

ББК 65.9(2P5)30+65.9(2P)-1
УДК 338:98
М 617

Рецензенты:

д.э.н. Литвинцева Г.П., д.э.н. Пляскина Н.И., д.г.-м.н. Толстов А.В.

М 617 Минерально-сырьевой сектор Азиатской России: как обеспечить социально-экономическую отдачу / под ред. акад. РАН В.В. Кулешова – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. – 352 с.

ISBN 978-5-89665-299-1

В монографии рассматриваются проблемы функционирования и развития минерально-сырьевого комплекса (МСК) регионов Сибири: Республик Бурятия, Тывы, Забайкальского края, Иркутской и Тюменской областей. На основе обширного статистического материала о развитии МСК регионов обосновывается необходимость новых подходов к процессам ресурсно-индустриального и инновационного развития. Показана необходимость учета региональных особенностей при формировании государственной политики в минерально-сырьевом комплексе.

Книга предназначена для специалистов по проблемам государственного регулирования и функционирования МСК, а также для всех тех, кто изучает экономические вопросы комплексного использования ресурсов недр.

ISBN 978-5-89665-299-1



9 785896 652991

Авторский коллектив:

Введение, Заключение – чл.-корр. РАН, д.э.н. В.А. Крюков;
Глава I – чл.-корр. РАН, д.э.н. В.А. Крюков, к.э.н. А.Е. Севастьянова,
д.э.н. А.Н. Токарев, к.э.н. В.В. Шмат;
Глава II – д.э.н. И.П. Глазырина, к.э.н. И.А. Забелина, к.э.н. Е.А. Клевакина,
д.т.н. С.М. Лавлинский, И.С. Калгина, к.б.н. О.К. Кирилук, к.г.н. И.Е. Михеев,
к.г.н. Н.В. Помазкова, к.т.н. Л.М. Фалейчи;
Глава III – д.э.н. Э.Ц. Садыкова, к.г.н. В.С. Батомункуев;
Глава IV – д.г.н. Н.М. Сысоева;
Глава V – к.э.н. Д.Ф. Дабиев;
Глава VI – д.т.н. С.М. Лавлинский;
Глава VII – к.э.н. С.Д. Ареева

УДК 338:98
ББК 65.9(2P5)30+65.9(2P)-1
М 617

© ИЭОПП СО РАН, 2015 г.
© Коллектив авторов, 2015 г.

ВВЕДЕНИЕ

Минерально-сырьевые ресурсы России – наша гордость и наша боль. Гордость – страна располагает колоссальным ресурсным потенциалом (в значительной степени все еще находящимся в недрах и ждущим умного рачительного и умелого пользователя). Боль – ресурсный потенциал не всегда и не везде лучшим образом осваивается, и наше общество получает значительно меньше по сравнению с теми возможностями, которые открывают современные технологии, демонстрируют лучшие практики и обеспечивают институты современного гражданского общества.

Минерально-сырьевые ресурсы (как энергетические, так и многие другие виды полезных ископаемых) исторически играли, играют и будут играть в обозримом будущем колоссальную роль не только в экономике России, но и в жизни ее общества, оказывать воздействие на решение многих социальных и экономических проблем, влиять на систему управления страной.

Такая роль минерально-сырьевых и энергетических ресурсов обусловлена не только значительным их ресурсным потенциалом (многие крупнейшие месторождения мира – не только нефти и газа, но и золота, платины, полиметаллических руд, скопления редкоземельных элементов обнаружены и осваиваются на территории России), но также и тем, что сама территория страны и подходы к ее управлению формировались под влиянием процессов освоения новых источников сырья на все более удаленных территориях.

О значимости минерально-сырьевого и энергетического секторов в экономике современной России свидетельствуют, например, такие обобщенные показатели: эти сектора обеспечивают 25–30% ВВП страны; 60% доходов федерального бюджета; 75% экспортных доходов; 35% инвестиций в основной капитал (по состоянию на начало 2015 г.). При этом наибольшую роль играет нефтегазовый сектор – примерно 80% от вклада минерально-сырьевого и энергетического секторов.

За годы экономических преобразований роль минерально-сырьевого и энергетического секторов в экономике России существенно выросла. Так, например, если в конце 2014 г. нефтегазовый сектор обеспечивал 52% доходов федерального бюджета, то еще в 2004 г. – только 21,4%. Подобное изменение роли минерально-сырьевых и энергетических ресурсов – не только имевшая место благоприятная ценовая динамика, но и результаты реализации той модели управления в данной области, которая осуществляется в России на протяжении длительного промежутка времени.

