

**КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ,  
СОБСТВЕННОСТИ  
И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

---

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ**

---

**МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ КОМИТЕТА НА ТЕМУ:  
«НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ»**

**январь 2017**

26 января 2017 года на тематическом заседании Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям обсуждались актуальные проблемы и правовое обеспечение недропользования в связи с разведкой и добычей твердых полезных ископаемых.



Председатель Комитета ГД  
по природным ресурсам,  
собственности  
и земельным отношениям  
**Николаев Николай Петрович**

## Вступительное слово

Наша страна располагает одной из крупнейших в мире минерально-сырьевой базой и уверенно занимает ведущие позиции по ряду важных направлений в энергетическом и горнопромышленном секторах мировой экономики. В недрах России сосредоточены огромные богатства, которые составляют четверть мировых запасов природного газа, десятую часть запасов нефти, треть запасов алмазов, пятую часть запасов угля и калийных солей.

Если говорить о добыче, то по некоторым полезным ископаемым Россия является мировым лидером, по добыче нефти и газа мы занимаем второе место, а по добыче угля — шестое.

При этом отрасль является основным источником формирования доходной части федерального бюджета, и сегодня необходимо законодательно способствовать ее развитию. Последние изменения в законодатель-

стве позволили решить множество отраслевых проблем, но вместе с тем, мы видим, что в рамках правоприменительной практики ряд вопросов сохраняет высокую степень актуальности.

В настоящее время геологическая отрасль сталкивается с рядом объективных проблем, для поиска решения которых на площадке Комитета ГД по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям депутаты ведут открытый диалог с ведущими специалистами отрасли, представителями исполнительной власти и профессиональных сообществ. Мы убеждены, что только посредством открытого обсуждения мы сможем найти взвешенные и правильные решения поставленных задач, что позволит обеспечить стабильность формирования доходной части федерального бюджета, а также придать импульс в развитии смежных отраслей экономики.

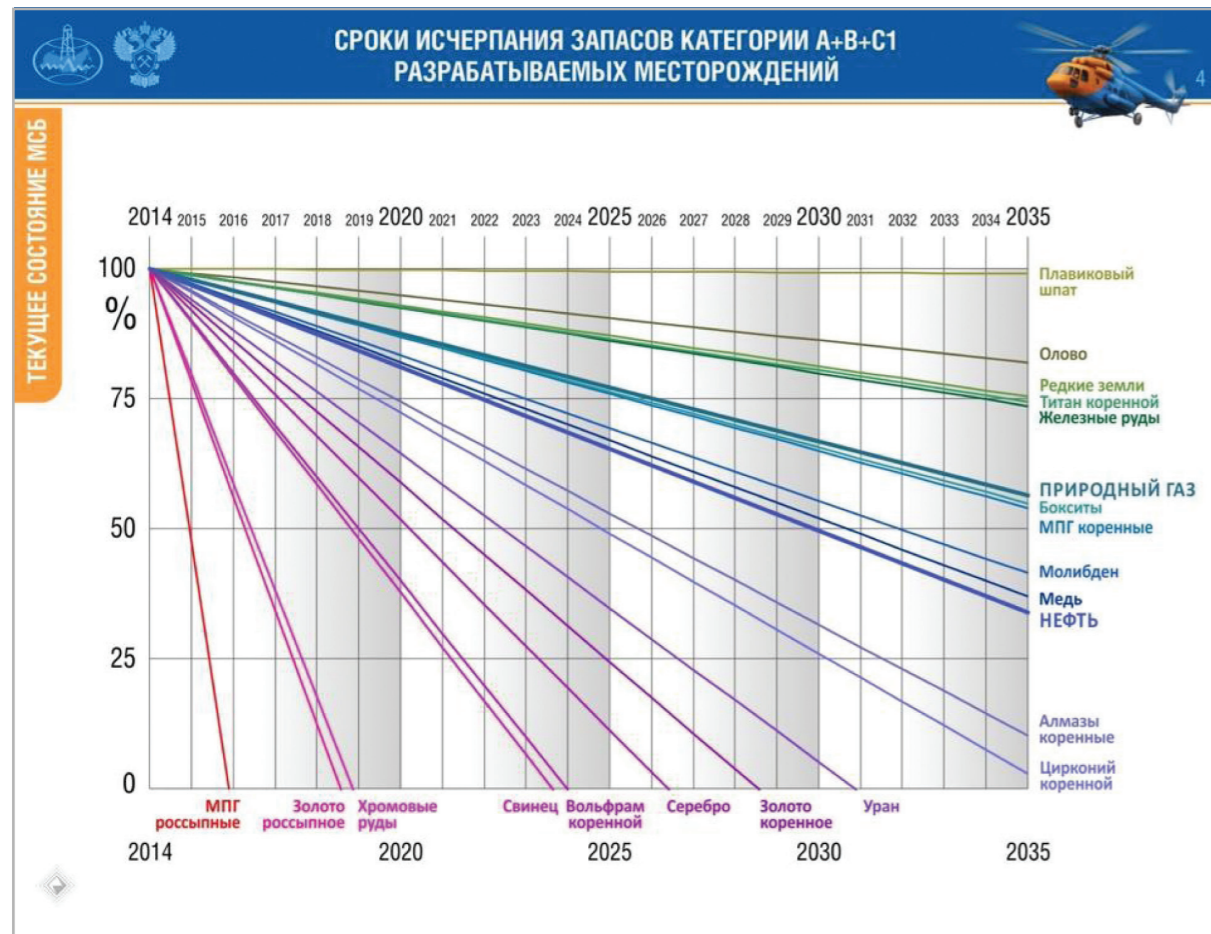


Заместитель Министра  
природных ресурсов и экологии,  
руководитель Федерального агентства  
по недропользованию  
**Киселев Евгений Аркадьевич**

## Геологические аспекты стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации

По большинству позиций полезных ископаемых Российская Федерация располагает очень хорошими запасами.





В то же время доля использования большинства из этих видов полезных ископаемых чрезвычайно низка. Государственным балансом учитывается 256 видов полезных ископаемых, из них в значительной мере происходит движение запасов в части и воспроизводства и потребления исключительно по пяти десяткам полезных ископаемых.

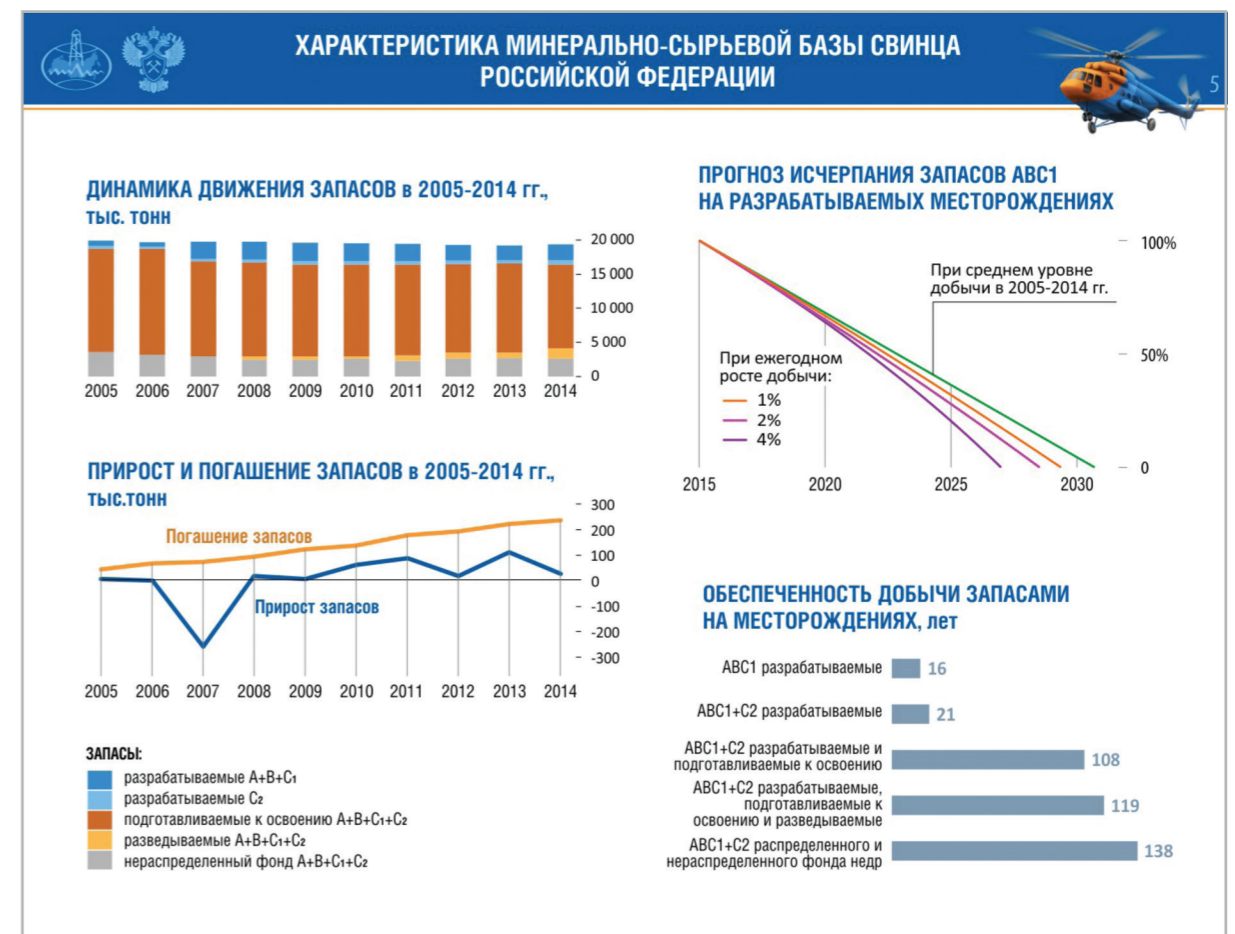
В рамках подготовки Стратегии мы провели оценку минерально-сырьевой базы в части обеспеченности промышленности текущими запасами. На этом графике показана обеспеченность применительно к разрабатываемым месторождениям.

Как вы видите, по большинству видов полезных ископаемых их обеспеченность превышает или равна среднемировой. Таки-

ми видами полезных ископаемых является олово, плавиковый шпат, природный газ, молибден, нефть, уголь.

И в то же время есть критические виды полезных ископаемых — это, например, рассыпные металлы платиновой группы, рассыпное золото, урановые руды, свинец и ряд иных позиций, которые в ближайшей перспективе могут быть исчерпаны. На примере свинца мы видим разрабатываемые месторождения, дальше идут месторождения, подготавливаемые к освоению, разведываемые и находящиеся в нераспределённом фонде недр.

