



РОССИЙСКИЕ МИНЕРАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: НОВЫМ ВЫЗОВАМ — СВОЕВРЕМЕННЫЕ ОТВЕТЫ

СЕРГЕЙ ДОНСКОЙ

Министр природных ресурсов и экологии РФ

ВАЛЕРИЙ КРЮКОВ

Д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, заместитель директора ИЗОПП СО РАН

Россия стоит перед серьезными вызовами. С учетом наших долгосрочных планов необходимо четко понимать, за счет каких источников будет поддерживаться требуемый для развития экономики страны уровень добычи полезных ископаемых по мере неизбежного истощения разрабатываемых месторождений.

В условиях определенного противоречия между колоссальным ресурсным потенциалом страны и нарастающей сложностью его состава возникает необходимость новых подходов к управлению и государственному регулированию процессов освоения низкорентабельных трудноизвлекаемых залежей полезных ископаемых.

Наличие опыта, усиление внимания к реальной экономике непременно дадут требуемый результат. А именно: минерально-сырьевой сектор сможет не только обеспечить добычу необходимых ресурсов и получение необходимых налогов, но также послужит мощным импульсом развития отечественного машиностроения и высокотехнологичного сервисного сектора.

Россия располагает колоссальным минерально-сырьевым потенциалом. В ее недрах — как на суше, так и на шельфе — содержатся одни из самых крупных скоплений многих важнейших минерально-сырьевых ре-

сурсов — от энергетических и редкоземельных. Эти богатства одни называют «сырьевым проклятием», другие — «Божьим благословением». Одно бесспорно: они — основа наших несомненных конкурентных преимуществ.

Еще в Советском Союзе была создана целостная система изучения, поисков, разведки и доразведки минерально-сырьевых ресурсов. Эта система с определенными модификациями, вызванными появлением в сфере разведки



сов, которые со временем неизбежно возникают.

Основная сильная сторона созданной и применяемой системы заключается в ее нацеленности на поиск, разведку и передачу в освоение новых источников минерально-сырьевых ресурсов. К числу таковых относятся месторождения и проявления полезных ископаемых как в новых районах, так и в районах, длительное время находящиеся в освоении и разработке.

Особенности этапа

Отличительная особенность современного этапа освоения минерально-сырьевого потенциала России заключается в резком уменьшении возможностей развития за счет вовлечения в освоение и разработку ранее выявленных крупных (или относительно крупных) месторождений большинства полезных ископаемых, относимых к категории традиционных.

К числу таковых относят объекты, характеризующиеся наличием хороших коллекторских свойств (в случае углеводородов), «хороших» локальных структур, значительных содержания полезных минералов на тонну породы, относительно небольших глубин залегания, малой удаленности от объектов созданной инфраструктуры и проч. Увы, все из перечисленных характеристик для большинства видов и типов минерально-сырьевых ресурсов — в прошлом.

В резерве нераспределенного фонда недр страны осталось, например, всего лишь несколько традиционных месторождений нефти, которые можно было бы по уровню запасов отнести хотя бы к средним.

Но уменьшение количества разведанных нераспределенных месторождений не свидетельствует об утрате нашего естественного преимущества. И хотя все распределенные традиционные нефтяные залежи сейчас активно разрабатываются, за счет чего удовлетворяются текущие потребности социально-экономического развития России и сохраняется ее экспортный потенциал,

тем не менее, в недрах страны все еще сокрыты гигантские залежи полезных ископаемых, разработка которых не ведется ввиду отсутствия рентабельных технологий их добычи.

Возникает определенное противоречие между колоссальным ресурсным потенциалом и нарастающей сложностью и неоднородностью его состава.

Анализ

Разрешение данного противоречия нам видится в осуществлении дальнейшей работы по следующим трем направлениям. Во-первых, в обеспечении должного, а именно, рационального и комплексного режима отработки тех месторождений полезных ископаемых, которые уже предоставлены в пользование. По этому направлению основной инструмент — экономическое стимулирование, формулирование четких, ясных и обязательных для всех правил разработки месторождений и осуществление контроля за исполнением требований лицензий и проектных документов.

Задача: обеспечение должного — рационального и комплексного — режима отработки тех месторождений, которые уже предоставлены в пользование

Во-вторых, в усилении и интенсификации работ по изучению, поиску и разведке (в виде объемов ГРП, объемов финансирования, прежде всего, из привлеченных, частных источников инвестиций) — как в районах традиционной деятельности, так и в новых районах (включая Арктические районы, Восточную Сибирь и Дальний Восток, шельф и внутренние водоемы).

Здесь инструментами будут являться механизмы целевого экономического стимулирования ГРП, снижение административных барьеров при предоставлении недр в пользование и развитие юниорного бизнеса.

