

УДК 338.924
ББК 65.9(2Р)04
Р 443

Рецензенты:

д.э.н. Литвинцева Г.П., д.э.н. Малов В.Ю., к.э.н. Харитонов В.Н.

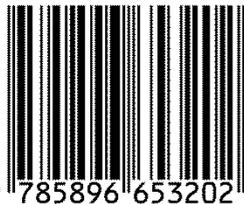
Р 443 **Ресурсные регионы России в «новой реальности»** / под ред.
акад. Кулешова В.В. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН,
2017. – 308 с.

ISBN 978-5-89665-320-2

В монографии рассматриваются проблемы развития ресурсных 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 минерально-сырьевого комплекса, а также для всех тех, кто изучает экономические вопросы регионального развития и комплексного использования ресурсов недр.

ISBN 978-5-89665-320-2



9 785896 653202

Авторский коллектив:

Крюков В.А. – введение; главы 1, 3, 6; заключение;
Шмат В.В. – главы 2, 3, 5; п. 6.3;
Нефедкин В.И. – глава 4; п. 6.2;
Севастьянова А.Е. – глава 3;
Токарев А.Н. – глава 3; пп. 5.4, 6.3;
Садовская В.О. – пп. 2.2, 2.3;
Морозова М.Е. – пп. 5.1, 5.2;
Белан А.К. – п. 5.3.

*В книге представлены результаты исследований, выполненных при
финансовой поддержке Российского научного фонда
(проект №14-18-02345).*

УДК 338.924
ББК 65.9(2Р)04

© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.
© Коллектив авторов, 2017 г.

Глава VI

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ ГАРМОНИЧНОГО РАЗВИТИЯ ДЛЯ РЕСУРСНЫХ РЕГИОНОВ

6.1. Системное изменение норм и правил в сфере природопользования – основа успешных ответов на вызовы времени

Россия стоит перед серьезными вызовами. Эти вызовы связаны как с внешними факторами и обстоятельствами, так и с внутренними. В числе важнейших задач развития экономики страны – ясное представление о том, за счет каких источников будет поддерживаться добыча полезных ископаемых. Колоссальная роль в решении данных задач принадлежит горному праву. Причем в современных условиях важно не только обеспечить условия добычи необходимых минерально-сырьевых и энергетических ресурсов, а также получение налогов, но и сформировать мощный импульс развития машиностроения и высокотехнологичного сервисного сектора и в России в целом, и на территории отдельных субъектов Федерации.

К сожалению, решение кардинальных проблем социально-экономического развития большинства субъектов РФ в предыдущие годы реализуется в рамках патерналистского подхода. Это означает ориентацию на выделение финансовых ресурсов из федерального бюджета, разработку комплекса мер и шагов стимулирующего характера (в значительном числе случаев в форме льгот и преференций на основе поправок в действующее законодательство как общее, так и специализированное – горное, экологическое, земельное).

Вместе с тем важно найти сферу приложения энергии и усилий сырьевых субъектов Федерации, которая отвечала бы и интересам страны, и направлениям развития экономики и социальной сферы данных территорий. Разнообразие условий развития и экономики, и минерально-сырьевого сектора предполагает не столько ориентацию на увеличение числа специализированных поправок в действующее законодательство, сколько привнесение в него определенной гибкости, которая позволяла бы на местах учитывать региональные особенности развития минерально-сырьевого сектора. Поиск, разведка и добыча полезных ископаемых в современной экономике во все большей степени относится к высокотехнологичным и наукоемким видам деятельности.

При этом данная деятельность предъявляет повышенный спрос на новые знания и навыки не только непосредственно на стадиях поиска, разведки и разработки полезных ископаемых, но и на стадии создания технологических систем и производства горного оборудования. Сырьевые территории при определении целесообразности реализации проектов в сфере поисков, разведки и добычи полезных ископаемых во все большей степени стремятся не только к достижению определенных прямых эффектов от деятельности горнорудных компаний и предприятий (прежде всего, в форме создания рабочих мест и определенного уровня налоговых поступлений), но и к получению широкого комплекса косвенных эффектов (таких как развитие смежных отраслей, развитие науки и образования, решение проблем развития инфраструктуры). К числу основных причин относятся два обстоятельства:

- высокая волатильность цен на минерально-сырьевые и энергетические ресурсы (спады и подъемы, обусловленные цикличностью спроса);
- интеграция процессов добычи в структуру экстерриториальных производственно-экономических систем (компаний, корпораций, холдингов).

В современных условиях нередко складывается ситуация, при которой уровень добычи или деловой активности в рамках и границах сырьевой территории (страны или субъекта Федерации) в малой степени корреспондирует с динамикой упомянутых выше прямых экономических эффектов. Преодоление данной ситуации связано, в том числе, с отражением в горном праве не только отношений, связанных с правом пользования недрами, но и с полу-

чением соответствующих эффектов при реализации возможностей, предоставляемых их освоением.

Это означает, что отношения недропользования должны быть дополнены, например, соответствующим разделом (или блоком). Отношения недропользования, правовое регулирование которых в Российской Федерации осуществляется преимущественно на федеральном уровне, в целом можно (весьма условно) разделить на пять обособленных блоков – отношения, связанные с:

- предоставлением и прекращением права пользования недрами, оформлением предоставленного права лицензией на пользование недрами и ее государственной регистрацией – государственная система лицензирования пользования недрами;
- использованием участков недр;
- получением, использованием, передачей и хранением геологической информации;
- уплатой недропользователями платежей при пользовании недрами;
- охраной недр и безопасным ведением работ в процессе недропользования [Горное право, 2005].

Как следует из вышеприведенного, сфера отношений недропользования в представленном случае связана исключительно с процессами предоставления участка недр и собственно его целевого использования. В этой связи нельзя не упомянуть оценку состоянию горного права России, данную почти 20 лет тому назад и сохранившую в обсуждаемом контексте свою актуальность. «... Как показывает современная зарубежная практика, спектр нормативного регулирования недропользования гораздо шире и охватывает направления, которые в отечественном праве разработаны весьма скудно» [Российское горное законодательство, 1996, с. 16]. В числе вопросов, которые до настоящего времени не затрагивает отечественное горное право (включая отношения недропользования) – обеспечение более тесной связи процесса пользования участками недр, содержащих полезные ископаемые, с развитием экономики и социальной сферы т.н. сырьевых территорий, а также формированием условий ее развития по инновационно-ориентированному пути. Как показывает, например, анализ развития минерально-сырьевого сектора Норвегии и Канады (провинции Альберта, в частности) формирование современного высокотехнологичного «облика» минерально-сырьевого сектора в

данных странах во многом шло и идет при активном влиянии на эти процессы горного права [Canadian Economic Impacts, 2014]¹.

Непрерывная предпосылка развития данного направления – наличие в праве правил и процедур делегирования части полномочий и функций по управлению, распоряжению, регулированию и получению части дохода от добычи полезных ископаемых региональному и муниципальному уровням. Нецелесообразно (и с экономической, и с управленческой точек зрения) ограничивать права регионов в отмеченной выше области только общераспространенными полезными ископаемыми. Концентрация всех полномочий (от предоставления и до прекращения права пользования недрами) на федеральном уровне становится весьма сложной управленческой задачей при значительном увеличении числа участков недр (во многом, например, в силу изменения состава и структуры геологических объектов).

Феномен «сланцевой революции» в США, как показывает его более детальный анализ, является следствием лавинообразного нарастания активности малых, средних и многочисленных сервисных инновационно-ориентированных компаний. Данное лавинообразное нарастание стало возможно во многом благодаря наличию правил и процедур, отраженных в горном праве отдельных штатов и учитывающих нарастающее многообразие ресурсной базы. Роль права, приближенного к локальным условиям реализации проектов и обеспечивающего развитие минерально-сырьевого сектора по инновационному пути, в современных условиях трудно переоценить.

