

«Заявительный принцип», основные результаты работ на алмазы, благородные и цветные металлы

Представлены результаты работ на алмазы, благородные и цветные металлы по лицензиям «заявительного принципа» на территории РФ с момента начала действия механизма. Отражены ключевые аспекты изменения его нормативного регулирования. Приведены сведения об объёмах планируемого и фактического финансирования, количестве выданных лицензий, приросте запасов благородных металлов. На основе предложенных удельных показателей прироста и затрат определена результативность ГРП по лицензиям «заявительного принципа» в разрезе субъектов РФ. Установлены проблемы реализации механизма, предложены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: механизм «заявительного принципа», результативность ГРП, финансирование, прирост запасов, благородные металлы, показатели эффективности.

АЛЕКСЕЕВ ЯРОСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ, кандидат геолого-минералогических наук, зав. отделом, alekseev@tsnigri.ru

ПОПОВ ИВАН ВЛАДИМИРОВИЧ, зав. лабораторией, popov@tsnigri.ru

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центральный научно-исследовательский геолого-разведочный институт цветных и благородных металлов» (ФГБУ «ЦНИГРИ»)

Main results of the diamond, precious metal, and base metal mineral resource base reproduction using the declarative principle of licensing

Ya. V. ALEKSEEV, I. V. POPOV

Central Research Institute of Geological Prospecting for Base and Precious Metals, Moscow

The article presents the results of geological exploration for diamonds, precious metals, and base metals, conducted in the Russian Federation in consistence with licenses granted based on the declarative principle, beginning from the moment this mechanism was introduced. Key aspects of changes in the legislative regulation of this mechanism are represented. The information on the planned and factual financing of these works, on the number of the issued licenses, and on the respective increase in the resources and reserves of precious metals is provided. Specific (unit) indicators of the mineral reserve increase and of the respective costs were proposed, based on which the effectiveness of geological exploration was determined for projects performed in administrative subjects of the Russian Federation in consistence with the licenses granted by the declarative principle. Problems in implementation of the mechanism were identified. Recommendations for elimination of these problems are proposed.

Key words: declarative principle of licensing, effectiveness of geological exploration, financing of geological exploration, mineral resource and reserve increasing, precious metals, efficiency indicators.

С целью повышения инвестиционной привлекательности в сфере недропользования в 2014 г. в Российской Федерации был введён в действие механизм «заявительного принципа» по предоставлению в пользование участков недр с низким уровнем геологической изученности. В приказ Минприроды России № 61 от 16 марта 2005 г. были внесены изменения, позволившие получить в пользование участки недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых (ПИ) и прогнозных ресурсов категорий P_1 и P_2 , с целью геологического изучения за счёт собственных средств недропользователей. В рамках совершенствования нормативно-правовой базы в 2016 г. приказ № 61 утратил действие

в связи с вступлением в силу приказа Минприроды России № 583 от 10.11.2016, в котором были подробнее прописаны механизмы получения права пользования недрами с целью геологического изучения недр (ГИН). В последующие годы Минприроды России продолжило внесение изменений в механизм действия «заявительного принципа» для его совершенствования:

- В соответствии с приказом Минприроды России № 299 от 14.05.2019 было расширено действие «заявительного» механизма на категории P_1 и P_2 для территорий Дальневосточного ФО, Арктической зоны РФ и Иркутской области.

- Согласно приказу Минприроды России № 1039 от 09.12.2020, произошло расширение площади участков

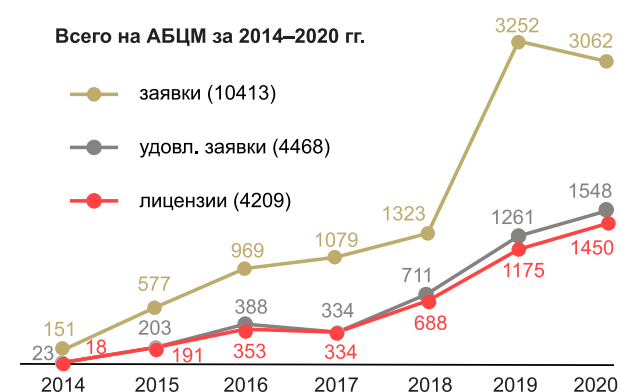


Рис. 1. Динамика удовлетворения заявок и выдачи лицензий по «заявительному принципу» на АБЦМ

недр для геологического изучения на алмазы до 500 км², а также введён запрет на предоставление в пользование участков недр, которые полностью или частично расположены в границах проведения ГИН за счёт средств федерального бюджета, если работы прекращены менее чем за год до подачи заявки.

