

## СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ И ДОБЫЧИ В РОССИИ

ОКТАБРЬ 2014 Г.



KINROSS



## КОРПОРАЦИЯ КИНРОСС ГОЛД: ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

1. «Привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую промышленность Российской Федерации», октябрь 2011 г.
2. «Влияние прямых иностранных инвестиций на социально-экономическое развитие Дальнего Востока», октябрь 2013 г.
3. «Стимулирование инвестиций в недропользование: предложения по развитию геологического изучения и добычи в России», октябрь 2014 г.

**KINROSS**

# СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ГЛАВНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ДИРЕКТОРА КОРПОРАЦИИ КИНРОСС ГОЛД ПОЛА РОЛЛИНСОНА.....	2
1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ВЕДУЩИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ЮРИСДИКЦИЯХ: КАНАДЕ, БРАЗИЛИИ, ЧИЛИ И АВСТРАЛИИ.....	5
1.1. ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ ЗАЯВКИ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ .....	5
1.2. ТРЕБОВАНИЯ ПО ГЕОЛОГИЧЕСКОМУ ИЗУЧЕНИЮ, ВЫПОЛНЕНИЕ КОТОРЫХ НЕОБХОДИМО ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ДОБЫЧУ .....	8
1.3. ОТНЕСЕНИЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ЗОЛОТА К РАЗРЯДУ СТРАТЕГИЧЕСКИХ .....	9
1.4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	10
2. СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА В КАНАДЕ, АВСТРАЛИИ, ЧИЛИ И БРАЗИЛИИ .....	11
3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О НЕДРАХ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА .....	16
3.1. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВОК НА ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ ДЛЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ .....	16
3.2. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ ИЗ СТ. 6 ЗАКОНА «О НЕДРАХ» НОРМЫ О ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НА УЧАСТКЕ НЕДР РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕМ НЕДР ТОЛЬКО ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР НА ДАННОМ УЧАСТКЕ .....	18
3.3. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ ПОРОГА ПО ЗАПАСАМ КОРЕННОГО ЗОЛОТА ДО 250 ТОНН.....	21
3.4. ОБОБЩАЮЩАЯ ТАБЛИЦА ПРЕДЛАГАЕМЫХ ИЗМЕНЕНИЙ .....	24
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИКА ПО ГЕОЛОГОРАЗВЕДКЕ И РАЗРАБОТКЕ ЗОЛОТОНОСНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ В ВЕДУЩИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ЮРИСДИКЦИЯХ.....	27
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ ПО ЛИЦЕНЗИРОВАНИЮ В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ.....	31
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОЕКТЫ В РОССИИ И ДРУГИХ СТРАНАХ С ЗАПАСАМИ, ПРЕВЫШАЮЩИМИ ПОРОГ В 50 ТОНН КОРЕННОГО ЗОЛОТА .....	35

# ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ГЛАВНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ДИРЕКТОРА КОРПОРАЦИИ КИНРОСС ГОЛД ПОЛА РОЛЛИНСОНА



Председателю Правительства Российской Федерации  
Дмитрию Анатольевичу Медведеву

Уважаемый Дмитрий Анатольевич,

Данное исследование подготовлено в ответ на предложение, сделанное 23 мая 2014 г. Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным в рамках работы Петербургского международного экономического форума на встрече с руководителями глобальных компаний, активно развивающих свой бизнес в России. На этой встрече я имел честь представить господину Президенту три конкретных предложения, направленных на улучшение системы нормативно-правового регулирования и создание благоприятного климата для увеличения потока иностранных инвестиций в горнодобывающую отрасль России. Господин Президент предложил сформулировать высказанные предложения более подробно в письменной форме и передать на рассмотрение возглавляемого Вами Правительства. Результатом нашей работы стал данный документ, в котором содержится как комплексный анализ соответствующих нормативно-правовых аспектов, так и более подробное изложение предложений, изначально сделанных мною в Санкт-Петербурге.

Корпорация Кинросс Голд активно инвестирует в развитие бизнеса в Российской Федерации на протяжении почти 20 лет. За это время Компания вложила более трех миллиардов долларов в приобретение и эксплуатацию четырех золотоносных рудников в Магаданской области и Чукотском автономном округе. В настоящее время Кинросс владеет и ведет добычу на золото-серебряных рудниках Купол и Двойной на Чукотке. На Чукотке и в Магадане у нас более 2 200 штатных сотрудников, более 97 % которых являются гражданами Российской Федерации. В 2010 г. Кинросс вошел в состав возглавляемого Вами Консультативного совета по иностранным инвестициям в России (КСИИ) и с тех пор играет активную роль в его работе.

Мы считаем, что в России открываются неограниченные возможности для инвестиций в разведку и добычу полезных ископаемых. Наш собственный опыт работы в России считаем в высшей степени положительным. Мы с удовлетворением отмечаем, что операционные условия в России более благоприятны по сравнению с другими крупнейшими горнодобывающими юрисдикциями, где мы ведем бизнес. Однако, несмотря на всю историю успешного многолетнего присутствия компании в России, в мировом горнодобывающем сообществе

все еще сильны негативные представления о России и сложностях, с которыми сталкивается бизнес в стране. На сегодняшний день Кинросс – это единственная крупная международная горнодобывающая компания, инвестировавшая значительные средства в проекты в сфере добычи полезных ископаемых в России.

Для того чтобы внести свой вклад в изменение ситуации, в 2011 г. под эгидой КСИИ Корпорация Кинросс Голд подготовила исследование «Привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую промышленность Российской Федерации». В исследовании была предпринята попытка показать, как изменения в законодательные и нормативные акты, регулирующие сферу недропользования в России, способны привлечь дополнительные иностранные инвестиции в горнодобывающую промышленность, а также были предложены направления проведения реформ в 15 областях. Исследование было положительно встречено профильными министерствами и ведомствами; некоторые из предложенных реформ были реализованы в той или иной мере.

В 2013 г. Кинросс выступил спонсором исследования, проведенного Российской экономической школой и рассматривавшего существующее и потенциальное влияние прямых иностранных инвестиций на развитие Дальнего Востока России. В исследование был включен опрос местных представителей органов государственной власти, которые положительно оценили влияние иностранных инвестиций на развитие региона, что в свою очередь указывает на то, какую позитивную роль способны сыграть дополнительные объемы иностранных инвестиций в совокупности с различными государственными инициативами для региона. Мы считаем, что изменение системы регулирования сферы инвестиций и недропользования способно привлечь дополнительные средства в геологическое изучение дальневосточных территорий при относительно небольшой финансовой поддержке со стороны федеральных властей.

Кинросс провел эти исследования с искренним желанием способствовать проведению конструктивных реформ системы нормативно-правового регулирования в России, которые помогут привлечь дополнительные инвестиции в геологоразведку и разработку полезных ископаемых, что в свою очередь позволит России более полно использовать свои природные богатства для ускорения экономического и социального развития страны. Рад заме-

нить, что представители органов государственной власти и компаний, работающих в горнодобывающей отрасли, осознают, что данные реформы не нацелены на получение конкурентных преимуществ, а необходимы для общего блага.

На встрече в Санкт-Петербурге 23 мая этого года я предложил Президенту России В. В. Путину рассмотреть возможность осуществления трех конкретных изменений в регулировании недропользования, которые, по нашему мнению, дадут четкий и недвусмысленный сигнал как российским, так и иностранным горнодобывающим компаниям о том, что российское правительство по-настоящему заинтересовано в привлечении дополнительных инвестиций в горнодобывающий сектор. Суть этих предложений в следующем:

**1. Пересмотреть ограничения и порядок рассмотрения заявок на геологическое изучение участков, содержащиеся в Приказе Министерства природных ресурсов и экологии РФ № 61 от 15.03.2005 г. (ред. от 27.01.2014 г.).** Представители отрасли изначально с воодушевлением восприняли изменения, принятые в данный Порядок. Однако, несмотря на то что эти изменения являются безусловно позитивным шагом вперед, при ближайшем рассмотрении они вряд ли будут способствовать привлечению новых инвестиций в геологоразведку. Подходы к этому вопросу в других ведущих мировых горнодобывающих юрисдикциях свидетельствуют, что более либеральный режим регулирования обеспечивает необходимые стимулы для геологоразведочных компаний брать на себя финансовые и иные риски, связанные с инвестициями в разведку полезных ископаемых. В связи с тем что вся тяжесть таких рисков ложится на геологоразведочные компании, увеличение лицензионной территории не несет в себе заметных рисков для государства.

**2. Снять ограничение, содержащееся в Статье 6 закона Российской Федерации «О недрах» и требующее проведения полного геологического изучения месторождений федерального значения до получения разрешения на их разработку.** Согласно этому положению, компания обязана провести геологическое изучение всей площади лицензионного участка, который может занимать сотни квадратных километров и на что могут потребоваться годы, прежде чем ей будет предоставлено право на разработку, которая в свою очередь является источником дохода для покрытия уже понесенных расходов на изучение и разработку.

Данное ограничение является существенным сдерживающим фактором для инвестиций; в других крупных горнодобывающих юрисдикциях оно отсутствует. Его снятие даст компаниям возможность начать добычу сразу после принятия решения об экономической эффективности разработки месторождения, что соответствует стандартной мировой практике. Это в свою очередь приведет к созданию новых рабочих мест для местного населения, увеличит налоговые поступления и будет способствовать экономическому развитию региона в целом. Государство не несет практически никаких рисков, если, устранив это препятствие, позволит инвесторам и горнодобывающим компаниям принимать решения о начале добычи исходя из соображений экономической целесообразности. Чем раньше принимается такое решение, тем раньше создаются новые рабочие места и начинаются выплаты налога на прибыль и других платежей в рамках лицензионных обязательств.

**3. Пересмотреть концепцию отнесения месторождений к разряду «стратегических», когда речь идет об иностранных инвестициях.** Порог в 50 тонн коренного золота стал важнейшей причиной резкого падения объемов работ по поиску золотоносных месторождений. Это в свою очередь ставит под вопрос открытие новых месторождений, без которых невозможно поддержание объемов добычи золота в России на рекордных уровнях последних лет. Сравнение с практикой, принятой в других ведущих горнодобывающих юрисдикциях, показывает, что отсутствие подобных ограничений стимулирует геологоразведку при том, что за государством все равно остается последнее слово в вопросах регулирования иностранных инвестиций.

В данном исследовании мы попытались кратко рассмотреть три перечисленных выше вопроса, а также сравнить, как практика регулирования этой сферы в Канаде, Австралии, Чили и Бразилии соотносится с нормами, принятыми в России. Следует признать, что в некоторых областях, таких как, например, налогообложение, сравнение по многим параметрам оказывается в пользу России. Однако в том, что касается вопросов, рассматриваемых в данном исследовании, российское законодательство выступает в качестве сдерживающей силы для новых инвестиций как со стороны зарубежных, так и отечественных инвесторов. Статистический анализ и приложения к данному исследованию содержат дополнительные свидетельства того, что

более открытые и четкие ориентиры для инвесторов и горнодобывающих компаний (в том числе небольших) могут стимулировать расширение геологоразведки, увеличение инвестиций и ускоренную разработку месторождений. На сегодняшний день срок выхода на этап добычи новых проектов в горнодобывающей отрасли может достигать 15 лет (по оценке SRK Exploration). Как показано в Приложении 1, снижение числа новых месторождений в России (как, впрочем, и во всем мире) может сделать проблематичным удовлетворение спроса со стороны быстро растущих рынков и, возможно, привести к длительной стагнации в отрасли.

Мы считаем, что реформы, предложенные в данном исследовании, будут способствовать ускорению экономического развития России, в первую очередь Дальнего Востока. Профильные министерства и ведомства, такие как Министерство природных ресурсов и экологии России (Минприроды) и Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), в последнее время прилагают значительные усилия по реформированию режима недропользования, однако изменения могли бы происходить быстрее. Для облегчения этого процесса в исследование включен анализ законодательства и предложения по изменению формулировок соответствующих норм, приказов и законов. Они находятся в Разделе 3 настоящего исследования. Мы выражаем признательность компании SRK Exploration и юридической фирме Norton Rose Fulbright за участие в подготовке данного исследования.

Сегодня, как и на протяжении последних пяти лет, Кинросс Голд готов и намерен работать в тесном контакте с представителями российского правительства и таких организаций, как Союз золотопромышленников России, Горнорудный консультативный совет и КСИИ, над разработкой наиболее значимых и действенных изменений в существующие нормы и законодательные акты, регулирующие эти и другие важные для отрасли вопросы. Мы уверены, что будущее геологоразведки и горнодобычи в России зависит от принимаемых сегодня решений, и в этой связи обращаемся к Вам с просьбой рассмотреть данные предложения.

С глубоким уважением,

**Пол Роллинсон**

Главный исполнительный директор  
Корпорации Кинросс Голд  
Торонто (Канада)

# 1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ВЕДУЩИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ЮРИСДИКЦИЯХ: КАНАДЕ, БРАЗИЛИИ, ЧИЛИ И АВСТРАЛИИ

Данный раздел содержит краткий обзор и сравнение различных подходов к регулированию горнодобывающей отрасли в Канаде, Бразилии, Чили и Австралии в следующих областях:

- подача заявок на геологическое изучение и пользование недрами;
- требования к заявителю на получение лицензии на пользование недрами, а именно необходимость проведения полного геологического изучения лицензируемого участка до начала его разработки;
- пороги по запасам полезных ископаемых, превышение которых может привести к пересмотру возможности иностранного инвестирования в золотодобычу.

Цель данной главы – показать, чем различаются нормативные акты и практика их применения в России и других крупных горнодобывающих юрисдикциях, а также проследить, как инвесторы относятся к работе в условиях существующих инвестиционных режимов в каждой из этих стран.

## 1.1. ПРОЦЕДУРА ПОДАЧИ ЗАЯВКИ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ

В общем и целом процедура получения права на пользование недрами в большинстве крупных горнодобывающих юрисдикций организована по принципу «первым пришел, первым получил», создающему необходимую конкуренцию со всеми вытекающими преимуществами для государства. Более того, некоторые из этих юрисдикций также предоставляют финансовые и иные льготы для стимулирования геологоразведочной деятельности, как указано в Приложении 1.

В России в начале 2014 г. были внесены определенные изменения в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изуче-

ния недр (см. Приказ Минприроды России от 15.03.2005 N 61 (ред. от 27.01.2014)), впервые дающие возможность подачи заявок на пользование недрами на территории всей страны. Новый порядок призван стать шагом на пути совершенствования системы распределения лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых. Это положительное изменение. Однако, как показывает третий раздел настоящего доклада, существуют значительные возможности для дальнейшего совершенствования нового порядка, позволяющие сделать его более привлекательным в плане стимулирования геологоразведочных работ и инвестиций.

## Канада

Координация законодательной деятельности в сфере лицензирования и минеральных ресурсов осуществляется органами власти провинций/территорий. В каждой провинции/территории существует свое собственное законодательство в области горнодобычи, экологии и охраны труда, регулирующее геологическую и горнодобывающую деятельность на соответствующей территории.

В большинстве случаев лицензии на пользование недрами предоставляются по принципу «первым пришел, первым получил». Приоритетным фактором в распределении лицензий является очередность подачи заявок. В Альберте, Новой Шотландии и на Острове Принца Эдуарда действует система «По усмотрению Короны». Она требует в качестве условия предоставления лицензии проведения консультаций с землевладельцами и местными общинами. Разведка может быть запрещена на территориях, «изъятых» из реестра земель, доступных для лицензирования, коренными народами и местными общинами.

