

О СОСТОЯНИИ И ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ МИНЕРАЛЬНО- СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ ГЕОЛОГИИ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Денис Геннадьевич Храмов

Социально-экономическое развитие, геополитическое положение и роль России в мировом сообществе в настоящее время и в перспективе в значительной мере определяются ее минерально-сырьевым потенциалом и государственной стратегией его использования.

В период экономического кризиса задача обеспечения минерально-сырьевой безопасности России является наиболее значимым направлением деятельности органов государственной власти, определяя стабильное развитие многих отраслей хозяйственного комплекса страны.

СПРАВКА

На долю минерально-сырьевого комплекса приходится более 33% валового внутреннего продукта (ВВП). Минеральное сырье и продукты его первичной переработки обеспечивают 65–68% валютных поступлений в страну и значительную часть поступлений в бюджетную систему России.

Базовыми для экономики России являются 11 видов минерального сырья, суммарный ежегодный объем производства которых составляет порядка 150 млрд. долларов в соответствии с ценами мирового рынка. Из недр России извлекаются 9–10% мирового объема добычи нефти, 25–30% газа, 20% никеля и кобальта, 5–7% угля и железных руд, весомая часть других цветных и редких металлов, платины, алмазов, апатитовых руд и калийных солей.

Следует отметить, что в ряде регионов Российской Федерации добывающая промышленность является градообразующей и, включая обслуживающие отрасли, обеспечивает до 75% рабочих мест. Следовательно, уровень социально-экономического развития этих регионов непосредственно зависит

от освоения минерально-сырьевой базы страны. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года №537, регулирование отношений в сфере недропользования, направленное на рациональное природопользование на основе сбалансированного потребления, развития и внедрения прогрессивных энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий поиска и добычи минерально-сырьевых ресурсов, опережающее восполнение природно-ресурсного потенциала страны, его рациональное использование, а также охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов России являются одними из первостепеннейших задач государства.

За послереформенный период с 1990 по 2003 год в недропользовании накопилось много проблем, которые в среднесрочной перспективе создают угрозы для стабильной работы минерально-сырьевого комплекса. До 1992 года объемы прироста запасов нефти и газа превышали их добычу. В период с 1992 по 1997 год произошло резкое падение прироста запасов, вызванное снижением объемов геолого-разведочных работ. Выработанность балансовых запасов нефти и газа в целом по стране превысила 50%, дебиты по нефтяным скважинам снизились почти в 2 раза, коэффициент извлечения нефти (КИН) из продуктивных пластов снизился с 42 до 27–28%.

Эта опасная тенденция обусловлена двумя причинами. Во-первых, более 50% запасов нефти России относятся к трудноизвлекаемым. При их отработке КИН всегда существенно ниже. Во-вторых, утвержденные проекты разработки главных месторождений России предусматривают традиционное заводнение залежей с характерным для него низким КИН, а не использование современных технологий увеличения нефтеотдачи. Об эффективности этих технологий свидетельствует опыт США, где, несмотря на истощение недр, за счет инновационных технологий ежегодно добывают более 30 млн. тонн нефти. На старейшем Ромашкинском месторождении (Республика Татарстан) за счет применения этих методов ежегодная прибавка к объему добычи составляет 1,5 млн. тонн.

Накапливая проблемы в этой сфере деятельности, формируя угрозы национальной безопасности в минерально-сырьевой сфере, государство откладывало их решение на более отдаленные периоды.

В 2004 году МПР России 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 Российской Федерации была одобрена разработанная МПР России Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья на период до 2020 года (ВМСБ), которая была утверждена МПР России.

В результате реализации указанной программы объемы финансирования геолого-разведочных работ за период с 2006 по 2008 год включительно увеличены: за счет средств федерального бюджета с 5,2 млрд. рублей в 2004 году до 22,4 млрд. рублей в 2008 году; за счет средств внебюджетных источников с 42,7 млрд. рублей до 197,1 млрд. рублей. Увеличение финансирования обеспечило рост объемов геологических работ. За этот же период было достигнуто расширенное воспроизводство запасов нефти и конденсата, природного газа, угля, рудного золота, серебра и других видов полезных ископаемых.

Вместе с тем реализация Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы выявила ряд узловых проблем текущей системы государственного управления, контроля и надзора в сфере недропользования, необходимость повышения эффективности использования минерально-сырьевой базы. Особенно важно решение этих вопросов в период экономического кризиса.

