ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Петрович Трутнев

Основной задачей Министерства природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) является выполнение функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Министерство также координирует деятельность находящихся в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в его ведении агентств и службы – Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов. В составе МПР созданы шесть департаментов: государственной политики и регулирования в области природопользования, государственной политики в области охраны окружающей среды, управления делами и кадров, экономики и финансов, международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования, а также правовой департамент.

Главная задача министерства — разработка законодательной базы для эффективного управления природными богатствами России и действенного механизма их охраны. Таким образом, с одной стороны, МПР координирует деятельность по минимизации негативного воздействия на окружающую среду, с другой – способствует увеличению экономического потенциала российских производителей за счет использования природных ресурсов. Оба этих направления работы являются для министерства одинаково важными.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин поставил перед министерством цель – разработать прозрачную и понятную нормативную базу, которая позволит всем недропользователям на равных условиях соревноваться за право получить доступ к месторождениям полезных ископаемых. В результате государство должно получить рычаги

жесткого контроля над деятельностью добывающих компаний и механизмы привлечения их к ответственности в случае выявления нарушений.

К числу других наиболее существенных преобразований в области недропользования, к проработке которых МПР России уже приступило, относится изменение принципа работы «двух ключей». Сегодня ряд российских месторождений, за которые государство могло бы получать деньги, простаивают по причине нежелания руководителей администраций субъектов РФ выставлять их на продажу. Этого быть не должно – только федеральная власть может решить вопрос о дальнейшей судьбе месторождения: оставить его в нераспределенном фонде или выставить на продажу.

До сих пор в отечественной нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности действует такой механизм ухода от налогов, как использование «трансфертных цен». Из-за применения непрозрачных для государства схем страна теряла денежные средства, а значит, и возможность для экономического рывка. Необходимо заканчивать с этой практикой. Существенной преградой для увеличения темпов роста добычи полезных ископаемых является забюрократизированная система выдачи лицензий. Зачастую совершенно необоснованно использовалась конкурсная форма лицензирования, в конкурсе мог участвовать единственный претендент, а за основу принятия решений принимался субъективный подход. Разумеется, мы не должны даже самым опытным государственным экспертам отдавать на откуп возможность этого выбора. Необходимо полностью перейти к приоритету аукционной формы выдачи лицензий, чтобы право пользования участками недр отдавалось тому, кто готов за него больше заплатить и четко выполнять лицензионные условия.

Научно-технический прогресс предполагает использование новых альтернативных источников энергии. В результате Россия может оказаться экономным хозяином недорогих энергетических ресурсов, потенциал которых заметно упадет в цене. Принимая во внимание программу ресурсосбережения, МПР рассматривает полезные ископаемые как основной источник достижения Россией серьезных позиций в мировом экономическом пространстве. Нужно точно спланировать необходимые объемы разведки и добычи полезных ископаемых в стране, а также выработать такие нормативные механизмы, которые позволят получать максимальную отдачу от отрасли не только для отдельных акционеров или владельцев компаний, но и для большинства населения России.

Эти механизмы должны учесть необходимость максимального уровня воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов за счет проведения геологоразведки компаниями. В настоящее время ситуация по разведанным запасам, например нефти, не слишком благоприятна. По данным МПР России, свыше 90% ресурсов уже переданы недропользователям, в нераспределенном фонде недр осталось 8 с небольшим процентов трудноизвлекаемых запасов. Готовые к разработке, даже средние по запасам, месторождения в государственном резерве отсутствуют. Дефицит запасов можно покрыть, в частности, за счет геологоразведки в Восточной и Западной Сибири, на Дальнем Востоке, а также в акваториях морей. Для привлечения компаний к ведению геологоразведки необходимо использовать максимально прозрачные условия, при которых инвесторы, потратив средства на изучение и разведку запасов, смогут извлекать полезные ископаемые в промышленных объемах.

До сих пор в России не существовало единых программ лицензирования и освоения недр. Поэтому МПР России ведет разработку программ геолого-разведочных работ (ГРР) по нефти и газу до 2010 года. Уже созданы программа лицензирования недропользования на 2003–2005 годы и обоснование основных направлений лицензионной деятельности на период 2006–2010 годов.

Сегодня главная проблема геологической отрасли – это отсутствие конкуренции. Крупные монополисты, получая лицензии на месторождения, не разрабатывают их, сохраняя за собой участки недр на перспективу и отнимая возможность их использования конкурентами. В последнее время количество простаивающих эксплуатационных скважин значительно возросло. В 1992 году их было 6% от общего числа, а в 2003 году – уже 26%. В результате российские компании контролируют запасы, которые в среднем в 2–3 раза превышают запасы, контролируемые любой компанией за рубежом. Увеличение балансов означает значительное подорожание акций нефтяных компаний, что выгодно их собственникам, но не государству, которое лишается рабочих мест

и налоговых поступлений. МПР России выступает за жесткий контроль над соблюдением лицензионных условий и будет вести соответствующий мониторинг за использованием недр. Запланирована разработка системы мер, в соответствии с которой участки недр до выдачи Федеральным агентством по недропользованию соответствующих лицензий будут оцениваться дифференцированно, в зависимости от капиталоемкости извлечения запасов, что также обеспечит существенную финансовую отдачу федеральному и региональным бюджетам. Эти меры создадут дополнительные стимулы компаниям к разработке месторождений, находящихся на их балансе.

