

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Правовое регулирование  
государственного стратегического планирования  
в горнодобывающих отраслях

Издание Государственной Думы  
Москва • 2015

УДК 346.512:622(470)  
ББК 67.404+65.304.11  
П68

**Авторы:**

**В. А. Язев**, депутат Государственной Думы, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии;

**А. П. Вержанский**, генеральный директор некоммерческого партнёрства «Горнопромышленники России», заместитель председателя Комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по энергетической стратегии и развитию топливно-энергетического комплекса;

**М. Н. Ермолович**, помощник депутата по работе в Государственной Думе, начальник Управления по связям с органами государственной власти ООО «ЯВА Строй»

П68 **Правовое регулирование государственного стратегического планирования в горнодобывающих отраслях.** – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 112 с.

Книга содержит обзор достижений и проблем становления российской системы государственного стратегического планирования в части формирования федерального законодательства и нормативно-правового регулирования горнодобывающих отраслей. Приведены материалы парламентских мероприятий, посвящённых данной теме.

УДК 346.512:622(470)  
ББК 67.404+65.304.11

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>I. СТРАТЕГИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ</b> .....	7
Российские стратегии развития недропользования .....	7
Материалы парламентских слушаний на тему «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» .....	14
Эволюция морской горной добычи .....	19
Материалы «круглого стола» на тему «Создание морской горнодобывающей отрасли России» .....	28
<b>II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ</b> .....	36
Стратегическое планирование в Российской Федерации .....	36
Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» .....	37
Прогноз социально-экономического развития .....	45
Сценарии социально-экономического развития и налоговая система как инструменты реализации государственных стратегий .....	49
Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации .....	53
Новое в налогообложении для стимулирования инвестиций ....	61

Основные меры в области налоговой политики, планируемые к реализации в 2016 году и плановом периоде 2017 и 2018 годов .....	67
---	----

### **III. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СНГ И ЕАЭС .....**

**75**

Межгосударственное планирование в рамках Евразийского экономического союза .....	75
---	----

Государственное планирование в Республике Беларусь .....	77
--	----

Стратегическое государственное планирование в Казахстане .....	80
---	----

Модельный закон СНГ о стратегическом прогнозировании и планировании .....	85
--	----

Договор о Евразийском экономическом союзе .....	91
---	----

### **IV. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ .....**

**98**

Энергетические стратегии как элементы отраслевого стратегического планирования .....	98
---	----

Энергетическая статистика JODI .....	102
--------------------------------------	-----

Энергетическая стратегия России .....	105
---------------------------------------	-----

Заключение .....	110
------------------	-----

## ВВЕДЕНИЕ

В первом десятилетии текущего века Россия из полосы непрерывных политических катаклизмов, сопровождавших передел собственности, переместилась в полосу более устойчивого развития и поступательного роста экономики. Создание правового фундамента современного рынка, формирование системы государственной власти и закрепление процедур политической деятельности обеспечило возможность перехода к долгосрочному государственному стратегическому планированию. Сначала основными его объектами были бюджетобразующие компоненты, главным образом минеральные ресурсы для энергетики и машиностроения. Роль России как крупного поставщика нефти, газа, угля сообществом развитых стран мира воспринималась благосклонно, особенно когда поставки осуществлялись по правилам, разработанным Западом для стран с переходными экономиками.

Успешная реализация указанной стратегии позволила России перейти к постановке более крупных стратегических целей для продолжения экономического роста в условиях политико-экономической турбулентности и неустойчивости сырьевых рынков. В основном эти цели заключались в переключении на промышленно-инновационный тип развития. Но в этом случае Россия фактически заявляла об отказе оставаться лишь сырьевым донором развитых стран и становилась для них потенциальным конкурентом в области производства товаров и услуг, в области финансов и, естественно, в геополитике. Помимо политики всестороннего сдерживания, которую Россия испытывает сегодня со стороны Запада в ответ на свою амбициозную заявку, возникла необходимость в выработке оптимальной стратегии обеспечения быстрого и в то же время сбалансированного роста добывающих и перерабатывающих отраслей. Пока такая стратегия лишь создаётся. И, несмотря на грандиозный опыт управления плановой экономикой, оставшийся от Советского Союза, а также немалый опыт планирования развития крупных корпораций добывающих отраслей, приобретённый в конкурентной борьбе на внешних рынках, степень осознания задачи на уровне государства и общества в целом недостаточна. Более того, проявляются тенденции к формированию моноотраслевых государственных программ, вырабатывается отношение к стратегическому государственному планированию лишь как к процеду-

ре подготовки соответствующих плановых документов, ориентированных на реализацию инерционных сценариев, но не оптимистических и не прорывных.

Вот почему предпринятые в последние годы усилия по созданию эффективной системы государственного стратегического планирования, адекватной стоящим перед страной вызовам, играют знаковую роль в формировании экономики России постсырьевого периода. Этот метастратегический проект запущен, но он должен быть ещё и успешно осуществлён.

В связи с задачами освоения месторождений полезных ископаемых континентального шельфа в Арктике и на Дальнем Востоке, повышения эффективности извлечения полезных ископаемых из менее доступных месторождений, государством принимаются беспрецедентные меры по поддержке добывающих отраслей как сегодня, так и на далёкую перспективу. Помимо налоговых и таможенных льгот создаются условия для повышения привлекательности внутреннего рынка минерального сырья. Но при этом необходимо осознавать, что отклонение от оптимальных параметров в сырьевом секторе может привести к замедлению инновационного роста российской экономики и к укреплению конкурентов в перерабатывающих отраслях на внешних рынках. Это, в свою очередь, может существенно затормозить развитие внутреннего рынка минеральных ресурсов, что неблагоприятным образом скажется на экономике страны.

Для обеспечения указанной балансировки, усвоения стратегических целей, консолидации усилий в целях получения значимых социально-экономических результатов необходим общественный и политический консенсус, в достижении которого роль органов законодательной и представительной власти трудно переоценить.

В настоящей работе рассматриваются достижения и проблемы становления российской системы государственного стратегического планирования, обозначены новые тенденции, инструменты государственного регулирования горнодобывающих отраслей в контексте более общих тенденций – глобального, регионального масштабов и масштаба страны. Можно ожидать, что после завершения запланированных мероприятий, обусловленных принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и завершения разработки на основе данного закона базовых стратегических документов, возникнет потребность в методологической, правовой и организационной подстройке системы стратегического планирования. Поэтому Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации к этой работе должна быть готова.

# 1. СТРАТЕГИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

## Российские стратегии развития недропользования

**«Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования»**, утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.04 2003 № 494-р, стали укрупнённым техническим заданием на обновление законодательной и нормативно-правовой базы в целях регулирования недропользования и обеспечения экономики страны минерально-сырьевыми ресурсами. Документ закреплял за федеральными органами исполнительной власти «функции стратегического планирования развития минерально-сырьевого комплекса...»

Один из основных принципов государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования – регулирование развития и использования минерально-сырьевого комплекса страны в соответствии с долгосрочной государственной стратегией, среднесрочными и краткосрочными программами геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, разрабатываемыми на основе долгосрочного (на перспективу до 25–50 лет) прогнозирования уровней потребления основных видов минерального сырья.

Важной составной частью государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования являются федеральные целевые программы геологического изучения недр и развития минерально-сырьевой базы страны, для разработки которых необходимы:

- политика использования минерально-сырьевых ресурсов на длительную перспективу (20, 30, 50 лет);
- анализ и оценка перспектив внутреннего потребления, экспорта, импорта минерального сырья и предложения по покрытию дефицита стратегического минерального сырья.

Среди документов, регулирующих развитие минерально-сырьевого комплекса, базовым является **«Долгосрочная государственная**

**программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья»,** утверждённая приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16.07.2008 № 151. Программа рассчитана на период до 2020 года.

Государственная стратегия Российской Федерации в области воспроизводства национальной минерально-сырьевой базы представлена **«Стратегией развития геологической отрасли до 2030 года»**, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 1039-р. Стратегической целью развития геологической отрасли до 2030 года является формирование высокоэффективной, инновационно-ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, которая бы позволяла успешно решать следующие задачи:

- воспроизводство минерально-сырьевой базы в объёмах, необходимых для удовлетворения потребностей экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, создания минерально-сырьевых основ социально-экономического развития регионов Российской Федерации и обеспечения энергетической и минерально-сырьевой безопасности;
- изучение территории Российской Федерации, её континентального шельфа, акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики для геологического обеспечения различных отраслей экономики страны и её геополитических интересов;
- охрану недр и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов для удовлетворения текущих и перспективных потребностей базовых отраслей экономики;
- оценку и прогнозирование состояния недр на территориях, подверженных опасным геологическим процессам и явлениям.

Развитие минерально-сырьевой базы находится под влиянием следующих сдерживающих факторов:

- отсутствует отвечающая современным требованиям геолого-картографическая основа по ряду перспективных регионов России, что сдерживает проведение опережающих прогнозно-минерагенических исследований и поисковых работ;
- существенно сократился резерв объектов, на которых возможно получение в ближайшие годы значительных приростов запасов интенсивно добываемых полезных ископаемых;
- в нераспределённом фонде недр велика доля запасов полезных ископаемых, освоение которых экономически нецелесообразно при

используемых технологиях добычи, обогащения и переработки минерального сырья, а также при существующем состоянии транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры;

- действующая система государственного регулирования отношений недропользования не создаёт достаточных условий для привлечения инвестиций недропользователей в геологоразведочные работы;

- существующая система государственных закупок не позволяет обеспечить непрерывное осуществление полного цикла геологоразведочных работ от обнаружения перспективных площадей до открытия и начала освоения месторождений, продолжительность которого составляет от 5 до 15 лет.

Развитие геологической отрасли в рамках настоящей Стратегии предусматривается по следующим приоритетным направлениям:

- совершенствование системы государственного управления геологическим изучением недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы;

- повышение инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы;

- совершенствование системы сбора, обработки, анализа, хранения и предоставления в пользование геологической информации;

- совершенствование научно-технического обеспечения геологоразведочных работ;

- создание условий для внедрения инновационных технологий;

- совершенствование системы подготовки и переподготовки кадров.

По каждому из приоритетных направлений Стратегия предусматривает процессы решения ключевых задач. Для оценки результативности указанных процессов в Стратегии содержится система целевых показателей:

- увеличение до 70 % доли геологоразведочных работ, выполняемых инновационно-активными организациями;

- достижение полной обеспеченности геологических организаций специалистами высшего уровня квалификации;

- обеспечение роста объёмов финансирования за счёт средств внебюджетных источников вследствие повышения инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ по отношению к достигнутому уровню в 2015 году на 20 %, в 2020 году – на 40 %, в 2030 году – на 50 %;

- обеспечение воспроизводства минерального сырья с учётом текущей и перспективной потребности в разведанных запасах, которое

в соответствии с основными документами стратегического планирования социально-экономического развития страны составит соответственно в среднем в год к 2015, 2020 и 2030 годам:

- по нефти – до 490 млн. тонн в год, до 500 млн. тонн и до 530 млн. тонн;
- по природному газу – до 715 млрд. куб. метров, до 780 млрд. куб. метров и до 900 млрд. куб. метров;
- по золоту – до 210 тонн, до 220 тонн и до 250 тонн;
- по железной руде – до 180 млн. тонн, до 190 млн. тонн и до 200 млн. тонн;
- по меди – до 1100 тыс. тонн, до 1250 тыс. тонн и до 1400 тыс. тонн;
- по никелю – до 400 тыс. тонн, до 440 тыс. тонн и до 450 тыс. тонн;
- повышение уровня изученности территории Российской Федерации, её континентального шельфа и акваторий внутренних морей посредством проведения работ общегеологического и специального назначения к 2012 году до 45 %, к 2020 году – до 50 % и к 2030 году – до 70 %;
- повышение уровня изученности территорий Российской Федерации, подверженных влиянию опасных геологических процессов и явлений, к 2015 году – до 55 %, к 2020 году – до 60 % и к 2030 году – до 80 %.

Стратегия реализуется в три этапа:

- первый этап – 2010-2012 годы;
- второй этап – 2013-2020 годы;
- третий этап – 2021-2030 годы.

Для достижения стратегической цели настоящей Стратегии формируется система управления её реализацией, которая предполагает:

- формирование плана мероприятий по реализации настоящей Стратегии и эффективной организационной модели по его выполнению;
- концентрацию имеющихся ресурсов на достижении значений целевых показателей развития геологической отрасли;
- создание механизма мониторинга, оценки и минимизации рисков реализации настоящей Стратегии.

Координация реализации настоящей Стратегии возлагается на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Задачами координатора являются организация системы мониторинга, анализ хода реализации настоящей Стратегии и оценка

достигнутых результатов, а также представление в Правительство Российской Федерации сводной отчётности и предложений по оптимизации комплекса мер и их финансового обеспечения.

Нетрудно видеть, что настоящая стратегия не является отраслевой, как не является стратегией в классическом понимании. Это общий недостаток российских документов государственного стратегического планирования, обусловленный тем, что разработка, исполнение, контроль выполнения и признание факта достижения стратегических целей осуществляются одним и тем же органом. Если, например, провести экспертизу данной и подобных стратегий на соответствие международным стандартам управления качеством, то можно быть уверенным в том, что положительным заключение такой экспертизы не будет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 322 утверждена **Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»**. Программа содержит следующие подпрограммы: «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр», «Использование водных ресурсов», «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов», «Обеспечение реализации государственной программы».

Основные приоритеты и направления государственной политики, на которые ориентирована данная государственная программа:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р;

- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года;

- иные стратегические документы, приоритетные в сфере развития минерально-сырьевой базы.

Одним из стратегических приоритетов в сфере реализации Программы является надёжное энергоснабжение развития национальной экономики и социальной сферы при сохранении конкурентных преимуществ России на мировом рынке углеводородов.

Исходя из указанных приоритетов государственной политики сформулирована **цель 1 «Устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах»**.

Достижение цели 1 характеризуется следующими индикаторами:

- прирост мелкомасштабной геологической изученности, определяемой в процентах от площади территории России и её континентального шельфа (от 7 % в 2013 году до 7,5 % в последующие годы);

- уровень компенсации добычи основных видов полезных ископаемых приростом запасов (не менее 100 %);

- доля лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, реализуемых без отклонения от существенных условий лицензионных соглашений, в общем количестве указанных лицензий (от 65 % в 2013 году до 80 % в 2020 году).

Для достижения указанной цели должны быть решены следующие задачи:

**задача 1.1** «Повышение геологической изученности территории Российской Федерации и её континентального шельфа, Арктики и Антарктики, получение геологической информации». При решении указанной задачи будет обеспечена реализация комплекса взаимосвязанных мероприятий по проведению региональных геолого-геофизических и геолого-съёмочных работ, созданию государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин, проведению работ специального геологического назначения, проведению гидрогеологической, инженерно-геологической и геоэкологической съёмки, получению и обеспечению сохранения геологической информации;

**задача 1.2** «Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы». При решении указанной задачи будет обеспечена реализация комплекса мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья, подземных вод, твёрдых полезных ископаемых;

**задача 1.3** «Обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов». При решении указанной задачи будет создана научно обоснованная система требований комплексного изучения и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов, сформирован государственный фонд недр, осваиваемый в интересах нынешнего и будущих поколений. Решению данной задачи будет способствовать реализация основных мероприятий по научно-техническому сопровождению геологоразведочных работ и научно-аналитическому обеспечению государственной политики в сфере развития и использования минерально-сырьевой базы, а также осуществление

координации и контроля деятельности по реализации государственной системы лицензирования пользования недрами.

По результатам выполнения программы Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации ежегодно готовит отчёты, которые хорошо структурированы, а структура соответствует структуре программы, её стратегических целей, задач и мероприятий<sup>1</sup>.

В 2014 году продолжалось расширенное воспроизводство запасов, в основном за счёт доразведки действующих (открытых) месторождений при постепенном уменьшении поискового задела. Определённый вклад в воспроизводство нефти внесла переоценка запасов с учётом коэффициента её извлечения из недр. Устойчиво растёт финансирование геологоразведочных работ, главным образом, за счёт недропользователей. Стратегической задачей является удержание уровня воспроизводства запасов, поддержка объёмов геологоразведочных работ за счёт замещения государственных средств частными. При этом заметное место отводится развитию минерально-сырьевой базы нетрадиционных и трудноизвлекаемых полезных ископаемых. Государство предоставляет различные льготы и снижает административные барьеры для недропользователей.

В 2014 году введены рассрочки разовых платежей за пользование недрами и снижение их размеров; налоговые каникулы по НДС для Сибири и Дальнего Востока и льготы по НДС для резидентов территории, отменена экспертиза проектной документации на все виды буровых скважин, продлена до 2017 года возможность предоставления земельных участков для недропользования без проведения кадастрового учёта, принятие решения о введении в действие Классификации запасов углеводородного сырья.

Также в 2014 году приняты решения о вознаграждении для первооткрывателей, о заявительном принципе предоставления права на геологическое изучение недр, о проведении геологоразведочных работ на землях государственной и муниципальной собственности без предоставления земельного участка, определён порядок установления конкретных размеров регулярного платежа за пользование недрами. Обеспечена возможность недропользования землями запаса без их перевода в другую категорию.

Продолжается работа над созданием единого фонда геологоразведочной информации, процедуры торгов, допуска, порядка пере-

---

<sup>1</sup> Отчёт о ходе реализации и об оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» за 2014 год. – <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=140355>.

оформления и прекращения лицензий, обеспечение возможности неоднократного изменения границ участков недр, ввода Классификатора запасов и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых. Формируются единообразные и обязательные правила проектирования и разработки месторождений. Разрабатываются дополнительные механизмы стимулирования геологоразведочных работ на шельфе, рассматривается предложение о вычете расходов на геологоразведочные работы из налоговой базы по налогу на прибыль.

Созданы два полигона по освоению трудноизвлекаемых запасов (ТРИЗы), разрабатывается нормативная база для нового вида пользования недрами в целях разработки ТРИЗ и нетрадиционного углеводородного сырья, а также порядок учёта его запасов. Важным для развития недропользования является закрепление права на добычу попутных компонентов.

### **Материалы парламентских слушаний на тему «Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года»**

24 июня 2014 года в Государственной Думе состоялись парламентские слушания Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему **«Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года»**. В заседании приняли участие председатель Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. И. Кашин, члены Комитета В. А. Василенко, О. А. Лебедев, Д. Х. Кононенко, Ф. С. Сибгатуллин, М. В. Слипечук, заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по недропользованию В. А. Пак, генеральный директор ОАО «Росгеология» Р. С. Панов, президент Российского геологического общества В. П. Орлов.

В своём вступительном слове председатель Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. И. Кашин отметил, что Правительство Российской Федерации в последние годы уделяет значительное внимание формированию нормативно-правового обеспечения в сфере геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы на основе принятых документов государственного стратегического планирования. Но несмотря на позитивную динамику, за последние 20 лет в геологической отрасли образовался

целый перечень проблем, вследствие этого из-за недофинансирования геологоразведки изученность территории России значительно ниже, чем в развитых странах. Кроме того, затягиваются сроки реализации ключевых мероприятий «Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года». Не сформирован предусмотренный Законом Российской Федерации «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр по стратегическим и дефицитным видам полезных ископаемых. Нетрадиционные и трудно извлекаемые виды и источники углеводородного сырья практически не изучаются и не опойсковываются. Отсутствует система геолого-технологического доизучения и вовлечения в промышленное использование огромных объёмов накопленных отходов горно-обогатительного производства.

По мнению В. И. Кашина, основные задачи, которые надо решить при реализации Стратегии геологической отрасли:

- повышение инвестиционной привлекательности ГРП;
- снижение административных барьеров;
- повышение достоверности запасов и ресурсов;
- повышение роли государства в сфере геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

По его мнению, необходимо соблюсти условия эффективного реформирования в сфере геологической отрасли, создать оптимальные условия сотрудничества недропользователей и государства, обеспечить стабильный, предсказуемый и законодательно закреплённый режим, использовать мировой опыт.

Председатель профильного подкомитета по углеводородам и недропользованию Ф. С. Сибгатуллин подчеркнул наличие потребности в законе о геологоразведочных работах. Президент Российского геологического общества В. П. Орлов поддержал мнение о необходимости такого закона и укрепления государственного геологоразведочного сектора.

Генеральный директор ФБУ «Государственная комиссия запасов» И. В. Шпуров обозначил тенденцию открытия новых нефтяных месторождений. С 2011 года уменьшалось не только число открытых месторождений, но и запасы в этих месторождениях, поэтому прирост запасов оказался небольшим. Причина – недостаточное совершенствование технологий поиска. Сегодня, когда возможность открытия новых крупных месторождений связана с проведением поисковых работ в более сложных природных и климатических условиях, применение самого современного оборудования и новых технологий в геологораз-

ведке стали ключевым условием устойчивого воспроизводства минерально-сырьевой базы.

### **Рекомендации парламентских слушаний:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

Ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

№ 371615-6 «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (об уточнении критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения);

№ 116807-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (о геологической информации о недрах);

№ 348208-6 «О внесении изменений в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых);

№ 91239-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования порядка предоставления и изъятия земельных участков для целей недропользования).

#### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Ускорить согласование поправок к проекту федерального закона № 116807-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 21 ноября 2012 года.

2.2. Ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке законопроекта «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», целью которого является установление гарантий на получение лицензий с целью добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения на участках акваторий морей, по которым право пользования недрами с целью геологического изучения получено до вступления в силу федерального закона от 29.04.2008 № 58-ФЗ.

2.3. Рассмотреть возможность внесения изменений в Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» в части опре-

деления техногенных минеральных образований (техногенных месторождений), установление права собственности на них.

