

КОМПАС ДЛЯ ГЕОЛОГОВ?



Возможно, уже в будущем году у российской геологической отрасли появится стратегия развития. Пока в МПР России подготовлен только ее предварительный вариант. Но в апреле 2010 года министерство намерено внести проект Стратегии в правительство.

Авторы проекта Стратегии справедливо считают, что проблема устойчивого развития и использования минерального сырья может быть решена лишь на основе реализации широкого спектра мероприятий. Однако пока предлагаемые решения далеко не в полной мере соответствуют и масштабу задач, которые необходимо решать, и тому гигантскому рынку, который находящаяся в плачевном состоянии отрасль должна совершить. В частности, в качестве целевого ориентира на период до 2020 года называется всего лишь простое воспроизводство запасов по углеводородному сырью.

И все же проект Стратегии предлагает довольно широкий перечень мер, направленных на улучшение состояния геологической отрасли. Одним из приоритетных направлений названа оптимизация организационной структуры. На базе контролируемых государством профильных организаций планируется создать холдинг «Росгеология». Формировать благоприятный инвестиционный климат предлагается путем снятия административных барьеров и введения механизмов экономического стимулирования.

Однако ни контрольные цифры, ни масштаб обсуждаемых нововведений пока не дают повода рассчитывать на кардинальное улучшение ситуации в геологической отрасли, от которой зависят энергетическая безопасность страны и стабильность поставок энергоресурсов крупнейшим мировым потребителям.

В ноябре 2009 года МПР России представило на парламентских слушаниях в Совете Федерации проект Стратегии развития геологической отрасли на период до 2030 года. Представители министерства подчеркивают, что это предварительный

вариант, который будет активно совершенствоваться до апреля 2010 года, когда проект Стратегии планируется внести на рассмотрение правительства. Однако этот предварительный вариант дает представление о векторе перемен, формируемом в министерстве.

Исходные позиции

Авторы проекта Стратегии довольно точно определяют исходные позиции, с которых геологическая отрасль должна начать возрождение. Особенно, когда речь идет о современных тенден-

циях и факторах, сдерживающих развитие. Однако склонность к преуменьшению масштабов проблем и лакировке действительности все же просматривается.

В числе основных тенденций называются исчерпание фонда легкооткрываемых месторождений, увеличение глубин поисков и разработки месторождений. В этом же ряду повышение роли новых территорий, акваторий внутренних морей и континентального шельфа в связи с истощением ресурсной базы в традиционных районах добычи углеводородов.

Соответственно, геологоразведочные работы перемещаются в удаленные районы. Зачастую это районы со сложными горно-геологическими и климатическими условиями, слабо развитой инфраструктурой. Кроме того, возрастает внимание к новым для промышленности типам месторождений углеводородного сырья (газгидраты, сверхвязкая нефть и т.д.).

Важнейшими факторами, сдерживающими развитие российской минерально-сырьевой базы, остаются отсутствие современной геолого-картографической основы по ряду перспективных регионов и существенное сокращение поискового задела. Действующая система государственного регулирования отношений недропользования не стимулирует приток инвестиций в геологоразведку, а существующая система госзакупок не позволяет обеспечить непрерывное финансирование полного цикла геологических работ от обнаружения перспективных площадей до открытия и начала освоения месторождений.

Серьезным препятствием является отсутствие единого информационного пространства, обеспечивающего доступ органов управления и недропользователей к геологическим информационным ресурсам. Да и сама организационная структура отрасли сильно отстала от современных реалий и не позволяет развивать геологоразведочные работы в стране должными темпами.

По сравнению с 1980 годом общая численность кадров геологической отрасли сократилась в пять раз — до 105–110 тыс. чело-

МНЕНИЕ «ВЕРТИКАЛИ»

Пока предлагаемые решения далеко не в полной мере соответствуют и масштабу задач, которые необходимо решать, и тому гигантскому рынку, который находящаяся в плачевном состоянии отрасль должна совершить, чтобы преодолеть собственную запущенность и отсталость.

