

# НОВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ НЕДРАМИ И ПРОБЛЕМЫ ВОСПРОИЗВОДСТВА МИНЕРАЛЬНО- СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ РОССИИ



МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Ефимович Донской

Современный этап развития минерально-сырьевой базы (МСБ) предполагает активное использование всего комплекса мер стимулирования, включая налоговые и инвестиционные. Сегодня возникают новые внешние и внутренние вызовы, связанные с привлечением внешних и внутренних инвестиций в воспроизводство МСБ. Правильная организация государственной политики и своевременная совместная выработка государством и предпринимательским сообществом эффективных решений в области стимулирования воспроизводства МСБ во многом определяют успешное развитие ряда ключевых отраслей экономики России, социально-экономические перспективы немалого числа российских регионов, а также стабильность пополнения государственного бюджета страны.

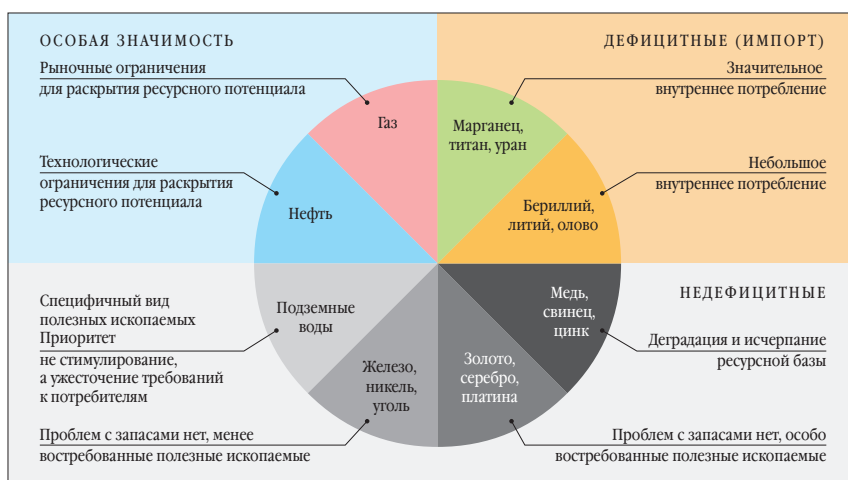
Говоря о развитии МСБ, балансе производства и потребления минерального сырья, важно понимать, что стратегия воспроизводства для каждого полезного ископаемого индивидуальна. Можно выделить восемь условных групп полезных ископаемых, в зависимости от востребованности экономикой и значения для минерально-сырьевой безопасности (рис. 1).

Особое значение для экономики страны имеют нефть и газ. Стратегической целью здесь является поддержание и наращивание добычи. Однако если для раскрытия ресурсного потенциала газа ключевым фактором является спрос на внутреннем и внешнем рынках, то для нефти это технологические ограничения, которые в жесткой налоговой системе очень трудно преодолеть.

Стратегия в отношении дефицитных полезных ископаемых должна строиться с акцентом на импортозамещении.

Для каждой группы полезных ископаемых определяется необходимость и масштаб стимулирования геолого-разведочных работ (ГРР), поддержки внутренней переработки сырья, расставляются приоритеты в части развития технологий и ввода новых месторождений.

1



ПРИОРИТЕТНЫЕ ГРУППЫ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ И МЕРЫ ИХ ВОСПРОИЗВОДСТВА

Таблица 1

**ДОЛЯ РОССИИ В ЭКОНОМИЧЕСКИ ЭФФЕКТИВНЫХ  
ЗАПАСАХ КЛЮЧЕВЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ  
ПО ГРУППАМ И МЕСТО В МИРЕ ПО ИХ ОБЪЕМУ**

Полезные ископаемые	Доля, %	Место
<b>ОСОБАЯ ЗНАЧИМОСТЬ</b>		
Нефть	5,2	6
Газ	17,6	2
<b>ДЕФИЦИТНЫЕ</b>		
Уран	5,1	3
Бокситы	5,5	2
<b>НЕДЕФИЦИТНЫЕ</b>		
Медь	6,0	2
Золото	16,0	1
Уголь	19,0	2

