



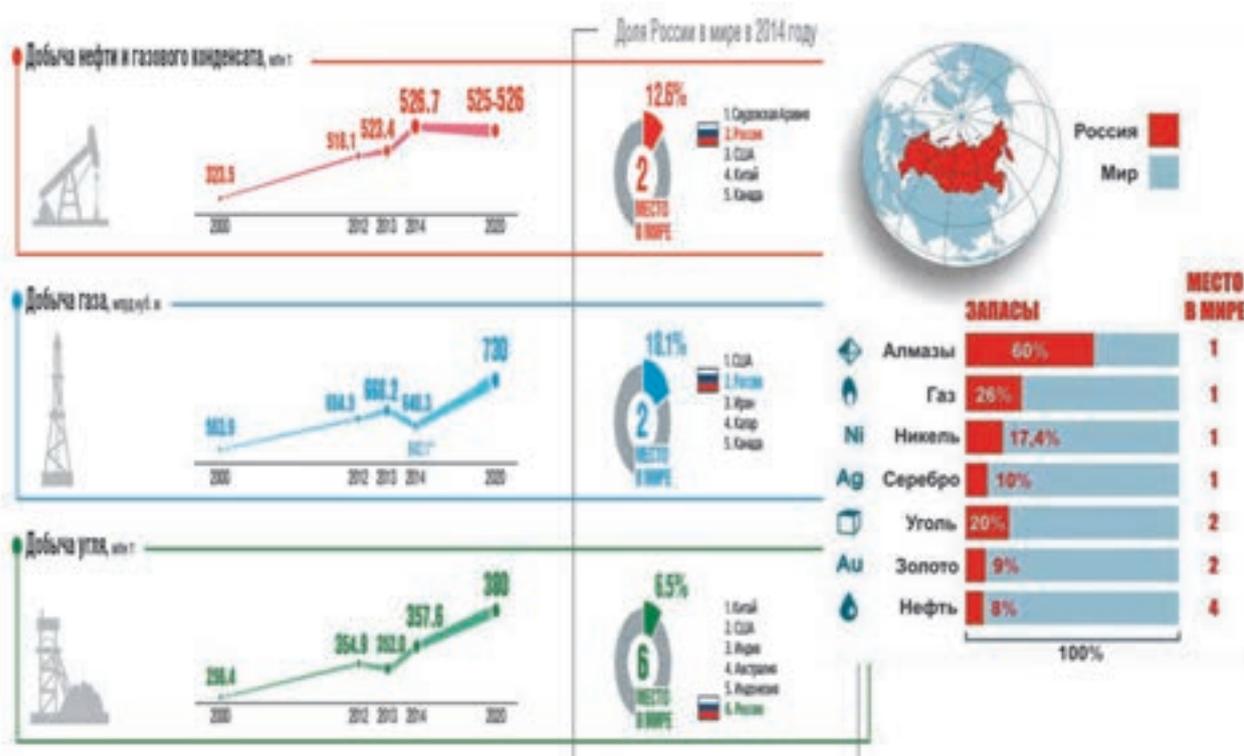
**В.И. Кашин**  
председатель комитета ГД СФ РФ по  
природным ресурсам, природопользованию  
и экологии

# Совершенствование законодательного регулирования недропользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации

*4 февраля в Минске завершила работу I Евразийский горно-геологический форум «На пути к единому сырьевому рынку Евразии». Доклад председателя комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы ФС РФ В.И. Кашина о законодательном регулировании недропользования в Российской Федерации был подготовлен для выступления в Минске. В докладе также рассматриваются вопросы создания единого сырьевого рынка стран ЕАЭС.*

**Р**оссия занимает лидирующее положение в мире как по разведанным и прогнозным запасам нефти и газа, черных металлов, минеральных удобрений и ряда других полезных ископаемых, так и по их добыче. К примеру, в мировой добыче мы занимаем второе место по углеводородам, шестое по углю, третье по никелю и золоту, второе по платиноидам.