Вроде бы, признается, что назрели кардинальные перемены. Но дополнительное финансирование не предусматривается.

Признается необходимость усилить локомотивную роль государства. Но при этом соотношение средств из бюджетных и внебюджетных источников корректируется в направлении усиления финансовой ответственности недропользователей (предлагается поднять вклад бизнеса до 20–25 рублей на каждый рубль госбюджетных затрат на работы по поискам, оценке и разведке углеводородного сырья против 14–15 рублей, предусмотренных Долгосрочной программой изучения недр и ВСМБ).

В качестве целевого ориентира на период до 2020 года называется простое воспроизводство запасов по углеводородному сырью (сколько добыли, столько и прирастили).

И это на фоне заверений, что в 2008 году расширенное воспроизводство запасов по нефти составило 133%, а по природному газу — 118%. Стратегия направлена на то, чтобы ухудшить ситуацию? Или, все-таки, правы ведущие геологи страны, которые настойчиво утверждают, что показатели официальных отчетов по ВСМБ — дутые?

век. За последние 15 лет обеспеченность организаций геологической отрасли специалистами с высшим профессиональным образованием снизилась почти в 1,5 раза, выросла доля лиц пенсионного возраста.

Одновременно снизилась доля персонала в экономически активной возрастной категории до 40 лет. Дефицит молодых инженеров, экономистов и управленцев, а также других специалистов с высшим образованием в геологической отрасли составляет свыше 20 тыс. человек. Кадровый голод стал одной из самых острых проблем отрасли, которую к тому же невозможно решить росчерком пера.

Авторы проекта Стратегии справедливо считают, что проблема устойчивого развития и использования минерального сырья может быть решена лишь на основе реализации широкого спектра мероприятий. Это, прежде всего, повышение инвестиционной привлекательности геологоразведочных проектов, расширение объемов и повышение эффективности геологоразведочных работ, совершенствование административных и экономических механизмов регулирования недропользования. Необходимо усиление научно-технического, инновационного и кадрового обеспечения отраслевых процессов.

Сферы ответственности

Проект Стратегии предлагает довольно широкий перечень мер, направленных на улучшение состояния геологической отрасли. Одним из приоритетных направлений названа оптимизация органи-

Развитие минерально-сырьевой базы сдерживают отсутствие современной геолого-картографической основы по ряду перспективных регионов и существенное сокращение поискового задела

зационной структуры. Прежде всего, речь идет о конкретизации функций и границ ответственности между государством и бизнесом, которые сейчас сильно размыты.

Организационная структура отрасли сильно отстала от современных реалий и не позволяет развивать геологоразведочные работы в стране должными темпами

По мнению авторов документа, в сфере ВСМБ углеводородного сырья вклад государства должен ограничиваться региональной стадией изучения новых нефтегазоносных провинций (научные исследования, бурение параметрических скважин, геофизические,

в том числе сейсмические работы регионального масштаба). Детальные геофизические исследования, включая подготовку пер-

По сравнению с 1980 годом общая численность кадров геологической отрасли сократилась в пять раз — до 105–110 тыс. человек

спективных структур к бурению, а также само поисково-разведочное бурение должны находиться в сфере ответственности нефтегазодобывающих компаний и финансироваться за их счет.

Вроде бы, признается, что назрели кардинальные перемены. Но дополнительное финансирование не предусматривается

Оптимизация оргструктуры государственной составляющей геологической отрасли подразумевает, прежде всего, принятие мер, содействующих формированию небольших («юниорных») геологоразведочных компаний. Им обещаны упрощение процедуры получения лицензии на геологическое изуче-

Программы лицензирования будут разрабатываться на период до трех лет при соблюдении ряда основных условий и принципов

ние (вплоть до введения заявительного принципа), освобождение затрат на геологоразведку от налога на прибыль, свободный доступ к геологической информации, полученной за счет бюджетных средств, а также развитие рынка рискованного капитала для финансирования геологоразведочных работ.

