

DOI: https://doi.org/10.17353/2070-5379/20_2022

УДК 351.823.3:553.98(088.2)

Багаева М.А.

Санкт-Петербургский филиал ФГБУ «ВНИГНИ», Санкт-Петербург, Россия, mb19@yandex.ru

АНАЛИЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В ПОЛЬЗОВАНИЕ УЧАСТКОВ НЕДР ДЛЯ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ПОИСКОВ И ОЦЕНКИ МЕСТОРОЖДЕНИЙ УГЛЕВОДОРОДОВ

Выполнен анализ оснований предоставления в пользование участков недр для геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений углеводородов. На основании проведенного анализа по территории Северо-Западного федерального округа доказана эффективность геологического изучения недр за счет средств недропользователей. Обоснована необходимость расширения территории действия «Заявительного механизма» предоставления права пользования недрами для лицензий вида НП.

Ключевые слова: геологическое изучение недр, участок недр, лицензирование, месторождение углеводородов, Северо-Западный федеральный округ.

В настоящее время недропользование в категории углеводородного сырья (УВС) осуществляется по 3 основным видам лицензий: «поисковые» - вида НП, «добычные» - вида НЭ и совмещенные - вида НР. Динамика лицензирования в Российской Федерации за последние 20 лет свидетельствует о стабильном росте общего количества действующих лицензий (в основном за счет роста количества лицензий вида НР, а также незначительного увеличения числа НЭ). В процентном распределении можно отметить существенное и стабильное увеличение доли лицензий вида НР (с 11 до 31%) за счет сокращения долей лицензий видов НП и НЭ.

В данном анализе рассмотрены основания оформления лицензий и эффективность недропользования с целью геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений УВ (лицензии вида НП). «Поисковые» лицензии отличаются от остальных видов меньшим сроком действия (5-10 лет в зависимости от расположения участка недр), отсутствием разового платежа и возможности добычи полезных ископаемых на лицензионном участке. Геологическое изучение недр осуществляется как за счет компаний-недропользователей, так и за счет государственных средств. Динамика лицензирования с целью геологического изучения недр за последние 3 года свидетельствует о существенном сокращении числа и доли лицензий вида НП на шельфе РФ и значительном увеличении этих показателей в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (ФО).

Количество лицензий и их распределение по видам в регионах существенно отличается (табл. 1). Более детальный анализ лицензирования и предоставления в пользование участков недр с целью геологического изучения выполнен по территории Северо-Западного ФО,

данные этого региона больше всего соответствуют средним показателям по стране.

Таблица 1

Состояние недропользования в категории углеводородного сырья на территории Российской Федерации на 01.01.2022 г. [ФГИС «АСЛН», 2022]

№ п/п	Федеральный округ	Количество лицензий, шт.				Доля НП лицензий, %
		НП	НР	НЭ	Всего	
1	Шельф РФ	13	76	25	114	11
2	Дальневосточный ФО	55	50	59	164	34
3	Северо-Кавказский ФО	8	58	111	177	5
4	Южный ФО	17	64	180	261	7
5	Северо-Западный ФО	49*	122*	158	329	15
6	Сибирский ФО	118	174	82	374	32
7	Уральский ФО	196	264	434	894	22
8	Приволжский ФО	85	400	1089	1574	5
9	Итого, в Российской Федерации	541	1208	2138	3887	14

* Здесь и далее к учету приняты откорректированные данные. Исправлены технические ошибки, допущенные при оформлении лицензий, а именно 2 лицензии, зарегистрированные под видом НП, приняты к учету как НР, так как срок действия, целевое назначение и виды работ соответствуют совмещенному виду лицензии.

По состоянию на 01.01.2022 г. в распределенном фонде недр Северо-Западного ФО числится 329 лицензий на право недропользования в категории УВС, действующие на территории 4-х субъектов Северо-Западного ФО. Основная часть недропользователей и действующих лицензий сосредоточены на территории Республики Коми и Ненецкого автономного округа, в Калининградской области действует менее 9% от общего количества лицензий, в Республике Карелия зарегистрирована 1 лицензия, в пределах остальных субъектов Северо-Западного ФО лицензии на УВС отсутствуют (рис. 1). По видам действующих лицензий распределение следующее:

- 15% (49 шт.) составляют лицензии на геологическое изучение (вида НП);
- 37% (122 шт.) - лицензии совмещенного вида (НР);
- 48% (158 шт.) - лицензии на разведку и добычу УВС (вида НЭ).

