

РЕСУРСНАЯ КЛАДОВАЯ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



МИНИСТР ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Ефимович Донской

Экологизация государственной политики и экономики – глобальный тренд, оставаться в стороне от которого в современном мире не должна ни одна держава. Очевидно, что от эффективных действий государства в сфере защиты окружающей среды зависит в конечном итоге качество жизни его граждан. Ориентация на экологию существенно влияет на экономику, на промышленные показатели и инвестиционную привлекательность страны. Ответственный подход, необходимый для эффективного управления природными ресурсами, является принципиальным и основополагающим в текущей деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

За 2012 год вклад природно-ресурсного комплекса в экономику России превысил 6 трлн рублей, а это более 50% доходной части федерального бюджета! Столь же значительными являются и доля природных ресурсов в экспорте, и общий вклад отрасли в ВВП (12,5%). На первый взгляд эти показатели вызывают воодушевление. Однако я хотел бы обратить внимание на то, что ресурсы, которые сегодня настолько активно используются, не безграничны. Чтобы угроза истощения природных запасов была сведена к минимуму, недостаточно выстроить систему управления и распределения вверенных нам «активов» – полезных ископаемых, воды, леса. Необходимо повсеместное формирование у природопользователей рационального отношения к окружающей среде. Именно в этом на сегодняшний день заключается основная миссия Министерства, его агентств и служб.

Воспроизводство минерально-сырьевой базы

Ключевой задачей Министерства в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы является создание привлекательных условий для частного бизнеса в геологоразведке.

Начиная с посткризисного 2009 года общие затраты недропользователей на воспроизводство минерально-сырьевой базы в России увеличиваются на 15–20%. В прошлом году их объем составил 225 млрд рублей и вырос по сравнению с 2010 годом почти на 30%.

С увеличением затрат недропользователей на геологоразведочные работы (ГРП) связан и прирост запасов полезных ископаемых. В среднем в стране ежегодно открывается около 100 новых месторождений нефти, газа и твердых полезных ископаемых. В 2012 году прирост запасов нефти и газа с избытком компенсировал запасы, погашенные при добыче.

В этой связи особое внимание Минприроды России уделяет контролю за выполнением лицензионных обязательств. По итогам проверок и выданных Росприроднадзором и Роснедрами предписаний за последние три года было отозвано около 240 лицензий.

Важность опережающей геологоразведки и рационального использования разведанных запасов очевидна. И здесь есть несколько серьезных проблем.

Во-первых, неблагоприятные макроэкономические условия уменьшают инвестиционную привлекательность геологоразведки. Лучшее доказательство этому – фиксируемый отток капитала с сырьевых рынков и недостаточный объем прямых инвестиций в поиски, оценку и разведку новых месторождений.

Во-вторых, интенсивные поиски и разработка месторождений неизбежно ведут к уменьшению размера и снижению качества вновь открываемых месторождений, истощению эксплуатируемых месторождений.

Средний объем нового нефтяного месторождения составляет сейчас 1,5–2,0 млн т. При этом полезные ископаемые, разведанные во времена Советского Союза, уже практически полностью распределены среди участников рынка. Новые пользователи недр неохотно идут в неосвоенные и удаленные регионы, где нет инфраструктуры. И всё это на фоне объективного старения геологических кадров, технологической отсталости многих отечественных геологоразведочных предприятий.

В-третьих, требуется совершенствование в сфере регулирования отрасли. Это и вопросы гарантий первооткрывателям прав на освоение открытого месторождения, и институт участков недр федерального значения, и наболевший вопрос доступа к работе на шельфе. Причем если риски ухудшения горно-геологических характеристик минерально-сырьевой базы или макроэкономические риски с трудом поддаются корректировке, то влияние рисков регулирования вполне может быть уменьшено путем принятия мер нормативно-правового регулирования.

Для решения перечисленных выше проблем был обозначен ряд приоритетных направлений:

1. Реализация к 2020 году государственных программ по геологическому изучению и воспроизводству минерально-сырьевой базы в пределах континентальной части страны и на шельфе, программ по обоснованию внешней границы континентального шельфа.
2. Совершенствование нормативно-правовой базы.

За последние годы в этой области были достигнуты следующие результаты:

- обеспечена доступность геологической информации за счет отмены платы за ее предоставление;
- установлен режим одного окна при согласовании технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых;
- отменена необходимость получения пользователями недр отдельных лицензий на добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд на своих лицензионных участках;
- упрощено предоставление земельных участков, принадлежащих государству и муниципалитетам, для нужд недропользования;
- законодательно закреплена возможность изменения границ участка недр, переданного в пользование, в целях обеспечения полноты геологического изучения, рационального использования и охраны недр;
- увеличены сроки выполнения ГРП для удаленных и труднодоступных регионов с пяти до семи лет;



1



ПРЕСС-КОНФЕРЕНЦИЯ, ПОСВЯЩЕННАЯ ИЗМЕНЕНИЯМ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОХОТЕ

– введены нулевые ставки НДС для новых месторождений твердых полезных ископаемых, расположенных на территории Дальнего Востока и Байкальского региона.

