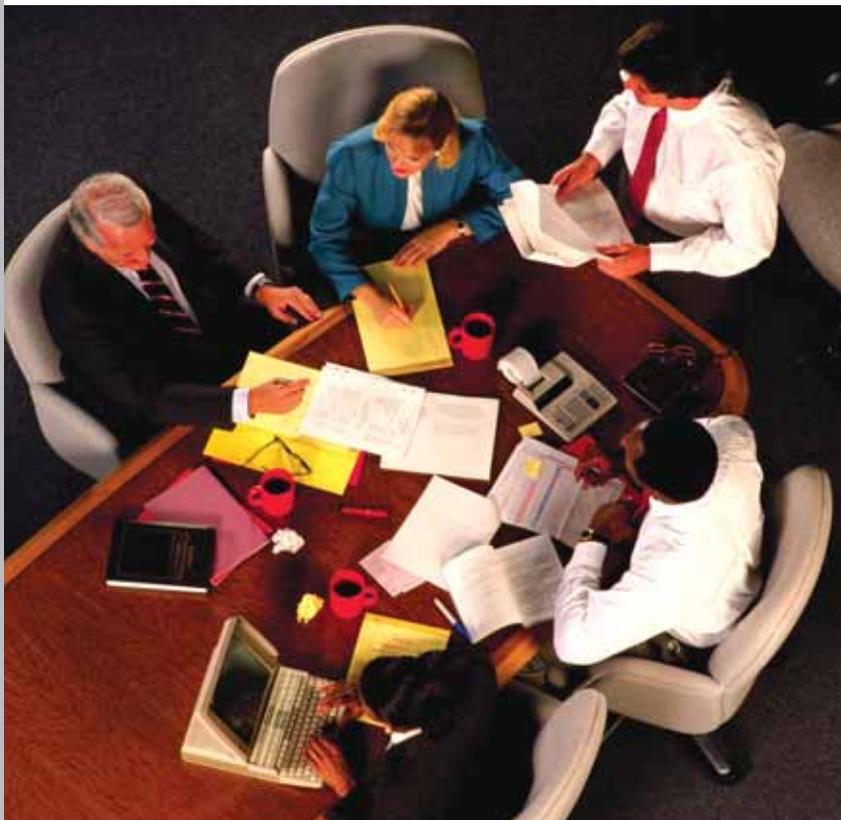


ИННОВАЦИОННОЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОСВОЕНИЕМ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ – ВОСТРЕБОВАННОСТЬ РЕГИОНАМИ

(по материалам доклада на круглом столе «Перспективы развития и внедрения инновационных технологий в сфере поиска, оценки, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых» Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы 15 февраля 2010 года)



Основная задача государства как собственника недр и владельца естественных транспортных монополий — обеспечение баланса интересов инвесторов и общества путем создания эффективной инвестиционной среды. Важными составляющими этой задачи являются своевременная подготовка ресурсной базы и вовлечение участков недр в лицензирование, создание стимулирующей системы налогообложения, развитие регионального каркаса адекватной инфраструктуры и обеспечение равнодоступности к ней. Задача инвестора (недропользователя) — неукоснительное выполнение взятых на себя обязательств.

В этом случае можно

говорить о выполнении наиболее важного условия устойчивого развития добывающих отраслей и, как следствие, пространственного развития территорий: обеспечения принятия решений в условиях консенсуса «государство — пользователь недр» исходя из сочетания интересов пользователей недр, субъектов Федерации и страны в целом. Такому инновационному подходу к управлению ТЭК вполне соответствует выделение и развитие центров экономического роста и минерально-сырьевых кластеров как объектов планирования...

Разрабатываемые и реализуемые инновационные подходы к освоению природных ресурсов охватывают не только задачи технологического плана, но и задачи самого государственного управления освоением ресурсной базы.

Освоение природных ресурсов в пределах Северо-Запада Рос-

сии имеет особую значимость с точки зрения весьма существенного вклада результатов этого процесса в общее социально-экономическое развитие региона.

