

Совещание В. В. Путина в ФГУ ГКЗ

ДАЕТ СТАРТ РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МИНЕРАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ



Фото Т. А. Ткаченко

16 июня с. г. Председатель Правительства РФ **Владимир Путин** провел совещание в ФГУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» по вопросам совершенствования системы мониторинга и управления запасами полезных ископаемых и комплексного освоения нефтегазовых провинций. На совещании присутствовали вице-премьер РФ **Игорь Сечин**, курирующий вопросы развития промышленности и энергетики, председатель Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ **Наталья Комарова**, директор Департамента промышленности и инфраструктуры Правительства РФ **Александр Мишарин**, министр энергетики РФ **Сергей Шматко** и его заместитель **Сергей Кудряшов**, министр природных ресурсов и экологии **Юрий Трутнев**, заместитель министра транспорта РФ **Андрей Недосеков**, руководитель Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) **Анатолий Ледовских**, руководители ведущих нефтяных и газовых компаний – председатель правления Газпрома **Алексей Миллер**, президент ЛУКОЙЛа **Вагит Алекперов**, президент Роснефти **Сергей Богданчиков**, исполнительный директор «ТНК-ВР Менеджмент» **Герман Хан**, генеральный директор ОАО «Газпром нефть» **Александр Дюков**, президент АК «Транснефть» **Николай Токарев**, а также генеральный директор ФГУ ГКЗ **Юрий Подтуркин**.

Несмотря на визит высоких гостей, ФГУ ГКЗ работало в обычном режиме: текущая деятельность отделов, заседания экспертных комиссий, прием документов от недропользователей и пр. Премьер лично посетил заседание рабочей комиссии по утверждению запасов Западно-Песцового участка Уренгойского газонефтеконденсатного месторождения и задал ряд вопросов **Евгению Аршеву**, заместителю председателя ГКЗ и заместителю генерального директора ФГУ ГКЗ. Небольшую ознакомительную экскурсию и короткий рассказ Ю. А. Подтуркина об истории создания и деятельности Комиссии по запасам, ее значении для страны иллюстрировал снятый к 80-летию ГКЗ видеофильм, который В. В. Путин смотрел с явным интересом. Гостям также была продемонстрирована уникальная коллекция минералов.

После ознакомления с работой Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых Председатель Правительства РФ и сопровождающие его лица прошли в зал заседаний, где началось совещание, которое было главной целью визита. Обращаясь к участникам совещания, В. В. Путин, в частности, сказал*:

«Мы много раз говорили о наших приоритетах на среднесрочную и более отдаленную перспективу. И эти приоритеты остаются неизменными – это инновационное развитие экономики России. Но сегодня в этом учреждении мы поговорим о ресурсной базе. Во-первых, работа в области полезных ископаемых может и должна быть связана с высокими технологиями, а во-вторых, работа в этой сфере сегодня приносит большие доходы нашим компаниям, большие доходы в бюджет. Это, как принято говорить, курица, которая несет золотые яйца. Нужно уделять этой теме должное внимание.

* Полный текст речи В. В. Путина – см. официальный сайт Премьер-министра России <http://premier.gov.ru/events/3051.html>.



Мы познакомились сегодня с работой Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых. Ей принадлежит значительная роль в развитии минерально-сырьевой базы страны, а именно: проведение экспертизы участков недр, подготовка рекомендаций по их промышленному освоению.

В ходе сегодняшней встречи предлагаю сконцентрироваться на вопросах повышения эффективности системы управления минеральными ресурсами. А это – целый комплекс многоплановых проблем, требующих согласованных решений, включая организацию геологоразведки, рациональное обустройство месторождений, применение эффективных способов добычи сырья, выстраивание логистических схем.

Должен отметить, что за последние годы благодаря активности и государства, и бизнеса удалось остановить истощение минерально-сырьевой базы страны. После принятия соответствующих решений, возобновления федерального финансирования в 2005 г. запасы были подтверждены, объемы геологоразведочных работ вновь начали расти. В 2008 г. практически по всем стратегическим ресурсам (нефти, газу, золоту, меди) было обеспечено полное воспроизводство запасов, причем на 1 рубль государственных средств вкладывалось примерно 8–10 рублей частных инвестиций.