Министерством подготовлен ряд законопроектов, направленных на снятие административных барьеров и облегчение доступа к получению права пользования недрами с целью их геологического изучения.

Внесен в Правительство Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах», предусматривающий уточнение критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. Законопроект призван упростить процедуру предоставления права пользования участками недр с проявлениями полезных ископаемых.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» направлен на снижение административных барьеров при подготовке, согласовании и проведении экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов бурения, установленной статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и добычи нефтегазодобывающих производств как объектов пользования недрами для их геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

Законопроектом предлагается отменить процедуру выдачи разрешений на строительство в отношении сооружений, используемых для осуществления геологического изучения и разведки полезных ископаемых (параметрических, поисковых и разведочных скважин).

Вместе с тем строительство указанных объектов осуществляется в границах участка недр и его пространственных контурах, предоставленных в пользование, в связи с чем проверка проектной документации на соответствие требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории является нецелесообразной.

В целях активизации геологоразведочной деятельности за счет средств пользователей недр подготовлен проект приказа «О внесении изменений в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения), утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 марта 2005 года №61».

Данным документом устанавливается заявительный порядок предоставления участков недр в пользование в отношении твердых полезных ископаемых в рамках пилотного проекта в четырех регионах: Амурской области, Свердловской области, Приморском крае и Хабаровском крае.

Суть заявительного порядка предоставления участков недр в пользование заключается в следующем. В случае если участки недр, расположенные на территории Амурской области, Свердловской области, Приморского края, Хабаровского края, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий P_1 и P_2 , не были включены в программы и перечни объектов геологического изучения, их предоставление для целей геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых, проводимого за счет



собственных, в том числе привлеченных, средств пользователей недр, осуществляется на основании заявок заинтересованных лиц без включения таких участков недр в указанные программы и перечни.

Кроме того, указанным проектом приказа закрепляется обязанность лицензирующих органов фиксировать в лицензиях на право пользования недрами с целью геологического изучения необходимость изучать как основное полезное ископаемое, на геологическое изучение которого выдана лицензия, так и совместно с ним залегающие попутные компоненты.

Готовится ко второму чтению проект федерального закона №116807-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (о геологической информации о недрах)» в части совершенствования оборота геологической информации, согласно которому предусматривается сокращение до четырех лет срока конфиденциальности геологической информации, полученной за счет средств недропользователей.

Ведется подготовка и согласование законодательных инициатив, предусматривающих следующие меры экономического стимулирования:

- вычет из налога на добычу полезных ископаемых затрат недропользователей на геологоразведочные работы, приведшие к открытию месторождений полезных ископаемых;
- рассрочку и (или) перенос сроков уплаты разового платежа за пользование недрами при получении лицензии на пользование недрами;
- гарантии предоставления участка недр для разведки и добычи, в том числе и в случае открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения;
- развитие механизмов венчурного финансирования геологоразведки;
- предоставление налоговых льгот при разработке новых технологий разведки и добычи трудноизвлекаемых запасов нефти;
- внедрение механизмов государственно-частного партнерства для реализации проектов по приросту запасов углеводородов из нетрадиционных источников и переработке отходов горно-промышленного производства с извлечением редкоземельных металлов на основе использования современных технологий.

Большое внимание Минприроды России также уделяет мерам по рациональному, комплексному и экологически безопасному использованию недр. Так, принят закон, обеспечивающий защиту морей от разливов нефти и нефтепродуктов.

Разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности недропользователей по созданию ликвидационных фондов». Законопроект призван решить проблему финансового обеспечения ликвидационных работ, рекультивации использованных земель, ликвидации экологических последствий ведения горных работ. В настоящее время законопроект дорабатывается по итогам его обсуждения на заседании Правительственной комиссии по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и воспроизводства минерально-сырьевой базы в сентябре 2013 года.

В ноябре 2013 года на заседании Правительства Российской Федерации одобрен законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Документ позволит исключить возможность квалификации подтоварных вод как производственных отходов при добыче углеводородного сырья, упростить проведение административных процедур, а также исключить необоснованное распространение на недропользователей финансовых обременений при размещении подтоварных вод в пластах горных пород в отличие от деятельности, связанной с обращением с отходами производств и потребления.