И наконец, третье направление — реализация нового подхо-

и добычи полезных ископаемых частных компаний, сохранилась в период со времени начала радикальных экономических преобразований в начале 1990-х годов до сегодняшних дней. В основу ее формирования положены достижения и результаты работы не одного поколения исследователей и пользователей недр.

Стадийность и последовательность геологического изучения позволяет не только обеспечивать сбалансированность разных этапов подготовки минеральных ресурсов к последующему освоению, но также и своевременно принимать решения, направленные на учет тех изменений в составе и условиях освоения минеральных ресур-

да к управлению и государственному регулированию процессов освоения низкорентабельных трудноизвлекаемых залежей полезных ископаемых (в случае нефти характеризующихся низкой проницаемостью и нефтеотдачей, а также бедными содержаниями) — в общем, тех, что по уже устоявшейся терминологии называются «нетрадиционными», «трудными», «тяжелыми» и проч. (терминологии однозначной, увы, пока нет).

Задача: интенсификация повсеместных работ по изучению, поиску и разведке ресурсов, прежде всего, из привлеченных, частных, источников инвестиций

Особый подход в реализации третьего направления заключается в следующем. Действующая система управления и регулирования в целом доказала свою эффективность при разведке и

Основная задача: новый подход к управлению и государственному регулированию процессов освоения низкорентабельных ТРИЗ

освоении выявленных (в процессе поисково-разведочных и поисково-оценочных работ, в финансировании которых активную роль играло и играет государство) перспективных участков и месторождений.

С этой целью необходимо кардинально упростить действующие процедуры с выдачей лицензии без торгов и платежей, без обязательств по геологическому изучению участка с ТРИЗ, но с указанием сроков его пробной эксплуатации

Однако данная система работает недостаточно эффективно в случае необходимости проведения поисково-оценочных и разведочных работ в тех ситуациях, когда мы сталкиваемся:

- а) с объектами, характеризующимися значительной степенью выработанности запасов, приуроченных к структурам и скоплениям минерально-сырьевых ресурсов традиционного типа;
- б) с новыми объектами концентрации в недрах минерально-сырьевых ресурсов, которые не могут быть отнесены к проявлениям/залежам «традиционного типа».

В случае (а) речь идет о месторождениях, находящихся длительное время в освоении и разработке. Для этих объектов, как правило, характерна все возрастающая «локализация» — фрагментация на отдельные участки недр. В связи с этим наблюдается постоянно нарастающая необходимость изменения и перепроектирования всей системы освоения и разработки и, как следствие, неуклонный рост издержек.

В случае (б) речь идет, в частности, о залежах/скоплениях нетрадиционного типа — прежде всего, о баженовской свите, доманиках и других во многом аналогичных геологических объектах.

Что отличает — с точки зрения эффективности освоения и разработки — случаи (а) и (б)?

Прежде всего, то, что значительная часть собственно геологических рисков уже «погашена». А именно: геологические структуры известны, известны многие геологические параметры и характеристики, необходимые для принятия и последующей реализации инвестиционных решений.

Вместе с тем, уровень знания данных параметров и условий отличается значительным разнообразием и значительным разбросом, существенно превосходящим начальные условия вовлечения в разработку традиционных уже разрабатываемых залежей и, тем более, новых традиционных залежей.

С точки зрения результативности процесса управления и регулирования освоения участков недр это означает опережающий рост издержек на получение новых или дополнительных знаний для продолжения (или проведения) разработки или начала освоения подобных участков недр. Рост издержек ведет к тому,

что данные источники ресурсов становятся экономически неэффективными для их последующего освоения (ни при каких льготах и преференциях в рамках существующей налоговой системы).

Выход из создавшегося положения видится в формировании условий и среды, которые стимулировали бы снижение — сначала темпов, а затем и абсолютных значений — издержек по освоению подобных источников ресурсов.

И если в отношении запасов на участках типа (а) предоставление льгот по уплате налоговых платежей позволяет влиять позитивно на экономическую эффективность разработки таких участков, то для залежей типа (б), «нетрадиционных», кардинальных направлений снижения издержек два: научно-технический прогресс, а также конкурентная среда на всех стадиях и во всех процессах освоения и разработки.

Мировой опыт — опыт т.н. сланцевой революции в США — показывает, что одно без другого немыслимо. Технический прогресс не может обеспечить необходимую отдачу без адекватных и соответствующих организационно-экономических и конкурентных предпосылок. Об этом свидетельствует и наш опыт предоставления налоговых льгот и преференций без изменения системы управления процессами освоения недр, которые мы реализуем на протяжении ряда лет в России.

Льготы и преференции, которые мы в настоящее время предоставляем, дают краткосрочный эффект и не создают рамок и условий для развития и наращивания «вклада» в общую добычу новых и, тем более, «нетрадиционных источников» минерально-сырьевых ресурсов.

