

О необходимости баланса производства и потребления топливно–энергетических ресурсов в Российской Федерации

¹Фаррахов Е.Г., ²Фаррахов А.З., ^{2,3}Рузакова О.А., ^{1,4}Дудиков М.В.

¹ Российское геологическое общество, Москва

² Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Москва

³ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), Москва

⁴ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва

Отмечается, что топливно-энергетические балансы, отражающие соотношение добычи различных видов топлива и выработанной энергии и использование их в народном хозяйстве, имеют информационно-статистическое значение. Указывается на целесообразность разработки документа, предусматривающего рациональное, комплексное использование и охрану недр, имеющего стратегическое значение для обеспечения национальной минерально-сырьевой безопасности РФ и позволяющего принимать оптимальные управленческие решения, согласовывать текущую работу и ставить перспективные задачи обеспечения топливно-энергетическими ресурсами различные отрасли экономики страны.

Ключевые слова: федеральный закон; законопроект; баланс; топливно-энергетический ресурс; государственное стратегическое планирование.



ФАРРАХОВ Евгений Гатович,
первый вице-президент,
председатель Общественного совета
РОСНЕДРА, член-корреспондент РАЕН,
кандидат технических наук



РУЗАКОВА Ольга Александровна,
заместитель руководителя Аппарата
Комитета по государственному
строительству и законодательству,
профессор РАНХиГС,
профессор, доктор юридических наук



ФАРРАХОВ Айрат Закиевич,
депутат



ДУДИКОВ Михаил Владимирович,
эксперт, доктор юридических наук

Россия располагает значительными запасами минеральных ресурсов и мощным топливно-энергетическим комплексом, который является базой развития экономики, инструментом проведения внутренней и внешней политики.

Минерально-сырьевой сектор обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, способствует консолидации субъектов РФ, во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны. Природные топливно-энергетические ресурсы – национальное достояние России. Эффективное их использование создает необходимые предпосылки для вывода экономики стра-

ны на путь устойчивого развития, обеспечивающего рост благосостояния и повышение уровня жизни населения.

На основании ст. 1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее послед-

ствий. Задача рационального использования и воспроизводства природных минеральных ресурсов предопределены законодательством РФ.

Процессы добычи, переработки и потребления минерального сырья неотделимы друг от друга, а значит – всегда должен соблюдаться баланс между добычей полезных ископаемых и их потреблением.

Следует различать внутреннее и внешнее потребление.

Что касается внутреннего потребления, то в начале рыночных реформ в России государство на некоторое время выпустило из рук стратегическое управление природно-ресурсным комплексом. Это обернулось нарастанием существенных проблем у формировавшейся в течение многих десятилетий геологической отрасли, а также рядом других негативных последствий. В частности, из-за распада Советского Союза многие месторождения полезных ископаемых оказались за рубежом, что весьма осложнило снабжение промышленности России минеральным сырьем на бесперебойной основе, существенно изменило достоверность баланса добычи-потребления из-за неопределенности состояния горно-геологической отрасли бывших союзных республик. Но в настоящее время настал период реализации более продуманного подхода, допускающего возможность и признающего необходимость регулирующего воздействия государства на хозяйственные процессы в целом и на недропользование в частности.

Внешнее потребление определяется конъюнктурой рынка. Однако следует обратить внимание на международный опыт регулирования отношений, связанных с балансом добычи и потребления минеральных ресурсов. В 1960 г. была основана ОПЕК – международная межправительственная организация (также называемая картелем), созданная нефтедобывающими странами в целях стабилизации цен на нефть. В состав ОПЕК входят 12 стран: Иран, Ирак, Кувейт, Саудовская Аравия, Венесуэла, Катар, Ливия, Объединенные Арабские Эмираты, Алжир, Нигерия, Эквадор и Ангола.

Цели создания организации:

- получение контроля над ресурсами стран ОПЕК и их эксплуатации с учетом национальных интересов;
- координация деятельности и выработка общей политики в отношении добычи нефти среди стран – участниц организации, поддержания стабильных цен на нефть, обеспечения стабильных поставок нефти потребителям, получения отдачи от инвестиций в нефтяную отрасль.