Вместе с тем реализуемый в настоящее время в России подход к освоению природных ресурсов, начиная с земельных ресурсов и заканчивая так называемыми «стратегическими видами» полезных ископаемых, характеризуется высокой степенью концентрации полномочий по решению всех вопросов на федеральном уровне. Это означает анализ, оценку и принятие всех ключевых решений по вопросам освоения и использования природных ресурсов «за пределами» субъекта РФ. В подобной ситуации обеспечение отдачи от освоения ресурсов с учетом в том числе особенностей решения социально-экономических задач отдельных регионов, а также достижение высокой степени взаимосвязи

¹ Technology outlook 2020 – DNV Research. – 96 p. – URL: www.dnv.com/foresight.

развития минерально-сырьевого сектора с развитием других секторов и сегментов экономики и страны, и ее отдельных территорий, представляют очень сложные задачи.

В то же время все основные налоги и платежи рентного характера аккумулируются в настоящее время в федеральном бюджете (в соответствии с Законом РФ «О недрах» в его первоначальной редакции от 1992 г., платежи рентного характера распределялись в определенной пропорции между Федерацией, субъектом Федерации и муниципалитетами). Конституционное положение о совместном ведении в вопросах управления недрами (ст. 72 Конституции РФ) практически не работает.

Вопрос соотношения горного права с другими разделами права заслуживает отдельного внимательного анализа и рассмотрения. Представляется, что те конструкции, которые были положены в основу действующего горного права (с многочисленными поправками и последующими дополнениями), которые действуют в настоящее время, с одной стороны, являются реакцией на текущие проблемы в сфере регулирования горных отношений, а с другой – не в полной мере отражают особенности функционирования и МСК, и экономики России.

В частности, перенесение центра «тяжести» аккумулирования налогов рентного характера на федеральный уровень явилось в значительной степени реакцией на отсутствие эффективных процедур и механизмов преодоления растущей межрегиональной дифференциации в уровнях доходов и жизни населения сырьевых и остальных территорий, а также проявления «регионального эгоизма» в вопросах управления природно-ресурсным потенциалом, которые имели место в конце 1990-х – начале 2000-х годов.

Действующее горное законодательство, тем не менее, содержит возможности формирования сбалансированного подхода к учету интересов Федерации и субъектов в ее составе в вопросах регулирования горных отношения. Нельзя не согласиться с точкой зрения относительно того, что «...основываясь на норме ст. 11 ч. 3 Закона РФ «О недрах», а также норм Гражданского кодекса РФ (ст. 2, 124, 125), Российской Федерацией либо субъектом РФ может быть заключен с недропользователем договор гражданско-правового характера, предметом которого будут являться договорные обязательства сторон по условиям пользования недрами, формы их обеспечения и договорные санкции» [Научно-прак-

тический комментарий, 2004, с. 180]. В число условий пользования недрами, регулируемых на основе договоров гражданско-правового характера, могут быть включены такие обязательства, как использование (развитие) регионального научного, производственно-технического и образовательного потенциалов. Разработка подобных договоров и процедур их реализации имеет в России уже почти двадцатилетнюю историю. Однако данные договоры, как правило, ограничиваются решением текущих социально-экономических задач и никак не связаны с формированием и созданием условий и предпосылок развития экономики и социальной сферы в средне- и, тем более, долгосрочной перспективе.

Необходимость разработки и реализации подобных договоров в контексте решения именно задач развития экономики и социальной сферы определяется такими новыми обстоятельствами как:

а) изменение степени сложности ресурсной базы – как в нефтегазовом секторе, так и в других природо-эксплуатирующих секторах, которая настоятельно требует соучастия территорий в подготовке и принятии соответствующих решений;

б) необходимость формирования механизмов заинтересованного участия субъектов Федерации – особенно сырьевых территорий – в расширении экономической основы своего развития;

в) важность формирования новых связей в экономике страны, основанных не только на общегосударственных приоритетах, но также и на горизонтальных межрегиональных связях.

Базовые условия функционирования российской экономики как «единого народнохозяйственного комплекса» – единые железнодорожная, трубопроводная и энергосетевая инфраструктуры, которые являлись не только системообразующими элементами в экономике страны, но и предпосылками ее экономической целостности, во все меньшей степени являются условиями и факторами успешного развития экономики и устойчивого роста в будущем (и по причине физического износа, и, главным образом, – морального). Децентрализованные и горизонтальные связи становятся преобладающими в современной экономике.

Соответственно, сформированные в рамках реорганизации важнейших «межотраслевых комплексов» крупные вертикально интегрированные компании (по принципу последовательной, или поперечной – иначе, вертикальной интеграции промышленного, т.е. продуктового типа, а не по принципу интеграции эконо-

мических активов) не являются больше (и чем дальше, тем еще более) основой решения задач повышения социально-экономической отдачи от тех потенциальных природно-ресурсных активов, которыми располагает страна, включая ее регионы.

В мировой экономике основными игроками все больше становятся компании, сформированные по сетевому принципу и ориентированные на инновации и учет многообразия условий и особенностей ведения бизнеса. Противопоставить тенденции роста издержек можно не только конкуренцию и создание альтернативных возможностей транспортировки товаров и предоставления услуг, но также формирование эффективных процедур регулирования деятельности крупных компаний и естественных монополий. Эта задача не может быть решена без расширения роли и функций территорий в вопросах управления и регулирования использования минерально-ресурсного потенциала и имеющегося производственно-технологического аппарата. Обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ предполагает наличие такой правовой среды и таких условий функционирования компаний минерально-сырьевого сектора, которые стимулировали бы принятие эффективных решений и, как важнейшее следствие, более низкие темпы роста издержек.

Создание подобной правовой среды в сфере недропользования предполагает:

- заявительный порядок доступа к недрам (для целей поисков и разведки, а также разработки малых и сверхмалых объектов);
- оборот прав пользования недрами (возможность продажи, залога, переуступки прав) при соблюдении определенных правил и условий перерегистрации;
- наличие эффективной системы мониторинга, оценки и контроля состояния процесса пользования недрами (множество мелких и небольших объектов предполагает децентрализацию данной функции управления и регулирования – расширение функций региональных и муниципальных органов власти);
- информационную открытость процесса пользования недрами (доступ к ранее полученным геологическим данным, а также информирование общественности и обеспечение ее соучастия во всех процедурах и шагах по управлению и контролю);

- предоставление прав пользования недрами на основе широкого использования процедур раздела рисков всех участвующих сторон; ориентация только на «антикоррупционные» процедуры (такие как аукционы, в основе которых лежит только размер бонуса) с неизбежностью ведет к монополизации огромных территорий отдельными крупными компаниями;
- стимулирование и поощрение процесса становления и успешного функционирования так называемых «юниорных» геологоразведочных компаний (имеет смысл рассмотреть вопрос создания в пределах сырьевых территорий бирж или их отделений по котировке и привлечению средств инвесторов для финансирования «юниорных» проектов);
- «принуждение» недропользователей и всех участников процесса освоения недр к инновациям, развитию и использованию отечественного научно-технического и производственного потенциала;
- стабильность и неизменность норм и правил, принятых на начальном этапе реализации проекта;
- активное и опережающее развитие инфраструктуры (от транспортной, до специализированной – по хранению и перемещению добытых полезных ископаемых). Именно в случае решения инфраструктурных проблем минерально-сырьевого сектора имеет смысл и необходимость говорить и продвигать различные формы государственно-частного партнерства.

В числе общих обязательных условий является переход к налогообложению финансовых результатов деятельности недропользователей и принятие в качестве объекта регулирования месторождения, взамен бизнес-единицы (предприятия). При этом приоритетом должен быть не только рост эффективности минерально-сырьевого комплекса, но и ориентация на создание добавленной стоимости на территории региона и, в более общем случае, «встроенность» проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов в экономику и социальную сферу как страны, так и отдельных ее территорий.

Основным законодательным актом после Конституции РФ для субъектов РФ должен стать обновленный Закон РФ «О недрах» (который уже несет на себе очень многие черты кодификации). Потенциал минерально-сырьевого сектора России – прежде

всего, на территории Сибири и в ее Арктической зоне – можно реализовать только при использовании самых современных эффективных технологий. Уровень технологий позволяет не только обеспечить при освоении источников сырья в высоких широтах приемлемые экономические показатели, но и минимизировать воздействие на легкоранимую северную природу.