2.4. Продолжить работу по совершенствованию законодательства в части:

- повышения эффективности проведения аукционов (конкурсов) на право пользования участками недр;
- совершенствования критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения;
- формирования и использования геологической информации;
- урегулирования вопросов выплаты государственного вознаграждения первооткрывателям месторождений полезных ископаемых;
- установления повышающих коэффициентов к ставкам регулярных платежей за пользование недрами при нарушении сроков проведения геологоразведочных работ;
- применения мер экономического стимулирования геологоразведочных работ, в том числе о праве вычета из суммы налога на добычу полезных ископаемых экономически обоснованных, документально подтверждённых и фактически понесённых затрат на отдельные виды поисково-оценочных работ;
- государственного стимулирования изучения, освоения и добычи нетрадиционных и трудноизвлекаемых углеводородов;
- снижения административных барьеров.

2.5. Продолжить работу по реформированию отраслевых геологических организаций, являющихся федеральными государственными унитарными предприятиями научно-аналитического профиля путём их преобразования в специализированные федеральные бюджетные учреждения, ориентированные на выполнение государственных задач по управлению фондом недр.

2.6. Рассмотреть возможность предоставления дополнительного финансирования за счёт средств федерального бюджета работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы в Дальневосточном и Крымском федеральных округах в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», а также выделение бюджетных ассигнований на техническое перевооружение государственных геологических организаций.

2.7. Провести анализ расходования средств, оставленных с 2002 года горнодобывающим компаниям для самостоятельного проведения геологического изучения недр, и разработать предложения

по обеспечению целевого использования этих средств для геологических поисков и оценки новых месторождений полезных ископаемых.

2.8. Рассмотреть возможность возложения обязанностей по организационному обеспечению деятельности ЦКР Роснедр на Федеральное бюджетное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых», в целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в части создания службы «одного окна» и снижения административных барьеров.

2.9. Ускорить разработку и внедрение классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых с учётом мировых стандартов в отрасли.

2.10. Продолжить дальнейшую консолидацию на базе ОАО «Росгеология», созданного указом Президента Российской Федерации от 15.08.2011, государственных активов геологического профиля и геофизического профиля с целью создания крупной сервисной государственной компании по оказанию услуг по обеспечению стратегических интересов Российской Федерации в сфере геологического изучения и разведки месторождений полезных ископаемых.

2.11. Рассмотреть возможность внесения в уставный капитал ОАО «Росгеология» денежных взносов, средства которых могут быть направлены на конкретные проекты по решению Российской Федерации (акционера).

2.12. Разработать меры господдержки и стимулирования импортозамещения оборудования, технологий и программного обеспечения для отечественных производителей оборудования, а также для предприятий геологической отрасли, осуществляющих техническое перевооружение на отечественные аналоги импортного оборудования, технических средств и программного обеспечения.

2.13. Осуществить меры по созданию высокотехнологичного цифрового банка геологической информации, компьютерных информационно-аналитических центров, обеспечивающих сбор, обработку и хранение всей получаемой информации по геологоразведочным работам для её обработки на территории Российской Федерации.

2.14. Разработать дополнительные меры по развитию минерально-сырьевого комплекса дефицитных полезных ископаемых, в том числе редкоземельных металлов, урана, марганца, хрома, особо чистого кварца и других. Оказать поддержку российским компаниям по выходу

на мировые рынки с получением доступа к ресурсам высококорентабельных месторождений.

2.15. Актуализировать план мероприятий по реализации стратегии развития геологической отрасли до 2030 года и утвердить его решением Правительства Российской Федерации.

2.16. Рекомендовать разработать подпрограмму «Изучение и освоение трудноизвлекаемых и нетрадиционных видов углеводородов» в рамках Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

2.17. Разработать предложения по взаимодействию научных организаций геологического профиля с высшими учебными заведениями, предусмотрев проведение производственных практик, совместных полевых исследований, использование лабораторного и аналитического оборудования.

### **3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

Обеспечить интеграцию существующих информационных ресурсов и информационных систем в сфере геологического изучения недр, находящихся в ведении Роснедр для создания единого национального банка данных цифровой геологической информации на базе отечественных программных комплексов.

## **Эволюция морской горной добычи**

Стратегия надёжного и устойчивого обеспечения человечества ценными минерально-сырьевыми ресурсами на долгосрочную перспективу сегодня не может не включать стратегию освоения морских месторождений. В Мировом океане уже добывается четвёртая часть всех мировых топливных ресурсов, и эта доля со временем будет увеличиваться. В зоне континентального шельфа большими запасами минерально-сырьевых ресурсов обладают Австралия, Бразилия, Великобритания, Индонезия, Канада, Россия, США, Япония. Однако, как и на суше, топливно-энергетические ресурсы Мирового океана распределены по планете неравномерно. В Северном Ледовитом океане находится более 50 % топливно-энергетических ресурсов, в Индийском и Атлантическом – примерно по 20 %, в Тихом океане – около 6 %.

С каждым годом увеличивается число подводных шахт и рудников, заложенных с берега, искусственных островов, намытых специаль-

но для добычи полезных ископаемых в морских недрах. Из подводных шахт добывают медь и никель (Канада, Великобритания). В Турции на побережье Эгейского моря добывают ртутные руды. Швеция ведёт проектные работы по добыче железа, меди, цинка, свинца, золота и серебра из недр Ботнического залива. Железную руду добывают из морских месторождений в Канаде, Японии, Финляндии. США из месторождений в Мексиканском заливе через пробурённые скважины извлекают серу. Обнаружены большие морские месторождения баритов и фосфоритов.

Огромны запасы газовых гидратов метана, основные залежи которых распространены на шельфах морей и океанов, на морском дне и под ним (98 %). Считается, что на планете половина углерода, связанного в органических и неорганических соединениях, заключена в метангидратах. До последнего времени промышленных технологий добычи метана из морских залежей газогидратов не было. Опытные работы по извлечению газа из газогидратов выполнялись в России и Канаде на суше. Только в 2013 году Япония успешно испытала свою морскую технологию, основанную на высвобождении метана из газогидратов за счёт снижения давления, что, в свою очередь, достигалось откачиванием воды из придонного слоя. На разработку и осуществление экспериментальной технологии потребовалось 16 лет. Промышленную добычу метана из газогидратов Япония намерена начать около 2035 года. Запасов метана в месторождениях газогидратов, расположенных около Японских островов, Японии может хватить на столетие. Добыча будет вестись со дна океана с глубин около 300 м в северных широтах и около 600 м – в южных. Это может существенно изменить конфигурацию мировых рынков природного газа, реализуемого в виде газа и в сжиженном состоянии.

На больших глубинах в Мировом океане находят обширные донные залежи полиметаллических конкреций. Оценки показывают, что в них может находиться до 1 млрд. тонн железа, 5 млрд. тонн марганца, более 300 млн. тонн никеля, 290 млн. тонн меди и 78 млн. тонн кобальта. Полиметаллические конкреции также содержат лантан, теллур, итрий и другие редкоземельные металлы.

Россия, в том числе и в советский период, участвовала в морских геологических исследованиях и в проработках технологий добычи и подъёма полиметаллических конкреций, но в последние годы по ряду причин потребовалось более конкретно сформулировать государственную стратегию в отношении морской горнодобычи с учётом имеющихся приоритетов обеспечения национальной промышленно-

сти и экспортных поставок, а также с учётом геополитических и социально-экономических прогнозов.

Основным документом российской государственной стратегии в области освоения природных ресурсов Мирового океана можно считать **«Морскую доктрину Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>2</sup>**.

Доктрина признаёт освоение пространств и ресурсов Мирового океана одним из главных направлений развития мировой цивилизации в третьем тысячелетии. Сущность национальной политики ведущих морских держав и большинства государств мирового сообщества в обозримом будущем составит самостоятельная деятельность и сотрудничество в освоении Мирового океана, а также неизбежное соперничество стран и компаний за доступ к лучшим месторождениям и к эффективным технологиям.

К национальным интересам Российской Федерации в Мировом океане Морская доктрина относит:

- незыблемость суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на внутренние морские воды, территориальное море, а также на воздушное пространство над ними, на дно и недра;

- обеспечение суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации, осуществляемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах...

Основные цели национальной морской политики:

- сохранение суверенитета во внутренних морских водах, территориальном море, а также в воздушном пространстве над ними, на дне и в недрах;

- реализация юрисдикции и защита суверенных прав в исключительной экономической зоне на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах;

- реализация и защита суверенных прав на континентальном шельфе Российской Федерации по разведке и разработке его ресурсов;

- реализация и защита свободы открытого моря, включающей свободу судоходства, полётов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы.

---

<sup>2</sup> Утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года.

Доктрина обозначает, что по мере истощения запасов углеводородного сырья и других минеральных ресурсов будет осуществляться смещение разведки и добычи полезных ископаемых с континента на континентальный шельф, а в перспективе и на океанические склоны и ложа океанов.

В связи с этим ставятся следующие долгосрочные задачи:

– изучение геологического строения и определение ресурсного потенциала континентального шельфа Российской Федерации путём осуществления государственного мониторинга геологической среды, а также измерения физических полей над океанским дном, картографирования, бурения и грузоподъёмных работ со дна;

– освоение минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана;

– государственный контроль и регулирование разведки и мониторинга полезных ископаемых и минеральных ресурсов в Мировом океане с учётом оборонных интересов государства;

– разработка известных месторождений и интенсивная разведка нефти и природного газа на континентальном шельфе Российской Федерации;

– сохранение на континентальном шельфе Российской Федерации разведанных запасов минеральных ресурсов в качестве стратегического резерва;

– **создание условий и возможностей для разведки и добычи ресурсов глубоководных районов Мирового океана (на дне и в недрах), закрепление в рамках полномочий Международного органа по морскому дну прав Российской Федерации на разведку и разработку ресурсов морского дна за пределами юрисдикции прибрежных государств;**

– разработка новых технических средств и передовых технологий для изучения и освоения минеральных ресурсов Мирового океана и продолжение работ в области специального судостроения.

Доктрина определяет следующие главные региональные направления национальной морской политики: Атлантическое, Арктическое, Тихоокеанское, Каспийское и Индоокеанское. На Атлантическом океане главной задачей Доктрина считает развитие и наращивание объёмов рыболовства, морских перевозок, научных исследований и мониторинга морской среды. На Арктическом региональном направлении – учёт оборонных интересов государства при разведке и разработке запасов биоресурсов и минерального сырья в исключительной экономической

зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации. На Тихоокеанском региональном направлении – интенсификация разведки и освоения морских биологических ресурсов и минерального сырья в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также в исключительных экономических зонах и на континентальных шельфах государств Юго-Восточной Азии на основе заключённых соглашений.

Таким образом, **Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года в части освоения месторождений морских недр сосредотачивается, прежде всего, на исключительной экономической зоне и континентальном шельфе. Что касается океанских минеральных ресурсов открытого моря, то ставятся ограниченные задачи в плане взаимодействия с Международным органом по морскому дну.**

Несмотря на указанную ограниченность, связи Российской Федерации с Международным органом по морскому дну являются достаточно глубокими. Россия включена в утверждённый ООН в 1982 году<sup>3</sup> список «первоначальных вкладчиков», которые вносят значительные средства в разведку морского дна. Для первоначальных вкладчиков предусмотрен упрощённый порядок утверждения заявок на освоение минеральных ресурсов в глубоководных районах морского дна, находящихся под международным управлением.

Представляется целесообразным развитие морской доктрины России в части задач освоения морских недр как морских районов, находящихся под международным управлением, так и в морских районах национальных юрисдикций.

В проекте Морской доктрины Российской Федерации на период до 2030 года, планируемой к утверждению Президентом России в конце июня 2015 года, определённо ставятся задачи:

- изучения и освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана, в том числе нетрадиционных источников энергетического сырья, таких как подводные газовые гидраты и др.;

- выполнения обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках контрактов по поиску и разведке железомарганцевых конкреций и глубоководных полиметаллических сульфидов, подписанных с Международным органом по морскому дну, учреждённым Конвен-

---

<sup>3</sup> В список первоначальных вкладчиков входят: Бельгия, Германия, Индия, Италия, Канада, Нидерланды, Российская Федерация, Соединённое Королевство, Соединённые Штаты, Франция и Япония.

цией Организации Объединённых Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года<sup>4</sup>.

Проект Морской доктрины содержит новый раздел «О функционировании морских трубопроводов». **Эффективному функционированию морских трубопроводов углеводородного сырья (технологических и магистральных), в том числе добытого на шельфе, придаётся стратегическое значение в обеспечении внутреннего потребления и во внешнеэкономической деятельности Российской Федерации.**

В целях обеспечения интересов Российской Федерации в Мировом океане, предусмотренных в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, принята **Стратегия развития морской деятельности в Российской Федерации до 2030 года**<sup>5</sup>. Реализация Стратегии осуществляется в рамках государственных программ, включающих в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе, ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Основную часть проектов предполагалось осуществлять посредством таких федеральных целевых программ, как «Мировой океан», «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы, «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2014 годах», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005–2020 годах», «Государственная граница Российской Федерации (2003–2011 годы)», а также других федеральных целевых программ, имеющих отношение к морской деятельности.

Однако рассматриваемая **Стратегия не ставит ключевых целей и задач по освоению минеральных ресурсов недр открытого моря, ограничиваясь национальным континентальным шельфом и исключительной экономической зоной.**

Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 322, ограничивается лишь континентальным шельфом и не пред-

---

<sup>4</sup> Данная редакция проекта Морской доктрины не учитывает подписанный в марте 2015 года контракт на разведку кобальто-ферромарганцевых корок. Целесообразна коррекция данного пункта Доктрины в части выполнения всех контрактов и обязательств в отношении Международного органа по морскому дну.

<sup>5</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2010 № 2205-р.

полагает прироста минерально-сырьевой базы за счёт ресурсов открытого моря.

В 1997 году была принята федеральная целевая программа «Мировой океан» на период 1998–2013 годов. Пик её финансирования пришёлся на 2011–2013 годы за счёт подпрограммы «Освоение и использование Арктики». Основными получателями средств были Росгидромет и Минобороны России.

В 2004 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.11.2004 № 649 прекращена подпрограмма «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана».

В 2006 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27.05.2006 № 317 завершена реализация подпрограмм «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», «Транспортные коммуникации России в Мировом океане», а также подпрограммы «Шельф».

В 2013 году была завершена федеральная целевая программа «Мировой океан». Разработка целевой программы на следующий пятнадцатилетний период заняла пять лет. Однако возникшие трудности и позиция Минфина России в отношении финансирования программы привели к переносу срока программы на 2016–2031 годы. В марте 2015 года Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации одобрила концепцию новой программы и предложила внести в правительство предложение о её утверждении.

Протоколом заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 9 декабря 2014 года закреплены поручения Минобороны России до 1 апреля 2015 года внести в Правительство Российской Федерации **проект новой редакции Морской доктрины Российской Федерации на период до 2030 года** и до 1 сентября 2015 года подготовить **проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации»**. Концепция упомянутого законопроекта обсуждалась в 2011 году, а о необходимости принятия такого закона говорилось ещё в 2005 году. Проект закона находится в открытом доступе, но до настоящего времени официально в Государственную Думу не вносился. **Основное содержание проекта закона о морской деятельности – это распределение обязанностей между субъектами федеральной исполнительной власти и законодательное установление статуса Морской коллегии. В законопроекте отсутствует множество раз-**

делов, которые необходимы для обеспечения процедур управления комплексной деятельностью, включающей как вопросы национальной обороны и международных отношений, так и вопросы бизнеса и местного самоуправления. Нельзя не отметить, что проекты подобных законов по другим направлениям социально-экономического развития появляются регулярно, однако не имеют перспективы принятия законодательным органом из-за неполноты, нечёткости и несоответствия сложившейся системе государственного регулирования. Причины данной ситуации состоят в противоречии между целями и задачами государственных стратегий и системой управления реализации стратегиями. Даже в федеральных целевых программах, которые по сути должны быть направлены на достижение социально-экономически значимых результатов, раздел, касающийся управления программой, традиционно является самым слабым и кардинально отличается по чёткости от разделов, содержащих объёмы бюджетного финансирования. Изменить ситуацию может переход к разработке и принятию «стратегий-законов», «программ-законов», включающих законодательное закрепление целей и выделяемых для их достижения ресурсов.

Морская горная добыча в существенной мере регулируется на международном уровне – на уровне ООН, региональных международных организаций экономического сотрудничества, двусторонних межправительственных соглашений. Базовым документом является **Международная конвенция ООН по морскому праву**. Подписана в 1882 году, вступила в силу в 1994 году. Многие страны мира, в том числе и Российская Федерация, создали национальное законодательство о континентальном шельфе, опираясь на Конвенцию по морскому праву. Россия является участником данной конвенции. США конвенцию не подписали. В соответствии с конвенцией сформированы три специальных органа: Международный орган по морскому дну (ISBA), Международный трибунал по морскому праву, Комиссия по границам континентального шельфа.

**Международный орган по морскому дну** начал работать в 1994 году (расположен в Кингстоне, Ямайка). В 2000 году им были разработаны **Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Международном районе морского дна**<sup>6</sup>, определяемом как «морское и океанское дно и его недра за пределами национальной

---

<sup>6</sup> Правила были обновлены в 2013 году.

юрисдикции, обычно именуемый как «Район». Согласно статье 136 Конвенции ООН по морскому праву, «Район» и его ресурсы являются общим наследием человечества. Государства не вправе претендовать на суверенитет и суверенные права и осуществлять их в отношении какой-либо части «Района» или его ресурсов.

В 2010 году приняты **Правила поиска и разведки полиметаллических сульфидов** в «Районе». В 2012 году – **Правила поиска и разведки кобальтоносных корок**. В настоящее время ISBA работает над правилами добычи твёрдых полезных ископаемых в Международном районе морского дна и над объединением всех документов в единый Горный кодекс.

После принятия Правил поиска и разведки полиметаллических конкреций Международный орган по морскому дну начал подписывать 15-летние договоры на разведку в глубоководных районах морского дна. В частности, были подписаны договоры, в которых участвуют инвесторы таких стран как Российская Федерация, Болгария, Германия, Куба, Чехия, Польша, Словакия, Южная Корея, Китай, Франция, Индия, Япония. Основными объектами исследований являются полиметаллические конкреции, полиметаллические сульфиды и ферромарганцевые корки. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации определено головным ведомством по взаимодействию с Международным органом ООН по морскому дну.

В настоящее время действуют два контракта на исследования полиметаллических конкреций с участием Российской Федерации. Срок действия контрактов истекает 28 марта 2016 года. На разведку полиметаллических сульфидов в Средне-Атлантическом регионе контракт заключён с Правительством Российской Федерации. Срок действия контракта: с 29 октября 2012 года по 28 октября 2027 года с правом продления на 5 лет. В результате работ было открыто новое рудное поле «Юбилейное» и рудопроявление «Сюрприз». Ресурсы полиметаллических сульфидов на участках превышают 5,6 млн. тонн. Испытан экспериментальный образец бурового технологического комплекса ТК-15, выполнены технологические исследования рудных проб глубоководных полиметаллических сульфидов.

В марте 2015 года Международным органом по морскому дну заключён контракт с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации на разведку кобальто-ферромарганцевых корок в Магеллановых горах (Тихий океан). Срок действия этого контракта истекает 9 марта 2030 года.

Международный орган по морскому дну планирует принимать заявки на разработку месторождений с 2016 года, однако пока нормативные документы, регулирующие эту деятельность, отсутствуют.

### **Материалы «круглого стола» на тему «Создание морской горнодобывающей отрасли России»**

23 апреля 2015 года Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии совместно с некоммерческим партнёрством «Горнопромышленники России» провёл заседание «круглого стола» на тему «Создание морской горнодобывающей отрасли России». От организаторов выступили: председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. И. Кашин и председатель Высшего горного совета некоммерческого партнёрства «Горнопромышленники России» Ю. К. Шафраник.

С основным докладом выступил С. И. Андреев – заведующий отделом геологии твёрдых полезных ископаемых океана ВНИИОкеан-геология им. И. С. Грамберга. Он отметил, что в настоящее время и в ближайшей перспективе наибольший интерес для морской добычи твёрдых полезных ископаемых представляют: железомарганцевые конкреции, кобальт-марганцевые корки, глубоководные полиметаллические сульфиды и газогидраты. Исследования проводятся (или планируются к проведению) в трёх районах: 1) поле Кларион-Клиппертон в восточной части Тихого океана; 2) Магеллановы горы в западной части Тихого океана (кобальтово-марганцевые корки); 3) Срединно-Атлантический хребет (полиметаллические сульфиды).

В России изучение океанских месторождений твёрдых полезных ископаемых началось с 1976 года в рамках Всесоюзной программы «Мировой океан». В результате с Международным органом по морскому дну заключено три контракта на проведение поисковых, оценочных, разведочных работ и опытной добычи. С. И. Андреев отметил, что за сорок лет работы над проблемой мы вплотную подошли к возможности промышленной добычи твёрдых полезных ископаемых из океанских месторождений. Интерес к этому в мире большой, имеется 20 заявочных участков, в том числе шесть участков с глубоководными полиметаллическими сульфидами и четыре участка с кобальто-марганцевыми корками. Начинается строительство морских судов для добычи с океанского дна полиметаллических конкреций. В конце

2017 года может начаться опытная добыча полиметаллических сульфидов в море Бисмарка.

Россия является участником международной совместной организации «ИнтерОкеанМеталл», образованной в 1987 году<sup>7</sup>. С 2001 года этой организацией получен от Международного органа по морскому дну контракт на разведку полиметаллических конкреций в северо-восточной части Тихого океана в зоне Кларифон-Клиппертон. Срок действия контракта заканчивается в 2016 году. При его заключении полагали, что к 2016 году мы будем готовы к промышленной добыче полиметаллических конкреций, но сегодня мы к этому не готовы. Нужны специальные суда для опытной и промышленной добычи и агрегаты сбора и подъёма конкреций. Контракт на проведение разведки кобальтовых корок в Магеллановых горах, расположенных на западе Тихого океана, заключён в марте 2015 года на 15 лет.

Заместитель директора по научной работе ВНИИ Океангеология Г. А. Черкашев особо подчеркнул необходимость комплексной государственной программы по изучению и освоению газовых гидратов.