Востребованность механизма «заявительного принципа» подтверждается повышенным интересом со стороны недропользователей к нему, об этом свидетельствует рост количества ежегодно подаваемых заявок на АБЦМ, а также количество выдаваемых лицензий данного вида. На рис. 1 отражено ежегодное увеличение заявок на АБЦМ и их резкий рост с 2019 г., который был обусловлен отменой ограничения на наличие прогнозных ресурсов категорий P_1 и P_2 при получении лицензий по «заявительному принципу» на территориях Дальневосточного ФО, Арктической зоны (АЗРФ) РФ и Иркутской области. Стоит отметить, что на начало 2021 г. более 1300 заявок на геологическое изучение недр на АБЦМ находились на рассмотрении [1].

Территория Дальневосточного федерального округа, обладая значительным ресурсным потенциалом развития минерально-сырьевой базы (МСБ) твёрдых полезных ископаемых (ТПИ), пользуется высоким интересом со стороны недропользователей для получения лицензий на геологическое изучение с целью поисков и оценки месторождений АБЦМ. Это подтверждается тем фактом, что почти 78% всех действующих лицензий на АБЦМ в России, выданных по «заявительному принципу», приходится на регионы, входящие в Дальневосточный ФО. Кроме того, интерес к указанным регионам значительно вырос после вступления в силу приказа Минприроды России № 299 от 14.05.2019 об отмене ограниче-

ния на наличие прогнозных ресурсов категории P_1 и (или) P_2 при получении лицензии по «заявительному принципу».

Анализ рассмотрения поданных заявок на АБЦМ показывает, что около 50% из них удовлетворяются, остальные заявки возвращаются заявителям до их рассмотрения либо отклоняются по его результатам. Динамика выдачи лицензий практически повторяет динамику удовлетворения заявок, разница лишь во времени между двумя событиями.

Основные причины отклонения заявок после рассмотрения:

- наличие в запрашиваемых границах участков недр, предоставленных в пользование;
- наличие в границах участка недр, в отношении которого подана заявка, прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых кат. P_1 и (или) P_2 (включая территории ДВФО, АЗРФ и Иркутской области до 2019 г.);
- наличие запасов полезных ископаемых;
- несоответствие требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации о недрах к пользователю недр;
- нахождение на расстоянии от действующей лицензии разных пользователей недр менее 5 км;
- наличие особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Причины возврата и отклонения при рассмотрении заявок на геологическое изучение недр позволяют сделать вывод о том, что часть заявителей не обладает достаточной квалификацией для получения



Рис. 2. Объём планируемых инвестиций на АБЦМ, согласно проектам с положительной экспертизой, по механизму «заявительного принципа»

Всего на АБЦМ за 2014–2020 гг.
Фактическое финансирование:
19,9 млрд руб.



Рис. 3. Динамика фактического финансирования ГРР на АБЦМ по лицензиям «заявительного принципа», млн руб.

всех необходимых сведений. Кроме того, существует проблема несовершенства отраслевых информационных ресурсов и систем, что ставит задачу по их дальнейшей модернизации, наполнению, а также популяризации среди заинтересованных лиц.

Согласно условиям пользования недрами, недропользователь обязан в установленный срок подготовить и утвердить проект на проведение работ по геологическому изучению недр, в котором отражаются планируемые объёмы, стоимость и сроки работ. На рис. 2 видно, что планируемые инвестиции с года начала выдачи лицензий по «заявительному принципу» на АБЦМ ежегодно увеличиваются [2]. Это связано с наращиванием количества выдаваемых лицензий указанного вида и, соответственно, с увеличением проектов на проведение работ с положительным решением экспертизы по ним.

Фактический объём финансирования ГРР на АБЦМ за счёт средств недропользователей по лицензиям, выданным по «заявительному принципу», ежегодно увеличивается (рис. 3). При этом затраты недропользователей значительно меньше проектных показателей (по материалам рассмотрения результатов ГРР на ТПИ Департаментов по недропользованию в ФО). Рост обусловлен, прежде всего, увеличением количества действующих лицензий данного вида. Стоит отметить, что в 2020 г. почти 70% от всего объёма финансирования ГРР на АБЦМ по лицензиям «заявительного принципа» приходятся на золото, а за период с 2016 по 2020 гг. доля составляет 66%.

Планируемый объём затрат недропользователей на геологоразведочные работы на АБЦМ в 2021 г. по лицензиям «заявительного принципа» предполагает значительное их увеличение – более чем в 2 раза по сравнению с 2020 г. Однако сложившаяся практика и оценка по конкретным лицензиям по-

казывают несоответствие планируемых и фактических затрат. Поэтому в 2021 г. можно ожидать увеличения фактических объёмов финансирования, но они будут меньше планируемых.