На страницах книги, написанной исследователями городов Сибири и Забайкалья (среди авторов – ученые из институтов Сибирского Отделения РАН из Читы, Улан-Удэ, Иркутска, Кызыла, Новосибирска), речь идет не только и не столько о том, где и какие объемы минерально-сырьевых ресурсов сосредоточены и какие объемы добычи они в состоянии обеспечить, сколько о том, что и в какой форме может получить общество от их освоения.

Основная мысль, которая проходит через все главы данной книги, состоит в том, что в современных условиях стремительно меняются не только представления о том, какие минерально-сырьевые ресурсы могут быть вовлечены в освоение, но и прежде всего представления об институциональных условиях, необходимых для их эффективного вовлечения в хозяйственный оборот.

Не только технологии и степень детальности проработки схем разведки, разработки и последующей переработки определяют успех (в контексте книги – социально-экономическую отдачу от освоения участка недр). Не менее важен и вопрос какая компания осуществляет реализацию проекта, и кто основные выгодополучатели.

Авторы книги с сожалением констатируют, что практика реализации точечных (мало связанных друг с другом) проектов освоения отдельных источников минерально-сырьевых ресурсов, сложившаяся в рамках централизованной плановой экономики, претерпела мало изменений за прошедшие 20 с лишним лет рыночных преобразований.

Если ранее реализация проектов, их встраивание в экономику сырьевых регионов (в форме организации перерабатывающих и обеспечивающих производств) шли медленными темпами, то, начиная с первой половины 1990-х годов, почти прекратилась вовсе. Определенным исключением является, например, развитие перерабатывающих производств в Тобольске (увы, весьма невысоких стадий передела: вместо каучуков и высокомолекулярных полимеров, как когда-то предполагалось, основной акцент сделан на крупнотоннажные простейшие полимеры – полиэтилен и полипропилен).

Ситуация еще более непростая в случае минерально-сырьевых проектов, реализуемых в Восточной Сибири и Забайкальском крае. Реализация потенциальных выгод в интересах страны и, тем более, регионов размещения минерально-сырьевых ресурсов зависит не только от технологии и институциональных рамок (точнее, принятого ресурсного режима), но также и от влияния других не менее значимых обстоятельств. А именно, выбранного направления реализации проекта определенной компанией-недропользователем (как правило, занимающей монопольное положение на соответствующей территории), а также колоссальным влиянием быстро растущей экономики Китая. Если, например, отечественные компании активно используют различные финансовые и экономические инструменты консолидации и оптимизации фи-

нансовых потоков в рамках вертикальных цепочек создания и продвижения стоимости, то китайские компании активно применяют различные схемы трансграничного перераспределения выгод и издержек реализации в минерально-сырьевом секторе. И в том, и в другом случаях территория размещения проекта получает значительно меньшую долю тех эффектов, которые могут быть в ее границах получены.

При этом нельзя не отметить, что целесообразность учета интересов территории – особенно при движении на Восток – всегда была одной из доминант политики России в области освоения природных ресурсов.

Так, например, в Уставе Горном (в разделе «О казенном Николаевском заводе») отмечается, что Николаевский чугуноплавильный и железоделательный завод находится в Нижнеудинском округе Иркутской губернии и составляет принадлежность казны. Цель учреждения сего завода состоит в снабжении жителей Иркутской и частию Енисейской губернии железом, чугунными и железными изделиями¹.

Увы, в дальнейшем – практически на протяжении всего XX столетия – о «снабжении жителей» почти повсеместно забыли. Проекты в значительной мере носили точечный характер и были ориентированы на освоение уникальных источников сырья сначала в интересах всей национальной экономики, а затем и «стейхолдеров» компаний, получивших права пользования участками недр.

В малой степени, по мнению авторского коллектива, этому способствует и реализация новых крупных инфраструктурных и промышленных приграничных проектов.

Общее направление изменений известно: адекватный режим недропользования. Важнейшая его составляющая – ясная и последовательная роль государства на всех стадиях освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов. В свою очередь, ее реализация невозможна без эффективных процедур соучастия и соуправления со стороны регионов и местных сообществ.