Так, например, по ряду важнейших полезных ископаемых намечается тенденция быстрого истощения имеющихся запасов.

СПРАВКА

В России рентабельные для отработки запасы нефти обеспечивают текущий уровень добычи приблизительно на 20 лет. Общая выработанность разведанных запасов нефтегазового комплекса



составляет в среднем 21%. В целом по стране более 80% газа добывается на месторождениях, вступивших в стадию падающей добычи. При современном состоянии минерально-сырьевой базы нефтегазового комплекса складывается опасная ситуация возможного резкого спада добычи в ближайшие 5 лет.

По целому ряду стратегических металлов – бокситам, олову, вольфраму, редкоземельному сырью и особенно марганцу, хрому, титану, цирконию – рентабельная для отработки сырьевая база в России практически отсутствует. Обеспечение металлургической отрасли по указанным видам сырья осуществляется в настоящее время более чем на 80% за счет импорта.

Обеспеченность России рентабельными для разработки запасами коренных месторождений золота и алмазов при сегодняшнем уровне добычи составляет 15–20 лет.

Сохраняется тенденция недовосполнения запасов стратегического минерального сырья, к которому отнесены руды редких металлов и неметаллов, используемых при производстве специальных сплавов, в военной технике и новейших технологических процессах.

В связи с необходимостью исправления выявленных за время реализации Долгосрочной государственной программы ВМСБ деформаций в сфере недропользования, напрямую влияющих на устойчивое развитие ряда отраслей экономики страны, в 2008 году Правительством Российской Федерации были рассмотрены и одобрены предложения по актуализации программы. Актуализированная Долгосрочная государственная программа ВМСБ утверждена приказом Минприроды России от 16 июля 2008 года №151.

Основными целями актуализации программы были: ускоренное развитие ряда территорий Российской Федерации; увеличение объемов воспроизводства полезных ископаемых (строительных материалов, урана, углеводородов); создание надежной и современной информационной основы поиска и разведки полезных ископаемых.

В то же время кризис в геологоразведке, с которым столкнулась отрасль в 1990-х годах, еще сохраняет свое влияние. Несмотря на увеличение за последние 4 года уровня финансирования и объемов геолого-разведочных работ (ГРП), как со стороны государства, так и недропользователей, ряд показателей, характеризующих текущее состояние геолого-разведочного процесса, пока не достиг уровня 1990 года. Объемы разведочного бурения на нефть и газ составили в 2008 году 1,7 млн. куб. м, что ниже объемов поисково-разведочного бурения в период СССР.

Тем не менее следует отметить, что относительно низкие объемы разведочного бурения обусловлены не только недостаточным масштабом работ, но и рядом объективных причин, в первую очередь эволюцией технологий в сфере поиска и оценки полезных ископаемых, повышенным вниманием недропользователей к эффективности бурения и другими мероприятиями в этой сфере. Так, например, широкое использование сейсморазведки 3D, объемы которой по сравнению с 1990 годом возросли в 40 раз, позволяет снизить риски и оптимизировать в ходе работ число необходимых скважин, что напрямую влияет на объемы бурения.

Масштаб проблемных вопросов, требующих скорейшего решения, особенно с учетом ухудшения ситуации на фоне экономического кризиса, определяет перспективные направления действия. Требуется принятие ряда системных мер для того, чтобы выйти на тот уровень работы геологической отрасли, который был создан в Советском Союзе и результатами работы которого мы пользуемся по сей день.

Необходимость ускорения решения текущей проблематики обусловлена тем, что в условиях экономического кризиса с 2009 года наметилась тенденция сокращения финансирования ГРП.

В 2009 году ассигнования за счет средств федерального бюджета уменьшены по сравнению с 2008 годом на 3,5 млрд. рублей. За счет средств недропользователей, по результатам мониторинга выполнения лицензионных соглашений, существует вероятность снижения ранее запланированных объемов ГРП на 30%.

При растущей потребности в увеличении объемов работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы отмечается острейший дефицит производственных мощностей геологического профиля, в том числе предприятий, способных на высоком технологическом уровне выполнять геофизические и буровые работы.



За годы упадка геологической отрасли была потеряна значительная часть таких предприятий. В ходе проведения административной реформы из 193 предприятий и 65 учреждений геологического профиля, находившихся в ведении МПР России до 2000 года, Федеральному агентству по недропользованию в 2004 году передано 22 предприятия и 4 учреждения, одно из которых ликвидировано в 2007 году. Большая часть не переданных Роснедрам предприятий прекратила свое существование в ходе акционирования, реорганизации, перепрофилирования и банкротства.