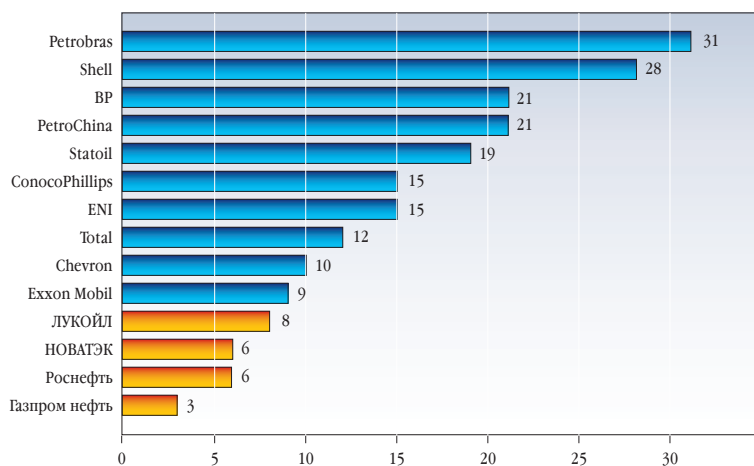
Россия по-прежнему на лидирующих позициях по ресурсам ключевых видов полезных ископаемых (табл. 1). Хотя необходимо признать, что доля России в запасах полезных ископаемых, которые могут экономически эффективно разрабатываться, не остается неизменной. И это во многом обусловлено развитием технологий производства и потребления минерального сырья. Стратегическая цель России – обеспечить надежное воспроизводство МСБ для сохранения ведущих позиций по запасам полезных ископаемых.

За последние 5 лет в России отмечается расширенное воспроизводство запасов углеводородного сырья (УВС), с коэффициентом 1,4 по нефти и 1,5 по природному газу. Открыто более 250 месторождений нефти и 274 месторождения твердых полезных ископаемых.

Но следует иметь в виду, что наши недропользователи инвестируют в воспроизводство запасов значительно меньшую долю выручки от разработки месторождений, чем их колле-



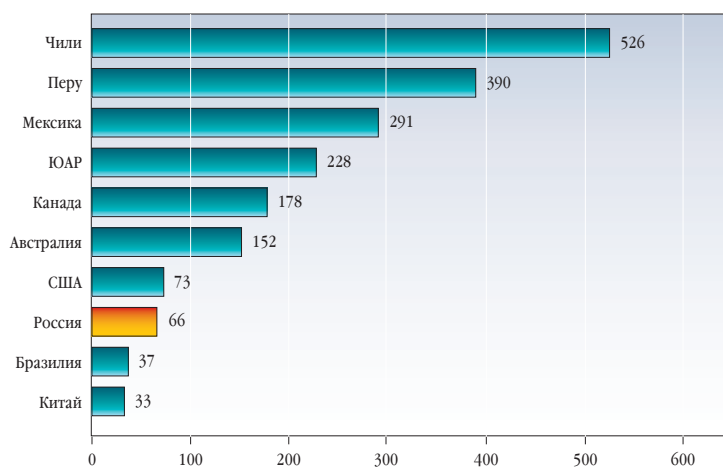
2



РАСХОДЫ НА ГРП В СТРУКТУРЕ ЗАТРАТ F&D НЕФТЕГАЗОВЫХ КОМПАНИЙ (2011–2013 ГОДЫ), %

Источник: Энергетический центр НОУ «Московская школа управления «СКОЛКОВО», Metals Economics Group.

