

## **Состояние и потенциал минерально-сырьевой базы России и влияние современного законодательства на его развитие**

А.Е. Наталенко

### **О состоянии минерально-сырьевой базы**

Россия обладает крупнейшей минерально-сырьевой базой в мире. Доля России в мировых запасах и ресурсах составляет: нефть — более 5 и 13%; газ — более 32 и 45%; алмазы — более 27 и 45%; никель — более 27 и 15% соответственно.

Россия занимает:

— по разведанным запасам:

1-е место в мире — железо, цинк, вольфрам;

2-е место в мире — уголь;

3-е место в мире — молибден;

— по прогнозным ресурсам:

1-е место в мире — серебро;

2-е место в мире — золото, титан, редкие металлы;

3-4-е место в мире — уголь.

Хочу сразу отметить, что действующее законодательство в сфере недропользования (прямое и сопряженное) к этой картине никакого отношения не имеет. Все эти достижения — результат труда прошлых лет советских геологов, к которому следует отнести и создание крупнейших сырьевых баз в странах третьего мира, ныне успешно осваиваемых преимущественно западными компаниями.

Благоприятная ценовая конъюнктура на металлы и энергетические виды сырья плюс профицит запасов, созданный до 1990 г., — основа сегодняшнего кажущегося благополучия в минерально-сырьевом комплексе страны.

К характерным особенностям минерально-сырьевой базы России относятся:

1. Уникальная размерность (первые, вторые и третьи места в мире по многим стратегическим видам полезных ископаемых) и комплексность (практически вся таблица Менделеева).

2. Недостаточная конкурентоспособность (география размещения, инфраструктурная необеспеченность, горно-технические условия залегания).



ния, низкие дебиты, сложный компонентный состав).

3. Критическое истощение вследствие длительной и интенсивной добычи уникальных и крупных системообразующих для добывающих отраслей, месторождений нефти и газа.

4. Истощительный режим недропользования (темпы прироста новых запасов существенно отстают от темпов добычи).

### **Некоторые проблемы минерально-сырьевой базы и минерально-сырьевого комплекса России**

#### *Субъективные проблемы*

1. Отсутствие тщательно разработанной государственной политики в области минерального сырья. Необоснованное сокращение объемов геолого-геофизических работ.

2. Смещение органами государственного регулирования акцентов с организации геологического изучения недр, воспроизводства запасов, обеспечения полноты их отработки и рационального использования на продолжение раздела государственного фонда недр.

3. Деградация государственной геологической службы, в том числе геологической науки.

4. Низкий профессиональный уровень федеральных органов в сфере недропользования, регулярные (один раз в 1,5-2 года) глубокие кадровые зачистки центрального аппарата и территориальных органов, утрата содержательного контроля за эффективным недропользованием.

5. Неэффективное законодательство в сфере недропользования.

#### *Объективные проблемы*

1. Дефицит некоторых (отдельных) видов полезных ископаемых. Неблагоприятная география размещения месторождений полезных ископаемых.

2. Низкое качество многих месторождений.

3. Полное исчерпание фонда легкооткрываемых, неглубоко залегающих месторождений, в том числе уникальных и крупных.

4. Завершение в газовой отрасли эры сеноманского газа.

5. Истощение, в том числе критическое, ряда провинций нефти и газа (Северный Кавказ, Урало-Поволжье), цветных металлов (Южный Урал, Норильский район), драгоценных металлов (Северо-Восток, Дальний Восток), алмазов для открытой добычи (Якутия) и т.д.

Вышеизложенные и другие объективные и субъективные проблемы в сочетании с многолетней бесплодной дискуссией о необходимости принятия новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» с целью перехода на гражданско-правовые отношения, постоянными угрозами об изъятии лицензий, попытками введения скрытого налога на запасы, пересмотра лицензионных условий, с отсутствием реализуемых прав на геологические результаты, полученных недропользователем за собственные средства, и усилением фискального подхода к недропользователям привели к следующим негативным последствиям:

— В стране перестали восстанавливаться запасы всех основных видов минерального и топливно-энергетического сырья — нефти, газа, урана, бокситов, никеля, меди, металлов платиновой группы и т.д.

— Падает нефтеотдача (30% за 40 лет против 42% роста в США).

— Стимулируется избирательная отработка активной части разведанных запасов (легкая высокодебитная нефть, «сухой» сеноманский газ).

— Отсутствуют экономико-правовые стимулы, обеспечивающие полноту и эффективное использование разведанных запасов углеводородного сырья (попутный нефтяной газ, газовый конденсат, низконапорный газ), разработку и внедрение новых технологий, освоение новых месторождений, создание перерабатывающих производств.

