

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Государственное
стимулирование развития
газовой и торфяной отрасли.
Рекомендации парламентских
слушаний

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 346.7:622.641
ББК 65.304
Я 40

Авторы:

В. А. Язев, депутат Государственной Думы, заместитель Председателя Государственной Думы;

М. Н. Ермолович, заместитель директора Российского газового общества, помощник депутата Государственной Думы.

Я 40 **Государственное стимулирование развития торфяной отрасли. Рекомендаций парламентских слушаний.**— М.: Издание Государственной Думы, 2011 г.— 96 с.

Первая часть книги содержит обзор и анализ основных законов и нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в отношении добычи и использования торфа. Рассмотрен федеральный и региональный опыт. Подробно освещены рекомендации ряда конференций, совещаний и парламентских слушаний. Рассмотрены исходные варианты проектов федеральных законов о торфе. Представлены дополнительные рекомендации авторов, которые могли бы упорядочить подходы к формированию нормативно-правовой базы для развития торфяной отрасли.

Вторая часть посвящена актуальным проблемам законодательства, возникающим в связи с развитием добычи природного газа на континентальном шельфе Российской Федерации.

УДК 346.7:622.641
ББК 65.304

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Часть I. Вопросы правового обеспечения развития торфяной промышленности	6
Торф — уникальное сырье для экономики	8
Торф в жизни России	11
Торф в советский период	13
Торфяные болота и почвы	18
Торф в России сегодня	25
Торф в федеральном законодательстве	36
Торф в региональном законодательстве	46
Конференции и парламентские слушания	60
Законопроект «О торфе»	71
Итоговые рекомендации	75
Часть II. Актуальные задачи развития правового обеспечения добычи природного газа на континентальном шельфе	80
Новые меры государственной поддержки развития проектов газодобычи на континентальном шельфе	80
Основное содержание парламентских слушаний от 30 мая 2011 года	80
Законопроект о развитии газодобычи на континентальном шельфе	94

ВВЕДЕНИЕ

В деятельности Государственной Думы Федерального Собрания пятого созыва по развитию энергетического законодательства отчётливо выделяются две тенденции, направленные на оптимизацию структуры топливно-энергетического баланса и укрепление энергетической безопасности страны.

Первая связана с обеспечением минерально-сырьевой базы газодобывающей отрасли. Основные газоносные провинции на территории постепенно истощаются, центры газодобычи смещаются на север, на восток, при этом всё больше перспективных месторождений находятся в зоне арктического и дальневосточного шельфов. Формирование новых центров газодобычи требует комплексного решения проблем развития промышленных отраслей, транспортной и социальной инфраструктуры в районах Арктики, Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Рыночная экономика предполагает наличие конкуренции, экономическую привлекательность бизнес-проектов для инвесторов, устойчивое поступление в бюджет налоговых и таможенных платежей от компаний, использующих принадлежащие государству недра. В условиях Крайнего Севера и Якутии в структуре затрат практически все элементы объективно завышены относительно других регионов добычи, которые климатически и географически расположены более выгодно. Поскольку крупнейшие месторождения природного газа расположены в разных странах, рента, связанная с более выгодным климатическим и географическим расположением мест добычи не может быть перераспределена в пользу менее благоприятных в этом отношении регионов. Частично компенсировать разницу может обмен активами между добывающими газ компаниями, что предполагает, расширенное обоюдывыгодное международное экономическое сотрудничество. Однако на данном этапе регионализация рынков природного газа снижает привлекательность месторождений, расположенных в арктической зоне.

Поэтому без конкретных шагов со стороны государства, направленных на упрощение и удешевление административных и таможенных процедур, на разумное снижение налогов и пошлин, бессмысленно говорить о конкурентоспособности российского природного газа при наличии его поставок в Европу с Ближнего Востока, Северной Африки, Южной Америки и стран Азиатско-Тихоокеанского региона, а также альтернативных источниках энергии — угле, уране и возобновляемой энергии.

Российская ситуация осложнена тем, что исторически сохранилась относительно невысокая цена на природный газ по сравнению с его ценой в Европе и в Америке. Реализация газа на внутреннем рынке пока не обеспечивает достаточной инвестиционной базы для выполнения всего комплекса работ по освоению арктических месторождений.

Другая тенденция связана с увеличением доли в региональном энергетическом балансе местных ископаемых и возобновляемых энергоно-

сителей. Она выражается, прежде всего, в развитии объектов малой распределённой энергетики. Раньше для такой энергетики дополнительно использовали термин «несетевая энергетика», однако сегодня в мире малая энергетика, базирующаяся на разнообразных источниках и технологиях извлечения энергии из окружающей среды, активно включается в распределительные сети наравне с крупными объектами энергогенерации и при этом пользуется дополнительными льготами со стороны государства.

Для России автономная энергетика всегда была актуальна, прежде всего в теплоснабжении. Базовыми энергоносителями традиционно считались древесина и торф. Россия располагает гигантскими запасами данных энергоресурсов, распределённых достаточно равномерно по территории страны, за исключением зон вечной мерзлоты, где требуются более мощные и концентрированные источники энергии. Наличие значимого сектора местной энергетики важно для обеспечения энергетической и общей безопасности страны, и устойчивости экономики в чрезвычайных ситуациях. Биомасса в виде торфа, древесины и сельскохозяйственных отходов весьма выгодна для достижения указанных целей, поскольку эти ресурсы возобновляемы и являются хорошим сырьём для получения топлива с высоким удельным энергосодержанием и возможностью его транспортировки на значительные расстояния.

Торф в энергетике нашей страны занимал существенное место, особенно в советское время. Практика добычи и использования торфа показала необходимость участия государства в становлении отрасли. Это подтверждается и опытом крупнейшего мирового производителя торфа — Финляндии. Особенность торфа в том, что в сложных ситуациях он может быть добыт без привлечения специальных механизмов и перевезён на небольшие расстояния с использованием любых транспортных средств. При этом в ряде случаев торф сам может служить топливом для транспорта, в частности, железнодорожного. Дискуссии последних лет продемонстрировали неоднозначное понимание существующего федерального и регионального законодательства участниками отношений в сфере добычи и использования торфа. Также обнаружена незаконченность формирования правовой базы, что понятно, так как все базовые кодексы — Лесной, Водный, Земельный были приняты не так давно, причём в то время, когда торфяная отрасль практически прекратила своё существование.

В данной книге авторы старались просуммировать и выполнить анализ по правовому сопровождению двух обсуждаемых тенденций, во-первых, чтобы подвести итог деятельности российского парламента по этим направлениям в период работы Государственной Думы пятого созыва и, во-вторых, чтобы передать Государственной Думе нового созыва полезные идеи и рекомендации, которые не были по разным причинам воплощены в разных нормативно-правовых актах.

Часть I

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТОРФЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

«Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.11.2009 г. № 1715-р) отмечает недостаточное использование местных видов топлива в региональных энергетических балансах, хотя критериев достаточности не приводит. Одним из наиболее важных и перспективных местных источников топлива стратегия признает торф, который может быть востребован для удовлетворения коммунально-бытовых нужд, а также потребностей сельского хозяйства и смежных отраслей. Эффективное использование торфа на теплоэлектростанциях возможно только при выходе на относительно крупные масштабы потребления торфа и модернизации оборудования энергетических объектов. При этом часть добываемого торфа будет востребована химической промышленностью. Энергетическая стратегия подчёркивает, что для формирования торфяной отрасли потребуется соответствующая нормативная правовая база и рациональная система государственной поддержки торфяной промышленности. Стратегия без какого-либо обоснования считает целесообразным увеличить долю торфа в топливно-энергетическом балансе торфодобывающих регионов до 8–10 процентов, этим снизить долю привозных энергоресурсов и повысить устойчивость энергообеспечения, и укрепить региональную энергетическую безопасность. Во многих российских регионах промышленная добыча торфа возможна, поэтому, если будет обоснована целесообразность его крупномасштабного потребления промышленностью и сельским хозяйством, то сформируется существенный инвестиционный потенциал для развития машиностроения и рынка услуг торфяной отрасли. Можно было бы создать высокорентабельную и высокопроизводительную торфяную промышленность, машиностроение для добычи и переработки торфа, а также технологии предварительной и окончательной его химической переработки. Однако при разработке планов и программ нельзя игнорировать мировой опыт, необходимо тщательно просчитать совокупный эффект от использования торфа как энергетического источника.

Многие торфяные поля, подготовленные в советский период для работок, но брошенные из-за свертывания добычи торфа в стране, становятся очагами опасных лесных пожаров. Меры, направленные на предотвращение и быстрое подавление пожаров на торфяниках, должны быть определены и реализованы безотлагательно.

Также не следует забывать об особом свойстве торфа как резервного энергоносителя, который может быть востребован в чрезвычайных ситуациях и добыт без применения сложных технологий, что исторически

доказано Россией и Финляндией. Для этого в энергетике в обычных условиях должна быть определённая доля энергии, вырабатываемой из торфа, а также предусмотрены меры быстрого наращивания его добычи и использования в чрезвычайных ситуациях, причём не только для энергетики, но и для сельского хозяйства.

При обсуждении на различных совещаниях, конференциях и парламентских мероприятиях по торфу постоянно возникает вопрос о необходимости государственного регулирования отношений, связанных с его разведкой и использованием. Но, скорее всего, проблема не только в правовой неурегулированности, но и в экономической нецелесообразности развития торфяной отрасли в сложившихся экономических условиях. Один из главных потребителей торфа — сельское хозяйство не обеспечивает крупномасштабного спроса, а импорт сельскохозяйственной продукции Россией возрастает. В энергетике доминируют газ, уголь и атомная энергия. Низкий спрос на продукцию на основе торфа, низкая доходность их производства при низкой производительности труда сдерживают развитие торфяной отрасли в гораздо большей степени, чем пустоты и противоречия в законодательстве. Кроме того, торф менее выгоден для дальнейшей перевозки, чем, например, уголь. Химическая промышленность в России также находится на низком уровне и не готова к вовлечению в производство больших объёмов торфа.

Специалисты и представители органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации тем не менее убеждены в наличии долгосрочной перспективы торфяной отрасли.

Возрождение торфодобычи потребует выполнения новых научных исследований и конструкторских разработок. В частности, одной из главных проблем торфодобычи является обезвоживание торфа. Сырой торф содержит около 90 процентов воды, товарный — около 40 процентов. Просушка торфа под открытым небом приводит к испарению больших объёмов воды, делает процесс зависимым от климатических и сезонных условий. Устранение зимних перерывов в работе предприятий торфяной отрасли могло бы существенно улучшить их экономические показатели. Кроме того, стало бы возможным и рентабельным использование торфа в более северных районах страны. Сезонный характер и полевые технологии делают добычу торфа похожей на разновидность сельскохозяйственных работ, поэтому многие меры поддержки сельхозпроизводителей могут быть перенесены на торфодобытчиков.

В настоящей работе описана практика Государственной Думы разработки предложений для совершенствования торфяного законодательства. Примечательным является активное использование парламентариями потенциала профессиональных некоммерческих организаций, например, Российского торфяного и биоэнергетического общества (председатель наблюдательного совета В. А. Язев), осуществление частно-

государственного партнёрства, позволяющего всесторонне подготовить проблему для её решения органами законодательной и исполнительной государственной власти. Эта информация дополнена историческим контекстом, а также показом связи с другими ветвями законодательства, в частности, о почве и болотно-водных угодьях. Накопленный опыт будет полезен для дальнейшего продвижения проблемы к её решению депутатам следующего созыва Государственной Думы.

Торф — уникальное сырьё для экономики

Из торфа может быть получено около 70 видов продукции самого различного назначения. Сегодня его используют в сельском хозяйстве и животноводстве, медицине, биохимии и энергетике. Развитие современных производственных технологий позволяет получать с применением торфа плодородные грунты для выращивания пищевых растений, удобрения, стимуляторы роста растений, изоляционные и упаковочные материалы, активированный уголь, графит и тому подобное.

Он используется для выработки электроэнергии и получения тепла, применяется в сельском хозяйстве как удобрение, как средство для улучшения качества почвы, а также в качестве подстилки для домашнего скота. Торф обладает уникальными свойствами, и его не могут заменить никакие другие компоненты. Прежде всего, у него высокая впитывающая способность, помогающая удерживать в почве много воды и питательных веществ. Лучше всего для этого годится низинный торф, реже — переходный или верховой, который, соответственно, лучше использовать в энергетических целях. Компостирование торфа с навозом — одним из приёмов увеличения выхода органических удобрений. Присутствие торфа в почве сокращает потери содержащегося в навозе азота и переводит часть азотистых соединений торфа в более доступную для растений форму. При компостировании резко уменьшается кислотность торфа. Для приготовления компостов можно использовать все виды торфа: верховой, переходный или низинный. Из торфа производят активированный уголь, резину, смазки, медицинские препараты (стероиды и антибиотики), физиотерапевтические аппликаторы — торфяные ванны и препараты.

Торфу отводят промежуточное положение между ископаемыми и возобновляемыми источниками энергии. В качестве топлива используют кусковой торф, брикеты, пеллеты и термобрикеты. Торфяные брикеты производятся прессованием в штемпельных прессах фрезерного торфа, предварительно высушенного в сушилках пневмогазового типа. Торфяной термобрикет — прессованный бертинаг, полученный путём высокоскоростного пиролиза торфа (473-573 К), обеспечивающего снижение на 10 % содержания кислорода в горючей массе топлива и, соответственно,

относительное повышение содержания углерода. При этом теплота сгорания повышается до 21–23 МДж/кг (обычный брикет — 17 МДж/кг, щепа — 2,4 МДж/кг, каменный уголь — 27 МДж/кг). Газификация торфа позволяет повысить термический коэффициент полезного действия энергетических установок, в которых он применяется.

Газификация торфа — перспективное направление переработки торфа. Её необходимо сочетать с перспективными технологиями добычи и транспортировки для получения комплексного эффекта. Газификация торфа позволяет также использовать его для получения энергии в топливных элементах на основе твёрдых электролитов. Торф применяется для сушки и копчения ячменя при изготовлении шотландского виски.

Торф нетоксичный, широкодоступный, дешёвый природный сорбент-ионообменник, легко поддающийся механической и химической обработке. Вследствие развитой поверхности и наличия углеводородокисляющих микроорганизмов может служить как сорбентом нефтяных компонентов, так и их деструктором. Сорбционная ёмкость торфа по отношению к нефти зависит от степени разложения и составляет для верховых торфов 8–10 грамм, для низинных — 3–6 грамм нефти на 1 грамм абсолютно сухого вещества торфа. Он обеспечивает высокую эффективность извлечения ионов тяжёлых металлов из промышленных и речных стоков и значительно дешевле традиционных ионообменных материалов. Торфяные субстраты можно регенерировать или сжигать с попутным извлечением металла.

Исторически объёмы мирового производства торфа существенно изменялись. По данным Агентства энергетической информации министерства энергетики США в 1935 году оно составило лишь 23 миллиона тонн, в 1939 году даже упало до 4,8 миллиона тонн, но к 1983 году выросло до 380 миллионов тонн. К 1991 году оно снизилось до 170, а в 1992 году возможно за счёт прекращения добычи в республиках Советского Союза, резко упало до 29 миллионов тонн и сегодня не превышает 25 миллионов тонн в год. Для мировой энергетики это незначимая величина. В США с начала 70-х годов прошлого века производство торфа находилось в интервале 0,55–0,7 миллиона тонн, а общее годовое потребление — от 1,0 до 1,4 миллиона тонн. На Аляске добывается примерно 182 тысяч тонн. Во Флориде сосредоточено 78 процентов годовой добычи торфа. В США торф в основном используется в сельском хозяйстве, в целом в мире около 65 процентов добываемого торфа сжигается для получения тепла и электроэнергии.

Ежегодный оборот мирового торфяного рынка оценивается более чем в 350 миллионов долларов США.

В Европе торф ежегодно потребляют в объёме 3,4 миллиона тонн нефтяного эквивалента; технически извлекаемые и экономически рентабельные запасы топливного торфа составляют около 1,6 миллиарда тонн нефтяного эквивалента. В зависимости от страны запасов торфа может хватить

в одних случаях на 50 лет, а в других даже на сотни лет. В наиболее крупных масштабах торф используют Финляндия, Ирландия, Беларусь, Швеция. Беларусь ежегодно добывает примерно 2,6 миллиона тонн торфа, Финляндия — 9,1; Россия — 1,4. В Финляндии доля торфа в энергобалансе страны достигает 5–7 процентов, в Швеции и Эстонии 1,9 и 0,7 процента соответственно. В Финляндии в районе Пересейняйоки в 1976 году построен завод проектной мощностью 30 тысяч тонн торфяного кокса в год, использующий в качестве сырья мелкокусковой торф верхового типа, степень разложения около 30 процентов, зольностью — 1,6–3,5 процента, влажностью 35–45 процентов. В Швеции проводятся исследовательские работы, связанные с получением метанола через газификацию торфа.

Подсчитано, что метанол, полученный из 2 миллиона тонн торфа, может заменить 15 процентов бензина, потребляемого в стране. По примеру Финляндии, в Швеции намечалось организовать собственное производство кокса и активированного угля, учитывая, что мировой спрос на него в связи с проблемой охраны окружающей среды может резко возрасти. Фирма «ASEA» проводила исследования в 1985 году по искусственному обезвоживанию торфа методом мокрой карбонизации с производством прессованного торфяного топлива — «пеллет». В США разработана долгосрочная программа исследований в области газификации торфа с основной задачей выработки из него заменителя природного газа. Одна из задач программы — биогазификация торфа непосредственно в торфяной залежи. Торфяной кокс производится и используется в металлургии, для получения активных углей, а также в химической промышленности (в ФРГ) и в качестве коммунально-бытового топлива (в Финляндии).

В мировом экспорте продукции из торфа выделяются три страны: Германия, Нидерланды, Бельгия. Несмотря на то, что торф там не добывают (исключая Германию), они являются лидерами по экспорту торфа и торфяных смесей. Эти страны в довольно больших объёмах перерабатывают импортированный (в том числе из России) торф в торфяные смеси сельскохозяйственного назначения и затем экспортируют его во многие страны мира. Очевидно, Россия, как мировой лидер по запасам торфа и, в недалёком прошлом, лидер по его добыче и использованию, могла бы участвовать в мировом рынке продукции на основе торфа и оптимально вовлекать его в энергетику и сельское хозяйство.

Для преференций по использованию биотоплива страны Европейского Союза ввели с 2004 года акцизы на нефтепродукты, природный газ, электроэнергию, уголь и кокс, освободив при этом от налога древесину и торф. Выгодные возможности для расширения использования биотоплив создаёт торговля квотами на выбросы парниковых газов. В Финляндии ещё в 1975 году была принята государственная программа развития торфяной отрасли (в Финляндии тогда добывался 1 миллион тонн торфа, в то время как в РСФСР — более 90 миллионов тонн торфа). В настоящее время

в Финляндии энергетический торф и древесина не рассматриваются как альтернативное топливо, и производителям энергетического торфа и древесины не предоставляются специальные поощрения для стимуляции их деятельности как производителей альтернативных энергоресурсов. Частично их деятельность может попадать под действия различных специальных программ, таких как, например, государственные (муниципальные) дотации на возмещение затрат по приобретению дизельного топлива для выполнения торфозаготовительных работ и перевозки биоэнергетических ресурсов. При этом осуществляется жёсткий контроль за целевым использованием выделяемых дотаций.

Значительным стимулом в развитии производств местных видов топлива, обеспечивающим стабильный рост производственных показателей, является деятельность государства в развитии дорожной, энергетической, социальной и других инфраструктур.

Таким образом экономическая и техническая возможность вписать торфяную отрасль в экономику убедительно доказан как мировым опытом, так и опытом нашей страны.

Торф в жизни России

Применение торфа в России имеет давнюю историю. Значение этого биогенного материала понимал Пётр I. В век электричества торф претерпел своё второе рождение. В 1913 г. Россия по производству промышленной продукции занимала в мире пятое место, по добыче угля — шестое, нефти — второе, а по добыче торфа — первое. В сложные периоды становления России торф становился стратегическим местным ресурсом. Он эффективно использовался в период индустриализации России, в период подъёма сельского хозяйства, широко применялся в топливной, химической, металлургической промышленности и так далее. Торф добывался не только для топливных целей, приготовления торфяной подстилки и различных видов органических и органоминеральных удобрений, которые являлись традиционной продукцией торфяной промышленности, но также для производства горного воска, углей, биологически активных веществ, грунтов для выращивания овощей и цветов, субстратных плит, торфоблоков и другой продукции для сельского хозяйства, композиционных материалов для чёрной и цветной металлургии, препаратов для производства красителей, для приготовления бальнеологических компонентов, используемых в медицине, и так далее.

В ноябре 1915 года в своём докладе «Областные электрические станции на торфе и их значение для Центрального промышленного района России» Г. М. Кржижановский говорил: «В торфяных болотах Центрально-промышленного района мы имеем колоссальные запасы

местного топлива для многих десятков областных станций, могущих в течение столетий разносить по своим электропередам живительные импульсы света и двигательной энергии. Действительность властно толкает нас в этом направлении, и нам придётся жестоко поплатиться, если мы не услышим её зова». Немного ниже в докладе можно прочесть и другие слова Г. М. Кржижановского: «Но практикам торфяного дела известно, что, несмотря на видимую простоту и примитивность операций, быть может, ни в одной области техники не было столько разочарований для новаторов, столько напрасно потраченных усилий и средств!». Глеб Максимилианович Кржижановский участвовал в строительстве первой в России электростанции на торфе. В 1920 году был председателем Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО), руководил строительством первых советских электростанций, занимал должность председателя Госплана (1921–1930 гг.)

Сезонность добычи торфа создавала много проблем для становления этой промышленной отрасли. В 1914 году в Центральной России торфяной сезон продолжался 70–72 дня, во время Первой мировой войны — 50–60 дней, а в 1921–1922 годах — 43–33 дня. Труд на торфоразработках всегда был очень тяжёлым и вредным для здоровья. На одном из торфяников общества «Электропередача» в 20-х годах было занято 6–7 тысяч рабочих, из них 2000 женщин и 300 — подростков. За смену женщины поднимали до 300 пудов тяжести, их сезон продолжался не как у мужчин, а 120–130 дней — до окончания сушки и вывоза готового торфа на продажу. Больных в бараках, как пишут, было постоянно 120–130 человек, амбулаторных больных ежедневно — около 160 человек, из них 50 процентов с малярией. Нередко на торфоразработках возникали забастовки из-за неудовлетворительных питания и бытовых условий. Позднее труд женщин на торфодобыче запретили. Очевидно, механизация, охрана труда и здоровья работников торфяной отрасли должны быть в поле зрения законодателей.

Под Петербургом добычу торфа вели также силами сезонных рабочих, которых приказчики вербовали из сёл и деревень Вологодской, Костромской и Витебской губерний (в основном молодых девушек). Для них строили специальные посёлки. Синявинские торфоразработки осуществлялись силами австро-венгерских военнопленных Первой мировой войны. В 1914 году близ старинного села Синявино была создана артель из военнопленных, которая заготавливала резной торф. Готовую продукцию гужевым транспортом отправляли на ситценабивную фабрику акционерного общества в Шлиссельбург. В «сталинский» период на Колыме «механизация работ по добыче, переработке песков и руды охватывала весьма незначительный процент от всего объёма работ». Мускульная вскрыша торфов при добыче золота в 1938 году составила 5 173,5 тысяч кубометров, а экскаваторами — всего 800,3 тысяч кубометров.

Колхозники, как правило, не могли покупать торф, который считался стратегическим топливом для советской промышленности, но, следует отметить, что сельское население торф особо не жаловало. Дрова считались более чистым и эффективным топливом, без деловой древесины хозяйство также было немислимо. А торфяные болота народ неизменно связывал с нечистой силой, зловонием и болезнями. С ними боролись по мере сил для оздоровления местного климата, уменьшения поголовья комаров и гнуса, расширения пахотных площадей, улучшения качества лесов и для прокладки дорог.

Торф в советский период

Поучительным может оказаться изучение опыта добычи и использования торфа в советский период, поскольку СССР был мировым лидером по этим показателям.

При Наркомате земледелия с 1917 по 1946 годы существовали уполномоченные органы исполнительной государственной власти — Управление землеустройства и мелиорации, а также Управление мелиорации и торфа. Был издан «Декрет о разработках торфяного топлива» от 20.04.1918 г. Декрет устанавливал, что «все разрабатываемые залежи, а также оборудование торфяных разработок не подлежат запретам к выработке торфа или обложения налогами со стороны местных организаций».

Местные органы Советской власти получали право разрабатывать торфяные болота под общим контролем Главного торфяного комитета Отдела топлива Высшего совета народного хозяйства. На местные Советы рабочих и крестьянских депутатов возлагалась обязанность оказывать всяческое содействие правильной эксплуатации торфяных болот, беспрепятственной вывозке торфа и пня, доставке и охране на местах продовольствия для торфяных рабочих и прочее. Нарушители декрета и распоряжений Высшего совета народного хозяйства подлежали суду революционного трибунала.