Российский топливно-энергетический комплекс остается важнейшей составной частью общемировой энергетики. Мы стабильно занимаем первое место в мире по экспорту газа, делим первое-второе места по экспорту нефти, третье место – по экспорту угля (*рис. 1*). Если смотреть в целом, то Россия занимает третье место в мире по объему производства энергоресурсов, и это во многом



**Рис. 1.**  
Мировое значение российского минерально-сырьевого комплекса

объясняет высокую долю и, соответственно, стратегическую роль российского топливно-энергетического комплекса в международной экономике.

Объективные тенденции глобализации современных экономических отношений предполагают не только усиление международных экономических связей России в энергетической сфере, но и получение реальных выгод от качественного изменения роли страны в мировой торговле энергоресурсами.

В этом контексте формирующийся мировой рынок энергоресурсов уже не может быть разделен национальными границами. От правильного понимания и учета во внутренней и международной практике тенденций мировой глобализации во многом будет зависеть, будут ли действительно реализованы интересы народов мира, не будет ли нарушен геостратегический баланс сил.

Россия активно участвует в формировании международной торговли энергетическими ресурсами. Основным рынком для российских энергоресурсов выступают страны Западной, Центральной и Восточной Европы, для которых доля России в суммарном импорте составляет более 50% по сетевому газу и порядка 23% по нефти и нефтепродуктам. Помимо этого, географическое по-

ложение России предопределяет ее особую роль в транзите энергоресурсов в пределах евразийского континента, обеспечивая наиболее эффективную конфигурацию энергетической инфраструктуры не только по оси «запад – восток», но и в направлении «юг – северо-запад» континента. Таким образом, геополитическое значение энергетики России важно не только для российской экономики, но и является важным элементом процесса развития мировых энергетических рынков, и следовательно, мировой экономики.

Можно сделать вывод, что в современной мировой экономике роль территорий и государств, обладающих значительными запасами природных ресурсов, в первую очередь нефти, газа, угля будет постоянно возрастать. Это обострит конкуренцию между развитыми странами за доступ к данным ресурсам и может явиться причиной геоэкономических и геополитических конфликтов, в том числе с применением военной силы.

В конце XX в. возникли и активно используются термины «энергетическая геополитика», «глобальная ресурсная война». Еще в 1970-е гг. руководство США призывало создать систему долгосрочного перераспределения ресурсов, как можно предположить, в интересах США и других развитых стран.

