УДК 658.012.2:504.06:22

В.С.ЛИТВИНЕНКО, В.Е.ВАРШАВСКИЙ

Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Россия, являясь одним из крупнейших мировых производителей полезных ископаемых, занимает ведущее место в мире по его экспорту, а ее горно-добывающая промышленность играет важнейшую роль в экономическом и социальном устройстве российского общества. Продолжающийся спад производства минеральных ресурсов, ухудшение сырьевой базы действующих предприятий, огромное сокращение добывающих мощностей и неприятие мер по их восполнению не способствуют созданию благоприятного инвестиционного климата, что может привести в самое ближайшее время к ситуации, когда страна с огромными запасами сырьевых ресурсов практически потеряет контроль за их эффективным использованием.

Главная цель работы – подчеркнуть необходимость срочного изменения системы государственного подхода к управлению минерально-сырьевым комплексом посредством принятия «Политики правительства России в области минерального сырья». Концепция устойчивого развития нашей экономики требует срочного пересмотра прежнего отношения к рассмотрению вопросов, связанных с минеральным сырьем, в контексте единства экономических и социальных целей и задач.

Russia is one of the world leaders in exploration of natural resources and a leading export of natural resources in the world. The mining industry plays an important role in the economic and social order in the Russian society. The continuing decrease in production of natural resources and deterioration of mineral resources supplies on Russian enterprises, most of mining equipment falling out of operation, and no measures being taken to replenish these supplies, all contribute to a less favorable investment climate. This can lead to that the country with tJie most natural resources in the world will practically lose control over effective use of these resources.

The objective of this paper is to stress the necessity to change immediately the state approach to management of natural resources and adopt the state governmental policy on management of natural resources. The strategy of sustainable development of Russian economy requires change of the existing attitude to problem solving in management of natural resources and establish the balance of all economic and social objectives of the state.

Минерально-сырьевой комплекс, включая сырьевую базу в недрах, несмотря на его крупный потенциал, созданный до начала 90-х гг. XX в., и более высокую устойчивость по сравнению с другими отраслями экономики к выживанию в условиях реформирования, оказался в критическом состоянии. Тем не менее, он продолжает сохранять функциональное значение для всего народного хозяйства, удерживая его от еще более глубокого кризиса [1, 2].

Последние 10 лет мы наблюдаем отрицание роли государственного регулирования и упование на регулирующую роль

рынка в использовании минерально-сырьевых ресурсов в экономике нашей страны. Однако, оценивая перспективы горно-добывающих отраслей, работающих на отечественных минерально-сырьевых ресурсах, мы видим происходящие сегодня глубокие перемены, в основе которых лежат следующие факторы:

- озабоченность в связи с состоянием эффективности использования имеющихся минерально-сырьевых ресурсов (МСР) и окружающей нас природы;
- обостряющаяся конкуренция, являющаяся результатом глобализации и появления новых экспортеров минерального сырья в других странах;
- потребность в совершенствовании государственного управления, повышении его эффективности и действенности;
- необходимость обеспечения устойчивого развития страны.

Государственная политика ведущих развитых стран мира, таких как США, Канада, Норвегия, Австрия и др., в области минерального сырья в последние годы направлена на претворение в жизнь концепции устойчивого развития, прежде всего, за счет пересмотра прежних подходов, рассмотрения вопросов, связанных с минеральными сырьевыми ресурсами, в контексте единства экономических, экологических и социальных целей и задач. Для российской экономики такой путь неизбежен, но такое смещение акцента на использование комплексного подхода при принятии решений не может прийти в один день. Для решения этой проблемы следует взять то лучшее, что дает положительный эффект в других странах и внимательно изучить опыт их работы в области управления МСК. В частности, представляет интерес канадский вариант управления МСК, согласно которому государственная политика в области минерального сырья и металлов определяет курс правительства и такие механизмы принятия решений, которые могут обеспечить процветание горно-добывающей промышленности в XXI в. В отчете используется положительный опыт этих стран в управлении МСК [3].

Главная цель работы – подчеркнуть необходимость срочного изменения системы государственного подхода к управлению МСК. Острота этой проблемы связана с продолжающимся спадом производства минеральных ресурсов и продуктов их переработки, ухудшением сырьевой базы действующих предприятий, огромным выбытием добывающих мощностей и непринятием мер по их восполнению. Все это не способствует созданию благоприятного инвестиционного климата для российских и тем более для зарубежных компаний и чревато разрушительными последствиями для всей нашей экономики.

Реализуемое в настоящее время совершенствование структуры и органов управления на федеральном уровне путем замены многочисленных отраслевых и иных самостоятельных ведомств крупными управленческими блоками (министерствами) в принципе является правильным и прогрессивным. В то же время эти процессы не сопровождаются новой государственной политикой в сфере МСК и формированием на ее основе стратегии устойчивого развития горно-добывающих отраслей с учетом их специфики.

Целью политики Правительства России в области минерального сырья и металлов должно быть определение роли МСК в решении трех главных вопросов, стоящих на повестке дня:

1. Стимулирование экономического роста и создание рабочих мест**.** Основа этой политики состоит в признании того, что горно-добывающая промышленность на современном этапе играет важнейшую роль в обеспечении экономического благосостояния России. Она обеспечивает экономическую и социальную интеграцию с другими отраслями и инфраструктурами. Кроме того, Россия сталкивается с усиливающейся международной конкуренцией в сфере привлечения капитала. Поэтому, если проблема эта не будет решена должным образом, возможности горно-добывающей промышленности служить источником благосостояния и создания рабочих мест для россиян будут существенно ограничены.