Применительно к Стратегии для того, чтобы учитывать возможные тренды, мы учитываем тенденции отклонения для сроков

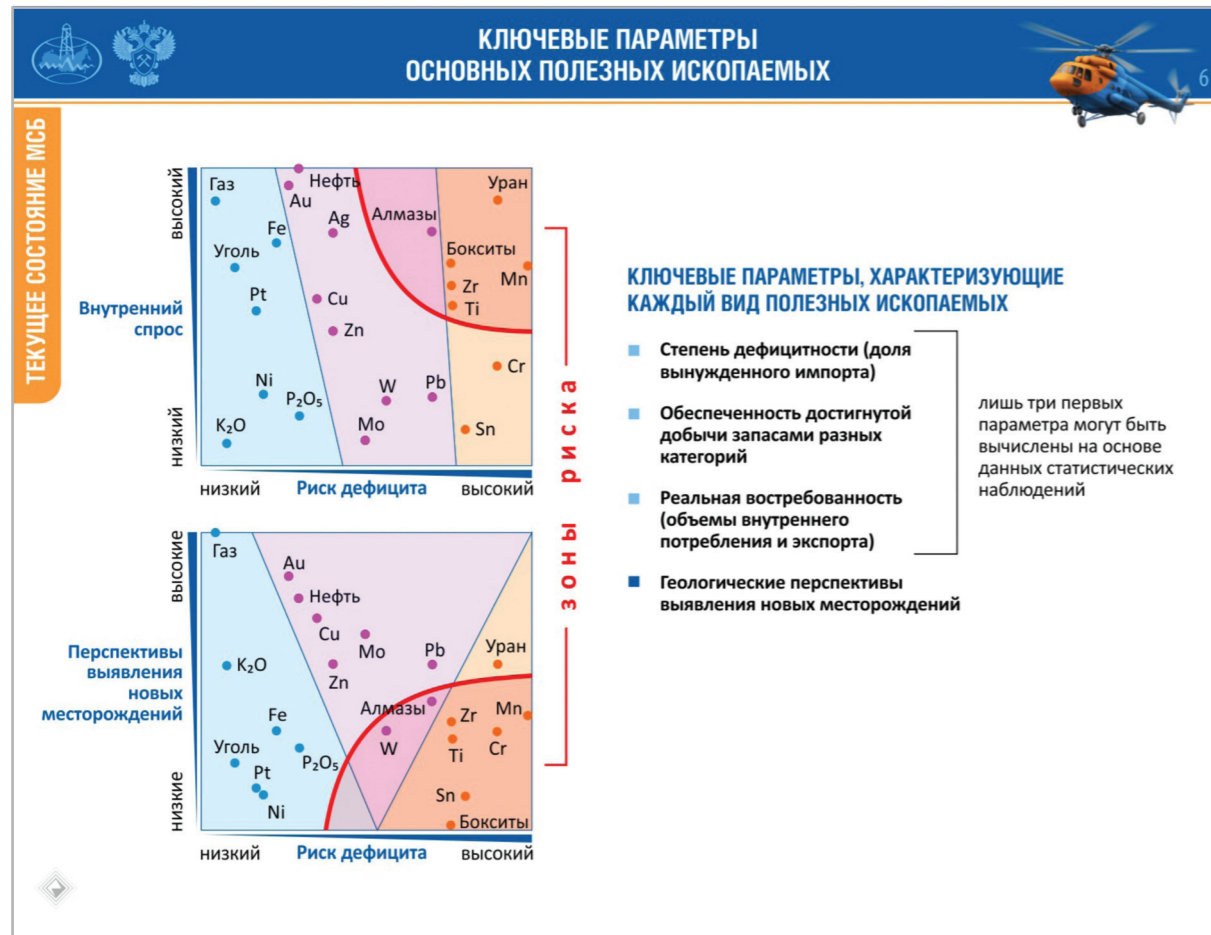


полного погашения запасов с учётом норм воспроизводства минерально-сырьевой базы или норм добычи полезных ископаемых, которые намереваемся заложить в сценарный прогноз (на правом верхнем графике).

На левом нижнем графике показывается соотношение погашения запасов и прироста запасов, что, безусловно, эту картинку будет постоянно отодвигать. И если, скажем, помните, наверное, когда мы разрабатывали программу долгосрочную развития минерально-сырьевой базы 2005 года, мы прогнозировали к 2008 году полное исчерпание россыпных месторождений. Россыпные месторождения на сегодняшний день не исчерпались, но существует опре-

делённый лаг пяти-, шестилетний, на котором есть риски исчерпания таких запасов. При этом основная добыча сместилась в область рудных месторождений.

Для того чтобы оценить риски и возможный сценарий развития, мы поместили сведения об имеющихся запасах и темпах потребления в эти координаты. Они на самом деле сейчас достаточно распространены и в той или иной мере стратегии развития минерально-сырьевых баз ведущих западных стран — Китая, стран БРИКС — основываются на этих картинках. Они учитывают дефицитность полезного ископаемого, наличие предпосылок для воспроизводства минерально-сырьевой базы и текущий спрос экспортный, внутренний.



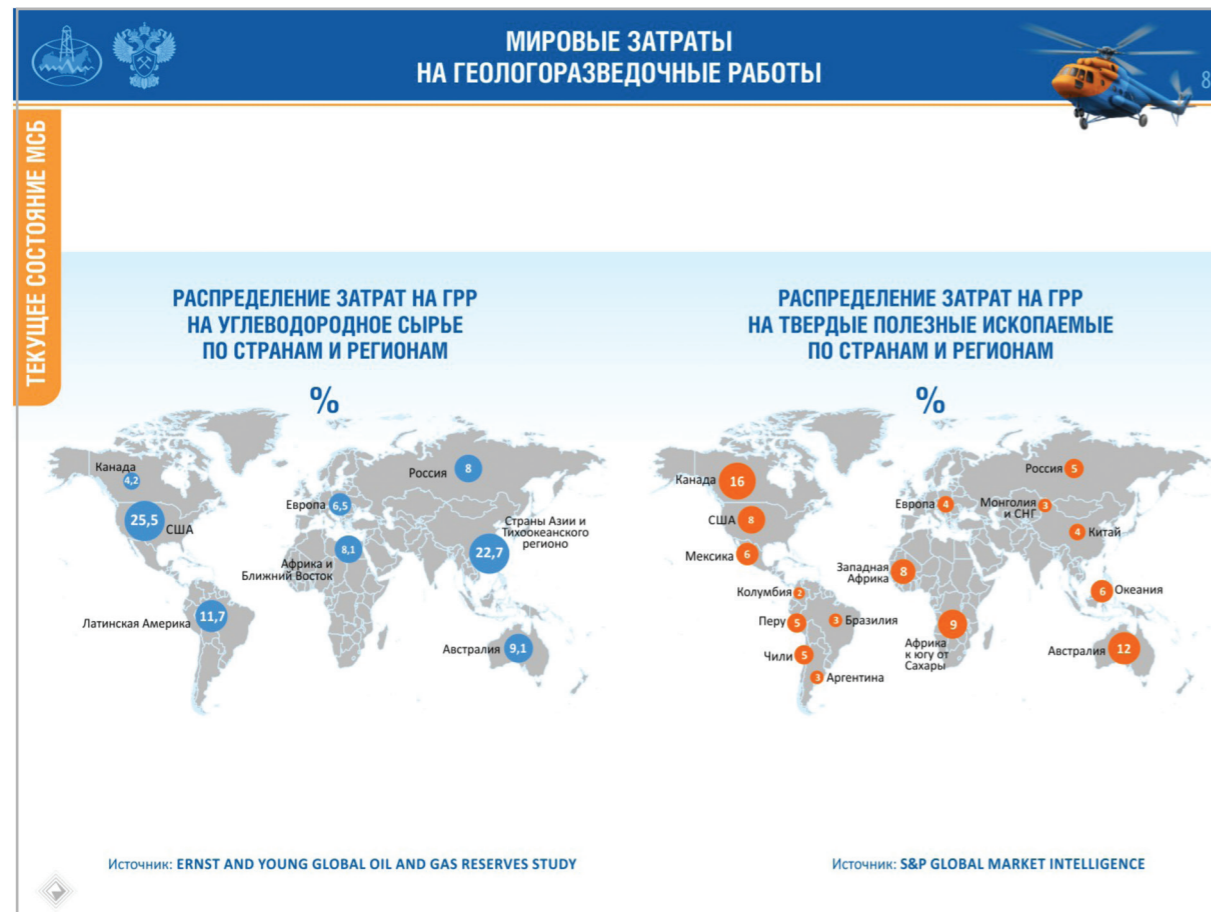
И особой зоной риска являются области, которые показаны на следующих графиках (в выделенных углах).

Это те виды полезных ископаемых, на которых мы должны сосредоточить основное внимание и недропользователей, и Федеральному агентству по недропользованию.

При обсуждении текущих проблем необходимо обратить внимание также на динамику финансирования геологоразведочных работ.