В это же время был создан Главный торфяной комитет, который просуществовал до 1999 года, центральной задачей которого было максимальное использование существующих торфяных хозяйств в сезон текущего года путём снабжения их продовольствием, оборудованием, персоналом, урегулирование вопросов правового характера и общего контроля торфяных работ. Главный торфяной комитет должен был совместно с Комиссариатом земледелия производить обследование и учёт торфяных залежей страны.

«Главный торфяной комитет организует и эксплуатирует новые государственные торфяные предприятия, ведёт контроль над всеми разработками торфяного топлива и способствует улучшению и развитию

добывания и использования торфяного топлива путём финансирования и технического содействия торфодобывающим предприятиям; организует испытательные станции, специальные школы и курсы, музей, а также выпускает периодические и другие издания по торфяному делу, действуя во всех этих отношениях совместно с Комиссариатом земледелия, не раздробляя единой работы».

Все торфяные болота, как земельные площади, передавались в ведение Комиссариата земледелия. Торфяные болота наделялись государственным статусом земель особой категории. Главный торфяной комитет, выбрав торфяную залежь, обращался в Комиссариат земледелия с предложением передать ему данную залежь для разработки. В случае несогласия Комиссариата земледелия вопрос передавался для окончательного разрешения в Совет Народных Комиссаров. Высший совет народного хозяйства составлял подробные планы и проекты использования торфяной залежи вместе с необходимым количеством прилегающих угодий, потребных для организации хозяйства по торфодобытию и подлежащих отведению Комиссариатом земледелия. Это учреждение имело право контроля над разработками торфяных площадей, в целях обеспечения возможности сельскохозяйственной эксплуатации площадей по окончании разработки на них торфа. В состав Главного торфяного комитета включался представитель Комиссариата земледелия с решающим голосом и представители Комиссариатов труда, продовольствия и путей сообщения с совещательными голосами.

Торфяная геология развивалась как самостоятельная ветвь геологоразведочной отрасли, поэтому в странах бывшего СССР сформировались внутриотраслевые методические подходы к разведке месторождений торфа, были разработаны специальные нормативно-правовые документы. Они обеспечивали функционирование торфяной отрасли в условиях общегосударственной и колхозной собственности, несмотря на многие несовершенства.

В частности, запасы оценивались в основном статистическим методом. Неточным, в смысле эффективности использования торфяной залежи, было оконтуривание месторождений, выделение площадей и блоков с различными типами, видами и категориями сырья. Не проводилась технико-экономическая оценка месторождений, как для всех других видов полезных ископаемых. Торфоразведочные работы проводились, как правило, без учёта геологических, технологических, экологических, экономических, правовых и других факторов, определяющих реальные возможности и перспективы освоения месторождений.

Тем не менее торфяные ресурсы России были настолько хорошо изучены, что торфяная промышленность могла бы нормально развиваться до 2020 года. В 1968 году Государственным проектно-изыскательским и торфоразведочным институтом «Гипроторфразведка» выпущен последний «Атлас торфяных ресурсов».

Наибольшей проблемой торфяной отрасли было привлечение рабочей силы. Снабжение ею торфоразработок в сезон 1928–1929 годов производилось исключительно органами труда. Для торфяных разработок он нанимался в сезон 1928–1929 годов 100 тысяч рабочих (56 тысяч в сезон 1927–1928 годов). Из-за нехватки рабочих намеченная программа добычи торфа была выполнена лишь на 75 процентов, причём по Украине на 55 процентов, по Уралу на 50 процентов. Текущая рабочая сила в течение торфяного сезона составляла по разным районам от 30 до 70 процентов. Постановлением ЦИК СССР № 10, СНК СССР № 458 от 30.06.1931 г. «Об отходничестве» для привлечения колхозников и единоличников на работу по контракту в государственной промышленности (на лесозаготовку, на сплав леса, на торфоразработку и рыбную путину) предоставлялись различные льготы — освобождение от отчислений с заработка в общественные фонды колхоза; первоочередное предоставление работы после возвращения в коллективное хозяйство, выделение части урожая при его распределении колхозникам-отходникам по таким же ценам как для остальных добросовестно работающих колхозников. В соответствии с договором колхозники-отходники должны были обеспечиваться жильём и продовольствием, им оплачивался проезд к месту работы и обратно.

Народному комиссариату земледелия Союза ССР и советам народных комиссаров союзных республик поручалось организовать преимущественное снабжение сельскохозяйственными машинами тех колхозов, которые выделяют значительное количество отходников-колхозников. Советам народных комиссаров союзных республик поручалось для таких хозяйств установить преимущества при организации школ и других культурно-просветительных учреждений, яслей, детских домов и тому подобное. Потребительская кооперация обязана была установить преимущества при выделении средств и оборудования для организации социально-бытовых учреждений (столовых и тому подобное) для тех колхозов, которые дают наибольшее количество отходников. Перечисленным льготами пользовались те колхозы, которые обеспечивали действительное выполнение договоров, заключённых с хозяйственными органами о выделении рабочих-отходников или о содействии их вербовке. Но результаты вербовок оказались чрезвычайно неблагоприятными. Руководители колхозов не хотели отпускать физически сильных колхозников, поскольку плановые показатели колхозу устанавливались весьма высокими.

Так, например, план I квартала 1931 года вербовки 25 тысяч рабочих для Донбасса был выполнен только на 50 процентов, вербовка в РСФСР 88 тысяч рабочих для ряда важнейших строек была выполнена на 13,4 процента, план вербовки 213 тысяч рабочих для торфоразработок был выполнен к 25 апреля 1931 года, то есть за 10 дней до начала сезона, лишь на 56,8 процента. В марте 1933 года Постановление «Об отходничестве» было отменено. Советские промышленные предприятия направляли на

заготовку торфа рабочих по разрядке так же как и для оказания, так называемой, шефской помощи селу. Тем не менее производство торфа росло, в частности и за счёт улучшения условий быта на торфоразработках, улучшения оплаты за труд, а также за счёт механизации работ и перехода на добычу торфа фрезерным способом.

В советский период велись активные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы для создания и внедрения новых технологий и производства специального оборудования для добычи, переработки и использования торфа, готовились рабочие, инженерные и управленческие кадры. Отрабатывались технологии гидравлической, экскаваторной и фрезерной добычи, а также технологии переработки торфа в эффективные топлива путём газификации, брикетирования и гранулирования.

Доля торфа в топливном балансе электростанций СССР с 13,1 процента в 1923 году поднялась к 1928 году до максимума — 41,4 процента, но в 1940 году из-за роста использования каменного угля она составила уже только 20 процентов, а к 1985 году упала до 9,2 процента. При указанной отрицательной динамике потребление энергетического торфа продолжало увеличиваться до 1970 года (27,9 миллиона тонн). Вначале это объяснялось резко возросшей ролью торфа как надёжного и экономичного местного топлива для 7 новых тепловых электростанций общей мощностью 150 МВт, предусмотренных Государственным планом электрификации России (планом ГОЭЛРО) к строительству в промышленно-развитых областях европейской части страны.

Впоследствии число электростанций на торфяном топливе увеличилось и достигло к 1965 году по России — 35, а по СССР в целом — 58. В конце 80-х годов прошлого столетия в бывшем СССР добыча торфа составляла 160–180 миллионов тонн в год, в том числе на крупных торфопредприятиях добывалось 67–80 миллионов тонн в год, а с учётом сельскохозяйственных и мелиоративных организаций — 93–100 миллионов тонн в год. При этом 80–90 процентов торфа использовалось в сельском хозяйстве и 10–20 процентов — в качестве топлива и сырья для перерабатывающих предприятий. Расход топливного торфа на 28 электростанциях составлял 5,5 миллиона тонн. В последующие годы объёмы добычи торфа постоянно снижались — до 1,4–1,7 миллиона тонн в год. В 70-е годы в энергетических целях в России использовалось примерно 20–25 миллионов тонн фрезерного торфа, около 1 миллиона тонн сжигалось в котельных и 2 миллиона тонн уходило на производство топливных брикетов. Общая мощность выработки теплоэнергии на торфе составляла около 3 ГВт.

Республиканское законодательство уделяло торфу существенное внимание. В Законе РСФСР от 09.07.1976 г. «Об утверждении Кодекса РСФСР «О недрах» содержалось немало норм, разрешающих использование торфа гражданам, предприятиям и организациям. Исполкомы поселковых, сельских Советов народных депутатов наблюдали за пра-

вильной разработкой месторождений общераспространённых полезных ископаемых и торфа. Опытно-промышленная разработка месторождения полезных ископаемых или его части, а также разработка месторождений торфа и пресных подземных вод в соответствии с Кодексом осуществлялись без представления горного отвода. Месторождения торфа для разработки предоставлялись в порядке, устанавливаемом Советом Министров РСФСР. При этом одновременно решался вопрос о предоставлении земельного участка в соответствии с Земельным кодексом РСФСР. Предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам предоставлялось право пользования недрами в пределах предоставленных им земельных участков с целью добычи для своих хозяйственных и бытовых нужд общераспространённых полезных ископаемых, торфа и пресных подземных вод без предоставления горного отвода. Колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия, учреждения и организации в пределах предоставленных им земельных участков могли разрешать членам колхозов, работникам совхозов, а также другим гражданам, проживающим в сельской местности, добывать общераспространённые полезные ископаемые и торф для своих хозяйственных и бытовых нужд. Добыча в этих случаях общераспространённых полезных ископаемых разрешалась открытым способом, без применения взрывных работ, глубиной разработки до двух метров, без права продажи добытых полезных ископаемых.

Предписывалось осуществлять разработку месторождений торфа для нужд сельского хозяйства, получения продуктов механической, химической и биохимической переработки торфа, а также топлива. Разработка небольших месторождений торфа производилась в первую очередь для удовлетворения коммунально-бытовых нужд населения и сельского хозяйства. При разработке месторождений торфа требовалось оставлять придонный (защитный) слой торфа на вырабатываемых площадях в соответствии с нормативами. Разработка месторождений торфа должна была производиться способами, обеспечивающими возможность использования отработанных площадей в сельском, лесном или рыбном хозяйстве. Запрещалась добыча торфа карьерным способом, за исключением добычи кускового торфа для коммунально-бытовых нужд населения.

В прошлые годы в России накоплен большой научный и практический опыт в области термической переработки торфа. В 30-х — 50-х годах на торфяном газе работал ряд стекольных и керамических предприятий; его использовали такие крупнейшие предприятия тяжёлой промышленности как Уралмаш, Уралвагонзавод и Первоуральский новотрубный завод.

В советский период сельскохозяйственные предприятия приобретали торф за госбюджетные средства. После 1988 года дотации начали ограничиваться, а затем были вообще отменены, вследствие этого объёмы приобретаемого сельским хозяйством торфа, а затем и его добыча начали бы-

стро сокращаться. Добыча торфа по России за десятилетие 1981–1991 гг. снизилась: для сельского хозяйства — в 2,8 раза, на топливо — в 7,8 раза и в целом — в 3,2 раза. Остановка торфяной отрасли в 90-е годы привела к выбытию из эксплуатации около 300 тысяч гектар освоенных и подготовленных к разработке производственных площадей торфяных залежей.

В 90-е годы прошлого столетия большинство торфодобывающих предприятий самоликвидировались из-за нерентабельности производства в условиях галопирующей инфляции и резкого снижения спроса. Если в конце 80-х годов прошлого столетия добыча торфа в бывшем СССР составляла 160–180 миллионов тонн в год, то за 1998 году в России было добыто лишь 2,2 миллиона тонн торфа.

Исторический опыт нашей страны в добыче и использовании торфа, а также в регулировании возникающих при этом отношений показывает реальную выгоды при умелом подходе и отсутствии более рентабельных альтернатив, а также свидетельствует о необходимости использовать высокопродуктивные, щадящие природу технологии и специализированные машины. Без этого создание мощной и рентабельной торфяной отрасли невозможно.

Торфяные болота и почвы

Залежи торфа занимают около 3 процента суши планеты, причём из них 85 процентов расположены в России, Канаде, США и Индонезии. Примерно 10 процентов из существующих в мире торфяных болот реально могут быть использованы для добычи торфа. В них содержится до 60 процентов пригодного к добыче сырья.

Торфяным болотом обычно считают залежь, толщина торфа на которой составляет не менее 30 см (недренированная) или не менее 20 см (дренированная). Оценки толщины слоя торфа и содержания в нём углерода затруднены. Средняя толщины слоя оценивается примерно в 1,5 м, другие оценки дают 2,3 м. Толщина тропических торфяных залежей существенно больше. Общая оценка запасов торфа — от 6000 до 13 800 миллиардов кубометров. Этот объём консервирует примерно 300–695 миллиардов тонн углерода. Доступными и экономически оправданными для добычи считают примерно 5 миллиардов тонн. Оценивается сухой вес, так как обычно добываемый торф содержит до 90 процентов воды, хотя и «сухой» торф содержит 40–50 процентов.

Относительная влажность торфяной залежи составляет 90–96 процентов по объёму. Например, в торфяниках Западной Сибири законсервировано около 1000 км³ влаги. Из расчёта, что прирост торфяной залежи составляет от 0,4 до 1,0 мм в год, в ней на каждом квадратном километре площади ежегодно консервируется ещё до 1000 тонн воды. Всего в торфяных ресурсах мира содержится 4,3 тысяч км³ воды. Торфяные болота являются удивительной

природной системой для накопления пресной воды. Торфяной слой хорошо сохраняет холод, что ускоряет конденсацию водяного пара из воздуха, а высокая гидрофильность торфа позволяет хорошо удерживать воду.

Болота составляют по данным государственного учёта около 8 процентов земельного фонда Российской Федерации. А по экспертным оценкам болота и заболоченные земли с наличием торфа занимают не менее 20 процентов территории страны. В среднем на земном шаре за последние 10 тысяч лет прирост заболоченных площадей составляет 658 км² в год, а заболоченность общей площади суши — около 4,4 процента.

Если верховые торфяные залежи, питающиеся атмосферными осадками, достаточно автономны, то низинные — питаются либо грунтовыми, либо поверхностно-приточными с суходолов, либо паводочными — менее автономны и находятся в большой зависимости от состояния влагооборота территории. Поэтому в основе рационального использования торфяных ресурсов находится состояние водного баланса территории.

Болота поглощают углекислый газ существенно эффективнее, чем лесные массивы. Но в то же время они выделяют метан, от 4 до 16 г на 1 кв. м болота в летний сезон, а парниковый эффект метана, как известно, в 5–10 раз выше, чем углекислого газа. Осушение и разработка торфяных месторождений предотвращают поступление метана в атмосферу, а при искусственном заболачивании выработанного торфяника связывается в 3–4 раза большее количество углекислого газа, чем в естественном болотном массиве.

Торфяное болото является комплексным природным объектом, влияющим на водный и геохимический режимы прилегающих территорий, а также их микроклимат. На торфяных болотах сосредоточены водные, земельные, биологические, геологические ресурсы. Техногенные нарушения болот — добыча торфа, осушение и прочее могут привести к потерям не только экономического характера.

Торфяные болота — объект интереса и деятельности многих отраслей — топливной, химической промышленности, лесного, водного, сельского и охотничьего хозяйства, строительства, добычи полезных ископаемых, охраны окружающей среды, рекреации и туризма.

Деятельность разных отраслей по отношению к торфяным болотам не согласована, поэтому необходимо долгосрочное планирование на основе предварительных оценок и прогнозов. Торфяные болота являются объектом деятельности и регулирования со стороны различных ведомств так же с несогласованной в отношении болот нормативно-правовой базой.

Осушенные торфяные болота требуют особого контроля, так как могут стать источниками экологических бедствий, включая торфяные пожары, наводнения и пыльные бури.

Пожары на торфяных болотах 2010 года привлекли широкое внимание к этому аспекту природопользования, были приняты различные правовые

акты федерального, регионального и муниципального уровней. По состоянию на начало августа 2010 года, в России пожарами было охвачено около 200 тысяч га в 20 регионах. Торфяные пожары были зафиксированы в Московской, Свердловской, Кировской, Тверской, Калужской и Псковской областях.

Пожары 1972 года охватили более десятка областей в центральной части страны на площади в 1,8 миллиона гектаров. В то засушливое лето возникло более 40 тысяч лесных пожаров. Горели более 650 тысяч гектаров леса, около 35 тысяч гектаров торфомассивов, 4900 штабелей торфа. В пик развития пожаров к борьбе с ними было привлечено около 360 тысяч человек, в том числе более 100 тысяч военнослужащих. В Подмосковье сгорело 19 деревень, погибло 104 человека. В Горьковской области огонь уничтожил 460 тысяч гектаров леса, в Марийской автономной республике — 195 тысяч га, в Московской и Пензенской областях — по 25 тысяч га. Пожарная опасность на торфоразработках была бедой и в начале двадцатого века. Например, летом 1914 года начался пожар на торфяных болотах «Товарищества Морозова с сыновьями». Сильный ветер перебросил пламя и на соседнее торфяное болото. В результате огнём было уничтожено 100 штабелей готового торфа в количестве 150 тысяч пудов, 500 сажен узкоколейной железной дороги, линия электропередач, несколько пожарных машин.

Наибольшее количество болот — 101,2 миллиона га (71,9 процента) расположено на землях лесного фонда. Таким образом, лесное хозяйство является основным фондодержателем болотных, заболоченных и переувлажнённых земель. Лесной фонд Российской Федерации находится в ведении трёх министерств — природных ресурсов, сельского хозяйства и обороны. Следует также заметить, что в лесном фонде выделен гидролесомелиоративный фонд (96,391 миллиона га), составляющий 43,5 процента от его общей площади. Основная цель лесосушительной мелиорации — повышение производительности лесов и улучшение качества выращиваемой древесины.

Правовое регулирование использования и охраны водно-болотных угодий (ВБУ) как сложных комплексных природных объектов, является проявлением многих отрицательных свойств отраслевого подхода. Нормы, регламентирующие использование и охрану ВБУ, разбросаны по ряду правовых массивов отдельных отраслей (не менее чем в 150 документах различного статуса) — в земельном, лесном, административном, природоохранном, аграрном, водном, налоговом законодательстве, в законодательстве о недрах, о животном мире, об особо охраняемых природных территориях и других. Каждый раздел законодательства рассматривает лишь отдельные компоненты ВБУ в отрыве от условий единого природного комплекса и при этом преимущественно с ресурсной точки зрения. Роль и значимость ВБУ как единых экосистем, обеспечивающих стабильность различных экологических параметров (от водного баланса и климатических условий до популяционной стабильности, сохранения генети-

ческих ресурсов и обеспечения социально-экономической стабильности прилегающих территорий) в действующем законодательстве не учтена. Стыковка норм в актах различной ведомственной принадлежности часто не обеспечена, а иногда содержит прямые противоречия.

На проходившей в 1999 г. всероссийской конференции «Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации» была поддержана идея разработки **проекта федерального закона об охране и устойчивом использовании водно-болотных угодий**. Это положение нашло закрепление и в «Стратегии сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации». Подготовка проекта закона была включена в рабочий план Комитета по экологии Государственной Думы. Работа над проектом закона началась в 2000 году по инициативе Wetlands International и WWF. В работе приняли участие эксперты из различных организаций. В 2001 году была подготовлена Концепция закона и предварительная его структура. В Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (ВНИИпрокуратуры) был подготовлен альтернативный вариант проекта закона. Благодаря координации со стороны Wetlands International, WWF и ВНИИпрокуратуры разрабатывались совместные варианты Концепции и текста закона. Приняв их за основу, Комитет по экологии Государственной Думы своим решением от 15 ноября 2001 г. одобрил Концепцию проекта закона и утвердил состав рабочей группы по его разработке.

В 2003 году Министерство природных ресурсов Российской Федерации опубликовало программу Международного бюро по сохранению водно-болотных угодий «Основные направления действий по сохранению и рациональному использованию торфяных болот России». Документ разработала экспертная группа в соответствии с решением международного совещания «Проблемы сохранения и рационального использования торфяных болот России» (25 января 2001 года, Москва) при поддержке Российской программы Международного бюро по сохранению водно-болотных угодий. Документ был направлен на содействие выполнению международных обязательств Российской Федерации, следующих из требований Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение (Рамсарская конвенция). Документ является вкладом в выполнение условий Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Рамочной конвенции ООН по климату (1995 г.) и положений Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440).

В указанных документах говорилось о необходимости комплексного изучения торфяных болот как природных объектов; совершенствовании понятийного аппарата в области организации природопользования на торфяных болотах; создании межотраслевых ГОСТов понятий, связан-

ных с торфяными болотами; инвентаризации и составления кадастра ресурсов торфяных болот; о разработке объективных критериев определения границ болота и питания болота; об осуществлении мониторинга водных ресурсов; разработки методики оценки запаса углерода в болотах; оценки растительных и охотничьих ресурсов; ведении геологоразведки, изучении социального значения болот; разработке методики и создании комплексного кадастра торфяных болот и их ресурсов.

Также предусматривалось обязательное экономическое регулирование использования торфяных болот, управление ресурсами торфяных болот и оптимизация технологий их использования, разработка методик комплексной оценки эффективности инвестиционных проектов сохранения и рационального использования торфяных болот и их ресурсов. Намечались основные мероприятия по обеспечению сохранения и рационального использования торфяных болот: совершенствование правовых механизмов охраны и использования; мероприятия в социальной сфере; в сфере экономики; в сфере управления.

Для совершенствования правовых механизмов регулирования водно-болотных угодий согласно Программе необходимо: выполнить анализ текущего законодательства в области регулирования отношений при использовании торфяных болот; обеспечить соответствие природно-ресурсного и природоохранного федерального законодательства, регулирующего отношения в сфере использования и охраны торфяных болот, его понятийной базы, исключить противоречия в требованиях к пользователю; учесть особенности торфяных болот как природного объекта и объекта комплексного использования при разработке федерального закона «Об охране водно-болотных угодий»; обеспечить нормативную базу для внедрения комплексного природопользования на торфяных болотах; принять активное участие в работе органов Рамсарской конвенции, использовать разработанные Конвенцией механизмы, методы и предлагаемые ресурсы для содействия сохранению и рациональному использованию торфяных болот.

К неотложным мерам по сохранению торфяных болот Программа относит: разработку предложений по устойчивому использованию торфяных болот для включения в соответствующие федеральные и региональные целевые программы; разработку прогноза сохранения и рационального использования торфяных болот по основным регионам России на период до 2020 (2030) года; реализацию комплекса мер по обеспечению пожарной безопасности на торфяных болотах с приоритетом регионов с повышенной угрозой торфяных пожаров, проведением анализа повторяемости пожаров; выявление наиболее пожароопасных торфяников; осуществление превентивных мер пожарной охраны торфяников; возобновление мониторинга и контроля состояния мелиоративных и противопожарных систем на освоенных торфяниках; осуществление модельных проектов по

рекультивации и восстановлению водно-болотных угодий; обеспечение внеочередного финансирования рекультивации нарушенных торфяников на наиболее пожароопасных участках земель государственного фонда; осуществление сдачи в аренду (приватизации) земель, выработанных торфяников и неиспользуемых торфяных разработок; сохранение сетей существующих болотных стационаров системы Роскомгидромета, РАН.

В сентябре 2005 года в Твери состоялось совещание «Проблемы рационального природопользования на торфяных болотах России», резолюция которого отдаёт приоритет не энергетическому использованию торфяных болот, а экологическим аспектам их сохранения. Совещание предложило рассматривать болота как фактор социально-экономического развития страны и регионов — внедрять региональный подход в планирование природопользования на болотах, обеспечить нормативно-методическую базу для социально-экономической оценки болот, как составной части планирования, обеспечить механизм интегрированного управления торфяными болотами с учётом комплексного характера их природных ресурсов, определить правила поведения на болотах, в том числе пересмотр нормативов по организации весенней охоты на торфяниках.

Участники совещания призвали предотвращать потерю ресурсов торфа в результате его спонтанной минерализации; разработать нормативную базу по учёту ущерба от потери ресурсов торфа в результате неправильного управления экосистемами, в том числе пожаров; обеспечить нормативно-методическую основу для учёта и провести инвентаризацию выработанных и разрабатываемых торфяников; внедрить реестр объектов торфодобычи и обеспечить ответственность собственников за целевое использование ресурсов и обеспечение экологической безопасности объектов, долгосрочное планирование добычи торфа на основе прогноза потребности в энергетике и сельском хозяйстве; внедрение методов сертификации в области торфодобычи.

В области использования торфа для целей энергетики рекомендовалось обратить внимание на необходимость регионального подхода при планировании использования ресурсов торфа в энергетике, определяя регионы, где этот тип использования является безальтернативным; внедрение более глубокой переработки торфа и создание более эффективного топлива на его основе. Эта позиция противоречит взглядам сторонников расширения торфодобычи, которые считают первостепенным федеральный подход к данной проблеме. Интересным является мнение участников совещания о целесообразности отказа от использования земель на торфах для сельского хозяйства в пользу увеличения использования торфа как химического продукта.

В Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприрода России) 9 ноября 2010 года состоялось открытие Третьего всероссийского совещания «Торфяные болота России: актуальные

проблемы сохранения и рационального использования». По словам заместителя директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности А. Амирханова, торфяные болота традиционно используются по узкоотраслевому принципу — как земельный участок, участок лесного фонда или воспроизводства биоресурсов, как водный объект или участок недр. «Между тем торфяные болота — целостный природный объект, имеющий особое значение для формирования гидрологических процессов и газового состава атмосферы, сохранения биоразнообразия, научных исследований, экологического туризма и традиционного природопользования», — отметил А. Амирханов, подчеркнув важность комплексного подхода, в том числе к обеспечению противопожарной безопасности.

На совещании вновь было привлечено внимание к базовому документу «Основные направления действий по сохранению и рациональному использованию торфяных болот России», который утверждён ещё в 2002 году. Данный документ стал частью выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсарской) в части выполнения резолюции VIII.17 «Глобальный план действий по сохранению и разумному использованию торфяных болот». В мероприятии участвовали представители Минприроды России, администрации Тверской области, Международной организации по сохранению водно-болотных угодий Wetlands International, института лесоведения РАН, ФГУП ФЦГС «Экология», Российского торфяного общества, Тверского государственного технического университета, Восточно-Европейского института торфяного дела (г. Тверь), Представительства программы развития ООН в России, Фонда Микаэля Зуккова (Германия).

2 февраля 2011 г. исполнилось 40 лет Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях (ВБУ), принятой в Иране в городе Рамсар и ратифицированной 160 странами мира. Рамсарская конвенция является одним из первых международных глобальных соглашений в сфере сохранения живой природы. Основной целью Конвенции является сохранение и рациональное использование ВБУ. В сфере внимания Конвенции находятся болота, в том числе, торфяные, различные виды водоёмов, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров. Это источники пресной воды, природные «очистители» среды от многих загрязнений, и, как правило, естественные резервуары, позволяющие смягчать волны половодий. В настоящее время на территории России находится 35 ВБУ международного значения. Ранее на территории РСФСР международный статус имели 3 ВБУ.

Учитывая необходимость сохранения и устойчивого использования ресурсов водно-болотных угодий и в соответствии с Конвенцией, Минприроды России в настоящее время проводит работу по совершенствова-

нию отдельных положений о ВБУ, их границах, порядке природопользования и охране объектов международного значения.

В ноябре 2010 году на сайте Рамсарской конвенции были опубликованы некоторые документы указанной Конвенции на русском языке. Их перевод осуществлён по запросам специалистов из русскоговорящих стран, в том числе, России. Многие эксперты единодушны, что в отношении торфа должна быть сформирована государственная доктрина, которая расставила бы приоритеты потребительским качествам торфа, которых у него немало. Ряд специалистов исходят из того, что Россия богата энергоносителями и технологиями преобразования и использования энергии, поэтому не очевидно, что энергетические качества торфа должны ставиться выше экологических и биологических качеств торфяных болот.

В истории России с давних времён делались попытки приучить население к торфу, но оно выбирало дрова, каменный уголь, керосин, мазут, природный газ, атомную энергию. В свете теорий борьбы с глобальным потеплением часто говорят о механизмах консервации парниковых газов. Но известно, на суше лучшего консерванта продуктов разложения органики, чем торфяные болота, на нашей планете не найти. Попытки выдать торф за возобновляемый источник энергии, использование которого, якобы, не приводит к увеличению выбросов парниковых газов, не должны запутывать, так как, во-первых, сжигая торф, мы не создаём нового поглотителя парниковых газов, а во-вторых, добывая его, мы, кроме того, уничтожаем сам поглотитель в виде торфяного болота, то есть уменьшаем поглощающую поверхность из-за деградации болота и консервирующий объём за счёт извлечения торфа. Темпы прироста биомассы гораздо выше темпов прироста торфа.

В связи с борьбой против глобального потепления на торфяные болота указывают как на мощный источник парниковых газов. Однако если подходить к этому односторонне и чрезмерно бороться с глобальным потеплением, то недостаток парниковых газов в атмосфере нашей планеты может вызвать глобальное похолодание. Программа использования болот должна быть комплексной, а добыча торфа есть только специфическая и ограниченная часть их использования.

В экономических целях важно различать правовые механизмы для торфяных болот как биосферного объекта и как месторождения торфа. Главное, чтобы придание того или иного статуса торфяному болоту, осуществлялось на основе глубокого анализа и долгосрочных программ развития.

Торф в России сегодня

На территории 63 субъектов Российской Федерации зарегистрировано 21186 месторождений торфа, общие запасы которых составляют около 38,3 миллиарда тонн, а прогнозные запасы — в 140 миллиардов тонн. Ежегод-

ный прирост торфа оценивается в 250 миллионов тонн. В России торфяные залежи занимают около 1,4 миллиона кв. км. Из них 85 процентов расположены в Сибири. Балансовые запасы торфа размещены на территории страны неравномерно: в Европейской части сосредоточено 34,9 процента на Урале, в восточных районах страны — 65,1 процента их общей величины. Наиболее богаты торфом экономические районы: Западно-Сибирский (52,4 процента), Северный (17,5 процента) и Уральский (12,7 процента); существенно истощены запасы торфа в традиционных районах торфодобычи: Центральном (6,4 процента) и особенно в Волго-Вятском (2,4 процента).

В России сегодня интерес к добыче и использованию торфа проявляют около 20 субъектов Российской Федерации, в том числе Кировская, Тверская, Новгородская Ленинградская области, Республика Карелия. За последние 10 лет цена на топливный торф выросла примерно в 3 раза, а цена сельскохозяйственного торфа росла быстрее, чем топливного. Поэтому правовому регулированию добычи и использования сельскохозяйственного торфа следует уделить специальное внимание, поскольку в энергетике торф не является ключевым продуктом, а в сельском хозяйстве, особенно в части улучшения качества почв предприятий закрытого грунта ему альтернативы нет.

Статистика по торфу недостаточно полна и точна, поскольку внерыночный оборот сельскохозяйственного торфа существенно превышает рыночный. Характерной тенденцией для торфяного бизнеса является повышение интереса к нему со стороны крупных компаний.

Балансовые запасы добычи торфа на уровне прогнозных показателей для 2020 года ограничены только по старым торфодобывающим районам — Центральному (в среднем 40–45 лет) и Волго-Вятскому (10–12 лет). Но по остальным экономическим районам они превышают 100 и более лет. Во всех регионах, включая традиционно торфодобывающие, доля общей площади неосушенных болот значительно превышает минимально допустимую для добычи величину.

До 2020 года добыча торфа для всех видов его использования возможна в основном на базе ранее осушенных болот и разрабатывавшихся площадей, подлежащих расконсервации. В Республике Карелия и в Архангельской области общая площадь болот, осушенных для всех целей, прогнозируется в пределах 14 процентов и 8 процентов, а неосушенных — не менее 86 процентов и 92 процентов.

При соблюдении правил и условий пользования болотами для добычи торфа, обводнении выработанных торфяных участков, экологи уверены, что деятельность торфяных предприятий негативного влияния на окружающую среду и режим водно-болотных угодий не окажет. Более того, за счёт меньшего содержания серы, замещение каменного угля торфом на электростанциях, в котельных и в бытовых печах позволит уменьшать объёмы твёрдых отхо-

дов и выбросов в атмосферу и уменьшить загрязнение окружающей среды.

Таким образом, для замены торфом дальнепривозных и более дорогих углей на действующих электростанциях, ранее предназначавшихся для работы на торфяном топливе, могут быть расконсервированы производственные болотные площади и восстановлена на них добыча фрезерного топливного торфа в объёме 15 миллионов тонн. В настоящее время подготовленные для добычи месторождения используются лишь на 14 процентов.

В обеспеченных торфом, но энергодефицитных северных регионах — в Республике Карелия и Архангельской области достаточна добыча местного торфа, в объёмах от 1,5 до 2,3 миллиона тонн для использования на новых ТЭЦ мощностью 20–30 МВт и котельных. Для расширения использования кускового торфа как местного бытового топлива его годовая добыча может быть доведена до 3 миллионов тонн, а производство торфяных брикетов — до 950 тысяч тонн (с потребностью в торфе до 2 миллиона тонн).

Таким образом, в России, по мнению специалистов, возможно доведение годового энергетического использования торфа до 22 миллионов тонн без осушения новых болотных участков на период до 2020 года. Минимальный вариант годовой добычи торфа оценивается в 11 миллионов тонн к 2020 году.

Владимирская область имеет программу добычи, переработки и использования торфа до 2016 года. Добычу топливного торфа в области намерены увеличить в 10 раз и достичь 180 тысяч тонн в год. Планируется строительство двух заводов по производству торфяных брикетов и гранул мощностью 12 тонн, в частности производство и реализация до 50 тысяч кубометров в год сельскохозяйственного и садового торфа.

На территории Томской области выявлены 1444 торфяных месторождения с общей площадью залежей 7 988 209 га и с суммарными запасами и прогнозными ресурсами торфа 30,7 миллиардов тонн. В 1986–1995 гг. предусматривалось построить десять крупных высокомеханизированных торфопредприятий. Удалось ввести в действие лишь пять из них: Барабинское, Орловское, Ишкольское, Аркадьевское и Гусевское. Создание остальных торфопредприятий было прекращено на стадии проектирования из-за явной их нерентабельности в условиях рыночной экономики.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО), кроме заболоченных земель и болот, расположено 2176 торфяных месторождений с площадью в промышленных границах 13 182 393 га и запасами 4 497 1031 тысяч тонн торфа (свыше 312 миллиардов кубических метров естественной влажности), что составляет примерно 25 процентов российских и 10 процентов мировых запасов торфа. Все эти месторождения имеют государственную регистрацию, кадастровый номер, наименование, нулевую и промышленную границы торфяной залежи, а также утверждённые балансовые или прогнозными оценённые запасы торфа. В округе для экологических нужд ежегодно добывается примерно 2–3 миллиона кубических метров

торфяного сырья, и по этой причине Ханты-Мансийский округ является не только крупнейшим регионом по запасам торфа, а также занимает второе место (после Московской области) по его добыче. Вместе с тем в «Государственном балансе запасов полезных ископаемых Российской Федерации» на 01.01.2002 г., опубликованном Российский Федеральный Геологический Фонд Министерства природы и экологии Российской Федерации, сведения о добыче торфа на территории ХМАО отсутствуют.

Постановление правительством Республики Карелия от 09.06.1987 г. № 333 «О комплексной программе повышения плодородия почв в Республике Карелия на 1997–2000 года» (II этап) была утверждена программа, которая стала основой для возрождения торфяной отрасли в последние десятилетия. К важнейшим задачам программа относит: обеспечение прироста гумуса в почве, повышение уровня питательных веществ, улучшение мелиоративного состояния ранее осушенных земель. В этих целях намечается довести добычу и использование торфа до 1400 миллионов тонн (1997–120, 1998–400, 1999–450, 2000–500 тысяч тонн). Для этих целей дополнительно осушить 0,3 тысяч га торфяных месторождений для последующей добычи на них торфа для нужд сельского хозяйства. В период 1993–1995 годов планировалось производство 1400 тысяч тонн торфа, но было выполнено только 344 тысячи тонн. Для сравнения, только в период 1986–1990 годов ежегодно добывалось и использовалось в среднем по 450 тысяч тонн торфа. Таким образом программа ставила целью восстановить утраченный уровень добычи и использования торфа.

Распоряжением от 28.02.2007 г. № 72р-II правительство Республики Карелия одобрило региональную целевую программу «Активное вовлечение в топливно-энергетический комплекс Республики Карелия местных топливно-энергетических ресурсов на 2007–2010 годы» и решило внести её на утверждение в Законодательное собрание Республики Карелия. Распоряжением также рекомендовалось органам местного самоуправления муниципальных образований принять участие в финансировании мероприятий Программы за счёт местных бюджетов и иных источников. Мероприятия Программы предусматривали, в частности, подготовку площадок по добыче торфа, организацию закупок машин и механизмов для добычи торфа и получения щепы; организацию добычи торфа и щепы с постепенным увеличением объёмов до 262,5 тысяч тонн условного топлива; реконструкцию и модернизацию существующего котельно-печного оборудования для использования местных видов топливных ресурсов; создание условий для появления новых рабочих мест, прежде всего, путём развития торфяной промышленности республики и её инфраструктуры; организацию проведения научного мониторинга семинаров и поездок по обмену опытом, разработки научно-технических решений, обучения специалистов, участие в развитии научно-исследовательских и опытно-конструкторских

работ в Топливно-энергетический комплекс Республики Карелия, создании благоприятного климата для инновационных разработок.

Программа нацелена на использование, прежде всего, энергетического потенциала биомассы. В 2005 году в коммунальной энергетике республики потреблялось 183,2 тысяч т.у.т. древесного топлива и 1,0 тысяч т.у.т. торфа. Если в 2005 году в республику завозилось до 77 процентов потребляемого топлива, то в 2008 году уже 87 процентов. Имея колоссальные ресурсы местного биологического топлива, Республика Карелия их весьма слабо использует не только для повышения эффективности и обеспечения сырьевой надёжности энергетики жилищно-коммунального хозяйства, но и для формирования на своей территории добавленной стоимости, для привлечения инвестиций в освоение и использование топливной биологической массы, включая её глубокую переработку для использования на внутреннем рынке и поставок за рубеж в облагороженном виде (пеллеты, брикеты).

Торфяники занимают в Карелии площадь, равную 5,45 миллиона гектаров (31 процент от общей площади территории республики). Площадь болот в Республике Карелия — 3,54 миллионов гектаров, 20 процентов из них исследовано и признано пригодными для промышленных разработок. Общий объём исследованных полезных запасов торфа составляет более 2 миллиардов тонн.

Однако, несмотря на большое количество торфяных месторождений, сектор промышленного производства торфа находится только в стадии становления и не относится к ведущим отраслям экономики республики. По данным Карельского научного центра Российской академии наук ежегодный естественный прирост торфа составляет около 5,7 миллионов кубических метров. Осушенные торфяные месторождения представлены в основном землями государственного земельного фонда, государственного лесного фонда, земли запаса, земли в собственности сельскохозяйственных предприятий. Земли государственного земельного фонда в основном не используются, а земли лесного фонда не осушены. В Программе содержится оценка запасов торфа в годах в расчёте на потребность отдельных муниципальных районов. Для ряда районов запасов торфа хватает более чем на 1000 лет. Понятно, что к таким запасам следует относиться с должным экономическим уважением.

Запас местных топливно-энергетических ресурсов выражен неравномерно, с преобладанием торфяных ресурсов — 84 процента, отходы лесозаготовок — 9 процентов и дрова — 7 процентов. При потреблении республикой в 2005 году 785 926 тонн условного топлива, энергетический потенциал торфа для ежегодного потребления составил 2 767 933 тонн условного топлива или 352 процента от потребности республики, потенциал отходов лесозаготовок составил 288 284 тонн условного топлива или 37 процента потребности Республики Карелия и дровяной потенциал — 224 575 тонн условного топлива или 29 процентов потребности.

Общий потенциал местного топлива составляет свыше 3 миллионов тонн условного топлива или 385 процентов, в котором преобладают дрова — 87,89 процента. В целом в коммунальной сфере по данным программы за 2005 год топочный мазут занимал 32 процента, каменный уголь — 17,3 процента, природный газ — 19,9 процента, дрова — 20 процентов, торф — 0,1 процента. Для использования торфа была приспособлена лишь одна котельная. В 2008 году структура потребления топлива изменилась. На природный газ уже приходилось 51 процента, мазут — 23 процента, уголь — 13 процентов, дрова и щепа — 10 процентов, торф — 1,2 процента.

Первый этап Программы (2007–2008 годы) — выполнение основного блока тактических мероприятий по подготовке торфоплощадок для добычи топливного торфа, произвести закупки необходимой торфодобывающей техники и техники для переработки древесного сырья в топливную щепу, строительство и реконструкцию источников теплоснабжения в соответствии с планом работ.

Второй этап (2008–2010 годы) — реализация стратегических мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого роста производства и эффективного использования местных видов топлива для нужд коммунальной энергетики Республики Карелия. Государственная помощь осуществляется, в частности, через бюджетные кредиты, которые распределяются по итогам конкурса. Развитие торфяной отрасли планировалось осуществлять через крупные торфодобывающие предприятия.

В Республике Карелия действуют: Закон Республики Карелия от 28 ноября 2005 года № 924-ЗРК «О порядке предоставления недр и пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»; Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых (утверждён постановлением правительства Республики Карелия от 10.03.2006 г. № 275р-П). Государственный заказчик Программы — Госкомитет Республики Карелия по реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

В 2009 году была принята «Региональная стратегия развития топливной отрасли Республики Карелия на основе местных энергетических ресурсов на 2011–2010 годы» (утверждена распоряжение правительства Республики Карелия от 14.10.2009 г. № 405р-П). В стратегии много места уделено торфу. Помимо энергетической ценности торфа программа делает акцент на неэнергетическом применении торфа и его компонентов в виде сельскохозяйственного торфа — за счёт исключительной способности связывать жидкости (до 600–800 литров на 1 кубический метр); в виде подстилконого материала (продукция востребованная, в том числе и на экспорт); для

производства сельскохозяйственных удобрений и прессованных форм для рассады; теплоизоляционных и строительных блоков, обладающих низкой теплопроводностью, высокими бактерицидными, противорадиационными и ионизирующими свойствами, высокой пожарной безопасностью; произведённых на основе торфа активированных углей, жидких горючих веществ и технического спирта; косметологических и парфюмерных средств на основе торфа (указанное производство получило наиболее широкое распространение в Финляндии); использование торфа в практической медицине в виде торфяных ванн и обертываний; производства торфяного текстиля.

Стратегия от 2009 года указывает, что 31 процент территории республики занимают торфяники. Практически все они (более 95 процентов) включены в государственный лесной фонд. При этом торфяники разделены на две категории: открытые болота, включающие как полностью безлесые, так и болота с редким древостоем (меньше 40 кубических метров древесины на 1 гектар; заболоченные леса (запасы древесины более 40 кубических метров на 1 гектар). Мощность торфа при этом не указывается, хотя в облесенных болотах мощность слоя торфа составляет несколько метров, а в заболоченных лесах лишь 20–30 сантиметров. Таким образом, стратегия справедливо указывает, что классификация торфяных залежей должна быть более детальной.

Запасы торфа исследованных болот Республики Карелия в границах промышленной залежи оцениваются более 2100 миллионов тонн (при 40 процентной влажности). Общие данные по запасам торфа в Республике Карелия и на сегодняшний момент весьма ограничены: 6 процентов болот исследовано детально; 3 процентов болот исследовано с детальностью, составляющей 80 процентов; 16 процентов болот исследовано с детальностью, составляющей 50–60 процентов; 75 процентов болот — прогнозные данные. Если раньше исследования торфяных залежей производились в основном для ведения сельского хозяйства, то современные исследования и оценка торфяных залежей направлены для решения в большей степени энергетических задач.

Руководители и специалисты большинства карельских организаций, обеспечивающих производство и потребление местных видов топлива, в период 2007–2009 годы прошли в рамках международного проекта «Карельский торф: добыча и экспорт» обучение по финской модели поставок торфа на местные рынки. Согласно этой модели в начале заготовительного периода потребитель делает авансовый платёж — 10 процентов от суммы договора; в ходе заготовки торфа по акту заготовленного топлива делаются платежи до 55 процентов от суммы договора; в ходе поставок торфа потребителю последний оплачивает 30 процентов суммы договора, а окончательные платежи в сумме 5 процентов осуществляются после выполнения поставок.

Главным препятствием для развития производства местных видов топлива стратегия считает высокую финансовую затратность начальных этапов выполнения работ по формированию производственно-сырьевой

базы. Особенно высоки финансовые затраты на ремонт (подготовку) торфоплощадок и приобретение специализированной техники. Подготовительный период составляет около трёх лет. Значительны затраты времени на проектно-изыскательские работы, экологическую экспертизу, оформление лицензий на недропользование. Для сокращения сроков их оформления стратегия рекомендует рассматривать заявки на право пользования недрами по упрощённому порядку оформления лицензий на пользование торфяными месторождениями для осуществления торфодобычи для котельных жилищно-коммунального комплекса.

Также рекомендуется привлекать на условиях подряда опытные организации на выполнение работ по ремонту (подготовке) торфоплощадок и производству энергетического торфа с использованием технических средств и оборудования подрядчиков. При достаточной близости торфодобычи к котельной и при наличии у последней складских площадок позволяет вести добычу обычным карьерным способом с использованием экскаваторов и вывозкой торфа естественной влажности непосредственно к котельной, приготовлением на площадке у котельной с просушкой по выстилающим технологиям и складированием готового топливного торфа непосредственно у котельной.

Это также позволит снизить транспортные затраты при подвозке торфа в осенне-зимний период к котельной. Рекомендуется развивать аренду специализированной техники и оборудования, в том числе за рубежом; практиковать лизинговые схемы приобретения специализированного оборудования и техники; для замены привозного топлива на местное применять комбинированное сжигание каменного угля с энергетическим торфом. Получаемую при этом экономию финансовых средств на закупках топлива за счёт разницы в цене на уголь и торф возможно направлять на дальнейшее развитие производства местных видов топлива.

На начальном этапе становления отрасли одним из главных условий успешного развития производства и использования местных видов топлива стратегия считает инициативу и непосредственное участие органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия при сотрудничестве с региональными и федеральными структурами исполнительной власти. Проекты замещения привозного угля или мазута на торф быстро окупаются, но только после начала полномасштабного использования. На начальном этапе поддержка органами исполнительной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия является не только необходимым, но и обязательным условием их успешного осуществления. На наш взгляд представляется разумным формирование местной энергетики, особенно котельных, на основе сжигания смешанного (угольного) и местного (торф, отходы, щепа) в определённой пропорции. В чрезвычайных условиях эти установки легко смогут перейти на использование только местного топлива. Для

Карелии торф и отходы древесины, а также стандартное топливо на их основе может быть доходной статьёй экспорта в соседние скандинавские страны.

В Республике Бурятия выявлено 84 торфяных месторождения с площадью 31 542 гектара, и общими запасами 112 665 тысяч тонн. Из них балансовые запасы разведанных и предварительно оценённых ресурсов торфа составляют 57 процентов.

Псковская область имеет запасы торфа в объёме около 1,8 миллиардов тонн. Этого запаса хватило бы областным котельным на столетия. Администрация Псковской области разрабатывает программу «Развитие торфяного и других местных видов топлива на 2010–2014 годы». В ней будут предусмотрены перевод котельных на торф и щепу, развитие сектора добычи, переработки и транспортировки местных видов топлива. Важным направлением работы, которому будет оказывать содействие администрация региона, станет развитие производства оборудования.

Заметной задачей является повышение удельного энергосодержания торфяных брикетов, особенно в случаях завершения отработки отдельных месторождений или разработки торфяных залежей худшего энергетического качества. Для повышения энергетической эффективности сжигания торфа и преобразования энергии необходимо обеспечивать стандартные теплофизические характеристики торфяного топлива в широком диапазоне показателей качества исходного сырья. Для этого нужно отработать технологии приготовления торфа в смеси с другими горючими ингредиентами или путём термической обработки повышать содержание углерода в брикетах. Определённые перспективы сулит газификация торфа. В советский период, получаемый термическим разложением торфа, газ использовался на некоторых предприятиях и на транспорте.

В 2007 году в стране осталось лишь 35 торфодобывающих предприятий. Сейчас торф используется в качестве топлива на 11 электростанциях и лишь на трёх ТЭЦ. На экспорт отправляется 50–70 тысяч тонн торфа в год преимущественно из субъектов Российской Федерации, имеющих портовую инфраструктуру (Калининградская область, Ленинградская область, Приморский край).

Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2030 года предусматривает использование торфа в качестве топлива лишь на Шатурской ГРЭС-5 и Смоленской ГРЭС. В Псковской области разведано 1,8 миллиарда тонн торфа, а добывается лишь 34 тысячи тонн в год. Нет ни одного торфяного предприятия в Новосибирской, Омской и Томской областях, хотя здесь огромные возможности для мелких и средних предпринимателей, а также для крупных компаний. В Свердловской области до 80-х годов одна Ново-Свердловская ТЭЦ ежегодно потребляла около 5 миллионов тонн торфа, но затем по экологическим соображениям её перевели на природный газ. Сегодня в Свердловской области вновь обращают внимание на энергетическое использование торфа. Для ухода от

высокозатратных электрических котельных планируется перевести их на торф. Есть постановление правительства Свердловской области о разработке концепции по использованию торфа, в том числе в энергетике. Постановление правительства Свердловской области от 23.05.2000 г. № 403-ПП «О территориальном заказе на торфяное топливо в 2000 году», в котором для поддержка предприятий ОАО «Свердловскторф», сокращение объёмов завозимого в область топлива, развитие собственной топливной базы области. Объём заказа составлял 38,5 тысяч тонн. Главы муниципальных образований обязаны были заключить договоры для оплаты территориального заказа в денежной форме. Постановление также устанавливало цены на торф — от 300 до 400 рублей за 1 тонну.

Балансовый запас торфа в Свердловской области составляет более 3 миллиарда тонн, а прогнозный — более 5 миллиарда тонн. В рамках этой концепции торф может применяться и в качестве энергоресурса. Вместе с финской компанией отрабатывается пилотный проект строительства Басьяновской торфяной ТЭЦ мощностью 50 МВт.

