

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ: ИТОГИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ (2004–2013)

Десять лет назад в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации Указом Президента РФ была утверждена новая для России трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, включающая федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Согласно этому указу организовано Федеральное агентство по недропользованию, которому были переданы «правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом в сфере недропользования Министерства природных ресурсов РФ». Постановлением Правительства РФ «О Федеральном агентстве по недропользованию» были конкретизированы полномочия Агентства, утверждено положение об Агентстве, определена структура его аппарата и штатная численность. Все это дало возможность оперативно сформировать аппарат, решить организационные и финансово-хозяйственные вопросы. Федеральное агентство по недропользованию, получившее официальное сокращенное название «Роснедра», приступило к исполнению возложенных на него функций. Предлагаем вниманию читателей краткий обзор 10-летней деятельности Агентства.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) образовано в мае 2004 г. в рамках осуществления административной реформы в соответствии с указами Президента РФ от 09.03.2004 № 314 и от 20.05.2004 № 649.

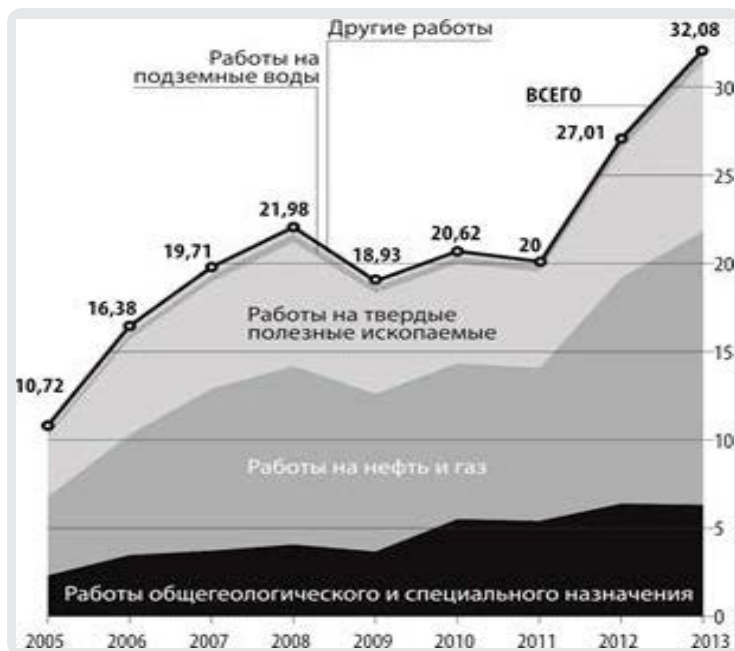
Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования, и находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Положением о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 293, определены следующие, наиболее важные его функции:

- осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;
- организация государственного геологического изучения недр;
- проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых;
- экспертиза проектов геологического изучения недр;

Рис. 1.

Финансирование работ по геологическому изучению недр и ВМСБ за счет средств федерального бюджета в 2005–2013 гг., млрд руб.



- проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами;
- принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых.

Финансирование работ по воспроизводству МСБ России

Воспроизводство минерально-сырьевой базы в России осуществляется поэтапно и включает стадии региональных исследований, поисков, оценки и разведки выявленных месторождений. Государство в этом процессе берет на себя геологические риски ранних стадий работ; ответственность недропользователей ограничивается оценочными и разведочными работами на перспективных участках с апробированными прогнозными ресурсами. Исходя из такого разделения ответственности, одной из основных задач, решаемых Федеральным агентством по недропользованию, является создание «поискового задела» – обеспечение недропользователей участками недр с прогнозными ресурсами полезных ископаемых, количество и качество которых достаточно для постановки разведочных работ и получения прироста запасов. Государственное геологическое изучение недр выполняется на средства федерального бюджета. В незначительных объемах геологоразведочные работы финансируются также за счет средств бюджетов субъектов РФ.

За период деятельности Федерального агентства по недропользованию (2004–2013 гг.) на работы по воспроизводству российской минерально-сырьевой базы из федерального бюджета выделено 187 млрд руб.