Начато практическое освоение новых сырьевых провинций. Прежде всего имею в виду нефтяные и газовые месторождения Восточной Сибири, выход на полуостров Ямал, шельф Каспийского моря и остров Сахалин. Вместе с тем реализация этих крупных проектов выявила и «узкие места»: системные проблемы в управлении нашими природными ресурсами.

Во-первых, нужно прямо сказать, что у нас пока отсутствует единая система мониторинга и управления в сфере недропользования. Соответствующая информация аккумулируется в разных ведомствах, по-разному учитывается и по-разному систематизируется, и потому фактически невозможно получить в одном месте полные, исчерпывающие данные о месторождениях и недропользователях. В сфере недропользования управленческие функции осуществляют Минприроды, Роснедра, Минэнерго, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Минрегион, Росреестр и Росстат. В связи с этим предлагаю сформировать специальную рабочую группу и поручить ей представить предложения по созданию централизованной системы управления минеральными ресурсами.

Во-вторых, у нас по-прежнему сохраняются излишние административные барьеры по всей цепочке – от получения лицензии на геологоразведку до начала промышленного освоения участков недр. В том числе это препятствует превращению геологоразведки в полноценный вид бизнеса, который мог бы поставлять на рынок комплексный продукт – месторождение, полностью подготовленное к разработке, со всей сопутствующей технологической информацией и необходимыми решениями и лицензиями. Поручения по снятию бюрократических рогаток давались неоднократно, но дело движется недопустимо медленно. До сих пор недропользователям – а здесь я вижу много представителей наших крупных компаний – приходится по несколько лет оформлять необходимые документы после принятия принципиальных решений, по несколько лет бегать по всяким ведомствам. И это – крупные недропользователи, а что же говорить о более мелком бизнесе или о среднем.

В-третьих, как показывает практика, у нас пока отсутствует комплексный подход к освоению новых территорий. Напомню, что в свое время Западная Сибирь, и Кузбасс, и другие крупнейшие ресурсные центры создавались и обустроивались как единые территориально-производственные комплексы. Считаю, что многое из прежнего опыта можно было бы позаимствовать. Естественно, с учетом сегодняшних экономических реалий. Это как в интересах государства, так и в интересах бизнеса, который смог бы за счет объединения усилий существенно снизить свои издержки. Создавать общую транспортную сеть, систему энергоснабжения, социальную инфраструктуру гораздо эффективнее и гораздо менее затратно, чем заниматься этим порознь.

Замечу, что создание единой интегрированной инфраструктуры даст дополнительные возможности и для разработки малых и средних месторождений.

В связи с этим наша задача – совместно с добывающими компаниями, субъектами естественных монополий, регионами разработать комплексные программы освоения новых нефтегазоносных провинций и других крупных месторождений. Нужен интегратор, нужен инструмент. Поэтому необходимо подготовить соответствующие предложения.

В первую очередь речь идет о реализации таких проектов в Восточной Сибири (Талакан, Верхняя Чона и др.), в Уватском районе Тюменской области, а также о перспективах единого проекта обустройства месторождений Ямала и севера Красноярского края. Разумеется, есть и другие проблемы. Их ставят как сами недропользователи, так и представители отраслевой науки, профильных министерств и ведомств».

О современных функциях, задачах и целях ФГУ ГКЗ Премьеру и присутствующим на совещании доложил генеральный директор **Ю. А. Подтуркин**. В первой части своего выступления он кратко рассказал о стадиях геологоразведочных работ при подготовке запасов и ресурсов полезных ископаемых для промышленного освоения, о порядке проведения государственной экспертизы, во второй – о создании и внедрении автоматизированной информационной системы (АИС) ГКЗ (стенограмма выступления приведена ниже в сокращенном виде).

(О стадийности геологоразведочных работ и порядке проведения госэкспертизы)

«В РФ для подготовки запасов и ресурсов принята следующая стадийность геологоразведочных работ (рис. 1).

