

скими возможностями, меняющими вид разрушения горных пород, широким диапазоном условий применения, может стать эффективным средством недропользования и недросбережения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ишбаев, Г. Проводка наклонно-направленных скважин алмазными долотами РДС производства ООО «НПП Буринтех» / Г. Ишбаев, А. Балута, К. Ртищев, Э. Сафаров // Бурение и нефть. — 2004. — № 6. — С. 12–16.

2. Пат. № 2256058 Российская Федерация. Кл. E21B10/18, 2005.
3. Симонянц, С.Л. Актуальное направление модернизации турбинного способа бурения / С.Л. Симонянц, И.В. Мнацаканов // Нефтесервис. — 2013. — № 2. — С. 48–50.
4. Сироян, А.Е. Теория и практика работы бурильной колонны / А.Е. Сироян. — М.: Недра, 1990. — С. 115–119.

© Коллектив авторов, 2017

Мендебаев Токтамыс Нусипхулович // nvc_almas@mail.ru
Смашов Нурлан Жаксыбекович // nur_cm@mail.ru
Исмаилов Хандаш Калби Оглы // zaocgs@mail.ru
Изаков Бейбитшили Кадирович // zaocgs@mail.ru

УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОНОМИКА

УДК 550.8.02

Александров О.В. (ЦЭФК Групп), Добролюбова Е.И., Старостина А.Н. (Центр экономического и финансового консалтинга)

О РАЗВИТИИ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ ОБЩЕРАСПРОСТРАНЕННЫХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Приведены результаты анализа программных документов субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых. Показано, что в настоящее время взаимосвязь региональных программ с положениями государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» в части системы целей, задач и показателей, а также их целевых значений недостаточна. Для достижения целей государственной политики в данной сфере рекомендуется: ввести практику согласования на федеральном уровне проектов государственных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих мероприятия по воспроизводству общераспространенных полезных ископаемых, уточнить целевые значения соответствующих показателей в составе государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» [4], а также предусмотреть включение в состав Федерального плана статистических работ отдельной работы, направленной на оценку эффективности исполнения субъектами Российской Федерации своих полномочий в сфере минерально-сырьевой базы. **Ключевые слова:** воспроизводство минерально-сырьевой базы, государственная программа, запасы, общераспространенные полезные ископаемые, показатели, ресурсы.

Alexandrov O.V. (CEFC Group), Dobrolyubova E.I., Starostina A.N. (Center for Economic and Financial Consulting)
ON DEVELOPING MINERAL BASE OF COMMON MINERALS IN THE RUSSIAN REGIONS

The article is based on the analysis of the program documents approved by the Russian regions concerning the reproduction of resources of common minerals. Demonstrate that currently

there are significant deviations between the parameters used in the Russian Federation state program «Reproduction and Use of Natural Resources» and the regional programs, as far as the objectives, outputs, and performance targets related to the reproduction of resources of common minerals are concerned. To facilitate achieving the state policy goals in this area, it is recommended to (1) introduce the practice of reviewing regional programs which include activities concerning reproduction of common minerals' resources at the federal level; (2) amend some of the relevant performance targets included in the Russian Federation state program «Reproduction and Use of Natural Resources»; and (3) regularly collect official data related to the effectiveness of implementation of the regional governments' functions of reproducing mineral resources base in the framework of the Federal Plan for Statistic Activities.
Keywords: reproduction of mineral resources base, mineral reserves, state program, common minerals, performance indicators, resources.

Одним из важных направлений реализации государственной политики в сфере геологии и недропользования является развитие минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых, от которых во многом зависит устойчивое развитие субъектов Российской Федерации.

Так, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по налогам и иным платежам от общераспространенных полезных ископаемых составили: в 2013 г. — 5447,93 млн. руб. (в т.ч. НДС — 5446,89 млн. руб.), в 2014 г. — 6881,42 млн. руб. (в т.ч. НДС — 6880,92 млн. руб.), в 2015 г. — 6680,97 млн. руб. (в т.ч. НДС — 6680,4 млн. руб.) [2].