Спрос на технологии и разработки в минерально-сырьевом секторе имеет не менее важную сторону – позволяет поддерживать и развивать высокотехнологичную промышленность на востоке страны. Однако в настоящее время имеет место очень низкая востребованность компаниями минерально-сырьевого сектора продукции машиностроения не только предприятий востока страны, но и России в целом – расходы на продукцию нефтегазового машиностроения, например, на российском рынке в 2014 г. составили 14,5 млрд долл., из которых только 40% пришлось на отечественную продукцию. По отдельным позициям, таким как криогенная техника, доля импортных поставок превышает 80–90%¹.

В последние два года проводится значительная работа по импортозамещению в рамках программ и дорожных карт – как на федеральном, так и региональном уровнях. Активно развивается сотрудничество в форме соглашений регионов и отдельных предприятий машиностроения с компаниями минерально-сырьевого сектора (в частности, с ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть», ОАО «ЛУКОЙЛ» и ОАО «Сургутнефтегаз»). Программы импортозамещения и соглашения, тем не менее, не являются в полной мере достаточными инструментами для изменения сложившейся критической ситуации. Среди основных причин – ориентация на решение текущих проблем и задач, а также слабый учет потребностей будущих проектов, реализация многих из которых требует проведения заблаговременных научно-исследовательских работ. В России необходимо сформировать устойчивое «ядро» взаимосвязи минерально-сырьевого сектора страны, научно-исследовательской и производственно-технологической сфер. Таким «ядром» может быть пакет договорных условий освоения и разработки участков недр (месторождений и объектов), содержащих

¹ Кононенко С. Минпромторг предлагает существенно увеличить долю российского машиностроения в нефтегазовой отрасли. – URL: <http://www.angi.ru/news.shtml?oid=2826475> от 29.06.2015.

полезные ископаемые. Требования и условия реализации проектов, разработанные научным и технологическим сообществом, должны служить неотъемлемой частью лицензий или контрактов на право пользования участками недр. Расчет только на соглашения (в форме необязательных для исполнения дополнений к лицензиям) и программы поддержки производства отечественного оборудования (безотносительно условий дальнейшего использования) не может дать желаемого эффекта. Реализация предлагаемого подхода требует изменений и дополнений и в законодательство о недрах, и в процедуры мониторинга и контроля процессов освоения участков недр. Без таких изменений не представляется возможным сдвинуть дело с той критической точки, в которой оно находится в настоящее время.

Предлагаемый подход позволит скоординировать работу по обеспечению встраивания научных институтов, предприятий машиностроения (включая создание транспортных средств нового поколения) «в цепочку» реализации проектов компаний минерально-сырьевого сектора, а также обеспечить развитие межотраслевой и межрегиональной кооперации в масштабах экономики страны. Это позволит активизировать также роль Российской Академии наук, общественных академий и организаций научно-технического сообщества в экспертизе проектов освоения ресурсного потенциала страны. Основная цель – не только определение степени соответствия проектов современным условиям и тенденциям развития науки и техники (на основе критериев лучших практик и экологической безопасности), но и инициирование научно-исследовательских работ перспективного характера для реализации будущих проектов. Вне решения задачи обеспечения связи между развитием научно-технического потенциала востока страны и реализацией проектов по освоению природных ресурсов на данной территории не может быть устойчивого и поступательного развития науки, техники и образования.

На основе вышеизложенного можно сформулировать ряд соображений, ориентированных на отражение в горном законодательстве значительной роли минерально-сырьевого сектора в социально-экономическом развитии страны и субъектов РФ в ее составе.

1. Наука, образование, специализации отраслей и ведущие направления хозяйственной деятельности – связь и взаимодействие на всех этапах создания стоимости в рамках цепочек ее создания.

Накопленный опыт показывает, что бизнес или с неохотой, или с большим запозданием решает и ставит вопросы развития отечественного (в том числе регионального) научно-технического потенциала для реализации проектов в минерально-сырьевом секторе. Требуется пересмотр роли и места технического регулирования (например, в условиях России при определении лучших практик доминирует их экологическая направленность, что важно, но явно недостаточно). Приниженная роль технического регулирования (акцент только на безопасное и экологически приемлемое ведение работ) побуждает компании к применению самых апробированных и самых простых решений (с точки зрения реализации – доступа и применения оборудования, технологий, экспертиз). Это ведет к «догоняющей» (отстающей) модели развития не только минерально-сырьевого комплекса, но и широкого спектра производств и видов деятельности в других секторах региональной и национальной экономики.

Научно-техническое сопровождение проектов в минерально-сырьевом секторе во многом призвано способствовать решению задачи определения направлений развития необходимых исследований и формирования опережающего научно-технического задела, определения условий и подходов к освоению участков недр (уникальных проектов), выработки рекомендаций по организационно-экономическим рамкам реализации проектов и привлечения к их реализации организаций и предприятий сырьевых территорий.

2. Новая пространственная социально-производственная структура: в основе – новые связи в экономике страны.

«Преодоление пространства» возможно только при использовании самой совершенной и передовой техники и реально работающей системы стимулов к снижению необоснованных издержек на всех стадиях освоения и использования минерально-сырьевого потенциала.

3. Транспортная и производственно-техническая инфраструктура – важнейшие составляющие формирования экономического и социокультурного пространства на территории страны и входящих в ее состав регионов.

Сложившаяся к настоящему времени транспортная сеть отражает представления и приоритеты индустриальной модели развития (линейная, слабо разветвленная). Представляется не совсем

правильным следование (и отражение этого обстоятельства в горном законодательстве) принципу монополии государства на развитие межрайонной инфраструктуры, прежде всего, производственно-технологической. Нефтепроводы, газопроводы, продуктопроводы (особенно региональные и межрегиональные) также могут и должны стать сферой приложения усилий частного бизнеса (в том числе, с участием иностранного капитала). При этом одно из важнейших условий – тесная координация и кооперация при создании инфраструктурных проектов. Абсолютно неприемлема (с экономической точки зрения и с точки зрения развития территории) изолированная деятельность компаний ОАО «Транснефть» и ОАО «Газпром» при прокладке трубопроводов в Восточной Сибири. Это ведет к распылению средств, затягиванию сроков сооружения, низкой отдаче и, в конечном счете, высоким тарифам при последующем их использовании.

4. Формирование системы недропользования, основанной на соучастии, соуправлении природно-ресурсным потенциалом.

Требует переосмысления и практическое воплощение ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении с точки зрения вопроса владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. И территория, и муниципалитеты, и граждане должны стать активными участниками процессов подготовки, обсуждения и реализации принимаемых решений в сфере пользования недрами.

«Предписывающий» (как ни парадоксально – трансформированный в «программный») принцип недропользования на основе документов, подготовленных исключительно органами исполнительной власти федерального уровня, по развитию горного законодательства не всегда в полной мере учитывает региональные особенности. Следует тщательно проработать и приступить к последовательной реализации на практике процедур согласования решений при возникновении конфликтных и неоднозначных ситуаций в горных отношениях.

5. Формирование конкурентных рынков в основных сферах поисков, разведки, освоения и реализации проектов добычи минерально-сырьевых ресурсов, обеспечивающих развитие регионов и повышение отдачи для экономики России в целом.

Необходимость широкого круга различных (по масштабу деятельности, финансовым возможностям и профессиональному опыту) компаний на всех этапах освоения и использования ре-

сурсного потенциала страны вызывает необходимость формирования наукоемкого сервисного сектора – от изучения недр и до оказания услуг производственно-технического характера на всех последующих стадиях. Такие компании в РФ должны быть многочисленны, а их деятельность – и выгодна, и целесообразна (с позиции и страны, и территории, и получателей услуг – компаний минерально-сырьевого сектора).

6. Административная составляющая – перенос части федеральных функций на территорию субъектов РФ.

Необходим поиск баланса в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере регулирования горных отношений. Все отмеченное выше в части повышения степени адекватности горного законодательства невозможно реализовать без создания определенной системы органов управления и государственного регулирования на региональном уровне.

