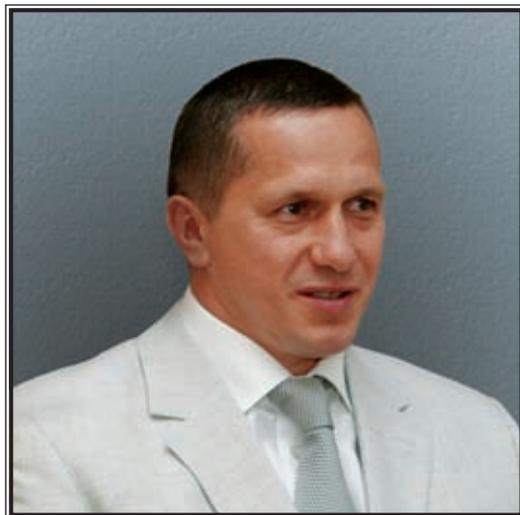


КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭНЕРГЕТИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ



МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РФ
Юрий Петрович Трутнев

Российская Федерация играет ключевую роль в обеспечении мировой экономики энергоносителями, прежде всего нефтью и газом. В недрах нашей страны сосредоточено 30% мировых запасов природного газа и 10% мировых запасов нефти. Она располагает значительными балансовыми запасами угля – их объем превышает 200 млрд. тонн, это более 12% мировых запасов. Совокупные ресурсы урана в Российской Федерации оцениваются в 1 млн. тонн.

Топливо-энергетический комплекс России обеспечивает 25% валового внутреннего продукта и 30% объема промышленного производства, более 50% доходов федерального бюджета.

Краткая характеристика современного состояния ресурсной базы нефти, газа, угля и урана в России

Две трети разведанных запасов нефти и ее основные месторождения сосредоточены в Западной Сибири, в Ханты-Мансийском автономном округе. Особенностью Западно-Сибирской провинции является благоприятная структура разведанных запасов: их высокая концентрация в крупных и крупнейших месторождениях, их высокая продуктивность.

Другим важным нефтедобывающим регионом России остается европейская часть страны, включающая Тимано-Печорскую, Северо-Кавказскую и Волго-Уральскую провинции. Здесь подавляющая часть запасов сосредоточена в небольших месторождениях, многие из которых выработаны на 75–85%.

Две трети разведанных запасов природного газа приходится на Ямало-Ненецкий автономный округ в Западной Сибири, в пределах которого расположены 15 уникальных месторождений с запасами более 500 млрд. куб. м каждое.

А по запасам углей Россия занимает второе место в мире после США. Разведанные запасы составляют 194 млрд. тонн; из которых почти 80% сосредоточено в Сибири, в том числе более 70% – в Кузнецком, Канско-Ачинском и Тунгусском угольных бассейнах. На долю европейской части страны приходится чуть более 9% разведанных запасов, Дальнего Востока – около 10%. Мировым стандартам качества углей соответствует около 45% запасов России.

Запасы урана в России составляют 172 тыс. тонн; они расположены на 29 месторождениях в Читинской области, Бурятии и Зауралье. Еще 85 тыс. тонн приходится на низкокачественные забалансовые запасы. Потребность России в уране, включая внутреннее потребление и экспортные обязательства, удовлетворяется за счет полученного из недр сырья примерно на 20%. Основная же часть необходимого урана получается из складированных запасов.

Большая часть месторождений нефти, газа, углей и урана распределена по лицензионным соглашениям. При этом от 25 до 60% распределенных запасов ключевых полезных ископаемых до сих пор не введено в эксплуатацию.

За последние полтора десятка лет в недропользовании накопилось достаточно много проблем, которые в среднесрочной перспективе создают угрозы для стабильной работы минерально-сырьевого комплекса. До 1992 года объемы прироста запасов нефти и газа на континентальной части страны превышали их добычу. В период с 1990 по 1997 год произошло резкое падение объемов воспроизводства, вызванное снижением объемов геолого-разведочных работ.

Фактически с конца 1980-х годов мы наблюдаем лавинообразное падение объемов поисково-разведочного бурения, сейсморазведочных работ, соответственно, произошел резкий спад прироста запасов. Главная причина заключается в том, что существовавшая в СССР государственная система воспроизводства минерально-сырьевой базы была разрушена, а полного комплекса условий для ее восполнения в рыночных условиях создано не было.