Выводы и меры

Каким же нам видится организационно-правовой режим, необходимый для того, чтобы тема освоения «нетрадиционных» запасов полезных ископаемых и, прежде всего, углеводородов, как говорится, «выстрелила»?

Прежде всего, в целях формирования эффективной инновационно ориентированной и конкурентной среды для освоения (доосвоения) «нетрадиционных» залежей минерально-сырьевых ресурсов необходимо кардинально упростить действующие лицензионные и технические процедуры.

В частности, для участков, содержащих запасы трудноизвлекаемых и нетрадиционных углеводородов, лицензии должны выдаваться на основе заявки заинтересованного лица, без проведения торгов, взимания разового платежа при пользовании недрами, в заявленных пользователем недр границах. Функции регулятора в этом процессе — в максимально короткие сроки убедиться, что заявленный участок не накладывается на территории заповедников и земель обороны и не подпадает под иные ограничения.

Если все в порядке, оперативно выдается лицензия, практически не содержащая обязательств по геологическому изучению. В них нет необходимости — в силу «погашенности» основных геологических рисков (определения факта отсутствия/наличия скопленений полезных ископаемых) лицензироваться будут участки недр, приуроченные не к предполагаемым перспективным структурам, а к отдельным площадям, достаточным для реализации современных технологических решений (также приуроченным к отдельным геологическим формациям, свитам, проявлениям — с определенными параметрами по глубине и толщине пласта).

Единственное лицензионное обязательство — приступить к пробной эксплуатации или опытно-промышленной отработке не позднее определенного срока, четыре или пять лет. Если за это время не получилось отработать технически и экономически возможную технологию эксплуатации, участок может быть передан другому желающему.

В этой системе отсутствует необходимость настаивать на утверждении запасов до начала освоения и разработки подобных объектов и согласовывать проектные решения с государством: если речь идет о разработке новых тех-

нологий и подходов, использование института согласования проектных решений, которые в основном являются типовыми и ориентированными на разработку традиционных залежей, здесь будет лишним препятствием.

Единственным документом, требуемым для пользователя недр, может быть проект обустройства лицензионного участка, являющийся предметом градостроительной экспертизы надземной части и оценки воздействия на окружающую среду.

Основной акцент в этом случае необходимо сделать на экологических требованиях реализации проектов строительства отдельных промысловых сооружений (требования к гидроразрыву и условиям горизонтального бурения скважин, например), регулярности отчетности недропользователей о проведенных операциях и, следовательно, унификации условий по замеру и отчетности по результатам проведенных операций. Также сохраняется контроль Ростехнадзора и Росприроднадзора.

Отсутствие налога на добычу полезных ископаемых для данных проектов должно добавить привлекательности таким проектам и одновременно не должно напугать Минфин — без льгот не было бы и дополнительной добычи.

Колоссальную роль играет и обеспеченность транспортной и трубопроводной инфраструктурой, а также наличие эффективных компаний-подрядчиков, обладающих современными технологиями и навыками ведения работ.

Здесь необходимо гарантировать для новых игроков, которых мы бы предложили назвать «технологическими юниорами», доступ к нефтеперерабатывающим мощностям ВИНК. В противном случае добываемая ими при помощи инновационных способов нефть будет перерабатываться «самоварным» способом для получения первых продуктов передела.

Немаловажную роль играет и доступ инновационных компаний к источникам заемного финансирования. Одним из таких источников мог бы быть Фонд националь-

ного благосостояния. В случае успеха движения в данном направлении фонд не только не потеряет, а приобретет еще более устойчивую основу пополнения.

Среди участников процесса освоения (доосвоения) новых «нетрадиционных» объектов и

Отсутствие НДС должно добавить привлекательности таким проектам и одновременно не должно напугать Минфин — без льгот не было бы и дополнительной добычи

залежей, а также выработанных (и нерентабельных в современных условиях) объектов нам видятся не только игроки национального масштаба (такие как «Роснефть», «Газпром нефть»,

Необходимо гарантировать «технологическим юниорам» доступ к транспортной инфраструктуре и нефтеперерабатывающим мощностям ВИНК

«Сургутнефтегаз» или ЛУКОЙЛ), но, прежде всего, малые и средние компании, имеющие знания, опыт и желание работать с подобными объектами.

Немаловажную роль играет и доступ инновационных компаний к источникам заемного финансирования, Фонду национального благосостояния, например...

Современный минерально-сырьевой сектор динамично развивается не только благодаря усилиям ведущих компаний, но и, во многом, благодаря гибкому и динамичному балансу между мощью гигантов и гибкостью мелких и средних инноваторов (в США более 60% добычи нефти обеспечивают в настоящее время малые и средние компании, и сланцевая революция — во многом их рук дело).

Россия стоит перед серьезными вызовами. И сейчас самое время готовить на них ответы... 