Основным результатом работ по геологическому изучению участка недр, включающему поиски и оценку месторождений ПИ, является прирост запасов путём их утверждения государственной (территориальной) комиссией по запасам. Таким образом, по состоянию на 01.01.2021 г. прирост запасов (ABC₁+C₂) АБЦМ от деятельности недропользователей на участках недр, полученный ими по «заявительному принципу», составил [1]:

- золото – 53,92 т, в том числе (рис. 4):
- коренное – 35,37 т (66%),
- россыпное – 18,55 т (34%);
- серебро (как попутное ПИ) – 34,7 т;
- платина – 24,4 кг.

По остальным видам АБЦМ, алмазам, никелю, кобальту, меди, свинцу и цинку прирост запасов отсутствовал.

По предварительным данным в I квартале 2021 г. в результате экспертизы полученный прирост запасов россыпного золота составил 0,87 т.

По результатам деятельности недропользователей в рамках механизма «заявительного принципа» после постановки на Государственный баланс запасов выдано 96 лицензий на разведку и добычу ПИ, по ним добыто около 3 т россыпного золота.

На начало 2021 г. прирост запасов коренного золота обеспечен пятью объектами в рамках четырёх лицензионных участков, россыпного золота – получен на 100 лицензионных участках.

При этом на участках недр, где осуществлялись работы в рамках действия механизма «заявительного

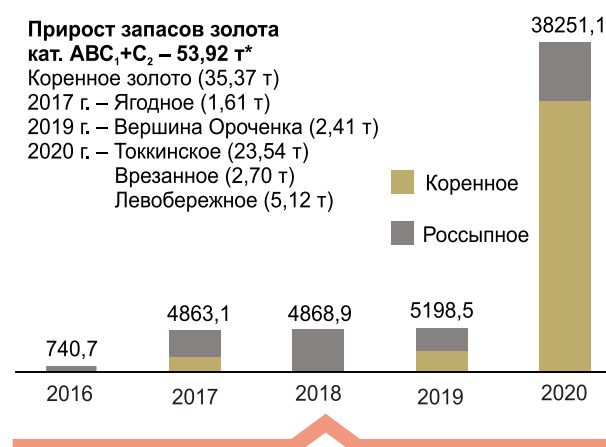


Рис. 4. Прирост запасов золота по лицензиям «заявительного принципа», кг; *с учётом округления

принципа», были выявлены и поставлены на баланс объекты коренного золота, согласно данным государственной экспертизы [1], характеризующиеся наличием либо ранее проводимых работ различных стадий, либо непосредственной близостью к известным месторождениям. В последнем случае – отработываемых предприятиями, аффилированных с недропользователями, чьи лицензии были выданы по механизму «заявительного принципа». Указанное обстоятельство не позволяет относить поставленные на баланс месторождения к полностью новым объектам, поскольку территория проводимых работ обладала известным потенциалом рудоносности, а не была слабоизученной и высокорисковой в части выявления запасов. Из чего следует, что в перспективе работы, ведущиеся на аналогичных участках недр, приведут к дальнейшему приросту запасов коренного золота и других попутных компонентов. Соответственно, в настоящее время для определения результативности ГРП в рамках действия механизма «заявительного принципа» на полностью новых площадях в части воспроизводства МСБ рудных месторождений АБЦМ пока отсутствуют необходимые данные.

В свою очередь, малое количество коренных месторождений (5), несмотря на их значимый вклад в общий прирост запасов золота, не даёт возможности проведения детальной оценки результативности ГРП. В связи с чем анализ базировался на объектах россыпного золота, которые представлены статистически значимой выборкой – 100 единиц.

Для определения результативности ГРП авторами предложено использовать удельные показатели: прирост запасов компонента (металла) на квадратный километр лицензионного участка и на одну лицензию, затраты недропользователя на ГРП на квадратный километр лицензионного участка и на 1 кг прироста запасов компонента (металла).

Приказом Минприроды РФ № 583 установлено, что размер лицензионного участка не должен превышать 100 км². Однако переданные для ГИН участки недр не тождественны указанному значению и характеризуются значительной вариативностью. В связи с чем для анализа имеющейся выборки была использована дополнительная градация, представленная четырьмя группами: первая – участки недр до 25 км², вторая – от 25 до 50 км², третья – от 50 до 75 км², четвёртая – от 75 км².