В качестве таких органов и участников могут выступать, в частности:

- представительства федеральных органов (Минфина, Минэнерго, Минприроды России) с определенными полномочиями по решению (участию в решении) вопросов на региональном уровне (без «прохождения» всей цепочки согласований вплоть до верхнего уровня министерств);
- органы исполнительной власти на местах (с функциями и полномочиями участия в процессе подготовки, принятия и реализации принятых решений);
- головные структуры управления крупнейшими минерально-сырьевыми корпорациями и компаниями (со статусом налогоплательщика и реального органа управления не только производственными процессами, но и процессами реализации новых проектов);
- организации и объединения бизнес-сообщества – от профессиональных объединений (саморегулируемых организаций) и до отдельных групп предпринимателей;
- финансовые институты и учреждения – такие как, например, «юниорная» биржа, отделения банков и финансовых учреждений с кредитным потенциалом, достаточным для решения вопросов кредитования и обслуживания мелкого и среднего бизнеса в минерально-сырьевом секторе региона.

Шаги и меры по повышению адекватности (прозрачности, эффективности, нацеленности на результат) системы управления освоением и использованием минерально-сырьевого потенциала на основе адекватного современным реалиям горного законодательства должны предполагать и активное привлечение к его реализации и иностранного капитала, и иностранных участников. Риски и возможные негативные последствия в этом случае могут быть эффективно компенсированы системой технических регламентов, экологических требований, тарифно-таможенных условий. Опыт ведущих зарубежных компаний (таких, как канадская «КинРосс» в золотодобывающей промышленности Северо-Востока, а также компании «Шелл» на Сахалине) показывает возможности иностранного капитала и те результаты, которые могут быть при этом получены¹.

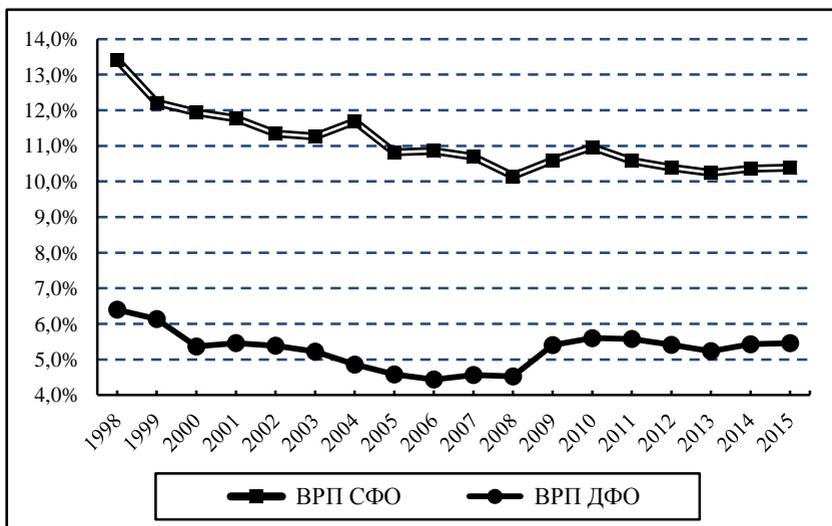
Мир меняется, меняются подходы к освоению природо-ресурсного потенциала. Соответственно меняются и правовые рамки реализации того потенциала, которым обладают земля и недра. Право, экономика, технологии, организации – все эти составляющиеся находятся в постоянном движении. Неучет динамики современного мира, более широкой роли и функций процессов освоения минерально-сырьевых ресурсов ведет к потере их экономической и социально-экономической отдачи для страны-собственника недр. Узкий взгляд на горные отношения как на взаимодействие недропользователя и собственника недр только по поводу и в связи с поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов себя исчерпал и не отражает особенностей экономики и социальной сферы ни Российской Федерации, ни субъектов в ее составе. Необходима кропотливая, целенаправленная и комплексная работа по становлению и развитию современного горного законодательства, отражающего специфику нашей страны. Как тут не вспомнить слова профессора А. Штофа: «Едва ли найдется другая отрасль промышленности, которая пользовалась бы со стороны законодательства столь большим вниманием, как промышленность горная, т.е., главным образом, добыча из недр земли полезных ископаемых» [Штоф, 1896, с. 1].

¹ Привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую промышленность Российской Федерации. – Корпорация КинРосс Голд, Foreign Investment Advisory Council. – 80 с. – URL: <http://www.kinrossgold.ru>.

6.2. От освоения ресурсов к развитию территории: гармонизация интересов основных бенефициаров ресурсных проектов

В послании Президента РФ Федеральному собранию (декабрь, 2013) подъем Сибири и Дальнего Востока был объявлен национальным приоритетом на весь XXI век. Новая стратегическая установка, означающая кардинальное изменение государственной региональной политики, стала неожиданностью только для специалистов. «Восточный поворот» был во многом подготовлен многолетними усилиями экспертно-научного сообщества, направленными на то, чтобы привлечь внимание власти к проблемам развития восточных регионов. Вместе с тем, этих усилий было бы недостаточно, если бы и бизнес-сообщество в лице своих наиболее влиятельных представителей, в основном – собственников и топ-менеджеров крупных корпораций – постепенно не стало приходить к пониманию стратегических выгод, связанных с участием в проектах освоения ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Отчасти это обусловлено тем, что прежние источники получения ресурсной ренты уже поделены, а их отдача по вполне объективным причинам со временем будет уменьшаться. Снижение цен на мировых сырьевых рынках, наблюдаемое в последние годы, повысило конкуренцию среди ресурсных компаний и, соответственно, их готовность инвестировать в более сложные и рискованные проекты.

Однако есть и другие, не менее, а возможно и более важные причины, выходящие далеко за рамки интересов отдельных корпораций. Как справедливо отмечает А. Усс, «затянувшаяся пауза в развитии Сибири и Дальнего Востока существенно ограничивает перспективы развития страны и постепенно превращает макрорегион в экономическую и социальную периферию. Все это приводит к снижению темпов развития страны и увеличивает глобальные политические и экономические риски России» [Усс, 2015]. Статистические данные подтверждают этот вывод (рис. 6.1). С 1998 по 2014 год отношение валового регионального продукта (ВРП) Сибирского федерального округа (СФО) к суммарному ВРП по всем субъектам РФ снизилось с 13,4 до 10,4%. Аналогичный показатель для Дальневосточного федерального округа (ДФО) снизился с 6,4 до 5,5%. Для таких агрегированных макропоказателей это очень существенное изменение.



Источник данных: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vrp98-13.xlsx

Рис. 6.1. Отношение ВРП СФО и ДФО к суммарному ВРП по всем субъектам РФ

Следует обратить внимание на монотонность снижения рассматриваемого отношения. Небольшой эксцесс, наблюдаемый в 2009–2010 гг., был связан с влиянием кризиса и практически не изменил общего понижательного тренда. Это дает основания говорить о наличии устойчивой долгосрочной тенденции к снижению «веса» Сибири и Дальнего Востока в экономике страны и происходящем на наших глазах превращении макрорегиона из «локомотива» экономического развития страны в его «тормоз».

Приведенная выше динамика имеет объяснение и на микроуровне. Если посмотреть, какие инвестиционные проекты, оказавшие серьезное влияние на экономику страны, были реализованы в Сибири и на Дальнем Востоке в последние 10–15 лет, то их список будет более чем скромный. Можно отметить завершение начатого еще в 1974 г. проекта строительства Богучанской ГЭС, начало промышленной добычи нефти в Восточной Сибири (Ванкорское и Верхнечонское месторождения) и создание объектов инфраструктуры для экспорта сырья (нефтепровод

ВСТО, газопроводы). Заслуживают внимания и проекты по добыче нефти и газа на сахалинском шельфе с участием зарубежных инвесторов.

Недостаточность инвестиций в развитие Сибири и Дальнего Востока сочетается с тем, что даже перечисленные выше реализованные и реализующиеся проекты в малой степени будут способствовать развитию регионов. Если учесть, что основная часть извлекаемого из недр Восточной Сибири и Дальнего Востока сырья отправляется на экспорт, то влияние этих проектов на развитие регионов, на территории которых эти проекты реализуются, весьма и весьма незначительно. Крайне затратная инвестиционная программа (690 млрд руб.) по развитию производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, осуществленная в рамках подготовки к саммиту АТЭС, в ближайшем будущем, очевидно, также не придаст заметного импульса развитию региона.