Издано постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 года №1148, ужесточающее требования по утилизации попутного нефтяного газа (ПНГ).

Подготавливается законопроект, регулирующий разработку техногенных месторождений.

В результате мы не только сохраним имеющийся потенциал, но и обеспечим:

- прирост запасов нефти и конденсата в объеме 1,4 млрд т, природного газа около 13,3 трлн куб. м на континентальном шельфе;
- прирост запасов сланцевого газа в объеме 1,5 трлн куб. м и метана угольных пластов в объеме 1,1 трлн куб. м;



- закрепление за Россией территории континентального шельфа в Северном Ледовитом океане площадью около 1,2 млн кв. км, в пределах которой прогнозируется добыча 4,9 млрд т ут. углеводородного сырья.

Государственный баланс нефти и газа

Россия – богатая во всех смыслах страна. Поколениями талантливых специалистов на государственный баланс полезных ископаемых поставлены колоссальные запасы нефти и газа. Но сколько этих запасов, до последнего момента было скрыто под завесой тайны. Засекречивание информации о запасах углеводородного сырья в недрах страны оказывает отрицательное влияние на инвестиционную привлекательность национального топливно-энергетического комплекса, сдерживает развитие геологического изучения и освоения ресурсного потенциала углеводородного сырья, порождает противоречивые и зачастую далекие от истины оценки.

Во многом именно поэтому Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ходе заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегического развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности было дано поручение исключить углеводородное сырье из Списка стратегических видов полезных ископаемых, сведения о которых составляют государственную тайну. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года №569 данные о запасах нефти и газа по стране в целом государственной тайны уже не составляют. По состоянию на 1 января 2012 года извлекаемые запасы нефти в России по категории АВС₁ составляют 17,8 млрд т, по категории С₂ – 10,9 млрд т. Запасы свободного газа и газа газовых шапок по категории АВС₁ оценены в 48,8 трлн куб. м, по категории С₂ – в 19,6 трлн куб. м.

Теперь эти данные должны быть опубликованы в печати, что даст мощный импульс для инвестиций в сферу воспроизводства и добычи углеводородного сырья на всей территории страны.

Прирост разведанных запасов в 2012 году составил по жидким углеводородам (нефть + конденсат) 650 млн т, по свободному газу – 800 млрд куб. м. Было открыто 49 месторождений. Среди них месторождение Великое (ЗАО «Нефтегазовая компания «АФБ») – извлекаемые суммарные запасы С₁ + С₂ – 42,3 млн т; имени В.Б. Мазура (ОАО «НК «Роснефть») – 39,7 млн т; газовое месторождение Ильбокичское (ОАО «Газпром») – 59,0 млрд куб. м.

В настоящее время действуют более 3 тыс. лицензий на углеводородное сырье, и ежегодно за счет средств федерального бюджета и средств компаний-недропользователей проводятся геологоразведочные работы по изучению, поискам и разведке месторождений нефти и газа на сумму порядка 200 млрд рублей. Поэтому мы уверены, что новые открытия еще впереди и эта сумма запасов будет еще расти и расти, обеспечивая ресурс для дальнейшего развития страны на благо будущих поколений.

Классификация запасов углеводородного сырья

Однако рассекретить данные о запасах – это далеко не всё, что нужно сделать для реализации нашего конкурентного преимущества. Нужно, чтобы эти данные были корректно посчитаны, по понятной и непротиворечивой методологии. В этой связи важное значение имеет классификация запасов нефти и газа.

Об этом также шла речь на президентской комиссии по ТЭК, по итогам которой ее председатель В.В. Путин поставил задачу утвердить новую классификацию запасов, максимально приближенную к международным стандартам, позволяющую не только количественно, но и качественно оценивать запасы.



2



ДЕТЕНЬШ ПЕРЕДНЕАЗИАТСКОГО ЛЕОПАРДА
НА ПЕРВОЙ ВАКЦИНАЦИИ

3



ПЕРВАЯ ВАКЦИНАЦИЯ ДЕТЕНЫШЕЙ
ПЕРЕДНЕАЗИАТСКОГО ЛЕОПАРДА В СОЧИНСКОМ
НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ

Проект новой классификации был разработан при непосредственном участии большого количества специалистов Федерального агентства по недропользованию, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ученых отраслевых институтов. В новой классификации категории запасов нефти и газа увязаны с проектными документами, в соответствии с которыми ведется поэтапная разработка месторождений. В этом ее сходство с международными аналогами, такими как классификация PRMS или норвежская классификация. Как известно, основу подготовки того или иного проектного документа составляет инвестиционное решение пользователя недр. В этом смысле проект новой классификации полностью учитывает экономику нефтегазодобычи. Именно игнорирование экономических предпосылок при подсчете запасов являлось одним из наиболее часто упоминаемых недостатков действующей в настоящий момент классификации.