Кроме того, общераспространенные полезные ископаемые имеют огромное значение для решения задач развития строительства и промышленности [3]. Так, в соответствии со Стратегией развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 г., которая была утверждена приказом Минрегионразвития России от 30 мая 2011 г. № 262, потребность в строительстве цемента (получаемого из сырья таких общераспространенных полезных ископаемых как известняк, глина, гипс) к 2020 г. должна составить не менее 97,8 млн. т

(более чем на 25 млн. т больше, чем в 2015 г.), а нерудных строительных материалов (песок, щебень, гравий, гранит и др.) — не менее 1040,4 млн. м³ (на 500 млн. м³ больше, чем в 2015 г.).

Наряду с альтернативными источниками сырья (отходами горно-обогатительных комбинатов, искусственными материалами), общераспространенные полезные ископаемые в перспективе сохранят важное значение также для выполнения задач развития производства строительных материалов, строительства автомобильных дорог и железнодорожных магистралей, предусмотренных Стратегией развития промышленности строительных материалов на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 мая 2016 г. № 868-р.

Ужесточение бюджетных ограничений в 2015–2016 гг. на всех уровнях бюджетной системы существенно затрудняет выполнение указанных задач и требует проведения работ по повышению эффективности координации деятельности между федеральными и региональными органами власти, а также по обеспечению взаимосвязи целей, задач, показателей и мероприятий, предусмотренных государственными программами субъектов РФ с соответствующими целями, задачами, показателями и мероприятиями государственных программ Российской Федерации [1, 5–7].

Анализ государственных программ субъектов РФ показывает отсутствие единых подходов к формулированию целей, задач, показателей и ожидаемых результатов реализации однотипных мероприятий, отражающих полномочия субъектов РФ в сфере развития минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых.

Несмотря на то что в целом регионы, утвердившие государственные программы, направленные на воспроизводство минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых, ориентируются на состав показателей подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» состав используемых показателей существенно различается.

Так, некоторые регионы оценивают успешность реализации своих государственных программ в части воспроизводства минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых на основе соотношения объемов прироста запасов и добычи по соответствующим видам; в некоторых субъектах рассматривается только прирост запасов, а в некоторых — прирост запасов и ресурсов; в отдельных субъектах не учитываются приросты запасов или ресурсов, а оценивается процесс лицензирования и геологического изучения; наконец, в отдельных случаях успех воспроизводства минерально-сырьевой базы оценивается исключительно с фискальных позиций — исходя из динамики поступлений от пользования недрами в региональный

бюджет. В некоторых государственных программах субъектов РФ, содержащих, в том числе цели (задачи) в сфере воспроизводства минерально-сырьевой базы, показатели, характеризующие достижение результатов, — не определены.

В целом по итогам проведенного анализа можно констатировать, что, хотя большинство субъектов РФ в той или иной степени учитывали отдельные положения стратегических документов и нормативных правовых актов федерального уровня, совокупность подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и государственных программ субъектов РФ в сфере ее реализации **не образуют единую систему стратегических документов в сфере развития минерально-сырьевой базы.**

Отсутствие общих подходов к определению мероприятий даже в тех сферах, где полномочия всех субъектов РФ идентичны, объясняется зачастую не наличием объективных причин и региональных особенностей, а недостаточным пониманием приоритетов государственной политики и — в некоторых случаях — низким качеством программных документов на региональном уровне. Различные подходы к определению успешности аналогичных мероприятий также ставят под сомнение возможность достижения общих целей в сфере развития минерально-сырьевой базы.

Для преодоления выявленных проблем необходимы специальные усилия по совершенствованию механизмов взаимодействия Минприроды России с субъектами РФ в рамках реализации подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ одним из принципов стратегического планирования является программно-целевой принцип, предполагающий «определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования»¹. Исходя из реализации данного принципа, представляется целесообразным рекомендовать субъектам РФ учитывать систему целей, задач, показателей и результатов реализации государственной программы Российской Федерации при разработке государственных программ субъектов РФ в сфере реализации государственной программы.