3



РАСХОДЫ НА ГРП НА ТВЕРДЫЕ ПОЛЕЗНЫЕ ИСКОПАЕМЫЕ, ДОЛЛАРОВ ЗА 1 КВ. КМ

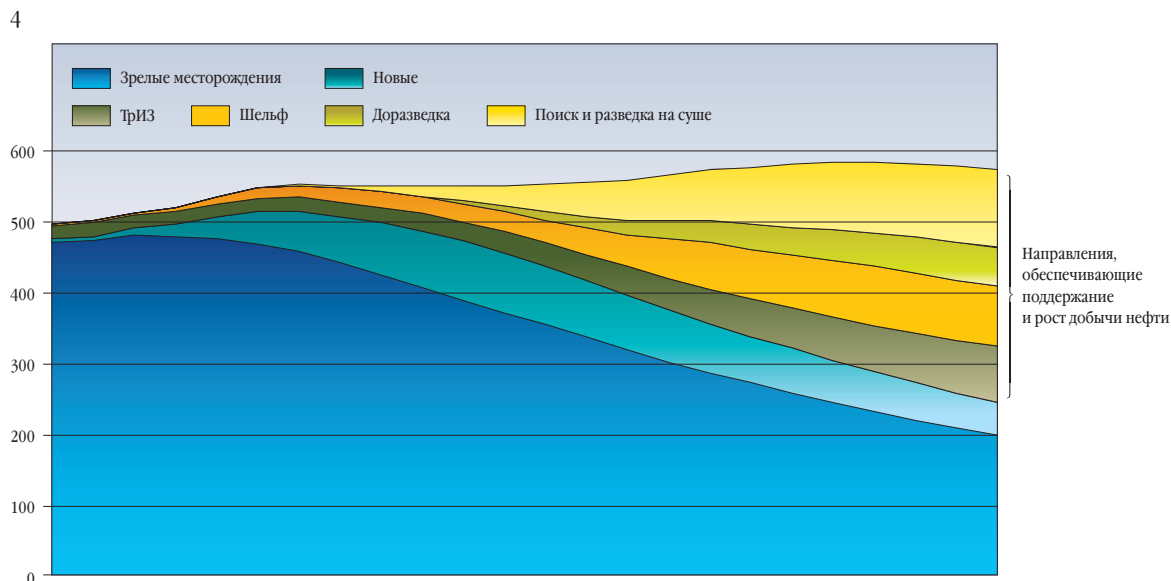
Источник: Энергетический центр НОУ «Московская школа управления «СКОЛКОВО», Metals Economics Group.

ги – зарубежные и транснациональные компании (рис. 2, 3). Российские компании не в полной мере реализуют потенциал ГРП как для УВС, так и для твердых полезных ископаемых. Во многом это обусловлено тем, что они обеспечили запасами свой текущий уровень добычи на десятки лет вперед, в отличие от их иностранных партнеров. Но в долгосрочной перспективе отсутствие внимания к геологоразведке создает риски как для добывающих отраслей, так и для бюджета.

Самая значимая проблема в сфере воспроизводства запасов углеводородов – постепенное сокращение поискового задела. Основная часть прироста (около 80%) приходится не на новые открытия, а на доразведку уже разрабатываемых месторождений, обустроенных и привязанных к инфраструктуре. Недропользователи крайне неохотно занимаются поиском новых месторождений (снижается число лицензий на геологическое изучение). А поскольку между открытием месторождения и вводом его в разработку проходит в среднем от 10 до 20 лет, отсутствие открытий сегодня приведет к неизбежным потерям добычи в будущем.

В этой связи необходимы новые экономические условия, стимулирующие к увеличению инвестиций в ГРП, разработку трудноизвлекаемых запасов (ТРИЗ) и шельфа. Эти мероприятия мо-





ПРОФИЛЬ ДОБЫЧИ НЕФТИ (ИСКЛЮЧАЯ КОНДЕНСАТ) В РОССИИ ДО 2035 ГОДА, МЛН Т

Источник: данные компаний, Энергетический центр НОУ «Московская школа управления «СКОЛКОВО».

гут обеспечить около 60% добычи нефти к 2035 году при должном экономическом стимулировании и разработке технологий (рис. 4).

В отличие от нефти, потенциал роста добычи большинства твердых полезных ископаемых связан с вводом уже открытых, но неэксплуатируемых запасов.