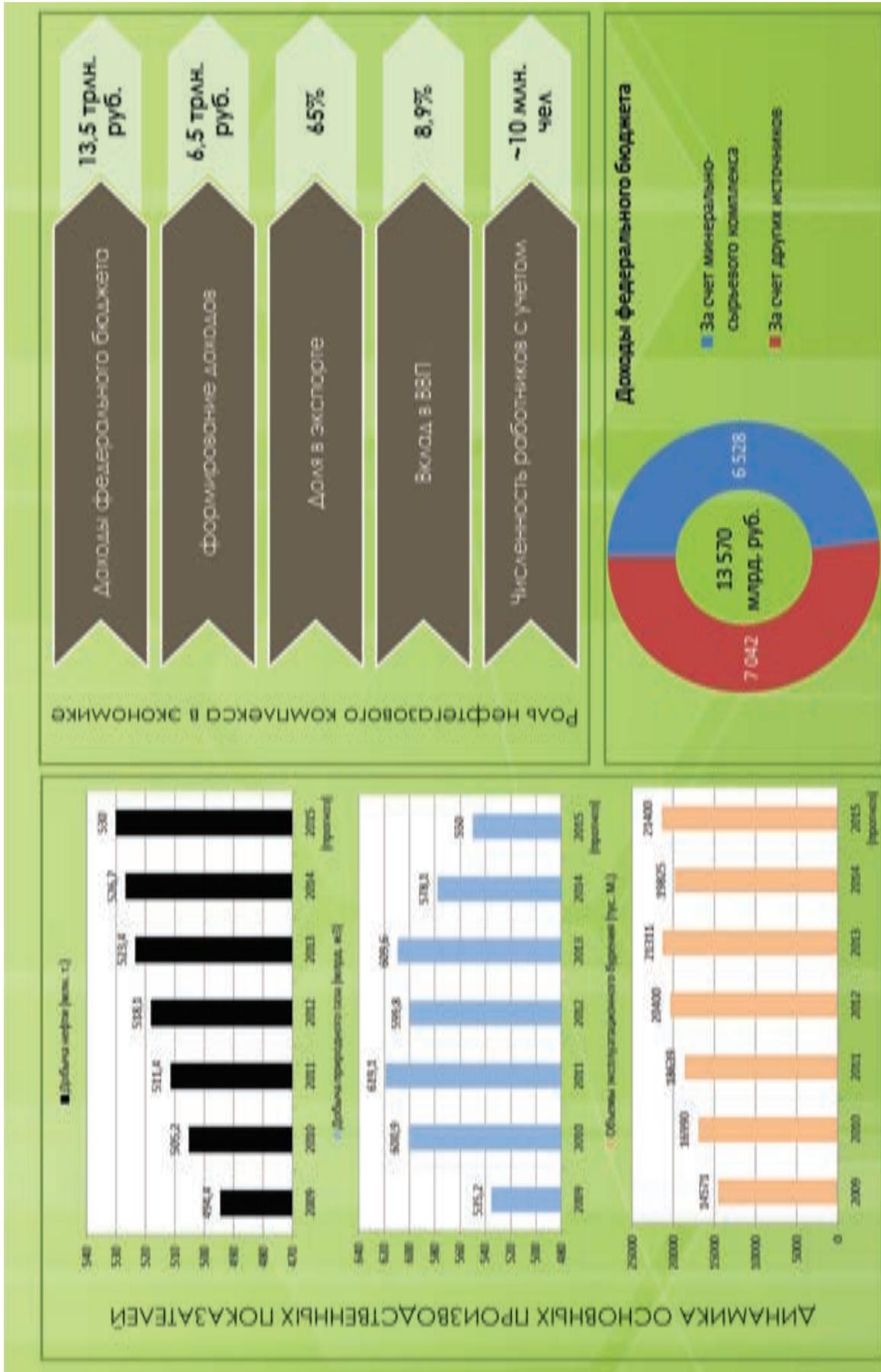


Рис. 2. Нефтегазовое использование в Российской Федерации

Должна быть международная кооперация в минерально-сырьевом комплексе, мы за то чтобы технический и технологический прогресс не заперся в одной стране, а активно развивался совместными усилиями на благо всех развитых и развивающихся стран.

### **Нужна интенсификация развития минерально-сырьевой базы**

Россия добыла в 2015 г. около 530 млн т нефти, почти половина которой в сыром виде продана за рубеж (240 млн т), и около 550 млрд м<sup>3</sup> природного газа, из которого примерно 30% (176 млрд м<sup>3</sup>) реализовано на внешнем рынке (рис. 2).

В настоящее время нефтегазовая отрасль является основным источником формирования доходной части федерального бюджета. В 2014 г. объем нефтегазовых доходов федерального бюджета составил 6,5 трлн руб. (48% от общих доходов федерального бюджета). Доля отраслей ТЭК в объеме экспорта составляет 70%. Доля налоговых поступлений от ТЭК – 52%.

В 2016 г. объем нефтегазовых доходов составит около 6 трлн руб. (44% от общих доходов федерального бюджета).

Каждый новый проект в ТЭК автоматически влечет за собой организацию новых рабочих мест не только в топливно-энергетическом комплексе, но и в смежных областях – машиностроении, производстве труб, металла, различного оборудования, программного обеспечения и т.д.

У нас в советское время сформировался большой объем накопленных запасов и подготовленных к вводу ресурсов. Сейчас мы подходим к этапу, когда по ряду полезных ископаемых объем отработки начинает превышать коэффициент воспроизводства. Необходимо вводить в эксплуатацию новых месторождений, что связано с освоением новых регионов. Необходимо интенсифицировать изучение сухопутной части России в районе Сибири и Дальнего Востока, а также континентального шельфа.

Это очень капиталоемкий процесс, требующий и денег, и новых технологий.

И здесь есть возможность поработать всем странам ЕАЭС.

Принятые ранее документы стратегического планирования, в том числе госпрограмма «Воспроизводство и использование природных ресурсов», позволили в последние годы значительно нарастить объем инвестиций в геологоразведку.