Соответственно, привязка категорий запасов к техническим проектам повышает роль проектной документации. Теперь именно от технического проекта будет зависеть количество рентабельно извлекаемых запасов. Поэтому при вступлении в силу новой классификации необходимо будет одновременно усилить значение технических проектов, которые должны быть согласованы с органами власти, при участии профессиональной экспертизы.

Очевидно, это не единственное изменение, которым надо «обставить» вступление в силу новой классификации. Необходимо подготовить и разработать требования к разработке месторождений, обновить требования к проектированию месторождений, чтобы экспертиза основывала свое заключение на надежной нормативной основе. Когда все эти элементы сложатся вместе, тогда у нас будет адекватная система учета и управления запасами наших недр.

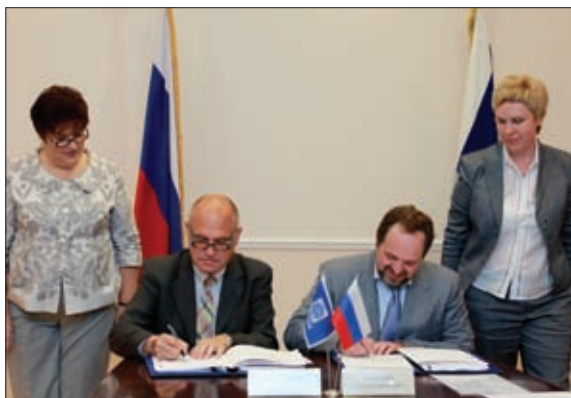
Одна из задач классификации – обеспечить создание надежной геологической основы для проектирования разработки. Например, целый ряд подсчетных параметров и свойств пластов и флюидов зачастую принимается по аналогии. В новой классификации или инструкции по ее применению использование метода аналогий следовало бы разумно ограничить. Для предварительно оцененных запасов применение метода разрешить, а для более высоких категорий ввести жесткие временные или иные ограничения для его использования.

Развитие лесопользования

Российская Федерация является крупнейшей лесной державой, занимая первое место в мире по площади лесов и второе по запасам древесины. Кроме ресурсного потенциала, леса России имеют исключительное глобальное биосферное значение, поскольку они обеспечивают экологическую безопасность страны и планеты.



4



ПОДПИСАНИЕ СОГЛАШЕНИЯ О ЗАЙМЕ ПО ПРОЕКТУ
«РЕФОРМИРОВАНИЕ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И МЕРЫ ПО БОРЬБЕ
С ЛЕСНЫМИ ПОЖАРАМИ В РОССИИ»

5



РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА ОЧИСТКИ ЗЕМЛИ ФРАНЦА-ИОСИФА

При этом экономическая отдача от предприятий лесного комплекса пока не соответствует его огромному потенциалу. Лесной сектор составляет порядка 2% ВВП. Прямые доходы государства от использования лесов (по ставкам платы за лес на корню) ежегодно составляют порядка 22 млрд рублей, также в бюджетную систему страны от предприятий лесного комплекса идут налоговые поступления. Основной доход от использования лесов приходится на заготовку древесины.

Ежегодный объем заготовки древесины в 2011–2012 годах составил 191 и 197 млн куб. м соответственно, причем 74% древесины заготовлено на лесных участках, арендованных по долгосрочным договорам с обязательствами по ведению на них не только заготовки древесины, но и лесного хозяйства. К настоящему времени из 600 млн га эксплуатационных лесов арендовано для заготовки древесины с ведением лесного хозяйства 29%, и ежегодно площадь таких арендованных лесов увеличивается.

В лесном экспорте России, благодаря предпринятым правительством мерам по сокращению вывоза круглых лесоматериалов, отмечается уход от ярко выраженной сырьевой направленности с вывозом преимущественно кругляка к экспорту обработанной древесины (пиломатериалов) и продукции более глубокой переработки с высокой добавленной стоимостью.

Стратегические направления развития лесного комплекса (или лесного хозяйства и лесной промышленности) Российской Федерации определены Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года №1724-р.

Первоочередными задачами являются:

- повышение конкурентоспособности российской лесной промышленности;
- интенсификация использования и воспроизводства лесов;
- развитие внутреннего рынка лесопродукции;
- формирование рынка экосистемных услуг в области леса;
- повышение эффективности охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, а также от незаконных рубок;
- сохранение экологического потенциала лесов.