Стратегической целью воспроизводства МСБ по наиболее востребованным полезным ископаемым является обеспечение возможности быстрого наращивания добычи в периоды роста мировых цен. Прежде всего это касается благородных металлов.

Одна из ключевых тенденций в сфере управления недропользованием – сокращение месторождений нераспределенного фонда недр (рис. 5). Эту ситуацию можно проиллюстрировать следующим фактом: в 2014 году проходит лицензирование ряда нефтяных месторождений с запасами не более 30 млн т. После этого лицензирование месторождений как активный инструмент государственной политики в сфере недропользования в значительной степени утратит свое значение.

Сохраняется высокая доля неэксплуатируемого распределенного фонда недр (рис. 6). Это говорит о необходимости для недропользователей активизировать работы на таких участках, а также стимулировать поисковые работы.

Чем же обусловлены те негативные тенденции, которые наблюдаются в отношении инвестиций в ГРП и ввода открытых запасов? Прежде всего, целым рядом рисков, которые можно условно разделить на макроэкономические, отраслевые и риски регулирования.

Макроэкономические риски:

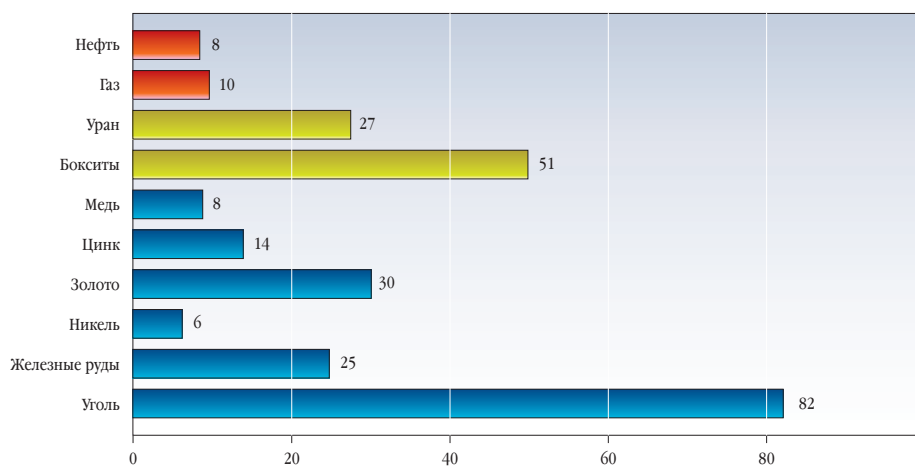
- снижение прямых инвестиций в экономику;
- высокая стоимость капитала;
- отток капитала.

Отраслевые риски:

- недостаточная геологическая изученность;
- исчерпание резерва открытых запасов в нераспределенном фонде;
- снижение размера открытий;
- снижение концентраций полезных ископаемых в рудах;
- перемещение центров ГРП и добычи в труднодоступные районы;
- недостаток кадров и необходимость технического перевооружения.

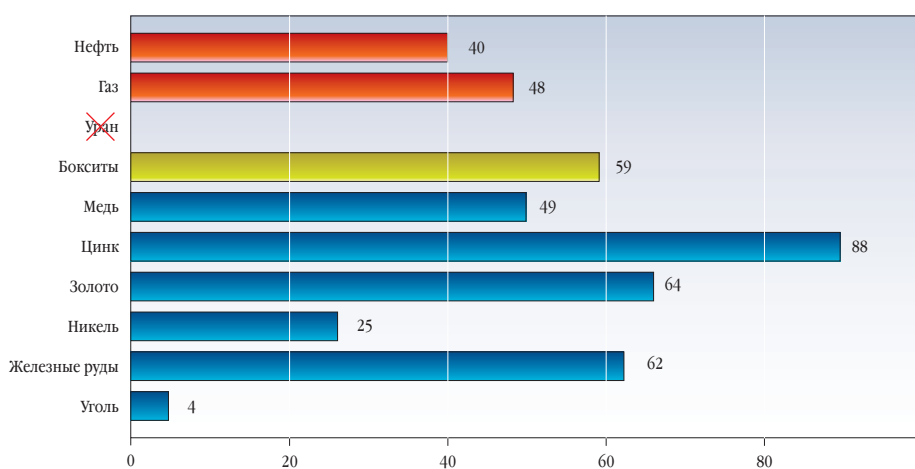


5



ДОЛЯ НЕРАСПРЕДЕЛЕННОГО ФОНДА НЕДР В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ЗАПАСОВ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В РОССИИ, %