По информации [2], основными потребителями энергоносителей являются страны с развитой промышленностью, располагающие значительными финансовыми ресурсами. При этом экономически развитые страны значительно истощили свои ресурсы углеводородов.

Очевидно, что на внешнем рынке у России достаточно сильные конкуренты. Чтобы выдержать такую конкуренцию, а также

удовлетворить возрастающий спрос на минеральные ресурсы в стране, среди перспективных направлений добычи углеводородного сырья рассматривается потенциал континентального шельфа. Однако, несмотря на значительные перспективы, затраты на его изучение и дальнейшее освоение достаточно высоки. Следовательно, целесообразно сосредоточиться на освоении месторождений на суше, усиливая при этом роль геологоразведки, повышая эффективность процесса разработки, а также развивая инфраструктуру геологической отрасли. Эти меры позволят не допустить диспропорций между добычей и потреблением минерального сырья в процессе увеличения его спроса, связанного с развитием как отечественной, так и мировой экономики.

Пропорции в добыче минеральных ресурсов, включая углеводородное сырье, и распределении их между различными потребителями, в том числе при производстве энергии, составляют топливно-энергетический баланс. То есть, топливно-энергетический баланс – баланс получения, расхода, преобразования и использования (потребления) всех видов энергии, вырабатываемой в процессе потребления топливно-энергетических ресурсов. Он отражает соотношение добычи различных видов топлива и выработанной энергии и использование их как в народном хозяйстве страны, так и на экспортные поставки.

Другими словами, топливно-энергетический баланс – система показателей, отражающих соответствие между приходом и расходом топливно-энергетических ресурсов, источники их поступления и направления использования.

Топливо-энергетические балансы разрабатываются по народному хозяйству РФ в целом, по субъектам РФ, объединениям и предприятиям. Однако, в связи с отсутствием законодательного оформления расчета и утверждения таких балансов на федеральном уровне, они имеют информационно-статистическое значение.

Кроме этого, следует отметить отсутствие утвержденного единого методического подхода к разработке балансов как на региональном, так и на федеральном уровне. Следует обратить внимание на то, что в законодательстве о недрах отмечено отсутствие нормативов изъятия полезных ископаемых [3].

Вопросы, связанные с необходимостью пересмотра отношения к топливно-энергетическим балансам, рассматривались в Государственной Думе РФ в апреле 2007 г. В рекомендациях парламентских слушаний на тему "О законодательном обеспечении оптимизации топливно-энергетического баланса Российской Федерации" указывалось, что динамика и характер развития российской экономики во многом зависят от параметров работы топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Речь идет не только о перспективах увеличения спроса на энергетические ресурсы, но и об обеспечении рациональной структуры их потребления при одновременном снижении энергоемкости ВВП. Не оптимизированный топливно-энергетический

баланс и низкая эффективность производства энергии могут быть названы основными проблемами российского ТЭК, которые не только снижают конкурентоспособность национальной экономики, в том числе и в глобальном аспекте, но и несут угрозу энергетической безопасности страны.

В современной истории недропользования накоплен богатый опыт работы с балансами. В Советском Союзе разрабатывался Единый баланс топливно-энергетических ресурсов, что позволяло планировать удовлетворение потребностей населения и экономики в энергоресурсах, решать вопросы загрузки производственных мощностей ТЭК, формировать экспортные поставки, оптимизировать перевозки внутри страны. С упразднением централизованной системы распределения ресурсов и переходом к рыночным отношениям роль баланса как системного документа свелась к минимуму [4].

На парламентских слушаниях было отмечено, что принятие оптимальных управленческих решений невозможно без постоянного согласования текущей работы с перспективными задачами. Топливо-энергетический баланс, прогноз, его исполнение и отчет носят в себе составляющую, которая позволяет определить источники поступления энергоресурсов и направление их использования на текущий момент и перспективу.