Вначале осуществляется региональное геологическое изучение (этап 1), которое проводится за счет средств федерального бюджета и включает в себя комплекс работ по геологическому картированию с составлением карт различного масштаба и оценкой прогнозных ресурсов картируемой территории. На основании полученных результатов на выделенных перспективных участках проводятся поисковые работы, включающие маршрутные поиски по определенной сети с отбором проб из обнажений (этап 2). При выявлении месторождения проводятся поисково-оценочные работы, включающие бурение скважин по редкой сети с выделением участков детализации, проходку шурфов, канав и др. Эти работы завершаются оценкой месторождения и представлением материалов на государственную экспертизу. При положительном решении экспертизы Роснедра фиксируют факт открытия месторождения. Далее проводятся разведочные работы, включающие детальное разбуривание месторождения, проведение горных выработок, отбор и обработку полупромышленных технологических проб и другие исследования (этап 3). По результатам этих работ выполняются технико-экономическое обоснование и подсчет запасов, после чего материалы представляются на государственную экспертизу. По результатам утвержденных запасов на принятой геологической модели составляется технический проект на разработку месторождения, который рассматривается Центральной комиссией по разработке месторождений полезных ископаемых (ЦКР Роснедра) и согласовывается Федеральным агентством по недропользованию. После этого недропользователь приступает к разработке месторождения (этап 4).

Основные задачи экспертизы – обеспечение достоверного государственного учета и рационального комплексного использования недр – решаются путем проведения экспертизы оперативного изменения запасов, ТЭО кондиций, ТЭО КИН, подсчета запасов, рассмотрения проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых.

С 2004 по 2009 г. объемы работ по экспертизе запасов и проектной документации на разработку месторождений возросли в 16,7 и 4,4 раза соответственно (рис. 2).

Выработанные ЦКР Роснедра при проведении экспертизы рекомендации по совершенствованию систем разработки месторождений углеводородного сырья позволили увеличить коэффициенты охвата и вытеснения. За счет реализации этих рекомендаций на 352 разрабатываемых нефтяных месторождениях в 2005–2008 гг. получен суммарный прирост извлекаемых запасов нефти порядка 860 млн т, в том числе в 2005 г. – 300 млн, в 2006 г. – 250 млн, в 2007 г. – 200 млн и в 2008 г. – 110 млн т.



Фото Т. А. Ткаченко



Рис. 1. Этапы геологоразведочных работ, воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы России



Рис. 2. Динамика роста объемов экспертизы запасов полезных ископаемых, проектной и технической документации на разработку месторождений

(О результатах внедрения автоматизированной информационной системы ГКЗ)

«АИС ГКЗ позволяет хранить данные документооборота ГКЗ и ЦКР Роснедра, а также объекты геологической информации, необходимые для проведения экспертизы. Основная задача системы – контроль проведения экспертиз. Структуры АИС ГКЗ обеспечивают согласование данных всех компонентов системы. Система позволяет осуществлять гибкий поиск по всем элементам справочников (рис. 3). Разработка АИС ведется более двух лет. Система работает в ФГУ ГКЗ, а также в 19 филиалах ФГУ ГКЗ и в ЦКР Роснедра.

Электронный архив включает более 270 тыс. листов – это все протоколы ГКЗ с 1991 г. Система интегрирована с другими автоматизированными системами ГКЗ и в ближайшей перспективе должна стать интегрированной рабочей средой всех сотрудников и руководства ФГУ ГКЗ (рис. 4). АИС ГКЗ построена на основе современной системы управления базами данных, имеет высокую производительность и надежность. Предоставление доступа к системе строго регламентировано с учетом прав пользователей. Система включает в себя несколько автоматизированных рабочих мест (РМ): РМ сотрудника ГКЗ, РМ сотрудника ЦКР Роснедра, РМ администратора и РМ недропользователя. АИС позволяет подготавливать аналитические и

сводные отчеты, типовые документы, необходимые для проведения государственной экспертизы».