— Проведено беспрецедентное по масштабам списание ранее разведанных запасов нефти и газа.

— Лицензионная политика направлена не на стимулирование геолого-разведочных

работ, поддержание возможных для существующей минерально-сырьевой базы уровней добычи, реализацию ресурсного потенциала с целью восполнения запасов, а на распродажу прав пользования недрами исходя из конъюнктурных соображений и корпоративно-клановых интересов.

Очевидно, что такой подход таит в себе серьезную угрозу для минерально-сырьевой безопасности России. Потенциальные ресурсы основных видов полезных ископаемых вполне достаточны для обеспечения внутренних и внешних потребностей государства в топливно-энергетическом и минеральном сырье на длительную перспективу (за пределы 2025–2050 гг.) при одном условии — действующее законодательство должно отвечать не текущим потребностям органов государственного регулирования, а долгосрочным интересам государства и общества в возможности осуществления независимой минерально-сырьевой политики, учитывать объективное состояние недр.

Предлагаемые меры:

1. Обеспечить приоритет национальному режиму в недропользовании.

2. Стимулировать проведение геолого-разведочных работ за счет средств недропользователей в объемах, обеспечивающих восстановление минерально-сырьевой базы, в обмен на исключительное право пользования полученным результатом.

3. Отменить платежи за пользование недрами на этапе проведения геолого-разведочных работ, взимание НДС.

4. Разрешить 100%-ное отнесение затрат на освоение природных ресурсов на себестоимость равномерно в рамках финансового года.

5. Сохранить заявочный принцип предоставления права пользования недрами с целью геологического изучения на условиях «геологического риска» (в дополнение к

предлагаемому программно-аукционному принципу).

6. Обеспечить равный доступ всех нефтегазодобывающих компаний к государственной транспортной инфраструктуре.

7. Приступить к созданию системы гибкого налогообложения (дифференциации НДСПИ). В качестве первоочередной меры дифференцировать НДСПИ в зависимости от стадии освоения месторождения.

8. Установить различные специфические ставки НДСПИ на «сухой» сеноманский газ и «жирный» газ (газ сепарации), стимулирующие освоение новых газоконденсатных месторождений и залежей.

9. Изменить систему вычетов НДС при строительстве объектов перерабатывающей инфраструктуры с длительными сроками строительства и длительными сроками окупаемости.

10. Ускорить разработку правил (модернизировать действующие) функционирования минерально-сырьевого комплекса на уровне подзаконных актов, отраслевых стандартов, норм и правил.

11. Определить на уровне законодательных норм прямого действия закрытый перечень «исторических затрат» государства на геолого-разведочные работы, подлежащие компенсации недропользователем, а также закрытый перечень квалификационных требований по допуску к конкурсам и аукционам.

«Деньги решают все» — лозунг для минерально-сырьевого комплекса небезопасный. Он не только не исключает коррупции, но и способствует приходу «любых» денег, сговорам, развитию регионального монополизма, поощряет недобросовестных, но богатых недропользователей, уничтожает саму возможность развития малого и среднего бизнеса в ТЭК и горной промышленности, сфера деятельности которых — остаточные



запасы в истощенных провинциях и рудных районах, мелкие и средние месторождения углеводородного сырья.

Снижение качества управления государственным фондом недр прежде всего связано с чрезвычайно низким профессиональным уровнем. Отсюда утрата государственного контроля над изучением, воспроизводством и использованием фонда недр, геологической информацией, экспертизой запасов, потребительское отношение к недрам со стороны недропользователей и фискальных органов, что влечет за собой ускоренную деградацию минерально-сырьевой базы.

Традиционно минерально-сырьевая база является заложницей технологической отсталости промышленности России. При существующем технологическом укладе экономический показатель ресурсоемкости на единицу ВВП в 4–6 раз превышает аналогичный показатель в развитых странах. И эту расточительность тоже надо воспроизводить!

Следует иметь в виду, что на фоне превышения темпов добычи над темпами прироста запасов значительно ухудшается качество оставшихся разведанных запасов. Растет обводненность нефтегазовых месторождений, глубина отработки, удельный вес тяжелой нефти. В несколько раз уменьшились дебиты. На порядки уменьшились средние размеры открываемых месторождений. Более чем на 50% выработаны запасы дешевого «сухого» сеноманского газа. Все большее значение в балансе добычи газа будет приходиться на долю технологических газов, содержащих сероводород (4 трлн куб. м газа), гелий (все запасы Восточной Сибири), жидкие углеводороды («жирный» газ).

