

ОТВЕТСТВЕННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ – ЗАЛОГ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Ефимович Донской

Сегодня экологизация ключевых сфер экономики является одним из основных приоритетов нашего государства. В 2012 году Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года, а также государственная программа «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» с объемом финансирования 335 млрд рублей.

В основу современной государственной политики Российской Федерации по управлению, воспроизводству и использованию природных ресурсов заложены два основополагающих принципа: рациональное и эффективное природопользование и экологическая безопасность.

Только всеобщая ориентированность на «зеленый» вектор позволит сделать эффективные шаги по выходу из сложившегося в последние годы экономического кризиса и даст новые стимулы и импульсы для роста.

Стимулирование «зеленой» экономики невозможно без усилий со стороны государства как с точки зрения непосредственного финансового участия, так и с точки зрения создания необходимых законодательных условий. Создание условий для внедрения инновационных технологий и поощрение их использования является одним из ключевых этапов формирования «зеленой» экономической модели.

С 2008 года отмечается устойчивый рост инвестиций в экологически чистые технологии. Сегодня это один из наиболее динамично развивающихся и инновационно емких рынков в мире. По оценкам ОЭСР¹, к 2020 году его объем составит 4,5 трлн долларов.

¹ ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития (англ. Organisation

for Economic Cooperation and Development, OECD).

Сегодня актуальны четкое определение зон ответственности государства и бизнеса, реализация механизмов государственно-частного партнерства. Эти механизмы нужны для повышения эффективности государственных инвестиций и привлечения внебюджетных средств, применения передового международного опыта в проектировании и строительстве природоохранных объектов. Также эти меры помогут улучшить инвестиционный климат страны.

Для привлечения инвесторов нужно упростить доступ к природным ресурсам, совершенствуя соответствующее законодательство и расширяя сферу гражданско-правовых отношений. Это снизит административные барьеры, создаст экономические механизмы, стимулирующие инвестиции в природно-ресурсный комплекс.

Так, государство сегодня обеспечивает бесплатный доступ к геологической информации о недрах. Если компания открыла месторождение и намерена получить лицензию для разведки и добычи, ей больше не нужно возмещать понесенные государством расходы на поиски и оценки полезных ископаемых.

Последовательное и активное развитие собственных инновационных технологий, реализация пилотных экологических проектов и уникальный природный потенциал позволят Российской Федерации в достаточно короткие сроки стать заметным игроком на мировом «зеленом» рынке.

Что касается рационального использования природных ресурсов, то здесь стоит отметить такие перспективные направления, как повышение эффективности использования природных ресурсов и отходов, возникающих при их производстве, эксплуатация минеральных ресурсов из нетрадиционных источников.

В связи с обозначенной общемировой тенденцией и развитием технологической базы наиболее востребованными в плане инноваций направлениями сегодня являются:

- освоение технологий разработки нетрадиционных источников ископаемых, трудноизвлекаемых залежей и техногенных источников сырья;
- разработка новых методов поиска, оценки и разведки месторождений;
- освоение труднодоступных регионов, в том числе обеспечение выхода на континентальный шельф.

Появление и реализация подобных проектов позволят не только повысить эффективность использования месторождений на территории Российской Федерации, но и занять лидирующие места по наращиванию уникальной технологической базы, отвечающей требованиям времени.

Дальневосточный и Байкальский регионы

Дальний Восток и Байкальский регион исключительно богаты недрами. Здесь находятся месторождения угля, золота, меди, алмазов и других рудных и нерудных полезных ископаемых. Добыча олова на этой территории составляет 100% от общероссийской, алмазов – более 98%, золота – 67,5%. Добыча полезных ископаемых составляет до трети дальневосточного ВВП. Однако вклад Дальневосточного и Байкальского регионов в экономику Российской Федерации незначителен. Причина – слабая освоенность этих территорий, в том числе и из-за неразвитости транспортной инфраструктуры. При эффективном использовании огромный минерально-сырьевой потенциал Дальнего Востока и Байкальского региона может быть драйвером их социально-экономического развития. Для освоения минерально-сырьевых ресурсов нужно стимулировать проекты в области разведки и освоения минерального сырья. Необходимо повышать эффективность и инвестиционную привлекательность геологоразведочных и добычных работ. Это можно сделать за счет финансирования геологоразведочных работ из федерального бюджета и совершенствования нормативной базы.