До 80-х годов практически вся энергетика Кировской области базировалась на местных видах топлива, в первую очередь, на торфе. Пик добычи торфа был в 1973 году и достигал 6 миллиона тонн, но затем произошёл быстрый спад. Более половины добытого в 2010 году торфа было добыто лишь одним предприятием — ЗАО «Вятка-торф» для Кировской ТЭЦ-4. В Кировской области разработана и утверждена законом области программа «Развитие торфяной отрасли Кировской области на 2008–2013 годы», в которой предполагается к 2013 году выйти на объём около 3 миллионов тонн в год. В декабре 2008 года принят закон «О добыче торфа на территории Кировской области».

Существенным барьером на пути развития торфодобычи являются экономические риски. Освоение торфяных месторождений возможно только при гарантии прибыльности их эксплуатации, иначе все работы на них лишаются смысла. Непреодолимое экономическое препятствие существует для месторождений торфа, расположенных на сельскохозяйственных землях. Согласно «Положению о порядке возмещения ущерба собственникам сельхозземель» в условиях Томской области возмездные платежи могут составить 2,5–4,5 миллиона рублей за га для пастбищ и 8–12 миллиона рублей за га для посевных площадей. Стоимость торфа, который можно добыть на 1 га, не превысит 2,1 миллиона рублей. Таким образом, добыча торфа специализированными торфодобывающими предприятиями в Кожевниковском и Томском районах, где более 95 процентов площадей торфяных месторождений расположено на сельскохозяйственных землях, будет просто невозможна по экономическим предпосылкам. Единственным выходом из этого тупика может быть только самостоятельная разработка месторождений торфа собственниками сельхозземель, когда добытый торф используется в собственных нуждах, а возмездный платёж не начисляется.

В северных районах Томской области месторождения торфа расположены преимущественно на землях лесного фонда. Из обязательных рентных платежей следует отметить (в порядке убывания): налог на добычу полезных ископаемых (для торфа — 4 процента от стоимости реализации), платёж за лес на корню (1–5 тысяч рублей за га), земельный налог (312 рублей га). Таким образом, рентные платежи для месторождений торфа, расположенных на лесных землях, суммарно не превышают 4,2 процента стоимости реализуемого торфа, добыча которого здесь в принципе возможна. Однако если месторождения торфа находятся в районах неразвитой инфраструктуры и удалены от потребителей более чем на 100 км, то транспортные расходы будут сопоставимыми с затратами на добычу и проекты будут заведомо нерентабельными.

Добычу торфа приходится планировать и готовить задолго до предполагаемого начала работ. Выполнение необходимых экологических экспертиз и оценки ресурсов, а также процедура лицензирования может занять много времени (иногда годы), особенно, если запланированный производственный участок нуждается в осушении. На планирование добычи торфа и процедуры лицензирования уходят 1–2 года, на осушение и подготовку площадки — 1–3 года. Разработка может продолжаться 15–20 лет, после чего район необходимо подготовить для рекультивации. Лицензия должна действовать на протяжении всего периода подготовки месторождения и добычи торфа, а не на 5 лет, как обычно бывает на практике. Разумеется, условия лицензии могут пересматриваться каждые 5–10 лет с тем, чтобы обеспечить их соответствие текущим требованиям и проверить готовность и возможности предприятия.

В состав предприятий по добыче топливного фрезерного торфа для электростанций часто входят транспортные подразделения на базе узкоколейных железных дорог. Это экономически оправдано, так как данный вид транспорта торфа эффективнее автомобильного в условиях при дальности перевозок свыше 22 км и практически при любых грузопотоках, характерных для поставок торфа на электростанции.

В 2007 году была проведена унификация тарифов на перевозку кокса, торфа, сланцев горючих, руд цветных металлов, цветных металлов и изделий из них производственного назначения, автомобилей и их частей (переход на расчёты за перевозку данных грузов по ставкам раздела 2 Прейскуранта № 10-01 независимо от вида сообщения). Расчётное изменение цен перевозки торфа и сланцев составило: рост в вагонах общего парка — 10,9 процента, в собственных (арендованных) вагонах — 10,9 процента и 3,7 процента при перевозке в собственных (арендованных полувагонах). В июле 2010 года Федеральная служба по тарифам установила на перевозки торфа фрезерного топливного с ряда станций на станцию Вятка Горьковской железной дороги исключительные тарифы в виде коэффициента 0,89 к действующим тарифам. Срок действия исключительного тарифа устанавливался по 31 декабря 2010 года.

Торф в федеральном законодательстве

«Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1), утверждённый Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.11.2007 г. № 329-ст, добычу торфа наряду с добычей бурого и каменного угля относит в раздел С — «Добыча полезных ископаемых». Известные «Методические рекомендации по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 5-гр и составлению территориальных балансов запасов торфа» разработаны на основе «Положения о порядке учёта запасов полезных ископаемых, постановления их на баланс и списания с баланса запасов», утверждённого приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР России) от 09.07.97 г. № 122, а также «Инструкции о порядке списания запасов полезных ископаемых с учёта предприятий по добыче полезных ископаемых», утверждённой МПР России 18.07.97 г. № 121-1 и Госгортехнадзором Российской Федерации 17.09.97 г. № 28. Торф не подлежит государственной регистрации в качестве агрохимиката и не является объектом контроля в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Торф признаётся общераспространённым полезным ископаемым (ОПИ). В соответствии с федеральным законом «О недрах» (от 21 февраля 1992 г. № 2395-1) использование общераспространённых полезных ископаемых регулируется субъектами Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти совместно с соответствующими органами субъектов Российской Федерации формируют региональные перечни общераспространённых полезных ископаемых. Основой для этого являются «Временные методические рекомендации по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым», утверждённые распоряжением Минприроды России от 07.02.2003 г. № 47-р.

Рекомендации направлены на оказание методической помощи должностным лицам центрального аппарата МПР России, территориальных органов МПР России и подведомственных МПР России организаций. Согласно распоряжению после одного года использования рекомендаций Управление минерально-сырьевых ресурсов обобщает практику и вносит предложения о доработке документа. Региональные перечни ОПИ, определяются отдельно по каждому субъекту Российской Федерации. Поступающие от органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации материалы, связанные с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней ОПИ рассматриваются на научно-техническом совете (НТС) территориальных органов управления государственным фондом недр. Материалы, одобренные НТС, направляются на рассмотрение

в Минприроды России, Госгортехнадзор России и в орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. На основе одобренных материалов формируются и утверждаются в установленном порядке региональные перечни ОПИ. Региональный перечень ОПИ содержит только наименования полезных ископаемых. Он утверждается совместным распоряжением Минприроды России и правительства субъекта Российской Федерации, поэтому замечание о недостаточной правовой силе временных рекомендаций не является аргументированным, а региональная специфика, безусловно, в отношении полезных ископаемых, которые являются частью биосферы и активно участвуют в её формировании, должна учитываться.

Закон «О недрах» предоставляет собственникам земельных участков, на которых расположены месторождения ОПИ не числящиеся на государственном балансе, право свободной добычи для собственных нужд без применения взрывных работ на глубине не более 5 метров. Законодательство, в том числе и налоговое, не определяет понятия «для собственных нужд», обычно подразумевается, что оно связано с потреблением некоторого актива внутри организации и не предназначено для реализации третьим лицам. Это, с одной стороны, открывает возможности местного обеспечения топливом, в том числе и силами потребительских кооперативов, но, с другой стороны, возникает множество иных препятствий в отношении приобретения в собственность и использования территорий лесов и болот с залежами торфа.

Именно совокупная сложность получения права на добычу торфа при относительно простой его добыче и создаёт необходимость в разработке специального законодательства для данного природного сырьевого продукта. По закону «О недрах» собственник земель вправе без лицензий и дополнительных платежей добывать общераспространённые полезные ископаемые (к которым относится и торф), если они не поставлены на государственный баланс. Но, например, на территории Томской области в сельскохозяйственных районах практически все месторождения торфа уже разведаны и поставлены на государственный баланс. Сельскохозяйственные предприятия могут разрабатывать эти объекты, но при этом будут обязаны платить налог на добычу полезных ископаемых и земельный налог за сельскохозяйственные земли.

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» полностью запрещена любая промышленная деятельность в пределах государственных заповедников и заказников. Кроме этого, добыча торфа на смежных территориях требует специального согласования с органами охраны природы и, как обычно, обременяется увеличенными затратами на природоохранные мероприятия.

Тем не менее нарастает активность в создании благоприятных экономических и правовых условий для развития торфяной промышленности как в России, так и в странах СНГ. На Украине Верховная Рада недавно приняла закон, позволяющий изымать земли сельскохозяйственного назначения для добычи торфа. Беларусь, которая и сегодня добывает торф

в больших объёмах, наоборот задумывается над ограничением и даже запретом добычи торфа на особо охраняемых природных территориях. В Беларуси около 40 разработанных торфяных месторождений, которые эксплуатируются 25 предприятиями. Прибыльными оказываются только 4–5, но они работают на экспорт. Беларусь практикует повторное заболачивание нарушенных торфяных болот. Велика доля убыточных предприятий торфяной отрасли и в России.

С учётом требований Закона Российской Федерации «О недрах» и специфических особенностей разведки и разработки торфяных месторождений Министерство топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Приказом от 27.07.1999 г. № 248 ввело в действие «Инструкцию по паспортизации торфяной залежи». Инструкция устанавливает основные правила определения геологических параметров торфяной залежи, обязательна для всех предприятий и организаций, занимающихся добычей торфа независимо от их организационно-правовой формы и направлена на полноту выработки, сохранность и рациональное использование запасов торфа, отнесённого к общераспространённым полезным ископаемым. Паспортизацию торфяной залежи проводят в целях: геологического изучения торфа в слое, подлежащем разработке; определения направления её использования, а также в целях контроля за достоверностью учёта, рациональным использованием и полнотой выработки промышленных запасов торфа, его экологической безопасностью. Паспортизации подлежат производственные площади торфяных месторождений, используемые для добычи торфа фрезерным, фрезформовочным, экскаваторным или другим способом с применением различных технологических схем и механизмов. Паспортизацию проводят работники региональных государственных инспекций по качеству торфа Госэнергонадзора Министерства топлива и энергетики Российской Федерации по договорам с торфодобывающими предприятиями или другими организациями, производящими добычу торфа.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ в целях налогообложения относит торф к самостоятельному виду добытого полезного ископаемого (пункт 2 часть 2. статьи 337), налогообложение которого производится по налоговой ставке в 4 процента от стоимости добытого торфа (часть 2 статьи 342). Общераспространённые полезные ископаемые (к которым относится торф), не признаются объектом налогообложения, если они не числятся на государственном балансе запасов полезных ископаемых, добыты индивидуальным предпринимателем и используются им непосредственно для личного потребления. «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 годов» (одобрены правительством Российской Федерации 20.05.2010 г.) в рамках осуществления комплекса мер по совершенствованию налога на добычу полезных ископаемых в части по-

лезных ископаемых, не относящихся к углеводородному сырью, предполагают продолжение работы по расширению использования специфических налоговых ставок (в первую очередь, в отношении каменного угля, торфа, солей и так далее). Проект «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» специальных мер для стимулирования добычи торфа уже не включает.

Известно, что в сельской местности довольно велик нетоварный оборот торфа. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ предусматривает ответственность за незаконную добычу «песка, гравия, глины и иных общераспространённых полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава древесины, либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов» (часть 3 статьи 8.13), а также за нарушение «правил водопользования при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, а равно при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, при осуществлении рыболовства, судоходства, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ либо при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений».

Водный кодекс Российской Федерации относит болота (без классификации их видов и размеров) к поверхностным водным объектам. Береговая линия болота (граница водного объекта) определяется по границе залежи торфа на нулевой глубине. Очевидно, разработка месторождения торфа самым распространённым фрезерным методом не может вестись на неосушенном участке. Болота осушают для добычи торфа, но при этом преобразованные земли могут быть в дальнейшем использовании не только как болотные, но и как земли лесного фонда, как сельскохозяйственные, муниципальные земли, земли промышленности и тому подобное.

Статья 11 Водного кодекса позволяет на основании решений предоставлять водные объекты в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых. Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем 20 лет.

В соответствии со статьёй 6 Водного кодекса Российской Федерации поверхностные водные объекты являются водными объектами общего пользования. Граждане вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено Кодексом или иными федеральными законами. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Однако береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется.

В соответствии со статьёй 52 Водного кодекса использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с данным законом и законодательством о недрах. Кодекс допускает, что при добыче торфа и других полезных ископаемых болото или его часть может утрачивать режим водного объекта в результате полной или частичной выработки торфа, полной или частичной замены его материалами естественного или техногенного происхождения, в том числе подстилающими болото отложениями. После окончания использования болота или его части проводится их рекультивация преимущественно путём обводнения и искусственного заболачивания. В целях обеспечения рационального правового механизма для экономически эффективной добычи торфа статья 52 Водного кодекса Российской Федерации нуждается в расширении.

В главе 25² Налогового кодекса Российской Федерации устанавливается водный налог за использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики, использование акватории водных объектов, забор воды из водных объектов и так далее. При использовании акватории поверхностных водных объектов (за исключением сплава древесины...) ставка водного налога устанавливается в размере от 29,04 рублей до 33,96 тысяч рублей в год за каждый квадратный километр используемой акватории. Изучение и разведка месторождений торфа, расположенных в болотах, относятся к использованию акватории водных объектов, а вот добыча торфа с отводом воды и сушкой торфа в принципе относится к забору воды, но правильнее, на наш взгляд, было бы **специально указать в Налоговом кодексе деятельность на водных объектах, касающуюся добычи торфа.**

Налоговый кодекс не признаёт объектом налогообложения ряд видов деятельности, в частности, «забор из подземных водных объектов воды, содержащей полезные ископаемые...». При добыче торфа производится забор полезного ископаемого, содержащего воду, однако содержание воды в сыром торфе составляет до 90 процентов и более. Около 40 процентов этой воды увозится вместе с торфом. Часть воды испаряется в процессе сушки добытого торфа. Понятны многие условности, возникающие при анализе деятельности связанной с водопользованием, но представляется целесообразным прямо указать в Налоговом кодексе, какая деятельность в связи с добычей торфа является объектом налогообложения, а какая нет.

Добыча, сушка и уборка торфа относятся к сезонным работам, что учитывается при предоставлении отсрочки или рассрочки при уплате налогов (постановление правительства Российской Федерации от 06.04.1999 г. №382), но на совещаниях по проблемам использования торфа говорилось, что реальное получение налоговых льгот связано с большими трудностями.

Для предоставления права на добычу торфа принципиальное значение имеет изменение категории земель. Федеральный закон от 21.12.2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает правовой механизм данной процедуры. Для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подаётся ходатайство в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства. В ходатайстве указываются: кадастровый номер земельного участка; категория земель, в состав которых входит земельный участок, и категория земель, перевод в состав которых предполагается осуществить; обоснование перевода земельного участка из состава земель одной категории в другую; права на земельный участок. По результатам рассмотрения ходатайства принимается акт о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в либо акт об отказе. Акт о переводе земель или земельных участков должен содержать: основания изменения категории земель; границы и описание местоположения земель, для земельных участков также их площадь и кадастровые номера; категорию земель, перевод из которой осуществляется; категорию земель, перевод в которую осуществляется. Акт о переводе земель или земельных участков не может быть принят на определённый срок.

Перевод земель сельскохозяйственных угодий в другую категорию допускается в случаях: консервации земель, создания особо охраняемых природных территорий или отнесения земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения; в связи с установлением или изменением черты населённых пунктов; размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району; включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного, водного фондов или земель запаса; строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее — линейные объекты) при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации; выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; добычей полезных ископаемых при наличии утверждённого проекта рекультивации земель; размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или водного фонда в земли других категорий разрешается в случаях организации особо охраняемых природных территорий; установления или изменения границы населённого пункта; размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов; создания туристско-рекреационных особых экономических зон.

Земли водного фонда могут быть переведены в другую категорию также в результате прекращения существования водных объектов, в том числе связанных с созданием искусственных земельных участков в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, является переводом земель водного фонда в земли категории, указанной в разрешении на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности.

Перевод земель другой категории или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда допускается в случае: если земли заняты водными объектами; строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах; изменения русла рек и иных изменений местоположения водных объектов.

Таким образом, разрабатываемый механизм землепользования и недропользования в связи с добычей торфа должен быть прописан не только в кодексах и в законе «О недрах», но и в законах «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах...».

К землям лесного фонда относятся лесные земли (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для её восстановления, — вырубки, гари, редины, прогалины и другие) и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли (просеки, дороги, болота и другие) (часть 1 статьи 101 Земельного кодекса Российской Федерации). Статья 25 Лесного кодекса Российской Федерации относит к видам использования лесов «выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых». Часть 2 статьи 32 Лесного кодекса Российской Федерации определяет порядок заготовки и сбора недревесных ресурсов, при этом к видам недревесных лесных ресурсов относит «...мох, лесная подстилка, камыш, тростник и по-

добные лесные ресурсы». Торф в принципе может быть отнесён к «подобным» ресурсам. Это могло бы в аналогичных случаях упростить оформление добычи торфа в относительно небольших объёмах.

Статья 43 Лесного кодекса Российской Федерации определяет порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых. Использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии со статьёй 21. Данная статья посвящена строительству, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, которые, помимо прочего, допускаются для осуществления работ по геологическому изучению недр, а также для разработки месторождений полезных ископаемых. По истечении сроков выполнения соответствующих работ, созданные объекты подлежат консервации или ликвидации в соответствии с законодательством о недрах. Гидротехнические сооружения подлежат консервации или ликвидации в соответствии с водным законодательством.

Для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду. На основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечёт за собой проведение рубок лесных насаждений, строительство объектов капитального строительства. Для создания необходимых условий эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, в том числе в охранных зонах указанных объектов, осуществляется использование лесов для проведения выборочных и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан без предоставления лесных участков.

Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Разработка торфяных залежей нередко использовалась в дореволюционной России именно для улучшения лесов, которые давали дичь, ягоды, грибы, древесину, потребительские свойства которой существенно выше, чем у торфа.

Торфяные канавы часто устраивали таким образом, чтобы обеспечить по ним сплав заготовленного леса к каналам и рекам для более дальней транспортировки. Поэтому, когда торфоразработчики предлагают свои проекты лесным хозяйством, то это в принципе обоюдовыгодное предложение и его можно рассматривать как полезный региональный проект. Да

и в плане повышения стоимости земельных участков часто здоровый лес ценится дороже заросшего болота.

Развитие законодательства о торфе сегодня, это прежде всего уточнение терминологии и взаимосвязи терминов в разных законах и иных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней. Термин «полезное ископаемое» связан с термином «минеральное сырьё». Торф — не минеральное, а биогенное сырьё. Торфяные болота являются частью биосферы, поэтому торфяная промышленность ближе к лесному и сельскому хозяйству, чем к горному делу. Торф ближе к «почве», чем к «недрам». Поэтому есть смысл соотнести правила обращения с торфяными месторождениями также с правом на обращение с почвой. К тому же торф является одним из лучших и доступных средств по улучшению качества почв. История с законодательством о почве может быть поучительна при разработке законодательства о торфе.

Законопроект № 96700393-2 «О почвах» зарегистрирован в Государственной Думе 14.03.1996 г., отклонён при рассмотрении в первом чтении 05.06.1996 г. Законопроект № 96700119-2 «О почвах» зарегистрирован 16.07.1996 г. Не рассматривался, 19.12.2000 г. снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Законопроект № 97027273-2 «О почвенном плодородии» зарегистрирован 16.04.1997 г. Возвращён субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. Законопроект № 97801884-2 «О государственной политике по обеспечению почвенного плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Опубликован 21.07.1998 г. Законопроект № 99055541-2 «О почвах» зарегистрирован 31.05.1999 г. Отозван субъектом права законодательной инициативы 04.04.2000 г. Законопроект № 83224-3 «Об охране почв» зарегистрирован 19.04.2001 г. На стадии первого чтения возвращён субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. Правительство Российской Федерации не поддержало представленный законопроект, посчитав более целесообразным внесение изменений и дополнений в Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части детального регулирования отношений, связанных с охраной почв как одного из компонентов природной среды. Вместе с этим был принят федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Статья 1 относит к агрохимическому обслуживанию деятельность по обеспечению производителей сельскохозяйственной продукции ...торфом и продуктами его переработки...». Статья 20 относит к основным направлениям агрохимического обслуживания обеспечение производителей сельскохозяйственной продукции торфом и продуктами его переработки.

В статье 23 данного закона к основным направлениям государственной поддержки деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения относится «утверждение государственных заказчиков производства агрохимикатов и пестицидов, добычи торфа и производства продуктов его переработки...». В статье 25 устанавливается, что «органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию агрохимического обслуживания посредством утверждения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственных заказчиков, которые размещают заказы на ...добычу торфа и производство продуктов его переработки...».

Таким образом, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют законные основания для разработки и осуществления программ повышения плодородия почв внесение в неё торфа или смесей на основе торфа. Отметим, что для энергетики аналогичных требований федеральное законодательство не устанавливает.

Нельзя не отметить модельный закон «Об охране почв», принятый на 29 пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи СНГ (постановление от 31.10.2007 г. № 29-16). Модельный закон не упоминает торф непосредственно, но правовой механизм, заложенный в нём, будет полезно учесть разработчикам законодательства о торфе.

Ряд субъектов Российской Федерации приняли региональные законы о сохранении плодородия почвы. Москва приняла закон «О городских почвах» от 04.07.2007 г. № 31. В настоящее время действует федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года». В перечне мероприятий программы предусматривается «коренное улучшение земель сельскохозяйственного назначения путём внесения в почву минеральных и органических удобрений, микроудобрений, торфа, сапропеля...». В отчёте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоза России) о выполнении этой программы за 9 месяцев 2010 года отмечено, что в ходе агрохимических мероприятий внесено 59,8 миллиона тонн органических и минеральных удобрений, торфа и сапропеля без детализации. В программе объём агрохимических мероприятий с применением торфа не прописан, что показывает невысокий интерес федерального отраслевого ведомства к расширению использования торфа в сельском хозяйстве.

Для развития правовой базы регулирования добычи и использования торфа необходимо учитывать не только специфику торфа, как биогенного полезного ископаемого, но и специфику его использования, а именно, энергетического и сельскохозяйственного. Торф может выступать как в качестве базового местного энергоносителя, что видно на примере Финляндии,

так и в качестве резервного для выработки тепла, электроэнергии и моторного топлива в чрезвычайных условиях и в особый период. В последнем случае поддержание производства 5–15 процентов местной энергетики на местном энергоносителе является важной государственной задачей. Торфяная энергетика Финляндии развилась именно в условиях Второй мировой войны, когда импорт энергоносителей практически прекратился.

Диапазон мнений специалистов-практиков, представителей бизнеса, научных кругов, органов государственной власти и органов местного самоуправления относительно необходимой правовой базы торфяной отрасли довольно широк. При этом большинство высказывается за разработку и принятие специального федерального закона о торфе. По нашему мнению, без долгосрочной общегосударственной программы по учету, сохранению, комплексному использованию и восстановлению торфяных залежей такой закон не будет иметь чётких объектов правового регулирования и, следовательно, будет обречён на отклонение. Существующие в настоящее время проекты программ сосредотачиваются на энергетическом использовании торфа, что, возможно, стратегически неверно в условиях иных реальных приоритетов российской энергетической стратегии.

Торф в региональном законодательстве

Статья 4 федерального закона «О недрах» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях «формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространённым полезным ископаемым, и выделение участков местного значения», а также «установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения».

Аналогичными полномочиями наделены органы местного самоуправления. Предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Министерство природных ресурсов Российской Федерации в письме от 27.01.1998 г. № БЯ-61/316 разъясняли, что «добыча торфа и сапропеля — технологический процесс, в котором неразделимы водопользование и недропользование, поэтому выдача двух самостоятельных лицензий на недропользование и водопользование при разработке месторождений торфа и сапропеля нецелесообразна. Запасы и границы месторождения торфа и сапропеля определяются при проведении геолого-разведочных работ и, соответственно, учитываются в Государственном балансе запасов полезных ископаемых и Кадастре месторожде-

ний полезных ископаемых». Минприроды России в письме признавало необходимым выдавать на бланке лицензии на право пользования недрами совмещённую лицензию на недропользование и водопользование для добычи торфа и сапропеля. Неотъемлемой частью совмещённой лицензии при этом должны были быть материалы, регламентирующие влияние разработки на водные объекты, порядок восстановления водных объектов, а также договор о водопользовании между разработчиками месторождений торфа и сапропеля и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с указанием экологических, экономических (платежи) и иных условий пользования поверхностным водным объектом.