Серьезные задачи предстоит решить в области законодательного обеспечения работы лесной отрасли. В России 250 млрд. кубометров леса остается невостребованным и гниет на корню. По отдельным регионам Сибири и Дальнего Востока освоение расчетной лесосеки не превышает 10%. На экспорт из страны лес уходит так называемым кругляком – возможности использования «зеленого золота», единственного восполняемого природного ресурса, реализуются неэффективно. В настоящее время МПР России совместно с Федеральным агентством лесного хозяйства РФ, заинтересованными министерствами и ведомствами разрабатывает новый Лесной кодекс, который должен кардинально изменить ситуацию, создать условия для глубокого передела древесины компаниями, привлечения крупных, в том числе иностранных, инвестиций в лесопромышленный комплекс России. Необходимо минимизировать нелегальное использование российского леса, объем которого значительно вырос в последние годы. Это предполагается выполнить совместно с российскими силовыми ведомствами.

МПР России совместно с Федеральным агентством водных ресурсов разрабатывает проект нового Водного кодекса. В настоящее время работа практически завершена. Вместо регионального подхода в водоохранной деятельности проект предусматривает переход к бассейновому принципу. Российские реки будут рассматриваться как единые водные объекты, что обеспечит оптимизацию государственного управления водными ресурсами, должную координацию действий, которая зачастую отсутствовала при осуществлении контроля администрациями субъектов РФ. Будут пересмотрены объемы и порядок взимания платежей за использование воды, а также контроля за промышленными и иными сбросами. Существующая система принципиально устарела, не позволяет проверить на соответствие данные, представленные водопользователями.

Необходимо в целом изменить порядок финансирования федерального органа в области управления водными ресурсами. В настоящее время финансирование водоохранных мероприятий осуществляется на средства, которые отчисляют субъекты РФ из поступлений за водопользование. При этом из 12–13 млрд. рублей реально поступает только около 1,5–2 млрд. Объем финансирования на противопаводковые мероприятия из федерального бюджета составляет около 2 млрд. рублей, при ежегодном ущербе от паводков в 40 млрд. Соответственно нужно привлекать средства для проведения комплексных мероприятий по предупреждению паводков. Это особенно актуально, учитывая огромное число находящихся в аварийном или предаварийном состоянии и, как правило, бесхозных гидротехнических сооружений.

Для реализации задач в области охраны окружающей среды необходимо разработать и принять закон «О плате за негативное воздействие на окружающую среду». Однако произвольно повышать налоговую нагрузку на российских производителей неправильно. Размер платы не должен приводить к остановке производств, но государство больше не должно оставлять безнаказанным тот вред, который наносится природе. Нужно добиться, чтобы как предприятия, так и муниципальные образования осознали, что забота о природе должна стать приоритетным вопросом. Главная задача не просто эксплуатировать недра страны, но параллельно улучшать собственную экологию. Должен быть найден механизм для стимулирования предприятий к разработке инвестиционных программ по активизации природоохранной деятельности.

Сложнее ситуация обстоит с муниципальными образованиями – из-за отсутствия достаточного финансирования они не могут инвестировать средства в полноценную реконструкцию очистных сооружений. В настоящее время около 90% коммунальных стоков в России очищены плохо. Но их очистка не должна быть проблемой муниципальных образований. Если муниципальное предприятие не в состоянии самостоятельно найти инвестиции, нужно ре-

шать эту проблему привлечением частных компаний. В некоторых случаях необходимо принудительное вложение средств в реконструкцию очистных сооружений. Предприятия не должны зарабатывать деньги на ухудшении состояния окружающей среды и должны выплачивать определенные средства для их восстановления. Должен быть разработан отдельный закон, который объединит в себе решение всех этих проблем.

МПР рассматривает использование сырьевого потенциала как источник для развития реального сектора экономики и наукоемких отраслей. Превращение экономики России в «сырьевую периферию» недопустимо. Но без привлечения существующих внутренних ресурсов, только лишь на научных разработках, не построить конкурентной в мировом масштабе промышленной базы. Сама научная деятельность также требует серьезных инвестиций со стороны государства. Без прогрессивной налоговой системы и демонополизации рынка за счет развития малого и среднего бизнеса добиться решения проблем невозможно. Экономический прорыв возможен только при формировании мощного внутреннего рынка, стимулировании населения к предпринимательской инициативе, финансировании научных разработок, выведении бизнеса из «тени». Существующий сырьевой потенциал России позволяет это сделать. Уверен, что МПР станет одним из основных участников этих преобразований.