Продолжающийся процесс акционирования государственных предприятий геологического профиля приводит к снижению объемов и качества выполнения геолого-разведочных работ, утрате высококвалифицированных специалистов, а приватизация акционерных обществ (продажа акций, находящихся в федеральной собственности) – к перепрофилированию, потере накопленной на протяжении нескольких десятилетий геологической информации.

На фоне перепрофилирования и банкротства геологических предприятий продолжается ухудшение конкурентоспособности сохранившихся геологических организаций.

В отрасли недостаточно осуществляется необходимое технико-технологическое обеспечение геолого-разведочных работ на основе отечественных разработок и инновационных технологий.

Степень изношенности основных фондов предприятий геологоразведки в среднем достигает 50%, а отдельных предприятий – 70% и более. В первую очередь это касается аналитического и технологического оборудования, геофизической аппаратуры, буровой техники, основных средств и оборудования для производства работ в морских акваториях и на шельфе.

Такая ситуация становится препятствием в решении стратегических государственных задач, определенных актуализированной долгосрочной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, а также представляет угрозу обеспечению геополитических приоритетов Российской Федерации в Мировом океане, Арктике, Антарктике и на континентальном шельфе.

Снижение конкурентоспособности отечественных предприятий приводит к их активному вытеснению зарубежными компаниями, располагающими современным оборудованием и использующими новейшие методы разведки полезных ископаемых.

В целом по геофизическому сервисному рынку России иностранное присутствие, по экспертным оценкам, превысило 30%. По ряду услуг на внутреннем рынке иностранные компании занимают монопольное положение.

Совершенствование сферы недропользования обуславливает необходимость формирования системы управления, которая бы обеспечивала безусловное, полное и своевременное исполнение всеми недропользователями обязательств, регламентирующих процесс рациональной с точки зрения общественных интересов эксплуатации месторождений участков недр.

В современных условиях рядом недропользователей допускаются отклонения от утвержденных проектов на разработку участков недр. Имеет место выборочная отработка добывающими компаниями наиболее богатых месторождений и их участков.

В связи с достижением порога рентабельности идет процесс выведения из эксплуатации большого количества (22–25%) низкодебитных и высокообводненных нефтедобывающих скважин, что приводит к списанию запасов нефти с баланса нефтедобывающих предприятий. Увеличился на 10% (составил более 36 тыс.) фонд простаивающих скважин. В стране простаивает каждая 4-я пробуренная эксплуатационная скважина.

Преодоление отрицательной тенденции требует значительных инвестиций в модернизацию предприятий, разработку и внедрение новых технологий вскрытия продуктивных горизонтов и добычи углеводородов.

Однако экономические механизмы мотивации добывающих компаний к подобным инвестициям (дифференциация НДПИ, совершенствование процедуры амортизационных отчислений и др.) находятся в настоящее время на начальном этапе формирования.

По оценкам экспертов, дополнительная добыча нефти на неиспользуемых скважинах в результате внедрения инновационных разработок может составлять до 30 млн. тонн в год в течение длительного времени.



Существенной проблемой является наличие на территории России скважин (около 60 тыс.), пробуренных за счет средств государственного бюджета, значительная часть которых не имеет балансодержателя.

По оценкам экспертов, более 200 бесхозных скважин являются потенциально экологически опасными. С учетом обеспечения безопасности подобных объектов требуется организация контроля технического состояния таких скважин.

Необходимо также создать условия для передачи скважин, находящихся в пределах лицензионных участков недр, владельцам лицензий с целью их рационального использования.

Требуется совершенствования государственная система лицензирования пользования недрами и ее нормативное правовое обеспечение.

Отмечается нарушение установленных в лицензиях условий пользования недрами в части сроков ввода месторождений в эксплуатацию, выхода на проектную мощность, достижения проектных уровней добычи сырья. Особенно остро подобные тенденции проявились в ходе кризисных явлений последнего времени.

Также на фоне кризиса более 50% аукционов на пользование недрами из-за снижения активности их участников признаются несостоявшимися, что требует совершенствования законодательства в этой части, проведения активной лицензионной политики, основанной на программных принципах предоставления участков недр в районах с развитой инфраструктурой, привлекательных с точки зрения имеющихся запасов полезных ископаемых, геологическое изучение и разработка которых будут иметь позитивный социально-экономический эффект для регионов.