А. М. Сагалевич – заведующий лабораторией подводных обитаемых аппаратов Института океанологии им. П. П. Ширшова РАН подчеркнул ключевую роль глубоководных исследовательских аппаратов и проиллюстрировал своё утверждение опытом использования аппаратов «Мир», которым в 2012 году исполнилось 25 лет. С помощью этих аппаратов проведены обширные исследования месторождений океанских сульфидов в разных точках Мирового океана. С помощью «Мира» обнаружены залежи газогидратов на дне озера Байкал. Газогидраты также обнаружены в Беринговом море. Последние пять лет работы в Мировом океане не финансируются.

В настоящее время разработка специальной техники для глубоководной разведки, разработки и добычи природных ресурсов, по заключению Ширяева Б. К. – заместителя генерального директора ГНЦ ФГУП «Южморгеология», не ведётся. Раньше центр разработки добычной технологии был сосредоточен при Мингео СССР, был создан экспериментальный центр в городе Новороссийске с ЦКБ, опытным производством, базой флота, но после распада Советского Союза данное направление перешло к Министерству обороны Российской Федерации.

С учётом последних достижений и тенденций развития научно-исследовательского судостроения и производства геологоразведоч-

---

<sup>7</sup> Участники организации – Болгария, Куба, Польша, Россия, Словакия, Чехия.

ного оборудования Крыловским государственным научным центром Минпромторга России с участием государственного научного центра «Южморгеология» и других организаций Роснедра разработан концептуальный проект многоцелевого научно-исследовательского судна нового поколения для геологоразведочных работ в Мировом океане. И параллельно государственный научный центр «Южморгеология» разработал и создал экспериментальные образцы многоканального буксируемого комплекса «Абиссаль», предназначенного для исследования залежей железомарганцевых конкреций, и телеуправляемого необитаемого подводного комплекса «Магеллан-1» для выполнения геологоразведочных работ на месторождениях КМК и ГПС. Также Крыловским государственным научным центром Минпромторга России с участием ГНЦ «Южморгеология» проведена работа по актуализации проработок, выполненных в 80-х годах прошлого века организациями Мингео, Минсоцпрома, Минтяжмаша и Минцветмета по созданию добычной технологии. Проведение всего комплекса работ невозможно без специалистов высокой квалификации, этих специалистов практически нет и не так просто создать систему подготовки кадров для морской горнодобывающей отрасли. Должен быть создан базовый проектировщик береговых сооружений и логистики, проектирующий создание береговых баз, портовых мощностей, обеспечивающий приёмку поступающего концентрата и последующую логистику этого концентрата. И необходимо создание профильных горнодобывающих предприятий, которые будут заниматься непосредственно добычными работами.

Руководитель научно-технического центра ЗАО «Завод гидромеханизации» С. М. Штин предложил «дорожную карту» развития морской горнодобывающей отрасли. По его мнению, необходим руководящий координирующий орган, определяющий стратегию развития отрасли. Должна быть создана базовая геологоразведочная организация. Необходимо определить базовые научно-исследовательские институты, разрабатывающие проекты освоения и обустройства конкретных месторождений, сформировать базовое предприятие, выполняющее разработку технических проектов морского добычного оборудования, судов специального флота в соответствии с принятой технологией.

Заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по недропользованию В. А. Пак обратил внимание участников на то, что за 40 лет исследований не было сделано подробных оценок рентабельности морской добычи твёрдых полезных ископаемых. Следует отметить, что

рентабельность новых направлений экономической деятельности – это итерационный процесс. Поэтому оценки повторяются многократно, чередуясь с шагами по развитию технологии добычи. Также В. А. Пак подчеркнул, что в недрах России имеется много марганца, но его добыча экономически неэффективна и нет оснований предполагать, что его добыча в океане будет эффективнее. Морской горной добычей в мире занимаются страны, имеющие дефицит минерального сырья. Но в России большой объём нераспределённых запасов твёрдых полезных ископаемых, его хватит более чем на столетие. В связи с этим В. А. Пак предложил взглянуть под другим углом на проблему завершения в 2016 году контракта с регулятором ООН по морскому дну. В отличие от России, которая финансирует контракт из бюджетных средств, остальные контракты в мире финансируются консорциумами с подавляющим участием частных компаний. При этом никто из выступающих не привёл затраты на проведение исследований по действующим контрактам, даже с учётом использования задела в период существования СССР. Сложившаяся в России практика такова, что бюджетные средства расходуются на стадии поисковых работ. На последующих этапах большинство затрат несут частные компании, получившие необходимые лицензии. А ежегодные траты достигают 900 миллионов рублей. Плановые оценки затрат по новым контрактам – около 8 млрд. рублей ежегодно на каждый контракт. Но бюджетные средства на суше, как правило, тратятся лишь на стадии поисковых работ, а затем подключаются компании. Руководитель Федерального агентства по недропользованию предложил более глубоко изучить ситуацию с привлечением добывающих компаний. Если они посчитают проект интересным, то можно попытаться образовать консорциум с их участием.

Заместитель министра энергетики Российской Федерации К. В. Молодцов сказал, что Минэнерго России внимательно отслеживает все тенденции в области добычи газогидратов, поскольку эта динамика может заметно повлиять на позиции российского топливно-энергетического комплекса в мире. Разрабатываемая в настоящее время энергетическая стратегия России на период до 2035 года предусматривает рост нефтегазодобычи на шельфе и в этой мере предусмотрено развитие морской горнодобычи. Данная позиция отражает реалистичный прагматический подход Министерства энергетики Российской Федерации к снабжению минеральными ресурсами из Мирового океана, но, с другой стороны, показывает, что в полной мере данный вопрос руководством отрасли ещё не изучался.

Директор ФГУП «Дальневосточный научно-исследовательский институт минерального сырья» Ю. И. Бакулин обратил внимание участников на то, что морская горная добыча уже сегодня даёт реальные результаты. В Малайзии ежегодно из моря добывается до 700 тысяч тонн олова, на Аляске в активной прибрежной зоне было добыто 400 тонн золота. В Дальневосточном федеральном округе в прибрежной зоне можно добывать золото и олово, в частности, в 70-е годы в СССР был разведан объект рассыпного олова в пляжной части бухты Ванькина Губа, расположенной недалеко от Певека, с запасами более 100 тысяч тонн. А всего в районе запасы оцениваются примерно в 700 тысяч тонн. Кстати, на Дальнем Востоке 69 % запасов и 43 % прогнозных ресурсов золота находится на дне акватории. Более 65 % разведанных запасов и до 95 % прогнозных ресурсов олова в Восточной Арктике связано с подводными россыпями. В Татарском проливе на пляже и на подводном береговом склоне найдены россыпи титаномагнетитовых песков, которые помимо двуокиси титана содержат циркон, соединения ванадия, скандий, редкоземельные элементы. Аналогичные месторождения обнаружены в заливе Петра Великого (Южное Приморье), вдоль побережий Белого и Баренцева морей (Терско-Кандалакшский, Онежский, Канино-Тиманский районы). Россыпи платины с хромитом обнаружены на побережье о-ва Феклистова (архипелаг Шантарские острова) и на прилегающем подводном склоне. Специалисты прогнозируют наличие в шельфовых зонах Дальнего Востока более десяти россыпей платиноидов. В арктических морях России широко представлены скопления железомарганцевых конкреций и корок. В Финском заливе Балтийского моря такие образования промышленно разрабатываются для получения ферромарганца. Важнейшей особенностью таких месторождений является их **регенерируемость**. Таким образом, **при формировании стратегии развития морской горнодобычи целесообразно выделить три сектора: сектор добычи пляжных россыпей и подводных прибрежных склонов, сектор глубоководной добычи по дну моря и сектор вскрытия морских месторождений подземными горными выработками.**

Председатель Союза старателей России В. И. Таракановский сравнил эффективность добычи твёрдых полезных ископаемых на суше и в море. Для морской добычи необходимы высокопроизводительные машины и специфическое оборудование, однако на суше добычу из рассыпных месторождений осуществлять легче и проще перерабатывать огромные объёмы породы для извлечения полезных ископае-

мых. В стране много месторождений на суше, поэтому им должен быть отдан приоритет.

Первый заместитель председателя Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. А. Язев сформулировал позицию с учётом многочисленных рассмотрений в Государственной Думе вопросов обеспечения российской и мировой экономики минеральным сырьём. С одной стороны, по его мнению, пока морская горная добыча нерентабельна и не может привлекать частные инвестиции. Государство также не может вкладывать значительные бюджетные средства, поскольку российская промышленность не потребляет так много цветных и редких металлов, а на мировые рынки с этим сырьём не выйдешь – рынки заняты более дешёвой продукцией, да и цены на минеральное сырьё падают. По мнению В. А. Язева, даже нефтегазовая добыча в Арктике сегодня преждевременна. С другой стороны, Россия – морская держава и для закрепления за собой континентального шельфа и присутствия в открытом океане необходимо вести активную хозяйственную деятельность и выполнять исследования, создавать и осваивать технологии, которые будут использованы в других отраслях. Но решения должны быть взвешенные и дальновидные. Поэтому, первое, что нужно сделать, это создать экспертный и координационный центр для оценки идей и проектов, а также для координации действия всех заинтересованных участников.

Подводя итоги обсуждения, председатель Высшего горного совета Ю. К. Шафраник сказал, что из-за того, что в советское время наши геологи разведали много месторождений, геологоразведка последние четверть века обходилась без новых открытий. В Тюмени в советское время по нефти и газу работали десять крупнейших в мире геологических предприятий, а в конце 90-х годов прошлого века и одного предприятия было много. Другая беда, отношение собственников компаний, таких, как например, «Норильский никель», которые получили по результатам залоговых аукционов созданные в советское время предприятия и которые не вкладывали средства в исследования и разработку. Возможно поэтому, по мнению Ю. К. Шафраника, они не участвуют в обсуждениях перспектив развития горной добычи в России.

Итоговый документ совместного заседания по вопросу «О создании морской горнодобывающей отрасли России» констатирует:

На уровне современного состояния изученности минеральных ресурсов Мирового океана и окраинных дальневосточных морей с учётом национальных интересов России можно говорить об экономическом

и оборонном значении создания морской горнодобывающей отрасли России. Из океанических руд можно извлекать целый ряд стратегических и редких металлов, в первую очередь:

- марганец, наземными месторождениями которого Россия практически не обладает;
- никель, ведущий экспортный металл, добываемый компанией «Норильский никель» (экспертные оценки показывают, что ресурсы рентабельных медно-никелевых руд могут истощиться к 2020 году);
- медь, ресурсная база которой в России находится в нестабильном состоянии;
- «океанический» кобальт, который может покрыть полностью потребности национальной промышленности и стать важным экспортным товаром;
- молибден, рентабельные ресурсы которого практически исчерпаны;
- цинк – металл, слабо обеспеченный активными рентабельными запасами уже в настоящее время;
- золото, серебро – в глубоководных полиметаллических сульфидах;
- редкие земли – в кобальтомарганцевых корках.

Острота и значимость проблемы изучения, освоения и эффективного использования ресурсного потенциала Мирового океана в интересах экономического развития России требует незамедлительного принятия мер для преодоления технико-технологического отставания морских исследований от мирового уровня. Если сейчас не изменить сложившуюся ситуацию, то в будущем это может привести к серьёзным последствиям для геополитических интересов России и её национальной безопасности.

Высший горный совет и Комитет Государственной Думы Российской Федерации по природным ресурсам, природопользованию и экологии **рекомендуют:**

1. Правительству Российской Федерации в рамках реализации «Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года» образовать рабочую группу при Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды для решения следующих задач:

- анализа существующего мирового опыта;
- разработки проекта федеральной программы освоения минеральных ресурсов океана с опорой на береговые базы и энергетические центры Арктики и территорий опережающего развития Дальнего Востока;

- организации научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- разработки новых материалов, техники и технологий;
- разработки эффективных технологий обогащения;
- разработки систем энергоснабжения добычного оборудования;
- прогноза и решения экологических проблем, разработки систем экомониторинга;
- подготовки отечественных научных и инженерных кадров.

2. Руководству НП «Горнопромышленники России» подготовить и обобщить поступившие в ходе заседания предложения по внесению изменений и дополнений в проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации» и направить их в Министерство обороны Российской Федерации (Морскую коллегию при Правительстве Российской Федерации).

3. Формирование состава рабочей группы произвести с учётом предложений Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии и Высшего горного совета НП «Горнопромышленники России».

## **II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

### **Стратегическое планирование в Российской Федерации**

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отменил действие Федерального закона от 20.06.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Закон, который, согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», должен был предусмотреть координацию стратегического управления и мер бюджетной политики, Правительство Российской Федерации подготовило и внесло в Государственную Думу 1 октября 2012 года. Поручение по его разработке было сформулировано ещё в феврале 2007 года по итогам заседания президиума Государственного совета. Разработку проекта закона выполнило Минэкономразвития России в 2009 году. Затем распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р была утверждена программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и соответствующий план мероприятий.

Программа отмечала, что в сфере управления общественными финансами остаётся ряд системных недостатков и нерешённых проблем, в том числе слабая увязка стратегического планирования с бюджетным планированием и отсутствие оценки «всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики». Программа нацеливала на обеспечение комплексного осуществления стратегического и бюджетного планирования, а также на логическое и функциональное связывание целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

Также программой подчёркивалось, что проведение предсказуемой и ответственной бюджетной политики является важнейшей предпосыл-

кой для обеспечения макроэкономической стабильности, которая определяет достижение ключевой конечной цели стратегии социально-экономического развития страны – роста уровня и качества жизни населения.

Для внедрения принципов ответственной бюджетной политики программа отмечала необходимость формирования **долгосрочного прогноза социально-экономического развития (на срок не менее 20 лет) и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации**. На федеральном уровне система государственных программ должна формироваться исходя из целей и индикаторов **Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и иных стратегических документов, утверждённых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации**. При этом увязка стратегических целей и среднесрочных задач должна осуществляться принятием такого документа как **Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, определяющие приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу**.

Таким образом, в период мирового экономического кризиса было объявлено о начале объединения стратегического целеполагания и государственного стратегического управления с государственным стратегическим бюджетированием. Федеральный закон о государственном стратегическом планировании должен был стать ключевым инструментом для реализации этой политики. Однако законодатели попытались решать эту задачу в расширенной постановке, в результате чего от бюджетной стратегии остался лишь бюджетный прогноз. Статья закона, посвящённая этому вопросу, состоит всего из одного предложения и отсылает к Бюджетному кодексу, но ничего о бюджетном прогнозе в Бюджетном кодексе нет. С другой стороны, в нём присутствуют нормы о прогнозе социально-экономического развития, которые, если следовать идее о реформировании стратегического планирования, должны быть перенесены в соответствующий закон.

### **Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» был внесён Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в 2012 году и в те-

ние одного месяца принят в первом чтении, но затем около полутора лет ждал второго чтения. При этом его текст, включая определение базовых понятий, был изменён кардинально. Тем не менее потребуется немало времени, чтобы вписать новые законодательные нормы в действующую систему и переработать существующие документы и программы.

Закон устанавливает правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Статья 11 определяет документы стратегического планирования, которые разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

Документы стратегического планирования (федеральный уровень), разрабатываемые в рамках целеполагания:

- ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу:

- отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

Документы стратегического планирования (федеральный уровень), разрабатываемые в рамках прогнозирования:

- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
- стратегический прогноз Российской Федерации;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

Документы стратегического планирования (федеральный уровень), разрабатываемые в рамках планирования и программирования:

- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
- государственные программы Российской Федерации;
- государственная программа вооружения;
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичная структура документов стратегического планирования законом установлена для уровня субъектов Российской Федерации и для уровня муниципальных образований.

В соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, установленными настоящим Федеральным законом, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются:

- на федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации согласно их компетенции;
- на уровне субъекта Российской Федерации органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определёнными в соответствии с настоящим федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации;
- на уровне муниципального образования органами местного самоуправления, определёнными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учётом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования.

Проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение с учётом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. Замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования. В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В целях информационного обеспечения стратегического планирования создаётся федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределённой информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

**Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства** является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

Во исполнение ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России издаёт указы, в которых определяются стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направления достижения указанных целей и решения важнейших задач в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Феде-

рации, а также документы стратегического планирования, подлежащие разработке.

**Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации** разрабатывается каждые **шесть** лет на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, совместно с другими участниками стратегического планирования. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит:

- оценку социально-экономической ситуации и степени достижения целей социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития и целевых показателей, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении с учётом задач обеспечения национальной безопасности;
- определение основных приоритетов и задач социально-экономической политики, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности;
- приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации;
- оценку позиций Российской Федерации в мировой экономике и их изменения на долгосрочный период;
- обоснование основных реформ и программ, необходимых для достижения целей социально-экономического развития;
- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;
- иные положения, определённые Правительством Российской Федерации.

**Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации** разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического разви-

тия Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации с учётом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, стратегического прогноза Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации могут быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

К отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации относятся:

- отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления;
- стратегии отдельных сфер социально-экономического развития;
- иные документы стратегического планирования.

Для совокупности отраслей социально-экономического развития или сфер государственного управления разрабатываются межотраслевые стратегии.

В топливно-энергетических и транспортных отраслях разрабатываются генеральные схемы, детализирующие отраслевые и межотраслевые стратегии.

**Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации** разрабатывается на основе решений Президента Российской Федерации каждые шесть лет на двенадцать и более лет федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, с учётом приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, перечня критических технологий Российской Федерации и на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук.

**Стратегический прогноз Российской Федерации** разрабатывается по поручению Президента Российской Федерации **на двенадцать и более лет** Правительством Российской Федерации с учётом данных,

представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук. Корректировка стратегического прогноза Российской Федерации осуществляется каждые шесть лет.

Стратегический прогноз Российской Федерации содержит:

- оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации;
- поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации;
- оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учётом решения задач национальной безопасности;
- оценку конкурентных позиций Российской Федерации в мировом сообществе;
- иные положения по решению Президента России или Правительства Российской Федерации.

Правительство обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегического прогноза Российской Федерации. Стратегический прогноз рассматривается Советом безопасности Российской Федерации.

Порядок разработки, корректировки и утверждения (одобрения) стратегического прогноза Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации.

**Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период** разрабатывается **каждые шесть лет на двенадцать и более лет** федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, с учётом прогноза научно-технологического развития и стратегического прогноза Российской Федерации на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования.

**Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период** разрабатывается **ежегодно** федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономи-

ческого развития, на основе анализа внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации с учётом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, а также на основе данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими участниками стратегического планирования.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на вариативной основе в целом по Российской Федерации, по видам экономической деятельности, а также по субъектам Российской Федерации.

**Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации** определяются Председателем Правительства Российской Федерации.

**Государственные программы Российской Федерации** разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определённых в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации. Государственные программы Российской Федерации включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти Российской Федерации.

Введение системы и порядка стратегического планирования требует грамотной последовательной и скоординированной работы предприятий отрасли. При этом роль в повышении эффективности отраслевого стратегического планирования отраслевых объединений и саморегулируемых организаций, таких как, например, Российское газовое общество, будет возрастать. Их участие будет полезно как на уровне общественного обсуждения проектов документов, так и непосредственно в составе рабочих групп при органах исполнительной государственной власти. Важно обеспечить участие организаций не только на федеральном уровне, но также на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

До 1 января 2015 года необходимо разработать план подготовки документов стратегического планирования, содержащий сроки их раз-

работки и утверждения (одобрения). До 1 января 2016 года должны быть разработаны нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. До 1 января 2017 года действующие документы стратегического планирования должны быть приведены в соответствие с данным законом, а также разработаны новые документы стратегического планирования в соответствии с принятым планом их подготовки.

Документы стратегического планирования, принятые до вступления в силу рассматриваемого закона, будут считаться действительными (по-видимому, после приведения их в соответствие с законом) до окончания, установленного в них срока, если иное не установлено Президентом России, Правительством Российской Федерации или высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2015 году запланирована к утверждению Энергетическая стратегия России на период до 2035 года и Генеральная схема развития газовой отрасли с горизонтом до 2035 года. Не исключено, что при вступлении в силу закона о стратегическом планировании могут существенно измениться требования к указанным документам и периоды стратегического планирования.

## **Прогноз социально-экономического развития**

Министерство экономического развития ежегодно готовит прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на три последующих года. В мае 2014 года Министерство экономического развития Российской Федерации выпустило сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компании инфраструктурного сектора на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Прогноз разработан на основе трёх вариантов – базового, умеренно-оптимистического и варианта низких цен на нефть (вариант А).

Варианты предусматривают небольшое снижение цен на нефть и опережающее снижение цен на экспортируемый газ в связи с ситуацией на европейском газовом рынке. Если в 2012 году средняя цена на российский газ, экспортируемый в дальнейшем зарубежье, составляла

389 долларов за 1 тыс. куб. м, то в 2017 году цена ожидается на уровне 320 долларов за 1 тыс. куб. м.

Экономический рост в странах СНГ и Таможенного союза будет отставать от мировой динамики. Динамика ВВП в 2014 году снижена до 0,5 % против 3 %, по оценке, сделанной в сентябре прошлого года. В 2015–2016 годах динамика ВВП также понижена с 3,1-3,3 % до 2,0-2,5 %.

В 2013 году мировое потребление природного газа составило 3403 млрд. куб. м и выросло на 1,6 %, что немного выше динамики 2012 года, когда потребление увеличилось на 1,4 %. В 2014 году динамика потребления начнёт повышаться – темп прироста составит 1,8 %, однако после 2016 года рост потребления несколько замедлится. В 2014–2017 годах мировое потребление природного газа возрастет на 5,2 %, что будет на уровне предыдущего четырехлетнего периода.