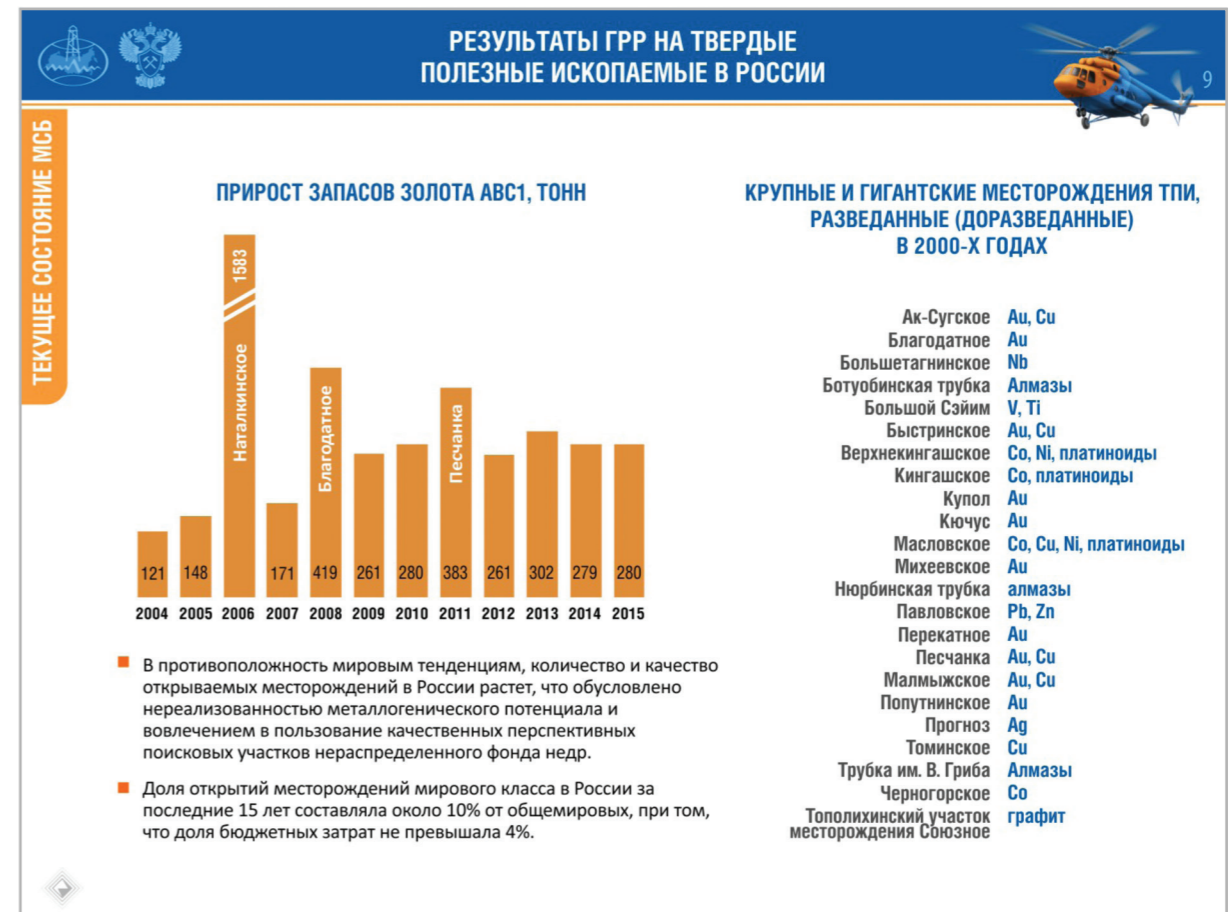


Как вы видите, в основном в последние годы есть тенденция к снижению объемов финансирования федеральных работ. В то же время достаточно устойчивая тенденция по нарастанию объема финансирования геологоразведочных работ на углеводородное сырьё существует, и стабилизирована ситуация по финансированию геологоразведочных работ на твёрдые полезные ископаемые.



Почему я об этом говорю и мы, наверное, это ещё дополнительно обсудим. Дело в том, что доля финансирования Российской Федерации в мировых ГРР на сегодняшний день составляет 5 процентов.

Нам удалось за последние четыре года поднять её с 3 процентов до 5 за счёт ряда мероприятий. Но всё равно обращаю внимание, что площадь Российской Федерации сухопутная составляет 11,5% мировой суши, соответственно, мы полагаем справедливым, чтобы доля мировых ГРР составляла аналогично 11%. И к этому мы должны стремиться и закладывать в стратегию.



Достаточно симптоматичным выглядит этот график, это приросты запасов золота. За последние годы, вы видите, что, за исключением отдельных флуктуаций, прирост запасов по золоту постоянно наращивается.

И хотел бы обратить внимание на правую диаграмму. Это месторождения, которые относятся к классу крупных и гигантов по мировой классификации, которые были открыты за последние 12 лет. Если проанализировать в целом статистику мировую надо иметь в виду, что 3—5% мировых ГРР мы открываем до 10 процентов месторождений мирового класса, причём эти месторождения находятся в секторе «бест металс», она более интересна для инвестиций компаниям.

Дополнительно проанализировали данные работ, выполненных за последние 10 лет.



Здесь показаны результаты с 2005 по 2011 год. Всего на 477 объектов было потрачено 27,7 млрд. рублей. В результате из них 67 объектов пошли в лицензирование и, соответственно, привели за собой инвестиции на геологоразведочные работы в объёме 20 млрд. рублей, на разработку месторождений — 129 млрд. рублей и прогнозируется по техническим проектам разработки — 108 млрд. рублей. Необходимо иметь в виду, что оставшаяся часть объектов тоже может быть вовлечена в производство, но это определяется спросом компании.

Цифры планируемых доходов бюджета показаны на жёлтых графиках. То есть вложение средств на геологоразведочные работы за счёт средств федерального бюджета подстёгивает инвестиции частные, и соотношение их примерно такое же, как и по оценкам западных специалистов. Например, в Канаде считают, что 1 доллар, вложенный в геологоразведочные работы, даёт 10 долларов в разведку месторождений. Соответственно, доллар, вложенный в разведку, даёт 10 долларов инвестиций в горную промышленность. То есть выстраивается такая «пищевая» це-

почка. Но необходимым элементом такой цепочки является вложение средств федерального бюджета.

Ясно, что мы должны обеспечить геологоразведочными работами устойчивое и сбалансированное развитие промышленности в Российской Федерации. Понятно, что мы должны решать попутно социальные задачи, потому что с геологами обычно приходят добычники, с добычниками приходят города, промышленность, идёт развитие страны. Понятно, что необходимо развивать новые технологии и методы прогнозирования месторождений, новые технологии и методы поисков, разведки месторождений, новые технологии добычи полезных ископаемых, необходимо уделять внимание технологическому переделу, вовлечению в разработку месторождений, которые находятся в стадии заморозки и не востребованы до сих пор рынком. Необходимо вводить в эксплуатацию современные методы отработки, в том числе техногенных месторождений, которых в Российской Федерации накоплено более 55 млрд. тонн. Они лежат и не востребованы, хотя некоторая часть из этих техногенных образований могла бы использоваться в целях строительства, в том числе дорожного, что отчасти предусмотрено Законом «О недрах».

Есть и попутно решаемые задачи, где необходимы дополнительные условия. Это повышение уровня современной геологической изученности, которая определяет, в том числе, инвестиционную привлекательность, расширение научных компетенций, увеличение инновационной составляющей НИОКР, которая находится на сегодняшний день в Российской Федерации, я бы сказал, не в стагнационном режиме, а даже в упад-

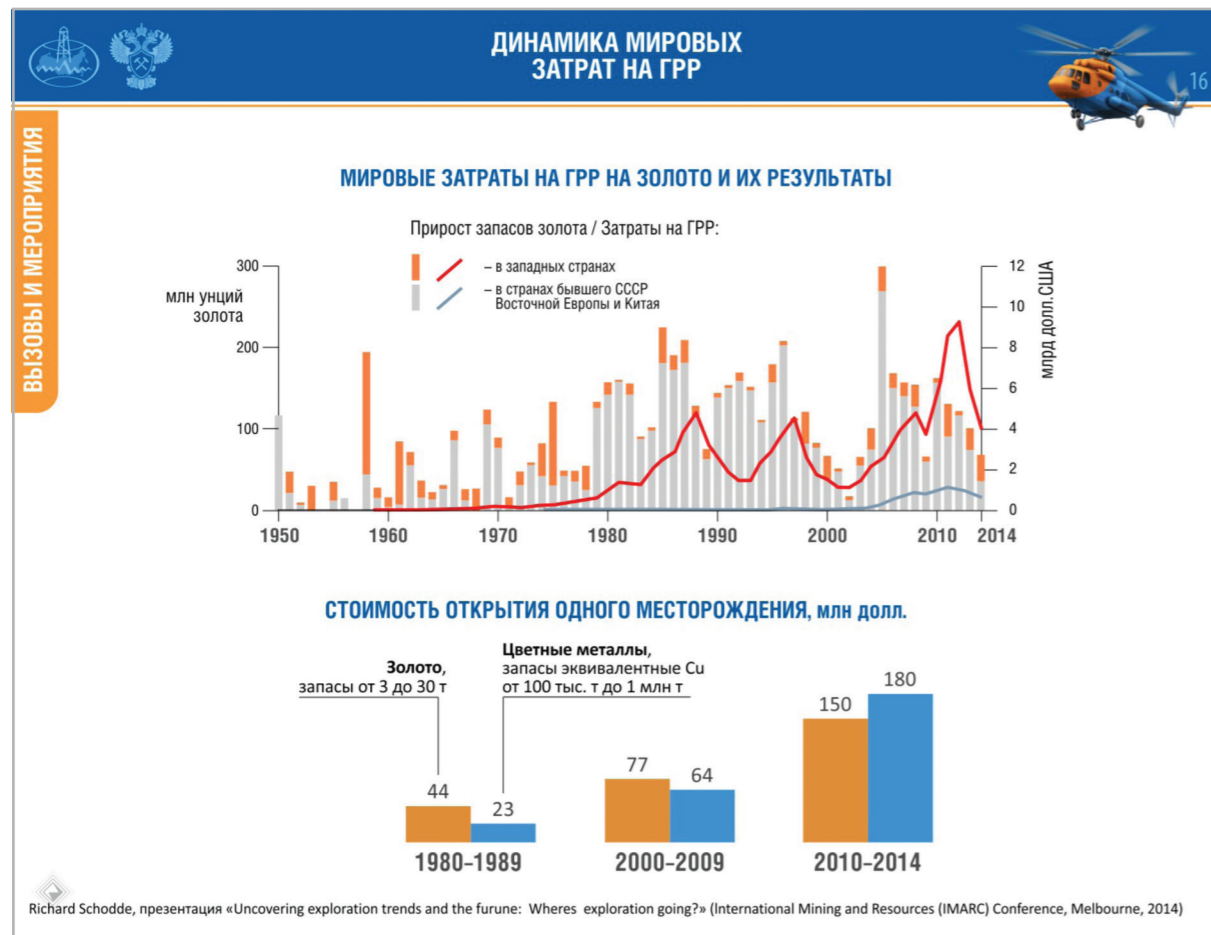
ке. И совершенно необходимо развивать составляющую НИОКР и особенно её инновационную часть.

Технические и технологические аспекты перевооружения предприятий также чрезвычайно важны, но они решаются самостоятельным способом — горнодобывающими компаниями. А в части бюджета мы стимулируем такое развитие, в том числе условием проведения конкурсов, закладывая в них те или иные требования к предоставляемой продукции по уровню качества и точности измерений и работ.

И, безусловно, чрезвычайно важным является кадровое обеспечение отрасли. Это являлось предметом рассмотрения на съезде геологов, нашло отражение в резолютивной части съезда. И мы надеемся, что совместными усилиями Минобрнауки, Минприроды эти вопросы будут решаться.

И дополнительно я бы хотел перейти к основным нашим проблемам, которые не являются сугубо российскими. Они являются трендовыми для всей мировой экономики, для мировой геологии и мирового горного дела. Прежде всего, это исчерпание запасов высокорентабельных месторождений и нефти, и газа, и твёрдых полезных ископаемых, ухудшение качества руд и месторождений, неконкурентоспособность имеющихся ресурсов отдельных видов минерального сырья.

На второй позиции — дефицит запасов некоторых стратегических видов полезных ископаемых. Вы знаете, что у нас Российская Федерация плохо обеспечена запасами марганца, хрома, титана, урана. Несмотря на то, что по ряду из этих названных полезных ископаемых мы обладаем грандиозными запасами, но, к сожалению, марганец



не оксидный, а карбонатный, соответственно, издержки на передел значительно выше. И размещение этих месторождений не способствует освоению таких месторождений.