Подача заявки на пользование недрами не представляет особого труда, особенно если она подается че-

рез интернет. Сроки рассмотрения четко оговорены на соответствующих веб-сайтах. Там же размещены подробные инструкции, касающиеся процесса подачи заявки. Информация об уже выданных лицензиях и информация по геологии провинции выкладывается в полном объеме в различных цифровых форматах на веб-сайтах провинций.

Существуют три типа лицензий: разрешение на геологическое изучение, геологоразведочная лицензия и лицензия на добычу. Разрешение на геологическое изучение необходимо для подачи заявки на геологоразведочную лицензию. Геологоразведочная лицензия дает владельцу право проводить изучение недр, но не обеспечивает права на использование или владение землей. За исключением согласованных объемов канав, шурфов и валового опробования компания не имеет права вести масштабную выемку земли, включая вскрышные работы, опытно-промышленную добычу, строительство шахт. Все виды деятельности, такие как бурение, проходка канав и шурфов допускаются, если они соответствуют принятым экологическим нормам. Геологоразведочная лицензия предоставляет держателю права на все природные металлические и неметаллические полезные ископаемые, в том числе уголь, соли, строительные материалы, золото, серебро и все редкие и драгоценные минералы и металлы на соответствующем участке, исключая песок, гравий, торф, газ и нефть. На держателя налагаются определенные обязательства по расходам, которые должны быть произведены на геологическое изучение/геологоразведочные работы. Они находятся в диапазоне от 5 до 20 долларов на гектар в год, увеличиваясь по мере прохождения срока действия лицензии. От держателя требуется регулярно предоставлять краткие отчеты о ходе геологоразведочных работ. Геологоразведочная лицензия может быть беспрепятственно передана третьей стороне. Передача лицензии на добычу требует специального согласования.

Срок действия геологоразведочной лицензии варьируется от провинции к провинции. Чаще всего это 1-2 года с возможностью продления в случае соблюдения необходимого уровня расходов на геологоразведочные работы. В провинции Альберта срок действия геологоразведочной лицензии составляет 14 лет без права продления.

Держатели геологоразведочной лицензий обладают эксклюзивным правом на их перевод в лицензию на добычу. Оценка возможного экологического ущерба и экологическая стратегия должны иметь комплексный характер для того, чтобы не допустить нанесения ущерба окружа-

ющей среде, рыбному хозяйству, перелетным птицам, коренному населению, местным сообществам и т.д.

Законодательство не накладывает никаких ограничений на владение минеральными ресурсами или их разработку по признаку гражданства или места проживания.

В некоторых провинциях для геологоразведочных проектов предусмотрены небольшие налоговые льготы и гранты. В Манитобе, к примеру, компания, занимающаяся геологоразведкой, может рассчитывать на помощь властей в размере до 200 000 долларов в год, что стимулирует геологоразведочные работы в провинции.

## Бразилия

Координация законодательной деятельности в сфере лицензирования и минеральных ресурсов осуществляется Национальным департаментом добычи (DNPM). DNPM – федеральное агентство, курирующее геологоразведку и добычу, отвечающее за развитие горнодобывающей отрасли, выдающее лицензии на геологоразведку и добычу и контролирующее их исполнение. Лицензии на пользование недрами предоставляются по принципу «первым пришел, первым получил». Лицензирование охватывает все природные минеральные ресурсы.

В Бразилии действуют три типа лицензий: на геологическое изучение, на геологоразведку и на добычу. Лицензия на геологическое изучение позволяет держателю проводить геологические изыскания на лицензионной территории без права заниматься коммерческой добычей. Подать заявку на получение лицензии на геологическое изучение участка можно через интернет. Лицензия выдается на пять лет и дает право проводить геологическое изучение участка максимальной площадью 50 га. Держатель вправе подать заявку на продление лицензии. В случае ее одобрения DNPM действие лицензии продлевается на срок до пяти лет.

Геологоразведочная лицензия предоставляется на срок от одного года до трех лет и может охватывать территорию от 50 до 10 000 гектаров. Лицензия может быть продлена один раз по усмотрению в DNPM по результатам рассмотрения промежуточного отчета держателя лицензии с детальным описанием результатов исследования территории на текущий момент, подтверждающим необходимость проведения дальнейших геологоразведочных работ. Заявка на продление должна быть подготовлена сертифицированным бразильским геологом или горным инженером и включать в себя план геологоразведочных

работ, бюджет, карты и географические координаты. Если после проведения геологоразведочных работ держатель лицензии не подает заявку на добычную лицензию, площадь выставляется на конкурс. Из поданных заявок DNPM выбирает заявку, которую сочтет в наибольшей мере соответствующей интересам развития горнодобывающего сектора. Если заявок в установленный законом 60-дневный срок не поступило, площадь считается открытой для новых предложений по системе отбора по праву очередности. Геологоразведочная лицензия может передаваться (целиком или частично) бразильским гражданам и юридическим лицам, зарегистрированным в Бразилии. Передача согласовывается с DNPM, где затем регистрируется.

Компания обязана подать заявку на получение лицензии на добычу полезных ископаемых не позднее двенадцати месяцев с момента утверждения DNPM ее отчета о результатах геологоразведочных работ. В отчете должны содержаться подробная информация о результатах исследования и доказательства экономической и технической целесообразности отработки месторождения. Лицензия на добычу полезных ископаемых предоставляется на основании постановления Министерства горного дела и энергетики. Лицензия на добычу действует до истощения месторождения полезных ископаемых.

Дополнительно к перечисленным выше типам лицензий в Бразилии существует также краткосрочное разрешение на ведение изыскательских работ. Оно выдается DNPM горнодобывающей компании для проведения геологического исследования местности посредством аэрометодов в целях сбора предварительной информации, необходимой для подготовки заявки на получение геологоразведочной лицензии. Площадь участка, на обследование которого выдается такое разрешение, не может превышать 12 000 квадратных километров. Разрешение на геологическое изучение действует не более 90 дней, в течение которых горнодобывающая компания имеет приоритетное право подать заявку на геологоразведочную лицензию в соответствующем районе.

Законодательство в Бразилии не ограничивает право на владение или разработку месторождений полезных ископаемых по признаку гражданства или места проживания. В законодательстве не делается никаких различий между бразильскими и иностранными компаниями, хотя существует требование, согласно которому держатель должен иметь бразильское гражданство или быть компанией, зарегистрированной в соответствии с законодательством Бразилии.

Государственная политика налогового благоприятствования создает особые условия для ведения бизнеса на той территории и в той отрасли, куда планируются инвестиции. В результате компании могут получить налоговые послабления, кредиты, финансирование и доступ к государственным программам поддержки бизнеса. Во всех штатах Бразилии действуют программы налогового стимулирования.

## Чили

Лицензии выдаются по принципу «первым пришел, первым получил». Заявки подаются в суд по гражданским делам. Эта процедура исключает возможность необоснованных административных решений. По сути, держатели лицензий обладают правом частной собственности на лицензионную площадь и могут перемещать или передавать ее третьим сторонам, передавать по наследству, использовать в качестве залога в банках. В общем и целом операции с геологоразведочными лицензиями регулируются тем же гражданским законодательством, что и сфера недвижимости. Лицензии охватывают все виды полезных ископаемых, кроме лития, газообразных и жидких углеводородов, урана, тория, гуано и угля, которые являются объектом более жесткого регулирования со стороны государства. Заявка на получение геологоразведочной лицензии подается в суд по гражданским делам в том регионе, в котором предполагается проведение работ. В случае одобрения местным судом заявка отправляется в Министерство горного дела для регистрации. Регистрация лицензии в Министерстве может занять более двух месяцев.

В Чили существуют два типа лицензий в сфере пользования недрами – на проведение геологоразведочных работ и добычу. Лицензия на геологоразведочные работы действует в течение двух лет и может быть продлена только один раз на двухлетний срок после сокращения на 50 % площади лицензионного участка. Законодательство требует, чтобы площадь геологоразведочной лицензии не превышала 5 000 гектар, однако никаких ограничений по числу лицензий у одного собственника нет. Держатель геологоразведочной лицензии имеет право перевести ее в добычную без конкурса, однако в этом случае требования суда и Министерства значительно строже, чем при подаче заявки на геологоразведочную лицензию. Этот процесс может занять несколько месяцев.

Горный кодекс Чили не делает различий между на-

циональными и иностранными частным лицами или компаниями в том, что касается подачи заявки на концессию. Ежегодные сборы за подтверждение права держания лицензии невысоки: от 0,34 доллара на гектар для лицензий на участки менее 300 гектар, до 2,76 доллара на гектар для участков более 3 000 гектар.

## Австралия

Вопросами минеральных ресурсов в шести штатах и Северной Территории (NT) Австралии занимается Департамент горного дела, минералов и энергетики или его эквивалент в каждой из юрисдикций. Все юрисдикции имеют свои собственные законы, регулирующие сферу минеральных ресурсов, которые по содержанию и администрированию очень схожи. Лицензии на пользование недрами предоставляются по принципу «первым пришел, первым получил». В случае одновременного получения департаментом нескольких заявок победитель определяется голосованием. Заявитель обязан подать заявку с указанием имеющихся в его распоряжении технических и финансовых ресурсов, которых должно быть достаточно для выполнения предусмотренных лицензией требований по минимальному объему расходов.

В стране существуют три типа лицензий в сфере недропользования – на проведение геологического изучения, геологоразведку и добычу. Лицензия на геологическое изучение предоставляется на четыре года с ограничением площади в 200 или 400 гектар и возможностью продления один раз на четыре года. Лицензия допускает перемещение и выемку грунта в объемах не более 500 тонн. Департамент может выдать разрешение на извлечение грунта в больших объемах.

Геологоразведочная лицензия предоставляется на пять лет с возможностью продления. Лицензии, запрошенные и полученные после 10 февраля 2006 г., предполагают отказ от 40 % площади лицензии в конце пятого года, в то время как для лицензий, полученных до этой даты, требовалось сокращение площади в конце как третьего, так и четвертого года действия лицензии на 50 %. Держатель геологоразведочной лицензии имеет право провести горные работы с выемкой не более 1 000 тонн грунта, извлечение грунта в больших объемах требует согласования с Департаментом.

Лицензия на добычу выдается на 21 год и может быть продлена. В Северной Территории существуют ограничения на максимальную площадь участка для производства работ. В штате Виктория получение лицензии

на добычу площадью более 260 гектар требует согласования с соответствующим Департаментом. В Западной Австралии максимальная площадь добычной лицензии, заявка на которую была подана до 10.02.2006, составляет 1 000 гектар. Площадь лицензий, выданных после 10.02.2006, определяется размером месторождения, а также территорией, необходимой для инфраструктуры рудника. Ограничения по размеру добычной лицензии отсутствуют в Южной Австралии. Заявка на добычную лицензию должна подаваться вместе с предложением по ведению добычи или отчетом с оценкой минеральных ресурсов, подготовленным компетентным лицом.

Ограничений на число лицензий, выдаваемых одному физическому или юридическому лицу, не существует, однако в Западной Австралии для получения каждой лицензии необходимо внести залог.

Горное законодательство Австралии не содержит никаких ограничений на владение лицензиями по признаку гражданства или места жительства.

## 1.2. ТРЕБОВАНИЯ ПО ГЕОЛОГИЧЕСКОМУ ИЗУЧЕНИЮ, ВЫПОЛНЕНИЕ КОТОРЫХ НЕОБХОДИМО ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ДОБЫЧУ

В рамках реформы регулирования сферы недропользования, начатой в начале 2000-х годов и завершенной в 2008 г., Правительство Российской Федерации стремилось защитить интересы государства в отношении месторождений «федерального» (стратегического) значения, которые потенциально могут перейти в собственность иностранных инвесторов. Согласно ч. 2 ст. 6 Закона РФ от 21.02.1992 г. N 2395-1 (в редакции от 28.12.2013 г. с изменениями от 23.06.2014 г.) «О недрах», подача горнодобывающей компанией (иностранном инвестором) заявки на получение лицензии на ведение добычи на участках недр федерального значения невозможна без предварительного полного геологического изучения соответствующей территории. Данное требование стало препятствием для иностранных инвестиций, так как инвестор фактически лишается свободы принятия решения о том, когда экономически целесообразно начать разработку месторождения.

Как свидетельствует приведенный ниже обзор, подобные ограничения в других юрисдикциях отсутствуют.

Страна	Описание
Канада	Обязательства по выводу проекта на определенный уровень до получения лицензии на промышленную разработку месторождения (т.е. оценка ресурсной базы) отсутствуют, хотя условия, прописанные в кодексах ведения горнодобывающей деятельности различных провинций, предполагают предоставление технико-экономического обоснования проекта или иных подобных свидетельств его реализации до подачи заявки. Заявки рассматриваются и удовлетворяются/отклоняются директором ведомства по выдаче лицензий на пользование недрами соответствующей провинции.
Бразилия	Полного геологического изучения всего месторождения не требуется. Тем не менее, необходимо подготовить отчет, содержащий оценку минеральных ресурсов. Для получения лицензии на добычу частному лицу или компании необходимо произвести ряд действий, среди которых изучение площади, идентификация минеральных ресурсов, получение положительного заключения по отчету о проведенных геологоразведочных работах со стороны соответствующего ведомства (DNPM), подача заявки на промышленную разработку, получение одобрения заявки органом экологического контроля, а также согласование плана по контролю за состоянием окружающей среды.
Чили	Полного геологического изучения всего месторождения не требуется. Необходимо подготовить отчет с оценкой минеральных ресурсов соответствующего участка.
Австралия	Полного геологического изучения всего месторождения не требуется. Необходимо подготовить отчет с оценкой минеральных ресурсов соответствующего участка.

*Более подробную информацию о геологоразведочных работах и добыче золота в данных странах можно найти в Приложении 1. Подробная информация по России содержится в Приложении 2.*

### 1.3. ОТНЕСЕНИЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ЗОЛОТА К РАЗРЯДУ СТРАТЕГИЧЕСКИХ

В России установлен порог в 50 тонн коренного золота, выше которого месторождения относятся к разряду стратегических. Такой порог представляется чрезвычайно низким. В целом по миру выше этого порога находятся примерно три четверти всех разрабатываемых месторождений золота (см. таблицу 16, Приложение 3). Как видно из обзора практики регулирования горнодобывающей отрасли рассматриваемых юрисдикций, только в России существуют ограничения и пороги для иностранных инвестиций в золотодобывающий сектор. В каждой из зарубежных стран, однако, национальное законодательство по контролю за иностранными инвестициями предоставляет государству право накладывать ограничения на любые иностранные инвестиции, которые противоречат национальным интересам. Низкий порог по запасам коренного золота для инвесторов является дополнительным ограничением, которое сдерживает иностранные инвестиции в разведку золотоносных месторождений и в конечном итоге тормозит разработку новых месторождений.

#### Канада

В Канаде не существует порога для месторождений золота, превышение которого влечет за собой перевод

их в разряд стратегических. Ограничения на промышленную разработку относятся только к:

- территориям, где подобные работы запрещены, как то национальные парки и заказники;
- месторождениям урана, где доля собственности компаний-нерезидентов не должна превышать 49 %, если иное не согласовано с властями страны или провинции. Исключения, по согласованию с федеральным правительством, возможны в случаях, когда доказано, что (i) проект остается под контролем канадской стороны или (ii) найти канадского партнера невозможно. Действующее правительство Канады заявило о том, что оно намерено увеличить долю иностранных лиц и компаний в проектах по добыче урана.