Наиболее быстро потребление газа будет увеличиваться в Китае – рост за период 2014–2017 годов составит 26 %. Потребление в Бразилии увеличится на 8 %, в России рост составит 4,5 %. В развивающихся странах потребление природного газа увеличится на 6,5 %. В США в 2014 году потребление газа на внутреннем рынке будет сокращаться под влиянием заметного восстановления цен внутреннего рынка, однако затем рост спроса восстановится, составив за период 4,4 %. В Европе потребление природного газа за период увеличится на 1,5 %.

В 2015–2017 годах предполагается рост инвестиций в развитие газопроводной инфраструктуры, связанный с реализацией проектов «Сила Сибири», Бованенково – Ухта (3-я нитка) и других, а также с техническим перевооружением и реконструкцией газопроводов. В 2015–2017 годах также предполагается рост инвестиций в основной капитал добычи газа, в 2017 году возможно ускорение роста в связи с освоением восточных проектов.

По мере завершения ряда крупных капитальных проектов и ухудшения финансовых показателей компании инфраструктурного сектора и ряда сырьевых секторов могут снижать свою инвестиционную активность в прогнозный период.

В 2013 году вклад в рост ВВП чистого экспорта обеспечил треть экономического роста на фоне снижения товарного импорта и ускорения роста экспорта товаров. В 2014 году ожидается, что ослабление рубля и внутреннего спроса приведёт к усилению вклада чистого экспорта до 0,7 п. пункта. В 2015–2017 годах вклад чистого экспорта вновь может принимать негативные значения на фоне возобновления роста

внутреннего спроса, обеспечивающего спрос на импорт, и ограниченных возможностей увеличения экспортных поставок.

Экспорт товаров в целом сократится с 523 млрд. долларов США в 2013 году до 501 млрд. долларов США в 2015 году, после чего возможен небольшой рост до 516 млрд. долларов США в 2017 году. В основном за этой динамикой стоит экспорт топливно-энергетической группы товаров.

Темпы роста добычи нефти, включая газовый конденсат, в 2014 году продолжают замедляться (0,4 % к уровню 2013 года), при этом экспорт нефти сократится (на 2,8 %). Темпы роста объёмов переработки нефти на российских нефтеперерабатывающих заводах в 2014 году также продолжают стагнировать (1,9 % к 2013 году) в условиях замедления темпов роста экспорта нефтепродуктов.

Объём добычи газа в 2014 году не превысит 668 млрд. куб. м с учётом восстановления внутреннего потребления газа на уровне 2012 года. Экспорт сетевого газа в дальнейшем зарубежье сохранится на уровне 2013 года. С учётом намерений стран Евросоюза снизить зависимость от импорта российского газа существуют риски стабилизации экспорта сетевого газа в дальнейшем зарубежье.

Во втором сценарии прогнозируется умеренный рост экспорта газа в Европу до 142 млрд. куб. м в 2017 году в условиях снижения собственной добычи газа в странах Еврозоны, при этом предусматривается реализация проекта по строительству газопровода «Южный поток» для диверсификации экспортных направлений. Поставки газа в Украину стабилизируются на уровне 20 млрд. куб. м в год. В прогнозный период начнётся реализация новых проектов, направленных на диверсификацию экспортных поставок газа в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР): газопровода «Сила Сибири», «Дальневосточный СПГ» на шельфе севера о. Сахалин и «Владивосток-СПГ». Увеличение экспорта газа, а также более высокие темпы внутреннего потребления обеспечат рост добычи к 2017 году до 696 млрд. куб. м (690 млрд. куб. м в первом сценарии).

До 2016 года экспорт сжиженного природного газа в страны АТР сохранится на уровне 10 млн. тонн. В 2017 году, с учётом запланированного ввода Южно-Тамбейского месторождения и первой очереди проекта «Ямал-СПГ» мощностью 5,5 млн. тонн сжиженного природного газа, его экспорт увеличится до 14,9 млн. тонн.

Экспорт машин, оборудования и транспортных средств увеличится с 28 млрд. долларов США в 2013 году до 37 млрд. долларов США в 2017 году, рост физических объёмов будет составлять в среднем 4,8 %.

Поставки продукции химической промышленности также будут расти на протяжении всего прогнозного периода в реальном выражении в среднем на 5,3 %.

В секторе промежуточного спроса высокие темпы роста продемонстрирует химическое производство (120,5 %) и производство резиновых и пластмассовых изделий (125,3 %). В прогнозный период намечается развитие производства базовых полимеров: полимеры этилена, пропилена, винилхлорида, стирола, волокон и нитей химических, а также шин, покрышек пневматических для легковых автомобилей за счёт модернизации действующих мощностей и реализации инвестиционных проектов по строительству новых комплексов.

В структуре промышленного производства ожидается сокращение доли отраслей топливно-энергетического комплекса (с 48 % в 2013 году до 46,3 % в 2017 году). Доля отраслей промежуточного спроса в совокупном выпуске промышленности возрастет с 21 % в 2013 году до 22,1 % в 2017 году. В этой группе наиболее существенно изменится доля химического комплекса (с 6,3 до 7,2 %).

Цена газа является ключевым фактором, так как доля газа в конечной цене на электроэнергию в прогнозный период будет составлять около 40 % с незначительными колебаниями год от года. Рост цен на газ также влияет на инфляцию через рост стоимости электро- и газоснабжения, а также опосредованно – через рост стоимости других коммунальных услуг. В текущих условиях высокого инфляционного фона следует снизить влияние на инфляцию административного фактора.

Оптовые цены на газ для населения будут проиндексированы в июле 2014 года на 4,2 %, в 2015 году – на 6,0 %, в 2016 году – на 5 %. В 2017 году в целях сокращения перекрёстного субсидирования размер индексации для населения (4,5 %) будет выше, чем для остальных категорий потребителей (3,6 %).

Рост тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для независимых производителей газа в 2014–2016 годах не превысит темп роста оптовых цен на газ. При этом запланирован переход на долгосрочное (от 3 до 5 лет) регулирование тарифов на оказание услуг по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

В 2015–2017 годах будет продолжено осуществление мероприятий по поэтапной ликвидации перекрёстного субсидирования в газораспределении и сбыте газа, а также по гармонизации подходов к установлению тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральному

газопроводу и оптовых цен на газ, что вызовет рост оптовых цен выше среднего уровня и рост стоимости транспортировки газа ниже среднего уровня на дальних расстояниях.

Таким образом, задача ускоренного развития газопереработки и газохимии находится в поле активной государственной промышленной политики. Эти направления являются сильнейшим драйвером инновационного развития и одним из условий дальнейшего экономического роста. Россия обязана воспользоваться историческим шансом и достойно ответить на вопрос: сырьевая она держава или индустриальная? Заседания Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности при Президенте России хорошо иллюстрируют общие тенденции в государственной политике в сфере газопереработки и газохимии.

### **Сценарии социально-экономического развития и налоговая система как инструменты реализации государственных стратегий**

Одной из предпосылок создания обновлённого государственного стратегического планирования была потребность в координации разработки государственных концепций, стратегий и программ с формированием бюджета. Кстати, затягивание принятия закона о стратегическом планировании в существенной степени было обусловлено позицией Минфина России, который сопротивлялся, порой обоснованно, некоторым новациям законопроекта, содержавшимся в нём на момент внесения в Государственную Думу. Что касается горнодобывающих отраслей, то в связи с ростом себестоимости добычи минерально-сырьевых ресурсов, от бюджетной поддержки и налогового режима зависит судьба многих новых добычных проектов.

Министерство экономического развития Российской Федерации в мае 2015 года разработало «Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов». Базовый сценарий основывается на низких ценах на нефть и природный газ при продолжении антироссийских санкций. При этом даже при сокращении расходов бюджета в реальном выражении на 5 % в 2015–2017 годах, потребуется использование зна-

чительной части Резервного фонда. Предполагается возобновление экономического роста на 2,3 % в 2016 году и до 2,4 % в 2017–2018 годах. Минэкономразвития России ожидает в период 2015–2018 годов рост цен на нефть и газ, незначительный рост цен на сталь и цветные металлы. Для оценок по нефти и газу Минэкономразвития России использует данные Администрации энергетической информации (EIA DOE USA) и Кембриджской ассоциации исследований энергетики (HIS CERA). Годовой рост добычи полезных ископаемых в период 2016–2018 годов будет на уровне 0,1–0,2 %. Это затруднит расширение горной добычи за счёт рыночных инструментов, поскольку политика импортозамещения сместит акценты с горнодобывающей на машиностроительные и продовольственные отрасли. В структуре инвестиций в основной капитал доля топливно-энергетического комплекса снизится на три процентных пункта, но возрастет в торговле, в строительном комплексе, в образовании и здравоохранении, в обрабатывающей промышленности.

В начале июня 2015 года компания BP выпустила очередной сборник энергетической статистики. Согласно данным сборника, глобальное потребление первичной энергии в 2014 году увеличилось всего на 0,9 %, что заметно меньше, чем в 2013 году (+ 2,0 %) и значительно ниже 2010 года (в среднем 2,1 %). Рост потребления в 2014 году замедлился для всех видов топлива, кроме атомной энергетики. Замедление отмечено не только в Европе, но также в Азии, Евразии, в Южной и Центральной Америке. Лидером среди энергоносителей оставалась нефть – 32,6 % мирового потребления первичной энергии, но её доля в мировом энергетическом балансе последние 15 лет неуклонно снижается. Развивающиеся экономики продолжают доминировать по темпам роста потребления энергии (+2,4 %), но рост существенно снизился по сравнению со средним значением за последние десять лет (+4,2). Прирост потребления энергии в Китае (+2,6 %), в Индии (7,1 %). В странах ОЭСР потребление энергии сократилось на 0,9 %. Рост энергопотребления второй год подряд в США (+1,2 %) более чем компенсировало падение в Евросоюзе (3,9 %), Японии (–3,0 %).

В добыче нефти США за 2014 год прибавили 15,9 %, в то время как Россия +0,6 %. Причём США опередили Россию как по добыче нефти, так и по добыче газа. В 2014 году рост добычи нефти в США был на уровне 13,2 %, в Канаде годовой рост достиг 7,6 %.

Евросоюз сократил добычу газа на 9,8 %, а его потребление – на 11,6 %. При этом в среднем на 6,5 % уменьшилось потребление угля.

Динамично росло использование энергии от возобновляемых источников: в мире – на 12 %, в Евросоюзе – на 8,2 %, в США – на 10,8 %.

В сложившейся ситуации (мировая конъюнктура цен на нефть, девальвация рубля, налоговый манёвр, санкции в отношении отдельных нефтяных компаний) в базовом сценарии прогнозируется сокращение добычи нефти до 521 млн. тонн к 2018 году и увеличение экспорта до 230,5 млн. тонн, с учётом снижения первичной переработки нефти при постепенной модернизации нефтеперерабатывающих заводов и увеличении глубины переработки. Продолжающееся снижение добычи нефти в Западной Сибири компенсировать ростом добычи в Восточной Сибири и Тимано-Печорской провинции не удастся.

Нехватка необходимых компетенций для реализации шельфовых и других сложных проектов при ограничениях импорта оборудования и технологий негативно повлияет на динамику нефтедобычи. Для повышения конкурентоспособности российской нефтедобычи необходимым условием становится снижение себестоимости добычи и геологоразведки нефти с привлечением новых более экономичных технологий и реализация мероприятий по импортозамещению нефтегазового оборудования. Прогнозируется оптимизация инвестиций в добычу нефти с учётом негативных тенденций внешнеэкономической конъюнктуры, кредитных рисков и ограничений, а также возможного переноса сроков реализации проектов по освоению шельфа и трудноизвлекаемых запасов.

В условиях прогнозируемого ограничения потребления газа инвестиции ОАО «Газпром» в обустройство месторождений в 2015 году уменьшатся (основное снижение по Бованенковскому и Тазовскому месторождениям с возможным частичным перераспределением на Харасавейское месторождение). В прогнозный период ожидается умеренный рост инвестиций в добычу газа и газового конденсата. Немаловажное значение в приросте объёмов инвестиций окажут капитальные вложения в формирование Якутского центра газодобычи. ОАО «Газпром» активизировал работу по привлечению отечественных предприятий к замещению приобретаемых по импорту материально-технических ресурсов российскими аналогами. Проекты импортозамещения активно реализуются в таких областях, как производство трубной продукции, газоперекачивающего оборудования и производство внутрискважинного оборудования. В условиях более высоких темпов внутреннего потребления добыча газа к 2018 году достигнет 670 млрд. куб. метров. С учётом снижения собственной добычи и роста потребления газа в странах еврозоны прогнозируются более высокие темпы роста

экспорта российского газа в Европу – до 131,7 млрд. куб. м в 2018 году. Запуск третьей очереди проекта «Сахалин-2» ожидается в 2017 году.

Предлагается индексировать оптовые цены на газ для всех категорий потребителей (за исключением населения) в 2016 году на 7,5 %, а в 2017–2018 годах на уровне инфляции за предыдущий год. В связи с этим индексация тарифов составит: в июле 2017 года – 7,0 %, в июле 2018 года – 6,2 %.

В целях сокращения перекрёстного субсидирования оптовые цены на газ для населения предполагается индексировать в период 2016–2018 годов на уровне тарифов для всех категорий потребителей (за исключением населения) плюс 1 п. пункта, то есть в июле 2016 года – на 8,5 %, в июле 2017 года – на 8,0 %, в июле 2018 года – на 7,2 %.

В прогнозный период в целях стимулирования роста потребления газа в Российской Федерации будет разработан и внедрён механизм обязательного расширения пропускной способности участков Единой системы газоснабжения, обязывающий собственника Единой системы газоснабжения в первоочередном порядке предусматривать соответствующие инвестиции.

Прогноз развития угольной промышленности до 2018 года разрабатывался с учётом продолжающейся реализации комплекса мер по стабилизации ситуации в угольной отрасли, предусматривающего модернизацию действующих предприятий на основе инновационных технологий; создание новых центров угледобычи, а также системы планомерного выбытия неэффективных мощностей; развитие внутреннего рынка угольной продукции, в том числе углехимии, и укрепление позиций России на мировом рынке. Для устранения сложившейся ситуации преобладания импортных технологий и оборудования необходима разработка и реализация программы импортозамещения оборудования в угольной отрасли.

Добыча угля к 2018 году увеличится до 370 млн. т (вариант 1), при этом объём экспорта угля увеличится до 165 млн. т благодаря проводимой политике по развитию морской портовой инфраструктуры. Угольные компании вложили значительные средства в создание собственных портовых терминалов по перевалке угля и оптимизировали логистику экспортных поставок угля. Положительным фактором для увеличения экспорта угля является девальвация рубля, что отразится на повышении инвестиционной активности.

## **Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации**

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации – важный документ государственного стратегического планирования, который представляет собой перечень приоритетных задач социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Конституция Российской Федерации (статья 113) возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации определение основных направлений деятельности. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации (статья 18): «Председатель Правительства Российской Федерации определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу».

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает для основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации письменную форму и относит основные направления деятельности Правительства Российской Федерации к документам, разрабатываемым в рамках стратегического планирования и программирования на федеральном уровне. Статья 27 данного закона подтверждает определение основных направлений к компетенции Председателя Правительства Российской Федерации, что согласуется с соответствующими нормами Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации». Содержание, порядок разработки и корректировки основных направлений деятельности Правительства определяет Правительство Российской Федерации. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации.

Подготовку и разработку основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации осуществляют федеральные

органы исполнительной власти, выполняющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, на шесть лет с учётом положений ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды. Следует отметить, что ряд федеральных законов и международных договоров содержат правовые нормы переходного характера, для которых установлены не только мероприятия, но и сроки их выполнения. Представляется целесообразным включать указанные мероприятия в основные направления деятельности Правительства Российской Федерации хотя бы в укрупнённой форме.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

В 2008 году были приняты «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1663-р), которые разрабатывались в целях реализации **Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года**<sup>8</sup>.

В число безусловных приоритетов государственной политики этот документ включал создание высокотехнологичных предприятий, добывающих и перерабатывающих природное сырьё, формирование лучшего в мире энергетического промышленного сектора. Основные направления деятельности в этой сфере: 1) развитие минерально-сырьевой базы; 2) совершенствование технологий добычи и повышение глубины переработки углеводородного сырья; 3) повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов.

---

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

Основные направления подчёркивали необходимость реализации **долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России** на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья. В полном объёме планировалось развернуть работу по изучению и освоению континентального шельфа, организовать проведение геологических исследований недр Арктики и Антарктики, гарантировать защиту интересов России в этих регионах.

Планировалось принять меры по стимулированию притока инвестиций для осуществления геологоразведки и разработки нефтегазовых месторождений, формирования и развития новых центров добычи нефти и газа. Реализовывалась программа комплексного освоения углеводородных ресурсов Северо-Западного региона, полуострова Ямал, Восточной Сибири и Дальнего Востока, включая развитие необходимой инфраструктуры. Активизировалась работа по укреплению ресурсной базы твёрдого топлива, а также чёрной и цветной металлургии. Для этого планировалось провести поисковые, оценочные и разведочные работы на угольных месторождениях Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока, увеличить запасы коксующихся углей за счёт Кузнецкого, Печорского и Южно-Якутского бассейнов, организовать поисковые и разведочные работы на рудных месторождениях в регионах Южного Урала, Красноярского края, Республики Бурятия и ряде других.

Был намечен комплекс мероприятий по технико-технологическому и кадровому обеспечению геологоразведочных организаций, проведению структурных преобразований в отрасли на основе создания крупных интегрированных хозяйственных структур. Планировалось создать федеральный фонд резервных участков недр<sup>9</sup>.

Было решено ускорить введение мер экономического стимулирования, включая дифференциацию налога на добычу полезных ископаемых и акцизов, направленных на увеличение доли продукции высокой

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.04.2008 № 58-ФЗ ввёл в Закон «О недрах» статью о федеральном фонде резервных участков недр. В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр. Резервные участки недр не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр Правительством Российской Федерации. См. также Постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр».

глубины переработки (в том числе в структуре экспорта), повышение уровня извлечения запасов и добычи на удалённых и сложных месторождениях. Одним из приоритетов является создание условий для утилизации попутного газа, доведение уровня его полезного использования до 95 %.

Концентрировались усилия на формировании точек инновационного роста в сфере добычи и переработки природных ресурсов, устранении административных барьеров, связанных с получением разрешений и производством работ по добыче, хранению и транспортировке нефти.

Впервые крупномасштабно ставилась задача энергосбережения и повышения энергетической эффективности<sup>10</sup>. Планировалось принятие государственной программы энергосбережения, предусматривающей внедрение энергосберегающих технологий и реализацию энергоэффективных инновационных проектов, в том числе в бюджетной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве, а также механизмов стимулирования энергосбережения в российской экономике.

Для реализации основных направлений распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1663-р утверждён **перечень программ**. Всё это создавало предпосылки для перехода к индикативному планированию социально-экономического развития страны. Однако мировой финансово-экономический кризис помешал полному воплощению задуманного.

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 года № 596 «**О долгосрочной государственной экономической политике**» Правительству Российской Федерации поручено в области стратегического планирования социально-экономического развития утвердить до 1 декабря 2012 года **Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года**, обеспечивающие достижение целевых показателей, предусмотренных данным Указом. Первая редакция Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года была утверждена 31 января 2013 года, вторая редакция – 14 мая 2015 года.

---

<sup>10</sup> Первая государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 2446-р. Утратила силу в связи с утверждением распоряжения Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 512-р новой программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».

В первой редакции этого документа было отчётливо констатировано, что потенциал роста российской экономики в рамках прежней экспортно-сырьевой модели исчерпан. При прочих равных условиях, без реализации активной и целенаправленной экономической политики темпы экономического роста оценивались в 2-3 % в год, что явно недостаточно для реализации задач долгосрочного социально-экономического развития и обеспечения конкурентоспособности страны.

Приоритетной задачей развития минерально-сырьевого комплекса Основные направления определяли внедрение новых технологий, обеспечивающих рациональное природопользование и снижение безвозвратных потерь полезных ископаемых. В целом направления деятельности Правительства Российской Федерации в части регулирования и стимулирования развития горной добычи и горной переработки в документе изложены неполно и формально, что свидетельствует о том, что необходимость рассматриваемого стратегического документа ещё не вполне осознана. Многообразие направлений и задач слабо структурировано, даже отсутствует их нумерация (кодирование).

Главным механизмом достижения поставленных Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года целей и приоритетов государственной политики в сфере социально-экономического развития документ считает государственные программы Российской Федерации.

В качестве одного из основных направлений деятельности Правительство Российской Федерации определило **запуск системы стратегического планирования**, обеспечивающей в том числе координацию приоритетов социально-экономического развития и бюджетной политики в рамках формирования и реализации государственных программ. Но в редакции 2015 года Правительство Российской Федерации кардинально сузило направление государственного стратегического планирования до минимума. В новой редакции направление сформулировано следующим образом: «В целях повышения эффективности принятия управленческих решений и бюджетных расходов на инфраструктурное обеспечение регионального развития будет реализована взаимосвязь документов стратегического, территориального и бюджетного планирования». Деятельность по формированию системы государственного стратегического планирования из Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года полностью опущена, что по меньшей мере является неисполнением Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Представляется избыточным перечисление в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года общих вызовов и проблем, поскольку эта информация должна содержаться в документах стратегического планирования, таких как стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, стратегический прогноз Российской Федерации, прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочные периоды. При этом желательно основные направления делать более полными, лучше структурированными, чтобы служить фактическим заданием правительству на разработку государственных программ.

В редакции 2015 года **Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года** значительно переработаны, поскольку существенно изменились внешние условия функционирования российской экономики: ограничен доступ к внешнему финансированию и новым зарубежным технологическим решениям, среднесрочные уровни цен на нефть и другие сырьевые товары прогнозируются ниже, чем ожидалось ранее. Акценты сделаны на следующих трёх вызовах дальнейшему экономическому развитию России: 1) снижение глобального спроса на традиционные сырьевые товары; 2) геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределённости; 3) снижение численности населения в трудоспособном возрасте на фоне общей стабилизации демографической ситуации. Приведённые вызовы входят в перечень выводов, перечисленных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

В качестве главных обозначены следующие структурные проблемы в экономике:

- накопленные структурные дисбалансы экономического развития, в том числе снижение доли инвестиций в структуре ВВП;
- рост зависимости экономики от «нестабильных» нефтегазовых доходов;
- ухудшение качественных и количественных показателей расходов бюджетной системы;
- высокая доля присутствия государства в экономике при низкой эффективности его участия в ней. Заметна тенденция участия государства там, где оно приводит к уменьшению конкуренции;

– необходимость повышения эффективности государственных расходов;

– отставание от мировых темпов технологического развития.