Государство сегодня вкладывает значительные средства в начальные этапы геологоразведочных работ (ГРР), чтобы обеспечить частных инвесторов участками с локализованными и оцененными ресурсами. Дальнейшие разведочные работы и прирост запасов они осуществляют уже



за счет собственных инвестиций. За последние 3 года госфинансирование поиска перспективных месторождений, локализации и оценки прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых составило около 1 млрд рублей в Забайкалье и около 2 млрд на территории Дальнего Востока. Это стимулировало ежегодные инвестиции недропользователей в геологоразведку. В итоге среднегодовой прирост таких категорий, как угли, золото, серебро, платина, медь, никель и кобальт, превысил объемы их погашения в недрах при добыче.

Но государственного финансирования начальных этапов ГРП недостаточно для развития региона. Важно также работать над созданием правовых и экономических условий, оптимальных для функционирования недропользователей: снижать административные барьеры, повышать инвестиционную привлекательность проектов, выстраивать систему экономических стимулов для отрасли.

Среди мер экономического стимулирования следует отметить льготу по НДС 0%, которая была введена:

- для нефти, добываемой в Республике Саха (Якутия) и Иркутской области, до достижения накопленного объема в 25 млн т или до достижения срока разведки и добычи 10 лет (15 лет – для совмещенной лицензии);
- нефти, добываемой в Охотском море, до достижения накопленного объема в 30 млн т или до достижения срока разведки и добычи 10 лет (15 лет – для совмещенной лицензии);
- нефти, добываемой севернее полярного круга или на континентальном шельфе, до достижения накопленного объема в 35 млн т или до достижения срока разведки и добычи 10 лет (15 лет – для совмещенной лицензии);
- кондиционных руд олова на территории Дальневосточного федерального округа с начала 2013 года до конца 2017 года.

Разрабатывается сегодня и новая схема налогообложения добычи нефти и газа на шельфе.

Повысить эффективность разработок новых месторождений можно и за счет нового маневра на принципах государственно-частного партнерства. Надо выстраивать схемы развития проектов в области разведки и добычи минерального сырья. Они должны перераспределить геологические и инфраструктурные риски между государством и инвестором. Тогда Дальний Восток и Байкальский регион могли бы претендовать на инвестиции, которые сегодня направляются на горнорудные проекты Австралии, Африки, Южной Америки и Канады.

На территории регионов можно было бы запустить «инкубатор проектов» – механизм государственно-частного партнерства, при котором государство берет на себя геологические и инфраструктурные риски начальных стадий реализации проектов, в частности:

- на стадии ГРП берет на себя расходы по геологическому изучению в пределах перспективной территории; обеспечивает выполнение начальных поисковых работ силами контролируемого государством агента; обеспечивает комфортное и быстрое прохождение всех необходимых согласительных процедур;
- на стадии разведки и добычи гарантирует предоставление открытого месторождения (в том числе федерального значения) заинтересованному юридическому лицу с участием частного инвестора (при этом частный инвестор, непосредственно участвуя в капитале владельца лицензии, имеет реальное право контролировать проект и поставлять запасы полезных ископаемых на свой баланс по международным системам); софинансирует строительство необходимой инфраструктуры для создания горнодобывающего производства; обеспечивает предсказуемый и стабильный налоговый режим.