Общее количество действующих организаций-недропользователей составляет 85 единиц. Основным недропользователем по количеству зарегистрированных на организацию лицензий является ООО «ЛУКОЙЛ-Коми», владеющее более 27% от общего числа лицензий. Всего на территории Северо-Западного ФО действуют 10 недропользователей, которые являются или входят в состав ВИНК (ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «Сургутнефтегаз», ПАО «Газпром», ПАО «Татнефть», ПАО АНК «Башнефть»). Большая часть недропользователей (47 из 85 компаний) имеет всего по 1 действующей лицензии.

Распределение по видам лицензий свидетельствует, что самостоятельные компании проявляют больший интерес к лицензиям вида НП, чем компании в составе ВИНК (рис. 2).

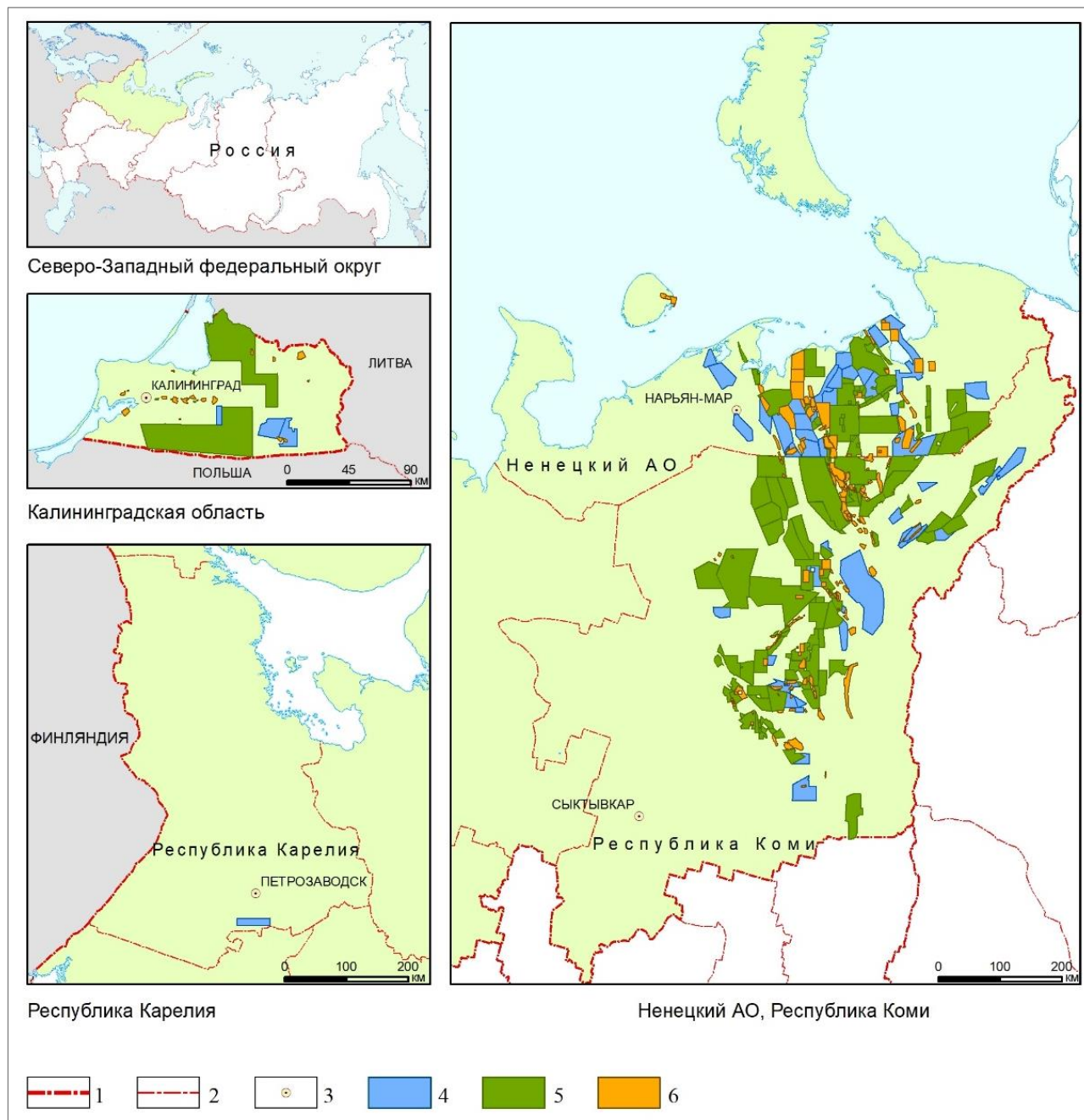


Рис. 1. Карты массива действующих лицензий Северо-Западного федерального округа (по состоянию на 01.01.2022 г.)