Структурным преобразованиям отводится большая роль в решении перечисленных проблем. Только за счёт указанных преобразований предполагается увеличить долю несырьевого экспорта в общем объёме экспорта до 45 % (в 2014 году – 30,2 %). Однако запуск новой модели роста сможет быть успешным лишь при обеспечении макроэкономической стабильности и повышении качества государственного управления.

В целях улучшения инвестиционного климата Правительство Российской Федерации будет воплощать решения Президента России по сохранению стабильности налоговых условий до 2018 года. Установлен мораторий на принятие актов, вводящих новые или усложняющие действующие требования к ведению предпринимательской деятельности. Правительство обещает снизить налоговую нагрузку на вновь создаваемые предприятия промышленности, поддерживать налоговые льготы для территорий опережающего развития, снизить НДС на внутренние авиационные перевозки и пригородное железнодорожное сообщение, упростить предоставление инвестиционного налогового кредита по НДС, упростить механизм переноса срока оплаты импортной пошлины при ввозе на инвестиционные цели не производимых в России оборудования, комплектующих и материалов.

В топливно-энергетическом комплексе предполагается решать задачи освоения технологий разработки шельфовых месторождений и трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья. Динамика регулируемых тарифов в перспективный период ориентируют на целевые показатели Банка России по инфляции.

В нефтегазовом комплексе предусматривается разработка нормативной правовой базы формирования новой модели рынка газа, включающей долгосрочные правила по установлению тарифов на транспортировку газа по магистральным трубопроводам, долгосрочных оптовых цен на газ, обеспечению недискриминационного доступа к услугам по подземному хранению газа. Постепенно будет осуществляться переход к новой модели ценообразования на рынке тепловой энергии на основе метода «альтернативной котельной», что запустит процесс трансформации к модели двухсторонних долгосрочных договоров на рынке электроэнергии.

Будет скорректирована модель оптового и розничного рынков электроэнергии, создан механизм вывода неэффективной генерации.

В секторе природопользования и окружающей среды Правительство Российской Федерации намерено экономически стимулировать геологоразведочные работы, совершенствовать регулятивные процедуры с целью снятия излишних административных барьеров в недропользовании, продолжать развивать заявительный принцип в геологоразведке, активизировать изучение континентального шельфа путём расширения субъектного состава пользователей участков недр, расположенных на континентальном шельфе.

В части поддержки российских экспортёров запланирована подготовка федерального закона для формирования единой нормативной базы, регулирующей систему государственной поддержки экспорта. До 2018 года планируется завершить реформирование системы **торг-предств** с целью их ориентации на предоставление отечественным компаниям профессиональных услуг по продвижению продукции (в том числе с использованием механизмов частно-государственного партнёрства).

Важная роль в реализации экономического потенциала принадлежит международной экономической интеграции. Максимально эффективно предполагается реализовать данный потенциал в рамках таких форматов как Евразийский экономический союз, СНГ, БРИКС, АСЕАН и АТЭС, обеспечить продвижение экономических интересов Российской Федерации за рубежом в рамках ВТО и других международных экономических организаций. Для эффективного функционирования Евразийского экономического союза продолжится работа по проведению согласованной и скоординированной политики в области макроэкономики и в таких ключевых секторах, как транспорт, энергетика, промышленность и сельское хозяйство. Продолжится движение к единому энергетическому рынку (единые рынки нефти и нефтепродуктов, газа, электроэнергии).

Инструментом реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации являются государственные программы, порядок разработки, реализации и оценки эффективности которых утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588<sup>11</sup>.

Что касается процедуры разработки основных направлений, то в конце мая опубликован проект **«Положения о содержании,**

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

**порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга, контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации». Предложенный для общественного обсуждения документ чрезмерно лаконичен и не содержит порядка корректировки основных направлений, хотя это заявлено в заголовке. Можно предположить, что разработка системы государственного стратегического планирования с претензией на создание системы индикативного планирования пока не опирается на эффективную методологию. Это играет против осуществления необходимых структурных изменений в государственном управлении. Об этом свидетельствует и отмеченное выше сужение задач по формированию системы государственного стратегического планирования в редакции 2015 года Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.**

Поскольку в горнодобывающих отраслях технологии и бизнес-проекты требуют долгосрочного планирования и значительной концентрации государственного управленческого и бюджетного потенциалов, «спуск на тормозах» задачи создания системы стратегического планирования в условиях искусственного сдерживания зарубежных инвестиций, кредитования и использования современных зарубежных технологий, создаёт существенные риски для успешной и экономически эффективной реализации энергетической стратегии России.

### **Новое в налогообложении для стимулирования инвестиций**

Налоговая система является мощнейшим инструментом в руках государства. Его использование позволяет сформировать новые отрасли промышленности и сегменты потребительских рынков. Примеров здесь множество, в частности, обеспечение стремительного роста использования возобновляемых источников энергии в США и Европе, производства биотоплива. В российских условиях определённый протекционизм в интересах экспорта топливно-энергетических ресурсов, включая ослабление рубля, приводит к неблагоприятным последствиям для малого и среднего бизнеса и в целом для предприятий, которые ориентированы на внутренний рынок. Поэтому государство наряду с защитой российских экспортёров вынуждено разрабатывать и внедрять налоговые компенсаторы для российских предпринимателей и населения. Хотя эти меры нельзя назвать достаточными.

С 1 января 2014 года вступили в силу изменения Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ), направленные на создание благоприятных налоговых условий инвестиционной деятельности и поддержке создания новых промышленных предприятий и высокотехнологичных проектов, в том числе на территории Дальнего Востока и Сибири.

Введено понятие **«региональный инвестиционный проект»**, в качестве которого признаётся инвестиционный проект, соответствующий одновременно следующим требованиям:

1) производство товаров в результате реализации такого проекта осуществляется исключительно на территории одного из следующих субъектов Российской Федерации: Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Иркутская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ. С 4 июня 2014 года в указанный перечень включены также Республика Хакасия и Красноярский край (Федеральный закон от 04.06.2014 № 139-ФЗ). Исключения из этого правила приведены в п. 2 ст. 25.8 НК РФ;

2) проект не может быть направлен на следующие цели:

– добыча и (или) переработка нефти, добыча природного газа и (или) газового конденсата, оказание услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата;

– производство подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов);

– осуществление деятельности, по которой применяется нулевая ставка по налогу на прибыль;

3) на земельных участках, на которых будет реализовываться проект, не располагаются здания, сооружения, находящиеся в собственности физлиц или организации, которая не является участником такого проекта. Исключения составляют подъездные пути, коммуникации, трубопроводы, электрические кабели, дренаж и другие объекты инфраструктуры;

4) объём капитальных вложений в соответствии с инвестиционной декларацией не может быть менее:

– 50 млн. руб. В этом случае капитальные вложения должны быть осуществлены в срок, не превышающий трёх лет со дня включения организации в реестр участников региональных инвестиционных проектов;

– 500 млн. руб. При этом срок осуществления капитальных вложений не должен превышать пяти лет, исчисляемых со дня включения организации в указанный реестр;

5) каждый проект реализуется единственным участником.

Законом субъекта Российской Федерации может быть увеличен минимальный объём капитальных вложений, а также установлены дополнительные требования, которым должны соответствовать проекты (п. 5 ст. 25.8 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ)).

Новая категория налогоплательщиков: налогоплательщики – участники региональных инвестиционных проектов.

Налогоплательщиком – участником проекта признаётся российская организация, которая получила статус участника проекта (п. 1 ст. 25.9 НК РФ). Данный статус компания приобретает со дня включения в специальный реестр (п. 2 ст. 25.9 НК РФ). Порядок включения организаций в этот реестр установлен ст. 25.11 НК РФ.

Согласно п. 1 указанной статьи организация направляет в уполномоченный орган госвласти субъекта Российской Федерации составленное в произвольной форме заявление о включении в реестр, к которому прилагаются:

- копии учредительных документов, удостоверенных в установленном порядке;
- копия документа, подтверждающего внесение записи о государственной регистрации организации в ЕГРЮЛ;
- копия свидетельства о постановке организации на учёт в налоговом органе;
- инвестиционная декларация (приложением к ней является инвестиционный проект);
- иные документы, подтверждающие соответствие требованиям к региональным инвестиционным проектам и (или) их участникам.

Кроме наличия указанного статуса для признания компании налогоплательщиком – участником проекта необходимо одновременное выполнение следующих требований (п. 1 ст. 25.9 НК РФ):

- 1) госрегистрация юридического лица осуществлена в субъекте Российской Федерации, в котором реализуется проект;
- 2) у организации нет обособленных подразделений, расположенных за пределами субъекта Российской Федерации, в котором реализуется проект;
- 3) организация не применяет специальных налоговых режимов, которые предусмотрены частью второй Налогового кодекса Российской Федерации;
- 4) организация не является участником консолидированной группы налогоплательщиков;

5) организация не является некоммерческой организацией, банком, страховой организацией (страховщиком), негосударственным пенсионным фондом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, клиринговой организацией;

6) организация ранее не была участником проекта и не является участником (правопреемником участника) иного реализуемого проекта;

7) у организации есть в собственности (в аренде на срок не менее чем до 1 января 2024 года) земельный участок, на котором планируется реализация проекта;

8) у организации есть разрешение на строительство, если наличие такого разрешения является обязательным для реализации проекта;

9) организация не является резидентом особой экономической зоны любого типа.

Следует отметить, что данные требования должны выполняться непрерывно в течение предусмотренного срока применения нулевой ставки по налогу на прибыль, зачисляемому в федеральный бюджет (п. 1 ст. 25.9 НК РФ). Периоды, в которые применяется нулевая ставка, установлены п. п. 2-5 ст. 284.3 НК РФ.

Согласно подп. 2 п. 1.6.1 разд. II Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов предполагалось установить специальную систему налогового регулирования, применяемую при разработке новых морских месторождений углеводородного сырья, расположенных в границах внутренних морских вод, территориального моря, на континентальном шельфе Российской Федерации и в Каспийском море. 1 января 2014 года вступили в силу поправки, внесённые в Налоговый кодекс Российской Федерации в связи с созданием указанной системы налогового регулирования. Рассмотрим нововведения, затронувшие положения части первой НК РФ. Определены понятия и термины, используемые при налогообложении добычи углеводородного сырья.

Глава 1 НК РФ дополнена ст. 11.1, в которой приведены понятия и термины, используемые при налогообложении добычи углеводородного сырья. В частности, даётся определение месторождения углеводородного сырья и его промышленной разработки, морского месторождения углеводородного сырья. Кроме того, в подп. 7 п. 1 ст. 11.1 НК РФ перечислено, что относится к деятельности, связанной с добычей углеводородного сырья на новом морском месторождении: поиск и оценка такого месторождения, предпроектные и проектно-изыскательские работы, разведка, обустройство и промышленная разработка

месторождения, деятельность, связанная с реализацией добытого углеводородного сырья, производство сжиженного газа, переработка газового конденсата и транспортировка указанных полезных ископаемых. Обращаем внимание, что деятельность, связанная с добычей углеводородного сырья на новом морском месторождении, может включать как один, так и несколько упомянутых видов работ.

Согласно ч. 1 ст. 5 федерального закона от 30.09.2013 № 268-ФЗ, если степень выработанности морского месторождения углеводородного сырья (за исключением попутного газа) на 1 января 2014 года составляет менее 1 %, налогоплательщик вправе самостоятельно принять решение об отнесении этого месторождения к новому. Соответственно, это позволит ему применять специальные положения по исчислению налога на прибыль и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Однако, если промышленная добыча нового морского месторождения началась до 1 января 2016 года, суммы указанных налогов подлежат пересчёту. Помимо уплаты восстановленных сумм налога на прибыль и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) налогоплательщик должен перечислить в бюджет пени, которые рассчитываются исходя из 1/300 действующей в этот период ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый день такого периода.

Новая категория налогоплательщиков – оператор нового морского месторождения углеводородного сырья

Введена новая категория налогоплательщиков – **оператор нового морского месторождения углеводородного сырья** (ст. 25.7 НК РФ). Таким налогоплательщиком признаётся организация, которая одновременно удовлетворяет следующим условиям:

- в её уставном капитале прямо или косвенно участвует организация, имеющая лицензию на пользование недрами на новом морском месторождении, либо организация, являющаяся взаимозависимым лицом с подобным лицензиатом;

- она осуществляет хотя бы один из видов деятельности, связанной с добычей углеводородного сырья на новом морском месторождении, собственными силами и (или) с привлечением подрядчиков;

- она ведёт деятельность, указанную в предыдущем условии, на основе договора с владельцем лицензии (операторский договор). Данное соглашение должно предусматривать выплату оператору вознаграждения, размер которого зависит в том числе от объёма добытого углеводородного сырья на соответствующем морском месторождении и (или) выручки от его реализации.

В силу п. 4 ст. 25.7 НК РФ на одном месторождении может осуществлять деятельность только один оператор.

Владелец лицензии в течение 10 рабочих дней с даты заключения операторского договора обязан уведомить инспекцию по месту своего учёта о таком соглашении. Для этого он представляет уведомление, заверенную копию подписанного операторского договора и копию лицензии на пользование участком недр (п. 3 ст. 25.7 НК РФ). Если операторское соглашение заключено до 1 января 2014 года, владелец лицензии должен представить в налоговый орган перечисленные документы в течение 30 дней с указанной даты (ч. 2 ст. 5 федерального закона от 30.09.2013 № 268-ФЗ).

Организация признаётся оператором нового морского месторождения с даты подписания операторского договора при условии уведомления налогового органа (п. 2 ст. 25.7 НК РФ). Согласно п. 5 ст. 25.7 НК РФ этот статус утрачивается при наступлении наиболее ранней из следующих дат:

- прекращения действия операторского договора в соответствии с его условиями;
- истечения срока лицензии на пользование недрами или прекращение права пользования участком недр, либо ликвидации организации-лицензиата.

Кроме того, внесены изменения в абз. 3 п. 1 ст. 83 НК РФ, предусматривающие, что Минфин России вправе устанавливать особенности учёта в налоговых органах для операторов нового морского месторождения углеводородного сырья и владельцев лицензий на пользование недрами на участке, в границах которого расположено такое месторождение (осуществляется его поиск).

В начале июня 2015 года Министерство финансов Российской Федерации подготовило **проект Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.**

Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов подготовлены с целью составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и двухлетний плановый период. Основные направления налоговой политики позволяют экономическим агентам определить свои бизнес-ориентиры с учётом предполагаемых изменений в налоговой сфере на трехлетний период. Это повышает определённую условия ведения экономической деятельности на территории Российской Федерации.

В течение очередного трехлетнего периода приоритетом Правительства Российской Федерации останется недопущение какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику. Такого рода предложения не будут вноситься Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, а также не будут поддерживаться в тех случаях, когда они будут поступать от других субъектов права законодательной инициативы. Фактический мораторий на увеличение налоговой нагрузки должен обеспечить стабильность налоговой системы и повысить её привлекательность для инвесторов. Одновременно Правительство Российской Федерации планирует дальнейшее применение мер налогового стимулирования инвестиций, проведения антикризисных налоговых мер, а также дальнейшее повышение эффективности системы налогового администрирования.

Доходы от налогов и пошлин, связанных с обложением нефти, газа и нефтепродуктов, составляют в среднем около трети от общей величины налоговых изъятий в ВВП.

### **Основные меры в области налоговой политики, планируемые к реализации в 2016 году и плановом периоде 2017 и 2018 годов**

**1. Легализация капиталов и активов, их возврат в Российскую Федерацию.** В рамках исполнения Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации предполагается внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих добровольное декларирование физическими лицами имущества (счетов и вкладов в банках), включая возможности задекларировать имущество, переданное номинальному владельцу, предоставление таким декларантам значительного объема государственных гарантий, направленных на непривлечение к уголовной, административной и налоговой ответственности в части нарушений налогового, валютного и таможенного законодательства.

**2. Льготы по налогу на прибыль организаций для новых производств («гринфилды» и специальные инвестиционные контракты).** Разработан проект федерального закона, направленный на предоставление по решению субъектов Российской Федерации налоговых льгот вновь создаваемым предприятиям промышленности («гринфилдам») в пределах общего объема осуществляемых ими капитальных затрат по аналогии со льготами для Дальнего Востока. Предусматривается предоставление субъекту Российской Федерации права по снижению

до 10 % ставки налога на прибыль организаций в части, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, для вновь создаваемых предприятий промышленности, осуществляющих капитальные вложения. Также предусмотрено применение для таких налогоплательщиков ставки по налогу на прибыль организаций в размере 0 % в части, поступающей в федеральный бюджет. Снижение налоговой нагрузки для вновь создаваемых предприятий промышленности будет действовать на всей территории Российской Федерации, а не в отдельных субъектах Российской Федерации.

**3. Увеличение первоначальной стоимости амортизируемого имущества для целей налогообложения.** Предполагается рассмотреть вопрос о повышении порогового значения стоимости амортизируемого имущества вплоть до 80–100 тыс. рублей. Это позволит списывать в затраты стоимость недорогого оборудования в момент его ввода в эксплуатацию, а не через механизм начисления амортизации.

**4. Меры по налоговому стимулированию развития малого предпринимательства через специальные налоговые режимы.** Предлагается внести в специальные налоговые режимы следующие изменения:

- расширить перечень видов деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения;
- распространить право на применение двухлетних «налоговых каникул» по упрощённой системе налогообложения и патентной системе налогообложения на деятельность в сфере бытовых услуг;
- предоставить субъектам Российской Федерации право снижать ставки налога для налогоплательщиков, применяющих упрощённую систему налогообложения с объектом налогообложения в виде доходов, с 6 до 1 % в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;
- предоставить право представительным органам муниципальных образований, законодательным органам городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя снижать ставки единого налога на вменённый доход с 15 до 7,5 % в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности.

**5. Патент для самозанятых физических лиц, не имеющих наёмных работников.** С целью упрощения процедур уплаты налогов самозанятыми лицами, антикризисным планом Правительства Российской Федерации предполагается позволить этим лицам уплачивать налог в связи с применением патентной системы налогообложения и обяза-

тельные платежи по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды по принципу «одного окна» одновременно с регистрацией в качестве самозанятых лиц (возможно, без получения статуса индивидуального предпринимателя), а также регистрироваться по упрощённой процедуре на срок, за который уплачен соответствующий платёж и без права заниматься иными видами деятельности кроме тех, за которые уплачен соответствующий платёж. Реализация уплаты платежей по принципу «одного окна» невозможна в условиях сохранения действующей системы взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, предполагающей уплату взносов индивидуальными предпринимателями по итогам года и в зависимости от совокупного дохода.

**6. Авансовые платежи по налогу на прибыль организаций.** Для уменьшения отвлечения оборотных средств предприятий на уплату авансовых платежей по налогу на прибыль внутри квартала предполагается повысить в 1,2-1,5 раза порог по выручке, которая даёт право уплачивать платежи по налогу на прибыль организаций только по итогам квартала.

**7. Применение НДС к авансовым платежам.** В настоящее время в налоговую базу по налогу на добавленную стоимость включаются полученные налогоплательщиком авансовые платежи. Такой подход позволяет покупателю получить право на вычет суммы НДС, уплаченного в составе авансового платежа. При этом необходимо упростить начисление и принятие к вычету налога, уплаченного в составе аванса, а также решить ряд других вопросов, связанных с соотношением НДС, начисленного при получении авансового платежа, и НДС, начисленного при фактической отгрузке товара, выполнении работы, оказании услуги.

**8. Контроль за трансфертным ценообразованием по внутрироссийским сделкам.** В Российской Федерации, с учётом её федеративного устройства, налоговый контроль за трансфертным ценообразованием предусмотрен не только для внешнеэкономических сделок, но и сделок между российскими налоговыми резидентами. При этом контроль за трансфертным ценообразованием по внутрироссийским сделкам предлагается сохранить лишь в тех случаях, когда возможный ущерб для бюджетной системы и, в особенности, для бюджетов субъектов Федерации, является значительным. Издержки налогоплательщиков могли бы снизить следующие меры:

1) увеличение суммового порога, при превышении которого внутрироссийские сделки будут признаваться контролируемыми,

с 1 млрд. руб. до 2-3 млрд. руб. с последующей периодической индексацией в зависимости от уровня инфляции;

2) введение суммового критерия или иного критерия существенности в целях представления документации или в целях проведения (непроведения) контроля (например, если сумма доходов по сделке (группе сделок) составляет менее 5 % от суммы доходов по совершённым за соответствующий календарный год сделкам между сторонами этой сделки (группы сделок), но не превышает 10 млн. руб.);

3) корректировка условий, при соблюдении которых сделки не признаются контролируруемыми с целью учёта степени значимости обособленных подразделений: предлагается не признавать контролируемые внутрироссийские сделки налогоплательщиков, у которых есть обособленные подразделения, не оказывающие существенного влияния на деятельность налогоплательщика.

**9. Налогообложение доходов физических лиц.** Налогообложение доходов физических лиц требует корректировки с целью исключения необоснованных налоговых льгот и уточнения порядка определения налоговой базы и контроля за полнотой и своевременностью уплаты налога. Предполагается уточнение порядка освобождения отдельных видов доходов от обложения налогом на доходы физических лиц, в том числе при увольнении гражданских служащих, военнослужащих и судей, при получении доходов в иностранной валюте, уточнение отдельных положений по налогообложению выигрышей в лотереи.

