УДК 330.322.214

М.А.НЕВСКАЯ, *канд. экон. наук, доцент, Nevsk@rambler.ru*
Д.Н.ЛИГОЦКИЙ, *канд. техн. наук, доцент, Ligozkij@rambler.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

M.A.NEVSKAYA, *PhD in ec., associate professor, Nevsk@rambler.ru*
D.N.LIGOTSKIJ, *PhD in eng. sc., associate professor, Ligozkij@rambler.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЕНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Актуальность проблемы комплексного использования недр обусловлена качеством минерально-сырьевой базы, а также истощением наиболее рентабельных запасов.

Объективная потребность в разработке не только основных, но и совместно залегающих полезных ископаемых вступает в противоречие как с действующей системой государственного регулирования недропользования, в частности с нормами, определяющими порядок предоставления прав пользования недрами, так и с интересами недропользователей, определяющимися конъюнктурой рынка минеральных ресурсов и сырья. Поэтому обеспечение полноты и комплексного освоения минеральных ресурсов недр видится в применении как нормативных, так и стимулирующих инструментов, разработку и совершенствование которых должно взять на себя государство как собственник недр.

Рассмотрено несколько схем, позволяющих реализовать принцип комплексного освоения при условии применения государством адекватных мер стимулирования рационального недропользования.

***Ключевые слова*:** комплексное использование, лицензирование, рациональное использование недр, механизм государственного регулирования.

MECHANISMS OF ENSURING COMPLEX DEVELOPMENT OF MINERAL DEPOSITS

The problem of complex use of mineral resources is relevant to the deterioration of the quality of mineral resources and the depletion of their reserves.

Bjective need for the development of not only basic but also co-occurring minerals in conflict with the system of government regulation of mining operations, in terms of the rules governing the granting of the right to use natural resources, as well as in conflict with the interests of production, which are determined by market conditions. Thus, providing a complete and comprehensive utilization of mineral resources is being considered in the application of both normative and stimulating tools, the development and improvement of which is the task of the state as the owner of the subsoil.

Thus, providing a complete and comprehensive utilization of mineral resources is being considered in the application of both normative and a other of tools of stimulation, the development and improvement of which is the task of the state as the owner of the subsoil.

***Key words*:** integrated use, licensing, rational use of mineral resources, state regulation machinery.

Современное состояние минерально-сырьевой базы России характеризуется довольно низким, по сравнению с месторождениями зарубежных стран, содержанием полезных компонентов; наличием разведанных запасов с низким содержанием полез-

ных компонентов в нераспределенном фонде недр; комплексным составом большинства рудных месторождений полезных ископаемых; сложной структурой ресурсной базы, при которой при действующей налоговой системе и с учетом общемировых кондиций не менее 50 % подготовленных (разведанных) запасов оказываются нерентабельными для промышленного освоения [1]. Поэтому не только экстенсивное воспроизводство минерально-сырьевой базы, но и эффективное освоение уже имеющихся запасов и извлеченных ресурсов по-прежнему остается важнейшей задачей освоения минерально-сырьевой базы страны.

Реализация принципа рационального и комплексного использования минеральных ресурсов и освоения месторождений полезных ископаемых, продекларированного в законе «О недрах», требует разработки адекватных механизмов регулирования и стимулирования недропользования. В СССР такая задача решалась путем формирования крупных горно-промышленных комплексов на базе комплексных месторождений полезных ископаемых, до настоящего времени составляющих основу горно-промышленного производства в России.

В современных условиях объективная потребность в разработке не только основных, но и совместно залегающих полезных ископаемых вступает в противоречие как с действующей системой государственного регулирования недропользования, в частности с нормами, определяющими порядок предоставления прав пользования недрами, так и с интересами недропользователей, определяющимися конъюнктурой рынка минеральных ресурсов и сырья. Поэтому обеспечение полноты и комплексного освоения минеральных ресурсов недр видится в применении как нормативных, так и стимулирующих инструментов, разработку и совершенствование которых должно взять на себя государство как собственник недр.

В последние годы в печати появилось множество публикаций, содержащих критику действующей системы государственного управления недропользованием, основными объектами которой являются горное законодательство, порядок предоставления прав пользования недрами, включая процедуры проведения конкурсов и аукционов, система налогообложения [2, 4-6].