Выработанность балансовых запасов нефти в целом по стране превысила 50%, дебиты по нефтяным скважинам упали в два раза, значительно снизился коэффициент извлечения нефти из продуктивных пластов. Уникальные высокорентабельные месторождения сухого газа находятся в стадии падающей добычи.

Значительную часть в структуре запасов нефти, газа, углей составляют трудноизвлекаемые и низкокачественные запасы, добыча и переработка которых возможны лишь при высоком уровне цен на энергоносители. Имеющаяся сырьевая база не может обеспечить устойчивое развитие атомной промышленности и независимость России от импорта урана в будущем.

Зачастую недра используются нерационально в связи с технической и технологической отсталостью добывающих и перерабатывающих предприятий, отсутствием нормативного обеспечения для полноценного контроля за рациональным использованием недр. Так, значительное количество лицензий, выданных в 90-х годах, вообще не содержит каких-либо условий по отношению к недропользователям. Не закреплены ни сроки ввода месторождений в эксплуатацию, ни темпы отбора.

Российские компании извлекают лишь 30–35% разведанных запасов нефти, а остальные 65–70% безвозвратно теряются. В мире этот показатель составляет 50% и выше. Глубина первичной переработки нефти в России – 70%, в развитых странах – 90%. Значительная часть попутных компонентов, таких как растворенный газ, не извлекается.

Комплексные меры для решения проблем

В 2004 году Министерство природных ресурсов начало разработку комплекса мер, направленных на улучшение ситуации в области недропользования и развития минерально-сырьевой базы. Базовым направлением в этой работе стало увеличение объема геологического изучения недр.

В 2005 году Правительством была одобрена разработанная МПР России «Программа воспроизводства минерально-сырьевой базы на период до 2020 года». Основная цель программы –



обеспечение устойчивого развития экономики страны за счет сбалансированного воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы. Эта программа включает в себя пообъектное распределение средств до 2010 года, а с 2010 года – определение приоритетных территорий для геолого-разведочной деятельности. Для реализации этой программы в срок до 2020 года в геолого-разведочные работы будет вложено только за счет средств федерального бюджета 255 млрд. рублей.

В прошлом году впервые за последние годы государство увеличило объемы финансирования поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, что приводит к определенным позитивным изменениям. В результате проведенных геолого-разведочных работ на нефтяных и газовых месторождениях, выполненных в 2005 году, к лицензированию подготовлены перспективные участки общей площадью 215 тыс. кв. км, из них на шельфе – 170 тыс. кв. км. Локализованные ресурсы нефти и газа составили 4,2 млрд. т у.т.

За счет средств недропользователей в 2005 году получен прирост запасов нефти и конденсата в объеме 285 млн. тонн. Кроме того, за счет пересчета коэффициентов извлечения нефти прирост извлекаемых запасов нефти составит дополнительно 300 млн. тонн. Прирост запасов газа в 2005 году составил 650 млрд. куб. м. Таким образом, увеличение финансирования геолого-разведочных работ уже меняет ситуацию с приростом запасов в лучшую сторону.

По основным показателям результаты работ 2005 года превышают задания, предусмотренные долгосрочной программой. Так, в Программе финансирования работ планировалось, что компании-недропользователи вложат в геологоразведку 58 млрд. рублей, фактически же компании инвестировали в нее 61 млрд. рублей.

В результате проведения работ по разведке урановых месторождений в Восточно-Сибирском регионе определен новый перспективный Северо-Байкальский район, в котором целесообразно сосредоточить первоочередные геолого-разведочные работы.

Участки, перспективные для выявления промышленного уранового оруднения под горный способ отработки, локализованы также в Южной Сибири и северном Приладожье. В Забайкалье выявлены четыре новых объекта с урановым оруднением, пригодным для отработки способом скважинного подземного выщелачивания.

Общий объем финансирования работ углеразведки достиг в России 900 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 140 млн. рублей. В результате запасы были увеличены более чем на 1,14 млрд. тонн, что в четыре раза превысило объем годовой добычи.

Следующим блоком мер, направленных на интенсификацию работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, стало принятие региональных программ по освоению новых провинций.

Так, для наращивания ресурсной базы нефти и газа Восточной Сибири уже реализуется «Программа лицензирования недр», в которой предусмотрена очередность подготовки и распределения участков с позиции увеличения доходов государственного бюджета и необходимости расширенного воспроизводства сырьевой базы нефти.