Данный механизм использовался в ряде субъектов Российской Федерации, в частности, в Омской области было принято постановление главы администрации Омской области от 25.05.1998 г. № 190-п «О порядке лицензирования и пользования водными объектами на территории Омской области», в котором устанавливалось: «Для получения лицензии на водопользование, связанное с использованием поверхностных водных объектов для добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля, буровых и иных работ, связанных с недропользованием, выдаётся совмещённая лицензия на недропользование и водопользование на бланке лицензии на право пользования недрами с предоставлением следующих материалов: влияние разработки полезных ископаемых на водные объекты; мероприятия по восстановлению водных объектов».

В основе законодательства субъектов Российской Федерации о добыче торфа лежит закон «О недрах», на основании которого разрабатываются и принимаются региональные законы недропользовании или законы о предоставлении недр для разработки общераспространённых полезных ископаемых.

Согласно закону за пользование недрами для добычи общераспространённых полезных ископаемых устанавливаются разовые и регулярные платежи, а также сборы за участие в аукционе. Кроме того, пользователи недр уплачивают иные налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации. Минимальные (стартовые) разовые платежи за пользование недрами устанавливаются в размере не менее 10 процентов величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчёте на среднегодовую добычу полезного ископаемого.

Окончательные размеры разовых платежей назначают по результатам конкурса (аукциона) и фиксируются в лицензии на пользование недрами. Разовые платежи зачисляются в федеральный бюджет и бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Регулярный платёж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, предоставленного недропользователю. Ставка регулярного платежа за пользование недрами устанавливается за один квадратный километр

площади участка недр в год. Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами определяет федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы отдельно по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдаётся лицензия на пользование недрами. Ставки регулярных платежей устанавливаются законом в виде диапазона значений, например, за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых устанавливается от 27 до 90 рублей за 1 квадратный километр участка недр, за пользование недрами в целях разведки полезных ископаемых — от 5000 до 20000 рублей за 1 квадратный километр такого участка.

В настоящее время определяющей для дальнейшего развития торфяной отрасли является практика субъектов Российской Федерации.

Кировская область

В Кировской области принят закон «О добыче торфа на территории Кировской области» (от 24.12.2008 г. № 330-ЗО). Одним из основных направлений политики в области добычи торфа закон выделяет «приоритетное использование торфа как местного экологически чистого возобновляемого источника энергии для обеспечения энергетических потребностей области». Центральные нормы этого короткого закона содержатся в статье 5. Предоставление болот для разведки и добычи торфа осуществляется в соответствии с законодательством о недрах и водным законодательством. На землях, покрытых болотами, образование земельных участков не производится. Кировская область наиболее активно работает над наращиванием добычи торфа, но её законотворческий опыт для развития федерального законодательства о торфе пока дать может немного.

Удмуртская Республика

В Удмуртской Республике в 2002 году была утверждена «Концепция развития торфяной отрасли...» (Постановление Правительства УР от 07.05.2002 г. № 399). Важнейшими факторами для подъёма и развития торфяной промышленности концепцией назывались: безальтернативность использования торфа для восстановления плодородия почв и в качестве местного коммунально-бытового топлива; запасы и доступность торфяного сырья в большинстве районов республики; экспортный потенциал торфа и торфяной продукции; имеющийся спрос на разные виды торфяной продукции на внутреннем и внешнем рынках. Отмечается, что доля использования торфа в топливно-энергетическом балансе Удмуртии составляет 0,06 процента.

На момент утверждения концепции было учтено 160 торфяных месторождений с запасами торфа 115,7 миллиона тонн. Из них разрабатывалось 46 месторождений с запасами 22,2 миллиона тонн. Анализ торфяных ресурсов показал, что запасы торфа в республике способны обеспечить производство торфяной продукции до 500 тысяч тонн в год на ближайшие 25–50 лет. Из них топливного торфа — в объёме до 200,0 тысяч тонн, торфа для сельского хозяйства — до 330–340 тысяч тонн в год. Не менее 15 котельных, работающих на привозных видах топлива, предполагалось перевести на торф с годовым потреблением фрезерного топливного торфа 10,0 тысяч тонн каждая. Запасы торфяного сырья позволяют снизить зависимость от дальнепривозного дорогого топлива. К 2010 году объём производства торфяного топлива планировалось увеличить до 196 тысяч тонн, из них для собственных нужд — 135 тысяч тонн. При этом доля торфа в энергетическом балансе республики должен возрасти до 1 процент. Замена угля на торф позволяет сократить объёмы привозимого угля на 60 тысяч тонн.

Описания задач для федеральной и региональной законодательной и нормотворческой работы концепция не содержит. Торфопредприятия ГУП «Удмуртторф» разрабатывают 2065,9 га торфяных месторождений фонда республики с оставшимися балансовыми запасами 2083,2 тысяч тонн торфа. Восемь торфопредприятий имеют производственные площади, на которых осуществляют добычу торфа различного назначения. Из отведенных торфопредприятиям месторождений в эксплуатации находились всего 424,2 га производственных площадей, что составляет лишь 20,6 процента. Часть производственных площадей торфопредприятий, подготовленных 10–25 лет назад, на которых не велась добыча, были законсервированы. Общая площадь законсервированных производственных площадей составляет 343,1 га. По состоянию на 1 января 1998 г. в Удмуртской Республике числилось 372 торфяных месторождения общей площадью 43183 га с запасами торфа 156935 тысяч тонн, в том числе балансовые запасы — 107210 тысяч тонн. Забалансовые запасы — 49 725 тысяч тонн.

По другим данным в Удмуртии 483 месторождения и 242 проявления торфа на удобрение и топливо с запасами 92,9 миллионов тонн и забалансовыми запасами 60,8 миллионов тонн. Низинный торф, который в основном используется как удобрение, составляет 98,8 процента всех запасов в республике. Однако планы не были осуществлены. В течение 2008 года добыча торфа в республике проводилась на трёх месторождениях и составила 28,8 тысяч тонн, в 2007 году она достигала 32,6 тысяч тонн. Таким образом, достигнутые объёмы почти в 5 раз меньше значений Концепции. По-прежнему около 70 процентов электроэнергии республика получает из других субъектов федерации, а собственная электрогенерация работает в основном на привозных энергоносителях.

В Республике Башкортостан в целях реализации республиканского Водного кодекса до 2008 года действовали «Правила пользования поверхностным водным объектом при добыче нерудных полезных ископаемых, торфа и сапропеля, а также при строительстве и эксплуатации сооружений под его дном и производстве других работ, не связанных с добычей полезных ископаемых, на территории Республики Башкортостан» (постановление кабинета министров РБ от 02.10.2000 г. № 289).

Право пользования водным объектом для добычи торфа в республике приобретается после получения лицензии на пользование недрами через получение лицензии на водопользование и заключения в соответствии с ней договора на пользование водными объектами. Пользователю выделяются участки акватории, которые определяются на основании проектной документации на добычу торфа с учётом границ охранных зон.

Проектную документацию должна разработать организация, имеющая лицензию на данный вид деятельности. Документация согласовывается со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда; со специально уполномоченным государственным органом управления в области охраны окружающей среды; с органом государственного санитарно-эпидемиологического надзора; с государственной инспекцией по охране и воспроизводству рыбных ресурсов; со специально уполномоченным государственным органом в области промышленной безопасности; с органом управления государственным фондом недр республики; с органом архитектуры и градостроительства.

Кроме этого, на внутренних судоходных путях водных объектов проектная документация должна быть согласована с территориальным органом управления речным транспортом; с Государственной речной судоходной инспекцией.

Добыча торфа должна осуществляться такими способами, которые не оказывали бы вредного воздействия на поверхностные воды, дно, берега водных объектов и водные биоресурсы. По окончании работ на водном объекте водопользователь обязан произвести в полном объёме техническую и биологическую рекультивацию, выполнить исполнительную съёмку дна и берегов и по акту сдать водный объект специально уполномоченному государственному органу управления использованием и охраной водного фонда, и специально уполномоченному государственному органу управления в области охраны окружающей среды.

В Республике Башкортостан, как и во многих субъектах Российской Федерации, действует закон «О порядке получения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, и участками недр местного значения в Республике

Башкортостан» от 23.12.2004 г. № 144-з. Перечень общераспространённых полезных ископаемых утверждается совместно органами государственной власти России и Башкортостана.

Закон определяет понятие «участки недр местного значения», которые по своему количеству и качеству позволяют их использовать преимущественно для нужд местной промышленности и внутренних потребностей региона. Право пользования участком недр предоставляется республиканским органом исполнительной власти и оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия удостоверяет право на пользование участком недр в определённых границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Между органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, об условиях пользования участком и обязательствах сторон по выполнению указанного договора. Получение лицензии не требуется собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, осуществляющим для своих нужд по своему усмотрению добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе; пользователям недр, осуществляющим разведку и добычу иных видов полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологическое изучение, разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» горных отводов на основании утверждённого технического проекта для добычи общераспространённых полезных ископаемых для собственных нужд.

Недра предоставляются в пользование в виде участков, ограниченных в плане и по глубине, имеющих правовой статус горного отвода. Пространственные границы предоставляемых в пользование участков недр, включая подробное описание и координаты, указываются в лицензии на право пользования. Участки недр, содержащие месторождения общераспространённых полезных ископаемых или объекты местного значения, должны быть максимально компактными и по возможности ограничиваться прямыми линиями и плоскостями. Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на право пользования участками недр с учётом материалов экспертизы запасов полезных ископаемых и удостоверяются соответствующим горноотводным актом.

После разработки технического проекта пользования участками недр и его согласования в установленном порядке подготавливается проект горного отвода (план развития горного отвода) в уточнённых границах. Документы, удостоверяющие уточнённые границы горного отвода, и подготовленность объекта к технически безопасному ведению работ

(горноотводный акт с географическими координатами угловых точек), включаются в лицензию в качестве её неотъемлемой составной части. Предварительные границы горного отвода на участки недр, содержащие месторождения общераспространённых полезных ископаемых, участки недр местного значения, а также, используемые для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются республиканским органом исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования в порядке, установленном законодательством.

В целях рационального использования недр не допускается оставлять за контурами уточнённых границ горного отвода запасы полезных ископаемых, предоставленные пользователю участками недр, а также запасы, разработка которых по технико-экономическим причинам иными пользователями недр нецелесообразна. В необходимых случаях производится списание этих запасов либо изменение границ предоставленных в пользование участков недр в порядке, установленном законодательством.

Пользователи участками недр, получившие право пользования участками недр со статусом горного отвода, имеют исключительное право в его границах осуществлять деятельность в соответствии с лицензией. Деятельность других лиц, связанная с использованием участками недр в границах участка недр со статусом горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя участками недр, которому он предоставлен. Владельцы лицензий на добычу полезных ископаемых имеют исключительное право распоряжаться добытым минеральным сырьём.

Участку недр, предоставленному в соответствии с совмещённой лицензией для геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых, по решению республиканского органа исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования первоначально придаётся статус геологического отвода. В его границах могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Участки недр предоставляются в пользование на определённый срок или без ограничения срока. На определённый срок участки недр предоставляются для совмещённого геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых — на срок до 25 лет; добычи (разведки и добычи) ОПИ на срок отработки месторождения, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования его разработки, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр; добычи ОПИ на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр — на срок до 1 года. Срок пользования может быть

продлён по инициативе пользователя участками недр при выполнении им оговорённых в лицензии на право пользования участками недр условий и необходимости завершения разработки месторождения полезных ископаемых или выполнения ликвидационных мероприятий.

Для получения права пользования участками недр заявитель подаёт в республиканский орган исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования заявку, которая должна содержать: наименование участка (участков) недр; копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя, данные о месте его основной деятельности; данные о руководителях или собственниках организации и лицах, которые представляют эту организацию при получении лицензии; данные о финансовых возможностях заявителя, необходимых для выполнения работ, связанных с намечаемым использованием участками недр; данные о технических и технологических возможностях заявителя по выполнению основных видов деятельности и получению продукции, а также о специализированных организациях, привлекаемых им в качестве подрядчиков для выполнения части работ, в том числе копии лицензий на право ведения лицензируемых видов деятельности; пространственные границы заявляемого участка недр (географические координаты угловых точек контура горного отвода на поверхности земли и глубина залегания); документально оформленное согласие собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для целей недропользования; геологическую характеристику участков недр; предложения заявителя по условиям пользования участками недр.

Республиканский орган исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования в течение 30 дней проводит экспертизу возможности предоставления запрашиваемых участков недр в пользование и сообщает заявителю о результатах рассмотрения. Решение о предоставлении права пользования участками недр оформляется республиканским органом исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования. Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на право пользования участками недр осуществляются республиканским органом исполнительной власти в сфере регулирования отношений недропользования в течение 3 месяцев после принятия решения о предоставлении права пользования недрами.

Право пользования участками недр в целях добычи ОПИ предоставляется на разведанные месторождения и участки распространения ОПИ, за некоторым исключением. Разработка месторождений осуществляется в соответствии с утверждённым техническим проектом. Согласование и утверждение технических проектов разработки месторождений осу-

ществляются в порядке, установленном правительством Российской Федерации.

Лицензия на право пользования участками недр и его неотъемлемые составные части должны содержать: данные о пользователе участками недр, наименовании органа, предоставившего лицензию, а также основание предоставления права пользования участками недр; данные о целевом назначении работ, связанных с использованием участками недр; указание пространственных границ участков недр, предоставляемых в пользование, в документах горного отвода; указание предварительных границ земельного участка или акватории внутренних водоёмов, выделенных для ведения работ, связанных с использованием участками недр; сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, начала добычных работ, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу); условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании недрами; уровень добычи ОПИ, право собственности на добытые ОПИ; условия выполнения установленных законодательством требований по охране недр и окружающей среды, геолого-экологическому мониторингу, технологии производства и безопасному ведению работ; порядок и сроки подготовки проекта ликвидации или консервации горных выработок, рекультивации земель.

Это неполный перечень процедурных моментов, связанных с получением и реализацией права на добычу ОПИ. Но, очевидно, для добычи торфа в относительно небольших масштабах для удовлетворения местных потребностей необходим более простой механизм оформления права на добычу торфа.

Владимирская область

Рассмотрим содержание документа, определяющего условия пользования недрами участка месторождения торфа во Владимирской области. Право пользования предоставляется на постановлением губернатора области, которое издаётся в соответствии с Законом Владимирской области «О порядке пользования недрами на территории Владимирской области в целях разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых». Условия пользования включают: целевое назначение работ; сроки недропользования и срок начала работ; качество добытого торфа; налог на добычу полезного ископаемого и платежи за пользование земельным участком; годовой уровень добычи торфа установленный конкурсом; условия по безопасному ведению работ; условия по охране недр и окружающей природной среды; геологическая информация о недрах и мониторинг. К документу прилагается схема участка месторождения торфа.

Участки для добычи ОПИ представляются по результатам конкурсов и аукционов в соответствии с перечнем участков недр предлагаемых к распределению на основе аукционов. Например, в Томской области прилагаемая к решению об условиях аукциона краткая характеристика участка недр содержит его наименование, границы в статусе предварительного горного отвода, площадь участка. Указывается степень разложенности торфа-сырца, его зольность, влажность и пнистость участка.

К решению прилагаются условия пользования участком недр, в которых содержится информация о сроке пользования участком, балансовые запасы торфа по категории А. Пользователь недр обязан осуществить разведку и добычу торфа в соответствии с рядом условий по объёмам, основным видам работ и срокам их проведения; по рациональному изучению и использованию запасов полезных ископаемых и охране недр; по промышленной безопасности и охране труда; по охране окружающей природной среды; по участию в социально-экономическом развитии муниципального образования. Документ содержит условия досрочного прекращения права пользования участком.

Пользователь недр вносит в доход областного бюджета остаток разового платежа за пользование недрами (в окончательно установленном размере по результатам проведения аукциона за вычетом суммы ранее внесённого задатка) в течение 30 календарных дней с даты государственной регистрации лицензии на право пользования участком недр, а также уплачивает регулярные платежи за пользование недрами по следующим ставкам: в период проведения разведки торфа: до 01.01.2012 г. — 1500 рублей за км²; с 01.01.2012 г. — 7500 рублей за км². Кроме того, пользователь недр уплачивает другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Пользователь недр обязуется представлять в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды субъекта федерации: ежеквартальные сведения об объёме добытых полезных ископаемых и уплате налога на добычу полезных ископаемых; ежегодно сообщать сведения о выполнении условий лицензии; на день окончания срока действия лицензии копию акта рекультивации и сдачи нарушенных земель. Пользователь недр ежегодно представляет сведения об объёмах добытого полезного ископаемого и погашенных в недрах запасов полезных ископаемых по форме 5-ГР.

Московская и Ленинградская области

В практике правительства Ленинградской области в подавляющем большинстве случаев для разработки месторождений торфа предоставляются лесные участки из категории земель лесного фонда. При этом правительство области основывается на приказе Министерства сельского

хозяйства Российской Федерации от 12.02.2010 г. № 48 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и формы примерного договора аренды лесного участка».

Распоряжением правительства Ленинградской области от 18.08.1997 г. № 1039-р «Об уменьшении налогооблагаемой базы для исчисления налога на имущество в связи с образованием сезонных запасов торфа на государственном унитарном торфопредприятии «Заплюское» исключена из налогооблагаемой базы налога на имущество стоимость оборудования, участвующего в сезонной заготовке и добыче торфа, и работ по освоению болотных полей. В перечень исключаемых из налогообложения активов включались трактора, автомашины и, главное, производственные поля.

Решением от 24.12.2005 года № 72 главы муниципального образования Тихвинский муниципальный район Ленинградской области утверждена Методика определения арендной платы за земельные участки на территории Тихвинского района. Арендная плата определяется, исходя из платы за единицу площади земельного участка определённой категории, а затем уточняется в зависимости от вида деятельности. Коэффициент для добычи торфа и сапропеля устанавливается равным 1, добычи строительного камня — 2, добычи сухих песчано-гравийных материалов — 4. Стоимость аренды земель водного фонда соответствует стоимости аренды земель сельскохозяйственного назначения и проблемой является только процедура перевода земель из одной категории в категорию, допускающую разработку общераспространённых полезных ископаемых.

Правительство Санкт-Петербурга распоряжением от 31.03.2008 года № 37-р утвердило «Методику учёта болот на территории Санкт-Петербурга». В Методике объектами учёта болот как поверхностных водных объектов являются участки земной поверхности, занятые болотом, границы которых представляют замкнутый контур и проведены по линии нулевой глубины торфяной залежи. Методика считает промышленной залежь торфа не менее 70 см толщиной в неосушенном состоянии. Все данные, полученные в результате проведения работ по учёту болот, должны быть включены в «Каталог водных объектов Санкт-Петербурга» информационно-аналитической системы «Экологический паспорт территории Санкт-Петербурга».

Закон Московской области от 10.04.2009 г. № 29/2009-ОЗ «О порядке предоставления права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения» предоставляет право пользования, помимо прочего, для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, выполнявшим работы по геологическому изучению такого участка недр, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом. Правительство Московской

области или уполномоченный орган принимает решение о предоставлении права пользования участком недр или об отказе в его предоставлении в течение 30 дней с даты получения заявления на предоставления права пользования участками недр и документов, указанных в законе.

Правительство Московской области утвердило постановлением от 31.12.2004 г. № 825/53 «Положение о порядке оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения на территории Московской области». Порядок предоставляет право владельцу земельного участка добывать общераспространённые полезные ископаемые, которые не числятся на государственном балансе, на глубину до 5 метров. Положение обязывает владельца земельного участка «соблюдать требования законодательства о недрах, об охране окружающей среды, особо охраняемых природных территориях, земельного законодательства, санитарных норм и правил и тому подобное.

Постановлением правительства Московской области от 20.09.2010 г. № 795/43 «Об утверждении порядка добычи общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр для собственных нужд при осуществлении разведки и добычи полезных ископаемых или по совмещённой лицензии геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в границах предоставленных им горных отводов на территории Московской области» определяется право на добычу общераспространённых полезных ископаемых для собственных нужд, под которыми понимаются потребности пользователя недр, не связанные с использованием результатов своей деятельности в коммерческих целях, влекущих получение прибыли. За 5 дней до начала деятельности пользователи недр уведомляют областные власти о планируемых добыче ОПИ в границах горных отводов на основании утверждённого технического проекта, а также целевом использовании добытых ОПИ.

К уведомлению должны прилагаться: выписка из Единого государственного реестра юридических лиц или Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей; план земельного участка с указанием расположения ОПИ; копия горноотводного акта, копия лицензии на право пользования недрами для разведки и добычи ОПИ или совмещённой лицензии; выписка и утверждённого технического проекта разработки участка недр, согласно которому будут добываться ОПИ для собственных нужд.

Республика Карелия

Республика Карелия рекомендовала следующие меры по развитию добычи местных топлив, в том числе и торфа:

формирование государственного заказа на выполнение проектно-изыскательских работ по подготовке торфоплощадок месторождений,

наиболее перспективным в плане организации производства энергетического торфа, при участии региональных научных центров Российской академии наук и специализированных проектных институтов и учреждений;

утверждение упрощённого порядка оформления лицензий на недропользование для промышленной добычи энергетического торфа для объектов коммунальной инфраструктуры регионов Российской Федерации;

разработка и принятие на региональных уровнях порядка начисления и взимания арендной платы за пользование земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, для торфодобывающих организаций только по истечении трёх лет с момента оформления лицензии на пользование недрами, с учётом минимально возможных сроков до начала товарного выпуска продукции торфодобывающего производства, высокого уровня финансовых и производственных затрат на начальном этапе работ по ремонту (подготовке) торфяных площадок и больших площадей используемых торфяных полей;

усиление государственного контроля за соблюдением торфозаготовительными организациями условий предоставления лицензий на недропользование по торфяным месторождениям в течение всего срока их действия;

принятие на федеральном и региональных уровнях решений о включении отрасли по производству местных видов топлива на основе местных энергетических ресурсов в число приоритетных отраслей для возможности предоставления в установленном порядке субсидий из средств федерального и региональных бюджетов, в том числе на частичное возмещение процентных ставок по инвестиционным кредитам субъектам малого и среднего предпринимательства для компенсации части процентной ставки по инвестиционным кредитам, полученным в кредитных организациях;

разработка механизмов предоставления государственных гарантий по инвестиционным кредитам, полученным в кредитных учреждениях организациями — производителями местных видов топлива, на развитие производства с возможностью отсрочки начала погашения кредита в течение трёх лет с момента оформления лицензии на пользование недрами с учётом специфики торфодобывающей отрасли;

рассмотрение вопросов предоставления для организаций — производителей местных видов топлива отдельных налоговых льгот (например, при начислении налогов на недра, на имущество и других) с учётом перераспределения финансовых средств, направляемых на закупки топлива, внутри экономического пространства регионов за счёт производственной деятельности указанных предприятий (на момент разработки стратегии в Республике Карелия более 70 процентов указанных средств перечислялись в другие регионы Российской Федерации);

участие федерального, региональных и местных бюджетов в рамках адресных инвестиционных программ в софинансировании инвестиционных проектов по реконструкции (строительству) и модернизации источников коммунального теплоснабжения с переводом на сжигание местных видов топлива в целях создания условий для увеличения объёмов производства и потребления местных видов топлива, а также повышения инвестиционной привлекательности указанных проектов;

решение вопросов проведения независимой государственной оценки качества всех видов котельно-печного топлива, включая местные виды топлива, путём привлечения (создания) специализированных лабораторий;

оценка эффективности и необходимости создания на территории Республики Карелия совместно с организациями Финляндии производственно-сервисного центра по сборке и обслуживанию торфодобывающего оборудования, с учётом полного прекращения в настоящее время на территории Российской Федерации промышленного серийного производства торфодобывающих машин и оборудования;

согласование на федеральном уровне вопросов упрощения и минимизации сроков таможенного оформления временного ввоза на территорию России (в том числе Республики Карелия) торфодобывающего и щепорубительного оборудования, тяговых машин и специального автотранспорта для перевозки торфа (щепы) по хозяйственным договорам на выполнение подрядных работ, заключённым российскими предприятиями с зарубежными партнёрами;

согласование на федеральном уровне вопросов начисления таможенных пошлин при экспорте энергетического торфа и древесины (топливной щепы) как готовой продукции углубленной переработки торфа и древесины, а не сырьевых поставок;

создание некоммерческого партнёрства производителей и потребителей местных видов топлива и его региональных представительств, объединяющего все заинтересованные органы исполнительной власти и организации (включая зарубежных партнёров, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации) для обсуждения и решения вопросов развития топливной отрасли на основе местных энергетических ресурсов;

дальнейшая государственная поддержка за счёт средств федерального, регионального и местных бюджетов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в области разработки научных основ и современных технологий планирования и учёта производства и потребления местных видов топлива.

Изучение регионального опыта показывает, что порядок выделения месторождений торфа для разработки основывается на региональных законах и нормативно-правовых актах, которые разработаны в соответствии

с Конституцией Российской Федерации, Законом «О недрах», Земельном, Лесном, Водном и Налоговом кодексах, и правительственными правовыми актами правительства Российской Федерации. Судебные споры немногочисленны.