То же самое и по хромитам. В течение 50 последних лет мы пытались решить эту задачу. В Союзе был Кимперсай Донской который до сих пор обеспечивает Российскую Федерацию надёжными поставками хромитового сырья. В Российской Федерации остались только брызги месторождений с объёмами запасов 1 — 3 млн. тонн. Есть, правда, Аганозёрское месторождение, в котором запасов

значительно больше, но это рядовые бедные убогие руды. Правда, на территории Финляндии аналогичное месторождение разрабатывается и достаточно успешно, но для этого здесь надо задействовать определённый технологический аспект развития.

К сожалению, низка востребованность значительной части разведанных запасов. В Союзе они разведывались валом, и не всегда это была просто такая маргинальная разведка, требовавшаяся по плановой экономике. Дело в том, если разведывались железорудные месторождения в Алтайском крае



— Белорецкое, Янское, Холзунское, то надо было иметь в виду, что Госплан закладывал строительство дороги Барнаул-Змеиногорск. И с учетом этой дороги эти месторождения становились рентабельными. На сегодняшний день такой дороги нет, и плана по строительству такой дороги нет, соответственно — нерентабельно.

По некоторым видам полезных ископаемых и отраслям у нас существенно отстают технологии, как разведки, так и добычи, и отмеченный мною уже низкий уровень НИОКР. Ну а теперь о мировых тенденциях. Вот на

этой картинке показана динамика финансирования мировой (красная линия) и динамика открытия месторождений.

В принципе линии конгруэнтны, они связаны между собой, но обращает внимание достаточно устойчивое падение открытия месторождений в мире, о котором я уже говорил.

В отличие от этого тренда у нас сейчас идет некоторое повышение открытия месторождений. Связано это с тем, что, во-первых, у нас страна недоизученная, и мы зашли с работами на ряд перспективных территорий. Второе. За последние 15 — 20 лет нам удалось





все-таки вовлечь новейшие геофизические и химические технологии. И третье. У нас в общем очень грамотный, хорошо воспринимающий современные тенденции методологии геологический персонал, который смог ими воспользоваться.

Но при этом обращает на себя внимание (нижний график) стоимость открытия месторождений. Это мировая тенденция.

Вы видите динамику открытия последних лет и состояние минерально-сырьевой базы, скажем, на примере золота. Среднее содержание в 2005 году открытых

месторождений составляли 1,4 грамма на тонну. На сегодняшний день они уже опустились до уровня 0,6. Фонд открываемых месторождений постоянно ухудшается. Это логика событий технологических, которые происходят в мире, она выдерживается на протяжении многих и многих лет и не только последних 10 – 15.

Фонд легко открываемых месторождений исчерпан, человечество начинает потихонечку благодаря технологическим наработкам заниматься более бедными месторождениями. Но обращает внимание, что и у нас дела не так хороши.

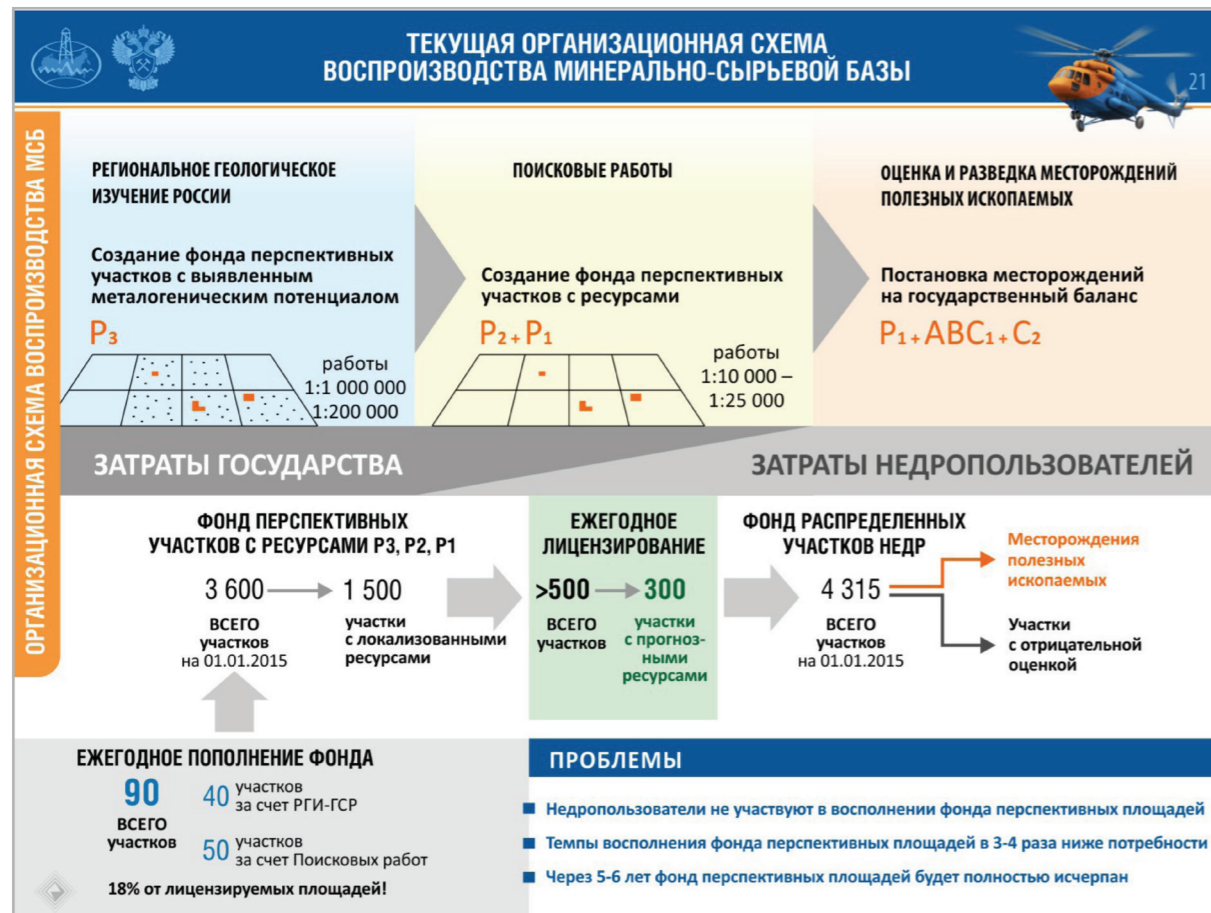


Посмотрите динамику прироста в прогнозах ресурсов, которые получены по работам Роснедра.

Обращает на себя внимание тренд на удорожание стоимости прогнозных ресурсов. Сейчас мы уже забрались на полку примерно 8-8,5 рублей за грамм прироста прогнозных ресурсов П1, П2. Применительно к мировым ценам сейчас на западе такая цена составляет примерно 30 долларов, но обращает внимание на себя коэффициент и рост 1,28. То есть мы проедаем свой поисковый задел, который был сформирован за послед-

ние годы, выходим на тяжелые области, где открытие месторождений становится значительно сложнее и требует больших затрат.

В силу этого обстоятельства совершенно необходимо увеличивать долю высокопрофессиональных работ, осуществляемых специалистами экспертного уровня. Потому что есть одна очень интересная статистическая выкладка – коэффициент вероятности обнаружения гигантских месторождений. Средние месторождения составляет 1:100 по зарубежной статистике, в Российской Федерации 1:30, и мы стремительно набираем этот



коэффициент. Это не значит, что геологи плохо работают. У непрофессионалов, я думаю, ставка была бы намного хуже.

Дополнительно хотел бы отметить еще один факт, который существенно влияет на нашу деятельность и эффективность, в том числе, и на лицензирование, и на эффективность освоения месторождений.

Это схема отгрузки с планируемых к осво-

ению месторождений, которые уже отлицензированы и которые главным образом подошли к срокам начала эксплуатации.

Дефицит пропускной способности железных дорог для этих лицензий по состоянию на 2013 год составлял 100 млн. тонн. На сегодняшний день принято решение расширять БАМ и «Транс-сиб» на 53 млн. тонн. Таким образом, в дефиците останется 47 млн. тонн пропускной способности.

Это очень сильный и сдерживающий фактор. Плюс дополнительно к этому Российская Федерация имеет огромную территорию, высокие перспективы обнаружения месторождений. Канадцы просчитали стоимость освоения месторождений. Их ситуация практически полностью проецируется на Российскую Федерацию, в том числе в контексте освоения Арктического региона. Развитие портовой инфраструктуры позволит немного улучшить пропускную способность удаленных зон, но надо иметь в виду, что стоимость освоения месторождений вырастает в 2,5 – 3 раза. Соответственно, месторождения рядовые никогда не будут разрабатываться в Арктической зоне, если не будет доступная энергетика, если не будет доступная инфраструктура.

Достаточно дискуссионная часть, которую мы активно обсуждаем — что нам делать в перспективе? Мы считаем, что программа использования т воспроизводства природных ресурсов и наша подпрограмма по минеральным ресурсам требует соблюдения тех параметров, которые в неё закладывались изначально.

По программе уровень финансирования на сегодняшний день должен был составлять порядка 43 млрд. рублей.

На сегодняшний день для геологоразведочных работ мы располагаем 28 млрд. рублей, что совершенно недостаточно для того, чтобы обеспечить комфортные условия и снятие рисков для недропользователей. Потому что, если вы обратите внимание, вот на зелёной площадке мы ежегодно лицензируем порядка

300 участков недропользователей, которыми востребованы прогнозные ресурсы нескольких категорий. А сами готовим в рамках выполняемых работ порядка 90 участков. Соответственно, мы потихоньку скатываемся к канадскому проспекторству, а канадское проспекторство имеет ставку 1:100, а мы бы хотели удержать этот уровень 1:30. Для этого необходимо вкладывать средства федерального бюджета. Поэтому, с точки зрения Роснедр, усиление работ на региональных стадиях и первых стадий, позволяющих формировать поисковый задел для недропользователей.

Анализ заявок, которые подают недропользователи, показывают, что в ряде случаев они плохо представляют риски вхождения в этот бизнес.

При этом под эти проекты было привлечено, по данным Росгеологэкспертизы, — 28 млрд. рублей и эти работы сопровождаются в том числе открытием месторождений.

Эти недропользователи нуждаются в деньгах, в заёмных деньгах. А как потащить деньги под ставку 1:30?

Надо формировать некий механизм привлечения частных инвестиций, а такие люди есть. Скажем, в Канаде есть такое понятие как «переточные акции», когда идёт освобождение от налогов рядовых инвесторов, вкладывающих в акции вот таких компаний-малышей, юниоров, которые идут в тайгу, пытаются найти месторождения. Ставка 1:30, но они готовы рисковать.

Вот это основные проблемы.



Заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования «Росприроднадзор»

**Смолин Владимир Владимирович**

## Выступление по вопросу контроля за геологическим изучением и за выполнением лицензионных соглашений

Хочу сказать о вывозе из Российской Федерации нефрита, янтаря и полудрагоценных камней. Количество нефрита, в среднем конфискуемого в год, составляет 11 тонн. Эта проблема возникла при создании Единого таможенного союза, когда тот же нефрит можно было законно вывозить, например, через Казахстан, и это не представляло проблемы. В этом году такой возможности нет – необходимо запрашивать разрешение местного органа. По янтарю такая проблема не стояла. Если его незаконный оборот возможен, то только на «чёрном» рынке. На экспорт янтаря имеет право только Калининградский янтарный комбинат. Касательно ТПИ – в 2015 году недобропорядочным недропользователям было предъявлено исков на сумму вреда в размере 1,5 млрд. рублей, а в 2016 году – только на 188 млн. рублей. Но это не значит,

что стало меньше контроля. Причина столь большой разницы цифр в том, что до 2016 года в методике расчетов в силу возможных технических ошибок не учитывался факт нарушения лицензионных границ угледобычками, которые порой выходили за пределы лицензированных участков, сами того не подозревая. Сейчас вместе с Роснедрами эта проблема решена, внесены изменения в законодательство.

За 2015 – 2016 годы Роснедра провели масштабную работу по актуализации лицензий. Порядка 5,5 тысяч лицензий было актуализировано. Сейчас Росприроднадзор проводит работу по контролю за тем, как выполняются лицензионные соглашения уже в актуализированных лицензиях. К марту-апрелю уже будет понятно, продолжают ли действительно работать недропользователи.



Генеральный директор и председатель правления АО «Росгеология»

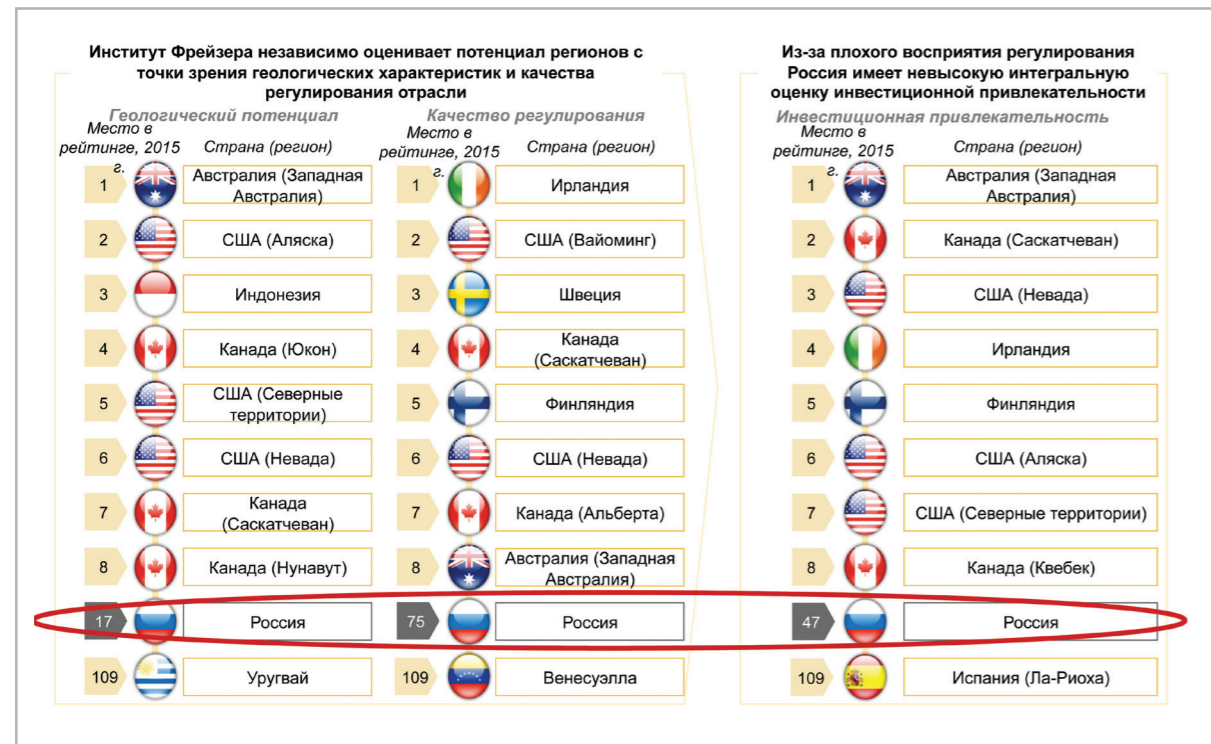
**Панов Роман Сергеевич**

## Геологоразведка и добыча твердых полезных ископаемых: ситуация на рынке и проблемы правового обеспечения недропользования

В начале доклада я хотел бы сказать несколько слов об АО «Росгеология». Компания создана в 2011 году указом Президента и на сегодняшний момент является крупнейшим многопрофильным государственным геологическим холдингом, который работает на территории всей Российской Федерации и представлен во всех 8 федеральных округах. В периметр компании входят 63 предприятия. Они сегментированы по 5 ключевым кластерам, которые позволяют обеспечить выполнение работ по углеводородному сырью как на сухопутной части, так и на шельфе Российской Федерации, позволяют работать по твердым полезным ископаемым как в части региональных работ, так и в части поисково-оценочных работ и подготовки, обоснования, постановки на баланс

запасов и разработки месторождений. То же касается вопросов организации работ по общераспространённым полезным ископаемым и гидрогеологии. В состав холдинга входит 10 научных организаций, которые по своим профилям и видам деятельности обеспечивают научную и производственную составляющую, а также 2 предприятия, которые обеспечивают разработку и производство собственного оборудования. Это сейморазведочное оборудование для поиска углеводородного сырья и различные типы оборудования, в том числе измерительные приборы, для организации комплекса геологических работ. Общая штатная численность сотрудников АО «Росгеология» составляет около 20 тысяч человек.

## Россия занимает низкие позиции в рейтинге инвестиционной привлекательности добывающей отрасли, составленного институтом Фрейзера



Компания, начиная с 2015 года, вышла на стабильный финансово-экономический показатель деятельности. По ожидаемым результатам работы в 2016 году ее выручка превысит 30 миллиардов рублей при устойчивых показателях рентабельности по чистой прибыли и остальным финансово-экономическим показателям. Соответственно за последний период были сделаны достаточно большие вложения в обновление основных фондов. Только по прошлому году инвестиции в основные фонды превысили 5,5 млрд рублей. Поэтому холдинг на сегодняшний момент является устойчивой составляющей государственной геологической системы, которая обеспечивает научно-производственную компоненту в части обеспечения и воспроизводства минерально-сырьевой базы, в том числе по твердым полезным ископаемым. Переходя к теме доклада, хотел бы обратить

внимание на несколько аспектов, в большей степени на вопросы, правового обеспечения и связанного с ним элемента инвестиционной привлекательности геологоразведочной деятельности в части твердых полезных ископаемых.

Несмотря на достаточно высокую эффективность работ, которые проводятся сегодня, в том числе за счёт средств федерального бюджета и компаний недропользователей, не обеспечивается устойчивый прирост ресурсной базы.

Мы посмотрели различные экспертные оценки. Из них наиболее совпадает с большинством российских экспертных оценок мнение института Фрейзера, который делает оценку по условиям геологического потенциала, качества регулирования и инвестиционной привлекательности отрасли. По их оценке, если по степени геологического потенциала в комплексе Россия в части ТПИ занимает

## Финансирование геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые в России отличается низкой эффективностью вложений



17-ю позицию, что связано с высокой удаленностью наших перспективных регионов, то уже по качеству регулирования мы занимаем 75-ю позицию. Соответственно, откуда возникают все остальные вопросы, связанные с возможностью привлечения инвестиций и доступности как участков, так и возможности организации работ на них.

Интегральный показатель, который демонстрирует совокупность привлекательности российского сектора, занимает 47-е место, что, безусловно, не соответствует месту страны в доле тех полезных ископаемых, которые она производит, поскольку по ключевым видам полезных ископаемых в части твердых мы занимаем 1–5 места и пока являемся одним из ключевых производителей.

Что касается оценок, связанных с эффективностью вложений, то, если, как эталонную, брать канадскую модель, а с точки зре-

ния инвестиционной привлекательности, окупаемости на вложенный рубль, она является на сегодняшний момент наиболее успешной, то соотношение привлекательности или эффективности инвестиций, вложений, сделанных в Российской Федерации, например, и в Канаде различается более чем в два раза, то есть на один рубль или доллар вложенный отдача в канадских условиях будет в 2,2 раза выше, чем в России. Это о чём говорит? О том, что инвестор, сравнивая соответствующие условия вложений, безусловно, предпочтет те условия, в которых отдача на вложенный капитал будет существенно выше, а в данной ситуации это ещё и подтверждается законодательной и нормативной базой. Вот я хотел бы как раз к этой части перейти к разговору о том, в чём наши риски, в чём ограничения и какой бы нам виделась возможность трансформации существующей модели.

**Построение рыночной модели управления в существующих условиях невозможно без внедрения на среднесрочную перспективу переходной модели с использованием механизмов ГЧП.**



На сегодняшний момент существуют фактически три ключевых модели, по которым функционирует весь минерально-сырьевой сектор не только России, но и международный. Собственно, он подразумевает либо полностью государственную модель, которая функционировала в условиях Советского Союза, сегодня она взята за основу Китая, где большинство стратегических видов полезных ископаемых, их разведка, добыча и реализация являются приоритетом, значит, государства и находятся в эксплуатации государственных компаний.