Более того, многие из этих проектов связаны с негативными экологическими и социальными последствиями. Так, заполнение ложа водохранилища Богучанской ГЭС привело к фактическому исчезновению Кежмы – территории компактного проживания первых русских переселенцев в Сибири – и фактическому уничтожению субэтноса поморов-староверов (кежмарей), носителей уникальных культурных традиций. Взамен страна получит электроэнергию для экспорта в Китай и «дешевый» энергоресурс для производства алюминия на Богучанском алюминиевом заводе, большая часть которого, ввиду ограниченности внутреннего рынка, опять же будет поставляться на экспорт. Перечень ситуаций, в которых общегосударственные интересы, а зачастую и просто корпоративная выгода перевешивают возможные негативные экономические, экологические и социальные последствия освоения региональных ресурсов, формирование которого началось еще задолго до начала новейшей российской истории, продолжает расширяться.

Истоки сложившегося, крайне негативного, для регионов Сибири и Дальнего Востока положения ведут в советские времена. И хотя у каждого проекта и региона была своя специфическая история, на наш взгляд, можно говорить о наличии определенной, хотя в явном виде нигде не сформулированной парадигмы, т.е. устойчивой системы взглядов и реализующих их подходов, определяющей цели и способы освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока.

Полного единства исследователей по поводу освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока не было и в СССР, но то, что на практике применялись вполне определенные и не слишком разнообразные подходы, не вызывает сомнений. Было бы большим преувеличением сказать, что политика освоения природных ресурсов в то время строилась в полном соответствии с рекомендациями тогдашней науки. Можно привести немало примеров, когда вполне прогрессивные концепции, ставящие во главу угла не освоение ресурсов, а комплексное развитие территории, например, на основе формирования территориально-производственных комплексов, не были в полной мере реализованы на практике. И, тем не менее, с известной долей условности можно говорить о «советской» парадигме. Это важно, поскольку есть признаки, что эта парадигма в ее «постмодернистском» варианте, несмотря на прошедшие со времен распада СССР десятилетия, продолжает влиять на экономические решения, которые принимаются сегодня на самом верхнем уровне законодательной и исполнительной власти.

Главным «системообразующим» признаком советской парадигмы, по нашему мнению, можно считать то, что целесообразность освоения ресурсов и развития территории, на которой эти ресурсы находились, практически всегда связывалась с решением задач стратегического, общенационального значения. Так, освоение нефтяных и газовых месторождений в Западной Сибири было форсировано в связи с острой необходимостью получения валютной выручки. Строительство БАМа было в первую очередь связано с решением стратегической задачи – создания дублера Транссибирской магистрали, что было актуально в период обострения отношений с Китаем. Попутно разрабатывались долгосрочные планы и программы вовлечения в оборот природных ресурсов, находящихся в зоне хозяйственного освоения БАМ.

Распад СССР и экономические трудности 90-х годов прошлого века не располагали ни представителей власти, ни практикующих управленцев к серьезным размышлениям, а тем более к действиям, связанным с разработкой и реализацией новых подходов к освоению ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Это было вполне естественно в ситуации, когда задачи выживания явно превалировали над задачами развития. Только по окончании кризиса 1998 г., по мере того, как российская экономика под влиянием девальвации рубля и роста мировых цен на нефть начала

выходить на траекторию устойчивого экономического роста, исследовательский и практический интерес к проблемам пространственного развития стал возрождаться.

М.К. Бандман еще в середине 1990-х гг. выдвинул положение о том, что в результате перехода к рыночным отношениям и существенного изменения геополитического положения страны должна смениться и основная парадигма государственной региональной политики в отношении Сибири. Он полагал, что на смену парадигме «сдвига производительных сил на восток» приходит новая парадигма, ориентированная на саморазвитие территории: «Саморазвитие Сибири с целью формирования базы для эффективного функционирования в экономическом пространстве страны и мировой хозяйственной системе, обеспечения достойного уровня жизни населения путем рационального использования собственного потенциала в условиях рыночных отношений» [Бандман, 2014, с. 23].

Преждевременно говорить о смене парадигмы как о свершившемся факте. Более того, есть основания полагать, что пресловутый «Восточный поворот» будет осуществляться в рамках все той же, лишь немного модернизированной парадигмы советских времен. Что дает основания для такого вывода? Во-первых, обоснование целесообразности крупных ресурсных проектов общегосударственными, в том числе геополитическими интересами. Во-вторых, абсолютный приоритет задачи освоения ресурсов над задачами развития территории. Т.е. территория осваивается только потому, что есть ресурсы общенационального значения, а не ресурсы осваиваются для того, чтобы придать импульс развитию территории. Это и не удивительно, так как такой подход вполне соответствует логике унитарного государства с сильным центром и слабой периферией.

События последних лет в основном подтверждают вышесказанное. Реализация долгосрочной стратегии пространственного развития (в том числе ввиду отсутствия таковой) на практике подменяется организационно-правовыми и кадровыми решениями. Эти решения, как правило, не имеют серьезного научного обоснования и зачастую представляют собой недостаточно продуманные, а оттого и не слишком удачные попытки копировать чужой опыт. Представление о том, что такие решения – принятие новых «правильных» законов и постановлений правительства, создание новых министерств и уполномоченных органов, смена

их руководителей – могут серьезно повлиять на сложившуюся ситуацию, стало настоящей болезнью российской власти на всех уровнях, своеобразным «организационным фетишизмом».

Среди подобных мер и предложений можно назвать создание Министерства по развитию Дальнего Востока, обещания правительства по переносу офисов крупных ресурсных корпораций на Дальний Восток, инициативу по раздаче всем желающим бесплатных земельных участков на Дальнем Востоке. Нарастающий во времени поток бессистемных и хаотичных предложений свидетельствует не только о том, что поиск решений продолжается, но и о том, что в рамках старой «парадигмы» решения, которые могли бы реально и положительно повлиять на развитие проблемных регионов, найти вряд ли возможно.

Министерство по развитию Дальнего Востока, после нескольких организационных преобразований и кадровых перемен, нацелено на реализацию идеи территорий опережающего развития (ТОР).

На этом следует остановиться более подробно. Дело в том, что главным в современном варианте «советской парадигмы» является последовательное применение принципа государственной региональной политики, который далее будем называть «территориальной эксклюзивией». Этот принцип, сам по себе, ни хорош и ни плох. Вместе с тем, практика применения этого принципа в РФ насчитывает не одно десятилетие и, как минимум, уже достойна предварительной оценки.

Логика «территориальной эксклюзивии» такова: если по каким-то причинам нельзя создать благоприятные условия для ведения бизнеса на всей территории страны, то можно их создать для ограниченного круга территорий, дополнив их определенными преференциями и финансовой поддержкой в рамках популярного ныне «частно-государственного партнерства». Такой подход, по мнению многих специалистов, удачно сработал в Китае и позволил привлечь значительные объемы инвестиций в развитие свободных экономических зон.

Российская практика «территориальной эксклюзивии», как уже отмечалось, достаточно продолжительна, но, к сожалению, далеко не так эффективна, как в Китае. В большинстве случаев создание разного рода «особых зон» приводило к результатам, которые сильно отличались от ожидаемых или, по крайней мере, декларируемых в качестве таковых.

История «территориальной эксклюзии» началась еще в 1991 г., когда был принят закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР», в котором впервые был введен термин «свободные экономические зоны». Иностранным инвесторам, действующим на территории таких зон, полагались особые условия ведения бизнеса в виде упрощенной регистрации, льготного налогообложения, долгосрочной аренды по пониженным ставкам, снижения таможенных пошлин, безвизового режима.