1 - границы ФО; 2 - границы субъектов РФ; 3 - административные центры субъектов РФ; 4 - лицензии вида НП; 5 - лицензии вида НР; 6 - лицензии вида НЭ.

Большая часть лицензий вида НР и НЭ оформлены на основании результатов аукционов и конкурсов, также лицензии вида НЭ выдавались при установлении факта открытия месторождения и 1 лицензия - на основании соглашения о разделе продукции. Основания выдачи 49 действующих лицензий на геологическое изучение (НП) следующие:

- государственный контракт / задание - 1 лицензия;
- единственному участнику несостоявшегося аукциона - 13 лицензий;
- единственному заявителю на участок недр, включенный в Перечень - 26 лицензий;
- изучение нижележащих / вышележащих горизонтов и флангов месторождения - 4 лицензии;
- прочее (отсутствуют данные или на основаниях, действовавших до 2005 г.) - 5 лицензий.

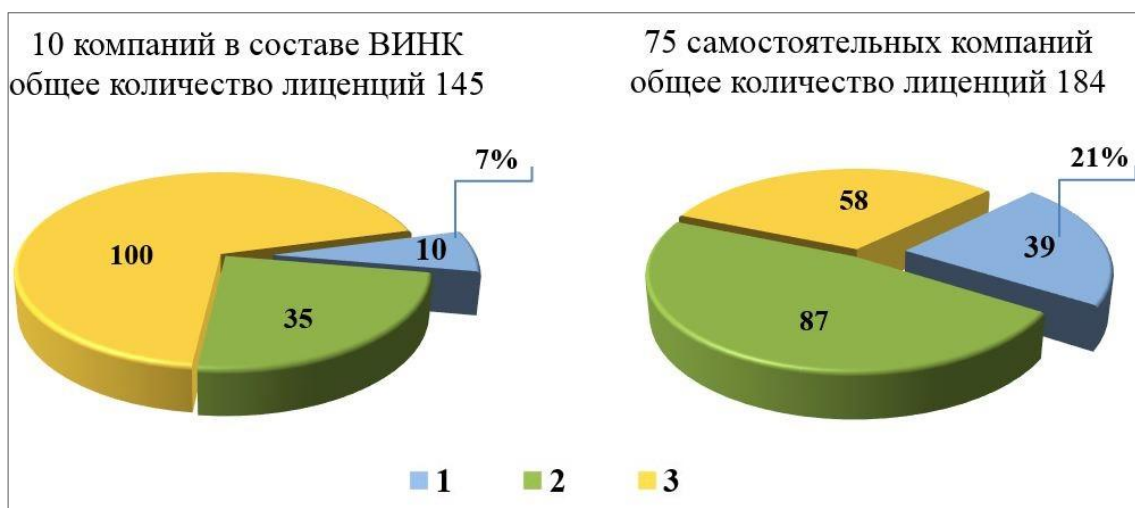


Рис. 2. Диаграммы распределения действующих лицензий по видам (по состоянию на 01.01.2022 г.)

Количество действующих лицензий вида: 1 - НП; 2 - НР; 3 - НЭ.

Наибольшее количество «поисковых» лицензий оформляется на основании поступившей заявки на участок недр, включенный в Перечень объектов. Анализ формирования Перечней объектов, предлагаемых для предоставления в пользование с целью геологического изучения за счет средств недропользователей, и результатов приема заявок выполнен за период с 2016 по 2021 гг. (в 2020 г. предложения отсутствовали). За 6 лет на территории Северо-Западного ФО к лицензированию предложено 32 участка недр, в основном участки включали в Перечень на основании предложений компаний-недропользователей. По итогам сформированных Перечней оформлено 19 лицензий вида НП (рис. 3):

- 10 лицензий оформлены в рамках основной процедуры (то есть на предложенный в Перечне участок недр поступила единственная заявка, которая соответствовала требованиям и не возвращена заявителю);

- 9 лицензий оформлены по итогам аукционов (на предложенный в Перечне участок недр поступило 2 заявки и более, участок выставлен на аукционе, по итогам которого к участию допущен только 1 заявитель – в этом случае аукцион признается несостоявшимся, а единственный заявитель имеет право оформить лицензию вида НП).