До недавнего времени программы освоения природных ресурсов дистанцировались от конкретных программ экономического развития субъектов Федера-

ции. Ожидаемые в соответствии с программами результаты представлялись в столь общем виде, что не давали возможности территориального планирования.

В 2005 году Министерством промышленности и энергетики во исполнение поручений Президента Российской Федерации (от 06.01.2004 г. № Пр-20) и Прави-

тельства Российской Федерации (от 09.01.2004 г. № МК-П9-153 и от 07.02.2004 г. № ХВ-П9-1072) была начата разработка Программы комплексного освоения ресурсов углеводородного сырья Северо-Западного региона России на период до 2020 года.

В регионах с ней связывались большие надежды, поскольку предполагалось, что в программе будут определены конкретные инвестиционные проекты, необходимые для ее реализации и, тем самым, будет обеспечена взаимосвязь с программами социально-экономического развития регионов, охватывающими развитие не только топливно-энергетического комплекса, но и сопутствующих и обеспечивающих отраслей.

К сожалению, программа не разработана до сих пор (прошло пять лет). Ее не спасло ни щедрое финансирование, ни участие головных институтов. Было много рассуждений на тему «что» и «когда», но не было ответов на вопрос «где», принципиально важный для пространственного планирования развития региона. Не было системообразующей идеи.

В настоящее время происходит, на наш взгляд, коренной перелом в области государственной политики управления недрами. Геологическая отрасль начинает правильно, на наш взгляд, пониматься как обслуживающая добывающие отрасли горнорудного и нефтегазового комплекса путем их ресурсного обеспечения.

Координация, но не разобщение

В разработанной Минприроды России и представленной для обсуждения Стратегии развития геологической отрасли до 2030 года определен переход к программно-целевому планированию в сфере геологического изучения недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы на основе кластерного подхода — на уровне как геологического изучения и воспроизводства, так и использования минерально-сырьевой базы.

Планирование ГРП проводится в пределах естественных границ минерагенических провинций,

Хорошие идеи не пропадают

Целесообразность выделения минерально-сырьевых кластеров (центров добычи) как основы развития добывающих отраслей топливно-энергетического комплекса «Нефтегазовая Вертикаль», ссылаясь на мнения отраслевых специалистов, подчеркивала неоднократно (см. «Нефть Тимано-Печоры», НГВ #4'04; «Динамика центров нефтедобычи Тимано-Печоры», НГВ #4'05 и т.д.).

Их преимущество заключается как в однозначности выделения, так и комплексности оценки устойчивости развития — исходя из ресурсной и инфраструктурной обеспеченности.

Развитие идеологии государственного управления освоением ресурсной базы к такому кластерному видению говорит о том, что рано или поздно хорошие идеи бывают востребованы.

освоение ресурсной базы — в пределах минерально-сырьевых кластеров, выделяемых с учетом возможностей транспортной и энергетической инфраструктуры, кадрового потенциала.

Роснедра с 2004 года стали использовать минерально-сырьевые центры экономического роста (ЦЭР) при планировании ГРП, что позволило резко повысить эффективность геологоразведки при поисках цветных и благородных металлов.

ЦЭР порой представляют собой крупные территории или акватории. В частности, в Северный нефтегазовый ЦЭР входит вся Тимано-Печорская провинция, шельф Баренцева и Печорского морей.

Результаты ГРП регионально-го уровня в рамках ЦЭР представляют для регионов определенный интерес с позиции общего представления о ресурсном потенциале территорий.

Но для регионов, которые планируют свое социально-экономическое развитие, надо иметь ясное представление о том, когда и какое месторождение будет введено в разработку, какие предполагаются объемы добычи, какие нужны транспортные и энергетические мощности для его развития, какой кадровый потенциал, каким образом это будет интегрировано в общее развитие региона.