6



ДОЛЯ НЕЭКСПЛУАТИРУЕМОГО РАСПРЕДЕЛЕННОГО ФОНДА НЕДР В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ ЗАПАСОВ В РОССИИ, %

#### Риски регулирования:

- снижение привлекательности ГРП из-за института участков недр федерального значения;
- отсутствие стимулирования ГРП системой налогообложения;
- административные барьеры в сфере недропользования.

Кроме того, в 2014 году к указанным выше добавились финансово-экономические и технологические риски из-за введения санкций.

С учетом изложенного становится очевидной необходимость формировать новый подход в управлении фондом недр, смещаясь от лицензирования уже известных месторождений к трем основным направлениям:

- управлению разработкой уже открытых месторождений распределенного фонда недр;
- организации ГРП на территориях, недостаточно опоскованных во времена СССР;
- созданию максимально комфортных условий для прихода в отрасль значительного количества «технологических юниоров» – инновационных независимых компаний, которые займутся поисками технологий вовлечения в разработку тех месторождений и залежей, которые известны, но разработка которых в настоящий момент нерентабельна или невозможна.

Основная цель управления разработкой уже предоставленных в пользование месторождений – поддержание уровня добычи с обеспечением рациональной и комплексной отработки, по-



вышение коэффициента извлечения нефти, ввод в эксплуатацию простаивающего фонда скважин. В данной области надежды возлагаются на крупные компании, как государственные, так и частные.

Перечень инструментов, на которых необходимо делать акцент при выстраивании модели управления в данной области:

- контроль за исполнением требований лицензий и технических проектов;
- выстраивание единой системы экспертизы проектной документации, основанной на новой классификации запасов, с мониторингом разработки и созданием единых и обязательных правил проектирования разработки месторождений;
- развитие базовых технологий поиска, разведки и добычи углеводородов;
- налоговое стимулирование ввода новых запасов в разработку, а также продления жизни выработанных активов;
- требование к крупным компаниям в сегодняшних условиях ответственно подходить к повышению уровня локализации использования отечественного оборудования и услуг.

Следующим блоком управленческой модели видится организация геологического изучения удаленных и неизученных районов, получение информации об их минерально-сырьевом потенциале, открытие новых нефтегазоносных районов.

Нам представляется, что недропользователям при наличии экономических стимулов интересно инвестировать в новый поиск в 29 наиболее перспективных зонах. Из них государство для себя выделило 5 наиболее приоритетных регионов, где сконцентрирует бюджетные ресурсы. Также планируется до 40% расходов на проведение региональных работ и работ, ориентированных на поиск твердых полезных ископаемых, осуществлять на территории Дальнего Востока и Забайкалья.

Важной сферой нового поиска должны стать глубокие горизонты и пропущенные зоны традиционных регионов. Ключевыми участниками в данной сфере будут как действующие сейчас компании, так и юниоры.

Необходимо сформировать условия для ГРП этой сферы, в том числе обеспечить концентрацию бюджетных расходов на воспроизводство МСБ по перспективным направлениям, целевые меры стимулирования ГРП (механизмы вычетов, снижение разового платежа), активно использовать механизмы государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры.

Институты развития, такие как Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Фонд национального благосостояния, должны выступать в роли партнеров недропользователей. Также есть потребность в расширении партнерской роли ОАО «Росгеология» как государственного агента по геологическому изучению, в своей деятельности сочетающего расходование бюджетных средств, выделяемых на воспроизводство МСБ, с привлечением частного капитала на выполнение поисково-оценочной стадии.

