

УДК 65.011.12

**О.В. Былбас**

**К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ  
ГОСУДАРСТВА ПРИ ЗАКРЫТИИ УГЛЕДОБЫВАЮЩИХ  
ПРЕДПРИЯТИЙ В СВЯЗИ С ОТРАБОТКОЙ  
ЗАПАСОВ УГЛЯ**

---

**С**охранение окружающей природной среды в части ее восстановления в результате функционирования предприятий добывающих отраслей промышленности и в частности угольной отрасли становится одной из центральных проблем в России, требующих решения.

Излагаемая ниже концепция восстановления нарушенной природной среды в результате десятилетий функционирования угольной отрасли базируется на требованиях программных документов международных организаций под эгидой ООН (Декларация конференции ООН по окружающей среде и развитию», «Программа действий на XXI век», «Директива о гражданской ответственности за вред, причиненный загрязнением»), и обязательных для применения при разработке соответствующей нормативно-правовой базы по сохранению окружающей природной среды. По нашему мнению, нормативно-правовая база по восстановлению нарушенной угледобывающими предприятиями природной среды должна включать методическое обоснование формирования необходимых финансовых ресурсов, организационную и правовую систему, обязывающую недропользователей осуществлять необходимые ликвидационные работы.

В условиях функционирования частного угольного сектора экономики России последствия, связанные с выбытием угледобывающих предприятий, принципиально отличаются от процессов не только закрытия, но и восстановления нарушенной природной среды, которое заключается в том, что все ликвидационные работы (реализация технических решений по ликвидации производственных объектов, рекультивационных работ, обеспечение социальных гарантий), должны в соответствии с российским законодательством осуществляться только за счет недропользователей.

Однако, несмотря на то, что с момента принятия основополагающих законов в рассматриваемой области [ФЗ: «О недрах», «Об охране окружающей среды» и др.] прошло более 10 лет, до настоящего времени не разработана методическая и нормативно-правовая база, обеспечивающая безусловное выполнение недропользователями ликвидационных работ.

Отсутствие соответствующих методических и нормативно-правовых документов по реализации положений Российского законодательства в части необходимости формирования финансовых ресурсов угольными компаниями для проведения технических работ по ликвидации угольных пред-

приятый и восстановлению нарушенной природной среды (далее ликвидационные работы) привело к тому, что до настоящего времени не выявлено примеров накопления средств на эти цели. Поэтому возможны варианты ухода недропользователей от ответственности за неприведение нарушенных участков поверхности земли в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Следует особо отметить, что накопление и аккумуляция средств как источника финансирования ликвидационных работ прописано в законе «О недрах» только для соглашения о разделе продукции. В этом случае законом предусматривалось создание инвесторами ликвидационного фонда. Порядок формирования и использования Фонда определялось соглашением в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции».

Острота проблемы сохранения окружающей природной среды в зонах масштабной добычи угля усугублена и тем, что при приватизационных процессах в отрасли во второй половине 90-х годов прошлого столетия вопросы, связанные с возмещением стоимости восстановления нарушенной природной среды до их приватизации, не учитывались. Такое положение привело к тому, что только в Кузбассе по оценкам экспертов имеется около 80 тыс. га нарушенных земель по вине угольщиков». Для восстановления нарушенных земель только в Кузбассе потребуется почти 27 млрд руб. (в ценах 2003 г.).

Рассмотрение масштабы выбытия угледобывающих предприятий до 2030 года связано во-первых с тем, что в современных рыночных услови-

ях отработкой оптимальным во времени функционированием шахт и разрезов является 20-30 летний период по добыче угля. При этом основная масса действующих предприятий функционирует не менее 10 лет. Во-вторых, выбранный период анализа сопряжен с разработкой «Энергетической стратегии России до 2030 года».

В этой связи, разработка и обоснование предложений, направленных на обеспечение предотвращения риска неисполнения ликвидационных работ недропользователями при закрытии угледобывающих предприятий после отработки промышленных запасов угля, может быть реализовано только при условии формирования соответствующего экономического механизма, обеспечивающего безусловное накопление ресурсов для выполнения необходимых работ по восстановлению нарушенной природной среды должен базироваться на анализе масштабности выбытия предприятий.

Поэтому представляется целесообразным осуществить анализ последствий выбытия угледобывающих предприятий, который основывается на:

- оценке выбывающих мощностей в разрезе подземного и открытого способа отработки промышленных запасов угля как по основным угольным бассейнам, так и в целом по угольной отрасли, а также по периодам в диапазоне пяти лет;

- оценке ожидаемого высвобождения персонала закрываемых угледобывающих предприятий в рассматриваемом периоде времени как по основным угледобывающим регионам, так и по принятым периодам (пять лет) времени;

- оценке необходимых финансовых ресурсов для осуществления ликвидационных работ по восстановлению нарушенной природной среды.