Несомненным достоинством Стратегии развития геологической отрасли является выделение второго уровня объектов — минерально-сырьевых кластеров (МСК). Они определяются как «совокупности разрабатываемых месторождений, связанных общей инфраструктурой и имеющих

До недавнего времени государственные программы освоения природных ресурсов дистанцировались от конкретных программ экономического развития субъектов Федерации

единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его

Было много рассуждений на тему «что» и «когда», но не было ответов на вопрос «где», принципиально важный для пространственного планирования развития региона. Не было системообразующей идеи

обогащения в федеральную или региональную транспортную си-



**Дистилляция
Абсорбция
Экстракция
Кристаллизация
Мембраны
Статические смесители
Сепарация
в системах
«газ-жидкость»
Технологии
производства
полимеров**

массообменное оборудование

www.sulzerchemtech.com
www.sulzer.com

SULZER

ООО "Зульцер Хемтех"
142204 г. Серпухов
Тел. +7 496 776 0600

Lorenzo.ghelfi@sulzer.com

Sulzer Chemtech, Москва
Тел.+7 495 363 2460

Leonid.shenderov@sulzer.com

Реклама

стему (железнодорожный, трубопроводный, морской транспорт) для доставки потребителям». По сути, это технологически связанный комплекс объектов разработки, межпромышленной или рудничной транспортировки, подготовки, учета и отгрузки товарной продукции.

Преимуществом выделения МСК — как объекта управления

Несомненно, важным следует признать переход МПР РФ к программно-целевому планированию в сфере геологического изучения недр, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы на основе кластерного подхода

при решении задач государственного управления фондом недр — является координация геологоразведочного и лицензионного процессов, хода освоения в пределах целостных МСК, увязанная с возможностями обеспечивающей существующей и планируемой инфраструктуры (транспорт-

Преимуществом выделения минерально-сырьевых кластеров является координация управления, а не его разобщение по административным единицам и территориям деятельности предприятий-недропользователей

ной, энергетической), кадровым ресурсом, а не разобщение его по административным единицам и территориям деятельности предприятий-недропользователей.

Мнение субъектов Федерации практически единодушно — выделение МСК как объекта совместного управления на федеральном и региональном уровнях позволяет связать между собой общегосударственные и региональные программы

Для каждого из этих объектов предполагается согласование программ геологоразведочных работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и пользователей недр, направлен-

ное на обеспечение интересов федерального уровня — по управлению стратегическими видами полезных ископаемых, регионально-уровня — по управлению общераспространенными видами полезных ископаемых, участками недр местного значения.

С позиции регионов государственное управление пространственным развитием МСК предоставляет возможность решения задач не только развития ресурсной базы (с целью обеспеченности добычи, что является критерием успешности ее освоения) и необходимой инфраструктуры, но и социально-экономического развития регионов: обособление размещения перерабатывающих производств, инфраструктуры общего назначения — транспортной, энергетической, формирование производственных сил, увеличение поступлений в бюджеты различных уровней и т.п.

Ни для кого не является секретом то, что инфраструктура общего назначения (железнодорожный транспорт, энергетическая система — как децентрализованные источники генерации, так и развитие единой системы энергообеспечения) не только позволит значительно снизить удельные расходы на обустройство месторождений различных видов полезных ископаемых, если они предполагаются к освоению в пределах одного региона, но и играет основополагающую роль в развитии всех отраслей региона в целом.

Очевидно, что развитие МСК должно осуществляться на основе координации и возможности взаимной корректировки федеральных и региональных документов стратегического планирования.

В проведенном по нашей инициативе обсуждении изложенных в Стратегии развития геологической отрасли новых подходов, в первую очередь, совершенствования системы государственного управления геологическим изучением недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы, приняли участие практически все субъекты Российской Федерации, за исключением входящих в состав Центрального федерального округа.

Отзывы представлены как от ассоциаций межрегионального

экономического взаимодействия субъектов Федерации в целом (Сибирское соглашение, Большой Урал, Большая Волга, Северный Кавказ, Дальний Восток и Забайкалье), так и отдельных субъектов Федерации — Амурская область, Архангельская область, Вологодская область, Еврейская АО, Забайкальский край, Калининградская область, Камчатский край, Магаданская область, Мурманская область, Ненецкий АО, Новгородская область, Приморский край, Псковская область, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Хабаровский край и Чукотский АО.