В распоряжении Правительства РФ, от 13.11.2009 № 1715-р "Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года", в разделе "Основы государственной энергетической политики и этапы ее реализации" определено, что к числу одного из главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики относится формирование рационального топливно-энергетического баланса.

При этом в разделе "Недропользование и управление государственным фондом недр" установлено, что стратегической целью государственной энергетической политики в области недропользования и управления государственным фондом недр является обеспечение устойчивого, эффективного и экологически безопасного воспроизводства минерально-сырьевой базы для удовлетворения энергетических потребностей экономики страны и обеспечения экспорта энергоресурсов.

Очевидно, что основополагающими факторами для увеличения добычи минерального сырья и, как следствие, усиления нагрузки на геолого-разведочную отрасль являются следующие:

- возрастающее потребление минеральных ресурсов экономикой страны, обусловленное увеличением производственных мощностей;
- увеличение экспорта энергоресурсов, обеспечивающего валютные поступления в бюджеты различных уровней, а также укрепление международных связей и политической позиции России за рубежом;
- истощение действующих месторождений полезных ископаемых;

- развитие научно-технического прогресса, требующее новых видов минерального сырья;
- возрастающие требования к природоохранным мероприятиям.

В разделе "Формирование рационального топливно-энергетического баланса" установлено, что стратегической целью государственной энергетической политики в области формирования рационального топливно-энергетического баланса является оптимизация структуры производства, внутреннего потребления и экспорта топливно-энергетических ресурсов с учетом требований обеспечения энергетической безопасности, экономической и энергетической эффективности, усиления внешнеэкономических позиций страны.

Одна из проблем в указанной сфере – неразработанность механизмов использования топливно-энергетических балансов для прогнозирования и управления развитием ТЭК на федеральном и региональном уровнях.

Разделом "Перспективы и стратегические инициативы развития топливно-энергетического комплекса" определено, что прогнозный топливно-энергетический баланс России базируется на представленных прогнозных гипотезах социально-экономического развития страны и основных направлениях энергетической политики, предусматривает сбалансированность внутреннего спроса и экспортных поставок топливно-энергетических ресурсов с объемами их добычи, производства и импорта, а также смягчение сложившихся диспропорций, связанных с доминированием природного газа и малым удельным весом угля и нетопливных энергоресурсов (энергия атомных электростанций, возобновляемых источников энергии) в структуре потребления топливно-энергетических ресурсов в стране.

Следовательно, топливно-энергетический баланс – основной инструмент выявления диспропорций в процессе прогнозирования и установления равновесия между спросом и предложением на энергоресурсы от добычи до их потребления.

Цели такого баланса следующие:

- полное и надежное обеспечение населения и экономики страны энергоресурсами по доступным и вместе с тем стимулирующим энергосбережение ценам;
- снижение рисков и недопущение развития кризисных ситуаций в энергообеспечении страны;
- снижение удельных затрат на производство и использование энергоресурсов за счет рационализации их потребления, применения энергосберегающих технологий и оборудования;
- сокращение потерь при добыче, переработке, транспортировке и реализации продукции горно-добывающих отраслей промышленности;
- повышение финансовой устойчивости и эффективности использования потенциала энергетического сектора;

- рост производительности труда для обеспечения социально-экономического развития страны;
- минимизация техногенного воздействия энергетики на окружающую среду на основе применения экономических стимулов, совершенствования структуры производства, внедрения новых технологий добычи, переработки, транспортировки, реализации и потребления продукции;
- накопление информации для изучения современной мировой и отечественной структуры производства и потребления топлива и энергии для определения прогноза их изменения.
- определение соответствия потребностей в топливе и энергии их ресурсам;
- определение необходимых капитальных вложений для развития ТЭК страны;
- выявление возможности и целесообразности экспорта и импорта топливно-энергетических ресурсов.