Основные принципы программы:

- покрытие лицензионными участками территории вблизи перспективных центров нефтедобычи и трасс предполагаемых нефте- и газопроводов;
- выделение на слабоизученных территориях достаточно крупных лицензионных участков площадью около 4000 кв. км, содержащих значительные экономически рентабельные ресурсы нефти и газа для привлечения крупных компаний с реальными инвестиционными возможностями;
- определение очередности лицензирования участков нераспределенного фонда недр с выделением участков, освоение которых возможно в ближайшее время.

Аналогичная программа реализуется по Северо-Западному федеральному округу с упором на разведку и освоение месторождений Тимано-Печорской провинции.

Следующий комплекс мер связан с необходимостью вовлечь в оборот энергетические ресурсы континентального шельфа Российской Федерации. Для этого совместно с рядом министерств и ведомств подготовлены проекты Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации и Комплексного плана действий по ее реализации.



Углеводородный потенциал российского шельфа должен обеспечить перспективное развитие топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на дальнюю перспективу.

Важными задачами являются также укрепление геополитических интересов России на удаленных энергетических рынках, обеспечение национального режима недропользования на континентальном шельфе России, а также закрепление внешних границ российского шельфа.

Комплексный план реализации стратегии предусматривает:

- интенсификацию геологического изучения и подготовки ресурсной базы углеводородного сырья;
- совершенствование законодательства и государственного управления в сфере изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации;
- создание комплексной системы безопасности при изучении и освоении минерально-сырьевых ресурсов.

К сожалению, процесс согласования стратегии и комплексного плана неоправданно затягивается. Это лишь отодвигает Россию от начала активного освоения шельфовых проектов.

Второе направление работы по развитию минерально-сырьевой базы энергетических ресурсов Российской Федерации связано с изменением правовой базы недропользования.

На протяжении нескольких последних лет нормативная база практически не совершенствовалась, что привело к возникновению целого блока проблем в работе инвесторов.

С 2004 по 2005 год МПР России были разработаны, а впоследствии утверждены практически все необходимые подзаконные нормативные правовые акты. Определены также порядки рассмотрения заявок на получение права пользования участками недр при установлении факта открытия месторождения, рассмотрения заявок на получение права пользования участками недр для целей геологического изучения, предоставления в пользование государственной геологической информации и методика расчета размера платы за нее.

Регламентированы регистрация работ по геологическому изучению, порядки проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и проведения государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.

Издана приближенная к международным стандартам новая Классификация запасов и ресурсов нефти и горючих газов. Издан и направлен на регистрацию в Минюст России Порядок государственной регистрации и ведения государственного реестра лицензий на пользование недрами.

В течение 2006 года планируется утвердить:

- методики геолого-экономической и стоимостной оценки участков недр и месторождений по видам полезных ископаемых;
- административный регламент организации и проведения аукционов и конкурсов на предоставление права пользования участками недр;
- требования к содержанию материалов, представляемых на государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- методику определения стартового размера разового платежа за пользование недрами;
- новый порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса.

Кроме того, МПР России планирует упростить действующую процедуру предоставления права пользования недрами по факту открытия месторождений, которая неоправданно затянута громоздким механизмом согласования.

Необходимо упростить механизм утверждения возмещаемых «исторических» затрат государства. Так, за 2005 год пользователями недр получено 80 свидетельств по фактам открытия месторождений полезных ископаемых, однако лицензий первооткрывателям выдано лишь 4, остальные месяцами рассматриваются федеральными ведомствами.



Требует оптимизации и процесс рассмотрения заявок на пользование недрами с целью геологического изучения. Достаточно важным является вопрос упрощения процедуры предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения нижележащих залежей.

Необходимые изменения в приказ, регулирующий рассмотрение заявок на получение права пользования недрами с целью геологического изучения нижележащих горизонтов, уже подготовлены и находятся в аппарате Правительства.

Совершенствование законодательной базы

Только разработкой поправок к имеющейся законодательной базе повысить прозрачность недропользования в России, стимулировать приход инвестиций в разведку и освоение новых провинций не удастся.

Не раз отмечалось, что действующий Закон «О недрах» создавался в 1992 году в экономических условиях, которые значительно отличаются от сегодняшних. Поэтому в сегодняшнем виде закон не обеспечивает государственных интересов и неэффективен для инвесторов.