Для участия в таком партнерстве инвестор со своей стороны должен гарантировать:

- инвестиции на проведение основных поисково-оценочных работ, работ по обустройству, разведке и добыче полезных ископаемых;
- вовлечение российского либо регионального производства и трудовых ресурсов;
- вклад в социально-экономическое развитие региона;
- софинансирование наряду с государством строительства необходимой инфраструктуры общего пользования;



– строительство мощностей по переработке полезных ископаемых до максимально возможного предела, чтобы локализовать добавленную стоимость на территории Российской Федерации.

Впоследствии государство может полностью выйти из проекта, вернув свои затраты.

Реализация данной схемы не потребует серьезной корректировки законодательства и изменения системы управления. Более того, у государства уже есть организация, способная выполнять объемы ГРП и выступать в качестве государственного агента, – это созданное в 2011 году ОАО «Росгеология». Эта компания объединяет в единый холдинг 38 государственных организаций, специализированных по всем видам геолого-геофизических исследований. Позицию единственного акционера – Российской Федерации – в этом акционерном обществе занимает Правительство РФ.

Государство, как собственник недр, должно осуществлять контроль за исполнением требований законодательства, условий лицензий и технических проектов. Сегодня на территории Дальневосточного региона, Прибайкалья и Забайкалья (Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область) действуют 6192 лицензии (из них 1852 лицензии выданы на право пользования недрами с благородными металлами и драгоценными камнями, 199 – с углеводородным сырьем, 185 – с углем, 66 – с горнохимическим неметаллическим сырьем, 147 – с черными, цветными и редкими металлами). Это 14% от общего количества лицензий в Российской Федерации.

Для того чтобы увеличить число рабочих мест в золотодобывающих регионах, снизить социальную напряженность, увеличить поступления в региональные бюджеты, группа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации разработала проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и другие законодательные акты Российской Федерации». Он предусматривает выдачу лицензий индивидуальным предпринимателям – гражданам Российской Федерации на пользование участками недр, которые содержат незначительное (менее 10 кг) количество золота. Эти участки выдаются на основании решения территориального управления недрами, принятого без проведения конкурса (аукциона).

Минприроды России внесло в Правительство Российской Федерации проект поправок к указанному законопроекту для рассмотрения его Государственной Думой во втором чтении.

В мае 2012 года Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы создал рабочую группу для разработки законопроекта о добыче россыпного золота индивидуальными предпринимателями.

Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы Дальнего Востока предусмотрено и в государственной программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации.

Арктика

Арктика – ведущий регион на планете по запасам ресурсов и разнообразию видов минерального сырья. Как и все приарктические державы, Россия чрезвычайно заинтересована в освоении и развитии этой масштабной территории: ее площадь занимает треть мировых арктических владений и почти 20% площади нашей страны.

В Арктической зоне РФ сконцентрировано большинство российских открытых уникальных и крупных месторождений углеводородов: порядка 600 месторождений нефти и более 150 – газа, 2 месторождения никеля и более 350 месторождений золота. Также здесь разведаны запасы алмазов, редкоземельных металлов и иного сырья, востребованного как отечественной промышленностью, так и внешними рынками. В общей сложности арктические запасы обеспечивают около 11% национального дохода России и почти четверть всего объема общероссийского экспорта. Таким образом, учитывая действительно уникальную концентрацию разведанных и потенциальных природных богатств, не будет преувеличением назвать российскую часть этого региона «ресурсной короной» нашей страны.



В перспективе потенциал минерально-сырьевой базы Арктики должен стать драйвером для развития удаленных и малодоступных регионов России, разработок инновационных технологий во многих отраслях промышленности, перехода России к модели устойчивого развития, а также способствовать укреплению стратегических позиций нашего государства на мировой арене. Рынок сбыта минеральных ресурсов Арктической зоны может быть ориентирован как на Европу, так и на страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Это особенно актуально с учетом роста потребления энергоресурсов растущих экономик стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Объемы поискового бурения на континентальном шельфе Арктики будут активно расти за счет развития геологоразведочных работ Норвегии, Гренландии, США и, конечно, России.