#### Бразилия

В Бразилии не существует порога для месторождений золота, превышение которых влечет за собой перевод их в разряд стратегических.

#### Чили

В Чили не существует порога для месторождений золота, превышение которых влечет за собой перевод их в разряд стратегических. Ограничения на добычу затрагивают месторождения углеводородного сырья, лития и морские месторождения, находящиеся в акватории

национальной юрисдикции или расположенные на территориях, определяемых как значимые для обеспечения национальной безопасности. Выдача лицензий на такие территории и месторождения не допускается.

## Австралия

В Австралии не существует порога для месторождений золота, превышение которого влечет за собой перевод их в разряд стратегических. Ограничения в горнодобывающем секторе имеют отношение только к инвестиционной политике – необходимо поставить в известность Управление регулирования иностранных инвестиций в случае, если:

- иностранная компания приобретает активы стоимостью более 231 миллиона австралийских долларов (1 004 миллиона австралийских долларов для компаний из США);
- инвестиции затрагивают стратегически важные сектора, как, например, извлечение (или приобретение прав на переработку) урана или плутония.

В обоих случаях предложение о приобретении/инвестировании в обязательном порядке передается на рассмотрение в Управление регулирования иностранных инвестиций, которое имеет право заблокировать предложение, если, по его мнению, оно противоречит интересам национальной безопасности.

## 1.4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы считаем, что сбалансированный подход к регулированию горнодобывающего сектора является важнейшим фактором для привлечения иностранных инвестиций в геологоразведку и разработку природных ресурсов. Отсутствие или устранение нормативно-правовых барьеров для инвестиций стало залогом успешного развития сектора в таких ведущих горнодобывающих юрисдикциях, как Канада, Бразилия, Чили и Австралия.

Представленный анализ показывает, что по всем трем позициям, которые вызывают озабоченность инвесторов и являются предметом данного исследования, – системе лицензирования, требованиям к геологическому изучению участка для получения лицензии на добычу и порогов содержания коренного золота в месторождениях – во всех упомянутых успешных юрисдикциях действуют менее жесткие нормы, чем в Российской Федерации. В нижеследующей таблице приведены в краткой форме результаты сравнительного анализа.

Мы уверены, что реализация предложений, изложенных в Разделе 3, приблизит нормативно-правовую базу Российской Федерации к системе регулирования, принятой в вышеназванных горнодобывающих юрисдикциях. Это в свою очередь будет способствовать увеличению привлекательности России для инвестиций в геологоразведку и добычу, а также повышению ее конкурентоспособности в борьбе за привлечение финансовых ресурсов.

## Краткое сравнение системы регулирования горнодобывающей отрасли в ведущих странах с крупными запасами природных ресурсов

Страна	Лицензирование	Начало добычи	Порог для стратегических месторождений
Российская Федерация	Заявка подается только на месторождения с прогнозными ресурсами; конкурс на участки, в которых часть запасов уже распределена	На месторождениях федерального значения начало добычи возможно только после изучения всего участка	Для месторождений с запасами золота свыше 50 тонн требуется одобрение Правительства для иностранных инвестиций свыше 20%
Канада	По принципу «первым пришел, первым получил»	Никаких ограничений – решение за инвестором	Никаких ограничений или специальных процедур для иностранных инвестиций в зависимости от размеров месторождения
Бразилия	По принципу «первым пришел, первым получил»	Никаких ограничений – решение за инвестором	Никаких ограничений или специальных процедур для иностранных инвестиций в зависимости от размеров месторождения
Чили	По принципу «первым пришел, первым получил»	Никаких ограничений – решение за инвестором	Никаких ограничений или специальных процедур для иностранных инвестиций в зависимости от размеров месторождения
Австралия	По принципу «первым пришел, первым получил»	Никаких ограничений – решение за инвестором	Никаких ограничений или специальных процедур для иностранных инвестиций в зависимости от размеров месторождения

## 2. СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА В КАНАДЕ, АВСТРАЛИИ, ЧИЛИ И БРАЗИЛИИ

В данном разделе анализируется статистика из базы данных SNL, которая считается одной из наиболее полных баз данных горнодобывающих и геологоразведочных проектов по всему миру. Данные собираются аналитиками SNL из открытых источников и обновляются каждый раз, когда появляются новости. База данных является комплексной, в ней содержится информация по деятельности компаний и организаций, оценкам запасов и ресурсов, добыче, сделкам, издержкам (в случае их публикации) и другие сведения. Данные, почерпнутые из этого ресурса, убедительно показывают, какую позицию занимают и как ведут себя инвесторы и горнодобывающие компании в различных юрисдикциях. Содержащаяся в базе данных финансовая и иная статистическая информация подтверждает тезис о том, что инвестиционные потоки направляются в первую очередь в те юрисдикции, которые ставят во главу угла снижение нормативных и лицензионных барьеров и опираются на рациональные решения профессиональных горнодобывающих компаний и рынка капитала.

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА, ЛЬГОТЫ, УВЕЛИЧЕНИЕ НАЛОГОВ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Горнодобывающая отрасль во всех странах чувствительна к ценам на сырье и общему состоянию мировой экономики. Тем не менее, в каждой горнодобывающей юрисдикции объемы геологоразведочных работ и инвестиций в горнодобывающий сектор также напрямую связаны с политикой правительства, стимулирующими мерами и системой налогообложения. Эта взаимосвязь четко прослеживается в приведенных ниже статистических данных.

Представленные далее количественные данные отражают объемы средств, направляемых на геологоразведку как в целом по миру, так и по отдельным странам. Инфор-

мация собрана и скомпилирована SNL Metal Economics Group (MEG) и публикуется в ежегодных отчетах о корпоративных стратегиях в области геологоразведки Corporate Exploration Strategies (CES). Нами рассмотрены данные MEG за 12-летний период начиная с 2002 г., на который пришелся 12-летний минимум расходов на геологоразведку, по 2013 г. включительно.

Бюджет ранней стадии (поиск и разведка) используется как инструмент для сравнения, так как позволяет представить в количественном выражении ежегодные объемы затрат на исследования, направленные на открытие новых месторождений. В бюджет проектов ранних стадий входят все затраты, связанные с приобретением лицензии и регистрацией местной компании, а также геологоразведочными работами, включая геологическое картирование, геофизические исследования, отбор проб, бурение и оценку минеральных ресурсов. Для каждой отдельной страны мы рассматривали годовое изменение расходов на проекты ранних стадий в процентном выражении в сравнении с годовым изменением в целом по миру с целью определить наличие существенных различий по сравнению с глобальным трендом. В случае выявления заметных различий мы попытались определить причины аномалий, включая изменения в горном законодательстве, и другие факторы, которые, возможно, способствовали увеличению или уменьшению расходов на геологоразведку. Приведенные в таблицах сведения о государственной политике в области геологоразведки различных стран и ее возможное влияние на инвестиции получены из публикаций, таких как ежегодное исследование горнодобывающих компаний Институтом Фрейзера, рейтинг стран для инвестиций в горнодобывающую промышленность Behre Dolbear 2012 г., отчет IntierraRMG о состоянии рынка в 2013 г., отчет по горнодобыче и финансовым показателям, а также различных отчетов PricewaterhouseCoopers.

## Канада

Таблица 1 и диаграмма 1 показывают, какие действия предпринимали канадские власти и какое возможное влияние они могли иметь на геологоразведочную деятельность и инвестиции в горнодобывающий сектор.

**Таблица 1. Действия канадских властей и их возможное влияние на геологоразведочную деятельность и инвестиции в горнодобывающий сектор**

Дата	Действия властей	Результат
1983	Льгота по отчислениям на истощение ресурсов (MEDA)	Бюджет юниорных геологоразведочных компаний вырос относительно совокупного бюджета на геологоразведку (юниорные + добывающие компании) с 10-15 % в 1980-1983 гг. до: 24 % в 1984 г. 51 % в 1987 г. 50 % в 1988 г.
1989-1990	Программа стимулирования геологоразведки (SEIP)	Последствия были нивелированы инфляцией
2000	Введение безвозвратного Федерального налогового инвестиционного кредита для проектов ранних стадий (ITCE) и связанных с ним налоговых кредитов в провинциях	Повышение доли расходов юниорных компаний относительно общих расходов (юниорные+добывающие) с 36 % в 2002 г. до: 44 % в 2003 г.
2000-2015	Налоговый кредит для проектов в области геологоразведки (METC)	53 % в 2004 г. 60 % в 2005 г. 64 % в 2006 г.
2009	Несколько инициатив Федерального министерства природных ресурсов для развития геологоразведки в Канаде	Инвестиции в размере 100 миллионов канадских долларов в течение пяти лет в программу геологического картирования
2012	Объявление правительства о постепенном сворачивании к 2015 г. программы METC	Возможное снижение в 2012 г. бюджета проектов ранней стадии

**Диаграмма 1. Тенденции изменения бюджета проектов ранней стадии геологоразведки в Канаде**



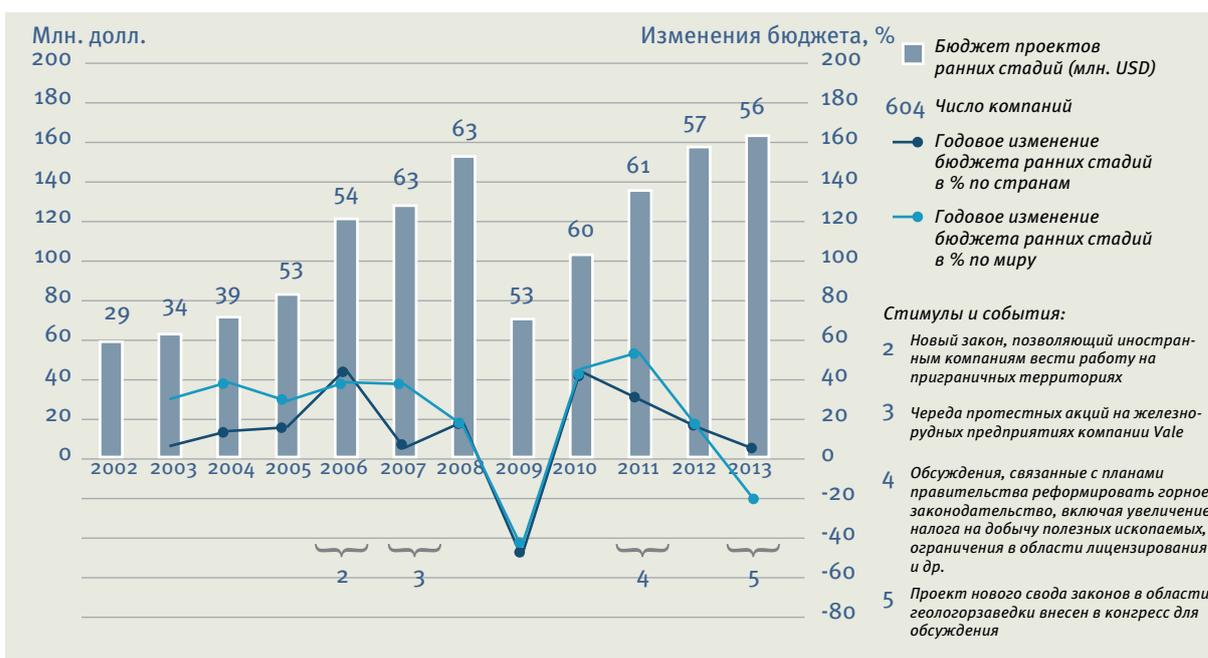
## Бразилия

Действия бразильских властей и события внутри страны, ставшие возможной причиной снижения или увеличения объемов геологоразведки и инвестиций в горнодобывающий сектор, отображены в Таблице 2 и Диаграмме 2.

**Таблица 2. Действия бразильских властей и события внутри страны, ставшие возможной причиной изменения объемов геологоразведки и инвестиций в горнодобывающий сектор**

Дата	Действия властей	Результат
1997-2013	Различные налоговые льготы в зависимости от местоположения и экономической ситуации региона, где планируются инвестиции. У всех штатов Бразилии имеются специальные программы стимулирования инвестиций	Компании имеют возможность получить налоговые льготы, кредиты, финансирование и доступ к программам государственной поддержки
2006	Новый законопроект позволил иностранным компаниям вести работу в приграничных территориях	Увеличение расходов на геологоразведку в 2006 г.
2006-2007	Череда протестных акций на железорудных предприятиях компании Vale	Замедление роста бюджетов на геологоразведку в 2007 г.
2009	Обсуждения, связанные с планами правительства реформировать кодекс горнодобычи, включая увеличение налога на полезные ископаемые, ограничения в области лицензирования и др.	Возможное снижение объемов геологоразведочных работ, замедление темпов роста геологоразведочных бюджетов в 2011 г.
2013	Проект нового свода законов в области геологоразведки внесен в конгресс в июне для обсуждения и одобрения. В проекте введено понятие «стратегического» месторождения, что может повлиять на возможность инвестировать в крупные месторождения для иностранных компаний	Немедленного эффекта от проекта не последовало, проект обсуждается в настоящее время

**Диаграмма 2. Тенденции изменения бюджета проектов ранней стадии геологоразведки в Бразилии**



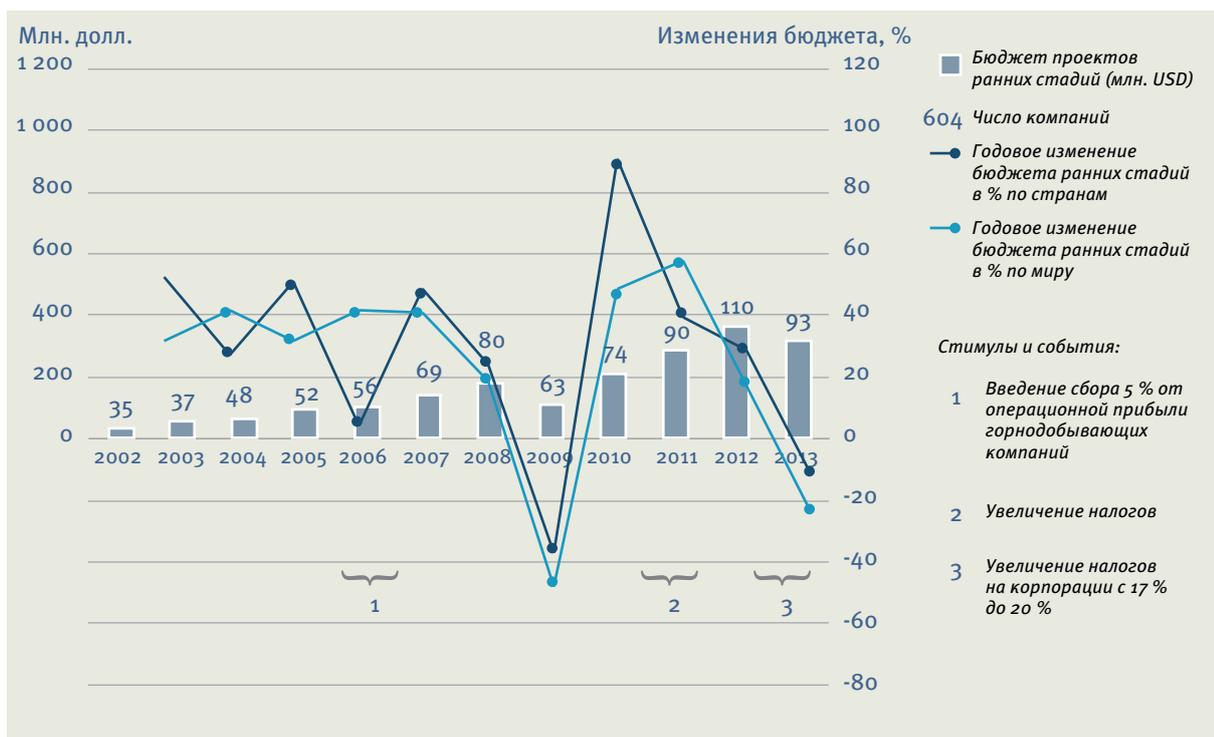
## Чили

Действия чилийского правительства, возможно повлиявшие на объемы геологоразведочных работ и инвестиций, отражены в таблице 3 и диаграмме 3.