Направления работ и структура затрат определялись задачами Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, а начиная с 2013 года – Государ-

ственной программы РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Объемы финансирования работ в 2005–2013 гг. приведены на *рис. 1*. Внебюджетные инвестиции за это время превысили 1,6 трлн руб. Затраты бюджетов субъектов РФ составили около 15 млрд руб. Объемы суммарного финансирования работ за счет всех источников приведены на *рис. 2*. Необходимо отметить, что совокупные расходы на геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы, начиная с 2010 г., постоянно растут. В 2013 г. затраты на эти цели, как из федерального бюджета, так и из внебюджетных источников оказались максимальными за всю историю постсоветской России.

Доходы в федеральный бюджет, администрируемые Федеральным агентством по недропользованию, в 2005–2013 гг. составили 573 млрд руб. при запланированном уровне в 473,2 млрд руб. В 2013 г. они оказались рекордными за всю историю Роснедра и превысили показатель предыдущего года в несколько раз (*рис. 3*). Эти доходы складываются из разовых платежей за пользование недрами, платы за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, доходов от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, поступлений от денежных взысканий и платы за оказание услуг.

Размещение государственного заказа на геологоразведочные работы

Размещение государственного заказа на геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы осуществлялось путем

проведения открытых конкурсов в соответствии с требованиями законодательства о государственных закупках на основе федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Основные результаты геологоразведочных работ Роснедра

Работы общегеологического и специального назначения позволяют решить несколько важных государственных задач. Главной из них является обеспечение современного уровня региональной и глубинной геолого-геофизической, региональной геологосъемочной и гидрогеологической изученности территории России, ее континентального шельфа, Арктики и Антарктики. Еще одной важной задачей является изучение опасных эндогенных геологических процессов в сейсмоопасных и сейсмоактивных регионах страны и опасных экзогенных геологических процессов и участков загрязнения подземных вод. В последние годы значительное внимание уделялось дополнительным батиметрическим и геолого-геофизическим работам по обоснованию внешней границы и расширению площади континентального шельфа РФ в Северном Ледовитом океане.

Финансирование работ общегеологического и специального назначения в 2005–2013 гг. превысило 41 млрд руб. Основной объем средств расходовался на региональные геолого-геофизические и геологосъемочные работы, создание государственной сети опорных геолого-геофи-

Рис. 2. Финансирование работ по ВМСБ РФ в 2004–2013 гг., млрд руб.