Кроме того, потребуется дальнейшее развитие заявительного принципа. Хотелось бы отметить, что после вступления в силу в конце июля 2014 года изменений к приказу Минприроды России от 15 марта 2005 года №61 наблюдается рекордное увеличение спроса на поисковые лицензии. Роснедра получили с лета почти 80 заявок на новые поисковые площади, в то время как за весь прошлый год поступило только около 15 таких заявок.

В целом требуется снижение административных барьеров, особенно в работе юниоров.

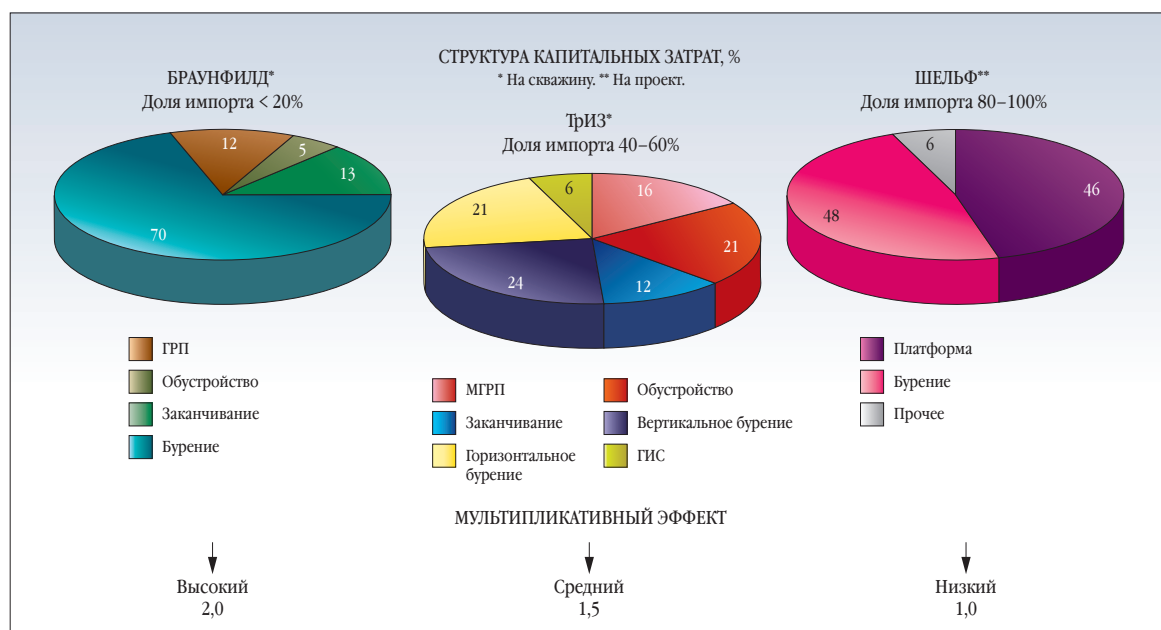
И наконец, важной задачей является организация передачи государству полученной геологической информации с обязательством соблюдать конфиденциальность в пределах определенного периода.

Сегодняшние реалии диктуют необходимость поиска и отработки отечественных технологий вовлечения в разработку залежей ТриЗ. От них будет зависеть добыча в стране через 10–15 лет. Для этого необходимо скорейшее создание и интенсивное развитие конкурентного сектора инициативных и предприимчивых компаний, так называемых технологических юниоров. Ключевой принцип организации их деятельности – минимизация государственных процедур. Планируется максимально упростить на основе заявительного принципа действующий порядок предоставления недр в пользование. Можно избавить таких недропользователей от обязательств согласовывать техническую документацию





7



ЛОКАЛИЗАЦИЯ НЕОБХОДИМА ДЛЯ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ МАКСИМАЛЬНОГО МУЛЬТИПЛИКАТИВНОГО ЭФФЕКТА  
Источник: Энергетический центр НОУ «Московская школа управления «СКОЛКОВО».