**Таблица 3. Действия властей Чили и события внутри страны, ставшие возможной причиной изменения объемов геологоразведки и инвестиций в горнодобывающий сектор**

Дата	Действия властей	Результат
2005	Введение сбора 5 % от операционной прибыли горнодобывающих компаний с оборотом, эквивалентным более 5 000 млн. тонн рафинированной меди	Возможное замедление роста бюджета проектов ранних стадий в 2006 г.
2010	Увеличение налогов	Возможное замедление роста бюджета проектов ранних стадий в 2011 г.
2012	Налог на корпорации увеличен с 17 % до 20 %	Нивелирован рецессией на рынке

**Диаграмма 3. Тенденции изменения бюджета проектов ранних стадий в Чили**



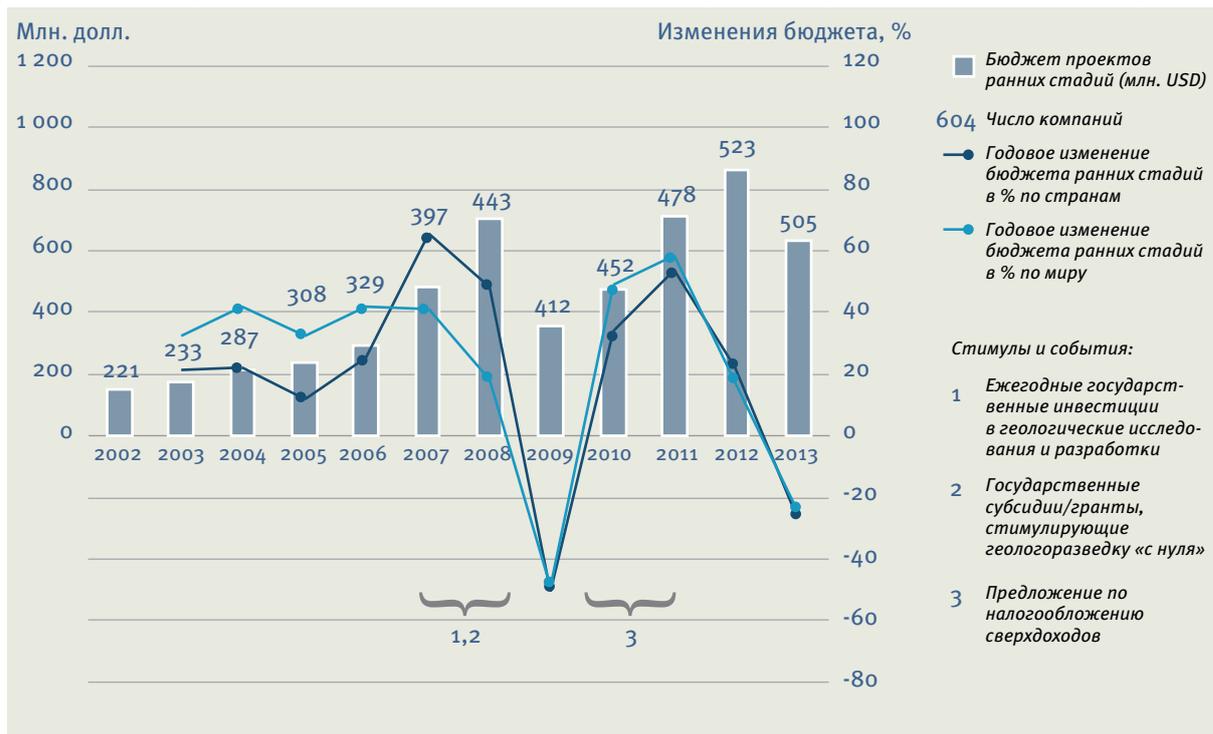
## Австралия

Ниже перечислены действия властей Австралии, возможно оказавшие влияние на состояние геологоразведки в течение последних десяти лет.

**Таблица 4. Действия властей Австралии, возможно оказавшие влияние на состояние геологоразведки**

Дата	Действия властей	Результат
2004-наст. время	Ежегодные государственные инвестиции: <ul style="list-style-type: none"> <li>• в размере 20 млн. австралийских долларов в течение пяти лет в геологические исследования и разработки;</li> <li>• в размере 25 млн. австралийских долларов в течение 10 лет в геологическое картирование с целью полного покрытия территории страны к 2014 г.</li> </ul>	Увеличение бюджета проектов ранних стадий в 2007 и 2008 гг.
2008-наст. время	Государственные субсидии/гранты, стимулирующие геологоразведку «с нуля»: <ul style="list-style-type: none"> <li>• возмещение 50 % непосредственных затрат на бурение (до 150 000 австралийских долларов в случае многоскважинного бурения и до 200 000 австралийских долларов в случае бурения одной глубокой скважины);</li> <li>• гранты на геологическое изучение до 30 000 австралийских долларов;</li> <li>• другие стимулы.</li> </ul>	Увеличение бюджета проектов ранних стадий в 2007 и 2008 гг.
2010	Предложение по налогообложению сверхдоходов, начиная с 2012 г. (в случае превышения цены на сырье выше определенного порога избыточная прибыль облагается налогом 40 %)	Возможное замедление роста объемов геологоразведки начального этапа ниже средних трендовых значений в 2011 и 2012 гг.
2012	Налог на ренту за использование минеральных ресурсов	Никакого влияния не оказал

**Диаграмма 4. Тенденции изменения бюджета проектов ранних стадий в Австралии**



## 3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О НЕДРАХ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА

### 3.1. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВОК НА ПОЛУЧЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ ДЛЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ

Эффективное воспроизводство минерально-сырьевой базы России за счет притока частных (в том числе иностранных) инвестиций является в настоящее время приоритетной задачей государства. Одной из составляющих успешного решения этой задачи является создание благоприятной нормативно-правовой базы, регулирующей предоставление прав пользования недрами для целей геологического изучения участка недр.

В этом направлении предпринимаются определенные шаги по усовершенствованию системы лицензирования геологического изучения недр. В частности, в начале 2014 г. были внесены определенные изменения в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках федерального значения) (далее «Порядок») (см. Приказ Минприроды России от 15.03.2005 г. N 61 (ред. от 27.01.2014 г.)).

Суть этих изменений состоит в возможности получения в Порядке исключения из общего правила геологической лицензии по первой положительно рассмотренной заявке без прохождения процедуры аукциона, подлежащей применению по общему правилу при регистрации двух или более поступивших заявок. Новая возможность предоставляется в отношении участков, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий P1 и P2 и которые не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование. Такое предоставление участков для целей геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) средств пользователей недр, осуществляется по

облегченной процедуре без включения таких участков недр в указанные перечни (см. главу 6 Порядка).

Данные изменения, хотя и являются безусловно позитивным шагом вперед, представляют собой скорее констатацию наличия проблемы в указанной области, нежели практически эффективное регулирование, которое могло бы реально способствовать существенному улучшению положения с воспроизводством минерально-сырьевой базы в стране.

Как известно, прогнозные ресурсы категории P3 характеризуют крайне малую степень изученности соответствующей площади. Такие ресурсы «учитывают лишь потенциальную возможность открытия месторождений того или иного вида полезного ископаемого на основании благоприятных геологических и палеогеографических предпосылок, выявленных в оцениваемом районе при средне-мелкомасштабных геолого-геофизических и геологосъемочных работах, дешифрировании космических снимков, а также при анализе результатов геофизических и геохимических исследований» (см. п. 20 «Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых» (утв. Приказом Минприроды России от 11.12.2006 г. N 278)). Такие ресурсы нельзя определить даже как ресурсы, содержащие рудопроявления, и они оказываются за пределами ограничений, устанавливаемых таким жестким регулированием, как, например, законодательство об участках недр федерального значения.

Не обладая всей полнотой информации о наличии в программах геологического изучения недр и перечнях объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, по которым отсутствуют данные о наличии прогнозных ресурсов категорий P1 и P2, заметим, что в перечне на 2014 г.

(утв. Приказом Минприроды России от 29.01.2014 г. N 42) фигурируют лишь три площади с незначительными ресурсами только по категории P3. Если же говорить о ресурсах, которые не включены ни в перечни, ни в программы, то представляется затруднительным ответить на целый ряд вопросов, связанных с получением прав на такие участки. Например, на основе каких данных заявитель может предоставить предложения по условиям пользования недрами, как требуется п. 6.1. 6 Порядка, и, прежде всего, какое полезное ископаемое будет фигурировать в заявочном пакете заявителя, если никаких сведений о таком участке не имеется. Очевидно, для того чтобы получить такую минимальную информацию о представляющей потенциальный интерес площади, заявитель может воспользоваться возможностью, предусмотренной в главе 2 Порядка, – подать заявку на получение права с целью геологического изучения за счет государственных средств. Однако вряд ли такие перспективы можно считать привлекательными для частных инвесторов.

Ограничение возможности получения геологической лицензии по первой заявке только ресурсами категории P3 существенно сужает сферу применения нововведения и, соответственно, снижает положительный эффект для участников рынка, рассматривающих возможность инвестирования в геологическое изучение недр.

Как показывает мировая практика, наибольший эффект инвестирования в геологическое изучение недр достигается при наличии законодательной возможности предоставления участков, содержащих прогнозные ресурсы, без ограничений первому заявителю, соответствующему квалификационным требованиям.

В этой связи считаем целесообразным отменить ограничения, установленные Порядком в части, касающейся прогнозных ресурсов P1 и P2. Представляется, что любой первый заявитель, который соответствует квалификационным требованиям, установленным Порядком, должен иметь право получить заявленную площадь для целей геологического изучения без каких-либо дополнительных обременений и процедур (таких, например, как наличие или отсутствие заявленной площади в программе или перечне).

Помимо прямого совершенствования режима предоставления геологических лицензий и увеличения объема частных инвестиций в геологическое изучение недр, такие изменения в Порядок могли бы также вполне благотворно влиять на другие сегменты законодательства о недрах.

Так, в настоящее время крайне противоречиво регулируется вопрос изменения границ участка недр в сторону его увеличения. Согласно п. «г» ст. 11 Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование (утв. Постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 г. N 429) (далее «Постановление 429»), изменение границ участка недр в сторону его увеличения осуществляется по общему правилу «на основании заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, поставленных на баланс. При этом изменение границ участка недр осуществляется таким образом, чтобы в эти границы вошел весь объем поставленных на баланс запасов полезных ископаемых за пределами участка недр при условии, что такие запасы являются частью месторождения полезного ископаемого, расположенного на участке недр».

Данное положение Постановления 429 подвергалось неоднократной критике участников рынка, поскольку наличие поставленных на баланс запасов в пределах участков нераспределенного фонда, граничащих с участками распределенного фонда, является исключением, а не правилом. Глава 6 Порядка создает возможность определенного выхода из данной ситуации: владелец прав на соседний участок может обратиться с заявкой на получение геологической лицензии на сопредельный участок без риска проведения торгов. Однако наличие ресурсных категорий P1 и P2 на сопредельном участке создает такой риск и блокирует в значительной степени действия недропользователя. Возникает тупиковая ситуация, не позволяющая воспользоваться возможностью прирастить участок, – нет запасов на балансе, чтобы оценить возможность изменения границ; с другой стороны, по таким участкам могут иметься данные о прогнозных ресурсах P1 и/или P2, и это создает риск проведения торгов, что существенно меняет всю конструкцию рисков по приращению сопредельного участка. Иными словами, вместо приращения по Постановлению 429 недропользователю почти неизбежно придется идти наиболее затратным и неопределенным путем аукциона.

В случае же возможности получения геологической лицензии в предлагаемом нами заявочном порядке недропользователь мог бы на определенной стадии работ в пределах своего участка заблаговременно приобрести геологическую лицензию на соседние участки, на которые предположительно может простираться существующее или потенциальное месторождение. В таком случае у недропользователя были бы две возможности в зависимости от выявленных в резуль-

тате поиска и оценки запасов на соседнем участке. При соответствии выявленных запасов требованиям Постановления 429 – прирастить участок к существующему после защиты запасов. В противном случае у недропользователя была бы возможность пойти по пути конвертации геологической лицензии на сопредельный участок в добычную лицензию.

ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПРИНЯТИЮ, ИЗМЕНЕНИЮ, ПРИОСТАНОВЛЕНИЮ ИЛИ ПРИЗНАНИЮ УТРАТИВШИМИ СИЛУ В СВЯЗИ С ДАННЫМ ЗАКОНОПРОЕКТОМ

Принятие предлагаемых изменений в Порядок не требует принятия, изменения, приостановления или признания утратившими силу других нормативно-правовых актов.

### 3.2. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ ИЗ СТ. 6 ЗАКОНА «О НЕДРАХ» НОРМЫ О ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НА УЧАСТКЕ НЕДР РАЗВЕДКИ И ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕМ НЕДР ТОЛЬКО ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР НА ДАННОМ УЧАСТКЕ

Согласно ч. 2 ст. 6 Закона РФ от 21.02.1992 г. N 2395-1 (ред. от 28.12.2013 г., с изм. от 23.06.2014 г.) «О недрах» (далее «закон «О недрах»), недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации («Правительство») о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке.

Устанавливая данное ограничение в отношении участков недр федерального значения, законодатель предполагал тем самым обеспечить полное опосредование всего участка недр с тем, чтобы у Правительства была наиболее достоверная информация относительно запасов, залегающих в пределах месторождения, по которому Правительство должно вынести решение о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых.

Очевидно, основной целью законодателя по данному вопросу было создание правового барьера для потенциальных ситуаций, когда недропользователь, получив разрешение на разведку и добычу по отно-

сительно небольшому участку, выявляет в процессе дальнейшего геологического изучения очень крупные запасы, в отношении которых Правительство могло бы прийти к выводу о наличии угрозы национальной безопасности и обороноспособности страны, но после ранее санкционированной разведки и добычи на таком участке не имело бы правовых механизмов, позволяющих изъять такой участок.

Такая логика представляется не отражающей реальный процесс и стадийность пользования недрами, определенную практику, в том числе международную, а также целый ряд принципов, установленных российским законодательством о недрах, по следующим причинам:

Во-первых, поиск и оценка всего участка не обеспечивает окончательной полноты информации об участке. На практике большой массив приращенных запасов (значительно превышающих запасы, открытые в процессе поиска и оценки) выявляется в процессе разведки и добычи. То есть ситуация, которую пытается предупредить законодатель, может возникнуть и после полного завершения поиска и оценки участка и получения разрешения на разведку и добычу. Случаев доразведки существенных запасов практика знает множество. Таким образом, даже самое неукоснительное выполнение требований ст. 6 не обеспечивает полноты информации о месторождении.

Во-вторых, данная конструкция не учитывает основополагающие принципы рационального и эффективного пользования недрами.