Очевидным становится факт, что установленная процедура получения прав пользования недрами нарушает интересы самого собственника – государства. К проблемам «процедурного» характера относятся следующие:

• недостаточно четкая регламентация процедуры проведения аукционов, подготовки, согласования и выдачи документов (на практике стадия оформления документов может длиться до 3 лет);

• непроработанная методика расчета стартового платежа. В качестве одной из причин, по которой в 2010-2011 гг. не состоялось более 50 % аукционов и конкурсов по твердым полезным ископаемым и около 75 % по углеводородам (из-за отсутствия претендентов), называется завышенные стартовые платежи;

• неопределенность условий отзыва лицензий, затрудняющая контроль над соблюдением лицензионного соглашения;

• высокие административные издержки недропользователей.

С 2003 г. начала складываться тенденция к снижению количества конкурсных процедур. Если в 2003 г. доля конкурсов составляла чуть более 45 %, то в 2005 г. – 20 %, а в 2009 г. всего 7 % от общего числа проводимых конкурсов и аукционов (без учета количества несостоявшихся аукционов и конкурсов). Отметим, что и количество аукционов, признанных несостоявшимися, также резко увеличилось.

Вместе с тем, конкурсная форма предоставления права пользования недрами основывается на результатах технико-экономического обоснования разработки участка недр, позволяющего объективно учесть уникальность месторождения, что не предусмотрено регламентом аукционов.

Одним из условий получения лицензии на конкурсной основе является обеспечение беспрепятственного доступа к освоению смежных площадей залегания полезных ископаемых, в связи с чем важным процедур-

ным вопросом, на наш взгляд, является включение в лицензию условия обеспечения раздельного складирования извлекаемых некондиционных полезных ископаемых и вскрышных пород для последующего их использования как минерального сырья или формирования техногенных месторождений [3]. Последнее актуально при разработке месторождений с совместно залегающими полезными ископаемыми.

Еще одной серьезной проблемой является обеспечение комплексного освоения действующих месторождений, содержащих совместно залегающие запасы (компоненты) полезных ископаемых, из которых некоторые, на момент получения лицензии, были определены как некондиционные. В настоящее время не существует реального инструмента, кроме собственного интереса недропользователя, мотивирующего отработку таких запасов, если это не предусмотрено лицензией.

Однако, во-первых, в изменяющихся условиях рынка вполне вероятно возникновение потребности в таких ресурсах, а во-вторых, как уже упоминалось, комплексное освоение месторождений есть условие соблюдения интереса собственника недр – государства, что еще раз подтверждает вывод о том, что нахождение стимулов к соблюдению собственных интересов является государственной задачей.

Варианты возможного стимулирования комплексного освоения месторождений целесообразно рассмотреть на конкретной ситуации.

В свое время к внедрению предлагался проект разработки залежей бокситов буроугольного Богословского месторождения (Ольховский участок), где на некоторых угольных разрезах (отработанных или эксплуатируемых), в основании мезозойских угленосных отложений имелись залежи бокситов. Суммарные запасы бокситов Ольховского участка по категории C_2 составляют 6 млн т, в том числе в контуре угольного карьера 500 тыс.т.

Характерной особенностью геологии Северного Урала является совместное залегание угля и бокситов. Сложные природно-климатические и горно-геологические условия, отраслевой принцип организации горно-добывающей промышленности, а также незаинтересованность предприятий в мелких месторождениях при наличии крупных, явились причиной слабой геологической изученности бокситов Северо-Уральского региона, пригодных для открытой разработки. В структуре добычи крупнейшего в регионе производителя бокситов ОАО «Севуралбокситруда» (с 2007 г. входит в состав компании «РУСАЛ»), 95 % составляет подземный способ добычи. Кроме того, большинство из пригодных к открытой разработке бокситовых залежей, находятся под угольными пластами, отнесены к непромышленным и не представляют интереса для угледобывающих предприятий в силу отраслевой специфики.

Ольховское бокситовое месторождение (участок), расположенное в пределах Богословского буроугольного месторождения, до 2003 г. разрабатывалось ОАО «Вахрушевуголь», специализировавшемся на добыче бурого угля.