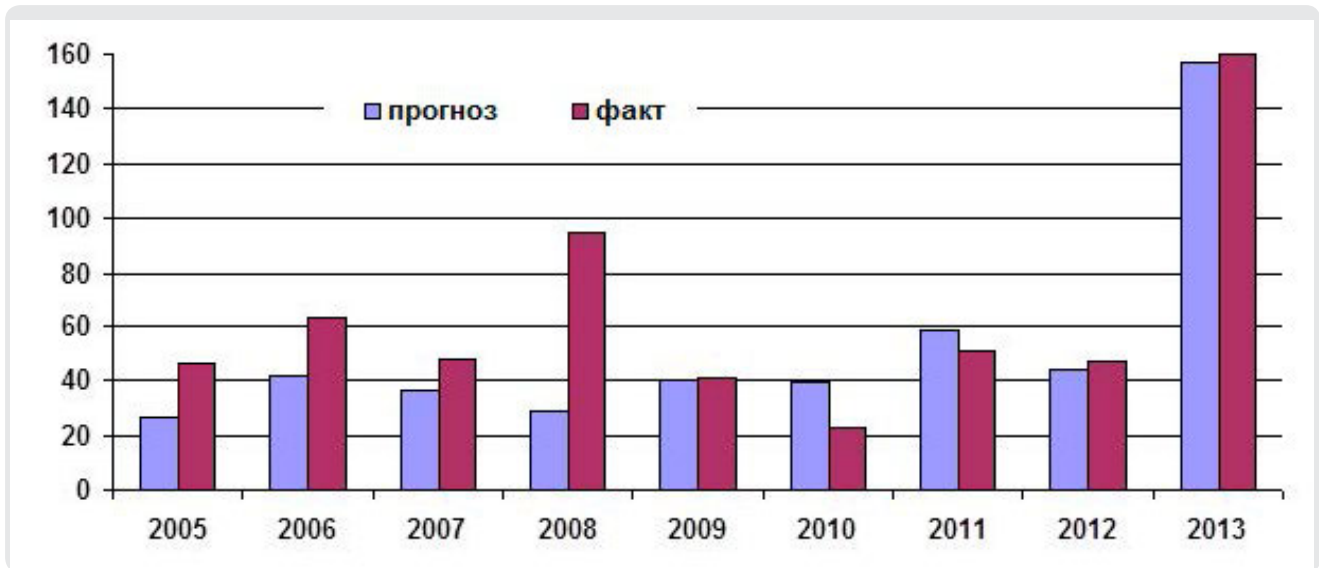


Рис. 3.
Динамика платежей за пользование недрами (прогноз и факт) в 2005–2013 гг., млрд руб.

зических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин.

За этот период на территории России проведены геологосъемочные работы масштабов 1:1 000 000 на площади более 14,7 млн км² и 1:200 000 – на площади 809 тыс. км². Помимо территории суши России, работы проводились также на ее континентальном шельфе, в Арктике и Антарктике.

Продолжение программ бурения глубоких и сверхглубоких скважин в комплексе с геофизическими исследованиями на опорных профилях позволили построить модели строения земной коры и верхней мантии по крупным геологическим структурам, обеспечив повышение глубинной изученности недр, являющейся основой для прогнозно-металлогенических построений. Получены новые данные и о строении фундамента арктических и дальневосточных морей.

Одним из наиболее значимых результатов регионального геологического изучения недр является оценка ресурсного потенциала территории страны с локализацией площадей, перспективных на обнаружение месторождений углеводородного сырья в шельфовой зоне Карского и Баренцева морей, месторождений твердых полезных ископаемых на Северо-Западе и Северо-Востоке страны, на севере Сибири и на Дальнем Востоке. По материалам геологосъемочных работ выделено и передано для дальнейшего изучения около 500 перспективных площадей.

Важное государственное значение имеет мониторинг состояния геологической среды, включающий изучение опасных эндогенных геологических процессов в сейсмоопасных и сейсмоактивных регионах страны и опасных

экзогенных геологических процессов и участков загрязнения подземных вод. В рамках мониторинга был выполнен обширный комплекс исследований на территории Большого Сочи.

В 2013 г. в результате батиметрических и геолого-геофизических работ в Северном Ледовитом океане Агентством подготовлен проект частичной заявки Российской Федерации на установление внешних границ континентального шельфа в Арктике. В случае одобрения заявки Комиссией при ООН по границам континентального шельфа Россия сможет претендовать на территорию континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны площадью 1,2 млн км². В пределах этой территории прогнозируются ресурсы углеводородного сырья объемом 5–10 млрд т условного топлива. Хочется верить, что заявка будет одобрена. Оптимизм внушает долгожданное положительное решение Комиссии ООН по заявке России на центральную часть Охотского моря. Сегодня мы с гордостью можем сказать, что усилиями геологов территория нашей страны увеличена на 50 000 км².

Приоритетными направлениями ГРР на углеводородное сырье в 2004–2013 гг. являлись:

- реализация Программы геологического изучения и лицензирования Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия);
- реализация Программы параметрического бурения в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия);
- работы на территории Уральского ФО и на континентальном шельфе РФ;
- работы по физической ликвидации экологически и технически опасных скважин нераспределенного фонда недр.

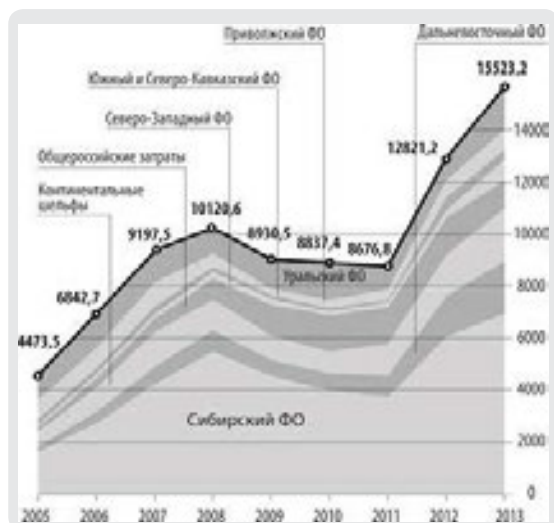


Рис. 4. Распределение затрат федерального бюджета на проведение ГРП на нефть и газ по регионам России в 2005–2013 гг., млн руб.