Конференции и парламентские слушания

В докладе Проектного института по комплексному использованию торфа ОАО «Гипроторф» «Разработка предложений по совершенствованию нормативно-правового и организационного регулирования развития торфяной промышленности» утверждается, что специфика разведки и добычи торфа российским законодательством не учитывается. В докладе отмечается, что региональный подход препятствует формированию единообразного правового понимания торфа как объекта правовых отношений, в то время как торф является ресурсом общегосударственного значения. Следует отметить, что региональное законодательство в существенной мере ориентировано на механизмы, которые содержатся в федеральных законах.

Во же время именно региональный подход, учёт региональной специфики может позволить сформировать адекватное торфяное законодательство. Что касается учёта специфики торфяной промышленности, то, на наш взгляд, федеральный подход принимает во внимание все многообразие отношений, возникающих в связи с использованием торфяных ресурсов и земель, на которых они расположены.

Главные проблемы в том, что, во-первых, из совокупности законов предпринимателям не просто вывести цельную и полную правовую картину в отношении торфа, а, во-вторых, многообразие оформительских процедур, их продолжительность и стоимость несоразмерно велики для проектов малого и среднего масштабов. Есть моменты, которые очевидны, в частности разрешение на добычу ОПИ собственником земельного участка только для собственных нужд, хотя разумно было бы разрешить добычу и в коммерческих целях, но с ограничением объёмов годовой и общей добычи.

Открывая *Общероссийское совещание «Расширение использования торфа, древесины и отходов производства в энергетических целях»* (г. Киров, 8 июня 2010 года) заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации В. А. Язев отметил, что торфяной отрасли необходимы соответствующее нормативно-правовое обеспечение, меры экономического стимулирования, в том числе в сфере тарифов и налогов обязательные программы развития энергетической инфраструктуры в составе программ развития регионов и муниципальных образований; льготные субсидированные целевые кредиты предприятиям для разработки и выпуска отечественной конкурентоспособной продукции для малой

энергетики; строительство и модернизация малых генерирующих мощностей на местных видах энергоресурсов и так далее. Малая энергетика, которой все больше уделяется внимания, может стать постоянным потребителем торфяного топлива, благодаря доступности сырья и короткому транспортному плечу.

Помощник Президента Российской Федерации А. В. Дворкович отметил, что альтернативная энергетика, использующая, в частности и биоресурсы, входит в приоритеты технической модернизации российской экономики, связанные с энергосбережением и повышением энергетической эффективности. Для использования торфа и биомассы в энергетических целях основные технологии разработаны в мире и успешно применяются, поэтому нужно их внедрять. Для этого, по его мнению, целесообразно создавать благоприятные условия, например субсидировать процентные ставки по кредитам для приобретения оборудования, осуществлять стимулирующую тарифную политику. Для реализации более масштабных проектов в сфере использования торфа, древесины и отходов производства необходимо скорректировать генеральные схемы размещения энергетических мощностей, решить проблемы нормативного регулирования, оптимизировать логистические схемы и обеспечить налоговые преференции.

Губернатор Кировской области Н. Ю. Белых в своём выступлении сослался на Послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию (12.11.2009 г.), в котором развитие применения широко распространённых биоресурсов, прежде всего торфа, древесины и отходов производства для получения энергоносителей называлось как одно из наиболее перспективных направлений.

Кировская область наращивает использование местных энергетических ресурсов, в областном топливном балансе они занимают 8,4 процента, а в коммунальной энергетике — 25,3 процента. «В качестве поддержки торфяной отрасли в области осуществляется субсидирование части процентной ставки по кредитам, предоставляются государственные гарантии Кировской области, налоговые льготы, снижаются арендные ставки на землю — отметил кировский губернатор. Социальная инфраструктура торфяных посёлков принята на баланс муниципальных образований. Задействованы механизмы тарифного регулирования — снижены тарифы предприятий промышленно-железнодорожного транспорта (ППЖТ), участвующих в перевозке торфа».

Н. Ю. Белых выделил пять главных направлений государственной поддержки данного направления:

выработку общегосударственной стратегии использования биоэнергетических и торфяных ресурсов, координацию развития торфяного машиностроения, профильных научных центров, центров геологического изучения торфяных ресурсов;

принятие эффективного экологического законодательства региона, разработку современной нормативно-правовой базы проектирования и строительства торфяных предприятий; разработку федерального закона о торфе и закрепление статуса торфяного месторождения (торфяного бота) в рамках Водного кодекса Российской Федерации;

поддержку муниципальной энергетики, использующей биоресурсы и торф как виды топлива: реализация программы перевода муниципальных котельных на местные виды топлива; фиксирование существующих «дорогих» тарифов при переводе котельных на местные виды топлива на период окупаемости проекта;

введение налоговых каникул на период окупаемости проектов;

учёт инвестиционной составляющей при рассмотрении региональных тарифов.

Исполнительный вице-президент ЗАО «КЭС-Холдинг» Э. Ю. Смелов отметил, что современные технологии использования торфа позволяют сделать энергетические предприятия чистыми с численностью персонала в 1–2 человека. В качестве рисков торфяного производства он назвал: сезонность производства (коэффициент использования основных средств не превышает 40 процентов) и ограничение клиентской база из-за нерентабельности перевозок торфа на большие расстояния. Расширение добычи торфа потребует увеличения кадрового состава, однако сельские муниципальные образования имеют небольшой кадровый потенциал, который к тому же убывает. Исключительные тарифы на железнодорожную перевозку торфа позволят снизить себестоимость торфа на 2–3 процента.

Заместитель директора Департамента развития секторов экономики Министерства экономического развития Российской Федерации А. Н. Усачёв, отметил, что принятие в 2009 году федерального закона «Об энергосбережении...», а также принятие около 80 нормативно-правовых актов в обеспечение его действия, так или иначе будут стимулировать развитие применения местных источников энергии как средство энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В постановлении Правительства Российской Федерации «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» «очерчен круг показателей, которые включают в себя, в том числе и использование возобновляемых источников и местных видов энергии». Уже приняты и разрабатываются меры, позволяющие учитывать использование возобновляемых источников энергии в тарифах на электроэнергию, создавать более благоприятные условия для присоединения объектов энергетической генерации.

Однако следует отметить, что торф законодательство не относит к возобновляемым источникам энергии. Действительно в Северном полушарии за 1000 лет слой торфа прирастает на 30–60 сантиметров. А. Н. Усачёв сказал, что в новой редакции Генеральной схемы размещения объектов электро-

энергетики до 2030 года появился раздел по таким объектам, но программа рассматривает установки мощностью от 300 МВт, хотя для установки с ВИЭ включаются в схему от мощности 100 МВт. Он также призвал внимательно отнестись к идее федерального закона о торфе, но при этом рассмотреть возможность внесения изменений в соответствующие кодексы, но законы непосредственно о торфе принимать на региональном уровне.

Вице-президент ЗАО «КЭС-Холдинг», член наблюдательного совета «Российского торфяного общества» В. Ю. Торсунов поддержал предложение И. С. Кожуховского распространить меры государственной поддержки на торф, как на возобновляемый источник энергии. Он также акцентировал внимание участников совещания на вопросах, которые, по мнению редакционной комиссии, должны рассматриваться на федеральном уровне. Прежде всего, на отнесении торфяных месторождений к объектам водного фонда, поскольку торф образуется в болотах, а не к землям лесного фонда. Предприятиям торфяной отрасли приходится затрачивать много времени и усилий, чтобы перевести земли для разработки торфа из категории лесного фонда с арендной платой до 20 тысяч рублей за один гектар в земли водного фонда, где аренда составляет около 300 рублей за один гектар. Кировская область, кстати, обнулила арендные ставки по торфяным месторождениям. Министерство природных ресурсов Российской Федерации на обращения торфоразработчиков не реагирует. Также В. Ю. Торсунов предложил избавить торфяную отрасль от несвойственных функций, предусмотренных правилами эксплуатации по горной промышленности, поскольку добыча торфа мало чем отличается от обработки почвы в сельском хозяйстве. Он также обратил внимание на отсутствие специализированного подвижного состава для железнодорожной перевозки торфа и на необходимость восстановления машиностроения для торфодобывающей промышленности.

В рекомендациях совещания содержится предложение «исключить несвойственные торфяной отрасли работы, предусмотренные правилами эксплуатации в горной промышленности, необходимость в которых возникает в результате лицензирования торфодобывающих предприятий на пользование недрами... утверждение проекта горного отвода, оформление горного отвода в болоте, составление планов горных работ, обучение персонала правилам эксплуатации горного производства, распространение на торфоразработки положений федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», обязательность создания маркшейдерской службы, что особенно спорно на болотах, где уровень торфяной залежи подвержен колебаниям в зависимости от погодных условий и влажности».

Приведём другие проблемы торфяной отрасли, включённые в рекомендации совещания:

1. Разработать в сжатые сроки современные нормы проектирования торфодобывающих предприятий.

2. Развивать отечественное производство торфодобывающего и энергетического оборудования, в том числе для замены изношенного подвижного состава для транспортировки торфа.

3. Форсировать техническое перевооружение отрасли для производства и использования торфяных брикетов и пеллет.

4. Ввести льготные и субсидированные процентные ставки по долгосрочным кредитам для развития и технического перевооружения и краткосрочным кредитам для восполнения нехватки средств при сезонных работах.

5. Ввести льготные тарифные ставки на перевозку торфа и торфяного топлива за счёт увеличения объёма перевозок.

6. Улучшить систему подготовки кадров высшей и средней квалификации для торфяной отрасли.

7. Увеличить долю использования торфа в муниципальной малой энергетике. Сформировать тарифную политику, стимулирующую использование биомассы для теплоснабжения и выработки электроэнергии.

Участники совещания также обратились к правительству Российской Федерации со следующими рекомендациями:

1. Образовать Межведомственную комиссию для рассмотрения вопросов развития муниципальной энергетики и энергетики на местных и широко распространённых биологических топливно-энергетических ресурсов, а также приравненного к ним полезного ископаемого — торфа.

2. Внести изменения в федеральный закон «Об электроэнергетике» для распространения правового статуса возобновляемых источников энергии на торф.

3. Увеличить в Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики объёмы вновь вводимой генерации на местных и возобновляемых источниках энергии.

4. Установить минимальные объёмы вновь вводимых генерирующими компаниями мощностей, функционирующих на основе местных и широко распространённых топливно-энергетических ресурсов, а также приравненного к ним полезного ископаемого — торфа.

5. Уточнить статус торфяных болот как водных объектов, ввести порядок перевода земель лесного фонда, занятых торфяными болотами, к водным объектам.

6. Рассмотреть возможность снижения арендных ставок на водные объекты (болота), предназначенные для добычи торфа.

7. Рассмотреть возможность снижения (обнуления) ввозных таможенных пошлин на торфодобывающее оборудование, специальный транспорт и энергогенерирующее оборудование, не производимое в настоящее время на территории России.

8. Рассмотреть возможность введения исключительных тарифов на среднесрочную перспективу при организации поставок торфа и продуктов его переработки по путям общего пользования.

9. Принять программу экономической поддержки торфяных предприятий и инвестиций в торфяную отрасль.

10. Осуществить комплексную программу подготовки специалистов для торфяной отрасли, а также организации научных исследований и опытно-конструкторских разработок.

Были также сформулированы рекомендации для органов государственного управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Всероссийский торфяной форум состоялся 27–28 апреля 2011 года в городе Твери. Мероприятие было организовано администрацией Тверской области, Ассоциацией менеджеров России, при официальной поддержке Министерства энергетики Российской Федерации. Партнёрами Форума выступили ЗАО «Холдинговая компания «ИНТЕРРОС» и «Еврофинанс Моснарбанк».

На Форуме обсуждались вопросы промышленного освоения торфяных месторождений с учётом использования торфа в качестве местного вида топлива в распределённой энергетике и в агропромышленном комплексе России. Участники отметили особое значение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности торфяных месторождений. Расширение использования торфа в энергетических целях направлено на обеспечение энергетической и экологической безопасности многих регионов Российской Федерации и способствует повышению энергоэффективности в условиях стабильного роста спроса и цен на невозобновляемое углеводородное сырьё, а также уменьшению тарифов на тепло- и электроэнергию. Возвращение к использованию в распределённой энергетике регионов топлива на основе торфа позволит, в перспективе, сократить объёмы потребления завозного топлива, повысить энергоэффективность предприятий жилищно-коммунальной сферы, снизить тарифы на тепловую энергию для населения, обеспечить развитие негазифицированных, а также малонаселённых муниципальных образований, провести модернизацию их системы теплоснабжения путём строительства энергетических объектов малой и средней мощности, повысить качество и количество собираемых налогов всех уровней, создать в регионе дополнительные рабочие места.

Расширение добычи, переработки и использования торфа невозможно без развития отечественного машиностроительного комплекса, специализирующегося на выпуске торфяного и энергетического оборудования. В настоящее время это оборудование либо вовсе не выпускается отечественными компаниями, либо неконкурентоспособно по сравнению с зарубежными аналогами. До формирования собственной машиностроительной базы целесообразно временное введение сниженных ввозных пошлин, либо их отмена, на оборудование, не производимое на территории Российской Федерации.

Участники Форума отметили наличие следующих проблем:

несмотря на почти 10-летние обращения руководителей субъектов и муниципалитетов, бизнес-сообществ с предложениями по устранению противоречий норм Земельного, Лесного и Водного кодексов в целях недопущения формального отнесения торфяных месторождений к землям лесного фонда таких изменений в нормативные законы до сих пор не внесено;

требуют совершенствования нормативные правовые акты, регламентирующие использование торфяных болот в естественном состоянии, ранее разрабатываемом, выработанном и восстановленном; в том числе, необходимо законодательное закрепление особого статуса торфяных болот;

не развивается законодательство в области создания условий для государственно-частного партнёрства в области практического использования торфяных месторождений.

Участники Форума **рекомендовали:**

1. Министерству природных ресурсов Российской Федерации: инициировать внесение изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации — ввести нулевую ставку НДС на первые три года для организаций (недропользователей), вовлекающих в освоение новые месторождения торфа;

2. Министерству энергетики Российской Федерации: разработать проект федеральной целевой программы развития добычи, переработки торфа и использования его как местного топливно-энергетического ресурса на базе региональных программ и концепций по расширению и возможности использования торфяной продукции на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы и объектах биоэнергетики в субъектах Российской Федерации;

3. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации: предусмотреть в проекте Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия до 2020 года меры государственной поддержки инновационных пилотных проектов, направленных на производство и использование торфяных удобрений в целях сохранения и повышения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

4. Комитету по энергетике Государственной Думы Российской Федерации совместно с федеральными ведомствами в части касающейся:

разработать и внести в установленном порядке на рассмотрение в Федеральное Собрание Российской Федерации проект Федерального Закона «О торфе»;

разработать и внести в установленном порядке на рассмотрение в Федеральное Собрание Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»», с целью распространения преференций, пред-

усмотренных для генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии, на энергетические объекты, использующие в качестве топлива торф и продукцию на его основе;

разработать и внести на рассмотрение изменения в существующее Федеральное законодательство в установленном порядке, с целью закрепления торфяных болот в статусе водных объектов;

определить порядок отнесения (перевода) земель лесного фонда, занятых торфяными болотами, к водным объектам и внести изменения в пункты 2 и 13 «Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование», утверждённых постановлением правительства Российской Федерации от 30.12.2006 г. № 844, с целью исключения необходимости проведения несвойственных торфяной отрасли работ, предусмотренных правилами эксплуатации по горной промышленности и лицензией на пользование недрами;

установить эффективные границы мощностей, вновь вводимых генерирующими компаниями, использующими в качестве топлива торф и продукцию на его основе;

рассмотреть возможность изменения таможенного законодательства в области снижения (отмены) ввозных пошлин на оборудование, для подготовки торфяных месторождений к эксплуатации, добыче и переработке торфа, на специальные транспортные единицы и энергетическое оборудование, производство которого на территории Российской Федерации в настоящее время не осуществляется;

разработать программу подготовки и переподготовки кадров по направлениям, связанным с биоэнергетикой и утвердить перечень базовых образовательных организаций, реализующих программу с привлечением федеральных средств, в том числе, предусматривающих развитие материально-технической базы образовательных организаций;

предусмотреть финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ соответствующих профильных министерств и ведомств для создания технологий и оборудования, а также подготовки торфяной залежи к разработке, добыче, переработке торфа и использованию продукции на его основе;

рассмотреть совместно с участием Министерства природных ресурсов Российской Федерации возможность обновления нормативной документации по оценке, проектированию, использованию и сохранению торфяных ресурсов в соответствии с современными требованиями.

На парламентских слушаниях в Государственной Думе, которые проходили 30 мая 2011 года под председательством заместителя Председателя Государственной Думы В. А. Язева обсуждались вопросы правового обеспечения развития торфяной отрасли. Открывая слушания, В. А. Язев отметил, что энергетическая стратегия России на период до 2030 года уделяет торфу небольшое внимание и лишь в связи с необходимостью разра-

ботки государственной стратегии использования местных видов топлива, но этой стратегии сегодня нет.

«Есть информация о разработке Министерством энергетики концепции развития торфяной промышленности, которая широко не обсуждалась, а зря, так как торф — топливо местное, региональное, и мнения с мест знать было бы очень полезно», — сказал он. Также торф не нашёл достойного места в федеральных целевых программах. Таким образом, предмет правового регулирования почти отсутствует, а потому проекты федеральных законов для торфа пока обречены на отклонение или мало-содержательность.» Он также обратил внимание на то, что представленные к обсуждению на парламентских слушаниях проекты законов направлены на устранение противоречий в регулировании отношений при добыче торфа в Лесном, Водном, Земельном кодексах, а также в законе «О недрах».

Заместитель начальника департамента угольной и торфяной промышленности Министерства энергетики Российской Федерации В. Ю. Кулагин упомянул о заседании «круглого стола» по пожарной безопасности торфяных болот, на котором было убедительно показано, что на тех торфяных болотах, где были хозяева, летом 2010 года никаких пожаров не случилось. Р. Ю. Кулагин перечислил основные проблемы законодательного характера для развития торфяной отрасли: несовершенство налогового законодательства, что затрудняет получение отсрочки платежа для сезонных работ, к которым относится и добыча торфа; несовершенство законодательства в области лицензирования добычи торфа, которое заставляет торфодобытчиков заниматься несвойственными работами — утверждать горный отвод, вести маркшейдерские работы и тому подобное; несовершенство законодательства в сфере землепользования, в результате чего, арендная плата на участках, относящихся к водному и лесному фондам, может сильно различаться. В. Ю. Кулагин предложил закрепить особый статус торфяных болот и отнести их к категории водных объектов. Включение, по мнению докладчика, нормы, предусматривающей невозможность превышения ставки платы за пользование торфяными месторождениями минимальной ставки платы за пользование водным объектом, позволит создать экономический стимул к расширению добычи торфа.

Необходимо внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации с целью исключения из перечня земель лесного фонда болот, занятых торфяными месторождениями, и перевода их в категорию земель водного фонда. Также необходимо внесение изменений в федеральный закон о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую, предусматривающий положения, создающие основания для перевода земельных участков из категории земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, земель населённых пунктов в состав земель водного фонда.

Оптимальной формой реализации пилотных проектов биоэнергетического использования торфа может стать государственно-частное партнёрство, позволяющее на основе комплексного подхода выполнять проекты «под ключ», при этом аккумулируя достаточные средства для решения поставленной задачи — создавать не только новые высокоэффективные объекты теплоэнергообеспечения ЖКХ, но и необходимую для их функционирования инфраструктуру снабжения местными топливными биоресурсами.

Председатель комитета Государственной Думы по энергетике Ю. А. Липатов привлёк внимание участников слушаний к использованию опыта зарубежных коллег. В частности, он отметил финскую торфяную промышленность, которая обеспечивает высочайший экологический уровень добычи торфа и чистоту использования его на энергетических объектах. Он предложил использовать площадку Комитета по энергетике для выработки единой позиции всех заинтересованных сторон для подготовки законопроектов по торфу. «Собственно, так это было с законом о теплоснабжении. Если бы мы не взяли эту инициативу на себя, то закона о теплоснабжении до сих пор бы и не было».

Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. В. Прозоровский сказал, что возобновляемые источники энергии, к которым следует относить и торф, необходимо рассматривать как стратегический ресурс нашего государства. Он также подчеркнул, что в соответствии со статьёй 66 Водного кодекса статус режима особой охраны границ территорий особо охраняемых водных объектов, в том числе болот и водно-болотных угодий, устанавливается в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях. То есть согласно федеральному закону № 33 «Об особо охраняемых природных территориях». Правовой статус водно-болотных угодий, находящихся на территории Российской Федерации и имеющих международное значение, определён Конвенцией о водно-болотных угодьях от 2 февраля 1971 года, имеющих международное значение, главным образом, в качестве места обитания водоплавающих птиц. В. В. Прозоровский сказал, что, несмотря на то, что для торфа следует внести изменения в кодексы, представленный законопроект «О торфе» на его взгляд не имеет самостоятельного предмета регулирования. Также нельзя забывать, что торф относят к общераспространённым полезным ископаемым и 100 процентов налог на добычу этих полезных ископаемых зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. Как вывод, рассматриваемый законопроект нуждается в серьёзной доработке, и скорее нужен не отдельный законопроект по торфу, а точечные настройки действующего законодательства, которыми закрываются существующие пробелы, недоработки, создаются стимулы для комплексной рациональной добычи торфа.

Заместитель начальника Управления экономики, стратегического планирования и системного анализа в области лесных отношений Федерального агентства лесного хозяйства Рослесхоза М. К. Рафаилов выразил обеспокоенность относительно того, что из-за роста регулярных платежей за использование торфяных месторождений лесного фонда с 2004 года по 2007 год в несколько раз (по отдельным предприятиям в 6,5 раз), наблюдалось банкротство ряда местных торфоразработчиков. Торф стал дороже угля (кстати, в Финляндии торф также дороже угля).

Федеральное агентство лесного хозяйства с пониманием отнеслось к ситуации и подготовило изменение в постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» о применении понижающего коэффициента 0,1 к торфоразработкам.

С большим интересом участники выслушали выступление вице-президента ЗАО «КЭС-холдинг» В. Ю. Торсунова, который обобщил практику ведущего предприятия ЗАО «Вятка-торф».

Директор ОАО «Васильевский мох» Н. П. Цельсер подтвердил мнение торфоразработчиков, что путаница в законодательстве отнимает массу времени, но главным барьером являются платежи, которые даже при понижающей ставке 0,1 забирают почти 8 процентов годового оборота предприятия. Введение не свойственных торфяной промышленности правил эксплуатации по горной промышленности приводит к увеличению себестоимости торфа не менее чем на 30 процентов. Удивление у выступающего вызывает и транспортный налог для техники, которая работает на болоте, а не на дорогах

Подводя итоги выступлениям, В. А. Язев отметил, что для борьбы с пожарами на торфяных болотах надо возрождать торфодобычу, но готовности сформировать для торфа соответствующую правовую базу нас ещё нет. На федеральном уровне отсутствуют концепции федеральных законов и программ. Видно, что представленный законопроект «О торфе» нуждается в серьёзной доработке, но его необходимо доработать и внести в Государственную Думу. В. А. Язев предложил отразить в рекомендациях парламентских слушаний следующее:

1. Исключить несвойственные торфяной отрасли работы, предусмотренные правилами эксплуатации в горной промышленности.

2. Разработать современные нормы проектирования торфодобывающих и торфоперерабатывающих предприятий.

3. Обеспечить максимально льготный таможенный режим продукции машиностроения, включая транспортное машиностроение, необходимое для торфяной отрасли.

4. Реально распространить на торф преференции и льготы, существующие для сельского хозяйства, в электроэнергетике — как для возобновляемых источников энергии.

5. Энергогенерацию на основе торфа и торфопродуктов законодательно приравнять к генерации из источников возобновляемой энергии.

6. В рамках реализации федерального закона «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности» в обязательном порядке включать в соответствующие региональные и муниципальные программы доведение и использование местных видов топлива, в том числе торфа, до нормативных значений, при этом выработанную из местных источников энергии, возобновляемых и торфа, внести соответствующие изменения в государственную программу Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года».

7. В регионах России разработать и реализовать пилотные проекты по добыче и комплексной переработке торфа.

8. Подготовить предложения для внесения изменений в Энергетическую стратегию России на период до 2030 года.

Законопроект «О торфе»

К парламентским слушаниям, которые прошли 30 мая 2011 года в Государственной Думе, были представлены проекты федеральных законов «О торфе» и «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с вступлением в силу Федерального закона «О торфе». Предметом регулирования первого законопроекта являются отношения, возникающие в связи с добычей торфа.

В статье 2 законопроекта даются определения основных понятий, в частности, «болото» определяется как «водный объект..., в котором... образуется торф»; это понятие ...в целях добычи торфа также предлагается применять к водно-болотным угодьям и их частям. С самого начала в проекте искажается соотношение понятий, так как добыча торфа — это промышленное использование торфяных ресурсов водно-болотных угодий. Введение понятия «болото» является подменой более ёмкого понятия «водно-болотное угодье» и более конкретного в целях закона понятия «торфяное болото». Понятие «торф», приводимое в статье 2 законопроекта, упускает его качество, которое является базовым для целей закона, а именно то, что торф является полезным ископаемым. В законопроекте используется понятие торф как «органическая порода», что к целям закона не имеет прямого отношения.