Единственной организацией, заинтересовавшейся ольховскими бокситами на тот период, было ОАО «Севуралбокситруда». Интерес к низкокачественным бокситам со стороны ОАО СУБР диктовался следующим:

• повышением потребности в бокситах в связи с возобновляющимся ростом производства на алюминиевых и глиноземных заводах. Ввод новых мощностей на шахтах в короткие сроки довольно сложен и требует достаточно больших капитальных вложений. В этих условиях освоение мелких и неглубокозалегающих месторождений с их быстрым вводом в эксплуатацию является чрезвычайно актуальной задачей для региона;

• ростом конкуренции североуральским бокситам со стороны зарубежных производителей. Североуральские бокситы по качеству уступают бокситам Гвинеи, Бразилии, но несколько лучше бокситов США и Австралии. В то же время в этих странах бокситы добываются в основном открытым способом, что обусловливает их низкую себестоимость и возможность экспорта в Россию. Доля импортного глинозема в на-

стоящее время составляет 65 % общероссийского потребления. Основными импортерами являются Украина, Австралия и Казахстан, на долю которых приходится около 80 % российского импорта;

• возможностью обеспечения необходимого качества продукции. Боксит, добываемый подземным способом, высококарбонатен (содержание CO_2 более 5 %), а глиноземные заводы требуют содержания карбонатов не более 4 %. Повышенное содержание карбонатов ведет к существенному увеличению расхода каустической соды при переделе бокситов в глинозем методом спекания. Понижение содержания карбонатов в добытой подземным способом руде может быть обеспечено усреднением ее с низкокарбонатными бокситами (содержание CO_2 до 2 %), добываемыми открытым способом. Разработка бокситов Ольховского участка может быть экономически целесообразной только в том случае, если они будут попутным полезным ископаемым на Ольховском разрезе, где основной добычей является бурый уголь, на который будут списаны практически все затраты на производство вскрышных работ. Следует отметить, что данный проект не был реализован из-за несогласованности интересов в отношении цены на сырье, так как цены, по которым реализовывался добываемый боксит, оказались неприемлемыми для ОАО СУБР.

Рассмотрим возможные схемы согласования интересов субъектов недропользования (включая государство), исходя из заинтересованности собственника недр – государства в комплексном освоении их ресурсов.

Схема 1. Организация, специализирующаяся на добыче угля, организует раздельное складирование некондиционных бокситов для формирования техногенных месторождений. В реальных условиях данная схема применима для новых участков, поскольку, как отмечалось выше, действующие лицензии не содержат такого положения.

Схема 2. Организация, специализирующаяся на добыче угля, приобретает (на общих основаниях) лицензию на разработку бокситов в пределах выделенного ей лицензионного участка. Даже при благоприятной конъюнктуре рынка эффективность такой деятельности будет зависеть от государственной поддержки.

Дополнительные расходы организации будут связаны с прохождением процедуры лицензирования, выходом на новый рынок, инвестированием в новую технологию, организацией работ и другими затратами. Возможные следующие стимулы:

• бесконкурсная процедура получения лицензии на разработку непромышленных запасов (с обязательным условием раздельного складирования) в пределах лицензионного участка и отмена стартового платежа;

• использование инвестиционной льготы по налогу на прибыль;

• применение стимулирующих коэффициентов к НДПИ.

В случае ухудшения рыночной ситуации организация, согласно лицензии, извлекает и раздельно складирует некондиционную руду (схема 1).

Схема 3. Организация, ведущая добычу угля, разрабатывает месторождение бокситов и реализует их единственному потребителю на основании договора.

Как и в схеме 2, дополнительные расходы организации связаны с оформлением лицензии и организацией работ по добыче бокситов. Конфликт интересов двух хозяйствующих субъектов по вопросу цены на сырье (по которой угледобывающая организация не желает продавать бокситы, а ОАО СУБР не может их покупать) затронул интересы государства. Целесообразно рассмотреть вопрос о заключении трехстороннего договора о комплексном использовании минеральных ресурсов. В этом случае государственное стимулирование возможно при применении гибкого НДПИ, учитывающего рыночную конъюнктуру и циклический характер цен на минеральное сырье. Такой инструмент может рассматриваться и как антикризисный, но применять его по действующему законодательству можно только к балансовым запасам.