Формировать благоприятный инвестиционный климат предлагается путем снятия административных барьеров и введения механизмов экономического стимулирования

Ключевым звеном оптимизации оргструктуры государственной составляющей должно стать создание на базе геологических организаций производственного и научно-производственного профи-

ля вертикально интегрированной структуры ОАО «Росгеология».

Вошедшие в ее состав профильные ОАО и акционированные ФГУП будут на конкурсной основе исполнять госзаказ в сфере недропользования и осуществлять сервисное обеспечение геологоразведочного производства.

Организации информационно-экспертного профиля, в том числе государственные геологические фонды, предлагается сохранить в форме бюджетных организаций. В то же время научные организации имеются в виду преобразовать из ФГУП сначала в бюджетные, а затем — в автономные учреждения федерального подчинения.

Программно-целевое планирование — еще одно крупное нововведение. За основу берется кластерный подход, который предусматривает планирование геологоразведочных работ в пределах естественных границ провинций и с учетом возможностей транспортной и энергетической инфраструктуры территорий вне зависимости от административно-территориального деления.

Минерально-сырьевые кластеры определяются как совокупности разрабатываемых месторождений, связанных общей инфраструктурой и имеющих единый пункт отгрузки добываемого сырья в федеральную или региональную транспортную систему. Они задуманы как технологически связанные объекты разработки, межпромышленной транспортировки, подготовки, учета и отгрузки товарной продукции.

Для каждого минерально-сырьевого кластера будет проводиться согласование программ геологоразведочных работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и пользователей недр. Программы лицензирования будут разрабатываться на период до трех лет при соблюдении ряда основных условий и принципов.

Во-первых, это обеспечение балансов воспроизводства и освоения запасов в пределах минерально-сырьевых кластеров. Во-вторых, по близко расположенным участкам недр, содержащим малые и средние месторождения, конкурсы и аукционы име-

ется в виду проводить в рамках одного лота. В-третьих, должны учитываться федеральные и региональные программы социально-экономического развития и возможности их корректировки.

Пряники для инвесторов

Формировать благоприятный инвестиционный климат в геологической отрасли предлагается путем снятия административных барьеров и введения механизмов экономического стимулирования.

В целях снятия административных барьеров, в частности, предусматривается «совершенствовать» порядок предоставления в пользование участков недр федерального значения, упростить порядок и сократить сроки получения лицензий на проведение поисково-оценочных работ.

Обещано дать недропользователям права на прирезку запасов, находящихся на более глубоких горизонтах и на площадях, граничащих с разрабатываемым участком. Предлагается упростить порядок предоставления права на разведку глубоких горизонтов и сопредельных участков нераспределенного фонда при выходе месторождения или отдельных его частей за пределы лицензионной площади.

Предусмотрено нормативное закрепление порядка ввода месторождений в освоение, стадийности геологоразведочных работ и порядка согласования технических проектов. Намечено совершенствование правовой и нормативно-технической базы использования горного имущества, а также создание нормативно-правовой базы для геологического изучения и разработки трансграничных месторождений. Предусмотрено формирование прозрачной системы санкций за нарушение условий пользования недрами и четкого перечня оснований для изменения, прекращения права пользования недрами.

Довольно много нововведений рассматривается в целях экономического стимулирования геологического изучения недр, ВМСБ и рационального недропользования. Это, в частности, снижение ограничений на иностранные ин-

вестиции в геологоразведку на суше и на море, дифференциация НДС для мелких и выработанных месторождений, уменьшение налогооблагаемой базы.

Предусмотрены налоговые стимулы для компаний, применяющих инновационные методы и технологии освоения низкорентабельных месторождений. Оговорено постепенное снижение предельной ставки НДС на нефть до принятых в мировой практике уровней. Планируются постепенный отказ от экспортных пошлин в пользу налогов на сверхприбыль и переход для «старой» нефти на систему налогообложения «роллы плюс прибыль», а также введение для «новой» нефти рентного налогообложения проектов.