Рис. 3. Задачи, решаемые АИС ГКЗ

О работе нефтяной секции ЦКР Роснедра доложил первый заместитель председателя ЦКР Роснедра, руководитель нефтяной секции **Валентин Шелепов**. С момента своего образования в 1963 г. Центральная комиссия неуклонно следует изначально поставленной перед ней цели – внедрение научно-технических достижений и передового опыта в отечественной нефтедобывающей промышленности. На регулярных заседаниях секции рассматриваются десятки проектов и технологических схем разработки месторождений УВС, обсуждаются проблемные вопросы разработки, даются рекомендации по повышению эффективности разработки месторождений. Ведущие специалисты и ученые в области геологии и технологии добычи нефти и газа осуществляют авторский

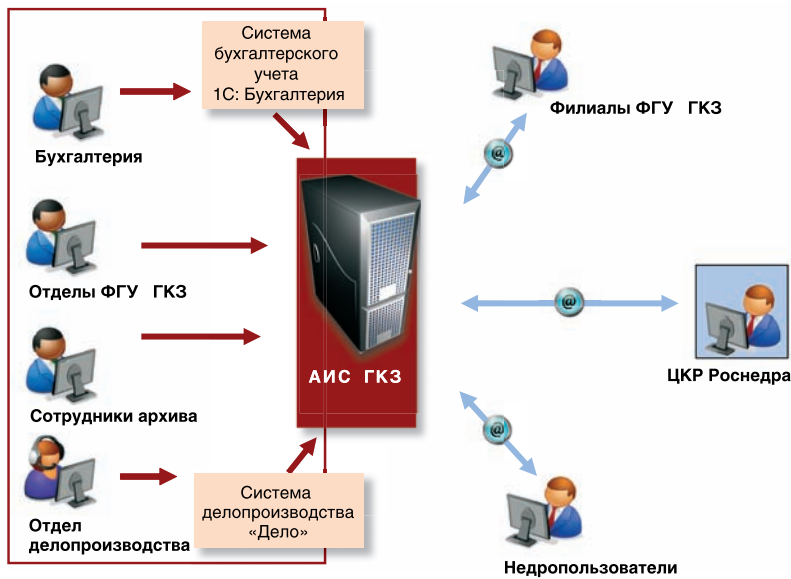


Рис. 4. Организация единого информационного пространства

В качестве примера, объективно подтверждающего эффективность деятельности ЦКР Роснедра в действующей в настоящее время в стране системе государственной экспертизы недропользования применительно к углеводородному сырью, В. В. Шелепов привел данные о разработке крупнейшего в России Приобского нефтяного месторождения. Его запасы отнесены к категории трудноизвлекаемых, а территория объявлена зоной с особыми экологическими требованиями к нефтедобыче: месторождению присвоен статус «Территория особого порядка недропользования» ввиду сложных природных и геологических условий и особых экологических требований к разработке. Указанные факторы существенно осложняют разработку и требуют значительных финансовых средств для применения высокоэффективных и экологически безопасных технологий добычи. С 1995 г., когда Центральная комиссия по разработке нефтяных и нефтегазовых месторождений Минтопэнерго РФ одобрила уточненную схему разработки месторождения, осуществляется непрерывный авторский надзор за реализацией проектных решений технологической схемы разработки уникальных объектов нефтедобычи. Динамика добычи нефти в целом по месторождению характеризуется непрерывным ростом объемов. Месторождение разрабатывается с широкомасштабным применением гидроразрыва пластов (ГРП). Совершенствование технологии проведения ГРП на фоне ухудшенных фильтрационно-емкостных свойств позволяеткратно увеличить прирост дебита и продолжительность эффекта. Проводятся работы по внедрению оборудования для одновременно-раздельной закачки воды в пласт. В итоге реализация этих и других технологических решений Приобское месторождение вывели в ряд наиболее перспективных нефтяных объектов и сделали его визитной карточкой отечественной нефтедобычи.

По вопросам комплексного освоения нефтегазовых провинций и законодательного обеспечения управления минеральными ресурсами выступила председатель Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Госдумы РФ **Наталья Комарова**. Она, в частности, отметила следующее**:

«Существующая законодательная база не дает нам полного набора инструментов для решения задач по регулированию вопросов, связанных с добычей, транспортом и переработкой нефти. Действующие в этой области акты не всегда в полной мере учитывают специфику деятельности организаций нефтяного комплекса, а также его структурные особенности. Так, в них не предусмотрена синхронизация планов организаций нефтяного комплекса, что порождает условия для принятия неэффективных инвестиционных решений в сегментах добычи, переработки и транспортировки по магистральным трубопроводам нефтяного сырья и продуктов его переработки. В ряде случаев это приводит к возникновению конфликтных ситуаций (например, в части того, за чей счет должно производиться увеличение мощности трубопроводной системы с целью организации дополнительных поставок нефти на НПЗ отдельных организаций).