Что показал анализ выбытия шахтного и карьерного фонда угольной отрасли? Проведенный анализ основных горнотехнических условий функционирования угледобывающих предприятий, которые должны отработать свои установленные промышленные запасы угля до 2030 года, базируется на официальной статистической информации.

К анализу были приняты условия функционирования 28 шахт и 56 разрезов, которые должны быть ликвидированы из-за отработки промышленных запасов до 2030 года. Из принятых к анализу 84 (без предприятий Подмосковского бассейна) выбывающих угледобывающих предприятий основных угольных бассейнов страны наибольшие проблемы с решением ликвидационных работ возникнут в Кузнецком бассейне. Так, из 58 действующих в настоящее время шахт региона в рассматриваемом периоде времени 22 шахты (39,7%) отработают свои промышленные запасы угля. Что же касается открытого способа добычи, то проблема исполнения необходимых ликвидационных работ будет более острой, так как 55,3 процента разрезов к 2030 году должны быть закрыты вследствие отработки промышленных запасов угля.

Из принятых к анализу 209 угледобывающих предприятий 84 выбывают из действующего шахтного фонда, а это значит, что 40,2 % предприятий будут ликвидированы в рассматриваемом периоде времени.

Если рассматривать выбытие угледобывающих предприятий по принятым к анализу угледобывающим регионам в целом и с дифференциацией выбытия предприятий по принятым периодам времени, то следует отметить в первую очередь два региона – это Кузбасс, где до 2030 года должны быть закрыты 22 шахты и 27

разрезов, что составляет 46,7 % действующего (принятого к анализу) шахтного и карьерного фонда бассейна и, во-вторых, следует отметить Восточные районы страны, где из 30 выбывающих угледобывающих предприятий 29 это разрезы, что в сумме составляет 35,7 % от действующего в настоящее время фонда.

Анализ выбытия угледобывающих предприятий в рассматриваемом периоде времени свидетельствует, по нашему мнению, о серьезной проблеме, решение которой возможно только при условии разработки соответствующего нормативно-правового механизма, обеспечивающего осуществление ликвидационных работ, направленных на восстановление нарушенной природной среды.

Учитывая сложившееся положение, при котором угольный сектор экономики находится в частном владении, экономический и правовой механизм, регулирующий взаимоотношения между государством и недропользователями в части обязательности последними выполнения необходимых восстановительных работ, будет работоспособным только при условии придания ему законодательного статуса.

О важности и насущной необходимости формирования такого механизма в самое ближайшее время свидетельствует закрытие уже в ближайшей перспективе 12 шахт и 27 разрезов.

Ожидаемое выбытие мощностей шахтного и карьерного фонда в рассматриваемом периоде может составить 128,14 млн т, в том числе 41,18 млн т при подземном способе и почти 87 млн т при открытом способе добычи угля.

Наибольшее выбытие мощностей ожидается в Кузнецком бассейне (62,9 % от общего объема выбытия мощностей) и в Восточных районах

(28,7 %). В Восточных районах массовое выбытие мощностей ожидается на уровне 36685 тыс. т или 42,2 % общего выбытия мощностей разрезов и практически 100 % выбывающих мощностей в этих районах.

Из 79,38 млн т мощностей, выбывающих в рассматриваемом периоде до 2030 года в Кузбассе, при подземном способе выбытие может составить 40,7 %, а на разрезах – 59,3 процента.

В Восточных районах наиболее существенное выбытие мощностей ожидается в четвертом периоде (2021 – 2025 годы) и может превысить 26,8 млн т или 73 %. В Восточном Донбассе из ожидаемого закрытия трех шахт две должны быть закрыты уже в ближайшие три года.

Аналогичная ситуация с выбытием мощностей будет наблюдаться в Печорском бассейне – будут подлежать закрытию 2 шахты. В районах Урала ожидается выбытие одной шахты (2016 – 2020 годы) и в двух разрезах. В Подмосковном бассейне – одна шахта и один разрез.