Отдельные прецеденты создания особых экономических зон наблюдались в 1990-х годах. (Калининградская и Магаданская область), но заметных позитивных результатов по ним не зафиксировано. Более или менее системное внедрение принципа «территориальной эксклюзии» началось в 2005 г. с принятием Закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В 2006 г. было создано ОАО «Особые экономические зоны» – управляющая компания, в ведении которой сейчас находится 17 действующих и вновь создаваемых особых экономических зон России. Из 17 действующих зон 4 специализируются на развитии промышленного производства, 4 – на технологических инновациях, 7 – на развитии туристско-рекреационного бизнеса, 2 – на развитии портово-логистических и транспортных узлов¹. На территории Сибири находится 6 особых зон, из них 4 относятся к самым проблемным, по мнению специалистов, зонам туристско-рекреационного типа.

Несмотря на отдельные успехи отдельных зон в отдельных регионах, большинство специалистов признают, что результаты этого федерального проекта весьма далеки от ожидаемых, а проверки Счетной Палаты РФ свидетельствуют о крайне низкой эффективности использования бюджетных средств.

В 2011 г. после принятия Федерального Закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был запущен и другой механизм территориального развития, основанный на «территориальной эксклюзии». В этом Законе был введен термин «зона территориального развития» (ЗТР), под которой понимается часть региона, на которой для ускорения социально-экономического развития создаются бла-

¹ ОАО «Особые экономические зоны». – URL: http://www.russez.ru/management_company.

гоприятные условия для инвесторов путем предоставления господдержки. На сегодняшний день ЗТР созданы на территории 20 регионов¹. Формирование ЗТР основано на «двойной эксклюзии» – сначала ведется отбор субъектов Федерации, которым разрешается создавать ЗТР, а затем – выбор территории, включающей одно или несколько муниципальных образований в пределах субъекта Федерации, которая получают дополнительную господдержку. По сути дела, это не механизм территориального развития, а способ обеспечения более адресной раздачи господдержки. С учетом установленных правил и достаточно скромных мер господдержки, предусмотренных в Законе, можно смело прогнозировать, что создание ЗТР не окажет заметного влияния на развитие регионов.

Принятый в декабре 2014 г. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», практическое сопровождение которого осуществляет Министерство по развитию Дальнего Востока, подтверждает, что «территориальная эксклюзия», эффективность применения которой в российских условиях до сих пор не доказана, остается основным инструментом региональной политики властей. Беспрецедентные налоговые льготы и возможность практически неограниченного привлечения иностранной рабочей силы, по замыслу разработчиков этого закона, должны способствовать привлечению долгосрочных и, прежде всего, иностранных инвестиций. Главная проблема, на наш взгляд, очевидна – если даже инвесторы из Китая и Юго-Восточной Азии придут на «территории опережающего развития», то, скорее всего со своим оборудованием и даже рабочей силой. Поскольку такая возможность законом им предоставляется, то для регионов мало что изменится. Место отечественных ресурсных корпораций займут зарубежные, ориентированные на минимальную локализацию результатов своей деятельности. В этом случае локальный контент крупных корпораций, который, как показывает зарубежный опыт, мог бы стать важным фактором регионального развития, не станет таковым.

Трудно, если вообще возможно, сформулировать единую концепцию развития огромного по территории макрорегиона с

¹ Территории опережающего развития: четвертая попытка русского Гонконга. – URL: <http://club-rf.ru/theme/327>.

колоссальным разнообразием природно-климатических, социально-экономических и геополитических условий. В контексте данного параграфа ограничимся наброском «новой парадигмы» для регионов, в которых уже осуществляется или возможна в будущем реализация крупномасштабных проектов добычи и переработки природных ресурсов. Идеалом такого «региона» в рамках преобладающей парадигмы является условная местность с по возможности максимальной концентрацией ресурсов. При этом очень желательна минимальная площадь территории, подпадающей под такое ресурсное «освоение», а наличие местного населения является избыточным. В этом смысле варианты добычи ресурсов на шельфе, в высокогорье и непроходимых болотах, за полярным кругом и в других малопривлекательных для проживания местах наиболее близки к такому идеалу. Однако реальность имеет мало общего с описанным выше идеалом. В реальности корпорациям, осуществляющим добычу ресурсов, в основном приходится иметь дело с регионами, в которых существует множество социально-экономических проблем. Применение подходов, основанных на старой парадигме, в новых условиях с большой вероятностью приведет к еще более плачевым для таких «проблемных» регионов последствиям.

Еще в начале 2000-х годов в экспертном сообществе стали появляться тексты, которые не только обосновывали необходимость новых подходов к развитию Сибири и Дальнего Востока, но и содержали ценные предложения, способные стать основой для таких подходов. Так, в докладе экспертной группы Совета внешней и оборонной политики отмечалась: «Неадекватность используемых до настоящего времени оценок ситуации в сибирско-дальневосточном регионе и следование канонам устаревшего подхода к разработке стратегий регионального развития, исходящего из примата интересов и ресурсов государства и принижающего роль обладающих собственной компетенцией регионов и самостоятельно действующих агентов рынка (в первую очередь, крупнейших корпораций), наглядно проявляется в принятых и разрабатываемых федеральных программах»¹.

Есть ли у потенциальных участников процесса освоения новых ресурсов заинтересованность в изменениях? Интересы ос-

¹ Новое освоение Сибири и Дальнего Востока. Часть 1. – URL: <http://svop.ru/public/pub2001/1288>.

новых бенефициаров прямых и косвенных эффектов, сопряженных с освоением региональных ресурсов, не только не совпадают, а зачастую и прямо противоположны. Экономические интересы федерального центра связаны с максимизацией поступлений в федеральный бюджет, корпорации нацелены на расширение бизнеса и извлечение дополнительной прибыли, а благополучие регионов определяются возможностями повышения деловой активности и пополнения местных бюджетов и, в конечном счете – ростом уровня жизни населения. При существующей системе налогов и межбюджетных отношений, повсеместном распространении корпоративных схем, позволяющих манипулировать финансовыми результатами и денежными потоками, основная часть эффектов от использования региональных ресурсов достается федеральному центру и крупным корпорациям. Регионам остаются жалкие «крохи с барского стола».

При принятии практических решений следует учитывать и «отягчающие обстоятельства», на фоне которых может происходить разворот в восточном направлении. Прежде всего, речь идет об относительном, а возможно и абсолютном снижении рентной составляющей в цене природных ресурсов. Времена, когда огромная рентная надбавка позволяла компенсировать практически любые мыслимые затраты, безвозвратно уходят в прошлое. Тенденция последних лет, которая связана со снижением цен на мировых сырьевых рынках, по мнению ряда специалистов, будет долгосрочной. Она обусловлена многими объективными факторами и существенно осложняет стратегические позиции России как одного из ведущих экспортеров сырья и мировой энергетической державы.

В складывающейся ситуации возможны два концептуально различных сценария дальнейшего освоения перспективных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Первый из них предполагает, что компенсация иссякающих источников ресурсной ренты будет происходить за счет вовлечения в хозяйственный оборот новых крупных месторождений природных ресурсов (Удокан, якутские месторождения углеводородов, алмазов и редкоземельных элементов, дальнейшее освоение шельфа Охотского моря и т.д.) при том же составе бенефициаров природной ренты, но с «геополитическим» разворотом в сторону азиатских импортеров сырья. Очевидно, что сценарий может быть реализован в рамках действующей (унитарной) парадигмы.

Второй сценарий предполагает переориентацию на модель развития территорий с увеличением доли регионов в ресурсной ренте, повышением локализации эффектов при реализации крупномасштабных проектов как за счет увеличения глубины переработки, так и за счет развития региональных производителей – поставщиков оборудования, материалов и услуг для крупных ресурсных компаний. Реализация второго сценария неизбежно сопряжена со сменой господствующей парадигмы.

При всей неопределенности внешней и внутренней конъюнктуры, на наш взгляд, уровень понимания проблемы, существующий в экспертно-научном сообществе, а также обширный зарубежный опыт управления развитием ресурсных территорий позволяют, пусть и в самых общих чертах, сформулировать особенности новой, ориентированной на региональное развитие парадигмы освоения ресурсов Сибири и Дальнего Востока.