Широко известно, что полнота геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр (ст. 23 закона «О недрах») достигается путем наиболее оптимального сочетания различных стадий пользования недрами. Если в пределах лицензионного участка выявлены промышленно значимые запасы, достаточные для защиты запасов и подготовки проекта освоения месторождения, то наиболее рациональным является переход к стадии разведки и промышленного освоения месторождения, а не продолжение геологического изучения и полного опробования участка до перехода к стадии разведки и добычи. Такой подход позволяет выйти на добычу полезного ископаемого в оптимальные сроки и приступить к более углубленному изучению строения месторождения, что в свою очередь дает возможность строить различные модели залегания минералов, позволяющие в том числе более рационально изучать неопробованные площади и фланги в пределах лицензионного участка. Такой подход является более рациональным и с точки зрения экономической – проект начинает раньше приносить прибыль для недропользователя, соответственно генерируются средства для дальнейшего инвестирования в геологоразведку, раньше начинают поступать в бюджет налоговые отчисления, раньше привлекаются к более масштабным работам по строительству предприятия трудовые ресурсы, и, как отмечалось, геологическое изучение неосвоенных частей участка ведется более эффективно параллельно с разведкой и добычей. Подтверждение этому можно найти практически в любом проекте разработки месторождения. А стандартные положения лицензионных условий, устанавливающие срок завершения стадии поиска и оценки, означают не окончательное опробование всего участка в целом, а проведение определенного объема работ, необходимого для выявления промышленно значимого месторождения и его оценки. Это в том числе подтверждает важнейший принцип недропользования, закрепленный в ст. 23 закона «О недрах» – проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых. То есть проведение опережающего геологического изучения и приращение запасов наряду с извлечением запасов.

В-третьих, модель недропользования, описанная в ст. 6, по существу вступает в противоречие с правом недропользователя проводить геологические работы на всех стадиях проекта.

Так, согласно п. 6 ст. 22 закона «О недрах», «пользователь недр имеет право проводить без дополнительных

разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией».

Согласно ст. 16.1. Положения о порядке лицензирования пользования недрами (утв. Постановлением ВС РФ от 15.07.1992 г. N 3314-1) «владельцы лицензий имеют право проводить без дополнительного разрешения все виды геологического изучения недр за счет собственных средств в пределах предоставленных им участков недр в виде горных отводов».

Таким образом, отсутствие увязки рассматриваемого положения ст. 6 со ст. 22 закона «О недрах» создает внутреннее противоречие закона и фактически исключает возможность реализации недропользователем своего права на геологическое изучение после начала разведки.

В-четвертых, задуманная как инструмент контроля для целей принятия решений о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, данная норма фактически не действует, поскольку за 6 лет ее существования Правительство ни разу не воспользовалось правом изъятия участка по ст. 6 закона «О недрах». В то же время эта норма на практике приносит недропользователям большие неудобства и существенно дестабилизирует процесс пользования недрами вплоть до возникновения риска потери лицензии.

Вместо создания в ст. 6 жесткого правового барьера для подавляющего большинства владельцев участков недр федерального значения законодатель мог бы более адресно применять меры правового регулирования в отношении весьма ограниченного потенциального круга лиц, могущих подпасть под действие норм об угрозе национальной безопасности. Такой подход соответствовал бы и международной практике. Как известно, распорядители недр и антимонопольные ведомства различных стран наделены полномочиями устанавливать различные ограничения (вплоть до запрета) в отношении иностранных инвестиций в случае угрозы национальным интересам своей страны.

В российском законе «О недрах» также действуют общие нормы такого рода. Так, согласно ст. 3 закона «О недрах» федеральные органы государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования имеют право вводить ограничения на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Данная норма может в определенных конкретных случаях служить основанием для регулирования вопроса ограничений по отдельным участкам недр федерального значения, например, путем установления дополнительных барьеров для участков, в пределах которых были существенно приращены запасы после принятия положительного решения о возможности осуществления на таких участках недр разведки и добычи полезных ископаемых.

Считаем, что исключение рассматриваемой нормы из ст. 6 закона «О недрах» полностью отвечало бы интересам государства и недропользователей (см. проект изменения в ст. 6 ниже). Также считаем, что исключение указанной нормы из закона должно сопровождаться приведением действующего механизма компенсации в случае изъятия участка недр федерального значения (Постановление Правительства №206) в соответствие с принципом равноценной компенсации (ст. 35 Конституции РФ) и другими рыночными принципами компенсации в соответствии с международными соглашениями РФ.

Полагаем, что в случае признания и реализации принципов справедливого возмещения за изъятые участки, такие изъятия могут быть единичными, если вообще будут иметь место. В таких редких случаях Правительство могло бы принимать соответствующее решение об изъятии и компенсации на основе действующих ст. 3 и ст. 8 закона «О недрах».

Решение данного вопроса возможно и на основе других подходов. В качестве возможной замены действующей нормы ст. 6 мы предлагаем рассмотреть два принципа, на основе которых недропользователь мог бы получить положительное решение, разрешающее разведку и добычу в общем порядке, то есть до полного завершения поиска и оценки всего участка (см. альтернативный проект соответствующих изменений в ст. 6 ниже). Далее приводим описание таких двух подходов, которые распорядитель недр мог бы использовать по своему усмотрению.

1. Возможность получения разрешения Правительства на разведку и добычу сразу в отношении всего участка в целом в случае открытия на нем месторождения, отвечающего признакам участка недр федерального значения (т.е. в том числе в отношении открытых в последующем месторождений), за исключением случаев, когда при дальнейшем геологическом изучении этого участка будет открыто новое месторождение, по своим признакам соответствующее более высоким по-

роговым значениям, чем первое месторождение.

2. Возможность получения разрешения Правительства на разведку и добычу только в отношении открытого месторождения и необходимость получения дополнительного разрешения в случае открытия другого месторождения, отвечающего признакам участка недр федерального значения, или приращения запасов. В случае неполучения такого второго разрешения предполагается исключение вновь открытого месторождения из лицензионной площади и передача его другому недропользователю, в котором иностранный инвестор не будет иметь контроля.

Оба варианта имеют как преимущества, так и недостатки. Так, в первом случае государство отказывается от права изъятия открытых впоследствии месторождений, если в них не обнаружены запасы, превышающие повышенные лимиты. При этом такая конструкция с юридической точки зрения проще второго предлагаемого варианта, при котором государство сохраняет за собой высокую степень контроля, но при этом процедура исключения вновь открытого месторождения из лицензионной площади и последующего урегулирования вопросов контроля в компании, которой передается вновь открытое месторождение, требует детальной проработки и ввиду своей сложности может содержать большие недостатки.

## Проект РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 6 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ»

### Статья 1

Часть 2 статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) изложить в следующей редакции:

«Недра могут предоставляться в пользование временно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и

добыча полезных ископаемых могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр».

## Альтернативный проект РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 6 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ»

### Статья 1

Часть 2 статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) изложить в следующей редакции:

«Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр».

### Статья 2

Статью 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) дополнить частью третьей в следующей редакции:

«Решение Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на участке недр или на месторождении в пределах данного участка недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр, предусмотренное частью второй настоящей статьи, может быть выдано как в отношении всего участка недр, так и в отношении отдельного месторождения, открытого пользователем недр в пределах такого участка недр. В случае выдачи разрешения в отношении конкретного месторождения в пределах участка недр разведка и добыча полезных ископаемых на другом месторождении в пределах того же участка недр и/или добыча полезных ископаемых на месторождении, в отношении которого уже получено разрешение Правительства Российской Федерации о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр, в объемах, превышающих объемы запасов, поставленных на государственный баланс запасов полезных ископаемых при открытии такого месторождения, могут осуществляться только после получения отдельного решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр на таком другом месторождении и/или в объемах, превышающих объемы запасов, поставленных на государственный баланс запасов полезных ископаемых при открытии месторождения, в отношении которого уже получено разрешение Правительства Российской Федерации о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр».

## 3.3. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ ПОРОГА ПО ЗАПАСАМ КОРЕННОГО ЗОЛОТА ДО 250 ТОНН

Данный вопрос был предметом неоднократных обсуждений в Правительстве РФ и соответствующих федеральных ведомствах РФ.

В 2012 г. Министерством природных ресурсов и экологии РФ был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 2.1 закона РФ «О недрах»» (далее «Проект»), предусматривающий, среди прочего, установление порога по запасам коренного золота от 250 тонн.

В пояснительной записке к Проекту отмечалось, что уровень запасов золота, предусмотренный ст. 2.1 дей-

ствующего закона РФ «О недрах» (запасы коренного золота от 50 тонн), относится к средним и мелким месторождениям, не оказывающим существенного влияния на интересы национальной безопасности.

Это становится тем более очевидным при рассмотрении указанного уровня запасов в сочетании с другими ключевыми критериями, такими как содержание металла в руде, наличие инфраструктуры, удаленность района залегания полезного ископаемого, горно-геологическими условиями и другими важными индикаторами значимости месторождения.

В записке Минприроды России указывается, что большинство открываемых в настоящее время месторождений золота, даже при достаточно крупных совокупных запасах благородных металлов в руде, экономически неэффективны в разработке и что существует выраженная тенденция по исчерпанию фонда легкооткрываемых месторождений, выбыванию из эксплуатации месторождений с богатыми рудами и замещению их объектами недропользования, содержащими руды пониженного качества, перемещению геологоразведочных и добычных работ в удаленные районы со сложными горно-геологическими условиями. Отсюда – отсутствие интереса к большинству проводимых аукционов и существенное падение инвестиций в геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Очевидно, что чрезмерно низкий пороговый уровень по золоту не может способствовать таким инвестициям и рассматривается инвесторами как существенное дополнительное бремя, снижающее и без того невысокий уровень заинтересованности в инвестировании в поиски и оценку месторождений золота в России.

Однако Министерство экономического развития РФ (далее «Минэкономразвития России») в своем заключении об оценке регулирующего воздействия по Проекту указывает, что разработчиком Проекта не представлены какие-либо расчеты и оценки практических издержек недропользователей и государства в целом вследствие сложившейся на текущий момент модели регулирования, без которых представленных Минприроды России аргументов недостаточно.

Упомянутые в заключении Минэкономразвития России издержки недропользователей и государства в целом очевидны. Однако не стоит сводить все издержки только к прохождению сложных административных процедур и связанным с ними существенным финан-

совым и временным затратам владельцев лицензий на участки недр федерального значения.

Наиболее серьезные потери отрасли и государства связаны, на наш взгляд, с очень низким порогом квалификации золоторудных месторождений как участков недр федерального значения. Инвестор (в том числе иностранный) не имеет достаточной заинтересованности вкладывать в такие активы, обремененные рисками отчуждения со стороны государства. К тому же действующие в настоящее время принципы компенсации в случае такого отчуждения трудно назвать рыночными. Установив порог для месторождений коренного золота на уровне от 250 тонн, государство путем создания комфортной зоны для предпринимательской деятельности в данной отрасли могло бы за достаточно короткий срок переломить сложившуюся ситуацию и обеспечить дополнительный приток инвестиций в геологическое изучение и добычу золота в стране.

В своем докладе в Совете Федерации (28.04.2014 г.) Министр природных ресурсов РФ С.Е. Донской, говоря о необходимости «настройки» института участков недр федерального значения, отмечал: «Если макроэкономические риски в основном находятся вне нашего влияния, устранять отраслевые и регулятивные риски – наша прямая обязанность».

Понимаем, что уточнение критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения продолжает оставаться в повестке дня Минприроды России и других федеральных ведомств на 2014 г. (см. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №322 «Об утверждении государственной программы РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (далее «Программа»)).

В этой связи считаем необходимым повторно включить в рассматриваемый проект закона «О внесении изменений в ст. 2.1 закона РФ «О недрах» положение, устанавливающее порог по запасам коренного золота от 250 тонн.

С целью беспрепятственной реализации данного изменения в отношении в том числе действующих месторождений, включенных в перечень участков недр федерального значения, считаем также необходимым внести изменения во вторую и четвертую части ст. 2.1 закона «О недрах». Это позволит исключать из перечня те участки недр, которые в силу изменившихся в законодательстве критериев отнесения участков

к участкам недр федерального значения и/или стабильного снижения уровня запасов ниже порогового уровня фактически перестанут отвечать требованиям, установленным ст. 2.1 закона «О недрах».

Указанные в совокупности изменения способствовали бы, среди прочего, реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития, предусмотренной Программой, и одной из ее приоритетных задач – «опережающему развитию сырьевых баз благородных металлов в новых перспективных районах, в том числе связанных с нетрадиционными для России типами месторождений».

Не сомневаемся, что все сообщество золотопромышленников России всецело приветствовало бы повышение уровня запасов золота, предусмотренного ст. 2.1 действующего закона РФ «О недрах», до 250 тонн.

## Проект РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 2.1 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О НЕДРАХ»

### Статья 1

Внести в статью 2.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) следующие изменения:

1) часть вторую изложить в следующей редакции: «Перечень участков недр федерального значения официально публикуется федеральным органом управления государственным фондом недр. Поряд-

ок ведения перечня участков недр федерального значения устанавливается Правительством Российской Федерации».

2) пункт 2 части третьей изложить в следующей редакции:

«2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых, начиная с 1 января 2006 г.:

- извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;
- запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;
- запасы золота коренных месторождений от 250 тонн;
- запасы меди от 500 тысяч тонн».

3) часть четвертую исключить.

ПЕРЕЧЕНЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПРИНЯТИЮ, ИЗМЕНЕНИЮ, ПРИОСТАНОВЛЕНИЮ ИЛИ ПРИЗНАНИЮ УТРАТИВШИМИ СИЛУ В СВЯЗИ С ДАННЫМ ЗАКОНОПРОЕКТОМ

Принятие предлагаемого проекта Федерального закона не потребует принятия, изменения, приостановления или признания утратившими силу федеральных законов.

ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Для реализации проекта Федерального закона «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» не потребуются принятие актов Президента Российской Федерации.

Для реализации законопроекта потребуются принятие нового Постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок ведения перечня участков недр федерального значения.

### 3.4. ОБОБЩАЮЩАЯ ТАБЛИЦА ПРЕДЛАГАЕМЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

#### ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 21 ФЕВРАЛЯ 1992 Г. № 2395-1 «О НЕДРАХ» И ПРИКАЗ МИНПРИРОДЫ РОССИИ №61 ОТ 15.03.2005

<p>1.</p> <p>Статья и пункт действующего закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»</p> <p>Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения) (далее «Порядок») (см. Приказ Минприроды России от 15.03.2005 N 61 (ред. от 27.01.2014)).</p>	<p>Проблемы (практические проблемы или вопросы, вызывающие озабоченность) и решения (механизмы реализации или рекомендации по устранению / смягчению проблем законодательства)</p> <p>Возможность выдачи геологической лицензии первому заявителю предоставляется в соответствии с главой 6 Порядка в отношении участков, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий Р1 и Р2, и которые не были включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование.</p> <p>Ограничение такой возможности только ресурсами категории Р3 существенно сужает сферу применения нововведения и соответственно снижает положительный эффект для участников рынка, рассматривающих возможность инвестирования в геологическое изучение недр.</p> <p>Считаем целесообразным отменить ограничения, установленные Порядком в части касающейся прогнозных ресурсов Р1 и Р2. Любой первый заявитель, который соответствует квалификационным требованиям, установленным Порядком, должен иметь право получить заявленную площадь для целей геологического изучения без каких-либо дополнительных обременений и процедур (таких, например, как наличие или отсутствие заявленной площади в программе или перечне)*.</p>	<p>Проект поправок / новая редакция положений законодательства</p> <p>Внести соответствующие изменения в Порядок, распространяющие режим главы 6 Порядка на прогнозные ресурсы Р1 и Р2.</p>
<p>2.</p> <p>Часть 2 статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах». Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального</p>	<p>Исключить требование о завершении геологического изучения участка недр федерального значения до начала разведки и добычи. Во-первых, поиск и оценка всего участка не обеспечивает окончательной полноты информации об участке. На практике большой массив приращенных запасов (значительно превышающих запасы, открытые в процессе поиска и оценки)</p>	<p>Статья 1</p> <p>Часть 2 статьи 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства</p>

значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке.