Сырьевой потенциал российского шельфа составляет порядка 100 млрд т у.т., а учтенные государственным балансом запасы углеводородного сырья насчитывают около 10 млрд т. Такое соотношение разведанных и потенциальных запасов показывает, что из всех нефтегазоносных провинций России наиболее высока вероятность открытия крупных и уникальных месторождений нефти и газа именно на шельфе. Наибольший ресурсный потенциал – у недр арктических морей, запасы нефти, газа и конденсата которых оцениваются в 80 млрд т у.т. Основная доля этих ресурсов расположена в Карском и Баренцевом морях.

Освоение шельфовых ресурсов – приоритет отечественной промышленной политики в области недропользования. Запасы шельфа – ключевой резерв горнодобывающей и нефтегазовой промышленности России, который может компенсировать падение добычи на действующих месторождениях Урала и Западной Сибири и позволит сохранить лидирующие позиции на мировом рынке углеводородов.

Для реализации ресурсного потенциала этого региона необходимо сформировать механизм государственно-частного партнерства, в котором власть возьмет на себя проведение начальных геологоразведочных работ и создание инфраструктуры, а бизнесу достанутся детальные геологоразведочные работы и строительство горнодобывающих комплексов. Для стимулирования освоения шельфа в лицензии на право пользования недрами включены обязательства проведения геологоразведочных работ. Это позволит повысить изученность шельфа, выявить и вовлечь в разработку имеющийся потенциал.

Сотрудничество государства и бизнеса сделает возможным открытие новых нефтегазовых провинций (прежде всего на Ямале) с прилегающим Карским морем, на п-ове Таймыр с Хатангским заливом и Восточно-Сибирским морем, на Гыданском п-ове с прилегающими акваториями внутренних вод и моря Лаптевых.

Развитие центров нефтегазодобычи на континентальном шельфе должно осуществляться с максимальным использованием существующей инфраструктуры. Это предполагает не только строительство заводов СПГ для вывоза газа из регионов, не связанных с системой магистральных газопроводов, но и создание нефтеперерабатывающих производств как для экспорта нефтепродуктов, так и для обеспечения самого процесса освоения Арктического региона. Так, трубопровод Заполярье – Пурпе обеспечит транспортировку продукции до системы магистральных газопроводов. А использование нового морского порта Сабетта для отгрузки СПГ позволит расширить рынок поставок углеводородов в Азию и Европу.

Постепенно освоение минерально-сырьевой базы Арктической зоны будет смещаться на восток, на Таймыр с Хатангским заливом и Восточно-Сибирским морем. Этот регион мало изучен геологически, но перспективен, что связано с месторождениями нефти, газа, а также твердых полезных ископаемых.

Безусловно, важнейшая роль при освоении арктического континентального шельфа Российской Федерации, формировании центров нефтегазодобычи должна отводиться Северному морскому пути, который необходимо обустроить и использовать в качестве единой транспортной основы дальнейшего развития Арктики. Возрождение флота – одна из стратегических целей в освоении Арктического региона. Для этого правительство утвердило план мероприятий по реализации Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. Документ предполагает цели и задачи развития морской деятельности, в том числе возобновление экспедиционной деятельности, комплексных исследований Мирового океана.



Очевидно, что освоение арктических территорий предполагает огромные геологические риски и колоссальные инфраструктурные затраты недропользователей. Для того чтобы стимулировать освоение шельфовых ресурсов, Правительство Российской Федерации принимает беспрецедентные меры. Они предусматривают, в частности, дифференцированные налоговые ставки на добычу полезных ископаемых, введение льгот, обнуление экспортных пошлин на нефть и ввозную таможенную пошлину и НДС для высокотехнологичного оборудования. Также установлена возможность применения пониженных ставок налога на добычу полезных ископаемых при цене на нефть ниже 60 долларов за баррель.