Правительство России рассмотрело и поддержало проект нового закона о недрах, разработанный в МПР России. Его основные новации следующие:

- устанавливается федеральная собственность на недра;
- проводятся преимущественно аукционы, конкурсы – в исключительных случаях по решению Правительства РФ. Порядок проведения конкурсов и аукционов детально регламентирован нормами закона;
- детально регламентированы условия договора, а также механизм его заключения. Введены дополнительные механизмы осуществления контроля (предусмотрена неустойка за нарушение условий договора, установлены требования к проектной документации и обязательность ее госэкспертизы, регламентирован ввод месторождения в разработку, расширен перечень требований по рациональному использованию и охране недр);
- вводится оборот прав пользования недрами. Право пользования участком недр может передаваться лицам, соответствующим требованиям закона к пользователям недр;
- четко прописана процедура автоматического получения первооткрывателем прав на добычу и разработку месторождения;
- иностранные юридические и физические лица, а также лица без гражданства не могут быть пользователями недр. Установлен порядок выделения участков недр федерального значения, пользователями которых могут быть только компании, преимущественно контролирующиеся национальным капиталом.

По результатам многочисленных обсуждений за последние несколько месяцев закон был доработан. В него был внесен ряд изменений, в том числе:

- в случаях, установленных законом, государство имеет право досудебного расторжения договора пользования участком недр. Предусмотрены следующие основания для расторжения договора со стороны государства: нарушения пользователем недр срока ввода месторождения в разработку; неуплата пользователем недр разового платежа, определенного по результатам аукциона (конкурса); а также ситуация, когда пользователь недр перестал соответствовать требованиям закона;
- устанавливается, что в исключительных случаях по решению Правительства РФ договор пользования участком недр может заключаться по результатам конкурса. Порядок организации и проведения таких конкурсов устанавливается законопроектом.

В настоящее время МПР России завершает работу над вопросами, связанными с ограничениями участия иностранных компаний в отдельных конкурсах и аукционах, после этого закон будет рассмотрен Государственной Думой.



Результаты предпринятых Правительством мер

В прошлом году впервые за несколько лет произошел реальный прирост запасов и ресурсов нефти, газа, урана, угля. В 2006 году ожидается дальнейшее увеличение подготовленных к освоению ресурсов. Активно проходит предоставление в пользование участков для геологического изучения. За прошедшие два года недропользователям было передано свыше 500 участков.

В прошлом году фактически возобновилась работа по проведению аукционов на право пользования недрами. Если в 2004 году в России прошло их всего 45, по результатам которых государство получило 5,2 млрд. рублей, то в 2005 году – более 230, а доход государства составил 32 млрд. рублей. В 2006 году Роснедра планируют провести порядка 1000 аукционов.

Стоимость 1 тонны извлекаемой нефти увеличилась с 50 рублей в 2004 году до 300 рублей в 2006 году. Очевидно, что 6-кратное увеличение стоимости – результат не только увеличения цены нефти на мировых рынках, но и повышение качества и прозрачности проведения аукционов. В то же время надо понимать, что работа по преодолению негативных тенденций только началась.

В условиях высоких мировых цен на энергоносители государство может и должно увеличить свои вложения в геологическое изучение и освоение таких полезных ископаемых, как нефть, газ, уран.

МПР России предлагает уже со следующего года пересмотреть основные параметры «Программы воспроизводства минерально-сырьевой базы» в сторону увеличения финансирования. Его специалисты ведут работу по экономическому обоснованию этого.

Предлагается предоставлять в пользование более изученные участки, получая при этом значительно больший доход для государства и снижая риски инвесторов. В Восточной Сибири важнейшее направление работ – осуществление программы параметрического бурения, на реализацию которой необходимо потратить не менее 3,5 млрд. рублей.

Второе направление – увеличение финансовых вложений в исследование и освоение шельфа. На эти цели необходимо не менее 11 млрд. рублей, что позволит локализовать до 15 млрд. тонн ресурсов.

Аналогично требуется увеличение финансирования геолого-разведочных работ на уран. Рост вложений государства в этот проект на 1 млрд. рублей в течение 2007–2008 годов позволит локализовать не менее 150 тыс. тонн ресурсов.

Повышение внимания государства к финансированию геолого-разведочных работ, создание прозрачной и инвестиционно привлекательной законодательно-нормативной базы позволят значительно улучшить позиции России на мировых рынках и обеспечат энергетическую безопасность сегодняшнего и будущих поколений.