Это было отчетливо отражено в Уставе Горном: «На обязанности Горного Правления лежит стараться распространять металлические заводы, умножать их количество, для чего давать честным людям возложение учреждать новые заводы, назначать им нужные леса и земли, и делать им в сих случаях вспоможения»².

В свою очередь, частная инициатива и сигналы рынка не в состоянии обеспечить применение «социальной ставки дисконтирования» при реализации проектов. Поэтому «содержатели частных заводов обязаны разрабатывать рудники и добывать руду правильно и при том в такой соразмерности, чтобы вдруг не обессилить рудника и не привести

¹ Устав Горный. Свод учреждений и уставов горных. – Свод Законов. 1857. – Т. VII, тетрадь 2. – 495 с.

² Там же. – С. 256.

завод в упадок или совершенную остановку. Наблюдение за сим обязательно иметь Горное Правление, чрез Заводских Исправников, или чрез особо отражаемых в нужных случаях чиновников»¹.

Мы вынуждены констатировать, что для успешного решения проблем повышения социально-экономической отдачи от минерально-ресурсного потенциала Азиатской России (и всей России в целом) необходимо решение значительного числа научных и практических проблем. К их числу относятся и многие вопросы в области управления и регулирования. Эффективное решение данных проблем зависит как от собственно структуры управления (системы организаций с определенными правами и полномочиями), так и от правового обеспечения. К сожалению, и структура управления, и решение правовых вопросов ее функционирования в русле современных требований и тенденций имеют очень низкую степень проработанности (и, соответственно, результативности на практике).

В значительном долгу перед практикой не только специалисты, занимающиеся вопросами формирования структур управления процессами освоения минерально-сырьевых ресурсов, но и экономисты и юристы, работающие в данной области. Нет определенной ясности в целевых направлениях освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов, очень неустойчивые теоретические рамки правового обеспечения данной деятельности (затянувшиеся дебаты относительно области права – «недропользование», «природопользование», «горное право», «энергетическое право»). Как результат – отсутствие ясности относительно субъекта и объекта управления и регулирования. Участок недр, как объект регулирования, «присутствует» на самом начальном этапе – предоставлении права пользования им. Затем все основные усилия в области управления «проецируются» на уровень хозяйствующих субъектов (что позволяет последним весьма гибко интерпретировать многие решения в рассматриваемой области).

Отметим, на наш взгляд, важнейшие проблемы, требующие консолидации усилий междисциплинарного профессионального сообщества:

- исследование вопросов социально-экономической отдачи от освоения и использования ресурсов недр в современной экономике – от содержания до измерения и управления;
- разработка правовых рамок регулирования процессами не только освоения источников минерально-сырьевых ресурсов, но и реализации той потенциальной социально-экономической ценности, которой они обладают в каждый определенный момент времени;
- анализ и проектирование систем управления – функции, полномочия и обязанности различных субъектов управления с учетом

¹ Устав Горный. Свод учреждений и уставов горных. – Свод Законов. 1857. Т. VII, тетрадь 2. – с. 256.

особенностей государственного устройства страны, ее территориальных и исторических традиций и характеристик ресурсной базы.

В рамках данной работы мы лишь попытались поставить некоторые проблемы и наметить возможные направления их решения в разных регионах Сибири. Каждый регион очень специфичен, обладает разным минерально-сырьевым потенциалом. Поэтому такие исследования требуют широко круга ученых, знающих и «чувствующих» специфику определенных сырьевых регионов.

Авторский коллектив:

Введение, Заключение – чл.-корр. РАН, д.э.н. В.А. Крюков.

Глава I – чл.-корр. РАН, д.э.н. В.А. Крюков,

к.э.н. А.Е. Севастьянова, д.э.н. А.Н. Токарев, к.э.н. В.В. Шмат.

Глава II – д.э.н. И.П. Глазырина, к.э.н. И.А. Забелина,

к.э.н. Е.А. Клевакина, д.т.н. С.М. Лавлинский, И.С. Калгина,

к.б.н. О.К. Кирилюк, к.г.н. И.Е. Михеев, к.г.н. Н.В. Помазкова,

к.т.н. Л.М. Фалейчик.

Глава III – д.э.н. Э.Ц. Садыкова, к.г.н. В.С. Батомункуев.

Глава IV – д.г.н. Н.М. Сысоева.

Глава V – к.э.н. Д.Ф. Дабиев.

Глава VI – д.т.н. С.М. Лавлинский.

Глава VII – к.э.н. С.Д. Агеева.