выявляется в процессе разведки и добычи. Следовательно данная норма не отвечает замыслу законодателя обеспечить полностью информации до принятия решения о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых

В-вторых, конструкция ст. 6 не учитывает основополагающие принципы рационального и эффективного пользования недрами.

Широко известно, что полнота геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр (ст. 23 закона «О недрах») достигается путем наиболее оптимального сочетания различных стадий пользования недрами.

Если в пределах лицензионного участка выявлено промышленно значимое месторождение, достаточное для защиты запасов и подготовки проекта освоения месторождения, то наиболее рациональным является переход к стадии разведки и промышленного освоения месторождения, а не продолжение геологического изучения и полного опоясывания участка до перехода к стадии разведки и добычи.

В-третьих, модель недропользования, описанная в ст. 6, вступает в противоречие с правом недропользователя проводить геологические работы на всех стадиях проекта.

В-четвертых, задуманная как инструмент контроля для целей принятия решений о возможности осуществления разведки и добычи полезных ископаемых, данная норма является в определенном смысле не действующей, поскольку за 6 лет ее существования Правительство ни разу не воспользовалось правом изъятия участка по ст. 6 закона «О недрах».

Считаем, что исключение рассматриваемой нормы из ст. 6 закона «О недрах» полностью отвечало бы интересам государства и недропользователей и должно сопровождаться приведением действующего механизма компенсации в случае изъятия участка недр федерального значения (Постановление Правительства № 206) в соответствие с принципом равноценной компенсации (ст. 35 Конституции РФ) и другими рыночными принципами компенсации в соответствии с международными соглашениями РФ.

Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) изложить в следующей редакции:

«Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации о возможности осуществления на этом участке недр разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр».

<p>3. Статья 2.1. Участки недр федерального значения</p> <p>К участкам недр федерального значения относятся участки недр:</p> <p>2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащиеся на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 г.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;</li> <li>• запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;</li> <li>• запасы коренного золота от 50 тонн;</li> <li>• запасы меди от 500 тысяч тонн.</li> </ul> <p>Участки недр федерального значения, перечень которых официально опубликован в соответствии с частью второй настоящей статьи, сохраняют статус участков недр федерального значения независимо от изменения требований, установленных настоящей статьей.</p>	<p>Наиболее серьезные потери отрасли и государства связаны с очень низким порогом квалификации золоторудных месторождений как участков недр федерального значения. Инвестор (в том числе иностранный) не имеет достаточной заинтересованности вкладывать в такие активы, обремененные рисками отчуждения со стороны государства. Действующие в настоящее время принципы компенсации в случае такого отчуждения не являются рыночными. Установление порога для месторождений коренного золота на уровне от 250 тонн могло бы обеспечить дополнительный приток инвестиций в геологическое изучение и добычу золота в стране.</p> <p>Рекомендуется повторно включить в проект «О внесении изменений в статью 2.1 закона РФ «О недрах» положение, устанавливающее порог по запасам коренного золота от 250 тонн. С целью беспрепятственной реализации данного изменения в отношении, в том числе действующих месторождений, включенных в перечень, рекомендуется внести изменения во вторую и четвертую части ст.2.1 закона «О недрах». Это позволит исключить из перечня те участки недр, которые в силу изменившихся в законодательстве критериев отнесения участков к участкам недр федерального значения и/или стабильного снижения уровня запасов ниже порогового уровня фактически перестанут отвечать требованиям установленным ст. 2.1 закона «О недрах».</p>	<p>Внести в статью 2.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. N 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992 г., N 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 2008 г., N 18, ст. 1941) следующие изменения:</p> <p>1) часть вторую изложить в следующей редакции: «Перечень участков недр федерального значения официально опубликовывается федеральным органом управления государственным фондом недр. Порядок ведения перечня участков недр федерального значения устанавливается Правительством Российской Федерации.»</p> <p>2) пункт 2 части третьей изложить в следующей редакции: «2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащиеся на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых, начиная с 1 января 2006 г.:</p> <p>извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;</p> <p>запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;</p> <p>запасы золота коренных месторождений от 250 тонн;</p> <p>запасы меди от 500 тысяч тонн».</p> <p>3) часть четвертую исключить.</p>
---	---	---

\* Целесообразно было бы также снять ограничения по выявленным полезным ископаемым, которые не фигурируют в геологической лицензии. Однако это можно сделать только путем внесения соответствующих изменений в закон «О недрах», что не является предметом настоящих комментариев и предложений.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИКА ПО ГЕОЛОГОРАЗВЕДКЕ И РАЗРАБОТКЕ ЗОЛОТОНОСНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ В ВЕДУЩИХ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ ЮРИСДИКЦИЯХ

Мы проанализировали данные по проектам, в которых золото является основным полезным компонентом, с целью выявления некоторых тенденций в сфере геологоразведки и добычи в целом по миру и в странах-лидерах отрасли, включая Россию. Таблицы и диаграммы 5 и 6 ясно показывают, что Россия отстает от большинства других ведущих золотодобывающих стран в том, что касается проектов ранней стадии, необходимых для того, чтобы выявить и определить цели для возможных инвестиций.

**Таблица 5. Распределение проектов на разных стадиях развития по странам (по количеству проектов в абсолютных единицах)**

Стадия развития проекта	В целом по миру	Канада	Чили	Бразилия	Австралия	Россия
Геологическое изучение площадей*	1 352	284	15	22	95	12
Выбор участков детализации*	1 654	422	27	40	148	19
Разведка	1 848	389	14	24	299	121
Стадия физибилити (технико-экономическое обоснование)	293	26	9	7	48	7
Подготовка к добыче	105	9	1	2	8	6
Добыча	1 265	101	20	37	175	79
Итого	6 517	1 231	86	132	773	244

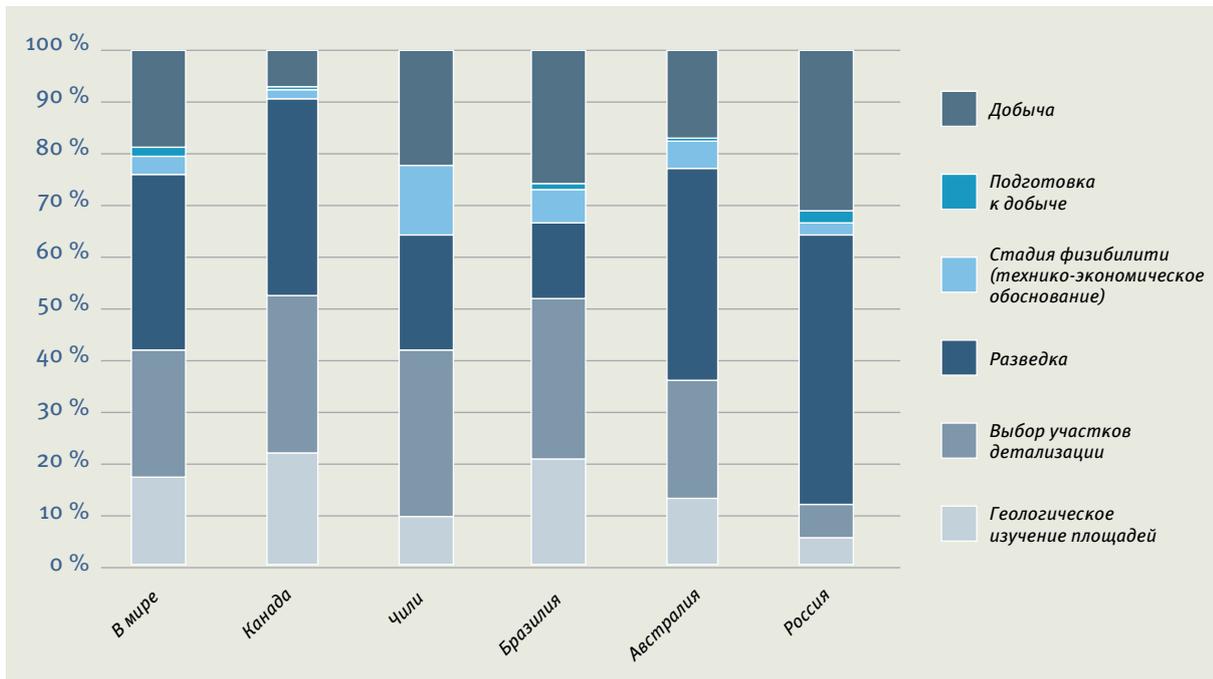
\* Геологическое изучение и выбор участков детализации относятся к проектам ранних стадий

**Таблица 6. Распределение проектов на разных стадиях развития по странам (по количеству проектов в процентном соотношении)**

Стадия развития проекта	В целом по миру	Канада	Чили	Бразилия	Австралия	Россия
Геологическое изучение площадей*	21 %	23 %	17 %	17 %	12 %	5 %
Выбор участков детализации*	25 %	34 %	31 %	30 %	19 %	8 %
Разведка	28 %	32 %	16 %	18 %	39 %	50 %
Стадия физибилити (технико-экономическое обоснование)	4 %	2 %	10 %	5 %	6 %	3 %
Подготовка к добыче	2 %	1 %	1 %	2 %	1 %	2 %
Добыча	19 %	8 %	23 %	28 %	23 %	32 %

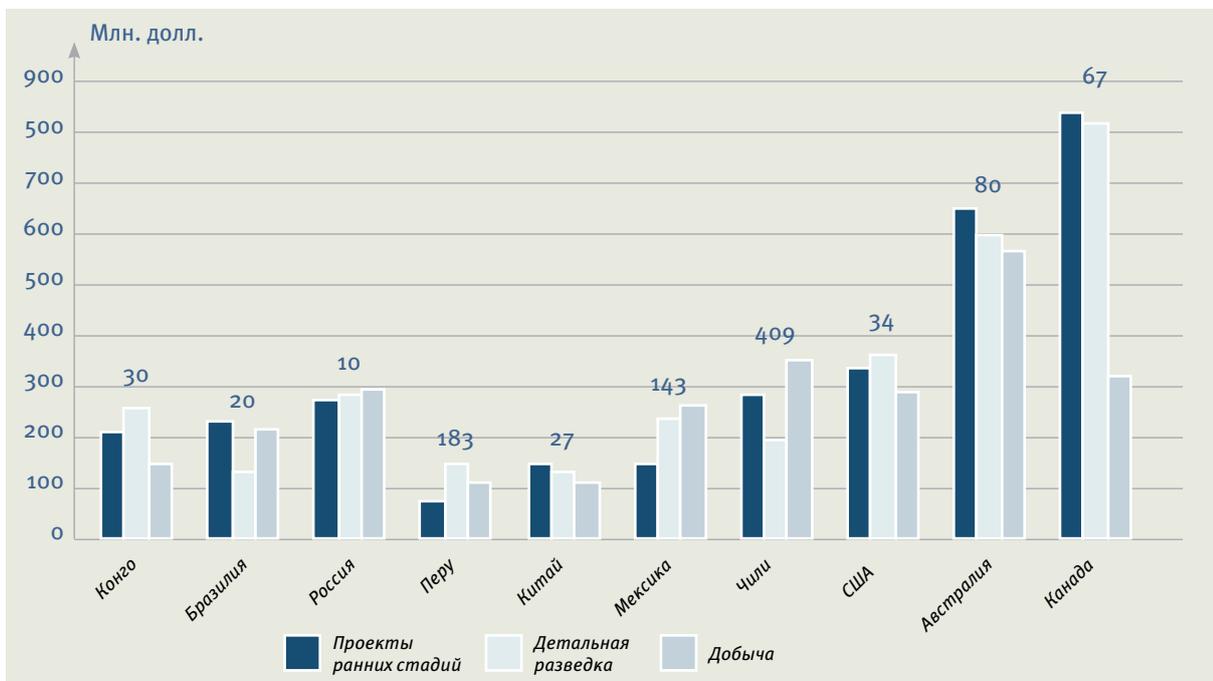
\* Геологическое изучение и выбор участков детализации относятся к проектам ранних стадий

**Диаграмма 5. Соотношение проектов на разных стадиях развития в мире и в ведущих горнодобывающих юрисдикциях**



Примечание: Геологическое изучение и выбор участков детализации относятся к проектам ранних стадий

**Диаграмма 6. Расходы на геологоразведку в 2013 г. в 10 ведущих горнодобывающих юрисдикциях с бюджетами начальной стадии на 1 км<sup>2</sup> территории страны**

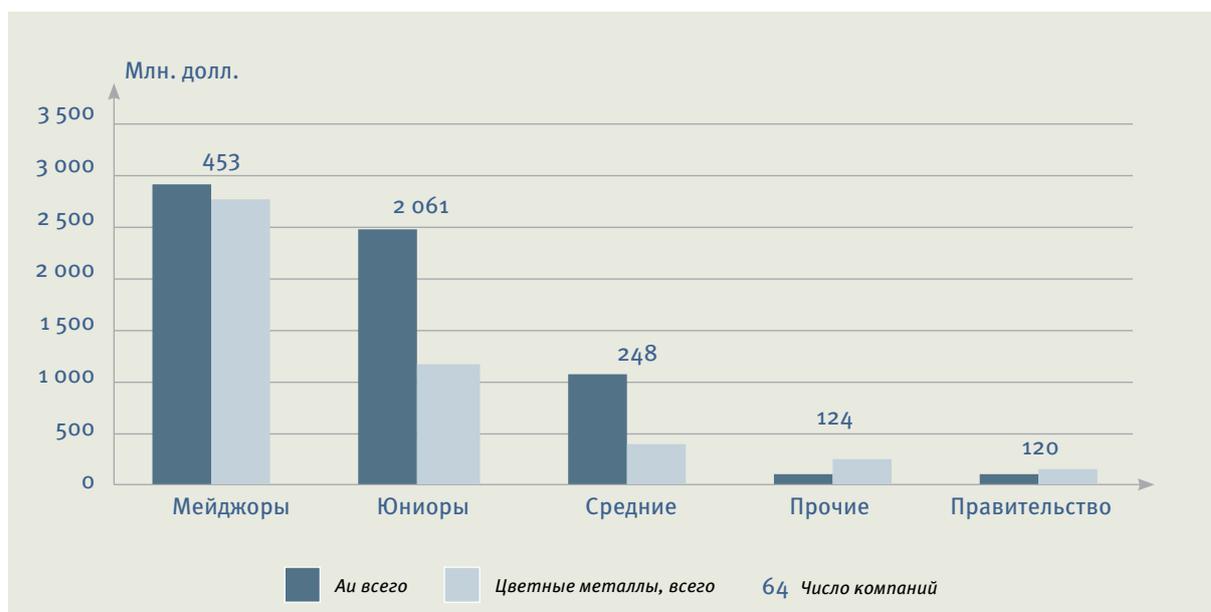


Как видно из таблицы 7, геологоразведочные работы в России в основном ведут крупные горнодобывающие компании, тогда как в других странах подобные работы выполняют в первую очередь мелкие компании (юниоры). Диаграмма 7 показывает, что совокупный бюджет компаний-юниоров на геологоразведочные работы на золото приблизительно соответствует бюджету крупных горнодобывающих компаний, в то время как при разведке месторождений цветных металлов большая часть затрат приходится на крупные (мейджоры) и средние горнодобывающие компании, что связано в первую очередь с масштабами объектов и требованиями к инфраструктуре при разработке таких месторождений.