С целью реализации программно-целевого принципа, предусмотренного Федеральным законом «О стра-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Таблица 1

Предложения по корректировке значений отдельных показателей подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» в разрезе федеральных округов

Наименование федерального округа	Редакция	2016	2017
Показатель «объем прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых (по основным видам): строительные камни (магматические, метаморфические, карбонатные породы, песчаники)», млн. м ³			
ЮЖНЫЙ	действующая	1,5	1,5
	предлагаемая	4,0	4,5
УРАЛЬСКИЙ	действующая	40	20
	предлагаемая	45	55
Показатель: «Объем прироста запасов песков (строительных и силикатных)», млн. м ³			
УРАЛЬСКИЙ	действующая	50	55
	предлагаемая	188	184
Показатель: «Объем прироста запасов песчано-гравийных материалов», млн. м ³			
ЮЖНЫЙ	действующая	2	5
	предлагаемая	10	11
ПРИВОЛЖСКИЙ	действующая	0,3	0,3
	предлагаемая	6	4
Показатель: «Объем прироста запасов торфа», млн. т			
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	действующая	4	4
	предлагаемая	2	2
СИБИРСКИЙ	действующая	0	0
	предлагаемая	1	1

Таблица 2

Планируемые объемы субъектами Российской Федерации прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых в 2015–2017 гг. в разрезе федеральных округов

Наименование федерального округа	2016	2017
Объем прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых (по основным видам): строительные камни (магматические, метаморфические, карбонатные породы, песчаники)		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	0,00	0,00
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	0,50	0,00
ЮЖНЫЙ	4,00	4,50
ПРИВОЛЖСКИЙ	0,50	0,50
УРАЛЬСКИЙ	45,00	55,00
СИБИРСКИЙ	9,60	11,60
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	1,50	2,00
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	0,00	0,00
Объем прироста запасов глин (кирпичных и керамзитовых)		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	0	0
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	0	0
ЮЖНЫЙ	0	0
ПРИВОЛЖСКИЙ	3	1
УРАЛЬСКИЙ	13	14
СИБИРСКИЙ	1	1
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	1	1

Продолжение табл. 2

Наименование федерального округа	2016	2017
Объем прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых (по основным видам): строительные камни (магматические, метаморфические, карбонатные породы, песчаники)		
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	0	1
Объем прироста запасов опал-кристаллитовых пород		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	0	0
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	0	0
ЮЖНЫЙ	0	0
ПРИВОЛЖСКИЙ	2	2
УРАЛЬСКИЙ	0	0
СИБИРСКИЙ	0	1
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	0	0
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	0	0
Объем прироста запасов известняков		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	20	20
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	0	0
ЮЖНЫЙ	0	0
ПРИВОЛЖСКИЙ	2	2
УРАЛЬСКИЙ	0	0
СИБИРСКИЙ	0	1
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	0	0
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	5	6
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	32	30
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	17	32
ЮЖНЫЙ	4	5
ПРИВОЛЖСКИЙ	10	6
УРАЛЬСКИЙ	188	184
СИБИРСКИЙ	14	4
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	3	3
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	4	5
Объем прироста запасов песчано-гравийных материалов		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	34	24
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	9	9
ЮЖНЫЙ	10	11
ПРИВОЛЖСКИЙ	5	4
УРАЛЬСКИЙ	2	0
СИБИРСКИЙ	11	2
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	1	2
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	3	3
Объем прироста запасов торфа		
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ	0,00	0,00
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ	0,00	0,00
ЮЖНЫЙ	0,00	0,00
ПРИВОЛЖСКИЙ	0,00	0,00
УРАЛЬСКИЙ	3	3
СИБИРСКИЙ	1	1
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ	0,50	0,00
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ	0,00	0,00

Источник: информация, представленная 48 субъектами Российской Федерации

тегическом планировании в Российской Федерации» в составе механизмов по участию субъектов РФ в реализации государственной программы Российской Федерации целесообразно осуществлять согласование положений соответствующей государственной программы субъекта РФ с Минприроды России.