В результате установлено, что наиболее востребованными для лицензирования и продуктивными в части прироста запасов являются объекты площадью до 25 км², при этом минимальный (min) размер участка в этой группе равен 0,12 км², максимальный (max) – 23,6 км², а средний – 7,0 км² (рис. 5). Также

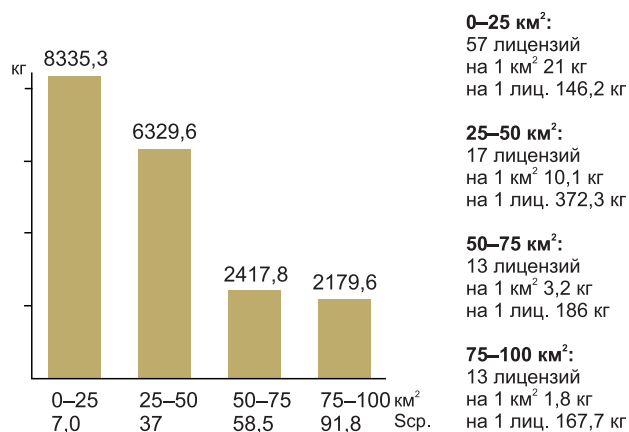


Рис. 5. Прирост запасов россыпного золота (кат. ABC₁+C₂) по группам площадей лицензионных участков

на участки первой группы приходится 43% от полученного прироста запасов россыпного золота и более половины от количества лицензий, по которым утверждены запасы россыпного золота.

Далее, по мере увеличения площади лицензионных участков, для объектов, входящих во вторую, третью и четвёртую группы, отмечено уменьшение количества лицензий и соответственно их результативности по приросту запасов золота.

На объекты с площадью от 25 до 50 км² приходится 33% от полученного прироста запасов россыпного золота, их средняя площадь составляет 37 км² (min – 26,6 км², max – 47,8 км²). Участки недр в группе 50–75 км² имеют долю в 13% в приросте запасов россыпного золота, при среднем размере площади объекта в 58,5 км² (min – 50,4 км², max – 68,3 км²). Группа объектов с площадью 75–100 км² обеспечила 11% от всего прироста запасов, средняя площадь участков составляет 91,8 км² (min – 75,6 км², max – 99,9 км²).

Представленные результаты указывают на то, что с появлением механизма «заявительного принципа» у недропользователей в рамках правового поля возникла возможность получить в пользование участки недр с достоверной информацией о локализации запасов полезных ископаемых. Соответственно, можно предположить, что недропользователи обладали сведениями, где проводить ГРП и какой будет продуктивность в части прироста запасов таких участков недр. Данное предположение подтверждается средним показателем прироста запасов россыпного золота на 1 км² (21 кг), который значительно выше, чем в группах (2–4) с большими площадями, а также существенным преобладанием лицензионных

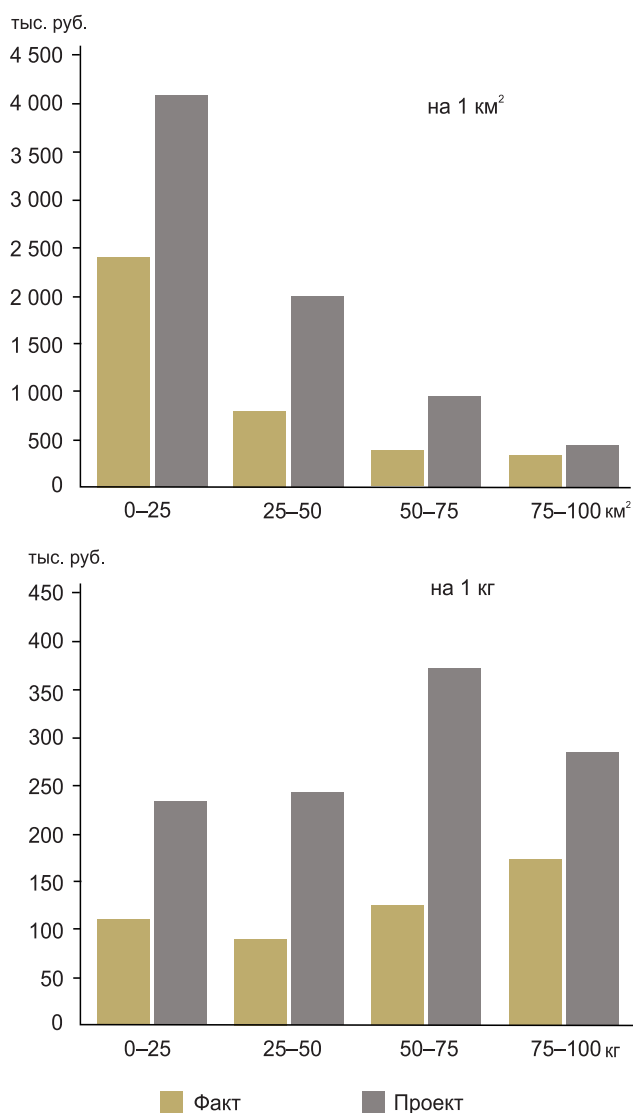


Рис. 6. Фактическое и проектное финансирование работ на 1 км² и на 1 кг прироста, по лицензионным участкам с приростом запасов россыпного золота по группам их площадей

участков с малыми площадями, по которым был получен прирост запасов.