Мнение субъектов Федерации практически единодушно — выделение МСК как объекта совместного управления на федеральном и региональном уровнях позволяет связать между собой общегосударственные и региональные программы, в полной мере учесть задачи социально-экономического развития территорий, не только за счет развития природо-ресурсного блока, но и региональной инфраструктуры, решить вопросы трудовых ресурсов.

Об эффективности планирования развития территорий на основе кластерного подхода свидетельствует опыт Северо-Запада России.

В 2002–2003 годах была проведена разработка программного документа «Основные направления стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа Российской Федерации на период до 2015 года», в котором как точки роста нефтедобывающей отрасли были выделены МСК (они были названы «центры добычи», а позднее — «технологические центры добычи»), охарактеризована их системообразующая роль, определены принципы управления их развитием.

В последующем была проведена кластеризация всего топливно-энергетического комплекса (ТЭК), выделены МСК нефти, газа, угля, горючих сланцев, вошедшие в созданную систему мониторинга развития ТЭК Северо-Запада, являющуюся информа-

ционной основой деятельности Совета по координации развития топливно-энергетического комплекса при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Время показало эффективность такого подхода.

Проведенное обсуждение Стратегии развития геологической отрасли позволило выделить ряд задач обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, решение которых необходимо для успешной реализации предложенного подхода программно-целевого планирования.

На необходимость такого взаимодействия было обращено внимание еще в 2008 году в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания от 15.10.2008 №347-СФ «О состоянии геологического изучения недр в Российской Федерации».

Остановимся на некоторых из них.

Управление фондом недр общераспространенных полезных ископаемых

Право распоряжения общераспространенными полезными ископаемыми определяет важность роли субъектов РФ в обеспечении минеральным строительным сырьем объектов добычи и переработки стратегических видов полезных ископаемых, а также транспортных и промышленных объектов.

В законодательстве отсутствует определение понятий «общераспространенные полезные ископаемые» и «участки недр местного значения». В настоящее время перечень общераспространенных полезных ископаемых применительно к отдельным регионам определяет Минприроды России совместно с администрациями субъектов.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в сфере регулирования отношений недропользова-

ния относится управление фондом недр месторождений общераспространенных полезных ископаемых, т.е. тех участков недр, на которых уже было проведено геологическое изучение, были подсчитаны и поставлены на государственный баланс запасы.

Но субъекты Федерации не наделены полномочиями предоставлять разрешения (лицензии) на производство геологического изучения участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, что значительно сдерживает их вовлечение в хозяйственный оборот.

С целью четкого разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти СФ необходимо законодательное определение понятий «общераспространенные полезные ископаемые» и «участки недр местного значения» и закрепление полномочий субъектов РФ в части предоставления права геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых и участков недр местного значения.

Т.е. необходимо совершенствование нормативно-правовой базы с целью передачи субъектам РФ полного объема полномочий по управлению фондом недр общераспространенных полезных ископаемых.

Планирование геологоразведочных работ и лицензирования

С позиций интересов регионов необходима привязка Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья к регионам, субъектам Федерации и, возможно, к основным объектам.

В ее основу должны быть положены принципы обеспечения стратегических интересов России в целом и задач социально-экономического развития регионов на длительную перспективу, включая прогноз объемов добычи, переработки и потребления минерального сырья, необходимого воспроиз-

водства минерально-сырьевого потенциала во временном и региональных аспектах с обоснованием объемов, форм и степени участия государства и инвесторов.

Проведенное обсуждение Геологической стратегии позволило выделить ряд задач обеспечения взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации

Минприроды России должно иметь право ежегодно корректировать программу с сохранением целевых показателей геологического изучения территории страны и воспроизводства минерально-сырьевой базы стратегических видов полезных ископаемых.