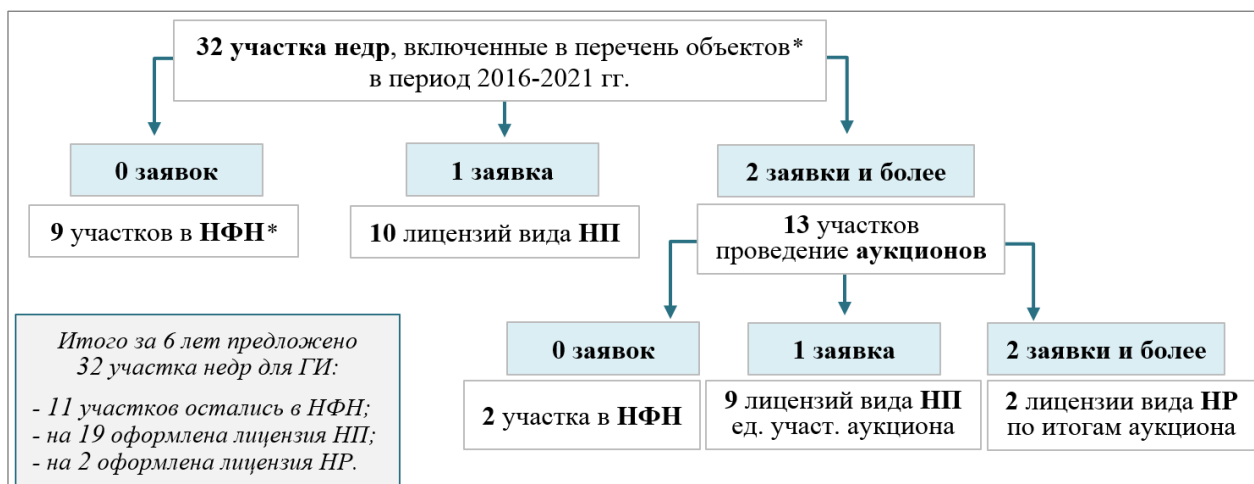


Рис. 3. Схема результата приема заявок по Перечням в Северо-Западном федеральном округе в период 2016-2021 гг.

* На схеме представлены данные по количеству участков недр (без учета дублей). При наличии повторов, к учету принимался результат последнего предложения.

Основным требованием к участку недр для лицензий вида НП является отсутствие на нем запасов УВС (категории А, В, С), а главная цель такого вида лицензирования – это поиск и открытие месторождений УВ, факт открытия дает недропользователю приоритетное право на получение лицензии на добычу. Следовательно, эффективность «поисковых» лицензий необходимо оценивать с учетом статистики открытий месторождений УВ.

В 2021 г. не зарегистрировано новых месторождений, а за предыдущие 5 лет ежегодно регистрировали от 2 до 6 открытий месторождений УВ на территории Северо-Западного ФО. В общей сложности, за период с 2016 по 2021 гг. зарегистрировано 19 открытых месторождений (1 - в Калининградской области, 6 - в Ненецком автономном округе и 12 - на территории Республики Коми). Геологическое изучение недр осуществляется в рамках «поисковых» и совмещенных лицензий, поэтому факт открытия регистрируется в основном на лицензиях вида НП и НР (их доли в общем количестве лицензий составляют 15% и 37% соответственно). Несмотря на незначительное число лицензий вида НП, 42% всех открытий зарегистрировано именно на «поисковых» лицензиях (табл. 2), что свидетельствует об эффективности данного вида лицензирования.

Подводя итог анализа лицензирования с целью геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений УВ (лицензии вида НП) на территории Северо-Западного ФО, можно отметить следующее:

- лицензии на геологическое изучение составляют 15% от общего количества по региону;
- самостоятельные компании проявляют гораздо больший интерес к лицензиям вида НП, чем компании в составе ВИНК;
- основная часть лицензий вида НП оформлена на основании поступившей заявки на

участок недр, включенный в Перечень объектов, или единственному участнику несостоявшегося аукциона;

- 42% открытых месторождений зарегистрированы на «поисковых» лицензиях, что свидетельствует об эффективности данного вида лицензирования.