Общее выбытие может составить порядка 111,5 млн т угля, в том числе 26,48 млн т коксующихся углей (23,7 %) и 84,97 млн т энергетических углей (76,3 %). Имеющийся дисбаланс рассмотренных производственных мощностей (128,1 млн т) т и объема добычи угля (111,5 млн т) может быть объяснен несколькими причинами: 1) неосвоением мощностей из-за установленных плановых заданий, исходя из имеющихся контрактов на поставку угля и 2) не выполнением установленных планов добычи угля по технологическим, организационным или иным причинам.

Ликвидация угледобывающих предприятий, отработавших свои промышленные запасы угля до 2030 года, сопряжена с высвобождением на них работающего персонала.

Ожидаемое высвобождение персонала ликвидируемых в рассматриваемом периоде времени угледобывающих предприятий может превысить 60 тыс. человек, в том числе на ликвидируемых шахтах более 26 тыс. (44 %) и на разрезах почти 34 тыс. человек или 56 % общего высвобождения.

Наибольшие проблемы, связанные с трудоустройством высвобождаемого персонала ликвидируемых угледобывающих предприятий, могут возникнуть в Кузнецком регионе. Так, из 60,7 тыс. общего высвобождения в Кузбассе лишатся работы более 41 тыс. человек (67,8 процента).

Ожидаемое выбытие мощностей угледобывающих предприятий до 2030 года по своему масштабу сравнимо с закрытием нерентабельных и опасных по производству работ предприятий по программе реструктуризации угольной отрасли, которая осуществляется с 1994 года и видимо будет завершена к 2010 году.

Поэтому для обеспечения ликвидации работ, а, именно, для предотвращения риска неисполнения недропользователями обязательств, вытекающих из законодательных актов по недропользованию необходимо создать нормативно-правовую базу, обеспечивающую накопление недропользователями необходимых финансовых средств.

В этой связи ниже приводится расчет возможной потребности в финансовых ресурсах для осуществления ликвидационных работ при закрытии угледобывающих предприятий до 2030 года.

Расчет возможной потребности финансовых ресурсов производился следующим образом. Начальной точкой отсчета являлись данные ГУ «ГУРШ» о стоимости ликвидационных работ по каждой закрытой в 1994–2004 годах шахт, определенной по

утвержденному проекту ликвидации. В ценах 2001 года в среднем ликвидация негативных экологических последствий функционирования одной шахты составила порядка 210-230 млн рублей. В реальном времени (2007 год) при принятой годовой инфляции в 9 % затраты на восстановление нарушенной природной среды составляют порядка 370 млн рублей по шахте и 200 млн рублей по разрезу.

Расчеты необходимых финансовых ресурсов по принятым пятилетним периодам до 2030 года производились исходя из производственных показателей инфляции в 10 и 12 процентов. Необходимые финансовые ресурсы для осуществления ликвидационных работ по принятым к анализу 89 закрываемым в рассматриваемом периоде угледобывающим предприятиям (30 шахт и 59 разрезов) по проведенным расчетам могут составить порядка 72,7 и 94,5 млрд рублей соответственно.

Полученные расчетные данные о стоимости проведения ликвидационных работ при закрытии угледобывающих предприятий после отработки промышленных запасов угля могут колебаться в большую или меньшую сторону при условии изменения принятых в работе значений уровня инфляции.

Таким образом, проведенный анализ возможного выбытия порядка 89 угледобывающих предприятий до 2030 года свидетельствует, во-первых, о серьезной проблеме, связанной с необходимостью обеспечения энергетиче-

ской безопасности страны, которая может быть успешно решена только при условии консолидации средств государства и частного угольного сектора экономики для ввода новых мощностей и, во-вторых, своевременной разработки и введения нормативно-правовой базы для исключения риска неисполнения недропользователями обязательств по восстановлению нарушенной природной среды закрываемых угледобывающих предприятий. О серьезности второй проблемы свидетельствуют данные о массовом уклонении угольных компаний от восстановления нарушенных ими участков земли. Так, по данным Управления Роснедвижимости по Кемеровской области в 2005 году было «зарегистрировано 181 угольное предприятие, уклоняющееся от восстановления поврежденных ими участков земли. При этом предусмотренные существующим законодательством штрафные санкции не способны заставить промышленников и угольщиков изменить отношение к земле». Следует отметить, что такое положение наблюдается во всех угледобывающих регионах страны.

Поэтому задача разработки экономического механизма, включающего методические рекомендации по обоснованию способа накопления, аккумуляирования использования недропользователями финансовых ресурсов, обеспечивающих восстановление нарушенной природной среды, несомненно актуально. ■■■

### **Коротко об авторе**

*Быбас О.В.* – аспирант, Московский государственный горный университет.

Рецензент д-р техн. наук, проф. *М.А. Ревазов.*