Статья 3 «Основные принципы правового регулирования использования торфяных месторождений при добыче торфа» перечисляет основные принципы правового регулирования, но данное перечисление, на наш взгляд, не является полным. Если отталкиваться от понятия «водно-болотных угодий», которые содержат «торфяную залежь», то правовое

регулирование извлечения торфа из залежи должно осуществляться с учётом сохранения биосферной значимости «водно-болотного угодья» (мировой, государственной, местной...); при обеспечении высокой эффективности комплексного использования водно-болотных угодий и тому подобно; созданию условий восстановления торфяной залежи после завершения разработки торфяного месторождения. Следует подчеркнуть, что для целей закона важно определить принципы процедуры образования «торфяного месторождения» как объекта хозяйственной деятельности из «торфяной залежи», как биосферного образования.

Законопроект полностью упускает разграничение полномочий между федеральными и региональными государственными органами, а также органами местного самоуправления.

В статье 4 «Состав земель торфяных месторождений» содержится попытка «развязать» правовой узел, который возник из переплетения норм Земельного, Лесного и Водного кодексов Российской Федерации. Часть 2 статьи 4 законопроекта утверждает, что «на торфяных месторождениях, расположенных на землях водного фонда, образование земельных участков не производится». Похожая норма содержится в Земельном кодексе Российской Федерации (часть 2 статьи 102), а именно: «на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков». Статья 6 законопроекта предлагает предоставлять торфяные месторождения для разведки и добычи торфа в соответствии с водным законодательством. Но, как известно, более 90 процентов торфа добывается фрезерным способом, что возможно только в том случае, если торфяная залежь не покрыта поверхностными водами, хотя и может быть сильно увлажнена.

Фактически первой фазой такой добычи является удаление поверхностных вод, вследствие чего возникает земельный участок, а «земля водного фонда» исчезает. Регулировать отношения в связи с таким участком, опираясь лишь на Водный кодекс, представляется искусственным и опасным, особенно в плане обеспечения пожарной безопасности. Если после завершения добычи торфа, участок не обводняется вновь, то можно считать, что образование земельного участка произошло и ему должна быть переведён в определённую категорию.

В проектах законов региональных и федеральных, относящихся к использованию торфа, прослеживается стремление ухода к регулированию Водным кодексом Российской Федерации, в целях уменьшения арендных платежей и упрощения процедуры оформления в пользование участка торфяного месторождения. Но искусственно уклониться от реальности невозможно. Торфяная залежь расположена в водно-болотных угодьях, разработка торфяного месторождения как часть торфяной залежи осуществляется на основе горного отвода.

Поэтому любые ухищрения законодателя легко распознаются. Горный отвод — это геометрически определённый участок недр. К недрам

относится и торфяная залежь. Выделение горного отвода не может быть осуществлено без определения земельного участка, что, кстати, весьма существенно для добычи полезных ископаемых в экологически чувствительных водно-болотных угодьях. Таким образом в отношении использования торфа водно-болотных угодий мы сталкиваемся с непростой правовой проблемой. Специальное законодательство должно предлагать простые процедуры оформления разрешения добычи торфа при строго оговорённых условиях и масштабах добычи.

Статья 5 законопроекта, посвященная законодательству, регулирующему разработку торфяного месторождения, косвенно исключает в него нормы закона «О недрах». При этом обойден порядок регулирования, простирающийся из признания торфа общераспространенным полезным ископаемым. Других существенных для регулирования добычи торфа правовых норм рассматриваемый законопроект не содержит. Все существенные нормы законопроекта могут быть размещены в соответствующих Кодексах Российской Федерации и отдельных законах. Для обеспечения хозяйственной деятельности могут быть разработаны и приняты рекомендации и инструкции федерального правительства, включая модельные правовые акты для субъектов федерации и органов местного самоуправления.

В законопроекте не рассмотрен надлежащим образом перевод земель из одной категории в другую в ходе осуществления добычи торфа. С давних пор известно, что обработанные торфяные участки либо оставались в категории земель водного фонда, либо переводились в земли лесного фонда или сельскохозяйственного назначения и даже земли населённых пунктов и промышленности. Полагаем, для правового регулирования торфодобычи может быть полезным дифференцированный подход к категории земель промышленности с выделением подкатегории земель местной промышленности, в частности, для добычи торфа. Либо ввести систему льгот для платы за земли промышленности, используемых для добычи торфа.

Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с вступлением в силу федерального закона «О торфе» предлагает ряд существенных изменений в действующее законодательство.

Часть 1 статьи 1 исключает из категории земель лесного фонда земли болот, занятые торфяными месторождениями.

Часть 2 этой статьи относит эти земли к категории земель водного фонда. При этом законопроект содержит перечень норм законов Российской Федерации, которые не предлагается менять, что ухудшает структур законопроекта и затрудняет его анализ.

Часть 1 статьи 2 данного законопроекта разрешает перевод земель лесного фонда в земли других категорий (подразумевается перевод в земли водного фонда) в случае организации добычи торфа при наличии утверж-

дённного проекта рекультивации земель. Это противоречит другим предлагаемым нормам, которые не предусматривают образование земельных участков в случае перевода торфяных месторождений в земли водного фонда.

Законопроект допускает перевод земель иных категорий или земельных участков в составе таких земель в земли водного фонда в случаях, если земли заняты поверхностными водными объектами (в том числе болотом, используемым для добычи торфа в границах лицензионного участка торфяного месторождения).

Важная для оформления права на добычу торфа уже присутствует в пункте 19 части 3 статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации «Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для... создания искусственных земельных участков». Однако принятие федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ в отношении порядка создания искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, усложнит оформление добычи торфа, так как технология его добычи на болотах предусматривает, по сути, создание искусственного земельного участка. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность и целесообразность законодательного определения «временных искусственных земельных участков», создаваемых для добычи полезных ископаемых, например, торфа. После завершения добычи участок или его часть рекультивируется преимущественно путём обводнения и искусственного заболачивания, либо передаётся для оформления компетентному органу власти для оформления его категории в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Рекомендации парламентских слушаний, проходивших в Государственной Думе 30 мая 2011 года, содержат как спорные, так и перспективные идеи. Рекомендация о подготовке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «О торфе» является правильной, но рассчитана на перспективу.

Внесению законопроекта должно предшествовать утверждение государственной федеральной концепции регулирования добычи и использования торфа. Более близкой задачей является внесение «точечных» изменений в базовые федеральные законы, необходимые для регулирования добычи торфа. Парламентские слушания рекомендуют исключить из перечня земель лесного фонда болот, «занятых торфяными месторождениями». На наш взгляд, первичным следует считать не понятие торфяного месторождения, а понятие биологической системы, которая состоит из связанных между собой лесной и нелесной подсистем, в состав последней входят и болота. Рекомендация о внесении изменений в закон «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую», чтобы считать основанием для такого перевода решение об организации добы-

чи торфа представляется перспективной, но требует привязки ко многим устоявшимся процедурам лесопользования, землепользования, водопользования, недропользования. Рекомендация о рекультивации болот обводнением или заболачиванием после окончания использования для добычи торфа уже фактически присутствует в Водном кодексе Российской Федерации.

Итоговые рекомендации

Несмотря на то, что рекомендации для развития торфяной отрасли по количеству и качеству достигли уровня насыщения, прогнозы на появление рабочей государственной концепции и действующего федерального законодательства нельзя назвать оптимистическими. Этому есть несколько причин, которые и позволяют скорректировать некоторые подходы к обсуждаемой проблеме.

Сторонники торфа выдвигают на первый план его энергетическое использование, в то время как на период до 2030 года энергетика сориентирована на обновление генерирующих мощностей, работающих на природном газе, каменном угле и ядерной энергии. При значительной поддержке государства даже в этом случае остаются проблемы с инвестициями в строительство новых теплоэлектростанций и освоение новых месторождений природного газа и каменного угля. Так как это строительство предполагается с условиями возврата вложенных инвестиций с достаточной прибылью, инвесторы заинтересованы в крупных рынках, желательно монополизированных. Создание распределённой энергетики для крупного бизнеса — большая головная боль, необходимость одновременного осуществления нескольких малых проектов и небольшая экономическая отдача.

С точки зрения экономики в данном случае крупный бизнес прав, да и государство заинтересовано в получении устойчивых доходов от реализации энергии предприятиям и населению на вложенные бюджетные средства и предоставленные налоговые льготы. Поэтому на точечных интересах отдельных областей с незначительными бюджетами торфяную энергетику построить невозможно. **Однако потребность в торфе как в энергоресурсе для России может быть обоснована в рамках концепции энергетической безопасности.** Если сегодня около 70 процентов электроэнергии вырабатывается из природного газа, а в европейской части России в теплоэнергетике его доля достигает 90 процентов, то при поставке газа фактически из одного региона Западной Сибири энергетическую безопасность европейской части России нельзя считать достаточной. Для чрезвычайных ситуаций необходимо 15–30 процентов электрической и тепловой энергии производить из местных энергоносителей и возобновляемых источников энергии. При наличии государственной доктрины

резервного энергообеспечения, для малой распределённой энергетики откроется надёжная рыночная ниша и будет образован источник бюджетной поддержки, а для большинства субъектов федерации, расположенных в центральных и северных районах страны, торф станет идеальным резервным топливом. Если в этих регионах доля торфяной энергетики в коммунальном и социальном секторах поднимется до 10–15 процентов, то она станет прибыльной и способной к самостоятельному развитию.

У торфа как у резервного энергоносителя есть серьёзные конкуренты. В центральной части и на севере страны это древесина, а в южных областях — возобновляемые источники энергии и сельскохозяйственные отходы. Очевидно, древесину добывать легче, годовой прирост её выше, чем торфа на торфяном болоте. Прирост торфа составляет примерно 20–60 см за 1000 лет. Из единицы объёма сухой древесины можно получить больше добавленной стоимости, чем из того же объёма сухого торфа. При этом нельзя оспаривать уникальные свойства торфа, например его гигроскопичность и сорбционные свойства. При конкуренции торфа и древесины технологии их добычи хорошо сочетаются, так как торф обычно заготавливают летом, а древесину лучше заготавливать осенью и зимой.

Следовательно, доктрина резервного энергообеспечения может строиться на комплексном использовании древесины, торфа и углеводородных отходов производства и потребления. В целях правового регулирования резервного энергообеспечения на основе доктрины должен быть сформирован правовой понятийный аппарат **«торфа государственного энергетического резерва»** для обеспечения единства норм, которые необходимо включить в федеральные и региональные законы, нормативно-правовые акты и в правовые акты органов местного самоуправления.

Вполне оправдана государственная программа и соответствующие региональные и муниципальные программы. В отношении прав собственности на объекты системы резервной энергетики должны быть сохранены возможности государственного управления, особенно в чрезвычайных ситуациях и в особый период. Указанный подход существенно меняет схему подготовки и выделения горных отводов на торфяных месторождениях. Законодательно может быть введена система изъятия земель с месторождениями торфа, отнесёнными к ресурсной базе резервной энергетики.

Органы местного самоуправления, органы исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченные федеральные государственные органы становятся в данной схеме ответственными за обеспечение минимальной доли резервной энергетики в топливно-энергетическом балансе их административной единицы.

Создание торфяного государственного (муниципального) энергетического резерва для повышения уровня энергетической безопасности также может рассматриваться и как мера энергосбережения, поскольку при пра-

вильной организации приведёт к снижению затрат на энергообеспечение объектов бюджетной сферы.

Другим видом энергетического использования торфа можно считать его использование в качестве энергоносителя на объектах энергетики с целью получения прибыли или удовлетворения потребностей в тепле и электроэнергии малыми и «несетевыми» потребителями (**торф коммерческой энергетики**). Для развития этого направления следует продолжать деятельность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вовлечению местных запасов торфа в топливно-энергетические балансы административных единиц с учётом местных особенностей и значения водно-болотных угодий для поддержания экологического равновесия и биологического многообразия. Здесь будут весьма полезны рекомендации конференций, совещаний и парламентских слушаний, которые приведены в данной работе. В дальнейшем по мере развития торфяной отрасли определяющими могут стать следующие тенденции:

формирование крупных предприятий общероссийского и международного масштабов по добыче и переработке торфа. Таким предприятиям будет по силам приобретение и аренда современной высокопроизводительной техники, освоение новых технологий и опыта наилучшей практики, обеспечение высокой производительности труда и привлечение квалифицированной рабочей силы для её обслуживания, организация переработки торфяного сырья с целью получения продукции с высокой добавленной стоимостью, выполнение всех необходимых работ после отработки горного отвода по рекультивации земель;

создание общероссийской саморегулируемой организации, которая будет находиться в постоянном диалоге с органами государственной власти и органами местного самоуправления, для оптимизации процедур, связанных с получением участков торфяных месторождений в разработку;

создание малых предприятий по добыче торфа для обеспечения топливом «несетевых» потребителей энергии, обладающих широким набором льгот и пользующихся упрощённым порядком оформления прав недропользования и пользования землями соответствующих категорий;

развитие сети предприятий сервисного обслуживания торфяной отрасли. Позитивное и эффективное проявление данных тенденций может быть гарантировано продуманной государственной позицией и долгосрочной государственной программой.

Отдельного рассмотрения заслуживают «несетевые» потребители энергии, для которых торф и дрова являются единственным доступным топливом или безусловной альтернативой строительству подводящих тепловых или электрических сетей, а также высоким ценам и тарифам на энергию. Топливный торф для несетевой энергетики представлен,

как минимум, тремя группами потребителей — индивидуальными потребителями с невысоким уровнем доходов и неавтоматизированным энергетическим оборудованием; индивидуальными потребителями со средним и высоким уровнем доходов, использующих качественное энергетическое оборудование для коттеджей и рафинированное топливо в виде древесных и торфяных пеллет; коммерческими и социальными потребителями, не имеющими сетевого энергоснабжения объектов.

Для сельских поселений возможен специальный подход, который позволит независимо от энергетических потребительских свойств торфа реализовать его уникальные свойства по улучшению качества почв. В США, обладающих существенными запасами природных энергоносителей, торф применяют, прежде всего, для улучшения качества почв, а в энергетике он «не прижился», хотя выработка энергии из биомассы имеет в США государственные приоритеты.

Если залежь торфа расположена на сельскохозяйственных землях, то её использование для добычи и потребления торфа в сельскохозяйственном производстве может быть отнесено к сельскохозяйственной деятельности, а физические и юридические лица, осуществляющие эту деятельность, могли бы считаться сельскохозяйственными товаропроизводителями с распространением на них законодательства о сельском хозяйстве и закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Такая позиция представляется правомерной, так как добыча торфа осуществляется сезонно, а также при существенном участии в технологии климатических факторов.

Действительно, больше всего энергии, к счастью бесплатной солнечной, при добыче торфа затрачивается на испарение содержащейся в нём воды. Кроме того, масса торфяной залежи прирастает за счёт биологических процессов. В США и в Канаде, где самые большие в мире запасы торфа, для обозначения его добычи чаще используют не термин «mining», а термин «harvesting», что означает «уборка урожая». Добыча такого «сельскохозяйственного торфа» могла бы ограничиваться по суммарному и ежесезонному объёму, исходя из потребностей сельских потребителей и возможностям месторождений.

Для правового регулирования новых отношений потребуется расширить нормы федерального закона «О недрах» в части касающейся использования общераспространённых полезных ископаемых, разработать модельные законы для субъектов Российской Федерации и правовых актов для органов местного самоуправления муниципальных образований, а также дополнить законодательство о сельском хозяйстве.

Целью добычи торфа сельскохозяйственными производителями может быть не только сам торф и возможность использования его как сырья для производства другой продукции, но и расширение пахотных земель, то есть земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, вместе

с добычей торфа осуществляется внутрихозяйственное землеустройство и повышение плодородия почв, чему государство в соответствии с законом обязано содействовать.

Путь выделения **«сельскохозяйственных торфяных земель»** в особую категорию может быть продуктивным, поскольку в такой правовой конструкции можно отказаться от понимания торфа как полезного ископаемого, а перевести его в разряд сельскохозяйственной продукции. Понятна упрощённость такого подхода, но для развития торфяной отрасли, причём для нужд сельского хозяйства, которое не может существовать без льгот и государственной поддержки, это хороший инструмент повышения плодородия почв и обеспечения объектов животноводства необходимыми материалами. Таким образом, в законодательство о торфе может быть введена категория **«сельскохозяйственный торф»**, содержание и статус которой будет отличаться от содержания и статуса **«промышленного»** и **«энергетического торфа»**.

Завершая рассмотрение данного вопроса, авторы призывают законодателей федерального и регионального уровней, а также представителей исполнительной государственной власти быть внимательными, прагматичными и дальновидными при определении правовой базы для регулирования отношений в сфере добычи и потребления торфа и стимулирования развития торфяной отрасли.

Часть II

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБЫЧИ ПРИРОДНОГО ГАЗА НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ

Новые меры государственной поддержки развития проектов газодобычи на континентальном шельфе

Развитие континентального шельфа с привлечением наукоёмких видов добычи в свою очередь является одним из приоритетных направлений реализации инновационного потенциала российской экономики. Правительством Российской Федерации в последние годы принят ряд программ, направленных на развитие континентального шельфа: Стратегия развития геологической отрасли России до 2030 года (утверждённая распоряжением правительства Российской Федерации от 21.06.2010 г. № 1039-р), Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (утверждённая распоряжением правительства Российской Федерации от 13.11.2009 г. № 1715-р, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (утверждённая распоряжением правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р).

Особое значение при этом уделяется развитию континентального шельфа в Арктической зоне Российской Федерации, что подчёркивается в «Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера», утверждённой постановлением правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 г. № 198, а также в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу», утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 года № Пр-1969.

Природные ресурсы континентального шельфа в области арктических морей являются стратегическим резервом общенационального значения, поэтому освоение новых месторождений шельфа Арктики непосредственно влияет на поддержание конкурентного преимущества и сохранение ведущей позиции России на мировых рынках углеводородов, а также на наращивание экономического потенциала страны в целом.

Основное содержание парламентских слушаний от 30 мая 2011 года

В Рекомендациях парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение развития газовой отрасли», которые состоялись 30 мая

2011 года в Государственной Думе участники одобрили принятие мер по стимулированию развития газодобычи на континентальном шельфе Российской Федерации в сфере налогового законодательства, законодательства о недрах и континентальном шельфе, законодательства о государственной границе Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о торговом мореплавании.

Открывая парламентские слушания, *заместитель Председателя Государственной Думы В. А. Язев* сказал:

«Сегодня мы рассматриваем вопрос, на который законодатели должны дать ясный и исчерпывающий ответ. От него во многом зависит будущее российской электроэнергетики, экономическое и социальное развитие Арктической зоны, Восточной Сибири и Дальнего Востока, реализация программы газификации населённых пунктов. От него зависит исполнение долгосрочных планов на поставку природного газа нашим ближайшим соседям, в страны Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона. Напомним также, что Арктика и Восточная Сибирь — это не только топливно-сырьевая база, но и ресурсная база для российской промышленности, в том числе для самых инновационных её отраслей. В арктической зоне сосредоточено 95 процентов запасов природного газа, 60 процентов — нефти, 40 процентов — золота, 90 процентов — серебра, хрома и марганца, 100 процентов — коренных алмазов, 47 процентов — платиновых металлов, 95 процентов — редкоземельных металлов, более 50 процентов вольфрама, 60 процентов — меди. И это далеко не полный перечень.

Задачи развития газовой отрасли России поставлены достаточно отчётливо. Это расширение геологоразведки, привлечение инвестиций и трудовых ресурсов для добычи, создание промышленной, транспортной и социальной инфраструктуры, достижение приемлемой рентабельности при повышенных затратах, обеспечение устойчивого спроса на природный газ и газовый конденсат. Перечисленные задачи можно решить только совместными усилиями государства, органов местного самоуправления и бизнеса.

На полуострове Ямал и прилегающих акваториях открыто 10 газовых, 13 газоконденсатных и 8 нефтегазовых месторождений. Разведанные и предварительно оценённые запасы газа составляют около 16 триллионов кубических метров, перспективные прогнозные ресурсы оцениваются по суше в 22 триллиона, а вместе с акваторией — 50 триллионов кубических метров. Наиболее перспективны для разработки уникальные и крупные месторождения Бованенковской, Тамбейской и Южной групп. Запасы Бованенковской группы достигают 8,2 триллиона кубических метров природного газа или 62 процента разведанных запасов Ямала. Вместе с тем Ямал является одним из наиболее труднодоступных районов арктической зоны, характеризуется крайне неблагоприятными природно-климатическими

условиями, а также очень чувствительной к внешнему воздействию экологической системой. Но к 2030 году с Ямала по создаваемой газотранспортной системе должно ежегодно подаваться в Единую систему газоснабжения России более 300 миллиардов кубических метров природного газа.

Крупные запасы газа Восточной Сибири и Дальнего Востока позволяют сформировать новые центры газодобычи в Красноярском крае, Иркутской области, Республике Саха (Якутия), Сахалинской области и Камчатском крае. В связи с большой удалённостью от потребителей указанных месторождений потребуются построить единую газотранспортную систему, включая подземные хранилища газа и гелия. Для использования высокоценных «жирных» компонентов и гелия, которыми богат газ этих регионов, должны быть созданы новые газохимические предприятия.

Весьма перспективными для освоения являются месторождения на шельфе арктических и дальневосточных морей. Их суммарный потенциал — более 100 миллиардов тонн условного топлива, в том числе 16,7 миллиарда тонн нефти и конденсата, 78,8 триллиона кубических метров газа, что соответствует 20–25 процентов от общего объёма мировых ресурсов углеводородов. Здесь выявлено более 450 локальных объектов, открыто 32 месторождения, в том числе газовые супергиганты — Штокмановское, Русановское, Ленинградское месторождения. Освоение Штокмановского газоконденсатного месторождения требует значительно большего объёма инвестиций по сравнению с разработкой месторождений материковой части России.

Новая сырьевая база газовой промышленности обеспечит потребности внутреннего и внешнего рынков на столетие, но для её детального геологического изучения и промышленного освоения нужна система особых законодательных мер, в первую очередь, налоговых и таможенных.

В октябре прошлого года Председатель Правительства Владимир Владимирович Путин на совещании в Новом Уренгое поручил разработать систему льгот для стимулирования роста добычи на шельфе и производства сжиженного природного газа. В частности, было издано распоряжение правительства Российской Федерации (от 11.10.2010 г. № 1713-р), в котором предлагалось проработать освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин на оборудование, аналоги которого не производится в России, установление нулевой таможенной пошлины на стабильный газовый конденсат и произведённый на Ямале сжиженный природный газ при его вывозе морским транспортом, а также освобождение от налога на добавленную стоимость оборудования, ввозимого на российскую территорию, аналоги которого не производятся в России. Распоряжение предусматривало изучение предложений по упрощению и сокращению сроков процедур таможенного контроля и оформления ввоза на полуостров Ямал оборудование для добычи, переработки и транспортировки углеводородного сырья, оформления вывоза с территории Ямала углеводородного сырья и продуктов его переработки. Проекты многих нормативных актов

находятся в стадии активной подготовки, поэтому нам необходимо на парламентском уровне обсудить все наиболее перспективные предложения.

Прежде всего нужно выработать мнение о льготах по налогу на добычу полезных ископаемых для газа, добываемого к северу от Северного Полярного круга, включая арктический шельф, а также в соответствующих регионах Восточной Сибири. Для добычи нефти такие льготы установлены.

Далее, следует договориться о налоге на добавленную стоимость для работ, выполняемых на континентальном шельфе. Газовые компании считают, что для этих работ должно быть предоставлено право на вычеты НДС из стоимости использованных товаров (работ и услуг).

Должно быть оптимизировано и финансирование проектов. Возможно, есть смысл отменить 10-летнее ограничение в отношении переноса убытков на будущее в целях налогообложения прибыли при осуществлении шельфовых проектов.

Необходимо разработать систему дополнительных мер для обеспечения Арктической зоны трудовыми ресурсами.»

Заместитель председателя правления ОАО «Газпром» В.А. Голубев:

«Энергетическая стратегия, принятая распоряжением правительства до 2030 года, предполагает, что в этом периоде всё-таки основным элементом в энергобалансе страны будет оставаться газ, порядка 45–47 процентов его место в общем энергетическом балансе. И, соответственно, объём добычи может к 2030 году достигнуть 880 или даже 940 миллиардов кубометров газа.

Параметры инвестиционных задач, стоящих перед Газпромом, очень существенны. Наша инвестиционная программа приближается к одному триллиону рублей. Это совсем непростая задача, учитывая, что мы находимся в условиях регулирования на тарифы газа на внутреннем рынке. Мы несём значительную социальную нагрузку, в том числе связанную с газификацией, с поставкой газа в такие регионы, которые пока не отличаются высокой платёжеспособностью. Мировая конъюнктура сегодня тоже не самая благоприятная. Мы отмечаем существенное падение потребления на европейском рынке. Всё это создаёт серьёзные проблемы для развития газовой отрасли России.