**10. Совершенствование порядка налогообложения налогом на добавленную стоимость.** В целях противодействия неправомерному возмещению НДС и занижению налоговой базы предлагается:

– освободить от налогообложения операции по реализации макулатуры;

– установить обязанность при реорганизации юридического лица восстанавливать НДС по имуществу, передаваемому правопреемнику, не являющемуся налогоплательщиком НДС;

– уточнить размер НДС, подлежащего восстановлению покупателем в случае перечисления авансовых платежей;

– уточнить порядок определения налоговой базы при реализации имущественных прав на нежилые помещения, кроме гаражей и машино-мест;

– установить обязанность налогоплательщика восстанавливать НДС, принятый к вычету по авансовому платежу, в случае, если поставка не состоялась в течение определённого времени.

**11. Индексация ставок акцизов.** На 2016 и 2017 годы предусматривается сохранение размеров ставок акцизов, установленных действующим законодательством о налогах и сборах. На 2018 год предполагается индексация ставок акцизов с учётом индекса потребительских цен, заложенного в основных параметрах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017–2018 годов. В то же время отдельные решения по индексации ставок акцизов могут быть приняты с учётом принятия соответствующих решений на уровне государств-членов Евразийского экономического союза о гармонизации ставок акцизов.

В ходе реализации «налогового манёвра» в перечень подакцизных товаров включены бензол, параксиллол, ортоксиллол и авиационный керосин при одновременном введении в отношении производителей продукции нефтехимии из бензола, параксиллола, ортоксиллола, а также лиц, осуществляющих заправку воздушных судов авиационным керосином, системы свидетельств, позволяющих применять вычеты начисленных сумм акциза. Кроме того, в целях компенсации удорожания сырья в связи с повышением ставки НДС на сырую нефть снижены ставки акцизов на нефтепродукты. Установлен порядок налогообложения акцизами природного газа, реализуемого в соответствии с международными соглашениями, если такое налогообложение предусмотрено международными соглашениями. Это решение позволяет выполнить положения международного соглашения Российской Федерации в отношении налогообложения акцизами природного газа, поставляемого по газопроводу «Голубой поток».

**12. Налогообложение природных ресурсов.** В рамках совершенствования налогообложения добычи полезных ископаемых планируется:

- анализ практики применения НДС в отношении драгоценных и полудрагоценных камней и камнесамоцветного сырья с целью изменения существующих в настоящее время подходов к определению основных элементов налогообложения НДС при добыче драгоценных камней и камнесамоцветного сырья;

- подготовка предложений о приведении положений главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации в соответствие с нормативной правовой базой в части классификации запасов углеводородного сырья;

- проработка возможности определения объектом налогообложения НДС при добыче руд чёрных, цветных, драгоценных и радиоактивных металлов химически чистого металла, содержащегося в до-

бытой руде или в конечной продукции разработки соответствующего месторождения полезных ископаемых;

– рассмотрение целесообразности передачи региональным органам власти полномочий по установлению ставок НДС и оценке налоговой базы по видам полезных ископаемых, относящимся к общераспространённым полезным ископаемым.

**13. Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), взимаемый при добыче углеводородного сырья.** В рамках реализации мер, предусматривающих поэтапный отказ (существенное сокращение до экономически обоснованного уровня) от взимания вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты разработана реформа налогообложения добычи и экспорта нефти и нефтепродуктов, предусматривающая перенос фискальной нагрузки с экспорта на добычу нефти. Учитывая, что волатильность объёмов экспорта нефти и нефтепродуктов гораздо выше, чем объёмов добычи нефти, отказ от взимания экспортных пошлин в пользу налога, взимаемого при добыче, повысит стабильность и предсказуемость доходов федерального бюджета.

В действующее законодательство внесены изменения, предусматривающие поэтапное (в течение 3 лет) снижение размера вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты (в 1,7 раза за 3 года на нефть, и в 1,7–5 раз на нефтепродукты в зависимости от вида нефтепродуктов), сокращение ставок акциза на нефтепродукты (в 2,2 раза за 3 года) и одновременное увеличение ставки НДС на нефть (в 1,7 раза) и газовый конденсат (в 6,5 раза).

Предусматривается поэтапное сокращение ставок акциза на нефтепродукты (в 2,2 раза за 3 года), а также предоставление налоговой поддержки производителям (в виде вычетов из обязательств по уплате акциза на нефтепродукты) при реализации отдельных нефтепродуктов (бензин и ароматические углеводороды для нужд нефтехимических производств, авиационный керосин) их производителями на внутреннем рынке.

В рамках реализации комплексного плана по развитию производства сжиженного природного газа на полуострове Ямал в отношении газа горючего природного, используемого исключительно для производства сжиженного природного газа, а также газового конденсата, добываемого совместно с газом горючим природным, используемым исключительно для производства сжиженного природного газа, добываемого на участках недр, расположенных полностью или частич-

но на полуострове Гыданский в Ямало-Ненецком автономном округе, установлена ставка НДС в размере 0 %.

В целях создания условий для эффективного инвестирования в освоение нефтяных ресурсов в новых нефтегазодобывающих регионах, нерентабельность разработки которых обусловлена необходимостью создания инфраструктуры и значительными объемами капитальных вложений, непосредственно связанными с географическими и геологическими особенностями месторождений Ненецкого автономного округа и полуострова Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе до 2022 года продлены «налоговые каникулы» по НДС при добыче нефти на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Ненецкого автономного округа и полуострова Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, степень выработанности которых по состоянию на 1 января 2015 года составляет менее 5 %, и лицензии на пользование которыми выданы до 1 января 2009 года.

**14. Стимулирование инвестиций.** С 1 января 2015 года для резидентов территорий опережающего социально-экономического развития предусмотрены налоговые преференции по налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых.

Резидентам территорий опережающего развития налоговая ставка по налогу на прибыль, в части, подлежащей зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере 0 % в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором была получена первая прибыль от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

Размер налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, не может превышать 5 % в течение пяти налоговых периодов и не может быть менее 10 % в течение следующих пяти налоговых периодов.

Также таким резидентам – плательщикам налога на добычу полезного ископаемого дано право применения специального коэффициента, характеризующего территорию добычи полезного ископаемого и равного нулю, до начала применения пониженной ставки по налогу на добычу полезных ископаемых.

В частности, в течение десяти лет ставка НДС применяется с коэффициентом, характеризующим территорию добычи полезного ископаемого, и при этом коэффициент равномерно увеличивается от 0 до 1.

**15. Налоговые каникулы для малого бизнеса.** Субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, перешедших на упрощённую систему налогообложения и патентную систему налогообложения и осуществляющих деятельность в производственной, социальной и научной сферах, «налоговые каникулы» в виде налоговой ставки в размере 0 %, которые будут действовать в 2015–2018 годах.

**16. Прочие налоговые новации.** С 1 января 2015 года к налоговой базе, определяемой по доходам, полученным в виде дивидендов от российских и иностранных организаций, а также по доходам в виде дивидендов, полученных по акциям, права на которые удостоверены депозитарными расписками, установлена налоговая ставка в размере 13 %.

В связи с ростом среднего уровня цен на потребительские товары, в том числе с учётом уровня инфляции, проведена индексация (в среднем в 1,6 раза) размера государственной пошлины, которая не пересматривалась с 2009 года.

Несмотря на действенность налоговых стимулов, глубокие системные реформы в экономике такой большой страны как Россия одновременно во всех субъектах Российской Федерации проводить практически невозможно. Поэтому так велика роль стратегических прецедентов, где создаётся исключительно благоприятный режим для ускоренного развития инфраструктуры и привлечения инвестиций, в том числе и в горнодобывающие отрасли.

### III. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СНГ И ЕАЭС

#### Межгосударственное планирование в рамках Евразийского экономического союза

Важность координации форм и содержания стратегического государственного планирования между Беларусью, Казахстаном и Россией возрастает в связи с подписанием 29 мая 2014 года в Астане **Договора о Евразийском экономическом союзе**<sup>12</sup>. Раздел XIII указанного Договора предусматривает проведение согласованной макроэкономической политики, в основные направления которой входят: разработка общих принципов и ориентиров для прогнозирования социально-экономического развития государств-членов Союза; формирование единых принципов функционирования экономики и т.п. Государства-члены намерены осуществлять свою экономическую политику в рамках согласованных количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития: годовой дефицит консолидированного бюджета государственного сектора, долг сектора государственного управления, уровень инфляции в годовом выражении.

В Разделе XXIV Договора установлено, что промышленная политика в рамках Союза формируется по основным направлениям промышленного сотрудничества, утверждаемым Межправительственным советом, и осуществляется ими при консультативной поддержке и координации Комиссии ЕАЭС. Государства-члены для достижения целей осуществления промышленной политики в рамках Союза могут разрабатывать и реализовывать совместные программы развития приоритетных видов экономической деятельности для промышленного сотрудничества. Государствами-членами разрабатываются Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Союза (далее – Основные направления), утверждаемые Межправительственным советом и включающие в том числе приоритетные виды экономической деятельности для промышленного сотрудничества

---

<sup>12</sup> Внесён Президентом Российской Федерации на ратификацию Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 29 августа 2014 года.

и чувствительные товары. Комиссия ЕАЭС ежегодно проводит мониторинг и анализ результатов реализации Основных направлений, а при необходимости готовит по согласованию с государствами-членами предложения по уточнению Основных направлений.

В целях обеспечения разработки индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов Союза уполномоченные органы государств-членов до 1 июля 2015 года должны разработать и утвердить методологию формирования индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов. Высший совет Союза утвердит до 1 июля 2015 года концепцию, а до 1 июля 2016 года программу формирования общего электроэнергетического рынка Союза, предусмотрев срок выполнения мероприятий программы до 1 июля 2018 года.

Для формирования общего рынка газа Союза Высший совет утвердит до 1 января 2016 года концепцию, а до 1 января 2018 года **программу формирования общего рынка газа** Союза, предусмотрев срок выполнения мероприятий программы до 1 января 2024 года. Затем государства-члены заключат **международный договор в рамках Союза о формировании общего рынка газа**, содержащий в том числе единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, и обеспечат вступление его в силу не позднее 1 января 2025 года. По аналогичной схеме будет сформирован общий рынок нефти и нефтепродуктов.

Согласно Протоколу о проведении согласованной макроэкономической политики (Приложение 14 к Договору) участники Союза будут разрабатывать свои **официальные прогнозы социально-экономического развития** с учётом установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов; проводят согласованную макроэкономическую политику в рамках количественных значений ключевых макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития.

Комиссия Союза должна координировать проведение согласованной макроэкономической политики посредством разработки основных направлений экономического развития Союза; основных ориентиров макроэкономической политики государств-членов; совместных мер, направленных на стабилизацию экономической ситуации, в случае превышения значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития участников Союза.

Также следует отметить работу в обсуждаемом направлении в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Со-

дружества независимых государств, постоянная комиссия по экономике и финансам которой работает над проектом модельного закона «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития».

Таким образом, управляемая конвергенция систем государственного стратегического планирования участников Евразийского экономического союза является необходимым условием реализации ключевых положений Договора о Евразийском экономическом союзе и, в частности, формирования общих рынков ископаемых углеводородов и электроэнергии. Поэтому представляет интерес сопоставление систем стратегического государственного планирования участников Евразийского экономического союза, в том числе и потенциальных. Актуальность данного исследования возросла в связи с тем, что в 2014 году Казахстан и Россия эти системы обновили.

## **Государственное планирование в Республике Беларусь**

В Республике Беларусь (РБ) законы и правительственные нормативные правовые акты «второй волны» развития государственного стратегического планирования, аналогичные документам, принятым в России и Казахстане, в последние годы не принимались. Базовыми остаются: Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь», а также Постановление Совета Министров РБ от 20.08.1998 № 1321 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь"».

Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» предусматривает краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное планирование. В основе лежит стратегия устойчивого развития государства на 15 лет. Также разрабатываются основные направления социально-экономического развития страны на 10 лет и программа экономического развития на 5 лет. Кроме того, ежегодно разрабатывался план социально-экономического развития. В связи с этим формируются бюджет республики и планы регионального развития.

2 января 2012 года в Палату представителей Парламента РБ внесён проект закона «О государственном индикативном планировании

(ГИП) социально-экономического развития Республики Беларусь», разработанный Советом министров.

В систему документов ГИП входят:

**1) общереспубликанские документы**, включая комплексный прогноз научно-технологического развития Республики Беларусь, национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил Республики Беларусь, а также годовой индикативный план социально-экономического развития Республики Беларусь и прогноз важнейших параметров на последующие два года;

**2) региональные документы**, включая стратегии устойчивого социально-экономического развития областей и города Минска, годовые индикативные планы социально-экономического развития областей и города Минска и прогнозы важнейших параметров на последующие два года, стратегии устойчивого социально-экономического развития районов, городов областного подчинения, а также годовые индикативные планы социально-экономического развития районов, городов областного подчинения и прогнозы важнейших параметров на последующие два года;

**3) отраслевые документы** (в разрезе основных видов экономической деятельности), включая стратегии устойчивого развития отраслей экономики, а также годовые индикативные планы развития отраслей экономики и прогнозы важнейших параметров на последующие два года;

**4) национальные проекты.** Общереспубликанские, региональные и отраслевые документы подлежат обновлению один раз в 5 лет (документы с плановым периодом от 10 лет и больше); ежегодно (документы с плановым периодом в 3 года).

Комплексный прогноз научно-технологического развития Республики Беларусь разрабатывается сроком на 20 лет на основании решения Совета Министров РБ, определяющего порядок его разработки.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ разрабатывается сроком на пятнадцать лет на основании решения Президента РБ, определяющего порядок её разработки, с учётом комплексного прогноза научно-технологического развития РБ.

Разработку национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ осуществляет Министерство экономики РБ совместно с другими государственными органами, иными организациями и экспертами.

Комплексный прогноз научно-технологического развития РБ утверждается Советом Министров РБ не позднее чем за два года до начала планового периода.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ утверждается Президентом РБ не позднее чем за один год до начала планового периода.

Годовой индикативный план социально-экономического развития РБ и прогноз важнейших параметров на последующие 2 года разрабатываются на основании решения Совета Министров РБ, определяющего порядок их разработки, в целях реализации национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ.

Разработку годового индикативного плана социально-экономического развития РБ и прогноза важнейших параметров на последующие 2 года осуществляет Министерство экономики РБ совместно с Национальным банком РБ, Министерством финансов РБ, другими государственными органами, иными организациями и экспертами.

Стратегии устойчивого социально-экономического развития областей и города Минска разрабатываются сроком на десять лет в целях реализации национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ. Разработку осуществляют соответствующие областные исполнительные комитеты совместно с другими государственными органами, иными организациями и экспертами.

Стратегии устойчивого развития отраслей экономики разрабатываются сроком на десять лет на основании решений Совета Министров РБ, определяющих порядок их разработки, в целях реализации национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил РБ.

Разработку стратегий устойчивого развития отраслей экономики осуществляют государственные органы и иные государственные организации, реализующие государственную политику в определённой отрасли (сфере деятельности), совместно с другими государственными органами, иными организациями и экспертами.

Национальные проекты разрабатываются при необходимости решения важнейших национальных проблем социально-экономического развития, требующих межотраслевого и межрегионального взаимодействия государственных органов и иных организаций, на основании решения Президента РБ.

Национальный проект состоит из концепции национального проекта и программ национального проекта. Концепция национального проекта утверждается Президентом РБ и определяет систему научно обоснованных предложений по решению национальной проблемы социально-экономического развития, сроки реализации и порядок финансирования национального проекта. Программы национального проекта утверждаются Советом Министров РБ в целях реализации концепции национального проекта.

Данный закон об индикативном планировании в Республике Беларусь до настоящего времени не принят, но при необходимости, можно ожидать, разработка необходимого комплекта документов может быть выполнена в короткие сроки.

## **Стратегическое государственное планирование в Казахстане**

Практически одновременно с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>13</sup> в Республике Казахстан опубликован Указ Президента страны Н. А. Назарбаева<sup>14</sup>, которым внесены изменения в «Систему государственного планирования в Республике Казахстан» и утверждена новая редакция «Правил разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов, программ развития территорий».

Новая система стратегического государственного планирования Республики Казахстан начиналась с принятия «Концепции по внедрению системы государственного планирования и бюджетирования, ориентированных на результат» (Постановление Правительства Республики Казахстан от 26.12.2007 № 1297). Концепция опиралась

---

<sup>13</sup> Данный Федеральный закон отменил действие Федерального закона от 20.06.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

<sup>14</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 17.06.2014 № 840 «О внесении изменений в указы Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» и от 4 марта 2010 года № 931 "О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан"».

на ежегодное Послание Президента страны Н.А. Назарбаева народу<sup>15</sup> и Программу Правительства на 2007–2009 годы. Концепцией ставилась цель – «формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны». Для этого предлагалось обеспечить эффективную гармонизацию существующего в Республике Казахстан стратегического, экономического и бюджетного планирования; ориентировать деятельность государственных органов на достижение стратегических целей и решение ключевых задач государства, получение конкретных результатов; обеспечить переход от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному, ориентируя бюджетный процесс на прозрачное распределение бюджетных средств и максимально эффективное управление средствами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Концепция предлагала систему основных документов, выстроенных в логическую вертикаль: Стратегия «Казахстан-2030»; Макроэкономический прогноз и основные параметры фискальной политики; Стратегический план развития государственного органа и целевые программы; Государственный бюджет; Операционные планы государственных органов; Ежегодные отчёты государственных органов.

В 2008–2009 годах в Казахстане элементы новой системы государственного планирования внедрялись в центральных и местных государственных органах. Затем Президент Казахстана Н.А. Назарбаев своим Указом от 18.06.2009 № 827 утвердил «Систему государственного планирования в Республике Казахстан», которая вводилась в действие с 1 января 2010 года. При этом до утверждения главного документа – «Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года»<sup>16</sup> – запрещалась (!) разработка государственных и отраслевых программ, а также программ развития территорий.

---

<sup>15</sup> Согласно статье 44 Конституции Республики Казахстан Президент Республики Казахстан «обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики». В Российской Федерации Президент «обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (Статья 84 Конституции Российской Федерации). Президент Республики Беларусь согласно статье 84 Конституции страны обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики. Также он обращается с ежегодными посланиями к Парламенту.

<sup>16</sup> Утверждён Указом Президента Республики Казахстан от 10.02.2012 № 922.

В декабре 2012 года Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев выступил с Посланием к народу, в котором представил «Стратегию развития Республики Казахстан до 2050 года», сменившей «Стратегию развития Казахстана до 2030 года», принятую в 1997 году.

17 января 2014 года Н. А. Назарбаев обратился к народу Казахстана с очередным Посланием, в котором, в частности, отметил, что «Казахстан XXI века – страна, созданная с «нуля» всего за два десятилетия талантливым, трудолюбивым, толерантным народом!» и объявил, что к 2050 году показатель объёма ВВП на душу населения должен возрасти с 13 до 60 тысяч долларов. По результатам семи пятилеток Казахстан должен войти в тридцатку стран мира с наивысшим уровнем развития.

Программа Казахстана о вхождении к 2050 году в тридцатку самых сильных мировых экономик фактически направлена на поддержку вхождения Казахстана во Всемирную торговую организацию и в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Кандидатами на вступление в ОЭСР также являются: Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Россия, ЮАР.

В сентябре 2011 года Казахстан направил официальные письма-заявки на получение статуса постоянного наблюдателя в четырёх комитетах Организации экономического сотрудничества и развития – по индустрии, инновациям и предпринимательству, образованию, сельскому хозяйству и инвестициям. Казахстан является участником и донором Евразийской программы конкурентоспособности (ЕПК) ОЭСР, состоящей из двух субрегиональных программ – Центрально-Азиатской Инициативы (Афганистан, Кыргызстан, Таджикистан, Монголия, Туркменистан и Узбекистан) и Инициативы для стран Восточной Европы и Южного Кавказа (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина).

В январе 2015 года Премьер-министр Республики Казахстан Карим Масимов и генеральный секретарь Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Анхель Гурриа подписали в Давосе в рамках Всемирного экономического форума Меморандум о взаимопонимании между Правительством Казахстана и ОЭСР о реализации программы сотрудничества на 2015–2016 годы.

Документы стратегического планирования в Республике Казахстан подразделяются на три уровня:

Документы первого уровня, определяющие долгосрочное развитие страны с ключевыми приоритетами и ориентирами:

- Стратегия развития Казахстана до 2050 года;

- Стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет;
- Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны;

- Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан.

Документы второго уровня, определяющие стратегию развития сфер (отраслей):

- Прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- государственные программы на 5–10 лет;
- отраслевые программы.

Документы третьего уровня, определяющие пути достижения документов первого и второго уровней на основе их декомпозиции:

- стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- программы развития территорий на 5 лет;
- стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний с участием государства в уставном капитале (далее – национальные компании).

Аналогичную структуру должны иметь целевые индикаторы и показатели.

Основой для разработки и корректировки документов Системы государственного планирования, в том числе формирования бюджета на предстоящий плановый период в Казахстане, являются: **ежегодное Послание Президента к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики**, а также концепции, доктрины и поручения Президента Казахстана. Концепция отражает видение развития определённой сферы, отрасли, обоснование соответствующей государственной политики и включает основные принципы и общие подходы этой политики. Доктрина определяет систему воззрений, совокупность политических принципов по определённому вопросу. Порядок разработки концепций и доктрин определяется Правительством по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан.

**Стратегический план развития** Республики Казахстан утверждается Президентом страны. Контроль за реализацией Стратегического плана осуществляется Администрацией Президента Республики Казахстан.

**Прогнозная схема территориально-пространственного развития** страны на соответствующий период разрабатывается для реализации Стратегического плана развития, утверждается Президентом Казахстана и содержит основные принципы и задачи рационального

размещения производительных сил, транспортно-коммуникационной, социальной и другой инфраструктуры, расселения населения страны в разрезе регионов для обеспечения устойчивого развития страны.