в ЦКР Роснедр по УВС и проходить экспертизу геологического изучения, отменить разовый платеж по факту открытия. Кроме того, необходимо создать максимально комфортные налоговые условия.

При этом следует увеличить ренталс – платеж за единицу площади используемого участка недр, чтобы предотвратить необоснованное «застолбление» территории.

Должна быть предоставлена гарантия права собственности «технологических юниоров» на добытую продукцию. Также необходимо создать для них гарантированный доступ к транспортной инфраструктуре.

Ключевыми лицензионными требованиями должны быть срок начала опытно-промышленной добычи, обеспечение экологической безопасности, передача геологической информации и отчетности государству и возврат части площади после истечения определенного срока.

Как уже говорилось, темпы ГРП совершенно недостаточны на перспективу. Основная причина того, что пока компании не заинтересованы в масштабных поисках новых месторождений полезных ископаемых, – отсутствие в законодательстве экономических механизмов, целевым образом стимулирующих ГРП.

Если проанализировать систему налогообложения ряда стран, где традиционно высока доля природоресурсной ренты (Норвегия, Великобритания, Канада, США), можно увидеть два основных отличия от российской налоговой системы. Первым отличием является то, что налогообложение добычи нефти и газа в зарубежных странах базируется на прибыли. Второе отличие – наличие специальных целевых механизмов стимулирования ГРП. В России такие целевые механизмы отсутствуют.

Таким образом, для повышения привлекательности ГРП требуется либо перенос налогового бремени в добыче на налогообложение финансового результата, либо создание специальных механизмов стимулирования ГРП.

Таким механизмом могло бы стать внедрение системы вычетов расходов на ГРП из НДС или базы налога на прибыль. Аналог в законодательстве уже есть – это вычеты из НДС по углям расходов, понесенных недропользователями на обеспечение промышленной безопасности в шахтах. Минприроды России проведены все необходимые расчеты. Введение такого механизма позволит получить прирост запасов нефти до 2035 года до 2 млрд т, в том числе и за счет новых открытий, а также обеспечить дополнительную добычу до 400 млн т нефти. Бюджетная эффективность введения механизма вычетов оценивается в размере от 0,5 до 3,8 трлн рублей.



Как уже отмечалось, сегодня перед нефтегазовой отраслью стоят новые внешние вызовы, усиленные введенными против России технологическими санкциями.

В настоящее время некоторый объем работ и оборудования в нефтегазовой отрасли импортируется, особенно при разработке ТРИЗ и освоении шельфа. При этом в ряде случаев есть хорошие возможности по импортозамещению, но в некоторых областях деятельности придется создавать технологии и производство с нуля.

Следует использовать сложившуюся ситуацию для концентрации усилий по увеличению доли отечественных технологий, оборудования и услуг, используемых в нефтегазовой отрасли. Это создаст новый импульс для развития смежных отраслей, что в итоге приведет к серьезному мультипликативному эффекту в развитии экономики страны (рис. 7).

Освоение ТРИЗ нефти – это мощный резерв для инновационного развития отрасли. Но раскрыть этот потенциал возможно только при появлении новых технологий. Сегодня разработка ТРИЗ должна стать базой для развития отечественной научной и инженерной мысли.

Для решения этой задачи идет работа по формированию полигонов для отработки технологий в Томской области и Ханты-Мансийском автономном округе. Выработанные на таких площадках технологии могут с успехом масштабироваться на территории всей страны. Важным элементом успеха могла бы стать государственная программа научных изысканий в этой области.

Одним из результатов принятия Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года явилось создание стратегического ОАО «Росгеология», объединившего научно-технический и кадровый потенциал 37 государственных организаций. На «Росгеологию» делается ставка в процессе обобщения и развития компетенций в сфере отработки технологий разведки и разработки трудноизвлекаемых и нетрадиционных залежей углеводородов.

На наш взгляд, предлагаемый Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации комплекс мер, включающий формирование новой модели управления недрами, позволит с учетом текущих реалий превратить воспроизводство МСБ в надежный фундамент экономического роста страны.