Трудная задача поставки газа с Бованенково для нас сегодня абсолютно достижима и понятна. Но чтобы газ вывезти, предстоит ещё более крупный по масштабу инвестиционный проект — это строительство магистрального газопровода Бованенково-Ухта, который будет иметь 27 компрессорных станций. В целом он рассчитан на транспортировку 350 миллиардов кубометров газа в год. Общая протяжённость всех газотранспортных ниток около 12–15 тысяч километров. То есть, если говорить о ямальском инвестиционном мегапроекте, надо понимать его как единый комплекс

добывающей и газотранспортной частей. Эти части взаимообусловлены и должны реализовываться синхронно и одновременно.»

В. А. Голубев также отметил, что в проектах освоения месторождений Арктической зоны следует учитывать хрупкость экологической системы и сохранить все места традиционного жизнепользования местного населения. Суровые климатические условия требуют повышения надёжности газотранспортных систем. Использование повышенного давления в трубах газопроводов требует более прочных труб и соответствующего оборудования и запорной арматуры. Это позволяет уменьшить число трубопроводных ниток и число газоперекачивающих агрегатов. Облегчая условия осуществления инвестиционных проектов, государство могло бы рассчитывать на получение выгод после запуска месторождений.

«С чем-то бюджет может поступиться в этом году на ближайшем периоде, но это окупится сторицей в будущем, или окупится мультипликативным эффектом, когда Газпром сможет в этом же году и, скажем, финансово, реализовать более значительные инвестиционные программы. И, соответственно, налоговые получают, может быть, пойдут не от Газпрома, а от наших производителей оборудования», — сказал В. А. Голубев. Выступающий отметил важность Штокмановского проекта, для осуществления которого требуются большие инвестиции, но при этом будут созданы качественно новые условия для газификации Кольского полуострова и будет обеспечено замещение истощенных газоконденсатных месторождений.

Далее в своём выступлении В. А. Голубев рассказал о проблемах реализации «Восточной программы» ОАО «Газпром». Наша единая газотранспортная система сегодня доходит лишь до Новосибирска, а дальше вся Восточная Сибирь, Дальний Восток имеют только локальные газопроводы, очень незначительные, а единой газотранспортной системы нет и, соответственно, нет возможности развивать газификацию этих регионов. А ресурсная база Дальнего Востока составляет порядка 27 процентов от всего объёма, которым располагает Россия. Сегодня мы формируем на Дальнем Востоке основные центры газовой добычи: Красноярский, Иркутский, Якутский и Сахалинский. Они должны быть связаны единой газотранспортной сетью. Указанные месторождения отличаются одним очень серьёзным фактором — добываемый из них газ многокомпонентный. В нем высоко содержание этана, пропана, гелия, что требует от нас одновременной и синхронной работы по созданию новых газоперерабатывающих и газо-химических предприятий.

Поскольку Газпром непосредственно не ставит перед собой задачу принимать участие в газохимических комплексах, то эту работу нам нужно вести синхронно с другими российскими компаниями. Например с СИБУром мы плотно работаем. Есть большой интерес китайских, корейских, японских компаний, которые также заинтересованы в переработке этого сырья и получении продукта на свой рынок.

Наиболее крупный проект «Восточной программы» — это строительство и создание газотранспортной системы «Сахалин–Хабаровск–Владивосток». Работу мы начали, в общем-то, совсем недавно, в июле 2009 года. В третьем квартале этого года, то есть через два года практически, магистральный газопровод, протяжённостью более тысячи километров, будет пущен. Причём одновременно будет осуществляться не только поставка газа до Владивостока, но и газификация Сахалина, поставка газа на остров Русский в рамках подготовки саммита 2014 года. Есть уже попутные ответвления и элементы, связанные с газификацией Приморского, Хабаровского краёв.

Источником газа этой газотранспортной системы будет газ действующих сегодня месторождений «Сахалин-2», «Сахалин-1». В «Сахалин-2» мы являемся основными акционерами. А с 2014 года можно с уверенностью говорить, что ресурсной базой для обеспечения всего Дальнего Востока станет газ с проекта «Сахалин-3», который сегодня полностью принадлежит Газпрому.

Следующий проект важный и, по сути дела, получивший уже хорошее развитие — это выполнение поручения президента по газификации Камчатки, Камчатского края. В целом эта работа была выполнена в срок, и уже 29 сентября 2010 года начались поставки газа в Петропавловск-Камчатский.

Важно, что Камчатка в перспективе может быть абсолютно энергообеспечена, потому что весьма перспективен западно-камчатский участок, шельф Охотского моря, который ещё пока, к сожалению, недостаточно разведан, и мы ещё не получили скважин, которые бы дали приток газа. Но первичная сейсморазведка показывает, что, с этого месторождения мы можем порядка 20 миллиардов кубометров газа добывать. Этого будет достаточно и для развития энергетики всей северной части Дальнего Востока и в первую очередь Камчатки, на перспективу. В целом ресурсная база по всем трём блокам составляет порядка 1,4 триллиона кубометров газа. Ещё раз напомню, что по нашим планам уже в 2014 году газ с проекта «Сахалин-3» будет подан в газотранспортную систему для потребителей России в первую очередь. Ну а дальше он уже может поставляться и на экспорт. Напомню, что на Сахалине работает наш первый завод по сжижению газа. Там две линии производительностью 4,8 миллиона тонн сжиженного газа в год. Завод сегодня полностью загружен, а производимый газ контрактрован. Но контракты, к сожалению, не самые выгодные, так как в период их заключения Газпром не был в составе акционеров. Следующий завод может быть построен в районе Владивостока с тем, чтобы, когда придёт газ с Чаюдинского месторождения или с проекта «Сахалин-3», то он в после подготовки и переработки мог бы уже поставляться на Азиатско-Тихоокеанский регион, в том числе в сжиженной форме. Надеюсь, это будет полностью российский проект и российские контракты.

Якутский центр газодобычи находится в стадии продолжения геологоразведки. Там целый ряд месторождений, которые нужно осваивать одновременно, поскольку нужно построить и загрузить сырьём газоперерабатывающие заводы. Необходима газотранспортная инфраструктура, сооружение которой на маршруте «Якутия—Хабаровск—Владивосток» будет завершено к 2016 году.»

В. А. Голубев также рассказал об инвестиционных проектах добычи газа из нетрадиционных месторождений. «Ресурсы метана из угольных пластов в России составляют порядка 84 триллионов кубометров газа. Только в районе Кузбасса порядка 13 триллионов. Поэтому в качестве нашего первого проекта был выбран Кузбасс. Добычу мы начали 29 января 2010 года. Будет пробурено порядка 1600 скважин, с помощью которых из угольных пластов будет добываться порядка четырёх миллиардов кубометров метана. С одной стороны это даст совершенно другую структуру энергообеспеченности региона, другие экологические характеристики энергетики, а также в значительной степени обезопасит добычу угля. Здесь также комплексная задача, поскольку наряду с добычей необходимо одновременно решать вопросы использования газа.

В. А. Голубев также рассказал о программе газификации российских регионов: «С 2001 года только из средств Газпрома на газификацию, то есть, на создание систем низкого и среднего давления, направлено 127 миллиардов рублей, построено огромное количество распределительных сетей, более 20 тысяч километров в целом. Уровень газификации в России повысился до 63 процентов. Пять лет назад было почти на 10 процентов меньше. Правильный уровень газификации регионов должен быть на уровне 80 процентов. Для этого одновременно со средствами, которые выделяет Газпром, такую же сумму средств, а может даже и больше, должны выделять муниципальные и региональные бюджеты, потому что для подготовки потребителей, для модернизации систем, работу приходится выполнять огромную.

К сожалению, у нас сегодня с пользователями или владельцами газотранспортных систем достаточно пёстрая картина. Газпрому или Межрегионгазу принадлежит только половина всех сетей, и только за половину сетей мы можем нести какую-то инвестиционную ответственность с точки зрения её реконструкции, поддержания технической безопасности. А дальше? А дальше сеть, построенная различными уровнями муниципалов, хозяйствующими субъектами, к сожалению, не имеет необходимых средств поддержания технического состояния сетей. Это большая проблема. Сегодня мы разрабатываем программу. Она потребует десятков миллиардов рублей. Поэтому наряду с оптимистичными цифрами по газификации регионов России и перспективам наращивания газификации, мы должны не забывать, что эта программа связана именно

с азораспределением, для осуществления которого требуются немалые инвестиции».

В заключение своего выступления В. А. Голубев отметил, что для осуществления этих крупномасштабных проектов необходимо усовершенствовать законодательство в части смягчения фискального похода к газовой отрасли, урегулирования вопросов использования континентального шельфа.

Директор департамента добычи и транспортировки нефти и газа Министерства энергетики Российской Федерации В. И. Соловух:

— Правовое регулирование газовой отрасли на сегодняшний день в основном осуществляется федеральными законами о газоснабжении Российской Федерации, об экспорте газа, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о естественных монополиях, о недрах.

В обеспечение выполнения этих законодательных актов были приняты нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность газовой отрасли: постановление правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 872 о стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам, постановление правительства Российской Федерации от 2 декабря 2010 года № 667, которым утверждены правила по согласованию государственными муниципальными заказчиками объектов потребления газа для государственных муниципальных нужд. Постановлением правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 года № 870 принят технический регламент о безопасности сетей газораспределения и газопотребления. Министерством энергетики разработан проект, вводимого федеральным законом технического регламента о безопасности магистральных трубопроводов для транспортировки жидких и газообразных углеводородов, который правительством Российской Федерации внесён на рассмотрение Государственной Думы. В апреле законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

В настоящее время на рассмотрении в правительстве Российской Федерации находится проект постановления об обеспечении не дискриминационного доступа к магистральным газопроводам в Российской Федерации. Проектом предлагается решение основных вопросов доступа и присоединения к магистральным газопроводам. Развитие газовой отрасли, как самой крупной составляющей топливно-энергетического комплекса осуществляется на основании Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утверждённой распоряжением правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р и Генеральной схемы развития газовой отрасли до 2030 года, одобренной к утверждению правительством Российской Федерации.

Одной из главных задач генеральной схемы развития газовой отрасли до 2030 года является повышение уровня обеспечения углеводородным сырьём потребностей российской экономики и сохранение ведущей позиции России на мировой энергетическом рынке. Решение этой задачи неразрывно связано с освоением новых газоносных территорий, в частности полуострова Ямал и континентального шельфа Российской Федерации, имеющих исключительный ресурсный потенциал.

Основные газоносные районы полуострова Ямал и российского континентального шельфа характеризуются крайне сложными природно-климатическими и инженерно-геологическими условиями, существующими геологическими рисками и крайне длительным циклом поисковых и разведочных работ, что требует дополнительного привлечения значительных инвестиций. В этой связи освоение месторождений в данных регионах предопределяет необходимость реализации комплекса мер государственной поддержки, направленных на повышение экономической эффективности разработки месторождений, включая использование механизмов налогового и таможенного стимулирования.

В целях реализации ресурсного потенциала полуострова Ямал Министерством энергетики утверждена программа комплексного освоения месторождений углеводородного сырья Ямало-Ненецкого автономного округа и севера Красноярского края, в состав которой входит программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий. Распоряжением правительства Российской Федерации от 11 октября 2010 года №1713-р утверждён комплексный план по развитию производства сжиженного природного газа на полуострове Ямал, определяющий необходимые мероприятия, позволяющие консолидировать усилия органов исполнительной власти как федерального уровня, так и органов исполнительной власти регионального уровня и синхронизировать производственные программы недропользователя, осуществляющего разработку Южно-Тамбейского месторождения и строительство завода СПГ.

Во исполнение распоряжения правительства Российской Федерации Минфином России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан и одобрен комиссией правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 11 апреля 2011 года проект федерального закона «О внесении изменений в статью 342-ю части 2 Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий установление нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых в отношении газа горючего природного, направленного на производство сжиженного природного газа, добытого на участке недр, расположенных полностью или частично на территории полуострова Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, а также газового конденсата, добытого совместно с указанным газом.

Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится работа по подготовке нормативно-правового акта, предусматривающего установление нулевой ставки вывозной таможенной пошлины на газовый конденсат, добытый на территории полуострова Ямал.

Статус континентального шельфа Российской Федерации, суверенные права и юрисдикция Российской Федерации на её континентальном шельфе определены Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 года №187. Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра в подводных районах, находящихся за пределами территории моря Российской Федерации на всём протяжении естественного продолжения её сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Сложившаяся система налогообложения в настоящее время в должной мере не учитывается в специфике добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе, что предопределяет снижение инвестиционной привлекательности проектов освоения шельфовых месторождений и, как следствие, низкую рентабельность данных проектов. В действующем налоговом законодательстве отсутствуют прямые нормы в отношении применения НДС к операциям, осуществляемым на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне, включая деятельность по добыче и первоначальной переработке углеводородов, строительству, созданию сооружений, деятельность в области транспортировки иностранными компаниями добытых углеводородов на территории Российской Федерации, а также другие виды деятельности, связанные со строительством инфраструктуры, обустройством и разработкой месторождений.

Операторы проекта разработки месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе, их подрядчики в силу применяемой ими политики использования российских товаров и работ, так называемой политики местного наполнения, включаются в цепи поставок облагаемых НДС. Поэтому деятельность операторов и подрядчиков проектов разработки месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе должна прямо признаваться объектом обложения НДС.

В целях решения вышеуказанных проблем приказом Министерства энергетики от 25 апреля сего года №147 образована рабочая группа из числа представителей профильных министерств, ведущих нефтегазовых и судостроительных компаний, основной задачей которого является подготовка комплекса мер государственной поддержки для повышения инвестиционной привлекательности проектов освоения нефтегазовых месторождений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, включая подготовку проектов нормативных актов, направ-

ленных на создание благоприятных условий для хозяйствующих субъектов, разрабатывающих указанные месторождения, а также рекомендаций по применению мер государственной поддержки, включая использование механизмов налогового и таможенного стимулирования.

Предлагаемый комплекс мер государственной поддержки проектов по освоению континентального шельфа Российской Федерации предполагает следующее.

Первое. Изменение режима взимания НДС, в том числе обеспечение возможности к принятию и к вычету сумм налога при осуществлении добычи, первоначальной их переработке, транспортировке углеводородов при создании искусственных островов, установок и сооружений, а также при оказании услуг выполнения работ, связанных с вышеуказанными видами деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации при ввозе товаров, используемых для реализации проектов на континентальном шельфе Российской Федерации. Создание условий и применение налоговой ставки в размере ноль процентов при реализации углеводородного сырья с места его добычи на континентальном шельфе Российской Федерации на территорию иностранных государств.

Второе. Предоставление льгот по налогу на имущество организаций в отношении имущества, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, расположенных на территории Российской Федерации и в используемых для реализации шельфовых проектах.

Третье. Предоставление льгот по НДС в отношении природного газа, газового конденсата, добываемого на континентальном шельфе Российской Федерации.

Четвёртое. Отмена 10-летнего ограничения в отношении возможности переноса убытков на будущее в целях налогообложения прибыли для организаций, реализующих инвестиционные проекты на континентальном шельфе Российской Федерации. Предоставление льгот по экспортной пошлине в отношении углеводородов и СПГ, добываемых на континентальном шельфе Российской Федерации. Разработка и введение специальных правил применения таможенного законодательства, связанных с реализацией проектов на континентальном шельфе Российской Федерации. Обеспечение процедур пограничного контроля, связанных с деятельностью на континентальном шельфе Российской Федерации.

Ещё одним проблемным вопросом является существующая на сегодня процедура проведения экспертиз и согласований. Несмотря на ряд упрощений, предпринятых в последнее время, процедура проведения экспертиз и согласований шельфовых проектов остаётся сложной, длительной и дорогостоящей. Для принятия решений по проекту в шельфовой зоне инвестор должен получать четыре основных документа на проект: положительное заключение экологической экспертизы, государственной экс-

пертизы, разрешение на установку сооружения и разрешение на строительство.

В этой связи целесообразно дополнительно рассмотреть вопрос упрощения процедур проведения экспертиз и согласований с целью сокращения количества этапов прохождения экспертиз и получения разрешительных документов на установку и строительство объектов шельфовой зоны.

Морские стационарные платформы и плавучие буровые установки также являются ключевыми имущественными объектами при разработке недр на континентальном шельфе. При этом они конструктивно являются морскими судами. Включение этих судов в российский международный реестр судов позволило бы не только воспользоваться налоговыми преференциями, предусмотренными законодательством о налогах и сборах для операций с такими судами, но и позволило бы на указанных судах устанавливать Государственный флаг Российской Федерации, что имеет большое значение для российского государства.

На парламентских слушаниях прозвучало много глубоких выступлений от представителей науки и промышленного сектора. Высказанные их предложения также были включены в итоговые рекомендации.

Ниже приводятся самые существенные, на наш взгляд, меры, которые могли бы способствовать улучшению инвестиционной привлекательности проектов добычи природного газа и газоконденсата на шельфе России. Дополнительная нагрузка на эти проекты возникает в связи со специфическим статусом континентального шельфа России, который не является территорией Российской Федерации.

В соответствии с действующим налоговым законодательством выполнение работ (оказание услуг) на континентальном шельфе не является объектом налогообложения в целях налога на добавленную стоимость. НДС по товарам (работам, услугам), приобретаемым для выполнения таких работ (оказания услуг), учитывается в стоимости таких товаров (работ, услуг), но не принимается к вычету в общем порядке. В результате компании и, в первую очередь, иностранные инвесторы, осуществляющие операции по добыче и первоначальной переработке углеводородов, строительству (созданию) сооружений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, а также другие виды деятельности, связанные со строительством инфраструктуры, обустройством и разработкой месторождений, не имеют возможности реализовать право на вычет НДС, что приводит к существенному увеличению их затрат, и, как следствие, удорожанию шельфовых проектов.

Реализация инвестиционных проектов в Арктической зоне Российской Федерации требует использования специфического, весьма дорогостоящего имущества. Налоговой базой по налогу на имущество признается балансовая стоимость имущества, которая при реализации

проектов на шельфе будет достаточно существенной. Уплата налога по ставке 2,2 процента приводит к существенному удорожанию проекта. Это имущество будет облагаться налогом на имущество организаций в России только в том случае, если будет отражено на балансе российской организации или зарегистрированного в России постоянного представительства иностранной организации. Если же это имущество будет принадлежать иностранной организации, не имеющей постоянного представительства в России, то налог со стоимости такого имущества уплачиваться не будет, что подталкивает недропользователей оформлять дорогостоящее имущество на иностранные юридические лица, не имеющие постоянного представительства в России.

В недостаточной степени учтена специфика шельфовых проектов и положениями таможенного законодательства в вопросе об определении момента и порядка возникновения таможенной территории при создании искусственных островов, установок и сооружений.

Освоение сложных шельфовых месторождений на настоящем этапе невозможно без привлечения международных нефтегазовых корпораций и применением международных стандартов и сертификатов соответствия на материалы и оборудование иностранного производства. Однако в связи с отсутствием в России процедур взаимного признания сертификатов соответствия (за исключением крайне малого перечня электрооборудования и электронных компонентов) приходится повторно проводить подтверждение соответствия на ввозимые из-за рубежа материалы и оборудование, уже имеющие сертификаты соответствия иностранных уполномоченных органов. Частичным решением проблемы может являться разрешение использовать международные стандарты и сертификаты соответствия для проектов на арктическом и дальневосточном шельфе Российской Федерации. Системным, долгосрочным решением будет разработка российских национальных стандартов и сводов правил на проектирование, строительство и эксплуатацию объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений. На настоящий момент такие нормативные документы отсутствуют.

Ещё одной проблемной зоной является существующая на сегодня процедура проведения экспертиз и согласований. Несмотря на ряд упрощений, предпринятых в последнее время, процедура проведения экспертиз и согласований шельфовых проектов остаётся сложной, длительной и дорогостоящей. Для принятия решения по проекту в шельфовой зоне инвестор должен получить четыре основных документа на проект: положительное заключение экологической экспертизы, государственной экспертизы, разрешение на установку сооружения и разрешение на строительство. Целесообразно продолжить работу по упрощению процедур проведения экспертиз и согласований, сократить количество эта-

пов прохождения экспертиз и упростить процедуру получения разрешительных документов на установку и строительство объектов шельфовой зоны.

В условиях высокой капиталоемкости проектов, реализуемых на шельфе арктических морей, существующий уровень налоговой нагрузки и наличие указанных выше законодательных неопределённостей делают показатели рентабельности шельфовых проектов значительно более низкими по сравнению с аналогичными показателями материковых проектов. В то же время существующее ограничение срока переноса убытков на будущее десятилетним сроком (статья 283 Налогового кодекса Российской Федерации), с учётом длительного периода окупаемости проекта и получения первой прибыли от добычи на шельфе, фактически лишает недропользователей права учитывать убытки, полученные на стадии капитальных вложений в разработку месторождения для целей налогообложения.

Помимо налоговых мер для реализации проектов на шельфе необходимо принять и ряд мер неналогового характера, таких как:

определение правового статуса искусственных островов, созданных для разработки недр на шельфе;

упрощённый порядок перемещения граждан Российской Федерации и иностранных граждан с территории Российской Федерации на искусственные острова, связанные с разработкой недр на шельфе;

упрощённый порядок получения разрешения на пересечение морской границы Российской Федерации судами, обслуживающими процесс разработки недр на шельфе.

Необходимо также рассмотреть вопрос об изменении требований законодательства, предъявляемых к пользователям на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации. Очевидно, что жёсткие, но вполне оправданные критерии допуска, предъявляемые к недропользователям на шельфе, должны быть скорректированы с учётом уникальности предполагаемых проектов освоения Арктического шельфа и весьма ограниченного круга лиц, потенциально готовых участвовать в разработке этих месторождений.

Перспективным направлением расширения сырьевой базы страны является освоение нетрадиционных ресурсов углеводородного сырья. Среди них ресурсы метана угольных пластов занимают особое место. Растущие объёмы добычи газа их угольных пластов обуславливают актуальность и практическую направленность научно-исследовательских работ, проводимых в этой области. Пилотный проект добычи метана из угольных пластов в Кузбассе является инновационным и направлен на увеличение газификации региона, улучшения экологической обстановки и повышения безопасности подземной добычи угля. Существенным условием для дальнейшего развития проектов по добычи метана уголь-

ных пластов является законодательное создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения инвестиций в освоение этих нетрадиционных ресурсов.

Законопроект о развитии газодобычи на континентальном шельфе

Одним из важных результатов парламентских слушаний стало внесение группой депутатов в Государственную Думу проекта федерального закона № 577558-5 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по развитию газодобычи на континентальном шельфе Российской Федерации». Аналогичные меры по стимулированию освоения национального континентального шельфа уже приняты в ряде государств, ведущих его активную разработку.

В соответствии со статьёй 67 Конституции Российской Федерации, континентальный шельф не входит в состав территорий субъектов Российской Федерации, но на него распространяется юрисдикция России. В этой связи представляется логичным предоставление льгот по налогу на имущество в отношении объектов, расположенных на континентальном шельфе, на федеральном уровне. Законопроектом предлагается дополнить статью 381 Налогового кодекса Российской Федерации пунктом, предусматривающим освобождение от налога на имущество организации в отношении имущества, расположенного на континентальном шельфе в области арктических морей.

Вопросы безопасности мореплавания в районе расположения искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе не учитывают в полной мере особенности современных технических конструкций, а также не используют механизмы, предоставленные международными договорами, в частности Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года. Законопроект существенно доопределяет статус искусственных островов, в частности, устанавливает вокруг них 500-метровые зоны безопасности, а также позволяет создавать искусственные острова владельцам лицензий на пользование недрами, в том числе и с привлечением к этой работе соответствующих исполнителей.

Оформление их участия осуществляется по упрощённой процедуре. Иностранные заявители, получившие право создания и эксплуатации искусственных островов, могут вести такие работы только под контролем представителей Российской Федерации, размещённых на искусственных островах. Законопроектом предлагается снять ограничения на оборот искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе для лиц, имеющих право создавать, эксплуатировать и использо-

вать искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе.

Существенные дополнения предлагается внести и в федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации» в части обеспечения прав её пересечения без прохождения пограничного или иных видов контроля при соблюдении определённых условий. Соответствующие изменения предлагается ввести в федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Принятие данного закона окажет благоприятное воздействие на ускорение темпов освоения морских месторождений газа на континентальном шельфе, позволит ускорить социально-экономическое развитие близлежащих регионов Российской Федерации, приведёт к более активному развитию инфраструктуры, созданию новых рабочих мест, ускоренному росту доходов федерального и региональных бюджетов за счёт сокращения сроков запуска проектов по добыче газа.

Государственное
стимулирование развития
газовой и торфяной отрасли.
Рекомендации парламентских
слушаний

Редактор *Кириленко Ю. П.*
Компьютерная вёрстка *Чистяков А. В.*
Корректор *Токарева О. Е.*

Подписано в печать 05.10.2011 г.
Формат 60×84/16. Печ. л. 6. Печать офсетная.
Тираж 350 экз. Заказ № 362.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.