Открытие новых месторождений предлагается стимулировать повышением размера вознаграждения их первооткрывателям, а также более привлекательными условиями возмещения расходов недропользователям, открывшим месторождения на участках недр федерального значения.

Обещано четко сформулировать принципы ценообразования геологоразведочных работ и обеспечить прозрачность формирования начальной цены контракта на выполнение работ для государственных нужд в сфере недропользования. Будут подготовлены предложения по внесению изменений в закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», учитывающих особенности размещения госзаказа на геологоразведочные работы.

Давно ожидаемым нововведением является переход на безвозмездное предоставление геологической и сопутствующей информации. Планируется предоставить геологическим компаниям возможность самостоятельной реализации продукции геологического изучения недр, полученной за счет негосударственных источников финансирования.

Результаты любых геологоразведочных работ, выполненных на территории страны за счет средств частных компаний, на протяжении определенного времени будут составлять коммерче-

НАЧАЛО ПЕРЕМЕН?

В начале декабря 2009 года МПР России утвердило Комплекс мер по дополнительному стимулированию расширения геологоразведочной деятельности частных компаний.

Меры призваны снизить риски, связанные с низкой степенью геологической изученности и подтверждаемости ресурсной оценки месторождений, устранить административные барьеры при получении прав пользования участками недр, а также экономически стимулировать недропользователей в проведении геологоразведочных работ.

Важной мерой по снижению рисков частных компаний является предоставление субъектам РФ возможности финансировать государственные программы геологического изучения недр с последующим возмещением этих затрат из разового платежа недропользователя.

Другой новацией является упрощение порядка предоставления частным компаниям права пользования низлежащими горизонтами разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых.

Среди мер экономического стимулирования ключевыми являются отсрочка разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождения и вычет затрат на геологоразведку из налога на добычу полезных ископаемых.

Комплекс мер также предусматривает упрощение процедур предоставления земельных участков, находящихся в частной собственности, для целей пользования недрами; поддержку геологических предприятий в приобретении специализированного оборудования; отмену уплаты таможенной пошлины на ввозимое геологоразведочное оборудование, не имеющее российских аналогов, и другие мероприятия.

Предложенные нововведения требуют корректировки действующего законодательства. Соответствующие предложения министерство обещает разработать в течение ближайших двух лет.

скую тайну, а затем передаваться в открытый доступ.

Кроме того, предусматривается создание централизованной вертикально интегрированной информационной системы управления минеральными ресурсами. Она призвана обеспечивать сбор, обработку, анализ, хранение и предоставление в пользование информации о месторождениях, недропользователях, инфраструктуре на территории РФ.

Экономическое обеспечение инновационной деятельности предусматривает выделение прямых государственных инвестиций на разработку инновационных проектов, важных для решения государственных задач, не решаемых частными инвесторами. Предлагается внедрить систему лизингового финансирования инновационной деятельности в сфере недропользования, а также предоставлять госгарантии частным инвесторам, кредитуящим инновационные проекты.

Обещаны налоговые льготы предприятиям любой формы собственности, осуществляющим инновационную деятельность. А результаты научных исследований будет разрешено включать в уставный капитал.

Авторы проекта Стратегии ожидают, что предложенные меры позволят увеличить уровень изученно-

Коэффициент извлечения нефти планируется довести до 35% к 2015 году и 37% к 2020-му по сравнению с 33% в 2008 году

сти РФ, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей работами общегеологического и специального назначения с 41% в 2008 году до 50% к 2015 году и 60% к 2020-му. Коэффициент извлечения нефти планируется довести до

Ни контрольные цифры, ни масштаб обсуждаемых нововведений пока не дают повода рассчитывать на кардинальное улучшение ситуации в геологической отрасли

35% к 2015 году и 37% к 2020-му по сравнению с 33% в 2008 году.

На парламентских слушаниях, организованных Комитетом СФ по природным ресурсам и охране окружающей среды, концепция Стратегии была одобрена, но было высказано много замечаний и встречных предложений (см. «Геологи хотят перемен», стр.46). 