Рост государственных и частных инвестиций в отрасль привел к открытию в России в последние 6 лет более 290 месторождений углеводородного сырья. Хорошие перспективы связаны с Карским морем, там открыто гигантское месторождение «Победа» с суммарными извлекаемыми запасами нефти 130 млн т и газа – 499 млрд м<sup>3</sup>. В последние годы достигнуто воспроизводство по ключевым видам твердых полезных ископаемых – разведано более 320 месторождений.

На сегодня общий объем запасов нефти в стране составляет 29,7 млрд т, из них акватория (континентальный шельф, территориальное море, внутренние морские воды) – 1,4 млрд т (4,8%), ТРИЗ (трудноизвлекаемые запасы) – 7,5 млрд т (25,5%), газа – 69,7 трлн м<sup>3</sup>. Практически все эти запасы распределены, и продолжается их добыча. Нераспределенными остаются незначительное количество запасов: по нефти – 6,5%, по газу – 4,6%.

Нужно увеличивать объемы геологоразведки. Колоссальный ресурс у нас сосредоточен на шельфе, прежде всего, арктическом.

Освоение шельфа, работа с трудноизвлекаемыми запасами – это те резервы, которые должны быть реализованы в среднесрочной перспективе. Если это будет выполняться системно и последовательно, то больших проблем с нефтью возникнуть не должно.

В настоящее время геологическая отрасль сталкивается с рядом объективных фундаментальных проблем, связанных с ухудшением качества и усложнением минерально-сырьевой базы, накладывается сложная внешне- и внутриэкономическая обстановка: замедление экономического роста, неблагоприятная конъюнктура на рынках сырья, режим санкций.

Все это уже сказалось на отрасли, в том числе в виде сокращения бюджетного финансирования геологоразведки с 35,2 до 28,4 млрд руб. в 2015 г.

Основной объем финансирования приходится на частные инвестиции компаний-недропользователей. Примерное соотношение бюджетного финансирования к частному составляет 1:10. За счет средств федерального бюджета выполняются геологоразведочные работы ранних стадий, по результатам которых формируется поисковый задел. В 2014 г. объем бюджетного финансирования на ГРП составил 35,7 млрд руб., в 2015 г. – 28,4 млрд руб. В результате работ, выполняемых за счет средств федерального бюджета, формируются участки недр с локализован-