Чуть меньший прирост россыпного золота на участках недр второй группы, от 25–50 км², при значительно меньшем количестве объектов также свидетельствует о наличии у недропользователей определённых сведений о локализации россыпного золота с высокой степенью её достоверности. При этом полнота информации меньше по сравнению с первой группой.

Соответственно, только участки недр третьей и четвёртой групп отражают «истинную» сущность действия механизма «заявительного принципа», на-

правленную на геологическое изучение с целью воспроизводства МСБ, где нет информации, позволяющей чётко определить наличие продуктивной территории, и для прироста запасов полезного ископаемого требуется полноценное проведение геологоразведочных работ.

Оценка фактического и проектного финансирования работ на 1 км² по лицензиям с утверждёнными запасами россыпного золота подтвердила сделанные ранее выводы. Из рис. 6 следует, что недропользователи уверенно вкладывают свои средства в участки с малыми площадями первой группы (высокопродуктивные), где риск не получить результат практически отсутствует, поскольку им, вероятно, известно о локализации запасов полезного ископаемого. При этом распределение объёмов финансирования работ в целом по группам на 1 км² полностью повторяет аналогичное в части прироста запасов (см. рис. 5).

Показатели фактического и проектного объёмов финансирования работ на 1 кг полученного прироста запасов россыпного золота также показывают достаточно высокие значения на лицензионных участках первой группы с малыми площадями (см. рис. 6).

Сравнение удельных затрат на прирост 1 кг золота показало близость значений на объектах первой и третьей групп, в диапазоне 90–100 тыс. руб., при минимальной характеристике во второй (75 тыс. руб.) и максимальной в четвёртой (143 тыс. руб.) группах. Указанное различие может быть обусловлено территориальными особенностями проведения работ (см. рис. 2).

Среди 17 субъектов Российской Федерации наибольший прирост запасов россыпного золота по лицензиям, выданным по «заявительному принципу», получен в Иркутской области (18,8 %), Республике Бурятия (16,9 %) и Хабаровском крае (14,4 %) (рис. 7). Наибольшее количество объектов, по которым получен прирост запасов россыпного золота, приходится на Амурскую область (21 %), далее следуют Республика Бурятия (16 %), Хабаровский край (13 %) и Иркутская область (12 %).

Следует отметить определяющий вклад объектов первой и второй групп в прирост запасов в большинстве субъектов РФ (8 и 3 – количество регионов в первой и второй группах, соответственно), включая регионы только с наличием таких участков недр. Позиция третьей группы является ведущей в Кемеровской области – Кузбассе и единственной в Чукотском АО. Объекты четвёртой группы обеспечили значимый вклад в 3 регионах – Амурской области, Забайкальском и Красноярском краях – и весь прирост запасов в Республике Алтай.