Рис. 5. Структура затрат федерального бюджета на проведение ГРП на ТПИ по направлениям работ в 2005–2013 гг., млн руб.

Всего в 2004–2013 гг. затраты на ГРП на нефть и газ из федерального бюджета составили 85,4 млрд руб. или более 44% суммарного объема государственного финансирования. Более 60% этих средств израсходовано на региональные сейсморазведочные работы 2D, еще около 20% – на параметрическое бурение. Объемы сейсморазведки МОГТ-2D составили 362 000 пог. м; параметрического бурения – 106 000 м (без 2013 г.). ГРП на углеводородное сырье проводились для уточнения геологического строения перспективных территорий нераспределенного фонда недр, локализации прогнозных ресурсов и подготовки лицензионных участков для выставления их на аукцион.

Основные затраты федерального бюджета пришлось на Сибирский федеральный округ (46% от общего объема финансирования, в 2013 году – 44%). На работы на континентальном шельфе было направлено 12% средств, в 2013 г. – 13% (рис. 4).

В Восточной Сибири важнейшей задачей ГРП на нефть и газ за счет средств федерального бюджета являлась подготовка перспективных лицензионных участков в зоне магистрального нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан. Регион труднодоступный, характеризуется очень сложными геологическими условиями, относительно невысокой плотностью ресурсов углеводородов на перспективных участках и промышленных запасов на месторождениях, неразвитой инфраструктурой и высокой стоимостью основных видов ГРП. В Республике Саха (Якутия) региональными ГРП выявлен перспективный Алдано-Майский прогиб рифейского возраста. В Красноярском крае подготовлены перспективные объекты для форми-

рующегося Юрубчено-Тохомско-Курумбинского центра нефтедобычи. Расширены перспективы нефтегазоносности зоны сочленения Курейской синеклизы с Байкитской и Непско-Ботуобинской антеклизмами.

Работы в Западной Сибири, которая еще долго будет оставаться основным регионом нефтедобычи в России, сосредотачивались в наименее изученных периферийных зонах бассейна. Важные геологические результаты были получены в Енисей-Хатангском прогибе, в западной части которого выделена крупная Новотаймырская зона нефтегазонакопления, сходная с Большехетской зоной, с которой связана группа Ванкорских месторождений. Исследовались также слабоизученные перспективные территории Гыданского полуострова, юго-восточные и южные окраинные зоны Западно-Сибирской провинции.

В качестве перспективного направления поисковых работ в Урало-Поволжье рассматривается Предуральский прогиб, включая зону передовых складок Урала. Значимые геологические результаты получены в северо-восточных и восточных районах Тимано-Печорской провинции (Косью-Роговская и Большесынинская впадины, гряда Чернышева) и в других нефтегазоносных бассейнах европейской части страны.

В последние годы велось активное изучение геологического строения акваторий внутренних и окраинных морей России. Практически все перспективные площади российских секторов южных морей переданы недропользователям. Завершается региональный этап изучения морей Дальнего Востока, а также южных частей Баренцева (Печорское море) и Карского морей.

Проведение аукционов и конкурсов в 2005–2013 гг.

Таблица 1

Полезные ископаемые	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Углеводородное сырье	233	269	309	134	291	322	244	221	90
Твердые полезные ископаемые	604	610	644	287	81	622	585	574	517
Подземные воды, грязи	57	97	85	40	9	0	0	77	32
ВСЕГО	894	976	1038	461	381	944	829	872	639

Остальная часть арктического шельфа характеризуется гораздо более низким уровнем геолого-геофизической изученности, поэтому основные объемы работ в настоящее время сосредоточены в акваториях северных морей.

В целом за период существования Роснедра в ходе работ за счет средств федерального бюджета локализовано более 50 млрд т у.т. прогнозных ресурсов углеводородного сырья категории $D_{\text{лок}}$, около половины которых – на континентальном шельфе РФ.