Это, в частности, обеспечит увязку государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере развития минерально-сырьевой базы с подпрограммой «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

Следует отметить, что организация взаимодействия Минприроды России с органами исполнительной власти субъектов РФ может также предусматривать возможность заключения соглашений между Минприроды России и органами исполнительной власти субъектов РФ об обмене информацией о ходе реализации государственных программ в сфере развития минерально-сырьевой базы, в том числе путем использования автоматизированных информационных систем (например, АИС «Государственные программы»).

Кроме того, как показывает мониторинг реализации подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» для повышения ее результативности требуется уточнение целевых значений показателей, предоставляемых в территориальном разрезе.

Например, в действующей редакции подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» в территориальном разрезе предусмотрены показатели, характеризующие прирост запасов общераспространенных полезных ископаемых (по группам видов ОПИ). При этом, по результатам обобщения и анализа данных о фактических и планируемых объемах прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых в 2015–2017 гг. по ряду федеральных округов выявлены существенные отклонения, отражающие превышение планируемых субъектами Российской Федерации объемов по сравнению с предусмотренными объемами в государственной программе Российской Федерации².

² Выявлены показатели, по которым планируемые в государственной программе объемы приростов превышают объемы приростов запасов полезных ископаемых, представленные субъектами Российской Федерации, однако в силу того, что данные по запросу были представлены не всеми регионами, снижение плановых значений показателей представляется нецелесообразным за исключением объемов прироста запасов торфа в Центральном федеральном округе.

В этой связи по отдельным показателям рекомендуется провести корректировку их плановых значений в государственной программе (предложения по изменению значений показателей, характеризующих прирост общераспространенных полезных ископаемых, приведены в табл. 1, а данные о планируемых субъектами Российской Федерации приростах запасов общераспространенных полезных ископаемых в 2016–2017 гг. в разрезе федеральных округов и видов ОПИ приведены в табл. 2).

Кроме того, в целях интеграции информационной базы стратегических документов разных уровней управления в сфере развития минерально-сырьевой базы целесообразно включение в Федеральный план статистических работ отдельной работы, направленной на оценку эффективности исполнения субъектами Российской Федерации своих полномочий в сфере минерально-сырьевой базы (ответственный субъект статистического учета — Минприроды России).

В случае включения такой работы в план в составе формы статистического наблюдения может быть предусмотрено представление данных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что повысит достоверность используемых данных и ответственность за их состав. Основанием для включения такой работы в состав Федерального плана статистических работ является необходимость статистического обеспечения показателей подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров, О.В. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления / О.В. Александров, Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 3. — С. 135–146.
2. Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2014 году». — М., 2016.
3. Милетенко, Н.В. Программно-целевые механизмы управления геологическим изучением недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы / Н.В. Милетенко, А.П. Данилов, Е.С. Сарычева // Разведка и охрана недр. — 2012. — № 3. — С. 3–9.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 322. — Собрание законодательства РФ, 05.05.2014. — № 18 (Ч. III), ст. 2168.
5. Южаков, В.Н. Как оценить результативность реализации государственных программ: вопросы методологии / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, О.В. Александров // Экономическая политика. — Т.10. — 2015. — № 6. — С. 79–98.
6. Южаков, В.Н. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, О.В. Александров // Экономическая политика. — 2014. — № 5. — С. 191–207.
7. Южаков, В.Н. На пути к версии 3.0 / В.Н. Южаков, О.В. Александров // Государственная служба. — 2014. — № 5. — С. 70–77.

© Александров О.В., Добролюбова Е.И., Старостина А.Н., 2017

Александров Олег Владимирович // alexsandrov@cefc.ru
Добролюбова Елена Игоревна // dobrolyubova@cefc.ru
Старостина Александра Николаевна // starostina@cefc.ru