Прежде всего, фундаментальный принцип старой (и, к сожалению, действующей) парадигмы должен быть изменен с точностью до наоборот. Крупномасштабные проекты освоения ресурсов должны рассматриваться не только и даже не столько как способ решения общенациональных задач, а в качестве инструмента развития территории. Другими словами, это означает признание регионов полноценными и в значительной степени самостоятельными субъектами, имеющими не только специфические интересы, но и возможность влиять на решения, которые могут существенно повлиять на их социально-экономическое положение региона. Это в первую очередь относится к решениям, связанным с реализацией на территории регионов крупномасштабных проектов вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов, осуществляемых силами и в интересах крупных ресурсных корпораций.

Целесообразно также разработать механизмы согласования интересов и организации взаимодействия корпораций, региональных и муниципальных органов власти для решения социально-экономических проблем отдельных регионов (в форме соглашений, договоров, программ) с установлением соответствующих предпочтений регионального и местного уровней. Условия участия в локальном контенте при этом могут входить в технические условия расширенных лицензий на недропользование. Региональным властям должно быть предоставлено право «второго ключа» при принятии решений о начале крупных проектов ре-

сурсного освоения, а также возможность взять на себя роль инициаторов и организаторов межрегиональной кооперации разных ресурсных корпораций при решении особо важных общих задач развития Сибири и Дальнего Востока.

Сложно прогнозировать, когда произойдет окончательная смена доминирующей парадигмы освоения региональных ресурсов. Более того, в нынешнее непростое время сложно рассчитывать на заметные продвижения в этом направлении. Вместе с тем, экономическая логика и здравый смысл подсказывают, что рано или поздно это случится.

Резюмируя, можно сделать следующие выводы:

- в условиях сложившейся в России рентоориентированной экономики интересы главных драйверов проектов, связанных с добычей и переработкой региональных ресурсов – крупных ресурсных корпораций, объективно расходятся с интересами регионов;
- изменения в налоговом законодательстве в сочетании с неблагоприятными макроэкономическими факторами и «оппортунистическим» поведением крупных корпораций по отношению к регионам обусловили снижение показателей локализации для ряда восточных регионов страны, что ставит под угрозу потенциал их дальнейшего развития;
- как показывает мировой опыт, правильная политика управления локальным контентом крупных корпораций в нефтегазовом секторе может стать одним из важнейших факторов развития национальной экономики;
- зарубежная практика управления локальным контентом может быть полезна для регулирования отношений между крупными ресурсными корпорациями и регионами, в которых осуществляются добыча и переработка ресурсов;
- решение проблемы управления локализацией и локальным контентом в России сдерживается отсутствием исследований, законодательной базы и практических рекомендаций в данной области;
- необходимы разработка, законодательное оформление и последовательная реализация новой государственной региональной политики, включающей систему регулярного управления локальным контентом крупных корпораций, осуществляющих проекты освоения природных ресурсов в восточных регионах страны.

6.3. Особенности развития ресурсных регионов на востоке России

6.3.1. Ресурсный сектор, экономические реформы и восточная политика России

Российский нефтегазовый сектор (НГС) в своем развитии продвигается все дальше на восток и на север. Этот процесс имеет три основные черты:

1) собственно промышленное освоение новых нефтегазоносных провинций и месторождений в Восточной Сибири, Якутии и на Дальнем Востоке – начиная с Ванкора в Красноярском крае и заканчивая шельфами северо-восточный морей;

2) включение НГС в восточную политику России в качестве одного из основных движителей. Данная политика имеет целью пространственную диверсификацию внешнеэкономического сотрудничества с усилением роли стран Восточной Азии, едва ли не главной компонентой которого сейчас и в обозримом будущем является экспорт энергоресурсов;

3) развитие НГС на востоке России происходит в условиях продолжающихся экономических реформ. Как минимум, это касается преобразований в системе институтов самого НГС, что требуется для эффективного освоения нефтегазовых ресурсов в новых провинциях. В более широком смысле речь идет о трансформации, охватывающей многие стороны экономической жизни, включая взаимоотношения между государством и бизнесом, федеральным центром и регионами, процессы межрегиональных взаимодействий.

Характер развития и НГС и восточных регионов во многом определяется текущими результатами реформирования, которые, в сущности, являются «промежуточными». Особенность сложившейся институциональной среды состоит в том, что федеральный центр и монополизированный бизнес (причем – не только нефтегазовый) де-факто сходятся в своем неприятии сильных регионов, способных всерьез влиять на процессы социально-экономического развития и участвовать в управлении ключевыми отраслями экономики. Интересы регионов отодвинуты на второй, или даже на третий план, что наиболее серьезные риски порождает для Сибири и Дальнего Востока.

В экономической сфере основные риски вытекают из ресурсно-сырьевого участия России и ее восточных регионов в сотруд-

ничестве со странами АТР и прежде всего – с Китаем. Развитие добывающих производств (включая НГС), нацеленных на экспорт продукции, не создает достаточных предпосылок для усиления внутренних интеграционных процессов, привязывает восточные регионы в большей степени к «загранице», нежели к России. Вполне очевидно, что выправить баланс внешнеэкономических издержек и выгод можно лишь путем увеличения экспорта обработанной продукции, товаров с высоким «содержанием» добавленной стоимости. В стоимостной структуре экспорта Дальневосточного ФО сырьевые товары, включая необработанную древесину и морепродукты, занимают порядка 80% (по России в целом – около 70); доля машиностроения в суммарном экспорте составила в 2013 г. всего 1,9% (в общероссийском экспорте – 5,4)¹. Восточные регионы, да и вся наша страна, остро нуждаются в улучшении структуры экспорта.

Но как это сделать, если развитие обрабатывающего сектора происходит слишком медленно? Ведь только в последние 3–4 года обрабатывающая промышленность Дальнего Востока набрала темпы роста, превышающие среднероссийский показатель, а Сибирский ФО устойчиво демонстрирует самый медленный рост среди всех федеральных округов? В 1990-х годах провал был настолько глубоким, что по объемам производства далеко не все восточные регионы страны к настоящему времени поднялись до уровня 1992 г. (Дальневосточный ФО в целом – 102, Сибирский ФО – 84%)². При этом некоторые ведущие российские ученые-экономисты полагают, что развивать обрабатывающую промышленность на Дальнем Востоке вообще нет смысла из-за ее, якобы, слишком высокой трудоемкости и что при дефиците рабочей силы гораздо выгоднее сосредоточиться на развитии добывающего сектора и энергетики. Например, профессор НИУ ВШЭ С.А. Караганов считает, что «Сибирь и Дальний Восток просто просят стать ресурсной, энергетической и сельскохозяйственной базой для новой Азии»³.

¹ Статистика внешней торговли Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru>.

² Единая межведомственная информационно-статистическая система / Росстат. – URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>.

³ Караганов С. Европа больше не растет. Итоги года и повестка на завтра // Российская газета. 2011. 28 дек.

На эксплуатации в основном сибирских ресурсов Россия уже стала сырьевым придатком Европы, теперь нужно сделать Сибирь и Дальний Восток сырьевым придатком Азии! Мало того, что идеология «избранности» ресурсно-сырьевого пути развития является опасной, так еще и основывается на далеко не бесспорных посылах. Если развивать обрабатывающий сектор с применением новых технологий, если сделать акцент на выпуске дорогостоящей продукции, то проблема повышенной трудоемкости отпадет сама собой.

На предпочтительность инновационного пути указывается в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, но, тем не менее, в качестве основного фактора будущего экономического роста называется природно-ресурсный потенциал, а конкурентоспособность экономики восточных регионов должна достигаться путем формирования особых условий в рамках целого ряда политик.

И все это должно обеспечить закрепление населения (надо понимать – сохранение его численности?) и сопоставимое по темпам или опережающее социально-экономическое развитие по сравнению со среднероссийскими показателями¹. Представленное в Стратегии понимание перспектив развития Дальнего Востока и Забайкалья сегодня уже безнадежно устарело. Учитывая сегодняшние и вероятные в будущем риски и угрозы, требуется не просто «опережение по сравнению» и не просто «закрепление», а «взрывной рост» российской экономики и российского населения в российских восточных регионах.