Всего в 2005–2013 гг. на территории РФ открыто 411 новых месторождений с запасами нефти и 75 – с запасами природного газа, одно из которых – Ангаро-Ленское в Иркутской области – по начальным запасам относится к уникальным объектам. Однако большая часть вновь открытых месторождений углеводородного сырья – мелкие. В 2013 г. Государственным балансом были учтены еще 30 новых месторождений углеводородного сырья. В результате ГРП на углеводородное сырье, проводимых за счет средств недропользователей, разведанные запасы нефти России выросли к 2013 г. относительно 2004 г. более чем на 5%, природного газа – почти на 3%.

Приоритетные направления ГРП на твердые полезные ископаемые в 2004–2013 гг.:

- работы в пределах ранее обоснованных центров экономического роста с использованием программных принципов планирования;
- концентрация основных объемов ГРП на высоколиквидные и остродефицитные стра-

тегические виды минерального сырья (золото, серебро, хром, марганец, рений и др.);

- выполнение международных обязательств и проведение работ по изучению Мирового океана, имеющих важное геополитическое значение;
- геолого-экономический анализ и переоценка прогнозных ресурсов; кадастровая оценка участков недр с целью вычленения активной части запасов, стоящих на Государственном балансе.

Общий объем затрат федерального бюджета на выполнение работ на твердые полезные ископаемые в 2005–2013 гг. составил 55,4 млрд руб. Геологическим изучением были охвачены территории более чем половины регионов России, работы осуществлялись с целью воспроизводства МСБ почти 50 различных видов ТПИ. В 2013 г. финансирование ГРП оказалось максимальным за весь период (9,56 млрд руб.), превысив показатель предыдущего года (7,22 млрд руб.) на треть (рис. 5).

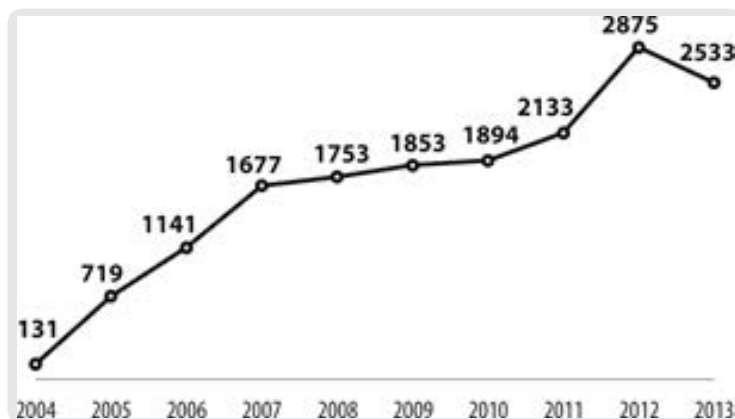
Важнейшим результатом геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые за счет средств федерального бюджета в последние годы явилось выделение в качестве самостоятельной металлогенической единицы Верхояно-Колымской золоторудной провинции и оценка ее минерально-сырьевого потенциала. Прогнозные ресурсы только Тарынского рудного поля в Республике Саха (Якутия) оцениваются более чем в 1000 т. Расширены перспективы сырьевой базы золота Урала, Северного Кавказа и ряда других регионов страны.

Еще одним крупным событием явилась локализация прогнозных ресурсов попутного золота в медно-порфировых объектах Баимской зоны в Чукотском АО. Работы на месторождении Песчанка показали, что по масштабу оруденения оно приближается к гигантам мирового класса, таким, как Грасберг в Индонезии и Пebbл на Аляске.

Высокая оценка сырьевого потенциала серебра в пределах Западно-Верхоянской провинции подтверждается подсчетом запасов металла на объектах Кимпиче-Берелехского рудного поля в Республике Саха (Якутия). Еще одним перспективным на серебро районом является Курдатское рудное поле.

Рис. 6.

Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых в 2004–2013 гг.



По железным рудам наиболее значимые результаты были достигнуты в Томской области, где на небольшой глубине было локализовано 4 млрд т прогнозных ресурсов высоких категорий слабо сцементированных оолитовых руд Бакчарской площади.