Не затрагивая вопросов наличия или отсутствия инфраструктуры, ее состояния, следует отметить, что в условиях глобализации минерально-сырьевых баз мира и осознания проблемы ограниченности эффективной низкзатратной части ресурсного потенциала по многим видам минерального сырья, прежде всего топливно-энергетического, следует констатировать необходимость кардинального изменения роли государства в развитии и

функционировании минерально-сырьевого комплекса страны.

Речь не идет и не должна идти о расширении регулятивных функций. Прежде всего государство должно научиться улавливать, анализировать вызовы и угрозы времени в минерально-сырьевом секторе, профессионально отвечать на них. А действующее законодательство должно соответствовать объективному состоянию и возможностям минерально-сырьевой базы страны, обеспечивая экономико-правовыми стимулами ее конкурентоспособность, восстановление, полноту отработки и рациональное использование.

### **Зона ответственности государства и недропользователей при геологическом изучении недр и их использовании**

Очевидно, что в процессе изучения недр государство должно получать геологическую информацию, обеспечивающую безопасность населения, здоровье нации, пополнение фундаментальных знаний о Земле, снятие высоких геологических рисков при освоении новых провинций и месторождений.

Получение такой информации должно финансироваться из государственного бюджета и, судя по мировой практике, не превышать 10% общих затрат на геологоразведку.

Недропользователь в этой сфере должен обеспечивать не только эффективное использование недр, но и восполнение запасов за счет собственных или заемных средств (90% общего объема затрат на геологоразведку).

При этом стратегия освоения новых территорий, текущие и перспективные уровни добычи, планирование восстановления запасов, развития внешней инфраструктуры — задачи государства, равно как и контроль над эффективностью использования бюджета, а также собственности, заключенной в недрах.

Вся получаемая геологическая информация — вероятностная по своей сути. И в связи с этим недра являются особым видом «имущества». Вероятность открытия новых месторождений при проведении геологиче-

**А.Е. Наталенко. Состояние и потенциал минерально-сырьевой базы России и влияние современного законодательства на его развитие**

ских работ составляет не более 20–30%. Временной лаг на выявление и разведку месторождений — 5–8 лет. Подготовка месторождений к освоению — еще 2–3 года. Разработка — еще несколько десятилетий. Итого — жизнь двух поколений.

В связи с этим цена ошибки при выборе направления (приоритета) геолого-разведочных работ чрезвычайно велика. Именно поэтому выбор приоритетов по геолого-разведочным работам на первую четверть XXI в. является вопросом номер один для ТЭК и минерально-сырьевой базы в целом.

Правильная оценка известных нефтегазоносных провинций с точки зрения их возможностей по обеспечению текущих и перспективных потребностей страны, с учетом

интересов будущих поколений России — задача неординарная (см. рис. 1).

Однако все споры «регулирующей и экономической элит» по существу свелись к трем вопросам в двух сферах:

— как делить недра — аукцион или конкурс?

— какое право лучше регулирует отношения в сфере недропользования — публичное или гражданское?

— как больше и проще для фискальных органов собрать налогов и платежей (НДПИ, налог на запасы, платежи за геолого-разведочные работы и т.д.) и заработать больше политических очков в части «решения» проблемы справедливого изъятия природной ренты?



**Рис. 1. Минерально-сырьевая база России: роль государства и недропользователей**

Минерально-сырьевая база, ее количественные и качественные параметры являются объективно-вероятностными величинами.

В силу этого мы имеем дело и с весьма сложной специфической базой для налогообложения. Поэтому здесь нет и не может быть простых решений, таких как применение плоского НДСПИ.

Если бы период налогового реформирования в недропользовании не совпал по времени с весьма благоприятным ценовым циклом на углеводородное сырье и основные виды металлов, пороки действующего законодательства были бы очевидны не только для специалистов, но и общества в целом.

Нет никаких сомнений в том, что минерально-сырьевой комплекс страны, демонстрируя внешнее благополучие и успешность, в этот период выживал и развивался преимущественно за счет этих факторов.

Однако глубинные негативные процессы в минерально-сырьевом комплексе и минерально-сырьевой базе продолжают наращаться.

Рассмотрим вышесказанное на примере газовой отрасли.

Запасы «проедаются». За 11 лет добыча газа, не компенсированная приростом запасов, составила 3,3 трлн куб. м (см. рис. 2).

Запасы сеноманского «сухого» дешевого газа, с относительно гибкой себестоимостью добычи технологически отработаны более чем на 50%, т.е. вся совокупность дешевых запасов газа переходит в режим падающей добычи. А этот газ формирует более 85% текущего баланса добычи по России.