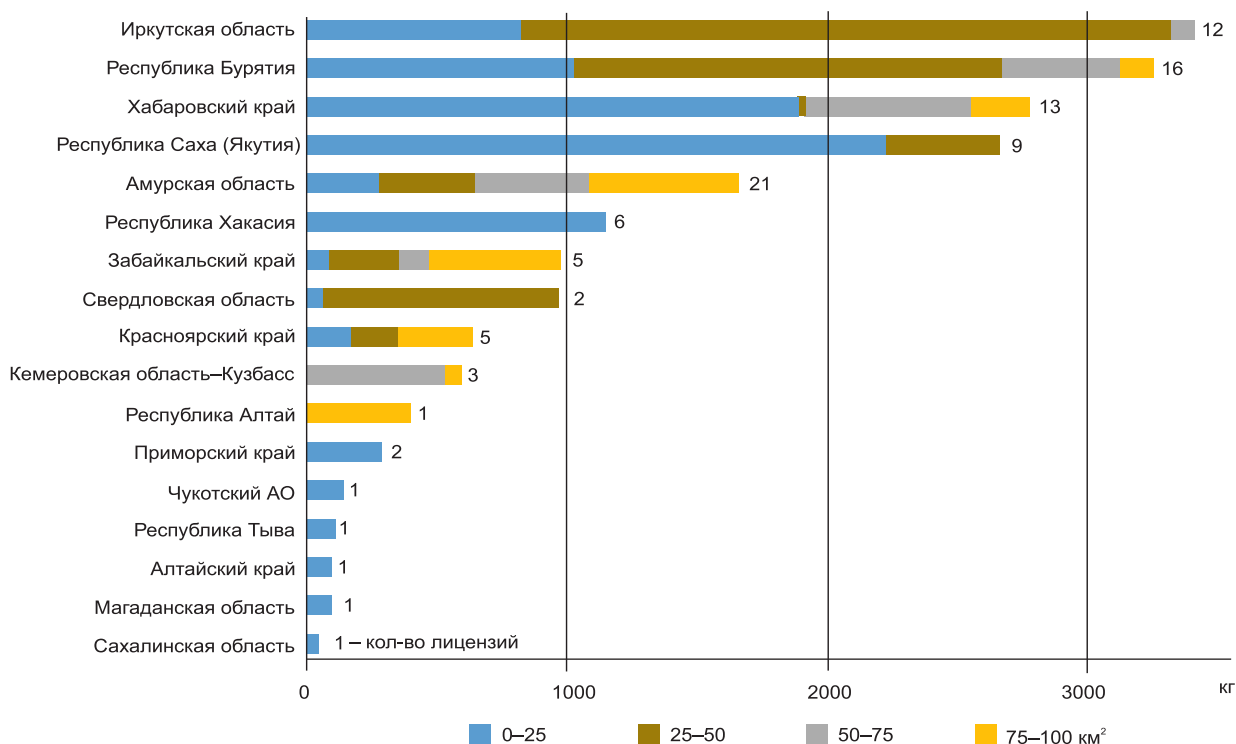


Рис. 7. Прирост запасов россыпного золота в субъектах РФ по группам площадей лицензионных участков

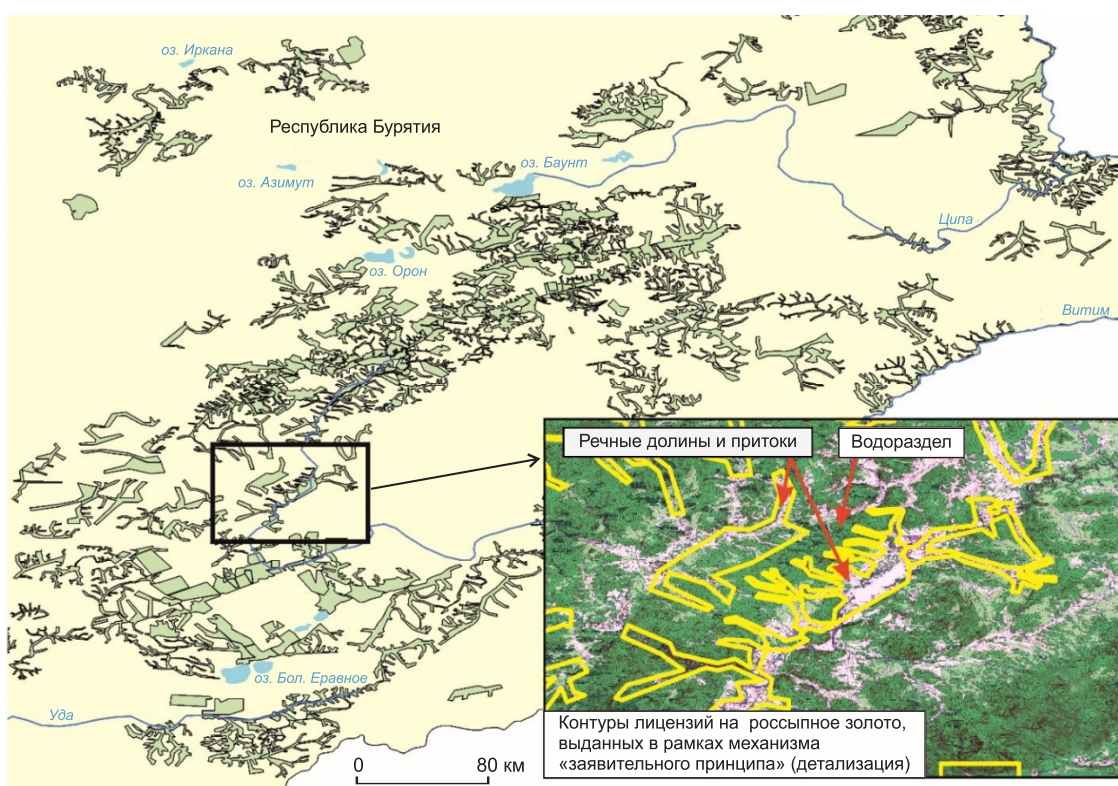


Рис. 8. Действующие лицензии на россыпное золото на территории Республики Бурятия, выданные по «заявительному принципу», по состоянию на 01.06.2021. По данным ФГИС «АСЛН»