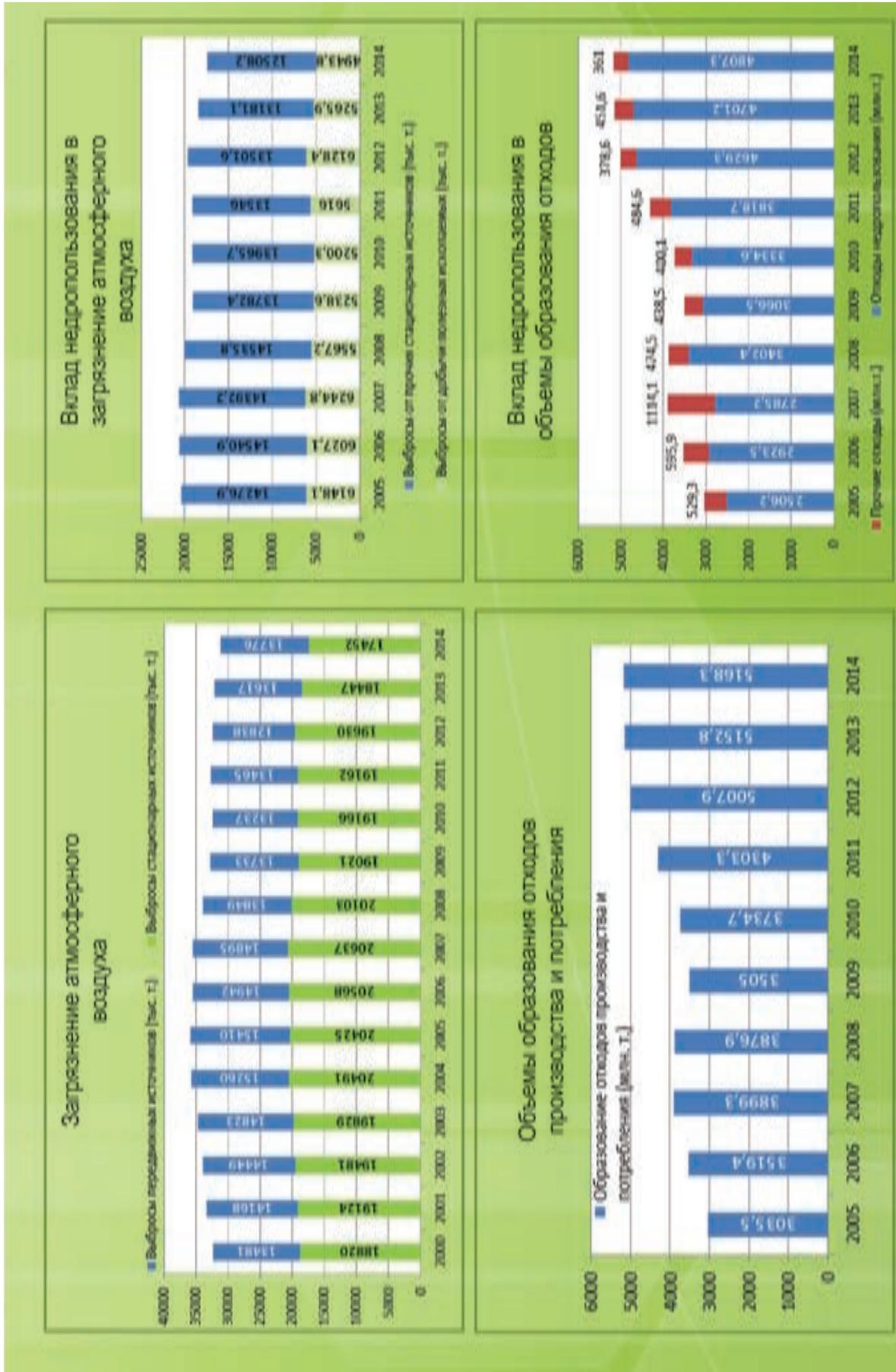


Рис. 3. Негативное воздействие недропользования на окружающую среду

ными и оцененными прогнозными ресурсами полезных ископаемых, подготовленные для реализации поисковых и разведочных работ и получения прироста запасов. Последующая разведка и освоение месторождений осуществляются компаниями-недропользователями за счет собственных средств. На объем инвестиций, вкладываемых недропользователями в геологоразведку, существенное влияние оказывают три взаимосвязанных фактора: предложение, цена и спрос на сырье на рынке.

В связи со снижением мировых цен на сырье отмечено снижение интереса недропользователей к проведению геологоразведочных работ на тех или иных участках недр (расходы недропользователей в 2014 г. составили 279 459,7 млн руб. или 76,5% от запланированного уровня). Частные инвестиции в геологоразведку в 2015 г. сократились на 10% от запланированных.

Разведочное бурение за 2014 г. составило 994 тыс. м., за 2015 г. по оценке Минэнерго России – 790 тыс. м. (-20,5% по сравнению с 2014 г.). Интерес нефтяных компаний к геологоразведке остается низким, что иллюстрируется низкой долей состоявшихся аукционов (в 2014 г. – 45%).

В текущих экономических и внешнеполитических условиях особую тревогу вызывает вопрос критической зависимости отечественных геологоразведочных компаний от импорта оборудования, технологий и программного обеспечения. Сегодня в сейсморазведке зависимость от импорта составляет порядка 90%, в электроразведке – более 70%, в отношении бурового оборудования – более 30%. Ситуация объективно критическая и требует к себе не только пристального внимания со стороны всех ответственных органов государственной власти, но и принятия конкретных шагов по выводу отрасли на базу отечественных технологий.

Понадобится до 5 лет, чтобы по целому ряду наименований «санкционного» оборудования была возможность адекватной замены.

Есть критически важная позиция, которую сложно заменить в среднесрочной перспективе. Это – программный комплекс. Здесь у нас зависимость от 80% и выше, а по отдельным видам – все 100%. При этом необходимо отметить, что советская школа в части обработки и интерпретации данных была достаточно сильной.