Таблица 2

Количество открытых месторождений в категории углеводородного сырья на территории Северо-Западного федерального округа в период 2016-2021 гг.

Тип месторождения по величине начальных запасов УВС на момент открытия (млн. т для нефти и млрд. м ³ для газа)	Всего открыто месторождений, шт.	Месторождения открыты на лицензиях НП, шт.	Доля открытых на НП, %
Очень мелкое (< 1)	8	4	50
Мелкое (1 – 5)	7	2	29
Среднее (5 – 30)	4	2	50
Всего	19	8	42

Ниже более детально рассмотрены основания для оформления лицензий на геологическое изучение недр, действующие на территории всей страны.

Основания предоставления права пользования участками недр определены в статье 10.1 Закона РФ «О недрах», содержание данной статьи регулярно изменяется и дополняется. Сама процедура предоставления участков недр, соответствующие условия и требования, определяются приказами и внутренними регламентами Минприроды РФ и Роснедра. В табл. 3 представлены виды оснований для выдачи лицензий вида НП и их применение в разные периоды.

Геологическое изучение за счет государственных средств – лицензия оформляется на основании государственного контракта или государственного задания¹. Согласно Закону «О недрах» (ч. 5 ст. 11; изменения вступили в силу с 01.01.2022 г.), с 2022 г. не требуется получение лицензии для регионального геологического изучения на основании государственного задания [Закон РФ..., 1992]. Однако, Приказ Минприроды РФ и Роснедр от 27.09.2021 №865/01 предусматривает оформление лицензии в соответствии с государственным заданием – в дальнейшем несоответствие, вероятно, будет устранено или даны пояснения, в данном случае предпочтительнее руководствоваться Приказом. По состоянию на 01.01.2022 г. на территории РФ действует 17 лицензий с целью геологического

¹ Государственный контракт заключается Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом для осуществления геологического изучения недр [Приказ Министерства..., 2021а].

Государственное задание предусматривает осуществление государственного геологического изучения недр федеральным государственным учреждением, находящимся в ведении Федерального агентства по недропользованию или его территориального органа [Приказ Министерства..., 2021б].

изучения за счет государственных средств, все лицензии относятся к суше и расположены на территориях каждого ФО РФ (наибольшее количество зарегистрировано в Сибирском и Уральском ФО – по 4 лицензии).

Таблица 3

Основания для оформления лицензии на геологическое изучение участков недр углеводородного сырья

Период действия	2005-2016 гг.	2017-2021 гг.	с 2022 г.
Основной документ	<i>Приказ Минприроды РФ от 15.03.2005 № 61</i>	<i>Приказ Минприроды РФ от 10.11.2016 № 583</i>	<i>Приказы Минприроды РФ и Роснедр: -от 27.09.2021 №685/01 -от 12.10.2021 №733/03 -от 13.10.2021 №740/06 -от 28.10.2021 №802/20</i>
Геологическое изучение за счет государственных средств	государственный контракт	государственный контракт, государственное задание	государственный контракт, государственное задание
Геологическое изучение за счет средств федеральных геологических компаний	по заявке федеральной геологической компании	-	-
Геологическое изучение за счет средств недропользователей (за исключением участков недр федерального значения - шельфа)			
«Заявительный механизм»	-	действует на некоторых территориях Сибирского и Дальневосточного ФО	действует на некоторых территориях Сибирского и Дальневосточного ФО
Участки недр, включенные в Перечни	зарегистрирована одна поступившая заявка, которая не возвращена заявителю	зарегистрирована одна поступившая заявка, которая не возвращена заявителю	зарегистрирована одна поступившая заявка, которая не возвращена заявителю
По итогам аукциона	единственному участнику несостоявшегося аукциона (по совмещенной лицензии)	единственному участнику несостоявшегося аукциона (по совмещенной лицензии)	-
При наличии лицензии вида НР или НЭ (разведываемые / разрабатываемые месторождения ПИ)	Геологическое изучение нижележащих горизонтов	Геологическое изучение нижележащих/ вышележащих горизонтов; геологическое изучение сопредельного участка недр (фланги, 20 км)	Геологическое изучение нижележащих/ вышележащих горизонтов; геологическое изучение сопредельного участка недр (фланги, 20 км)

Существует несколько оснований получения права пользования недрами с целью **геологического изучения за счет средств недропользователей** (см. табл. 3), их действие не распространяется на участки недр шельфа РФ. Участки на шельфе могут предоставляться в пользование в отдельном порядке, однако, в редакциях Закона «О недрах» (ст. 10.1.) основания для геологического изучения шельфа не отражены с 2008 г.