Ресурсы хромовых руд, позволяющие повысить обеспеченность отечественной промышленности собственным сырьем, оценены в регионах Приполярного и Южного Урала (Войкаро-Сынынский, Хабаровинский и Верблюжьегорский массивы), а также в Республике Тыва (Агардакский массив). Ресурсная база титана и циркония была создана в Северо-Кавказском ФО, в пределах Бешпагирского рудно-поля Ставропольской провинции.

Существенно расширены перспективы наращивания сырьевых баз цветных металлов. Важным результатом работ последних лет явилось выявление Ольховского медно-порфирирового проявления с попутным золотом. По масштабам оно находится на уровне крупнейших месторождений Тихоокеанского пояса.

Подготовлена и частично передана недропользователям большая группа мелких близповерхностных урановых объектов, пригодных для отработки способом кучного выщелачивания.

ГРП на уголь за счет средств федерального бюджета размещались, главным образом, в районах, где уголь является единственным или определяющим источником энергии для региональных нужд, и были направлены на формирование резервных сырьевых баз твердого топлива.

В Мировом океане велось геологическое изучение железо-марганцевых конкреций рудной провинции Клариян-Клиппертон Тихого океана; кобальт-марганцевых корок Магеллановых гор Тихого океана; а также глубоководных полиметаллических сульфидов Атлантического океана.

Приоритетными задачами ГРП на подземные воды в 2004–2013 гг. являлись:

- оценка ресурсного потенциала подземных вод: опережающие прогнозные и целевые региональные поисковые работы;
- поисково-оценочные работы для обоснования водоснабжения крупных городов и малых населенных пунктов РФ;
- обеспечение резервного водоснабжения населения на период чрезвычайных ситуаций;
- оценка ресурсного потенциала подземных вод для хозяйственно-питьевого водоснабжения населения в районах с напряженной водохозяйственной и экологической обстановкой;
- оценка состояния месторождений питьевых и технических подземных вод в нераспре-

деленном фонде недр с целью приведения их запасов в соответствие с законодательством и нормативными правовыми документами.

В 2005–2013 гг. финансирование геологоразведочных работ на подземные воды превысило 3,8 млрд руб. Прирост запасов подземных вод составил 5938 тыс. м³/сут, в том числе в 2013 г. – 980 тыс. м³/сут; среди новых объектов есть такие, которые могут быть использованы для водоснабжения крупных городов (Нижнего Новгорода, Волгограда, Новосибирска и др.).

Предоставление прав пользования недрами

В 2005–2013 гг. Федеральным агентством по недропользованию было проведено 7034 аукционов и конкурсов на право пользования недрами, в том числе, по участкам недр, содержащим углеводородное сырье – 2113; твердые полезные ископаемые – 4524; подземные воды и лечебные грязи – 397 (табл. 1). Суммарные разовые платежи по итогам аукционов и конкурсов в 2005–2013 гг., перечисленные в федеральный бюджет, составили 573,1 млрд руб. при бюджетном задании (прогнозе) 472,1 млрд руб., выполнение составило 121%.

Одновременно Роснедра совместно с Росприроднадзором контролирует деятельность недропользователей в части соблюдения условий лицензионных соглашений, что включает рассмотрение представлений Росприроднадзора о нарушении условий пользования недрами, направление недропользователям уведомлений о невыполнении условий лицензий и досрочное прекращение права пользования недрами.

Роснедра ведет работу по установлению факта открытия новых месторождений всех полезных ископаемых, кроме общераспространенных, и выдает соответствующие свидетельства. Агентство рассматривает заявки на получение лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых по результатам геологоразведочных работ, выполняемых за счет средств недропользователей. В 2004–2013 гг. по таким заявкам выдано 385 лицензий.

Важными функциями Федерального агентства по недропользованию являются проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, материалов технико-экономических обоснований кондиций, коэффициентов извлечения нефти и газового конденсата, проектов геологоразведочных работ и глубокого бурения на нефть и газ. Тенденция роста объемов работ по государственной экспертизе запасов (рис. 6) устойчиво сохраняется на протяжении всего периода существования агентства. 