Схема 4. Реорганизация юридического лица (потребителя бокситов) и присоедине-

ние к нему угледобывающей организации с переоформлением лицензии на добычу угля и получением прав на разработку боксита, т.е. объединение активов и формирование производственного комплекса.

Естественно, что применение предложенных схем требует технико-экономического обоснования и оценки экономической эффективности. Для государства целесообразность применения стимулирующих механизмов должна определяться соизмерением величины налоговых доходов (с учетом стимулирования), получаемых при комплексном извлечении ресурсов, и стоимости минеральных ресурсов, полученных при геолого-экономической оценке.

Выводы

1. Государственное стимулирование комплексного использования минеральных ресурсов возможно на разных этапах процесса недропользования.

2. Выбор механизма и метода обеспечения комплексного освоения недр определяется особенностью месторождения, ценностью запасов, конъюнктурой рынка.

3. Целесообразность применения фискальных или стимулирующих инструментов зависит от конкретных условий ведения бизнеса. В связи с этим необходимо:

• совершенствование нормативно-правовых и экономических методов регулирования пользования недрами;

• разработка методического аппарата оценки государственной эффективности управления недрами;

• анализ и оценка факторов, стимулирующих комплексное освоение минеральных ресурсов недр;

• формирование и развитие системы гибкого стимулирования рационального недропользования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Кокин А.В.* Природоресурсная база мировой экономики: состояние, тенденции, правовые аспекты / А.В.Кокин, В.Н.Кокин. СПб-М., 2003. 304 с.

2. Минерально-сырьевой комплекс России: реализация преимуществ и возможностей развития / В.А.Крюков, В.Ю.Силкин, А.Н.Токарев, В.В.Шмат // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2011. № 5. С.28-36.

3. *Невская М.А.* Организационно-экономический аспект управления производственными отходами предприятий по добыче нерудных строительных материалов в Ленинградской области / М.А.Невская, Д.Н.Лигоцкий // Освоение минеральных ресурсов Севера: проблемы и решения: Тр. 9-й Междунар. науч.-практич. конф. Воркута, 2011. С.494-497.

4. *Орлов В.П.* Некоторые коррупционные факторы законодательства о недрах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2010. № 4. С.2-6.

5. *Ставский А.П.* О корректировке законодательств о недрах в целях развития геолого-поисковых работ на твердые полезные ископаемые // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2011. № 5. С.53-55.

6. *Сухорученков А.И.* Проблемы совершенствования законодательства РФ в сфере недропользования (применительно к железорудной отрасли) / А.И.Сухорученков, Н.П.Корнилов // Недропользование XXI век. 2006. № 1. С.11-14.

REFERENCES

1. *Kokin A.V., Kokin V.N.* The natural resource base of the world economy: Status, Trends, and legal aspects. Saint Petersburg-Moscow, 2003. 304 p.

2. The mineral resources sector in Russia: the realization of benefits and development opportunities / V.A.Kryukov, V.U.Silkin, V.V.Tokarev, A.N.Shmat // Mineral Resources of Russia. Economics and Management. 2011. N 5. P.28-36

4. *Orlov V.P.* Some factors corruption legislation on subsoil / Mineral Resources of Russia. Economics and Management, 2010. N 4. P.2-6.

5. *Stawski A.P.* Adjustment of the law on mineral resources development geological prospecting for solid minerals // Mineral Resources of Russia. Economics and Management. 2011. N 5. P.53-55.

6. *Sukhoruchenkov A.I., Kornilov N.P.* Problems of improvement of Russian legislation in the sphere of subsoil use (for iron ore industry) // Subsoil XXI century. 2006. N 1. P.11-14.

3. *Nevskaya M.A, Ligotsky D.N.* Organizational aspect of management of an industrial waste of the enterprises for extraction of nonmetallic building materials in Leningrad region // Development of mineral resources of the North: problems and decisions: Works of 9th international scientifically-practical conference. Vorkuta, 2011. P.494-497.