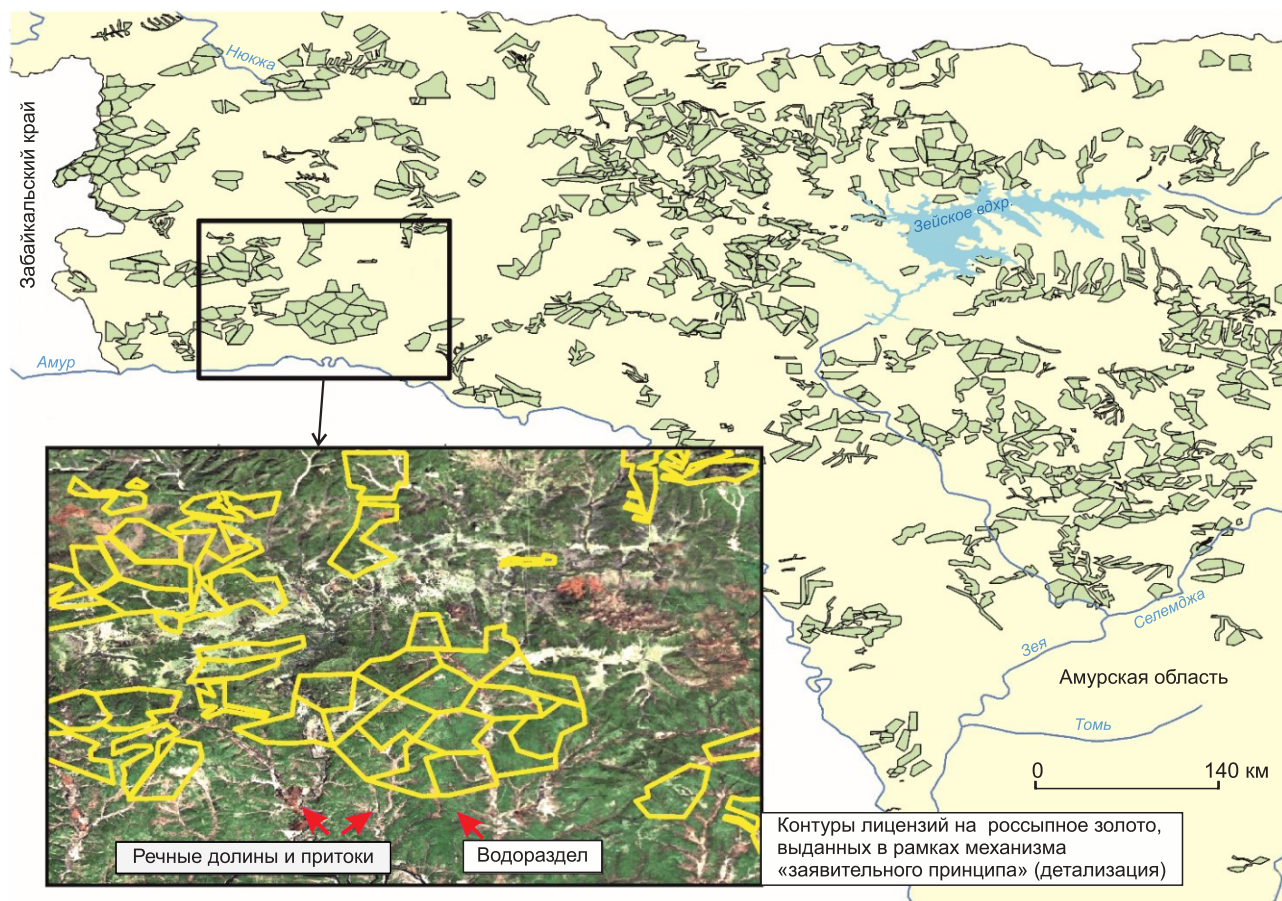


Рис. 9. Действующие лицензии на россыпное золото на территории Амурской области, выданные по «заявительному принципу», по состоянию на 01.06.2021. По данным ФГИС «АСЛН»

В среднем от момента выдачи лицензии до момента утверждения запасов в ГКЗ/ТКЗ для всех объектов с полученным приростом запасов проходит 3,5 года.