«Заявительный механизм» - данное основание для оформления права пользования недрами введено в 2017 г. и действует на некоторых территориях Сибирского и Дальневосточного ФО. Компания формирует заявку и комплект документов на интересующий участок недр, в случае соответствия испрашиваемого участка и комплекта документов требованиям, оформляется лицензия. Наибольшее количество лицензий оформлено в 2019-2020 гг., что привело к значительному росту числа и доли лицензий вида НП в Сибирском и Дальневосточном ФО.

Участки недр, включенные в Перечни. Данное основание для оформления лицензии вида НП является одним из ключевых для недропользователей. Перечни формируются несколько раз в год на основании предложений подведомственных организаций Роснедра и заявок компаний (чаще всего). Условием для оформления лицензии является единственная поступившая заявка, которая соответствовала требованиям и не возвращена заявителю. При поступлении большего количества заявок участок выставляется на аукцион по совмещенной лицензии.

По итогам аукциона. Лицензия вида НП могла быть выдана единственному участнику несостоявшегося аукциона по совмещенной лицензии, если на участке недр отсутствовали данные о наличии запасов УВС. Данное основание действовало до 2022 г., так как с 01.01.2022 г. аукцион с 1 участником признается состоявшимся.

При наличии лицензии вида НР или НЭ недропользователь имеет право на геологическое изучение нижележащих/ вышележащих горизонтов и сопредельного участка недр (фланги до 20 км) разведываемого или разрабатываемого месторождения. И такое право недропользователей необходимо учитывать при определении границ участков недр, предлагаемых к лицензированию.

Таким образом, с 2022 г. для компаний остается 2 ключевых основания возникновения права пользования участками недр для геологического изучения – через включение в Перечень объектов и по «Заявительному механизму», действие последнего имеет территориальные ограничения. При сравнении этих оснований (рис. 4), можно отметить более простые и рациональные условия при использовании «Заявительного механизма». Важным аспектом является срок всей процедуры – при «Заявительном механизме» он, как правило, не превышает 6 месяцев, а при включении участка недр в Перечень – может длиться до 2 лет.