Первоочередная природоохранная мера в Арктическом регионе – ликвидация прошлого экологического ущерба. Эту задачу уже 2 года решает Минприроды России, при этом для геологических и технологических работ привлекались профессиональные организации с опытом подобной деятельности в высоких широтах. В частности, в 2012 году под патронажем ведомства была организована экспедиция на острова архипелага Земля Франца-Иосифа, которая позволила собрать уникальный материал об основных источниках загрязнения и разработать стратегию ликвидации этих источников. Сегодня практически очищены о-ва Земля Александры и о-в Гукера: там было собрано более 8 тыс. т отходов (металлолома, ГСМ, покрышек и пр.), проведена техническая рекультивация территорий на площади в 50 га с использованием самых современных абсорбентов. Работы требовали большой осторожности, некоторые из них приходилось выполнять вручную, поскольку на островах находятся важные историко-культурные объекты.

В 2013 году велись активные работы по очистке самого загрязненного острова архипелага – Грэм-Бэлл. В ходе экспедиции оттуда было вывезено более 8,2 тыс. т различных видов отходов, среди них около 50 тыс. бочек, около 200 резервуаров из-под ГСМ, 45 единиц автотехники и пр. К 2014 году финансирование очистных работ на архипелаге Земля Франца-Иосифа составит 740 млн рублей.

Инвентаризированы источники загрязнения и на территории природного заповедника на о-ве Врангеля: проведены топографическое и геодезическое обследования территории и объектов инфраструктуры, аэрофотосъемка. Возле пос. Ушаковский создана технологическая база для очистки и компактирования бочек, сегодня утилизировано несколько тысяч стальных бочек.

Проблема экологической безопасности Арктики приобретает особое значение в связи с повышенной уязвимостью природной среды и интенсификацией освоения природных ресурсов. Так, приступая к освоению континентального шельфа, важно предусматривать максимальную защиту окружающей среды от возможных разливов нефти. Для этого принят федеральный закон, который устанавливает определенные обязательства для недропользователей. Они предполагают наличие плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, а также финансового обеспечения для осуществления мероприятий, предусмотренных планом, систему наблюдений за состоянием морской среды в районе деятельности. В настоящее время Минприроды России разрабатывает проект приказа, направленного на гарантированное финансовое обеспечение проводимых компаниями мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов. Размер финансового обеспечения указанных мероприятий будет определяться исходя из наиболее вероятного размера разлива.

Еще одно важное направление, над которым Минприроды России активно работает, – это создание и развитие особо охраняемых природных территорий, предусмотренных Экологической доктриной России.

Сегодня лишь 5% территории и акватории Российской Арктики взяты государством под особую охрану, в то время как в зарубежной Арктике этот показатель достигает 20–50%. Между тем именно российские территории наиболее ярко воплощают типичные черты арктических зональных экосистем: здесь сконцентрировано примерно 80% биологического разнообразия Арктики – обитают такие редкие виды животных, как белый медведь, путоранский снежный баран, лаптевский морж, различные виды китов, стерхов, краснозобая казарка, малый лебедь, кречет, орлан-белохвост. Многие из этих животных находятся под угрозой исчезновения. Даже популяция белого медведя – символа Арктики и индикатора состояния ее биоразнообразия – в последнее время резко сократилась из-за браконьерства и загрязнения окружающей среды.



В ноябре 2013 года исполнилось 40 лет с момента подписания соглашения о сохранении белого медведя между пятью арктическими странами: Россией, США, Канадой, Норвегией и Данией/Гренландией. Проведение международного форума, посвященного этой теме, запланировано на декабрь 2013 года в Москве. Это событие станет одним из ключевых мероприятий Года охраны окружающей среды в Российской Федерации. Его цель – мобилизация усилий стран для принятия мер по предотвращению угрозы вымирания белых медведей. Одна из таких мер – увеличение площади особоохраняемых территорий. Например, в 2013 году на Чукотке был создан национальный парк «Берингия», в котором осуществляется комплексный мониторинг этого арктического района, наиболее подверженного глобальным изменениям. «Берингия» станет частью российско-американской заповедной территории. В ее состав будет включен также и национальный парк Bering Land Bridge, расположенный на территории США.