С учётом имеющихся тенденций реализации механизма «заявительного принципа», выраженной динамикой подачи заявок, их удовлетворения и выдачи лицензий, результативности ГРР, можно допустить, что максимальный прирост запасов россыпного золота ожидается в 2022–2023 гг.

При этом в перспективе, по мере исчерпания задела объектов, по которым имеется информация о локализации запасов полезных ископаемых, существует высокий риск снижения результативности реализации механизма «заявительного принципа». В результате имеющееся положительное воздействие на снижение негативных процессов развития МСБ россыпных месторождений золота, где наблюдается долговременная тенденция спада (в среднем -2% в год, наблюдается убыль), может стать минимальным.

Соответственно, перелом сложившейся тенденции в реализации механизма «заявительного принципа» в части объектов россыпного золота требует адекватного наращивания объёмов затрат в реальном выражении (с учётом инфляции) на ГРР на участках недр, где нет достаточной информации о локализации запасов, сопоставимой с высокопродуктивными объектами первой и отчасти второй групп.

Увеличение затрат на ГРР может способствовать развитию рынка сервисных компаний, предоставляющих услуги в части выполнения работ по ГИН. В целом малое количество результативных участков по сравнению с числом выданных лицензий может объясняться отсутствием у недропользователей, получивших лицензии по механизму «заявительного принципа», соответствующего кадрового обеспечения, необходимых знаний и общей информированности, технического и технологического обеспечения. Требуется также создание законодательной основы финансового регулирования по привлечению

заемного капитала для работы предприятий, осуществляющих ГИН по указанному механизму.

Полученные данные на основе предложенных показателей результативности ГРР на высокопродуктивных объектах также могут служить базовым ориентиром для экспертизы новых проектов на ГИН, а также использоваться для мониторинга эффективности деятельности недропользователей, осуществляющих работы по «заявительному принципу».

Важным аспектом, влияющим на дальнейшее развитие механизма «заявительного принципа» и его результативность, является наличие существенных различий в геометрических параметрах участков недр, как с выявленными запасами, так и с пока не достигнутым положительным результатом. Сравнение Республики Бурятия и Амурской области, входящих в число наиболее востребованных регионов у недропользователей в части пространственного распределения действующих лицензий по механизму «заявительного принципа», показало, что в первом случае (рис. 8) контуры лицензий, выданных на россыпное золото, в целом соответствуют гидросети района проведения работ, повторяя долины рек и их притоков. Во втором случае (рис. 9) участки недр массово характеризуются «площадными» контурами, захватывая не только долины, но и водоразделы –

гребни хребтов, гор. При этом в Амурской области имеет место и сопряжение границ участков недр, что приводит к полной «блокировке» территории. Следовательно, можно сделать вывод о том, что цель взятия таких лицензий со стороны недропользователей лежит вне плоскости ГИН, а в препятствовании проведения работ на выявление оруденения полезных ископаемых как со стороны других недропользователей, так и за счёт средств федерального бюджета. Острота проблемы усугубляется тем, что потенциальные рудоносные структуры, являющиеся основой развития и воспроизводства МСБ, не соответствуют административному делению страны, а носят трансграничный характер. В результате становится невозможным их комплексное изучение в случае, когда в одном субъекте Российской Федерации территория «заблокирована», а в другом нет.

Для исключения выявленных недостатков в лицензировании по «заявительному принципу» представляется целесообразным закрепить в требованиях более подробное обоснование площади и контуров участков при подаче заявки на ГИН, а также исключить возможность для заявителя указывать одновременно коренное и россыпное золото в качестве вида полезного ископаемого, на поиски которого планируется проведение работ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Федеральная государственная автоматизированная система лицензирования недропользования (ФГИС «АСЛН»)* [Электронный ресурс]. – URL: <https://asln.rosnedra.gov.ru/>. (дата обращения 29.06.2021)
2. *Федеральная государственная информационная система «Справочно-информационная система результатов экспертизы проектов и смет на геологическое изучение недр» (ФГИС «СИБД»)* [Электронный ресурс]. – URL: <https://sibd.rfgf.ru/>. (дата обращения 29.06.2021)

REFERENCES

1. *Federal State Automated System for Licensing Subsoil Use*, available at: <https://asln.rosnedra.gov.ru/>. (29.06.2021) (In Russ.)
2. *Federal state information system “Reference information system of the results of the examination of projects and estimates for the geological study of subsoil”*, available at: <https://sibd.rfgf.ru/>. (29.06.2021) (In Russ.)