В то же время период санкций – это хорошая возможность для выхода на этот рынок предприятий стран ЕАЭС. Наша задача – вос-

становить сейчас производственный комплекс.

Остается крайне актуальным вопрос кадрового потенциала отрасли для решения задачи по наращиванию объемов геологоразведки. Мы обязаны решить эту задачу, и если мы этого не сделаем, то обеспечивать воспроизводство минерально-сырьевой базы будет физически некому. Управленческий и профессиональный состав у нас крайне возрастной, из года в год сокращается количество профессиональных образовательных организаций, в 1995 г. было 4166 организации, в 2013 г. стало 1217, а ежегодный выпуск квалифицированных рабочих за этот период сократился почти в 2 раза. И здесь тоже есть возможности привлечения специалистов из стран ЕАЭС.

#### **Состояние экологии в области минерально-сырьевого комплекса**

Минерально-сырьевой комплекс является своеобразным лидером списка источников наиболее сильного негативного воздействия на окружающую среду.

В части выбросов загрязняющих веществ в атмосферу на долю добычи полезных ископаемых приходится треть объемов – около 5 млн т в год из 17 млн т от стационарных источников.

Особого внимания при этом требуют вопросы загрязнения атмосферного воздуха попутным нефтяным газом и продуктами его сжигания. Следует отметить, что доля утилизации попутного газа сегодня составляет примерно 86% от общего его объема. Это, к сожалению, свидетельствует о том, что, несмотря на уже принятые законодательные решения, определившие систему экономических стимулов, снижение объемов сжигания попутного газа не достигло заданного целевого показателя – 95%.

Если взглянуть на данные по ежегодным объемам образования отходов, то добыча полезных ископаемых вообще вне конкуренции – примерно 4,8 млрд т в год, т.е. 93% от общих объемов образования отходов.

В связи с этим природоохранное законодательство требует постоянного внимания и совершенствования. Значительным этапом в развитии природоохранного законодательства стали существенные преобразования, предусмотренные Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон от 29.10.2014 № 458-ФЗ «О внесении

изменений в федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ» призван повысить эффективность регулирования в области обращения с отходами, создать условия для привлечения инвестиций в сферу обращения с коммунальными отходами, а также сформировать новые экономические инструменты для вовлечения отходов в хозяйственный оборот.

В части негативного воздействия на водные объекты необходимо отметить чрезвычайную актуальность вопросов предотвращения и ликвидации аварийных ситуаций, сопряженных с загрязнением водных экосистем добываемым сырьем.

Экологический ущерб, наносимый лишь одними разливами нефти и нефтепродуктов сопоставим с объемами прибыли, получаемой от реализации добытой нефти и нефтепродуктов.

Ситуация осложняется большим количеством и протяженностью промысловых трубопроводов, общая протяженность которых составляет 285 тыс. км, и которые имеют свойство разрушаться.

По экспертным оценкам, из 25 тыс. аварийных разливов нефти в год в поле зрения надзорных органов попадает лишь пятая часть. В результате аварийных разливов ежегодно в окружающую среду попадает от 50 тыс. до 1,5 млн т нефти и пластовых вод. Загрязнение в этой связи почвенно-растительного покрова происходит на территории площадью более 10 тыс. га.

При разливах нефти в акваториях ситуация усугубляется тем, что нефтяное пятно в водной среде мигрирует.

И в этой ситуации нам важно укреплять и развивать трансграничное сотрудничество со странами ЕАЭС.

#### **Вопросы законодательного обеспечения**

Минерально-сырьевой комплекс требует серьезного государственного внимания и поддержки, в том числе законодательной.

За последние годы принят ряд законов, направленных на активизацию вложений частных инвестиций в геологоразведочную деятельность. Они предусматривают для недропользователей существенные льготы: введение налоговых каникул по НДС на Дальнем Востоке по твердым полезным ископаемым, дифференциацию ставок НДС при разработке трудноизвлекаемых запасов нефти,

установление особого налогового режима при добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе. Мы внесли изменения в законодательство о недрах, предусматривающие рассрочку уплаты разовых платежей, вознаграждение первооткрывателям месторождений. Определен статус подтоварных вод – их закачка в пласт теперь не требует платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В мае 2015 г. принят 121-ФЗ, который устанавливает правовые гарантии пользователей недр на получение лицензий с целью добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения на участках акватории Балтийского моря.