Необходимо законодательно наделить Правительство Российской Федерации полномочиями по разработке, утверждению, реализации планов развития нефтяного комплекса, включая их статус и механизм контроля их исполнения.



Фото Т. А. Ткаченко

** Предоставлено пресс-службой Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Госдумы РФ.

Остается открытым ряд вопросов, связанных с добычей попутного (нефтяного) газа (в частности, отсутствуют законодательно установленные критерии эффективности его использования на участках недр с учетом их геологических и географических особенностей), с торговлей нефтяным сырьем и нефтепродуктами (например, специфические вопросы создания их запасов для оказания влияния на ценовую конъюнктуру), с подключением НПЗ к системе магистральных трубопроводов, с проблемой поставок нефтепродуктов социально значимым категориям потребителей и др.

Из анализа международной практики следует обратить внимание на опыт Канады, чей нефтяной комплекс наиболее схож с российским по географическим (значительная удаленность от основных потребителей, разветвленная сеть трубопроводов) и геологическим (значительное число месторождений) признакам. В стране действуют два основных закона, регламентирующих деятельность нефтяного комплекса – Закон Канады «Об углеводородных ресурсах» и Закон Канады «О деятельности в сфере нефти и газа». Первым законом регулируются вопросы лицензирования, охраны окружающей среды, взаиморасчеты государства и недропользователей, а второй направлен на регулирование деятельности организаций нефтяного комплекса непосредственно при осуществлении ими добычи и транспортировки нефтяного сырья и газа.

У нас в отношении газа реализован аналогичный подход, т. е. действуют два федеральных закона – «О недрах» и «О газоснабжении». В последнем определены экономические и технологические основы правоотношений в указанной сфере, методы государственного регулирования, статус организации – собственника единой системы газоснабжения, основы отношений субъектов отрасли с указанной организацией и другие, не менее значимые вопросы. Оба закона, не противореча друг другу, работают в своей компетенции.

Подготовка такого законопроекта по нефтяной отрасли (с рабочим названием «О нефти») по результатам совещания в Киришах поручена Минэнерго России».

Позже, комментируя итоги совещания, Наталья Комарова сообщила, что принято решение образовать при Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и воспроизводства минерально-сырьевой базы рабочую группу по мониторингу и управлению запасами углеводородного сырья, которой поручено подготовить предложения по созданию централизованной вертикально интегрированной системы управления запасами полезных ископаемых для максимально эффективного комплексного освоения недр. Кроме того, Правительственной комиссии дано поручение разработать концепцию реструктуризации геологоразведочных организаций различных форм собственности. Перед профильными министерствами поставлена задача разработать и представить в первом квартале 2010 г. Программу комплексного освоения месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) и севера Красноярского края до 2020 г. Ее приоритеты – повышение экономической эффективности освоения углеводородного потенциала этих регионов, в том числе за счет оптимального использования существующей инфраструктуры. Положения о комплексном освоении месторождений ЯНАО и севера Красноярского края будут включены в проект Генеральной схемы развития нефтяной отрасли Российской Федерации до 2020 г. Реализация программы призвана в том числе обеспечить поддержание общего уровня добычи нефти и газового конденсата в России.

Осмисливая важность и значимость визита и совещания В. В. Путина в ФГУ ГКЗ как для самой ГКЗ, так и для всей системы управления минерально-сырьевым комплексом, в свою очередь, считаем необходимым сделать некоторые комментарии к указанным событиям. Это нужно сделать еще и по той причине, что оба события не получили серьезного освещения в прессе. Видимо, для средств массовой информации осталось непонятным, почему такое важное решение по началу реформирования системы управления минеральными ресурсами принято в стенах ФГУ ГКЗ.

Для Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых рабочий визит В. В. Путина можно считать знаковым: во-первых, за 82-летнюю историю существования этой организации ее впервые посетил глава Правительства, и не просто посетил, а сформулировал концептуальные задачи совершенствования государственной системы управления минеральными ресурсами; во-вторых, именно Комиссия с момента организации в 1927 г. и до 1990 г. играла важную роль в советской системе управления минеральными ресурсами.