В настоящее время Минприроды России создается нормативно-правовое обеспечение реализации поставленных задач.

Формируются механизмы частно-государственного партнерства в сфере лесного хозяйства и лесопользования, в частности по развитию инфраструктуры, в том числе и социальной, а также по охране лесов от пожаров. Разрабатываются новые подходы, направленные на повышение эффективности воспроизводства лесов. Среди них: развитие объектов лесного семеноводства, внедрение инновационных технологий выращивания посадочного материала и создания лесных культур с улучшенными наследственными свойствами.



В части мер экономического стимулирования разработаны новые подходы к определению начальной цены за лесной ресурс и за единицу площади лесного участка, что позволит увеличить доходы и федеральной казны и региональных бюджетов.

В результате к 2020 году доходность лесного хозяйства должна увеличиться на 40% в расчете на 1 га лесных земель, а искусственное лесовосстановление – на 36%.

Водное богатство страны

Россия является одной из наиболее обеспеченных водными ресурсами стран и занимает по этому показателю второе место в мире. Несмотря на значительные запасы водных ресурсов, существует ряд задач, требующих особого внимания. Среди них и модернизация водохозяйственной инфраструктуры, и обеспечение рационального водопользования, и поиск резервных источников, и улучшение качества очистки сточных вод.

В апреле 2012 года была утверждена Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах». Общий объем финансирования мероприятий в рамках ФЦП составляет 523 млрд рублей, из них свыше 50% будет направлено на поддержку региональных мероприятий.

Кроме программно-целевых механизмов совершенствования управления «водной» сферы, наши усилия направлены на работу по следующим направлениям:

1. Подготовка ко второму чтению в Государственной Думе законопроекта об урегулировании освоения паводкоопасных территорий, а также подготовка законопроекта, вводящего обязательное страхование объектов капстроительства, расположенных на таких территориях.
2. Для стимулирования рационального использования водных ресурсов в Правительство России внесен проект поправок в законодательство, предусматривающий дифференциацию ставок платы за водопользование, а также обеспечивающий приборный учет забора и сброса воды.
3. Завершается согласование законопроекта, обеспечивающего права граждан на доступ к водным объектам общего пользования. Проход к береговой полосе будут обязаны обеспечить арендаторы земельных участков.

Реализация ФЦП, активная нормотворческая работа и внедрение новых технологий позволят к 2020 году сделать водохозяйственный комплекс России одной из наиболее эффективных отраслей в российской экономике.

Охотничье хозяйство

Охота и охотничье хозяйство в России продолжают играть важную роль в жизни значительной части ее граждан, особенно сельских жителей и населения Севера, Сибири и Дальнего Востока. Количество охотников в России, согласно данным охотхозяйственного реестра, – свыше 2,7 млн человек.

Несмотря на то что правовая база в сфере охотничьего хозяйства и охраны животного мира сформирована, сохраняется ряд проблем системного характера:

- высокий уровень браконьерства (ежегодный ущерб от незаконной добычи – более 18 млрд рублей);
- нарушение баланса «хищник-жертва»;
- неудовлетворенность охотников доступностью мест охоты;
- отсутствие полной информации о состоянии животного мира России.

Указанные факторы препятствуют увеличению численности животных. Возникает серьезная угроза сохранению биоразнообразия для будущих поколений.



В настоящее время подготовлен ряд важных документов, предусматривающих расширение круга лиц, вовлеченных в охрану животного мира, а также установление обязанности граждан соблюдать принцип устойчивого использования диких животных.

Также среди направлений деятельности Минприроды России – создание комплекса мер по сохранению и воспроизводству охотничьих ресурсов в период с 2013 по 2020 год, дальнейшее совершенствование законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов. Кроме того, предусматривается:

- разработка соответствующей долгосрочной стратегии;
- подготовка поправок к Закону об охоте в части создания института «ответственных» охотпользователей; наделения полномочиями по охране охотничьих ресурсов работников охотпользователей; гармонизации лесного и охотничьего законодательства;
- создание единой системы учета и мониторинга объектов животного мира.

Что касается особоохраняемых природных территорий (ООПТ), то в настоящее время в Российской Федерации создано около 12 тыс. ООПТ различных уровней и категорий. При этом наиболее ценные природные комплексы и объекты представлены именно в масштабах федеральной системы ООПТ, основу которой составляют 102 государственных природных заповедника, 45 национальных парков и 70 федеральных заказников.

В ближайшие восемь лет запланировано создать еще 11 заповедников, 17 национальных парков и 1 федеральный заказник. Общая площадь федеральных ООПТ возрастет на 18% и составит 3% от всей территории России.