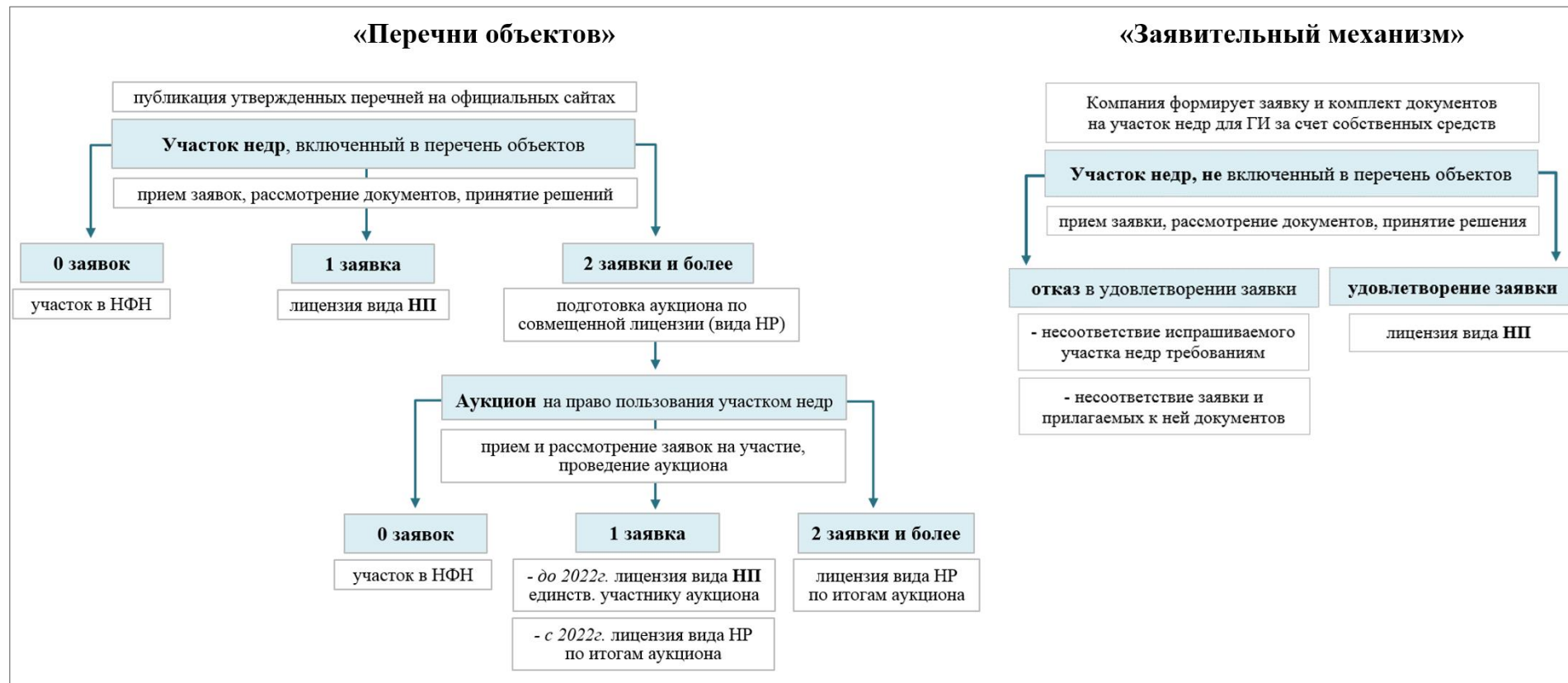


Рис. 4. Схемы предоставления в пользование участков недр для геологического изучения углеводородного сырья, включенных в «Перечни объектов» и по «Заявительному механизму»

Помимо сложности и длительности процедуры через включение участка недр в Перечень объектов необходимо учитывать изменения в законодательстве. С 2022 г. аукцион с единственным участником является состоявшимся, участник такого аукциона признается победителем, и, после оплаты разового платежа, получает лицензию на условиях объявленного аукциона (НР или НЭ). Данные изменения, безусловно, будут иметь положительный эффект для лицензирования участков недр, изначально испрашиваемых и предлагаемых на аукционной основе. Для участков недр (без запасов УВС), которые компании запрашивали с целью геологического изучения, может сложиться обратная ситуация. Анализ предоставления в пользование участков недр для геологического изучения в Северо-Западном ФО, показал, что в результате поступления 2 заявок и более на участки недр из Перечня объектов, организовано 13 аукционов, из которых выдана лицензия вида НП единственному заявителю на 9 участков недр (рис. 3). Условия позволяли компании участвовать в аукционе, не планируя при этом оплату разового платежа за пользование недрами по совмещенной лицензии, т.е. компания могла заявить на участие в аукционе в расчете на то, что будет единственным участником и получит лицензию вида НП. С изменением законодательства, компания, которая не имеет намерений получить на участок совмещенную лицензию предпочтет воздержаться от участия в аукционе, так как лицензию вида НП получить уже не удастся, а если она окажется единственным заявителем необходимо оплатить разовый платеж, в противном случае ей грозит внесение в реестр недобросовестных участников аукциона. Данное обстоятельство может привести к тому, что с 2022 г. участки недр из Перечня объектов для геологического изучения, выставленные на аукционах (при поступлении 2 заявок и более), чаще будут оставаться в нераспределенном фонде недр.

Расширение действия «Заявительного механизма» на всей территории РФ поможет не допустить существенного сокращения количества «поисковых» лицензий и обеспечит компаниям более рациональные условия для получения права пользования участками недр с целью геологического изучения. Использование Перечня объектов целесообразно для участков недр, предложенных к лицензированию на основании предложений подведомственных организаций Роснедра, а также при выделении новых участков в результате работ, выполненных за счет бюджетных средств (в том числе регионального изучения).

Вывод

На основании проведенного анализа лицензирования недр в целях поисков и оценки месторождений УВ в Северо-Западном ФО доказана эффективность геологического изучения за счет средств недропользователей, а также предложено расширение территории действия

«Заявительного механизма» для геологического изучения участков недр, предложенных компаниями. Более широкое внедрение «Заявительного механизма» предоставления права пользования недрами для лицензий вида НП будет способствовать повышению геологического изучения недр за счет средств недропользователей и воспроизводству минерально-сырьевой базы УВС.