Существует модель, которая связана с либеральным и, так сказать, рыночным механизмом, который предполагает максимальный переход на частные инвестиции, соответственно, это свободный оборот геологической информации и прав пользования участком недр, это различные формы собственности, владение участком недр как государственное (реги-

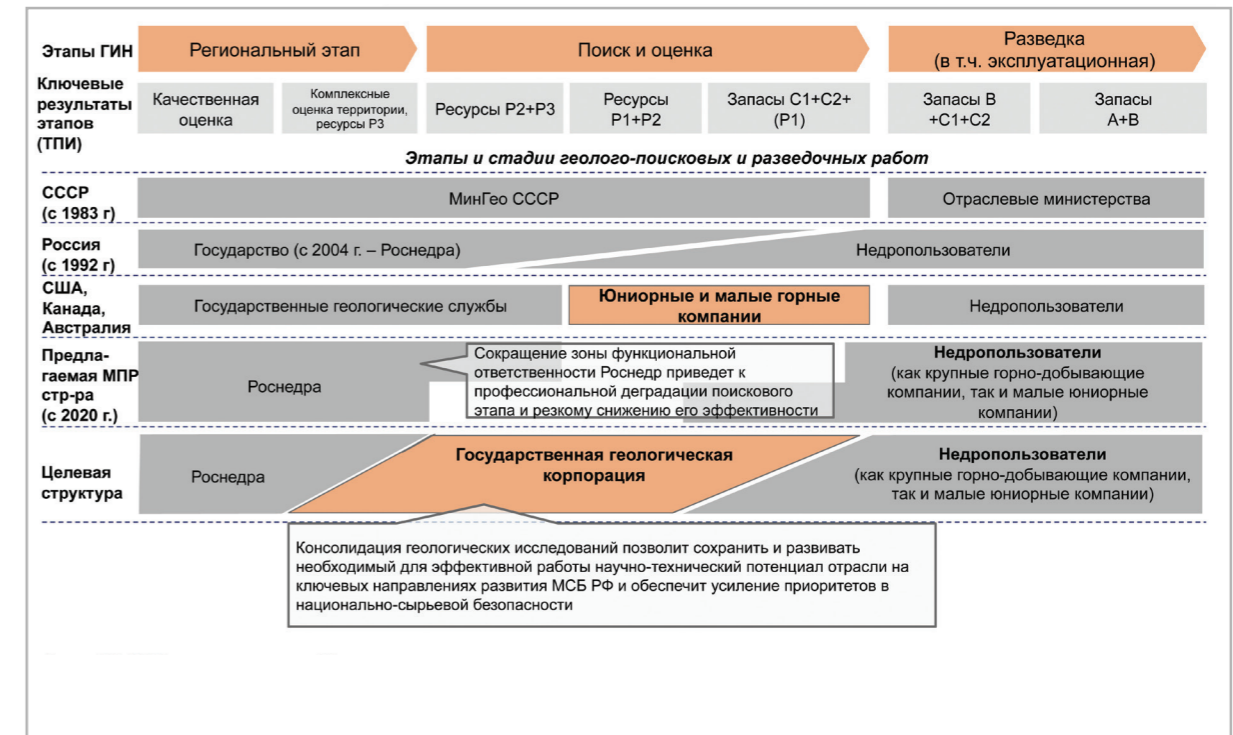
ональное), так и частного лица.

И на сегодняшний момент у нас существует некая квазимодель, переходная, поскольку мы в значительной степени отказались от финансирования поисково-оценочных работ за счет средств государства, соответственно, предполагая, что на эти задачи и цели придет частный капитал. А частный капитал рассчитывает на более эксплуатационные запасы и ждёт более ликвидные активы, которые дали бы более быструю отдачу. А стимулов для проведения ранних этапов геологоразведочных работ, в том числе финансовых, сегодня на рынке не существует.

Я попробовал отобразить в таблице существующие модели и показать ту серую зону, в которой мы сегодня находимся.

Если мы берём стадийность, то её условно можно разбить на три этапа: это региональный этап, это поиск и оценка, разведка и эксплуатация. То, что касается разведки и экс-

**Для формирования условий прихода к рыночной модели управления и привлечения инвестиций в высокорискованные этапы поиска и оценки необходимо создание государственной корпорации по воспроизводству минерально-сырьевой базы.**



плуатацию, в принципе, таких серьёзных проблем, связанных с технологической отсталостью, ещё какими-то элементами, наверное, не наблюдается. И в принципе, в части ТПИ можно говорить о необходимости повышения технологического уровня наших предприятий. Но исходя из показателей извлечения, исходя из уровней глубины переработки можно сказать, что в части эксплуатации таких серьёзных проблем нет. То, что касается регионального этапа, это исторически сложившаяся система обеспечения воспроизводства была достаточно эффективно выстроена, она продолжает также работать. У нас проведён большой объём региональных работ. И здесь достаточно государственного присутствия для обеспечения этого этапа.

Но возникает вопрос поиска и оценки. Это перевод условно ресурсов низких категорий в запасы. И это наиболее рискованная зона, которая требует уже существенных

вложений, но не гарантирует их возврата. И вот в эту зону частный капитал без достаточных гарантий и наличия финансовых ресурсов идти не готов, а государство до этого этапа уже не доходит, потому что он требует более существенных вложений. Соответственно, мы получаем проблему, связанную с резким истощением поискового задела. Поэтому одним из возможных вариантов мог бы стать механизм государственного частного партнёрства, при котором государство могло бы участвовать, в том числе частично, капиталом и гарантировать частнику вложения как со стороны государства, так и со стороны частного капитала по принципу, например, территории опережающего развития, где на вложенный один рубль государственных денег и возможность соинвестирования предлагается 5 – 7 рублей частных вложений. Но при этом государство остаётся партнёром в этой рискованной зоне и гарантирует не только инве-

стиционную, но и нормативно- правовую привлекательность.

Дальше возникает ряд вопросов, связанных с обеспечением прав пользования недрами и получения гарантированного права на разведку и последующую добычу в случае открытия крупного объекта, поскольку если это объект федерального значения, то существуют риски того, что даже обеспечив вложения и открытие месторождения нет гарантии того, что оно останется у первооткрывателя в последующей эксплуатации.

Поэтому несколько вопросов, которые мы бы хотели в качестве дискуссии предложить в части нормативно-правового регулирования и которые уже обсуждали на площадках Министерства природных ресурсов и на съезде геологов, и в рамках заседания профильного комитета Совета Федерации.

Это касается, в первую очередь, законодательного регулирования. Существующий закон «О недрах» работает с 1992 года и за это время претерпел более 50 изменений. Соответственно он настолько трансформировался от своей начальной идеологии, что является недостаточно адекватным инструментом для организации недропользования в сегодняшней правовой среде и сложившихся экономических условиях.

Было несколько этапов рассмотрения, в том числе и предложений по подготовке закона о геологическом изучении недр. Министерство природных ресурсов запрашивало позицию нашей компании на эту тему, - она находится сейчас в проработке. Вопрос этот рассматривался и в Совете Федерации, и, возможно, принятие такого закона позволило бы снять определённые ограничения и противоречия, которые сегодня существуют, как

в системе управления, так и в законе «О недрах». Следующим элементом, на мой взгляд, крайне важным, который нужно реализовать в ближайшее время, это провести актуализацию перечня основных видов стратегического сырья. Поскольку он тоже принят в 1994 году и с этого момента ни разу правительством не переутверждался. В нем есть перечень видов сырья, которое к стратегическому уже не относится, а есть виды сырья, которые точно абсолютно требуют своего максимального фокуса. Особенно это актуально в части утверждения стратегии национальной безопасности. Она точно даёт индикаторы, по которым определяются риски, связанные с обеспеченностью экономики минеральным сырьём, и в привязке к этим индикаторам можно очень логично выделить приоритетные стратегические виды минерального сырья.

Третий элемент, с которым мы уже запаздываем существенно, а он требует, безусловно, своего принципиального решения, это утверждение стабильности геологоразведочных работ по ТПИ и переход на международную классификацию запасов. Что сегодня происходит в части учёта запасов?

Есть российская классификация, которая традиционно применялась в советский период и работает до сегодняшнего момента. Но эта классификация не позволяет никаким образом получить какие-либо финансовые ресурсы. Любой банковский или финансовый институт для того, чтобы предоставить денежные средства под гарантии постановки на баланс последующих запасов, требует представления классификации в системе JORC. Я знаю, сейчас Министерство природных ресурсов ведёт достаточно активную работу над этим вопросом. У них принят план-

график внедрения этой системы, но без завершения этой работы о развитии ранних этапов геологоразведочных работ фактически говорить не приходится. Потому что получить деньги под ресурсы ранних категорий, даже компаниям средним, я не говорю уже про мелкие, фактически невозможно в современных условиях.

Четвёртый элемент. Это планирование и организация геологоразведочных работ в увязке с формированиями единых промышленно-сырьевых кластеров. Это не только, как мне кажется, функция Министерства природных ресурсов, она просто ведомственная. И если не будет этой увязки, то фактически ценность наших инвестиций в ранние стадии геологоразведки будет в ещё большем отставании по сравнению, например, с той привлекательностью, которая есть на других рынках.

На мой взгляд, ключевым элементом является сохранение доли государства на этом этапе, по крайней мере, на среднесрочную перспективу финансирования, и на ранней стадии геологоразведочных работ, которая должна включать в себя не только региональное изучение, но и поиск, и оценку месторождений.

А для того, чтобы эти инвестиции имели более выраженную капитализацию, в качестве индикаторов программы, целесообразно установить не ресурсы высоких категорий, а запасы низких категорий, которые являются уже экономической категорией, которой можно капитализировать не только на балансе компании, но и на балансе государства. И с этой точки зрения, повышая привлекательность инвестиций, гарантировать Минфину их возвратность,

а сегодня это напрямую не происходит. Соответственно, Минфин в этой части достаточно консервативен с точки зрения финансирования этих работ.

Ну и, на мой взгляд, последний элемент, но крайне важный, это повышение уровня ответственности компаний недропользователей за выполнение лицензионных обязательств. Вопрос изъятия лицензий при их невыполнении должен быть очень жёстко регламентирован нормативными и правовыми документами, потому что в случае переноса исполнения обязательств создаются условия, при которых снижается уровень ответственности как за объёмы взятых на себя обязательств в части выполнения работ, так и за объём финансирования. Ну, например, австралийская модель подразумевает совершенно другой способ по сравнению, например, с тем, как это функционирует у нас. Там регулятор не требует подтверждения выполнения работ, но он требует подтверждения финансирования объёмов выполненных работ за определённый период. То есть в течение года лицензиат в рамках программы ГРП заявил определённую сумму, он её должен подтвердить фискальными документами, что он эти деньги вложил в этот участок недр. И если он до 31 декабря этого не сделал, и регулятор не увидел от банка отчётный документ, то 1 января лицензия автоматически отзывается.

Это очень сильно дисциплинирует в части выполнения объёмов взятых на себя обязательств. У нас, к сожалению, этого нет. То есть зачастую недропользователи берут на себя определённые обязательства, проходит определённый период времени, обязательства могут не выполняться и дальше происходит их перенос. Поэтому это несколько дестимулирует интенсивность проведения работ.