**Стратегия национальной безопасности**, утверждаемая Президентом Казахстана, определяет основные проблемы и угрозы, стратегические цели и целевые индикаторы, задачи и показатели результатов в области обеспечения национальной безопасности, а также критерии обеспечения национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности разрабатывается на среднесрочный (на 5 лет) или долгосрочный (свыше 5 лет) периоды.

**Прогноз социально-экономического развития** разрабатывается ежегодно на скользящей основе на пятилетний период с учётом вышестоящих документов Системы государственного планирования и Послания Президента Казахстана.

**Государственные программы** разрабатываются на 5-10 лет в целях реализации вышестоящих документов Системы государственного планирования и являются документами межсферного и межведомственного характера, определяющими цели, задачи и ожидаемые результаты по приоритетным стратегическим направлениям развития страны с указанием необходимых ресурсов. Перечень государственных программ и сами государственные программы утверждаются Президентом Казахстана. Для реализации государственных программ Правительство РК по согласованию с Администрацией Президента Казахстана утверждает план мероприятий по их реализации.

**Отраслевые программы** разрабатываются центральными государственными органами на среднесрочный и долгосрочный периоды в реализацию вышестоящих документов Системы государственного планирования в целях решения важных задач межотраслевого и межведомственного характера. Утверждение, мониторинг и контроль выполнения отраслевых программ осуществляет Правительство Казахстана.

**Стратегические планы государственных органов** определяют стратегические направления, цели, задачи, показатели результатов деятельности государственного органа, включают взаимоувязанные с ними бюджетные программы с объёмами финансирования. Для реализации стратегического плана государственный орган ежегодно разрабатывает операционный план, содержащий конкретные действия государственного органа в текущем финансовом году, увязанные по ресурсам, ответственным исполнителям и срокам осуществления

мероприятий по достижению целей, задач и показателей результатов стратегического плана.

**Программа развития территории** разрабатывается на пятилетний период на основе вышестоящих документов Системы государственного планирования на уровне области, города, района; содержит основные направления, цели, задачи развития региона, ожидаемые результаты с указанием их показателей, необходимые ресурсы.

В Казахстане национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании разрабатывают стратегии своего развития сроком на 10 лет на основе вышестоящих документов Системы государственного планирования.

**Стратегии развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний** определяют их стратегические направления, цели и показатели результатов деятельности и разрабатываются с учётом **стратегий развития юридических лиц**, акции (доли участия) которых предоставляют право национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, национальным компаниям определять решения, принимаемые данными юридическими лицами. Указанные стратегии согласовываются с уполномоченным органом по государственному планированию на соответствие целям, задачам и бюджетным параметрам, изложенным в вышестоящих документах Системы государственного планирования, и утверждаются Правительством Республики Казахстан. В целях реализации стратегий разрабатываются планы развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний сроком на 5 лет. Оценка реализации стратегий осуществляется уполномоченным органом по государственному планированию в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

### **Модельный закон СНГ о стратегическом прогнозировании и планировании**

В отличие от Европейского союза модельные законы, принимаемые международными организациями, такими как Содружество Независимых Государств или Евразийское экономическое сообщество, не являлись обязательными к транспонированию в национальные законодательства, однако они были полезны для унификации терминологии и выработки правовых норм на согласованной концептуальной основе.

**Модельный закон Содружества Независимых Государств «О стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития»** (далее – Модельный закон) был принят Межпарламентской Ассамблеей СНГ 28 ноября 2014 года № 41-10, то есть, после принятия аналогичных законов в Республике Казахстан и Российской Федерации. Но, несмотря на это, он существенно отличается от законов, действующих в странах Евразийского экономического союза. Первая особенность рассматриваемого Модельного закона состоит в том, что важнейшим условием перехода государства к устойчивому безопасному развитию является единство процессов социально-экономического и биосферно-экологического развития. До настоящего времени практика государственного стратегического планирования не включала биосферно-экологическое развитие наряду с развитием социально-экономическим.

Статья 2 даёт определения основных понятий, используемых в Модельном законе. В отличие от Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Модельный закон определяет «планирование» как целеполагание на основе прогнозирования и разработки концепции достижения намеченных целей на основе определения способов, ресурсов, источников финансирования, сроков исполнения и ответственных исполнителей. При этом «прогнозирование» определяется как разработка прогнозов и вероятностного представления о предельных состояниях объекта (или явления) на основе анализа прошлого и текущего состояний, существующих тенденций с учётом возможного управления течением событий в будущем.

Модельный закон использует понятие «индикативное планирование», которое отсутствует в российском законе. В законодательстве Казахстана применяются понятия «стратегическое» и «операционное» планирование. Индикативное планирование направлено на координацию деятельности хозяйствующих субъектов и государственных органов власти, ориентированное на краткосрочный и среднесрочный периоды; основано на системе балансов и обобщающих показателей (индикаторов, имеющих рекомендательный характер), является информационно-алгоритмической основой организации государственного управления в процессе осуществления национальных программ и проектов и предназначено для их сбалансированной увязки друг с другом в соответствии с возможностями экономического обеспечения их выполнения. Индикативному планированию сопутствует директивное планирование, которое применяется для планирования

в области обеспечения национальной безопасности и военного строительства. Однако Модельный закон не определяет какое прогнозирование и планирование является стратегическим. Таким образом, понятийный аппарат всех рассматриваемых законов о стратегическом планировании нельзя признать полным. Упоминание в начале Модельного закона о биосферно-экологическом развитии также не стало основанием для определения этого термина в статье 2.

Статья 4 Модельного закона определяет составляющие части системы государственного стратегического прогнозирования и планирования. Прежде всего, отмечается необходимость учёта в методологии государственного стратегического прогнозирования и планирования взаимосвязи и взаимозависимости развития национальной и мировой экономики.

В структуру системы государственного стратегического прогнозирования и планирования закон включает участников и документы.

К участникам государственного стратегического прогнозирования и планирования Модельный закон относит:

- президента (главу государства);
- парламент (законодательный орган государственной власти);
- счётную палату (Счётный комитет, финансово-контрольный орган государственной власти);
- правительство (исполнительный орган государственной власти);
- национальный банк (Центральный банк);
- общественные и научные организации;
- субъекты естественных монополий;
- государственные корпорации;
- территориальные и отраслевые органы управления;
- исполнителей, ответственных за реализацию содержания документов государственного стратегического прогнозирования и планирования.

Модельный закон перечисляет следующие документы государственного стратегического прогнозирования и планирования:

- прогноз научно-технологического развития на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического и биосферно-экологического развития на долгосрочный период;
- концепцию долгосрочного социально-экономического и биосферно-экологического развития;
- долгосрочную бюджетную стратегию;

- отраслевые документы стратегического прогнозирования и планирования на долгосрочный период;
- стратегии социально-экономического и биосферно-экологического развития регионов и отдельных территорий;
- государственные целевые программы;
- схемы территориального планирования;
- основные направления деятельности правительства государства на среднесрочный период;
- прогноз социально-экономического и биосферно-экологического развития государства на среднесрочный период;
- индикативные планы на среднесрочный период – директивные для государственного сектора, ориентировочные (рекомендательные) для частного и общественного секторов;
- иные документы, соответствующие требованиям, установленным законом, решение о разработке которых принято президентом (главой государства) либо правительством государства.

Статья 6 Модельного закона посвящена порядку разработки документов стратегического прогнозирования и планирования по основным направлениям государственной политики и отраслям народного хозяйства. Главную роль в информационном обеспечении стратегического прогнозирования и планирования закон отводит национальным органам статистики. Стратегическое целеполагание осуществляется на основе решений президента (главы государства) и правительства государства, содержащих цели и приоритетные направления научно-технологического развития, в первую очередь в виде прогноза научно-технологического развития на долгосрочный период.

На основании прогноза научно-технологического развития разрабатывается прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период. Далее должна разрабатываться концепция устойчивого безопасного развития государства. Она разрабатывается на основе прогнозов социально-экономического и биосферно-экологического развития. Однако порядок разработки прогноза биосферно-экологического развития в законе не упоминается. Концепция устойчивого безопасного развития государства разрабатывается также на основе послания президента (главы государства) национальному парламенту, иных актов президента и правительства, содержащих основные направления и цели государственной политики с учётом положений стратегии национальной безопасности.

Долгосрочная бюджетная стратегия разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития государства на долгосрочный период, концепции долгосрочного социально-экономического развития, бюджетного послания президента (главы государства) и иных актов в целях финансового обеспечения реализации установленных приоритетов и достижения целей социально-экономического развития.

Отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период разрабатываются в целях обеспечения реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития на основе прогноза научно-технологического развития и прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период. Отраслевые документы стратегического планирования служат основой для разработки целевых программ и схем территориального планирования, а также плановых и программных документов субъектов естественных монополий.

Стратегии социально-экономического развития регионов и отдельных территорий разрабатываются на основе прогноза социально-экономического развития государства на долгосрочный период в территориальном и временном разрезе мероприятий, предусмотренных долгосрочными отраслевыми документами стратегического планирования, стратегиями социально-экономического развития регионов государства на долгосрочный период, а также плановыми и программными документами крупных компаний, контролируемых государством, в том числе субъектов естественных монополий. Схемы территориального планирования государства разрабатываются в целях пространственного отображения стратегий социально-экономического и биосферно-экологического развития регионов и отдельных территорий, отраслевых документов стратегического планирования на долгосрочный период.

Государственные целевые программы разрабатываются в целях реализации концепции долгосрочного социально-экономического и биосферно-экологического развития на основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период, отраслевых документов стратегического планирования на долгосрочный период с учётом стратегий социально-экономического развития регионов и отдельных территорий и схем территориального планирования государства.

Индикативные планы на среднесрочный и краткосрочный периоды разрабатываются в соответствии с основными направлениями деятель-

ности правительства государства на среднесрочный период и с проектом бюджета на соответствующий период (финансовым планом).

Статья 7 устанавливает, что документы государственного стратегического прогнозирования и планирования после разработки правительством, обсуждения с научным экспертным сообществом и общественными организациями «подлежат принятию национальным парламентом и утверждению президентом (главой государства) в соответствии с законом, регламентирующим порядок обсуждения и принятия документов государственного стратегического прогнозирования и планирования социально-экономического развития».

Принципиально важным разделом стратегического планирования является контроль, отчётность и корректировка документов. Модельный закон устанавливает, что ответственные за реализацию стратегических документов исполнители должны представлять национальному парламенту в установленные контрольные и отчётные сроки отчёты о достижении поставленных целей. Отчёты считаются основой для непрерывного прогнозирования и планирования социально-экономического развития государства. Стратегический контроль достижения поставленных целей осуществляют: Счётная палата и президент (глава государства). Достижение целей оценивается по параметрам эффективности, результативности и оптимальности полученных результатов.

Основные задачи стратегического контроля:

- оценка качества прогнозирования, планирования и программирования;
- оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе государственного стратегического прогнозирования и планирования;
- оценка возможности и степени достижения целей социально-экономического развития государства;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития государства;
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования всей системы государственного стратегического прогнозирования и планирования.

В целях обеспечения эффективности функционирования системы государственного стратегического прогнозирования и планирования на основе документов государственного стратегического прогнози-

рования и планирования, разрабатываемых центральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти регионов, а также иными участниками процесса государственного стратегического прогнозирования и планирования, формируется единая информационная база, содержащая сведения о концепциях, прогнозах, стратегиях и программах социально-экономического развития государства и его регионов, – реестр документов государственного стратегического прогнозирования и планирования.

Рассмотренный Модельный закон СНГ нельзя считать полным алгоритмом стратегического планирования и прогнозирования. Он не согласован с бюджетным законодательством, что делает такой закон неработоспособным в принципе. Именно из-за неверного выбора формата закона он не может стать рабочим нормативно-правовым актом. Чтобы в этом убедиться, достаточно сравнить его с Бюджетным кодексом, который, по сути, является ресурсной частью планирования социально-экономического развития. Поэтому, если задачу государственного планирования (а она должна включать части: информационно-аналитическую, стратегическую, директивную, индикативную, операционную, контрольную) ставить адекватно, то центральный нормативно-правовой акт должен иметь формат кодекса, который условно можно назвать Плановым кодексом. Всё это важно учесть в период разработки правовой базы Евразийского экономического союза. В связи с этим полезно рассмотреть и сравнить подходы договоров о функционировании Европейского союза и о Евразийском экономическом союзе.

## **Договор о Евразийском экономическом союзе**

29 мая 2014 года в Астане руководители Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан подписали Договор о Евразийском экономическом союзе. Единое экономическое пространство должно обеспечить свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов. Во взаимной торговле товарами государства-члены не будут применять ввозные и вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, за исключением предусмотренных Договором случаев.

На таможенной территории Союза применяется единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза, утверждаемые Комиссией и являющиеся инструментами торговой политики Союза.

В целях эффективного использования потенциала топливно-энергетических комплексов государств-членов, а также обеспечения национальных экономик основными видами энергетических ресурсов (электроэнергия, газ, нефть и нефтепродукты), государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику, осуществляют поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов в соответствии с международными договорами, с учётом обеспечения энергетической безопасности, исходя из следующих основных принципов:

- обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы;
- обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов;
- отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;
- обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов;
- обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов;
- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов;
- гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

В целях эффективного использования совокупного энергетического потенциала и оптимизации межгосударственных поставок энергетических ресурсов уполномоченные органы государств-членов разрабатывают и согласовывают:

- индикативный (прогнозный) баланс газа Союза;
- индикативный (прогнозный) баланс нефти Союза;
- индикативные (прогнозные) балансы нефтепродуктов Союза.

Государства-члены осуществляют поэтапное формирование общего рынка газа Союза, для этого они разрабатывают **концепцию и программу формирования общего рынка газа Союза** и на основе указанных документов заключают **международный договор о формировании общего рынка газа**. Стороны в пределах имеющихся технических возможностей, свободных мощностей газотранспортных систем с учётом согласованного индикативного (прогнозного) баланса газа Союза и на основании гражданско-правовых договоров обеспечивают беспрепятственный доступ хозяйствующих субъектов других государств-членов к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов, для транспортировки газа на основе единых принципов.

Договор ограничивает полномочия Евразийской Комиссии в сфере энергетики наблюдением за выполнением раздела об общем энергетическом рынке.

Государствами-членами разрабатываются **основные направления промышленного сотрудничества в рамках Союза**, утверждаемые Межправительственным советом и включающие в том числе приоритетные виды экономической деятельности для промышленного сотрудничества и чувствительные товары. Евразийская Комиссия ежегодно проводит мониторинг и анализ результатов реализации основных направлений и при необходимости готовит по согласованию с государствами-членами предложения по уточнению основных направлений.

В целях обеспечения разработки индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов Союза, способствующих эффективному использованию совокупного энергетического потенциала и оптимизации межгосударственных поставок топливно-энергетических ресурсов, уполномоченные органы государств-членов **до 1 июля 2015 года** разрабатывают и утверждают **методологию формирования индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов**.

В целях формирования общего рынка газа Союза Высший совет утвердит **до 1 января 2016 года концепцию, а до 1 января 2018 года программу формирования общего рынка газа** Союза, предусмотрев срок выполнения мероприятий программы **до 1 января 2024 года**.

По завершении выполнения мероприятий программы формирования общего рынка газа Союза государства-члены заключат **международный договор о формировании общего рынка газа Союза**, содержащий в том числе **единые правила доступа к газотранспортным**

**системам**, расположенным на территориях государств-членов, и обеспечат вступление его в силу **не позднее 1 января 2025 года**.

Договор о ЕАЭС уделяет большое внимание формированию и соблюдению общих принципов и правил конкуренции (Приложение № 19 к Договору).

На товарных рынках, не находящихся в состоянии естественной монополии, участники вправе в исключительных случаях (чрезвычайные ситуации, стихийные бедствия, соображения национальной безопасности) вводить государственное ценовое регулирование. В качестве временной меры государства-члены могут вводить государственное ценовое регулирование на отдельные виды социально значимых товаров на отдельных территориях на определённый срок в порядке, предусмотренном законодательством государств-членов. Общий срок применения, предусмотренного настоящим пунктом государственного ценового регулирования по одному виду социально значимого товара на отдельной территории, не может превышать 90 календарных дней в течение 1 года. Продление этого срока может осуществляться по согласованию с Комиссией.

Ограничения на ценовое регулирование не применяются к государственному ценовому регулированию всех услуг, включая услуги субъектов естественных монополий, а также к сфере государственных закупочных и товарных интервенций. Ограничения также не применяются к случаям государственного ценового регулирования на природный газ, сжиженный газ для бытовых нужд, электрическую и тепловую энергию, топливо твёрдое, керосин для бытовых нужд, нефтепродукты и некоторые другие товары.

Протокол № 20, являющийся приложением к Договору, направлен на создание правовых основ для применения единых принципов и общих правил регулирования деятельности субъектов естественных монополий государств-членов Евразийского экономического союза. В приложении к протоколу приводятся сферы естественных монополий в государствах-членах Союза, в частности, для Российской Федерации:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- услуги по передаче электрической энергии;
- услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- железнодорожные перевозки;
- транспортировка газа по трубопроводам;

- услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах;
- услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;
- услуги по передаче тепловой энергии;
- водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры;
- услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей;
- ледокольная проводка судов в акватории Северного морского пути;
- протокол № 22 к Договору о ЕАЭС «О правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики» определяет основы сотрудничества в газовой сфере, принципы и условия обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики, для удовлетворения потребностей государств-членов.

Государства-члены намерены осуществлять поэтапное формирование общего рынка газа Союза, а также обеспечивать доступ к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам государств-членов, исходя из следующих основных принципов:

- неприменение во взаимной торговле ввозных и вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение);
- первоочередное обеспечение внутренних потребностей в газе государств-членов;
- цены и тарифы на услуги по транспортировке газа для удовлетворения внутренних потребностей государств-членов устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов;
- унификация норм и стандартов на газ государств-членов;
- обеспечение экологической безопасности;
- информационный обмен на основе информации, включающей в себя сведения о внутреннем потреблении газа.

Условием обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам государств-членов считается реализация государствами-членами комплекса мер, включающего в себя следующие мероприятия:

- создание системы информационного обмена на основе информации, включающей в себя сведения о внутреннем потреблении газа;
- создание механизмов для подготовки индикативных (прогнозных) балансов;
- унификация норм и стандартов на газ государств-членов;
- поддержание рыночных цен, обеспечивающих коммерческую рентабельность продажи газа на территориях государств-членов.

Формирование Евразийским экономическим сообществом общего рынка газа, безусловно, окажет существенное влияние на разработку и осуществление проектов в сфере хранения и транспортировки газа, газопереработки и газохимии.

Другим примером того, как международные соглашения, направленные на экономическую интеграцию, влияют на содержание документов государственного стратегического планирования, может служить **«Соглашение об ассоциации между Европейским союзом и государствами-членами Европейского союза, с одной стороны, и Украиной, с другой стороны»**, которое заменило действовавшее ранее «Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве между Европейскими сообществами и Украиной». Текст Соглашения об ассоциации был подготовлен ещё в ноябре 2011 года, в ноябре 2013 года подписание было отложено по инициативе руководства Украины, но в 2014 году Соглашение было подписано в два этапа – сначала его политическая часть, а затем экономическая. Соглашение ратифицировано украинской стороной в сентябре 2014 года. Ратификация странами-членами Европейского союза и Европейским парламентом на момент написания данной книги не была завершена. Нельзя не отметить ту важную роль, которую в государственном стратегическом планировании играют международные соглашения, подобные рассматриваемому. Действительно, Соглашение об ассоциации является классическим стратегическим документом, который, во-первых, содержит главную стратегическую цель – соответствие страны требованиям, предъявляемым к вступающим в Европейский союз; во-вторых, включает перечень стратегических задач, в основном в области законодательства и деятельности государственных институтов, решение которых необходимо для достижения главной стратегической цели. Евросоюз заключил уже около **30 соглашений об ассоциации**. Эти соглашения существенно различаются по объёму и содержанию. Например, Соглашение об ассоциации Европейских сообществ с Турцией в 30 раз меньше по объёму, чем аналогичное соглашение с Украиной. И если первое

содержит общеполитические формулировки, то второе – конкретные положения, юридически обязывающие Украину включить в национальное законодательство те или иные правовые нормы. Более того, в соглашении с Украиной подчёркивается приоритет международных соглашений над национальным законодательством Украины и даже над положениями Соглашения об ассоциации. В частности, в рамках Энергетического сообщества Украина обязана выполнять свод энергетических законов Евросоюза, который может изменяться по составу и содержанию, входящих в него документов. В прежние времена такой правовой акт называли бы актом о капитуляции.

Для решения стратегических задач Соглашения об ассоциации разрабатывается правительственный План действий по его имплементации. Это объёмный стратегический документ. План имплементации Соглашения об ассоциации ЕС и Украины, утверждённый Кабинетом министров Украины от 17.09.2014 № 847-г, содержит 488 пунктов, исполнение которых, можно не сомневаться, будет тщательно контролироваться сторонами. Этот план тематически сегментируется по вопросам имплементации каждого документа, а это, как правило, нормативно-правовой акт Европейского союза, на который опираются положения Соглашения.

Адаптация чужой стратегии, прошедшей определённую проверку практикой, менее сложная задача, чем разработка собственной стратегии и тщательное прогнозирование развития при различных политических сценариях. Но политическая франшиза не срабатывает автоматически, а в многообразном мире порой не срабатывает настолько, что ошибки в одних случаях приходится корректировать с помощью государственных институтов насилия, а в других – мириться с потерей темпов развития. Подтверждением этому являются проблемы, возникающие у стран – участников Энергетического сообщества, которым приходится изыскивать средства в ущерб собственной социальной политике для реализации документов энергетической стратегии Европейского союза без возможности влиять на их содержание и принятие.