Литература

Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 01.04.2022).

Официальный сайт федеральной государственной информационной системы «Автоматизированная система лицензирования недропользования» (ФГИС «АСЛН»). - <https://asln.rfgf.ru/> (дата обращения 01.03.2022 г.).

Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию от 12.10.2021 №733/03 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр в соответствии с государственным контрактом на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенным в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заключенным Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом, для осуществления геологического изучения недр». - 2021а.

Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию от 27.09.2021 №685/01 «Об утверждении Порядка предоставления права пользования участками недр в соответствии с государственным заданием, предусматривающим осуществление государственного геологического изучения недр федеральным государственным учреждением, находящимся в ведении Федерального агентства по недропользованию или его территориального органа». - 2021б.

Bagaeva M.A.

St. Petersburg branch of FGBU "VNIGNI", St. Petersburg, Russia, mb19@yandex.ru

ANALYSIS OF THE PROVISION OF SUBSURFACE AREAS FOR GEOLOGICAL STUDY FOR THE PURPOSE OF PROSPECTING AND EVALUATION OF HYDROCARBON FIELDS

The analysis of the grounds for granting subsurface plots for geological study for the purpose of prospecting and evaluation of hydrocarbon fields has been carried out. Based on the analysis carried out on the territory of the North-Western Federal District, the effectiveness of the geological study of the subsoil at the expense of subsoil users has been proved. The necessity of expanding the territory of the "Application Mechanism" for granting the right to use the subsoil for licenses for geological exploration is substantiated.

Keywords: geological study, subsoil plot, licensing subsurface area, hydrocarbon field, North-Western Federal District.

References

Ofitsial'nyy sayt federal'noy gosudarstvennoy informatsionnoy sistemy «Avtomatizirovannaya sistema litsenzirovaniya nedropol'zovaniya». [Federal State Information System "Automated Subsoil Use Licensing System"]. <https://asln.rfgf.ru/> (accessed 01.03.2022).

Prikaz Ministerstva prirodnikh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii, Federal'nogo agentstva po nedropol'zovaniyu ot 12.10.2021 №733/03 «Ob utverzhdenii Poryadka predostavleniya prava pol'zovaniya uchastkami neдр v sootvetstviî s gosudarstvennym kontraktom na vypolnenie rabot po geologicheskomu izucheniyu neдр, zaklyuchennym v sootvetstviî s Federal'nym zakonom ot 5 aprelya 2013 g. N 44-FZ «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd», zaklyuchennym Federal'nym agentstvom po nedropol'zovaniyu ili ego territorial'nym organom, dlya osushchestvleniya geologicheskogo izucheniya neдр» [Order of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation and Rosnedra dated October 12, 2021 No. 733/03 "On approval of the Procedure for granting the right to use subsoil plots in accordance with the state contract for the performance of work on the geological study of subsoil, concluded in accordance with Federal Law dated April 5, 2013 No. 44- Federal Law "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs", concluded by the Federal Agency for Subsoil Use or its territorial body, for the geological study of subsoil"]. 2021a.

Prikaz Ministerstva prirodnikh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii, Federal'nogo agentstva po nedropol'zovaniyu ot 27.09.2021 №685/01 «Ob utverzhdenii Poryadka predostavleniya prava pol'zovaniya uchastkami neдр v sootvetstviî s gosudarstvennym zadaniem, predusmatrivayushchim osushchestvlenie gosudarstvennogo geologicheskogo izucheniya neдр federal'nym gosudarstvennym uchrezhdeniem, nakhodyashchimsya v vedenii Federal'nogo agentstva po nedropol'zovaniyu ili ego territorial'nogo organa» [Order of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation and Rosnedra dated September 27, 2021 No. 685/01 "On approval of the Procedure for granting the right to use subsoil plots in accordance with the state assignment providing for the implementation of state geological survey of subsoil by a federal state institution under the jurisdiction of the Federal Agency for Subsoil Use or its territorial body"]. 2021b.

Zakon RF «O neдрakh» ot 21.02.1992 № 2395-1 (red. ot 01.04.2022). [Law of the Russian Federation of February 21, 1992 No. 2395-1 "On Subsoil" (as amended on April 1, 2022)].

© Багаева М.А., 2022