Опыт реализации процедур размещения государственного заказа на геолого-разведочные работы на основании принципов и механизмов Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» показал его неэффективность. Закон не учитывает специфику планирования геолого-разведочных работ, вероятностную природу ожидаемого результата, длительность их исполнения, необходимость регулярной корректировки видов и объемов работ в зависимости от получаемых результатов.

Одной из проблем, препятствующих рациональному недропользованию, являются административные барьеры.

В 2008 году снижению административных барьеров в сфере недропользования способствовало принятие ряда поправок в законодательство о недрах, направленных на упрощение процедуры предоставления земельных участков для целей пользования недрами, снижение числа органов, согласующих техническую документацию на пользование недрами, устранение необходимости получать отдельные лицензии на добычу воды, гравия, песка пользователями недр для собственных нужд в пределах лицензионных участков, уточнение компетенции федеральных и региональных органов власти в сфере недропользования.

Дальнейшее решение проблемы снижения административных барьеров требует внесения изменений в действующее законодательство о недрах, направленных на совершенствование государственного контроля и надзора в сфере недропользования, а также либерализации действующего режима предоставления в пользование и использования участков недр федерального значения с целью стимулирования привлечения частного (в том числе иностранного) капитала в сферу недропользования и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Требуют совершенствования процедуры получения и оборота геологической информации. В частности, необходимы меры экономического стимулирования, которые обеспечивали бы обязательное и полное предоставление недропользователями геологической информации, полученной за счет средств государства или средств недропользователя, в специализированные государственные фонды. Отсутствие у государства полной и объективной информации не позволяет в достаточной мере оценивать ресурсную базу месторождений, контролировать и рационально управлять процессом их освоения.

В целях обеспечения минерально-сырьевой безопасности страны и совершенствования государственного управления, контроля и надзора в сфере недропользования предлагается осуществить следующие меры.



Разработать стратегию развития отечественной геологической отрасли с учетом прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Внести изменения и дополнения в законодательство по недропользованию в части, касающейся усиления контроля и надзора в этой сфере, с определением федерального органа исполнительной власти по осуществлению государственного горного надзора, а также в части стимулирования участия недропользователей в геологическом изучении недр, порядка и способов использования геологической информации.

Провести анализ состояния геолого-разведочных организаций различных форм собственности и разработать предложения по их реструктуризации, в том числе по созданию крупных государственных компаний, и оценить целесообразность их приватизации.

Обеспечить осуществление финансирования геолого-разведочных работ в 2010–2013 годах в объемах, предусмотренных Долгосрочной государственной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, утвержденной приказом Минприроды России от 16 июля 2008 года №151. Предусмотреть дополнительное бюджетное финансирование в 2009–2013 годах для реализации плана мероприятий по обоснованию внешней границы континентального шельфа Российской Федерации.

Усилить контроль за выполнением компаниями-недропользователями лицензионных обязательств и ответственность за их невыполнение.

Разработать предложения по совершенствованию законодательной базы недропользования в части, касающейся доступа малых предприятий в первую очередь к бездействующему фонду скважин.

С целью повышения рациональности и комплексности использования недр, а также вовлечения в разработку остаточных запасов полезных ископаемых подготовить изменения в законодательство, устанавливающие безусловное право пользователей недр изменять границы предоставленных им горных отводов по глубине и площади в пределах, необходимых для обеспечения рациональной отработки месторождений полезных ископаемых.

Разработать предложения по экономическому стимулированию геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

С учетом правоприменительной практики по реализации законодательства в отношении геологического изучения и разработки участков недр федерального значения подготовить предложения по совершенствованию законодательной базы пользования такими участками, имея в виду, в частности, возможность расширения круга участников работ на континентальном шельфе РФ, а также установление возможности для организаций, получивших до вступления в силу Федерального закона от 29 апреля 2008 года №58-ФЗ право пользования участками недр федерального значения, расположенными на континентальном шельфе РФ, для целей поисков и оценки месторождений полезных ископаемых, получения права разведки и разработки открытых ими в ходе геологического изучения месторождений полезных ископаемых.

В целях подготовки и реализации антикризисных мер и стимулирования регионального развития выставлять на аукционы и конкурсы участки недр, расположенные в районах с развитой инфраструктурой, имеющие запасы полезных ископаемых, что делает их геологическое изучение, разведку и разработку привлекательным для недропользователей и будет способствовать созданию рабочих мест, поступлению дополнительных доходов в бюджет в виде НДС и в целом – социально-экономическому развитию соответствующих территорий.