Заведующий кафедры  
Российского государственного  
геологоразведочного университета  
им. С. Орджоникидзе,  
эксперт Комитета ГД по природным ресурсам,  
собственности и земельным отношениям  
**Роков Андрей Николаевич**

## 1. Краткие сведения по истории управления освоением недр:

— **допетровский период** — 1584 — 1700 г.г. — Москва — «Государев приказ каменных дел» — разрешение на изучение недр давалось по челобитным рудознатцев, для поисков п.и. снаряжались государственные экспедиции;

— **петровский период** — учреждение Приказа рудокопных дел — 1700 г. с реорганизацией в 1717 г. в Государственную Берг-коллегию, с видоизменениями до 1806 г. С 1719 по 1782 г.г. главный правительственный акт — Горная привилегия;

— **ломоносовский период** — 1750 — 1765 — усиление научных исследований в познании недр и горно-промышленном деле.  
— 1773 г. — открытие в С-Пб горного училища — начало подготовки специалистов в геологии и горном деле;

— **период развития капитализма** — до конца XIX века; 1806 — 1832 г.г. — действие Горного положения в качестве основного законодательного акта; 1832 — 1918 г.г. — действие Горного устава;

— **период Геолкома** — 1882 — 1929 г.г. и советский период (СССР) — основные законодательные акты:  
— 1920 — 1976 — декрет «О недрах земли» и «Горное положение СССР»;  
— 1976 — 1992 — Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах;

Органы управления — Главн. геол. управление при президиуме ВСНХ (1929 — 1931); «Союзгеологоразведка» при ВСНХ (1931 — 1933); «Главгеолгидрогеодезия» при Наркомтяжпром (1933 — 35); «Главгеология» в Наркомтяжпром СССР (1935 — 39); Комитет по делам геологии при СНК СССР (1939 — 46); М-во геологии (1946 — 53); М-во Геологии и охраны недр СССР (1956 — 63); «Госгеолком СССР» (1963 — 65); М-во геологии СССР (1965 — 90).

— **Российский период** — 1992 г. — закон РФ «О недрах». Гос ком РСФСР по геол. и использованию топливно-энергетич. и минер.-сырьевых ресурсов (1990 — 96); Мин-во природных ресурсов РФ (1996); Геол. служба России (2001 — 2004); Федеральное агентство по недропользованию (2004).

## 2. Метод управления состоянием МСБ с 1992 г.

— лицензирование, носящее разрешительный характер, осложненный меркантильностью, т.е. продажей права пользования участком недр через аукцион (редко конкурс) для пополнения госказны. Как показывает опыт его применения (по мнению многих специалистов) он не способствовал решению проблемы рационального освоения полезных ископаемых.

## 3. Итоги деятельности отрасли после принятия Закона о недрах

**3.1.** Проблема самообеспечения минеральным сырьем в России: по 21 его виду образовался или почти полный (марганец, хром, стронций, ртуть, цирконий и др.), или весьма значительный (свинец и цинк, флюорит, барит, каолин и др.) дефицит.

**3.2.** Разведанные запасы большинства полезных ископаемых значительно уменьшились. Доля активных запасов от количества разведанных на январь 1997 года в 2016 году составляет по железным рудам, меди, свинцу, цинку — 69 — 78%; по никелю, бокситам, титану, апатитам — 60 — 68%; по урану, олову, вольфраму, молибдену — 29 — 50%; по фосфоритам — 25%, калийным солям — 90% и т.д.

**Следовательно, законодательные и правовые акты недропользования не обеспечили благоприятных условий ни для нормальной работы действующих предприятий, ни для освоения открытых ранее месторождений, ни для геологоразведочных работ.**

## 4. Траектории совершенствования правоприменения геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых

— изменение государственного регулирования отношений недропользования: создание нормативной и понятийной правовой базы, обеспечивающей эффективное изучение и использование недр на переходном этапе в экономическом развитии страны — **разработка Кодекса геологического изучения недр** (для изучения недр) и **Горного кодекса** (для добычи полезных ископаемых);

— совершенствование институциональной базы изучения недр и создание специального федерального органа (под условным названием — «Горно- геологическая служба России») ответственного за разработку и проведение государственной политики при геологическом изучении недр с целью воспроизводства минерально-сырьевой базы страны и управления государственной собственностью на нее, в соответствии с исторически выработанными классическими принципами геологоразведочных работ.

### Для этого следует:

— создать понятийную базу в сфере геологического изучения недр (ГИН) и воспроизводства минерально-сырьевой базы с ее отмежеванием от неопределенностей положений действующего Закона РФ о недрах;

— исключить из понятия «недропользование» цикл геологических работ на стадиях регионального геологического изучения и поисков месторождений полезных ископаемых;

— установить принцип системности и непрерывности процесса ГИН в соответствии со стадийностью геологических работ с учетом вероятностного исхода ожидаемых результатов;

— сохранить оптимальные соотношения между взаимосвязанными составляющими оценки МСБ (прогнозный потенциал, оцененные ресурсы, разведанные запасы);

— закрепить за государственным бюджетом финансирование ранних стадий геологоразведочных работ — региональных геологических работ с составлением комплектов мелкомасштабных и среднемасштабных геологических и сопровождающих их карт в масштабах 1:200 000 (1:100 000, 1:50 000).

Необходимо поднять уровень исследования недр, образовав государственную службу по геологии и недропользованию. Ее задача — восстановление системы стратегического исследования недр с целью создания надежного перспективного задела для обеспечения страны важнейшими видами полезных ископаемых.

Для этого следует определить, какие отрасли материального производства будут развиваться, сколько будет стоить разработка отдельного вида полезного ископаемого сейчас и в перспективе для отраслей промышленности с учетом ландшафтно-географических условий их расположения.

## 5. Стабильная экономика формирования минерально-сырьевой базы не возможна без качественного горно-геологического высшего и среднего специального образования.

Можно констатировать, что катастрофически ослаблен кадровый состав российских геологических школ. В этой критической ситуации неизменно деформирована вся система подготовки кадров, в том числе в учебных планах специальностей. Сокращены объемы точных и естественных наук, дисциплин по фундаментальным направлениям геологического цикла. В сфере подготовки кадров возникли серьезные проблемы, угрожающие перспективам отечественных геологических школ.

В целях изменения такого положения следует дать поручение **Минобрнауки России** увеличить государственную поддержку прикладной геологической и горнопромышленной науки. В настоящее время существующая поддержка несоизмерима по сравнению с мерами поддержки технических университетов, работающих на оборонные компании и ВПК. В условиях бюджетного недофинансирования и недостаточной квалификации новых кадров даже крупнейшие нефтегазовые компании России часто не конкурентоспособны в инновационном отношении в сравнении с зарубежными конкурентами.

Преодоление трудностей в подготовке квалифицированных специалистов для экономики МСБ возможно, исходя из того, что воспроизводство МСБ следует рассматривать совместно, неотрывно от подготовки кадров для отрасли и модернизации материально-технических ресурсов. Для этого следует установить в стоимости ликвидных видов полезных ископаемых дисконтированный % отчисления на подготовку и переподготовку кадров для геологического

изучения недр. Заинтересованным предприятиям Роснедра, Росгеологии и Росатома следует определить потребность в специалистах и научных кадрах для развития МСБ и заключать трехсторонние договора (учащийся-университет-предприятие) со студентами, магистрантами и аспирантами регионов России.

Следует включить в учебные планы ВУЗов для студентов горно-геологического профиля бюджетные специальности по «горному праву», поскольку качественное образование требует изучения фундаментальных дисциплин геологического, горного и нефтегазового дела. Необходимо также восстановить существовавшее ранее дополнительное финансирование для студентов, аспирантов и преподавателей, занимающихся изучением материалов по стратегическим объектам (радиоактивных и редкометальных полезных ископаемых), а также оказать содействие в техническом оснащении лабораторий и кафедр учебных заведений современным оборудованием при подготовке специалистов для работы в данном секторе горно-геологической отрасли.

Следует также интенсифицировать совместные научно-производственные разработки, направленные на повышение эффективности прогнозирования, поисков и разведки новых месторождений стратегических видов полезных ископаемых.

Необходимо обеспечить стабильное финансирование геологического изучения недр отрасли и, в первую очередь, направить средства на подготовку геологоразведчиков и горняков, которые будут специализироваться в воспроизводстве МСБ стратегических видов полезных ископаемых.

В связи с расширением функции АО «Росгеология» рекомендуется рассмотреть необходимость разработки основополагающего корпоративного документа «О геологическом изучении недр России в АО «Росгеология» с участием крупного и среднего бизнеса, ведущих организаций и технических университетов России, в котором отразить основные проблемы геологического изучения недр и геологоразведки и пути их решения. Разработку данного документа рассматривать как начальный этап подготовки развернутой версии проекта ФЗ «О геологическом изучении недр России».

## ВЫВОДЫ:

Предусмотреть разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Закона «О геологическом изучении недр и воспроизводстве минерально-сырьевой базы» в части:

— четкого распределения полномочий между государством и бизнесом в сфере общегеологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы;

— законодательного закрепления статуса, задач и полномочий государственного сектора геологической отрасли (геологической службы России) и воссоздания Министерства геологии;

— расширения полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере геологического изучения недр и распоряжения участками недр;

— улучшения государственной поддержки прикладной геологической и горнопромышленной науки и горно-геологического образования.





Председатель Союза старателей России,  
эксперт Комитета ГД по природным ресурсам,  
собственности и земельным отношениям  
**Таракановский Виктор Иванович**

## Проблемы и правовое обеспечение недропользования Геологоразведочные работы и добыча ТПИ

Россия входит в число ведущих мировых держав по запасам золота и его добыче. Всего в нашей стране до начала 2017 года добыто более 19 тыс. т драгоценного металла. Это примерно 10% всего золота, добытого в мире за историю человечества. Около 75% российского золота добыто из россыпей. Последние годы Россия удерживает третье место в мире по добыче золота после Китая и Австралии. Следует отметить, что положение Китая в роли лидера неустойчиво: запасы в недрах страны едва превышают 5-ти летние объёмы добычи.

Золотые запасы России являются одними из самых значительных в мире. По оценке USGS (Геологическая служба США) по состоянию на 1.01.2016 г. Россия с запасами в 8,0 тыс. т стоит на втором месте в мире после Австралии (9,1 тыс. т). Общее количество месторождений золота в России на 1 января 2015 г. включает 5926 месторождений, в том числе: 532 коренных (367 собственных и 165 комплексных) и 5394 россыпных. Их запасы составляют 13,14 тыс. т, в том числе коренных — 11,9 тыс. т (8,58 тыс. т — в собственных и 3,32 тыс. т — в комплексных), в россыпных — 1,23 тыс. т. Кроме этого, учтено 2981 т забалансовых запасов. Прогнозные ресурсы золота также весьма значительны: на 1 января 2015 г. по категориям P1 + P2 — 16,9 тыс. т, P3 — 26,3 тыс. т, что определяет весомые перспективы новых открытий.

### Состояние МСБ золота России на 1 января 2015 года:

запасы тыс. т	ABC <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	ABC <sub>1</sub> + C <sub>2</sub>
золоторудные собственные	4.890	3.695	8.585
россыпные	1.075	0.156	1.23
комплексные (медные, никелевые и др.)	2.042	1.276	3.32
<b>ОБЩИЕ ЗАПАСЫ</b>	<b>8.006</b>	<b>5.128</b>	<b>13.134</b>
прогнозные ресурсы, тыс. т	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>
золоторудные собственные	5.220	10.395	24.786
россыпные	0.730	0.580	1.490
<b>Итого прогнозные ресурсы</b>	<b>5.950</b>	<b>10.975</b>	<b>26.276</b>

Несмотря на обнадеживающие цифры, проблем с сырьевым обеспечением отрасли вполне достаточно. В настоящее время большая часть коренных месторождений находится в распределенном фонде. В перечне нераспределенных запасов основная доля принадлежит бедным рудам месторождения Сухой Лог в Иркутской области (31,1%). Структура прогнозных ресурсов также характеризуется преобладанием бедных и сложных в технологическом отношении руд.