## **IV. ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

### **Энергетические стратегии как документы стратегического планирования**

Энергетические стратегии стран, являющихся крупными потребителями энергетических ресурсов, содержат стратегические цели обеспечения устойчивого импорта и транзита энергоносителей на приемлемых условиях. Указанные стратегические цели при этом увязываются с внешнеполитическими целями обеспечения политической лояльности стран-поставщиков и транзитеров странам-потребителям. В частности, Евросоюз реализует стратегию компенсации своей подавляющей зависимости от импорта нефти, газа и угля политической зависимостью стран-экспортёров от Евросоюза в рамках международных инициатив, партнёрств и сообществ. Развитые страны критически зависимы от поставок нефти, поэтому нефтяные внешнеполитические стратегии реализуются ими с применением всего спектра инструментов. Одним из таких инструментов является Международное энергетическое агентство (МЭА), созданное Организацией экономического сотрудничества и развития. В МЭА входят 29 стран мира. Необходимым, но не достаточным условием принятия в организацию является членство в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Участнику МЭА также необходимо: иметь запас нефти в объёме примерно в 25 % от чистого импорта нефти за прошлый год; участвовать в механизме быстрого реагирования на прерывание поставок нефти (CERM); выполнять программу 10-процентного сокращения потребления нефти; иметь законодательство и соответствующие институты для сбора информации о деятельности нефтяных компаний, находящихся в юрисдикции данной страны. При голосовании по ряду вопросов число голосов страны-участницы пропорционально объёму потребляемой нефти, поэтому большинство голосов в МЭА принадлежит США, Японии, Германии.

В настоящее время Международное энергетическое агентство является одной из самых авторитетных организаций в области прогнозирова-

ния и оценки сценариев развития мировой и региональной энергетики. Агентство вырабатывает рекомендации и внедряет их путём распространения информации, проведением образовательных и тренировочных мероприятий. Рекомендации транслируются в области официальной и общественной дипломатии, массовой информации и часто становятся фундаментом национальных энергетических стратегий.

Наиболее известны долгосрочные энергетические прогнозы Международного энергетического агентства World Energy Outlook, издаваемые ежегодно, а также страновые обзоры по энергетике и энергетической эффективности. В 2014 году были выпущены обзоры по России, Европейскому Союзу, США. 13 апреля 2015 года МЭА совместно с INOGATE опубликовало сводный обзор по энергетической политике стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Это странным образом совпало с вводом странами ОЭСР экономических санкций в отношении России и беспрецедентным политическим и информационным нажимом на неё, активизацией Восточного партнёрства ЕС и созданием Южного газового коридора.

#### **Справка:**

INOGATE – долгосрочная программа технической помощи в сфере энергетики, финансируемая Европейским союзом, запущена в 1996 году и функционирует в рамках Бакинской инициативы и Восточного партнёрства. Программа INOGATE сотрудничает с 11 странами-партнёрами в целях сокращения их зависимости от ископаемых видов топлива и импорта энергоносителей, повышения безопасности энергоснабжения и смягчения изменения климата в целом.

Страны-партнёры INOGATE находятся в трёх географических регионах, в каждом из которых функционирует региональный секретариат INOGATE:

- Восточная Европа: Беларусь, Молдова и Украина с секретариатом в Киеве;
- Кавказ: Армения, Азербайджан и Грузия с секретариатом в Тбилиси;
- Центральная Азия: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан с секретариатом в Ташкенте.

Программа INOGATE преследует 4 цели:

- Конвергенция энергетических рынков на основе принципов внутреннего энергетического рынка ЕС с учётом особенностей стран-партнёров.

– Повышение энергетической безопасности путём решения вопросов экспорта/импорта энергоносителей, диверсификации поставок, транзита энергоносителей и спроса на энергоносители.

– Поддержка развития устойчивой энергетики, включая повышение энергоэффективности, развитие возобновляемых источников энергии и управление спросом.

– Привлечение инвестиций в энергетические проекты общего и регионального интереса.

Программой INOGATE управляют Европейская комиссия и министерства, отвечающие за энергетику в каждой из стран-партнёров.

Выпуск обзора по странам, опоясывающим Россию с востока и юга, не случаен. Безусловно, он является одним из документов стратегического планирования стран ОЭСР и, следовательно, частью их национальных стратегий. Рекомендации, предлагаемые в этом документе МЭА странам Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии, убедительно свидетельствуют о безусловном продвижении через ОЭСР в указанные регионы принципов «третьего энергетического пакета» Евросоюза с предложением передачи ему права разработки общей стратегии и правил функционирования энергетических рынков. Это хорошая иллюстрация компенсации нетто-импортёрами зависимости от поставщиков и транзитёров энергоносителей через укрепление политической и организационной зависимости поставщиков от импортёров. Кстати, буквально в самом начале политической дестабилизации в странах Южного Средиземноморья Евросоюз выступил с предложениями о создании Средиземноморского энергетического сообщества на тех же принципах.

Ниже приводятся некоторые рекомендации МЭА следующим странам: Армении, Азербайджану, Беларуси, Грузии, Казахстану, Кыргызстану, Молдове, Таджикистану, Туркменистану, Украине и Узбекистану.

Данные рекомендации были подготовлены и опубликованы сразу после политического переворота в Украине и введения странами ОЭСР санкций в отношении России.

### **Рекомендации:**

1. Подготовить стратегии устойчивой энергетики с горизонтом до 2030 и 2050 годов.

2. Обеспечить сбор данных для целей стратегического планирования и мониторинга энергоснабжения. Рассмотреть вопрос о создании

аналитического центра для интерпретации данных статистики и осуществления моделирования сценариев развития энергетики.

3. Обеспечить прозрачность и верховенство закона в энергетических отраслях.

4. Повышать энергетическую безопасность известными мерами, в том числе диверсификацией поставок энергоресурсов и расширения взаимосвязей с соседними странами.

5. Стимулировать инвестиции в инфраструктуру созданием привлекательного бизнес-климата, справедливой нормативно-правовой базы и ценовых стимулов.

6. Разработать механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с прерыванием снабжения нефтью, газом, электроэнергией.

7. Продолжить разработку эффективной модели энергетического рынка, создать для его формирования необходимый нормативно-правовой режим (на основании законодательства Евросоюза, там, где возможно), устранить нормативные и торговые барьеры.

8. С целью содействия региональной интеграции энергетических рынков, активно обсуждать с соседними государствами создание общего энергетического рынка.

9. В контексте новой структуры энергетических рынков укреплять компетенцию и независимость национальных энергетических регуляторов, усилить меры по обеспечению интересов потребителей путём создания специального органа при регуляторе с акцентом на распределение природного газа.

10. Сформировать сбалансированную нормативно-правовую базу для содействия развитию возобновляемых источников энергии и их интеграции в распределительные сети.

11. Разрабатывать и осуществлять планы по повышению энергоэффективности с принятием действенных мер по стимулированию экономии энергии.

12. Поддерживать открытые, стабильные, предсказуемые, справедливые и прозрачные инвестиционные программы с чёткими правилами закупок и чёткими процедурами доступа к рынкам. Создание государственного органа – «одного окна» по управлению всеми инвестициями.

13. Поощрять и мобилизовывать инвестиции в энергетическую инфраструктуру, что потребует привлекательного бизнес-климата, конкурентоспособной и справедливой нормативно-правовой базы

и рыночных ценовых стимулов. Также для данной цели укреплять верховенство закона и повышения прозрачности. **Реализация положений Договора Энергетического сообщества будет способствовать укреплению инвестиций.**

## Энергетическая статистика JODI

Сценарии для российских прогнозов социально-экономического развития разрабатываются с учётом предполагаемых цен на нефть. В ряде государственных прогнозов и программ нередко ссылки на материалы Международного энергетического агентства, Администрации энергетической информации Министерства энергетики США и крупных нефтегазовых компаний, например, ВР. Очевидно, государственное стратегическое планирование развития экономики, равно как и реализацию стратегических планов, невозможно осуществлять без надёжных данных энергетической статистики, но данных национальной статистики недостаточно, так как мировые энергетические рынки если не глобализованы, то, как минимум, взаимозависимы. Ситуация на энергетических рынках реальных товаров или производных финансовых инструментов немедленно транслируется на валютные и фондовые рынки, в область международных отношений, что, в свою очередь, оказывает дополнительное воздействие на энергетические рынки. Поэтому в моделях стратегического прогнозирования и планирования модуль энергетики является одним из самых сложных, а параметры энергетических рынков обуславливают наибольшую вариативность экономических прогнозов.

В настоящее время страны мира и организации регионального экономического сотрудничества активно сотрудничают в области статистики, в частности, в рамках Организации Объединённых Наций, Международного энергетического агентства, Европейского союза. Можно особо отметить, как пример глубокой интеграции в области энергетической статистики, международную инициативу JODI создания совместной базы данных по нефти, которая осуществляется в целях улучшения качества и прозрачности глобального обеспечения нефтью и нефтепродуктами. JODI поддержана Международным энергетическим форумом, Организацией Азиатско-Тихоокеанского сотрудничества (АПЕС), Статистическим бюро Евросоюза (Eurostat), Международным энергетическим агентством (IEA), Латиноамериканской энергетической организацией (OLADE), Организацией стран-

экспортёров нефти (ОПЕК), Департаментом статистики Организации Объединённых Наций (UNSD).

Сегодня в JODI участвуют более 90 стран мира, занимающих 90 % мирового рынка нефти. В базе данных JODI представлены: спрос, добыча, запасы по следующим видам нефтепродуктов – сырая нефть с газовым конденсатом, бензин, керосин, дизельное топливо, мазут, LPG и другие нефтепродукты (нафта, парафин, битумы, нефтяной кокс и др.). О создании JODI было объявлено в 2001 году. С ноября 2005 года базу данных открыли для всех пользователей. Штаб-квартира базы данных размещается в Эр-Рияде (Саудовская Аравия). В 2009 году инициатива была расширена данными по газу и в 2014 году эти данные также стали доступны для всех пользователей. Также в 2014 году к JODI присоединился Форум стран-экспортёров газа.

С 2006 года началась работа над расширением JODI с целью сбора данных по природному газу, что было обусловлено нарастающей тенденцией к глобализации его рынков, по причине планирования и реализации международных трубопроводных газотранспортных проектов, а также быстрого роста доли торговли природным газом в сжиженном состоянии в общем объёме его продаж. В 2009 году было принято решение о начале ежемесячного сбора данных по общему вопроснику. В 2010, 2012 и 2013 годах проводились международные конференции по отработке механизма сбора данных и вопросника. В мае 2014 года на специальной пленарной сессии 14-го Международного энергетического форума в Москве была официально запущена база данных по природному газу. Методическое руководство по сбору данных разрабатывалось Департаментом статистики Организации Объединённых Наций в сотрудничестве с другими участниками JODI. После полномасштабного запуска система ежемесячного сбора данных будет охватывать 80 % мировых рынков природного газа. Система JODI-Gas будет включать данные о производстве, потреблении, экспорте, импорте и запасах газа. Методическое руководство основывается на Рекомендациях по энергетической статистике (IRES), одобренных в 2011 году Комиссией по статистике ООН. Определения были уточнены и доработаны Рабочей группой Интерсекретариата по энергетической статистике (InterEnerStat). InterEnerStat – это международная информационная площадка, поддерживаемая крупнейшими мировыми производителями и потребителями энергетической статистики. Её цель – координировать свои действия и выработать единые термины, определения и методологии. Методическое руководство содержит

вопросник для предоставления данных, основные определения, информацию об источниках природного газа, единицы измерения для природного газа, методы проверки данных и повышения их качества, информацию о наилучшей практике в области сбора данных по газу, описание базы данных JODI-Gas.

Вопросник JODI-Gas является табличной формой, заполняемой респондентами для ежемесячного предоставления данных по природному газу. Используются следующие единицы измерения: тысячи метрических тонн, тераджоули (высшее удельное энергосодержание), миллионы кубических метров (+15°C, 760 мм рт. ст.). Для предоставления данных о сжиженном природном газе дополнительно указывают коэффициент пересчёта из метрических тонн в кубические метры.

Форма содержит данные о производстве (добытого или полученного из иных источников) природного газа, его импорте и экспорте, запасах на момент окончания отчётного срока, об изменении запасов за отчётный период, а также полном внутреннем потреблении за отчётный период. Данные представляются в формате таблиц Excel до 25 числа текущего месяца за предыдущий месяц. На 14-м Международном энергетическом форуме на уровне министров в Москве (15–16 мая 2014 года) Российская Федерация и Иран, как организаторы мероприятия сделали совместное заявление, в котором в частности предложили расширить базу данных JODI данными для всех значимых источников энергии, включая данные о природных запасах энергоносителей и о направлениях энергетических политик. Формирование единой международной системы сбора, хранения и распространения данных по энергетике, основанной на общих подходах и сотрудничестве, является базовой стратегической линией для разработки эффективных государственных стратегий, включающих инвестиционные и энергетические стратегии, сбалансированные на международном уровне.

Россия в отношении сбора данных мировой энергетической статистики и моделирования долгосрочного развития энергетики существенно уступает мировым центрам энергетической статистики. Это не позволяет достаточно оперативно и с приемлемой точностью, а также с учётом большого числа факторов и вариаций их значений, оценивать последствия принятия тех или иных решений, траекторий достижения тех или иных стратегических целей. Создание государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса до настоящего времени не завершено. И пока не ясно, насколько она будет соответствовать требованиям к формированию долгосрочных

прогнозов развития энергетики. С другой стороны, формирование долгосрочных и среднесрочных стратегических прогнозов социально-экономического развития невозможно, во-первых, без надёжной статистики и данных о производственных планах основных участников сырьевых рынков, а, во-вторых, без надёжных постоянно развивающихся и непрерывно верифицируемых математических моделей прогнозирования социально-экономического развития с глубоким дифференцированием по продуктам и потребностям. К сожалению, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» эти вопросы практически не прописаны.

## **Энергетическая стратегия России**

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года была принята в 2009 году, то есть, разрабатывалась и принималась в период мирового финансового кризиса.

В январе 2014 года по поручению Министерства энергетики Российской Федерации Институтом энергетической стратегии совместно с Институтом энергетических исследований РАН и Аналитическим центром Правительства России были представлены «Основные положения энергетической стратегии до 2035 года».

Однако в апреле 2014 года Правительство Российской Федерации после серьёзного ухудшения отношений со странами ОЭСР из-за неблагоприятных тенденций в экономике страны и событий на Украине отложило рассмотрение подготовленного проекта энергетической стратегии на период до 2035 года, так как требовался пересмотр прогноза долгосрочного социально-экономического развития и существенная доработка проекта Энергетической стратегии России на период до 2035 года (ЭС-2035).

Первый проект ЭС-2035 опирался на следующие базовые задачи:

В недропользовании классификацию запасов минерального сырья перевести на оценку по экономическим, а не техническим показателям их извлечения.

В налогообложении добычи полезных ископаемых продолжить переход к дифференцированному налогу на добычу полезных ископаемых и далее к налогу на добавленный доход. Предполагается, что предприятия должны платить налоги, связанные с добычей углеводородов, с учётом реально осуществлённых и обоснованных затрат и с изъятием

определённой доли природной ренты, получаемой вследствие высокой доходности нефтегазовой отрасли по сравнению с наукоемкими и машиностроительными отраслями экономики.

Продолжить переход к использованию ценовых индикаторов, в целях антимонопольного регулирования энергетических рынков.

В сфере региональной политики оценивать состояние энергетической безопасности с использованием индикаторов, утверждённых Доктриной энергетической безопасности.

В сфере внешней политики учитывать последствия для российского экспорта реформ энергетического рынка Евросоюза, открытия новых направлений экспорта энергоносителей – в Китай и другие страны Азиатско-Тихоокеанского региона, формирования единых рынков энергоносителей Евразийского экономического союза.

Ключевое значение имеет создание высокопроизводительного и энергоэффективного сектора нефтегазопереработки.

Наиболее сложным для достижения ориентиром энергетической стратегии можно считать задачу восстановления полного инновационного цикла в российской энергетике и снижение к 2035 году доли импортного оборудования для топливно-энергетического комплекса до 3-5 %.

Министерство энергетики Российской Федерации известило о проведении открытого конкурса на выполнение научно-исследовательской работы по теме «Разработка предложений по актуализации и доработке проекта Энергетической стратегии России на период до 2035 года с учётом поручений Правительства Российской Федерации<sup>17</sup> и уточнённых прогнозных параметров социально-экономического развития Российской Федерации и корректировка сводного плана реализации первого этапа Энергетической стратегии России на период до 2035 года». Приведённые в конкурсной документации требования к содержанию и результатам работы дают ясное представление о текущем уровне понимания и возможностях государственного стратегического планирования в топливно-энергетическом комплексе. Работа выполняется в два этапа со сроком завершения 15 ноября 2015 года. Таким образом, срок принятия стратегии развития топливно-энергетического комплекса России сместился, как минимум, на один год, но в истории российских энергетических стратегий это, скорее правило, чем исключение.

---

<sup>17</sup> Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 18.03.2015 № ДМ-П9-24пр; протокол совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 13.02.2015 № АД-П9-34р.

В технических требованиях к работе заказчик делает акцент на том, что проводимое исследование должно основываться на отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, утверждённых или одобренных на момент начала выполнения работы. В качестве исходных данных приведены следующие документы:

- Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р;

- имеющийся проект Стратегии на период до 2035 года;

- Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года;

- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

- Государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики»;

- Генеральная схема развития газовой отрасли на период до 2030 года;

- Генеральная схема развития нефтяной отрасли на период до 2020 года;

- Программа развития угольной промышленности на период до 2030 года;

- другие утверждённые Правительством Российской Федерации отраслевые документы стратегического планирования, имеющие отношение к энергетике;

- материалы и данные статистики и прогнозов Росстата, ЦДУ ТЭК, Минэкономразвития России, Минэнерго России, Минприроды России, РАН, компаний ТЭК, данные мировой энергетической и экономической статистики, прогнозные исследования отечественной и мировой экономики и энергетики.

Данный перечень и расставленные акценты убедительно свидетельствуют о том, что заказывается не энергетическая стратегия России, а стратегия Министерства энергетики Российской Федерации, причём существенно ограниченная. Не упоминается задача создания общего рынка энергоносителей и электроэнергии в рамках Евразийского экономического союза. В связи с этим целесообразно дать разрабатываемому документу название, адекватное его содержанию. Однако и стратегией документ считать можно лишь условно, так как он фактически разрабатывается вне процесса государственного стратегического планирования, установленного Федеральным законом

от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Часть 1 статьи 19 указанного закона содержит следующие основные требования к отраслевому документу стратегического планирования Российской Федерации:

«Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации с учётом прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, стратегического прогноза Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период».

Отсюда следует, что временной горизонт энергетической стратегии должен быть ограничен 2030 годом, так как именно на этот период разработан Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. До 2035 и 2050 годов могут разрабатываться научные прогнозы и доклады. Можно ограничиться корректировкой существующей энергетической стратегии, отложив разработку новой до принятия базовых стратегических документов. Причём, если рассчитывать на получение именно рабочего документа, то стратегию Минэнерго России достаточно разработать на 10–12 лет.

Агентство энергетической информации Министерства энергетики США в 2014 году выпустило Международный обзор энергетики до 2040 года, а в 2015 году Годовой энергетический обзор (национальный) до 2040 года. Но эти документы являются прогнозами, а не стратегиями. В США энергетическая стратегия представлена либо обязательными к выполнению законами-программами, либо решениями исполнительной власти. В Евросоюзе после принятия директив и регламентов государства-члены должны имплементировать положения указанных документов в национальное законодательство в установленные сроки под страхом крупных штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение. К сожалению, в нашей энергетической стратегии разработчики стремятся объединить долгосрочный прогноз

функционирования и развития топливно-энергетического комплекса со стратегией развития энергетики. Эта дань сложившейся традиции к настоящему времени превратилась в серьёзный методологический просчёт. Тем более, что Энергетическая стратегия страны с упором на инновационное развитие энергетики и повышение её эффективности по сути является сложным и ответственным **межотраслевым** документом стратегического планирования. Сужать его до отраслевого масштаба методологически неправомерно.

## Заключение

Для создания эффективной системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации предлагается:

1. Своевременно и в полном объёме выполнить мероприятия, приведённые в статье 47 Федерального закона от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Скоординировать работы по осуществлению и развитию систем государственного стратегического планирования стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и формированию системы стратегического планирования ЕАЭС.

3. Разработать и осуществить комплекс мер по формированию информационных баз данных, необходимых для осуществления стратегического прогнозирования, реализации стратегических и операционных программ, верификации математических моделей долгосрочного и среднесрочного прогнозирования социально-экономического развития.

4. Доработать систему стратегического планирования с учётом международных и национальных стандартов управления качеством, особенно в части управления их реализацией, контролем достижения стратегических целей.

5. На всех этапах стратегического планирования привлекать к участию федеральные и региональные органы законодательной и представительной власти.

6. Законодательным и представительным органам государственной власти на постоянной основе вести мониторинг выполнения государственных стратегий и достижения стратегических целей.

7. Разработать и ввести в действие стандарты для разработки отраслевых стратегий, обращая внимание на чёткость их структуры и целевую определённость.

8. Проводить исследования по проблеме оптимизации и балансировки развития добывающих и перерабатывающих отраслей с целью обеспечения ускорения инновационного развития российской экономики.

9. Рассмотреть вопрос об изменении концепции Энергетической стратегии России с учётом требований Федерального закона

от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

10. Для основных горнодобывающих секторов разработать гармонизированную систему документов комплексного стратегического планирования с учётом разведки, добычи, транспортировки, переработки и эффективного использования минерально-сырьевых ресурсов.

11. Обеспечить регулярный мониторинг реализации комплексной стратегии в горнодобывающих секторах и глубокий научный анализ получаемых результатов.

Правовое регулирование  
государственного стратегического планирования  
в горнодобывающих отраслях

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 28.08.2015  
Формат 60x90/16. Печ. л. 7,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ОСТ ПАК новые технологии»  
125319, г. Москва, ул. Академика Ильюшина, д. 16, корп. 1