С учетом вышесказанного необходимо уделять больше внимания тем аспектам политики федерального правительства в отношении МСК, которые важны с точки зрения привлечения новых инвестиций и создания благоприятного международного инвестиционного климата.

2. Повышение действенности и эффективности федерации. Федеральное Правительство должно выполнять взятое на себя обязательство вырабатывать новые и более эффективные формы сотрудничества с регионами и компаниями в области минерального сырья. Главным элементом государственного управления МСК является основополагающее признание права государства на владение ресурсами полезных ископаемых и управление этими ресурсами с помощью рыночных механизмов.

3. Решение задач устойчивого развития. Правительство должно решать задачи устойчивого развития в рамках государственной политики и осуществляемых программ во взаимосвязи с проблемами устойчивого развития минерально-сырьевого потенциала страны. При этом должны быть определены приоритетные направления деятельности в политической и научной областях, имеющие непосредственное отношение к решению вопросов устойчивого развития конкретных проблем, связанных с минеральным сырьем.

Инструменты регулирования в сфере недропользования являются важным средством достижения федеральным Правительством целей государственной политики. Эффективность и действенность регулирующих режимов в значительной степени влияет на инвестиционный климат в России и конкурентоспособность российских горно-добывающих компаний на международном рынке.

Следует учитывать ту роль, которую играют правила, инструкции и нормативные акты в достижении экономических, экологических и социальных целей и задач, преследуемых Россией. Необходимо создавать такие условия, при которых использование вышеупомянутых инструментов не влечет за собой необоснованных расходов и не ложится дополнительным бременем на тех, кто участвует в деятельности, связанной с добычей и переработкой минерального сырья. Продолжающаяся реформа системы государственного регулирования должна способствовать повышению эффективности общенациональных природоохранных мер. Актуальна задача упорядочения экологического законодательства, затрагивающего добычу полезных ископаемых и сохраняющего высокие стандарты защиты окружающей среды. Осуществляя реформы в области управления и разрабатывая новые правила и инструкции, федеральные органы должны руководствоваться следующими положениями:

- привлекать к участию в разработке документов уже на раннем этапе заинтересованные стороны с целью определения характера проблем и выработки соответствующих подходов к их решению;
- до принятия каких-либо решений, касающихся введения новых правил и инструкций, рассматривать в качестве альтернативы или дополнительной меры широкий спектр подходов, не использующих принцип регулирования;
- укреплять механизмы, с помощью которых осуществляется федерально-региональное сотрудничество и обеспечивается гармонизация интересов (например, рациональное природопользование, защита мест обитания животного мира), посредством заключения многосторонних и двусторонних соглашений и соглашений по конкретным отраслям или проектам;
- определять совместно с компаниями и территориями общенациональные цели и задачи и разрабатывать, например, стандарты качества воздуха и воды, в которых учитываются имеющиеся научные данные о местных и региональных особенностях природной среды;
- обеспечивать четкий и ясный характер процедур регулирования, координировать введение и оперативное применение регулирующих норм и правил, устанавливать по мере возможности временные рамки, сохранять беспристрастность процесса регулирования и способствовать достиже-

нию целей регулирования, эффективно расходуя имеющиеся средства;

• осуществлять контроль за разработкой правил и инструкций или внесением в них изменений на основе апробированных научных подходов и результатов анализа рентабельности, чтобы применение и соблюдение этих правил и инструкций сопровождалось соответствующим мониторингом за воздействием на окружающую среду и здоровье человека;

• контролировать реализацию реформ в сфере регулирования и представлять отчеты о ходе этих реформ общественности.

Нуждается в разработке механизм стимулирования горно-добывающих предприятий, берущих на себя бльшую ответственность за экологическую безопасность в районах проведения работ, рационально использующих минеральное сырье на протяжении всего жизненного цикла разработки месторождений. Этот механизм должен обеспечить открытость хозяйственной деятельности и использовать по возможности индикаторы, поддающиеся измерению.

Деятельность по реализации государственной политики в области минерально-сырьевых ресурсов может быть успешной только в том случае, если она будет сопровождаться регулярной отчетностью и оценкой результатов проделанной работы.

Только такой подход сможет обеспечить эффективные механизмы принятия решений, которые помогут возродить российскую горно-добывающую промышленность в XXI в. и дать экономике реальную возможность развиваться в интересах россиян за счет эффективного использования богатейших сырьевых ресурсов страны.

Итоги исследований изложены в аналитических материалах, статьях, научных докладах на международных и российских научно-практических конференциях, посвященных проблемам развития МСК. Аналитические материалы и рекомендации направлены в Совет Федерации Федерального Собрания РФ и в рабочую группу Президиума Государственного Совета РФ по вопросам государственной политики в области минерального сырья и недропользования. Результаты исследования используются в учебном процессе при чтении учебных курсов на геолого-разведочном, горном и экономическом факультетах, а также при подготовке бакалаврских, магистерских работ и работе с аспирантами и докторантами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Литвиненко В.С.* Возможности минерально-сырьевого потенциала России // Приложение к «Запискам Горного института». 2002. № 11.

2. *Литвиненко В.С.* Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Проблемы и решения: Установочный доклад на парламентских слушаниях, организованных Советом Федерации Федерального Собрания РФ, 18 октября 2002 г. // Приложение к «Запискам Горного института». 2002. № 13.

3. The Minerals and Metals Policy of the Government of Canada: Partnerships for Sustainable Development / M37 – 37/1996Ru ISBN.