Необходимо совершенствование нормативно-правовой базы с целью передачи субъектам РФ полного объема полномочий по управлению фондом недр общераспространенных полезных ископаемых

Необходимо отойти от сложившейся практики оценки и выставления на конкурс разрозненных месторождений. По мнению ряда регионов, спорным является возложение на научно-исследовательские организации государственных функций по разработке перечня объектов, перспективных и годовых программ лицензирования, разрабатываемых вне контекста

Необходимо и внесение изменений в существующее законодательство, определяющее формы и механизмы участия субъектов РФ в деятельности по финансированию и лицензированию геологоразведочных работ в пределах естественных границ МСК

задач социально-экономического развития ресурсных регионов.

В соответствии с приказом Роснедр от 10 марта 2009 года №254 «Об утверждении временных требований к формированию перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование» формирование проекта пе-

ОТРАСЛЕВОЙ КАЛЕНДАРЬ

интерактивный список всех значимых событий отрасли в течение года



Политика, экономика, управление
04 февраля 11:20 Российский Фондовый рынок
04 февраля 11:00 Цены на нефть на Бирже в ТЭК снижались, примерно на 0,5%
04 февраля 11:00 Совет директоров "Газпрома" на собрании акционеров компании
Нефтегазовый сервис
04 февраля 11:14 ТЭК выкупит конвертируемые облигации
04 февраля 10:24 "ЛУКОЙЛ" приступил к освоению исторического "Лазовки" в рамках СП, реализованного в Узбекистане
03 февраля 12:10 "Газпром" планирует приступить к исследованию бурения на Пермском месторождении в 2011г.
Переработка, химия, маркетинг
04 февраля 09:34 Оптовые цены на бензин АИ-80, АИ-92 и зимнее дизельное топливо в России за период с 23 по 27 января повысились на 0,3% и 0,4% соответственно, топочный мазут – понизился на 1,2%
03 февраля 16:31 Оптовые цены на бензин АИ-82 и зимнее дизельное топливо в России за период с 30 по 23 января повысились на 1% и 0,5%, АИ-90 и топочный мазут – понизились на 0,4% и 0,5% соответственно
Конференции
03 февраля 10:47 ПАО "Газпром" проведет в ГБОУ "Горный Работы" доклад о ходе выполнения работ по проекту на российском международном зимнем саммите
28 января 14:00 Приглашаем посетить стенды компании ООО "ТРАМ-ПЕТ" на конференции и выставке

www.ngv.ru

речня участков недр осуществляется территориальными органами Роснедр по соответствующему субъекту Российской Федерации.

При этом лишь рекомендуется учитывать предложения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении участков недр, находящихся на их территории. На практике перечни участков недр, предлагаемых в предоставление в пользование, зачастую с субъектом не согласовываются.

Необходимо отметить, что в отличие от Методических рекомендаций о порядке формирования перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование (программы лицензирования пользования недрами), утвержденных приказом Минприроды России от 17 декабря 2003 года №1116, при формировании перечня объектов действующей нормой не предусматривается оценка возможности энергетического обеспечения освоения природных ресурсов.

Насущен переход к планированию ГРП и лицензированию в пределах границ МСК, объединяющих группу крупных, средних и мелких месторождений с единым комплексом производственной и социальной инфраструктуры. В этом случае участие субъектов Федерации в разработке программ геологоразведочных работ и лицензирования становится очевидным.

Необходимо внесение изменений в существующее законодательство, определяющее формы и механизмы участия субъектов РФ в деятельности по финансированию и лицензированию геологоразведочных работ в пределах естественных границ МСК.

Завершая краткое рассмотрение предложенного Минприроды, по сути, инновационного подхода к управлению геологическим изучением, воспроизводством и использованием минерально-сырьевой базы в целях устойчивого развития регионов и страны в целом, следует подчеркнуть, что его успешное воплощение зависит не только от достижения баланса интересов на федеральном и региональном уровнях, но и от их совместных усилий по созданию благоприятной инвестиционной среды.