Плоский налог на добычу газа не стимулирует опережающее освоение месторождений «жирного» газа, доля которого в балансе добычи должна и будет нарастать и составит около 40–50% к 2020 г.

Условия их размещения, локализации, фазового состояния, технологии добычи и обогащения, а следовательно, и издержки абсолютно разные. А специфическая ставка НДСПИ одна. Так удобнее администрировать, но невозможно двигаться дальше.

О какой полноте отработки и рациональном использовании газа можно говорить, если процент утилизации попутного нефтяного газа, с трудом установившийся в 90-е годы на отметке 72–75%, упал под давле-

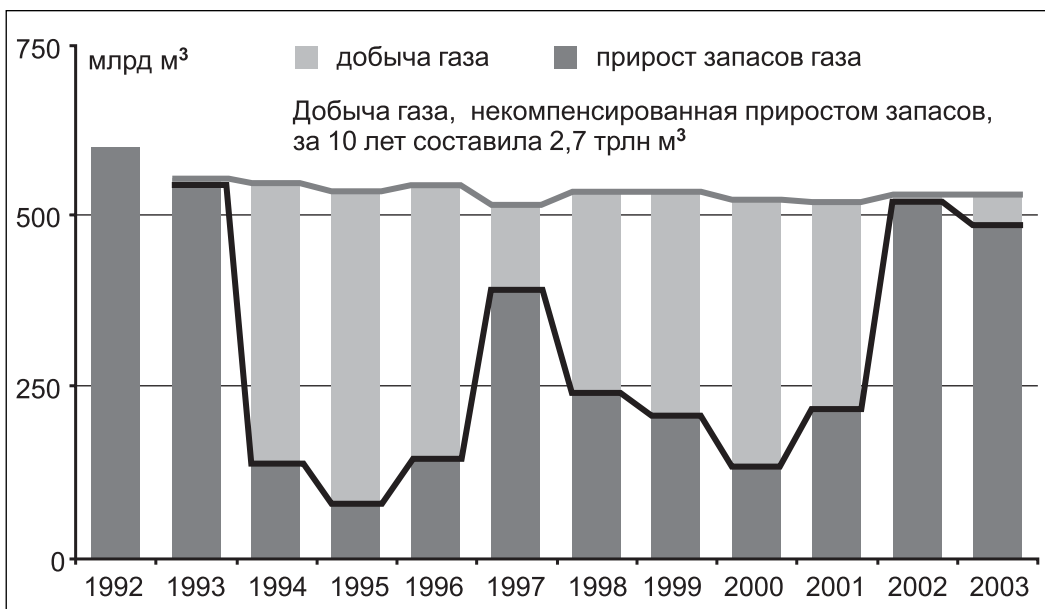


Рис. 2. Добыча газа, не компенсированная приростом запасов в 1992–2003 гг.



нием экономических факторов до 62% в прошлом году.<sup>9</sup> А объемы низконапорного газа, не пригодного к транспорту по трубам, уже превышает 5 трлн куб. м.

Чтобы иметь возможность добывать газ из газоконденсатной смеси, надо одновременно решить еще одну проблему — попутно добываемого газового конденсата — ценнейшего нефтехимического сырья. По экспертным оценкам, дефицит мощностей по его подготовке и переработке в ближайшие годы составит 15–20 млн т в год.

Это обстоятельство может «запретить» добычу 120–160 млрд куб. м газа, что составит почти четверть баланса газа по России и сократит бюджет на 6%. Создание капиталоемких, длительно окупаемых перерабатывающих производств со строительным циклом в 3–4 и более фактически запрещено действующей системой вычетов по НДС.

Наверное поэтому остается нереализованной и позиция Президента Российской Федерации в части смещения акцента в ТЭК от экспорта сырых углеводородов в сектор переработки (совещание в г. Сургут), придания налоговой политике стимулирую-

щих функций (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 г.)

Законодательство, и прежде всего налоговое, строящееся на презумпции виновности всех хозяйствующих субъектов в сфере недропользования и удобстве в администрировании налогами, по сути своей носит чисто фискальную, а в ряде случаев запрещающую направленность (за исключением сектора экспорта сырых углеводородов и нефтепродуктов первого передела).

Количественные достижения последних лет в сфере добычи нефти и газа, сбора налогов не должны служить основанием для консервации и замалчивания нарастающих проблем в недропользовании и действующей в недропользовании налоговой системе. Без переоценки эффективности российского законодательства, регулирующего все вопросы недропользования, и его корректировки нельзя вывести топливно-энергетический комплекс, горный сектор на траекторию устойчивого развития и эффективного функционирования в интересах живущего и будущих поколений россиян.