В соответствии с Концепцией развития системы особо охраняемых природных территорий в российской Арктической зоне появятся еще два новых национальных парка – «Центрально-Чукотский» в Чукотском автономном округе и «Хибины» в Мурманской области. Также планируется открыть новый заповедник «Медвежьих острова» в Республике Саха (Якутия) в Восточно-Сибирском море к северу от устья р. Колымы, расширить территорию национального парка «Паанаярви» в Мурманской области. Строительство национальных парков в Арктике позволит защитить эту зону от негативных последствий реализации крупных промышленных и инфраструктурных проектов.

Помимо расширения заповедных зон, в Арктическом регионе необходимо развивать инфраструктуру по сбору, утилизации и обезвреживанию твердых бытовых отходов, исключая их захоронение. Следует организовать техническое перевооружение и реконструкцию предприятий тепло- и электроснабжения для снижения показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ на единицу произведенной энергии до уровня передовых технологий.

Для объединения усилий различных государств по охране уникальной природной системы региона Минприроды России выступает с предложением создать в Салехарде Российский центр освоения Арктики. Поиск баланса между освоением ресурсов региона и сохранением уникальных особенностей этой единственной в мире экосистемы – действительно глобальный вызов. Достоинство ответить на него возможно только при условии консолидации интеллектуальных и технологических возможностей всех стран Арктического региона.

Балтийское море

В своей деятельности на Балтийском море Российская Федерация опирается на экосистемный подход. Он основан на комплексном управлении антропогенным воздействием, а также на совмещении экологических задач с экономическими и социальными целями региона.

Активная, но безответственная деятельность человека на Балтийском море привела к тому, что еще не так давно экосистема региона находилась в бедственном положении. Нелегальные сбросы нефти и нефтепродуктов, сточных вод, мусора, ядовитых жидкостей, интенсивный вылов рыбы и добыча сырьевых ресурсов – всё это до сих пор тяжким бременем ложится на хрупкую экосистему и причиняет непоправимый вред окружающей среде. Вместе с тем, благодаря поэтапной реализации плана действий ХЕЛКОМ², по отдельным направлениям уже удалось достигнуть действительно впечатляющих результатов за сравнительно короткий срок.

Что касается темы развития государственно-частного партнерства в регионе Балтийского моря, то Российская Федерация полностью поддерживает этот формат сотрудничества, считая его наиболее эффективным и результативным. На сегодняшний день перед государством стоит задача

² ХЕЛКОМ – комиссия по защите морской среды Балтийского моря, постоянно действующий

международный орган со штаб-квартирой в Хельсинки. Является руководящим органом Хельсинк-

ской конвенции 1992 года, принятой в целях защиты морской среды района Балтийского моря.



создать такую нормативную и правовую среду, чтобы она смогла стимулировать бизнес на активную поддержку глобальных экологических инициатив. Участие в проектах, направленных на снижение негативного воздействия на природную среду, должно быть выгодно всем сторонам.

Важным является вопрос внедрения в экологию инновационных технологий. Например, переход на использование сжиженного газа в качестве бункеровочного топлива объективно может существенно снизить нагрузку на окружающую среду и экосистему Балтийского моря. Однако здесь нужно четко определить механизмы и условия этого перехода, чтобы в них были учтены как экологические, так и экономические аспекты.

Еще одной актуальной темой является сохранение биологического и ландшафтного разнообразия региона Балтийского моря, ведь от эффективной и слаженной деятельности в этом направлении во многом зависит благополучие граждан всех стран, входящих в Балтийский регион.

Ключевым практическим результатом работы в данном направлении в 2013 году стало создание «Санкт-Петербургской инициативы». Появление новой платформы, в основу которой заложены принципы государственно-частного партнерства, даст возможность бизнесу вместе с экологическими и общественными организациями напрямую и с большей эффективностью работать над улучшением экологии Балтики.