Для создания топливно-энергетического баланса необходима система мероприятий, включающих:

- исследование опыта разработки Единого баланса топливно-энергетических ресурсов, который позволял планировать удовлетворение потребностей населения;
- разработку нормативной правовой базы, регулирующей отношения, связанные с созданием и использованием баланса;
- создание системы анализа, с целью оценки и прогнозирования производства минерального сырья, энергии и их потребления;
- формирование соответствующих статистических баз.

В настоящее время вступил в силу Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 № 172-ФЗ, который устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ, координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Действие Закона распространяется на отношения в сфере стратегического планирования, осуществляемого на территории РФ, территориях, находящихся под юрисдикцией РФ или

используемых на основании международных договоров РФ, включая морские пространства.

Согласно ст. 3 этого Закона система стратегического планирования – механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

При этом документом стратегического планирования является документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования.

Выводы

1. Целесообразно дополнить ст. 11 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 № 172-ФЗ "Документы стратегического планирования" нормой, устанавливающей, что к документам государственного стратегического планирования относятся балансы извлечения и потребления углеводородного сырья на территории РФ и ее континентального шельфа, а также балансы извлечения и потребления углеводородного сырья на территории субъектов РФ.

2. Разработать и внести в Государственную Думу РФ проект федерального закона "О долгосрочном топливно-энергетическом балансе". Закон должен регламентировать формирование и реализацию систем топливно-энергетических балансов РФ и субъектов РФ, регулировать правоотношения, возникающие в связи с принципами и методологией подготовки балансов. Закон должен содержать процедурно-процессуальный порядок предоставления информации хозяйствующими субъектами, вопросы отчетности и контроля за исполнением топливно-энергетических балансов.

3. Разработать и внести в Государственную Думу РФ проекты необходимых изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты РФ в связи с принятием федерального закона "О долгосрочном топливно-энергетическом балансе".

4. Разработать и утвердить, после принятия федерального закона "О долгосрочном топливно-энергетическом балансе" соответствующие подзаконные акты.

5. Принять необходимые меры по совершенствованию системы статистической отчетности в области минеральных ресурсов для обеспечения представления достоверных исходных данных с целью формирования топливно-энергетических балансов.

Литература

1. Шабалина Ю.А. Политические и экономические факторы влияния на характер правовых предписаний РФ и ЕС в энергетической сфере // Энергетическое право. – 2013. – № 2.
2. Глоба Н.С., Мурашкин И.А. Проблемы становления и условия развития системы международной энергетической безопасности // Юридический мир. – 2007. – № 5.
3. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. – 2007. – № 2.
4. Рекомендации парламентских слушаний на тему: "О законодательном обеспечении оптимизации топливно-энергетического баланса Российской Федерации": утв. решением Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи 11.04.2007 г. Протокол № 111.

On the need to balance production and consumption of fuel and energy resources in the Russian Federation

¹Farrakhov E.G., ²Farrakhov A.Z., ^{2,3}Ruzakova O.A., ^{1,4}Dudikov M.V.

¹ Russian Geological Society, Moscow, Russia

² State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia

³ The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

⁴ Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia

Currently, fuel and energy balances, reflecting the ratio of production of various types of fuel and energy generated and their use in the national economy, have informational and statistical significance. For the purpose of rational, integrated use and protection of mineral resources, it is necessary to develop a document of strategic importance for ensuring the national mineral resource security of the Russian Federation. The development of such a document will make it possible to make optimal management decisions, coordinate current work and set promising tasks for providing fuel and energy resources to various sectors of the country's economy.

Key words: Federal law; draft law; balance sheet; fuel and energy resource; state strategic planning.

Фаррахов Евгений Гатович, geo@rosgeo.org

Фаррахов Айрат Закиевич, farrakhov@duma.gov.ru

Рузакова Ольга Александровна, ruza@duma.gov.ru

Дудиков Михаил Владимирович, dudikoffm@mail.ru

© Фаррахов Е.Г., Фаррахов А.З., Рузакова О.А., Дудиков М.В.,
Минеральные ресурсы России. Экономика и управление № 1-6'2021



© 2021 ПАО «НОВАТЭК»