**Таблица 7. Типы и количество геологоразведочных компаний в 10 ведущих горнодобывающих юрисдикциях**

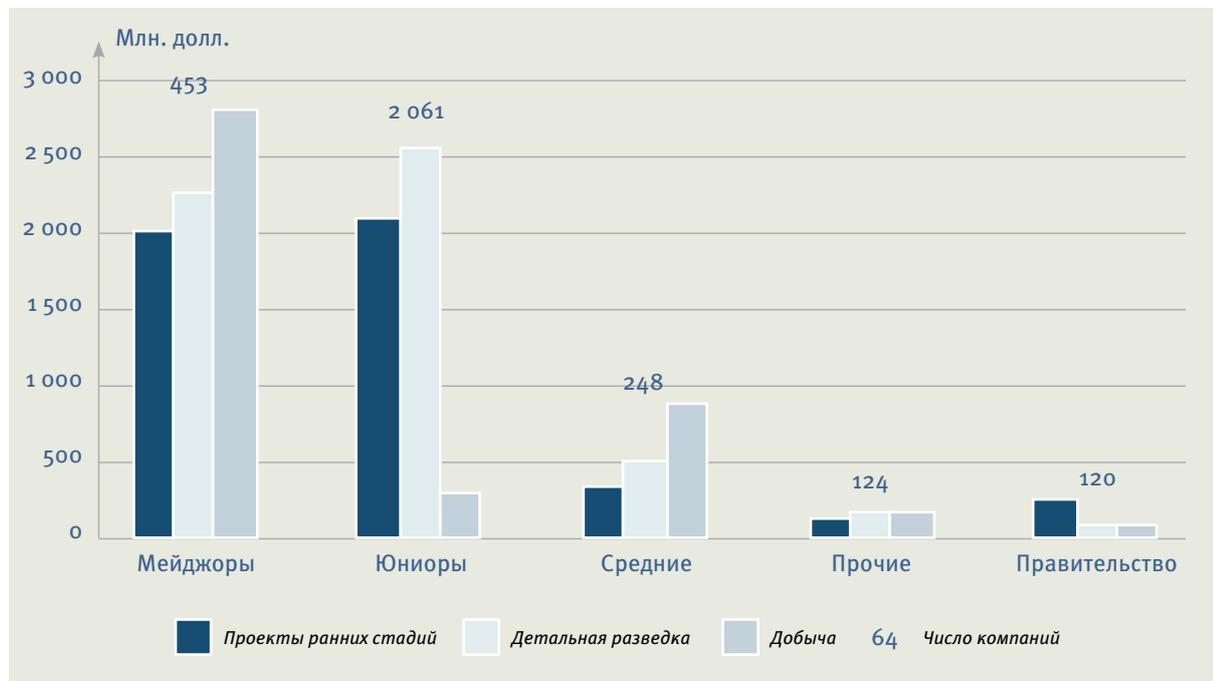
Юрисдикция	Мейджоры	Средние	Юниоры	Другие	Государственные
Австралия	29	40	412	14	10
Канада	33	22	482	13	6
Бразилия	12	3	39	1	1
Чили	25	9	43	11	5
Россия	12	6	9	1	2
США	26	12	190	6	2
Мексика	16	19	102	2	2
Перу	26	10	59	7	3
Китай	12	16	13	5	16
Конго	9	4	18	3	1

**Диаграмма 7. Бюджеты на геологоразведочные работы на золото и цветные металлы в зависимости от типа компании, 2013 г.**



Как следует из диаграммы 8, в целом по миру большая часть средств инвестируется компаниями-юниорами и мейджорами в геологическое изучение на начальной и поздней стадии. Это связано с тем, что средние и крупные горнодобывающие компании обычно покупают у юниоров проекты, на которых завершено геологическое изучение.

**Диаграмма 8. Бюджеты на геологоразведку разных стадий по типам компаний**



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ ПО ЛИЦЕНЗИРОВАНИЮ В ОБЛАСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ\*

Для сравнения России и других юрисдикций в таблицах 8 и 9 приведены данные по основным этапам процесса лицензирования в России для проектов ранних стадий и их минимальная продолжительность. Статистические данные взяты с официального интернет сайта Федерельного агентства по недропользованию. При выборе геологоразведочной компанией новой территории для исследования начальный этап подачи заявки на включение этой территории в аукцион может длиться более 12 месяцев. Практика показывает, что весь процесс от первоначальной подачи заявки до получения лицензии обычно занимает 18-24 месяца, при этом конечный результат может быть негативным для заявителя.

Значительное количество согласований с государственными органами и большое количество государственных ведомств, участвующих в процессе лицензирования в России, также представляют собой серьезный барьер на пути инвестиций в геологоразведку. Утверждение запасов, экспертиза проектной документации, утверждение потерь при добыче, экспертиза системы безопасности на производстве, государственная экологическая экспертиза, утверждение годового плана развития горных работ – получение всех этих согласований и утверждений в комплексе может занять более двух лет.

Такая система распределения участков недр в России представляется неэффективной, особенно в части увеличения числа геологоразведочных проектов, привлечения инвестиционных ресурсов и активизации деятельности российских и зарубежных инвесторов. Представленные в таблице 8 статистические показатели подтверждают этот вывод и указывают на необходимость совершенствования существующей системы лицензирования участков недр.

**Таблица 8. Основные этапы получения лицензии с целью геологического изучения недр в порядке проведения конкурсов и аукционов**

Этап	Минимальная продолжительность, в месяцах	Комментарий
Подача заявки на включение участка в конкурс	6	Временной промежуток законодательно не ограничен и может составлять более 12 месяцев
Подача заявки на участие в конкурсе, одобрение участия со стороны Роснедр	2,4*	Большая часть времени уходит на утверждение участников аукциона
Выдача лицензии победителю (более одного победителя) или	3,2*	Аукцион признается состоявшимся
Выдача лицензии единственному участнику	4,8*	Аукцион признается несостоявшимся

\* Согласно административному регламенту по организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами. Приказ Минприроды России №156 от 17.06.2009 г.

По числу состоявшихся аукционов с целью получения лицензий на геологическое изучение недр (без права на добычу полезных ископаемых) за период с 2005 по 2012 гг. официальная информация в открытых источниках

\* Данные предоставлены компанией SRK Exploration

не представлена. Однако из таблицы 9 следует, что формально от 43 до 100 % аукционов могут быть признаны несостоявшимися, так как была подана только одна заявка на участие в конкурсе или аукционе. В 2013 г. состоялся лишь один аукцион из 29 объявленных.

**Таблица 9. Статистика по лицензиям на геологическое изучение недр (без разрешения на добычу) на твердые полезные ископаемые в период 2005–2013 гг.**

Год	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Объявленные аукционы	243	285	198	5	103	162	157	49	29
Получена одна заявка (аукцион не состоялся)	143	174	86	5	46	113	111	27	18
Получена одна заявка (аукцион не состоялся) – в % от числа объявленных	59 %	61 %	43 %	100 %	45 %	70 %	71 %	55 %	62 %
Заявок не получено (аукцион не состоялся)	*	*	*	*	*	*	*	*	10
Получено две и более заявок (аукцион состоялся)	*	*	*	*	*	*	*	*	1

\* Нет данных

В публичном доступе отсутствуют данные за период 2005–2012 гг. по числу инициированных Роснедрами и признанных состоявшимися аукционов на получение совмещенных лицензий, предоставляющих право недропользователям на геологическое изучение недр с последующей отработкой месторождения. Однако согласно общей информации агентства по недропользованию, от одной третьей до более половины аукционов не получили ни одной заявки и в этой связи могут считаться несостоявшимися (таблица 10).

**Таблица 10. Статистика по совмещенным лицензиям на твердые полезные ископаемые за период 2005–2013 гг.**

Год*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Объявленные аукционы	610	644	287	81	622	585	574	517
Включая лицензии на коренное золото	107	48	77	88	101	9	20	91
Запасы Au C1+C2, (тонн)	0,2	0	69,2	14,3	17,6	0	0	25,1
Ресурсы Au P1, (тонн)	8,5	6	51,2	36,2	239	0	0	270
Ресурсы Au P2, (тонн)	547	28	157	442	1 145	113	100,8	884
Ресурсы Au P3, (тонн)	953	337	215	1 278	1 413	158,5	420,5	1 830
Несостоявшиеся аукционы (ни одной заявки)	>33 %	>33 %	>50 %	>50 %	>50 %	>50 %	>50 %	39 %

Примечание: За 2005 г. статистика по совмещенным лицензиям недоступна

Как следует из таблицы 10, более 50 % аукционов по совмещенным лицензиям в 2008-2012 гг. и более 30 % в 2006-2013 гг. не состоялись. Даже те лицензии, которые были успешно реализованы на аукционах, принесли государству незначительный доход, особенно учитывая среди них число месторождений с подсчитанными запасами.

В таблице 11 представлены данные по открытию новых месторождений в России за период 2005-2013 гг., куда включены все типы твердых полезных ископаемых и месторождения федерального значения. Как следует

из данной таблицы, количество открываемых месторождений незначительно. По нашему мнению, это связано с невысоким уровнем инвестиционной привлекательности на фоне сложной процедуры лицензирования участков недр для ранних стадий развития.

**Таблица 11. Факты открытия месторождений твердых полезных ископаемых в период 2005-2013 гг. с последующей выдачей лицензий с правом отработки месторождений**

Год	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Количество месторождений	3	21	19	4	11	13	15	18	12

Следует отметить, что в публичном доступе отсутствуют статистические данные о величине первоначального взноса отдельно по месторождениям углеводородов и отдельно по месторождениям твердых полезных ископаемых (таблица 12).

**Таблица 12. Первоначальный платеж за лицензии (по всем видам полезных ископаемых, включая углеводороды) в млрд. рублей**

Год	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
План	26,8	41,6	36,2	29,0	40,4	39,6	58,7	43,5	156,3
Реально получено	46,0	62,6	48,1	94,7	41,2	22,8	50,9	47,2	159,6

**Таблица 13. Прирост запасов и ресурсов в государственном реестре по результатам геологоразведочных работ за счет федерального бюджета по некоторым видам металлов в период 2005-2013 гг.**

Металл	Запасы минеральных ресурсов		Прогнозные ресурсы		
	В тысячах тонн				
	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>
Медь	-	-	940,8	11 699,1	3 100,0
Никель	-	-	80,0	2 924,0	4 200,0
Свинец	-	94,3	311,2	762,5	-
Цинк	-	189,4	592,2	1 418,7	1 500,0
Золото, в тоннах	12,5	1 792,6	3 267,1	12 192,4	4 623,0
Серебро	0,1	5,8	15,7	24,1	-
Платиноиды	-	1,0	10,2	380,0	-

В таблице 14 представлена ретроспективная оценка по тринадцати месторождениям золота на территории Российской Федерации, включающая год открытия, год постановки на государственный баланс и год ввода месторождения в эксплуатацию. Такая оценка показывает, что время от открытия месторождения до начала его отработки варьируется от 12 до 51 года, средний срок составляет около 25 лет. При этом средний срок вовлечения месторождений в отработку в мире, по данным SRK Exploration, составляет не более 15 лет.

**Таблица 14. Этапы освоения некоторых золоторудных месторождений в России**

Месторождение	Регион	Год открытия	Год первоначальной оценки запасов	Начало добычи	Период (в годах)
Карамкен	Магадан	1964	1975	1976	12
Благодатное	Красноярск	1968	2005	2010	42
Олимпиада	Красноярск	1975	1987	1989	14
Кубака*	Магадан	1979	1992	1997	18
Джультета*	Магадан	1989	1996	2001	12
Купол*	Чукотка	1996	2006	2008	12
Майское	Чукотка	1972	1981	2013	41
Нежданинское	Якутия	1951	1975	2002	51
Школьное	Магадан	1981	1995	1996	15
Аметистовое	Чукотка	1967	1995	2014**	47
Голец Высочайший	Красноярск	1980	1986	2002	22
Титимухта	Красноярск	1990	2007	2008	18
Каралвеем	Чукотка	1957	1987	1995	38

\* Месторождения Кубака, Джультета и Купол были запущены в эксплуатацию канадскими компаниями Бима Голд и Кинросс Голд. Канадские компании получили лицензии по результатам конкурса. После приобретения лицензий период от стадии детальной разведки до начала добычи составил от 4 до 7 лет.

\*\* Начало эксплуатации месторождения Аметистовое запланировано на конец 2014 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОЕКТЫ В РОССИИ И ДРУГИХ СТРАНАХ С ЗАПАСАМИ, ПРЕВЫШАЮЩИМИ ПОРОГ В 50 ТОНН КОРЕННОГО ЗОЛОТА

Проекты с запасами свыше 50 тонн коренного золота на территории России приведены в таблице 15. Проекты, расположенные в других странах и составляющие в совокупности 50 % всех мировых запасов золота, приведены в таблице 16. В то время как база данных SNL содержит информацию о запасах и ресурсах, необходимо отметить, что не всегда ясно, включены ли ресурсы в запасы или нет. Из таблицы 16 видно, что половина мировых запасов золота (учитываются только месторождения, где золото является главным полезным компонентом), содержится в месторождениях с запасами не менее 140 тонн золота. Принятый в России порог в 50 тонн охватывает примерно три четверти всех действующих месторождений золота мира. Также можно заключить, что из 47 месторождений золота в России, информация по запасам которых обновлялась в последние десять лет, 20 (или 42,5 %) имеют ресурсы свыше 50 тонн.

Данный факт добавляет убедительности утверждению о том, что порог в 50 тонн золота является довольно низким и геологоразведочные компании (юниоры), а также крупные горнодобывающие компании воспринимают столь низкий порог как фактор, сдерживающий поиски новых месторождений золота в России, учитывая необходимость дополнительных согласований в случае превышения данного порога.