В нераспределенном фонде россыпных месторождений доминируют нерентабельные для отработки запасы в неосвоенных районах, запасы глубокозалегающих, обводненных и других сложных в технологическом плане россыпей. В освоение пока не передано 3231 россыпное месторождение со средним содержанием золота 0,43 г/м<sup>3</sup> и запасами 348,5 т (52,2% общих запасов россыпей).

В условиях прогнозируемого роста добычи до 350 тонн золота в год обеспеченность (даже с учетом потенциала прогнозных ресурсов) не превышает 20 лет. Таким образом, буквально через 15 — 20 лет вместо реально возможного увеличения производства золота в стране мы столкнемся с обратной картиной. Причиной тому является необоснованное снижение объёмов геологоразведочных работ по воспроизводству МСБ золота со стороны государства.

**Стоит сказать, что проектом «Стратегии развития геологической отрасли России до 2030 года» (версия 12 сентября 2016 г.) после 2020 года не предусмотрено бюджетное финансирование поисковых и оценочных работ, непосредственно ориентированных на воспроизводство МСБ в т.ч. и на золото. Это неизбежно приведет к снижению объёмов воспроизводства запасов и падению объёмов золотодобычи.**

Для воспроизводства минерально-сырьевой базы России необходимо направлять на геологоразведку 500 млрд руб. в год при сегодняшнем показателе 180 млрд руб.

Отказ государства от поисковых и геологоразведочных работ на золото с 2021 года — это удар по будущим солидным поступлениям в госбюджет. Продажа лицензий на право пользования недрами — дело высокоприбыльное: только по «золотым» участкам за первое полугодие 2016 года в бюджет поступило 462 млн. руб. С учётом всех полезных ископаемых бюджет ежегодно пополняется на десятки миллиардов руб.

Разговоры о том, что все открытия уже давно сделаны, не выдерживают критики. Белых пятен на геологических картах страны ещё немало. Так, в Куларском золотоносном районе на севере Якутии за 30 лет было добыто 155 т россыпного золота. Масштабные поиски рудного золота организованы не были, выявлены лишь небольшие рудопроявления. Практика золотодобычи говорит о том, что рудные месторождения, в т.ч. и крупные, нередко привязаны к районам россыпной золотодобычи. Куларский район в силу удалённости незаслуженно забыт, причём здесь числится свыше 17 т балансовых запасов золота в россыпях. По оценкам геологов в регионе здесь может содержаться до 300 т рудного золота.

#### **Отсутствие централизованных структур государственного управления серьёзно сказывается на развитии геологии и производства в области ТПИ.**

В СССР имелись специализированные министерства (геологии, цветной и чёрной металлургии), которые вплотную занимались развитием соответствующих отраслей народного хозяйства. Сегодня большинство предприятий золотодобывающей отрасли сталкиваются с одинаковыми проблемами, но отстаивать их интересы на уровне законодательной и исполнительной властей некому.

#### **Многочисленные изменения в законодательных и подзаконных актах.**

Государственная Дума выпускает сотни Законов, не отстаёт и правительство с подзаконными актами. За изменениями в законодательстве не успевают следить юридические отделы крупных компаний, я уже не говорю о мелких предприятиях, которые не могут охватить многочисленные акты. Многочисленные изменения отнюдь не повышают качество принимаемых документов.

Приведу свежий пример. 3 июля 2016 г. Дума принимает изменения к ст.78 Земельного кодекса РФ, суть которых в том, что в 30-километровой зоне от границ сельских населённых пунктов земли могут использоваться только для ведения сельского хозяйства. Но многие горные предприятия находятся именно в такой зоне. Получается, что надо закрыть высокорентабельные предприятия, которые обеспечивают занятость населения, платят высокие налоги, поддерживают социальную сферу? На такой шаг власти вряд ли пойдут, и здесь возникает явный коррупциогенный фактор — за нарушения закона, на который власти закрывают глаза, придётся хорошо заплатить...

#### **Отсутствие закона о техногенных месторождениях.**

К проблемам золотодобычи в нашей стране можно отнести отсутствие закона о техногенных месторождениях. На законодательном уровне не определено даже само понятие «техногенное месторождение». Многие предприятия уже отработывают хвосты прошлых лет и сталкиваются с законодательными проблемами в вопросах подсчёта и утверждения запасов, порядка отработки, налогообложения. Несёт потери и госбюджет из-за отсутствия сведений о техногенных отходах горнодобывающих предприятий. Россия уже обожглась на дешёвизне продаваемого апатитового сырья на удобрение, из которого на западе извлекают бесплатные редкоземельные элементы.

#### **После выхода в свет Распоряжения Правительства № 849-р от 27.05.2013 года «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» практически вся россыпная золотодобыча в России (60 — 65 т в год) должна быть прекращена.**

Однако в настоящее время она продолжается, потому что во всех золотодобывающих регионах Распоряжение №849-р государственными структурами не исполняется в связи с выпадением значительной части налогов из бюджета регионов в случае остановки россыпной добычи.

Большая часть месторождений полезных ископаемых от Урала и до Дальнего Востока расположена на землях лесного фонда и преимущественно в границах резервных и защитных лесов различных категорий, в том числе на особо защитных участках (ОЗУ). Россыпные месторождения, поскольку они связаны с долинами рек и ручьёв, как правило, находятся на особо охраняемых территориях. Водоо-

хранная зона для рек составляет 200 метров, для морей — 500. Это для россыпников уничтожающий фактор. Россыпи всегда приурочены к водотокам, не только золото, но и серебро, платина, вольфрам — всё, что добывается в россыпях. Особенно остро данная проблема касается дражного флота — драги работают в поймах рек и берегозащитные полосы вдоль водных объектов никак не минуют. Распоряжение №849-р золотодобывающую отрасль Дальневосточного региона загоняет в капкан.

Водный кодекс РФ, который определяет понятия и объем водоохранных зон (защитные леса) и берегозащитных полос (особо защитные участки леса — ОЗУ) в статье 65 (п. 15), прямо указывает на возможность разработки месторождений полезных ископаемых без ограничений в границах предоставленных пользователям недр горных отводов на основании утвержденного технического проекта.

Лесной Кодекс (ст. 17, ст. 21 п. 1 п. 5.1, ст. 43, ст. 104, 105, 106, 107) также разрешает геологоразведочные работы и добычу полезных ископаемых в защитных лесах и ОЗУ.

**Однако Постановление Правительства РФ №849-р от 27.05.2013 года «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» запрещает размещение объектов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых на территории ОЗУ.**

Тем самым фактически запрещается и сама разработка месторождений. Для примера: в одной только Амурской области в границы водоохранных зон попадает почти 100% площадей участков лесного фонда, где ведется россыпная золотодобыча. По сути, чтобы выполнить требования Правительства РФ, нужно повсеместно прекратить добычу золота из россыпей на лесных землях. Это значит — ликвидировать предприятия, дающие стране более 60 т драгоценного металла в год, оставить без работы тысячи людей и лишит местные бюджеты немалой доли налоговых поступлений.

Постановление №849-р касается всех добывающих предприятий России. Так, в Челябинской области 78% общей площади лесов занимают именно защитные — это два млн гектаров земли. В основном

управлении лесами Челябинской области уже отмечают явную тенденцию сокращения числа желающих разрабатывать такие участки: если в 2014 г. было заключено 13 договоров на аренду 1,5 тысяч гектаров леса, в 2015-м - девять на 780 гектаров, то в 2016 — ноль. Законодательная коллизия значительно усложнила жизнь компаниям, традиционно добывающим на Южном Урале руду, золото, камень, и они стали отказываться от реализации инвестпроектов. В настоящее время в регионе 88 недропользователей, которые имеют действующие договоры. Разрабатываемые ими месторождения занимают около 3,9 тысячи гектаров — 0,2% от общей площади защитных лесов в регионе (2,0 млн га). В целом по России общая площадь, занятая месторождениями, в процентном отношении ещё ниже от общей площади защитных лесов.

### **Аукционы на право пользования недрами**

За последние годы сложилась определённая практика проведения аукционов на право пользования участками недр, в результате которой госбюджет получает значительные пополнения. Наряду с положительными моментами выявились и определённые негативные моменты, в результате которых до 50% аукционов признаются несостоявшимися, причинами чего являются:

1. Назначаются высокие стартовые цены на лоты, которые не соответствуют ценности предлагаемых участков;
2. Обязательное требование оформления не менее 2-х участников аукциона даже на участки, которые (ввиду отдалённости, незначительных запасов и пр.) не представляют интереса для недропользователей кроме единственного участника. В результате этот участник вынужден создавать подставную компанию, которая отказывается от участия уже после первого шага. Имеет место изображение борьбы на аукционе 2-х неконкурирующих между собой участников и предварительный сговор о победителе;
3. Наличие на рынке аукционов мошенников и проходимцев, которые участвуют во всех конкурсах с целью получения откатов от добросовестных участников. Они загоняют стоимость лотов до неведомых высот, когда первоначальная цена возрастает в десятки и сотни раз и после победы на аукционе отказываются от уплаты разового платежа, аукцион признаётся несостоявшимся. В ряде случа-

ев авантюристы заранее предлагают добросовестным участникам выплатить им определённые суммы за отказ от борьбы на аукционе.

4. Участники аукциона компаний, которые никогда прежде не занимались организацией золотодобычи, но представляют все необходимые справки о наличии у них возможности ведения геологоразведочных и горнодобычных работ.

**Для решения проблем ГРР и добычи ТПИ Союз старателей России предлагает следующее:**

1. Закрепить законодательно в федеральном бюджете целевую статью финансирования геологоразведки путём введения налогового вычета из НДС в размере финансирования геологоразведочных работ (ГРР), направленных на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ). Как это было до 2001 года.

2. Создать специализированное управление (комитет с правами министерства) для решения проблем геологической отрасли.

3. Приступить к разработке Закона о техногенных месторождениях.

4. Внести в распоряжение Правительства №849-р от 27.05.2013 г. «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» дополнение в части предоставления права на размещение в защитных лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях; в водоохраных зонах; выполняющих функции защиты природных и иных объектов: объектов капитального строительства для осуществления работ по геологическому изучению и разработке месторождений твёрдых полезных ископаемых (сейчас такая возможность предоставлена компаниям, занятым углеводородным сырьём).

Дума вряд ли сможет решить вопрос, входящий в компетенцию Правительства, но как-то обозначить проблему надо.

5. Пересмотреть правила проведения аукционов на право пользования недрами в пользу добросовестных участников.