## **Евразийский экономический союз должен стать новым началом в истории постсоветского пространства, в котором принципы равенства и невмешательства во внутренние дела государства удастся соединить с принципами согласованности экономической, промышленной, инновационной и научно-технической политик**

В июне приняты поправки в закон «О недрах» о создании единого фонда геологической информации – государственной информационной системы, содержащей реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах. Фонд станет основой для подготовки отраслевых документов стратегического планирования, позволит эффективнее вести государственный кадастр месторождений полезных ископаемых, государственный баланс запасов полезных ископаемых. Внесенные изменения в законодательство о недрах создают условия для роста инвестиционной привлекательности недропользования и конкуренции на рынке. Будут защищены права правообладателя геологической информации.

Сейчас в сфере недропользования необходимо сосредоточить усилия по поддержке тех законопроектов, которые уже находятся в проработке и направлены на снятие административных барьеров, привлечение инвестиций, стимулирование развития геологоразведочных работ. Эти изменения касаются

упрощения передачи права пользования недрами и переоформления лицензий на пользование недрами; предоставления недропользователям, ведущим геологическое изучение участков недр, гарантий на право их промышленного освоения в случае отнесения таких участков к участкам недр федерального значения, упорядочения процедур предоставления и использования техногенных образований, содержащих полезные ископаемые.

Также в 2014 г. нам удалось принять ряд прорывных по своей сути законодательных правительственных инициатив, заложивших основу обеспечения эффективной системы экологической безопасности.

Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Это базовый закон, в котором нашел отражение целый комплекс природоохранных мер, включая уточнение понятийного аппарата; основные принципы охраны окружающей среды дополнены обязательностью финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер по предотвращению и/или уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия; расширены полномочия органов государственной власти; дифференцирован подход к применению мер государственного регулирования в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности. Правовое воплощение получила новая система нормирования в области охраны окружающей среды. Определено правовое регулирование вопросов внедрения наилучших доступных технологий. Оптимизирована система государственного экологического надзора. Усовершенствован механизм экологической отчетности. Введены реальные механизмы экономического стимулирования. Усовершенствован механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду. Пересмотрена административная ответственность. Сделан значительный шаг к возрождению государственной экологической экспертизы.

Несомненно, этот закон, в том числе будет способствовать решению одной из основных проблем минерально-сырьевого комплекса – модернизации оборудования.

Износ основных фондов на отдельных месторождениях составляет более 60% при среднем сроке эксплуатации более 30 лет.

Не менее важным законодательным решением стал Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”», благодаря которому удалось создать эффективные экономические стимулы по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов. При этом уточнены полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ с целью сокращения количества отходов, направляемых на захоронение. Закреплен механизм освобождения хозяйствующих субъектов от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ими отходов в объектах, исключая воздействия на окружающую среду. Реализация этой нормы будет стимулировать создание экологически безопасных объектов размещения отходов. Установлена обязанность производителя продукции утилизировать, обезвреживать или захоранивать произведенную продукцию, утратившую потребительские свойства.

От того, насколько эффективно мы будем идти по намеченному пути, без преувеличения, зависит будущее наших детей, внуков, и то, в каких условиях им придется жить.

Убежден, у нас есть все возможности принимать правильные решения во имя общей цели, благополучия и стабильности, во имя будущего Евразийского экономического союза.

Евразийский экономический союз должен стать новым началом в истории постсоветского пространства, в котором принципы равенства и невмешательства во внутренние дела государства удастся соединить с принципами согласованности экономической, промышленной, инновационной и научно-технической политик.

В основе ЕАЭС как региональной интеграции лежит осознание неразрывной общности и понимание, что вместе страны-участницы сделают экономику более предсказуемой, снизят негативные последствия глобальной нестабильности и обеспечат новые механизмы роста в сложных условиях мировой конкуренции.

В этой связи необходимо сформировать единую политику между государствами-членами ЕАЭС в области недропользования и охраны окружающей среды, решить все проблемные вопросы, стоящие перед формированием единого сырьевого рынка ЕАЭС. ■