**Таблица 15. Проекты в России с запасами свыше 50 тонн золота**

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Запасы и ресурсы (в унциях)	Запасы и ресурсы (в тоннах)
Сухой Лог	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Правительство России	61,729,000	1,919.8
Наталка	Подготовка к началу добычи	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	32,092,185	998.1
Олимпиада	Добыча	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	30,010,000	933.3
Благодатное	Добыча	Расширение	Карьер	Polyus Gold International Limited	9,180,000	285.5
Кучус	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Федеральное агентство по недропользованию	6,243,400	194.2
Ельничный	Геологоразведка	Заморожено до повышения цен на золото	Карьер	Частный инвестор	6,167,000	191.8
Попутнинское	Технико-экономическое обоснование	Действующее	-	Polyus Gold International Limited	5,820,000	181.0
Погребенная	Добыча	Расширение	Прииск	ОАО «Высочайший» (GV Gold)	5,754,000	178.9
Вернинское	Добыча	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	5,494,876	170.9
Тасеевское	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Highland Gold Mining Limited	5,088,353	158.2
Камчатка	Геологоразведка	Действующее	-	Kamchatka Resources	4,970,000	154.6

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Запасы и ресурсы (в унциях)	Запасы и ресурсы (в тоннах)
Снежинка	Геологоразведка	Действующее	-	Gold Standard Mining Corp	4,200,000	130.6
Маломыр	Добыча	Действующее	Карьер	Группа компаний «Петропавловск»	4,050,000	126.0
Гросс	Подготовка к началу добычи	Действующее	Карьер	Nord Gold N.V.	3,600,878	112.0
Дегдекан	Геологоразведка	Действующее	-	Polyus Gold International Limited	3,500,000	108.9
Павлик	Подготовка к началу добычи	Действующее	-	Arlan Group	3,215,000	100.0
Троицкий	Геологоразведка	-	Карьер	Иргиредмет	3,135,000	97.5
Березовский	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Уралэлектромедь	3,113,000	96.8
Стадухино	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Highland Gold Mining Limited	2,891,767	89.9
Веселый	Добыча	Расширение	Карьер	Sibir Mining Co	2,833,000	88.1
Куранах	Добыча	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	2,700,000	84.0
Соловьевский	Геологоразведка	Действующее	-	Группа компаний «Петропавловск»	2,628,000	81.7
Чудное	Геологоразведка	Действующее	-	Неназванный собственник	2,582,000	80.3
Лобаш	Выбор целевых площадей	-	-	Промнедра	2,446,000	76.1
Герфед	Геологоразведка	Действующее	Карьер	ЗАО «Васильеский рудник»	2,425,000	75.4
Светлинское	Добыча	Ограниченная добыча	Карьер	ОАО «Южуралзолото»	2,409,000	74.9
Васильевское	Добыча	Действующее	Карьер	ЗАО «Васильеский рудник»	2,377,000	73.9
Нони	Геологоразведка	-	Карьер	American CuMo Mining Corporation	2,367,000	73.6
Чертово Корыто	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	2,360,000	73.4
Пионер	Добыча	Действующее	Карьер	Группа компаний «Петропавловск»	2,193,455	68.2
Купол	Добыча	Действующее	Карьер	Kinross Gold Corporation	2,081,000	64.7
Майское	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Polymetal International Plc	2,013,000	62.6
Высокое	Геологоразведка	Действующее	-	Polymetal International Plc	2,013,000	62.6
Эльдорадо	Добыча	-	Карьер	Sovrudnik Ltd	1,934,000	60.1
Саган-Гольский	Геологоразведка	-	-	ОАО Северсталь	1,929,000	60.0
Тамуниер	Геологоразведка	Действующее	-	Polymetal International Plc	1,903,642	59.2
Хионинский	Геологоразведка	-	-	Федеральное агентство по недропользованию	1,809,000	56.3
Аметистовое	Подготовка к началу добычи	Действующее	Подземная разработка	Корякгеолдобыча	1,689,000	52.5

**Таблица 16. Проекты в разных странах с минеральными запасами и ресурсами золота по классификации JORC более 50 тонн**

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Страна	Запасы и ресурсы (в тоннах)	Суммарно %
Potchefstroom Goldfield	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Witwatersrand Consolidated Gold Resources Limited	Южная Африка	2,368.2	3 %
Сухой Лог	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Правительство России	Россия	1,919.8	5 %
Карьер Мурунтау	Добыча	Действующее	Карьер	Navoi Mining and Metallurgical Combine	Узбекистан	1,499.8	6 %
Donlin Gold	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Barrick Gold Corporation	США	1,399.5	8 %
Klerksdorp	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Witwatersrand Consolidated Gold Resources Limited	Южная Африка	1,233.8	9 %
ERPM Extension	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	DRDGold Limited	Южная Африка	1,216.4	10 %
South Deep	Добыча	Расширение	Подземная разработка	Gold Fields Limited	Южная Африка	1,188.8	12 %
KSM	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Seabridge Gold Inc.	Канада	1,188.0	13 %
Snowfield	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Pretium Resources Incorporated	Канада	1,091.5	14 %
Наталка	Подготовка к началу добычи	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	Россия	998.1	15 %
Олимпиада	Добыча	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	Россия	933.3	16 %
Lihir Island	Добыча	Действующее	Карьер	Newcrest Mining Limited	Папуа Новая Гвинея	901.9	17 %
Nevada Operations	Добыча	Действующее	Карьер	Newmont Mining Corporation	США	879.2	18 %
La Colosa	Геологоразведка	Действующее	Карьер	AngloGold Ashanti Limited	Колумбия	872.4	19 %
Caspiche	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Exeter Resource Corporation	Чили	780.3	20 %
Cadia East	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Newcrest Mining Limited	Австралия	777.5	21 %
Cerro Casale	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Barrick Gold Corporation	Чили	722.9	21 %
Kloof/Driefontein Complex	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Sibanye Gold Limited	Южная Африка	625.9	22 %
Far Southeast	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Far Southeast Gold Resources, Incorporated	Филиппины	615.8	23 %
Elang-Dodo	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Newmont Mining Corporation	Индонезия	613.0	23 %
Барлевский	Геологоразведка	Действующее	Прииск	Supatcha Resources Inc.	Украина	612.7	24 %
Metates	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Chesapeake Gold Corp.	Мексика	573.8	25 %
Jeanette	Геологоразведка	Действующее		Taung Gold Holdings Ltd	Южная Африка	567.3	25 %

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Страна	Запасы и ресурсы (в тоннах)	Суммарно %
Pueblo Viejo	Добыча	Действующее	Карьер	Barrick Gold Corporation	Доминиканская Республика	502.3	26 %
Detour Lake	Добыча	Действующее	Карьер	Detour Gold Corporation	Канада	483.6	26 %
Goldrush	Геологоразведка	Действующее		Barrick Gold Corporation	США	482.5	27 %
Marmato	Добыча	Ограниченная добыча	Карьер	Gran Columbia Gold Corporation	Колумбия	467.5	27 %
Mponeng	Добыча	Действующее	Подземная разработка	AngloGold Ashanti Limited	Южная Африка	452.8	28 %
Columbus	Добыча	Ограниченная добыча	Дражная разработка	Ireland Inc.	США	427.4	28 %
Boddington	Добыча	Действующее	Карьер	Newmont Mining Corporation	Австралия	422.0	29 %
Wafi-Golpu	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Harmony Gold Mining Company Limited	Папуа Новая Гвинея	387.0	29 %
Kibali	Добыча	Действующее	Карьер	AngloGold Ashanti Limited	Демократическая Республика Конго	373.2	30 %
Penasquito	Добыча	Действующее	Карьер	Goldcorp Incorporated	Мексика	359.4	30 %
New Prosperity	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Taseko Mines Limited	Канада	343.7	30 %
Cortez	Добыча	Действующее	Карьер	Barrick Gold Corporation	США	342.8	31 %
Goldstrike	Добыча	Расширение	Карьер	Barrick Gold Corporation	США	333.0	31 %
Titiribi	Геологоразведка	Действующее		Sunward Resources Limited	Колумбия	329.8	31 %
Hycroft	Добыча	Расширение	Карьер	Allied Nevada Gold Corporation	США	328.3	32 %
Paracatu	Добыча	Действующее	Карьер	Kinross Gold Corporation	Бразилия	323.5	32 %
Ahafo	Добыча	Расширение	Карьер	Newmont Mining Corporation	Гана	314.7	32 %
Зармитан	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Navoi Mining and Metallurgical Combine	Узбекистан	313.6	33 %
Livengood	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	International Tower Hill Mines Ltd.	США	313.4	33 %
Orisyvo	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Fresnillo Plc	Мексика	309.2	33 %
Sari Gunay	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Zar Kuh Mining Co	Иран	300.0	34 %
Tasiast	Добыча	Действующее	Карьер	Kinross Gold Corporation	Иран	299.9	34 %
Volcan	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Hochschild Mining Plc	Чили	297.1	34 %
Kisladag	Добыча	Действующее	Карьер	Eldorado Gold Corporation	Турция	296.9	35 %
Bulyanhulu	Добыча	Расширение	Подземная разработка	African Barrick Gold Plc	Танзания	291.9	35 %
Canadian Malartic	Добыча	Действующее	Карьер	Agnico Eagle Mines Limited	Канада	291.4	35 %

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Страна	Запасы и ресурсы (в тоннах)	Суммарно %
Благодатное	Добыча	Расширение	Карьер	Polyus Gold International Limited	Россия	285.5	36 %
Argonaut Deeps	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	DRDGold Limited	Южная Африка	276.3	36 %
Ангрен	Добыча	Расширение	Подземная разработка	Almalyk Mining and Metals Combine	Узбекистан	270.2	36 %
Cote Gold	Геологоразведка	Действующее	Карьер	IAMGOLD Corporation	Канада	269.0	37 %
Кумтор	Добыча	Действующее	Карьер	Centerra Gold Inc.	Кыргызстан	264.0	37 %
Southern Free State Goldfield	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Подземная разработка	Witwatersrand Consolidated Gold Resources Limited	Южная Африка	263.8	37 %
Condor	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Ecuador Gold and Copper Corp	Эквадор	263.3	37 %
Sukari	Добыча	Действующее	Карьер	Centamin Plc	Египет	256.0	38 %
Blackwater	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	New Gold Inc.	Канада	254.1	38 %
Obuasi	Добыча	Действующее	Подземная разработка	AngloGold Ashanti Limited	Гана	253.3	38 %
Evander	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Pan African Resources Plc	Южная Африка	249.4	38 %
Hardrock	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Premier Gold Mines Limited	Канада	248.6	39 %
Los Filos	Добыча	Действующее	Карьер	Goldcorp Incorporated	Мексика	248.3	39 %
Evander 6 Shaft	Технико-экономическое обоснование	Действующее	-	Taung Gold International Limited	Южная Африка	238.6	39 %
Loulo	Добыча	Действующее	Карьер	Randgold Resources Limited	Мали	236.4	40 %
Rovina Valley	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Carpathian Gold Inc.	Румыния	233.4	40 %
Brucejack	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Подземная разработка	Pretium Resources Incorporated	Канада	233.3	40 %
Kalgoorlie Consolidated	Добыча	Действующее	Карьер	Newmont Mining Corporation	Австралия	231.4	40 %
Васильковское	Добыча	Действующее	Карьер	Glencore Plc	Казахстан	226.8	41 %
Tarkwa	Добыча	Действующее	Карьер	Gold Fields Limited	Гана	226.2	41 %
Golden Meadows	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Midas Gold Corporation	США	224.4	41 %
Akyem	Добыча	Действующее	Карьер	Newmont Mining Corporation	Гана	223.3	41 %
Hammond Reef	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Agnico Eagle Mines Limited	Канада	222.5	41 %
Spanish Mountain	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Spanish Mountain Gold Ltd.	Канада	217.7	42 %
Buritica	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Continental Gold Limited	Колумбия	217.4	42 %
Kusasaletu	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Harmony Gold Mining Company Limited	Южная Африка	216.1	42 %
Vaal River Surface	Добыча	Расширение	Tailings	AngloGold Ashanti Limited	Южная Африка	214.3	42 %

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Страна	Запасы и ресурсы (в тоннах)	Суммарно %
Shuiyintong	Добыча	Расширение	Подземная разработка	Zijin Mining Group Company Limited	Китай	211.0	43 %
Turquoise Ridge JV	Добыча	Ограниченная добыча	Подземная разработка	Barrick Gold Corporation	США	210.2	43 %
Кызыл	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка		Казахстан	208.4	43 %
Талдыбулак Талас	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Gold Fields Limited	Кыргызстан	204.4	43 %
Golden Summit	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Freemgold Ventures Limited	США	204.0	44 %
Qingchengzi	Геологоразведка	Действующее	-	Китайская Народная Республика	Китай	202.2	44 %
Courageous Lake	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Seabridge Gold Inc.	Канада	200.4	44 %
Telfer	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Newcrest Mining Limited	Австралия	199.0	44 %
Yaoure	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Amara Mining Plc	Кот-д'Ивуар	195.9	44 %
Кучус	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Федеральное агентство по недропользованию	Россия	194.2	45 %
Moab Khotsong	Добыча	Действующее	Подземная разработка	AngloGold Ashanti Limited	Южная Африка	190.6	45 %
Gramalote	Геологоразведка	Действующее	Карьер	AngloGold Ashanti Limited	Колумбия	189.1	45 %
Chucaraca	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Gold Fields Limited	Перу	188.8	45 %
Lobo-Marté	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Kinross Gold Corporation	Чили	187.5	45 %
Mt Pleasant	Добыча	Спутниковое	Подземная разработка	Norton Gold Fields Limited	Австралия	187.0	46 %
Mt Todd	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Vista Gold Corporation	Австралия	183.5	46 %
Twin Peaks	Геологоразведка	Действующее	Карьер	USCorp	США	181.7	46 %
Попутнинское	Технико-экономическое обоснование	Действующее	-	Polyus Gold International Limited	Россия	181.0	46 %
Yanacocha	Добыча	Расширение	Карьер	Newmont Mining Corporation	Перу	179.1	46 %
Погребенная	Добыча	Расширение	Прииск	OJSC GV Gold	Россия	178.9	47 %
Cerro Negro	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Goldcorp Incorporated	Аргентина	178.3	47 %
Skaergaard	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Platina Resources Limited	Гренландия	177.1	47 %
Вернинское	Добыча	Действующее	Карьер	Polyus Gold International Limited	Россия	170.9	47 %
Angostura	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Eco Oro Minerals Corporation	Колумбия	170.6	47 %
Free State	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Harmony Gold Mining Company Limited	Южная Африка	168.4	47 %
Sleeper	Геологоразведка	Действующее	Карьер	Paramount Gold and Silver Corporation	США	168.3	48 %

Название проекта	Стадия реализации	Статус	Тип рудника	Собственник	Страна	Запасы и ресурсы (в тоннах)	Суммарно %
Чаарат	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Подземная разработка	Chaarat Gold Holdings Limited	Кыргызстан	164.4	48 %
Bombore	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Orezone Gold Corporation	Буркина Фасо	164.4	48 %
Fekola	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Papillon Resources Limited	Мали	160.0	48 %
Баянул	Геологоразведка	Действующее	Прииск	Spectral Capital Corp.	Казахстан	159.9	48 %
Veladero	Добыча	Действующее	Карьер	Barrick Gold Corporation	Аргентина	159.1	49 %
Springpole	Геологоразведка	Действующее	Подземная разработка	Gold Canyon Resources Inc.	Канада	158.5	49 %
Тасеевское	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Highland Gold Mining Limited	Россия	158.2	49 %
Камчатка	Геологоразведка	Действующее	-	Kamchatka Resources	Россия	154.6	49 %
Pogo	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Sumitomo Metal Mining Company Limited	США	154.1	49 %
Herradura	Добыча	Действующее	Карьер	Fresnillo Plc	Мексика	154.1	49 %
Hishikari	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Sumitomo Metal Mining Company Limited	Япония	150.0	50 %
Carlin Подземная разработка	Добыча	Спутниковое	Подземная разработка	Newmont Mining Corporation	США	148.8	50 %
Kittila	Добыча	Действующее	Подземная разработка	Agnico Eagle Mines Limited	Финляндия	146.6	50 %
Cripple Creek and Victor	Добыча	Действующее	Карьер	AngloGold Ashanti Limited	США	146.5	50 %
Юбилейное	Добыча	Действующее	Подземная разработка	SUN Gold	Казахстан	144.6	50 %
Hope Bay	Геологоразведка	Действующее	Карьер	TMAC Resources Inc	Канада	142.3	50 %
Essakaneb	Добыча	Действующее	Карьер	IAMGOLD Corporation	Буркина Фасо	142.2	50 %
Borborema	Технико-экономическое обоснование	Действующее	Карьер	Crusader Resources Limited	Бразилия	50.0	76 %