Фото Т. А. Ткаченко

Прообразом такой системы была система управления геологической службой в СССР. В ее структуре ГКЗ с 1954 г. имело статус министерства и подчинялось непосредственно Совмину СССР (рис. 5). Занимаемое ГКЗ СССР высокое вневедомственное положение соответствовало основной цели ее создания – «...усиление государственного контроля за качеством работ министерств и ведомств по подсчету запасов полезных ископаемых и повышение ответственности за достоверность утверждаемых

запасов», и ее миссии — «...контроль за правильностью установления ... кондиций на минеральное сырье для подсчета запасов в недрах с целью максимального вовлечения в эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых и новых видов промышленного сырья, а также комплексного извлечения полезных ископаемых» (из Постановления Совета Министров СССР от 1 июля 1954 г. № 1317). В тот период руководство Комиссией осуществляли глубоко преданные своему делу люди, талантливые организаторы, ученые и высококвалифицированные специалисты, такие как И. И. Мальшев и А. М. Быбочкин — истинные «государственники», стоявшие на страже интересов страны.

Этот факт истории свидетельствует о важности роли государства в управлении недропользованием. Именно государство, являясь собственником недр, что зафиксировано в Законе РФ «О недрах» (разд. I, ст. 1.2), в первую очередь должно быть заинтересовано в их рачительном использовании и строго контролировать соблюдение этого требования всеми участниками недропользования.

В начале 1990-х годов, в силу известных обстоятельств, недра практически выпали из поля зрения государства. В течение почти 15 лет отечественная геология и горная промышленность переживали не лучшие времена. Невостребованной оказалась и главная функция ГКЗ — госприемка запасов. Главной целью тогдашних руководителей Комиссии было сохранение уникальной государственной структуры и института экспертизы, документальной и информационной базы природных ресурсов России. Благодаря их усилиям ГКЗ сумела не только выстоять, но и упрочить свое положение в новых экономических условиях. С 2004 г. начался новый этап развития ГКЗ.

За последние 5 лет ФГУ ГКЗ и ЦКР Роснедра под эгидой Федерального агентства по недропользованию сумели выстроить вертикально интегрированную систему государственной экспертизы, охватывающую все стадии освоения месторождений полезных ископаемых — от постановки запасов на государственный баланс до их полной отработки. Причем масштаб и функциональные возможности данной системы качественно превосходят советскую систему, так как теперь в нее входят ведущие экспертные организации в сфере геологии и горного дела — ГКЗ и ЦКР Роснедра, которые уже не первый год успешно работают, формируя единые базы данных по месторождениям полезных ископаемых.

До 2005 г. ЦКР работала обособленно и только по нефтегазовому сектору. В настоящее время ЦКР проводит экспертизу разработки всех видов полезных ископаемых на единой методологической основе с ГКЗ и в тесном контакте с ней. Очевидно, что построенная за последнее время интегрированная система госэкспертизы и формируемая ею уникальная база данных может служить информационной и управленческой основой централизованной системы управления минеральными ресурсами, о которой и говорил на совещании Председатель Правительства РФ.

В заключение хотелось бы упомянуть о таком интересном факте: участники совещания сидели за массивным столом, который был доставлен в Москву в качестве трофея из рейхканцелярии Гитлера. В подтверждение тому имеется бирка с гербом и надписью на внутренней стороне стола. Существует версия, что этот стол является $\frac{1}{8}$ частью стола, за которым на Потсдамской конференции руководители трех крупнейших держав антигитлеровской коалиции определили послевоенное устройство Европы. Воз-

можно, совещание, проходившее за этим столом, даст старт преобразованию — построению вертикали госуправления в российской экономике, и начнется оно со сферы недропользования. Конечно, проблемы неэффективного управления существуют практически во всех сферах экономики, но минерально-сырьевой комплекс сегодня — главный донор бюджета страны. С него и начинать! ■

И. В. Полянцева, зам. главного редактора,
С. Е. Матвейчук, редактор-аналитик



Рис. 5. Схема организации управления геологической службой в СССР