Для этого необходимо создать на востоке страны такие условия трудовой деятельности (в широком смысле – включая возможности приложения высококвалифицированных специальностей, знаний и навыков, творческой самореализации, а не только высокие денежные доходы) и жизни, такой уровень человеческих мотиваций, чтобы вся страна, и прежде всего молодая часть населения, были бы готовы устремиться на Восток, как в эпоху «ударных комсомольских строек» 1930-х–1960-х годов. С той лишь разницей, что идеологические и мобилизационные методы прошлого должны быть заменены надлежащими экономическими и социальными стимулами.

¹ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р. / Официальный сайт полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном ФО (<http://www.dfo.gov.ru/index.php?id=80>).

Приверженность ресурсно-сырьевому направлению в экономическом развитии не позволит решить сформулированную задачу. Поэтому требуется достижение межсекторальной и межотраслевой сбалансированности при ведущей роли обрабатывающих и высокотехнологичных производств. На юге всей восточной части страны, т.е. на территориях, которые примыкают к существующим широтным транспортным коридорам и уже сейчас являются наиболее заселенными, нужно сформировать один сплошной, внутренне интегрированный, «неоиндустриальный пояс» экономического развития, а не набор независимых друг от друга «точек роста». То есть особое внимание должно быть обращено развитию «горизонтальных» межрегиональных связей внутри Сибири, которую необходимо быстро и эффективно «связать» воедино путем создания мощной современной инфраструктуры – общехозяйственной и специализированной для отдельных отраслей и секторов экономики, в частности – нефтегазового. К данному поясу должны примыкать очаги роста, возникающие при освоении тех или иных ресурсно-сырьевых источников на севере Сибири и Дальнего Востока.

Следует сбалансированно подходить к формированию региональной специализации и товарных потоков, которые – по входу и выходу – главным образом должны быть ориентированы на внутренний рынок, а не на внешнеторговые направления. Требуется нацеленность на выпуск продукции, в ценах которой действительно содержится высокая доля добавленной стоимости. Только так можно свести к минимуму негативное действие объективного фактора удаленности и больших транспортных издержек.

Основная проблема такого пути развития – отсутствие собственных технологий, но и для освоения ресурсов полезных ископаемых в сложных горно-геологических условиях, которые преобладают в восточных регионах, у нас тоже нет своих технологий. То есть в любом случае нам никуда не деться от широко-масштабного технологического импорта, и тогда выявляется предпочтительность инновационно-промышленного («нео-индустриального»), а не ресурсно-сырьевого пути – если импортировать технологии, то лучше уж для обрабатывающих производств, чем для добывающих.

Такова в общих чертах парадигма «новой восточной политики», которая должна быть воплощена в прагматичные, тщательно обоснованные планы и реальные действия, а не представлять со-

бой красивую «декларацию о намерениях». Именно в ней нуждается наша страна при решении проблем развития Сибири и Дальнего Востока. России нужны сильные регионы – хозяйственно самодостаточные и тяготеющие друг другу по причине взаимных экономических выгод, а не только под влиянием географической близости, исторической памяти, общности языка и культуры и прочих интегрирующих факторов, порождающих большие страны.

К прагматизму следует еще добавить разумный протекционизм. Стимулирование притока внешних инвестиций не должно оборачиваться созданием для иностранного капитала условий деятельности, более предпочтительных по сравнению с обычными условиями для отечественного бизнеса. Тем не менее, нужно стремиться к достижению естественной конкурентоспособности российского востока, основанной на внутренней эффективности производства, а не искусственно питаемой за счет специальных налоговых, инвестиционных и прочих режимов, которые сегодня в нашей стране нужно вводить чуть ли не повсеместно.

Без малого 70 из 88 субъектов Федерации не могут сформировать собственные бюджеты без обильных федеральных трансфертов, а финансовые потоки движутся встречными курсами от регионов к центру в виде налоговых платежей в федеральный бюджет, а затем обратно – как федеральные субсидии и дотации регионам. Видимо, России нужна новая налогово-бюджетная реформа. И можно даже сказать больше – реформа всей системы федеративных отношений, нацеленная на то, чтобы каждый субъект Федерации (а в его границах – каждый субъект местного самоуправления) располагал достаточными компетенциями для использования и развития своего хозяйственного и финансового потенциала.

Однако федеральный центр продолжает двигаться по привычному административному пути. Создано федеральное Министерство по развитию Дальнего Востока с широко, но весьма неконкретно очерченными функциями, включая координацию деятельности по реализации государственных программ развития территории. Конечно, координация программ и действий не просто нужна – она крайне необходима. Действительный вопрос заключается в другом: насколько нынешние программы и меры адекватны сложившейся ситуации, насколько они реализуемы и в какой степени позволяют решить проблемы восточных регионов?

Если же говорить об административных мерах, то их следовало бы применить к монополизированному российскому бизнесу,

начиная с нефтегазового, и заставить его повернуться лицом к интересам территорий. Построенные механизмы «ручного управления» нужно использовать для решения критически важных задач по социально-экономическому развитию восточных регионов. Пусть бизнес пользуется стимулами, льготами и преференциями от государства, но должен быть и жесткий контроль для пресечения любых проявлений оппортунизма, для обеспечения целенаправленной работы на общегосударственные и региональные интересы.

Центр нашего государства не просто должен, но обязан сосредоточиться на решении задач по скорейшему и резкому усилению реинтеграции экономики Сибири и Дальнего Востока в национальную экономику России. Как общенациональная координирующая сила, федеральный центр может и должен опереться на инициативу «снизу», благо, что существуют Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» и Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Этим организациям, в свою очередь, предстоит активизировать работу по интеграции и межрегиональной кооперации в социально-экономическом развитии восточных регионов, но у них должны быть «развязаны руки», должны быть соответствующие права и компетенции. Сказанное можно считать одним из необходимых условий для практической реализации «новой восточной политики» в интересах Федерации, регионов и бизнеса.

6.3.2. Социально-экономические эффекты для регионов востока России от развития нефтегазового сектора

В настоящее время в России наблюдается рост объемов добычи нефти и газа в восточных регионах. Важнейшей предпосылкой для этого роста является сотрудничество России и стран АТР, прежде всего Китая. В 2014 году добыча нефти в Сибири (включая Сибирский и Дальневосточный федеральные округа) достигла 71 млн т (около 13,5% от общего уровня добычи в России), а добыча газа – 47 млрд м³ (7,4% от добычи газа в стране).

Сегодня Восточная Сибирь является самой быстро растущей нефтегазовой провинцией России. В перспективе до 2035 г. роль Сибири в нефтегазовом комплексе России будет продолжать увеличиваться. Так в проекте Энергетической стратегии России на период до 2035 года прогнозируется рост добычи нефти в Восточной Сибири до 61–69 млн т (в 2030–2035 гг.), в Дальне-

восточном федеральном округе – до 34–38 млн т (суммарно более 100 млн т). Добыча газа на востоке России в 2035 г. превысит 180 млрд м³.

В Восточной Сибири будет продолжаться освоение месторождений нефти в Ванкорско-Сузунском кластере на северо-западе Красноярского края, в Юрубчено-Тохомской и Куюмбинской зонах Эвенкии, а также вдоль трассы нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» (ВСТО) в Иркутской области и Якутии (Верхнечонское, Талаканское, Среднеботуобинское, Юрубчено-Тохомское месторождения). На Дальнем востоке продолжится реализация проектов «Сахалин-1», «Сахалин-2», а так же начнется освоение новых месторождений на шельфе острова Сахалин [Энергетическая стратегия..., 2014].

Для регионов востока России (и не только для них) важна не только и не столько добыча сырья сама по себе. Важно понимать, какие социально-экономические эффекты уже получают и будут получать в перспективе сибирские регионы от добычи углеводородного сырья. Данные эффекты могут быть реализованы по нескольким направлениям, среди которых:

- налоговые платежи в региональные бюджеты от компаний НГС;
- развитие поставщиков и подрядчиков, выполняющих работы для нужд НГС;
- увеличение занятых в НГС и смежных отраслях и производствах;
- повышение объемов переработки нефтегазовых ресурсов на территории сибирских регионов;
- развитие человеческого капитала.

Будет ли сопровождаться рост добычи соответствующим увеличением социально-экономической отдачи для регионов добычи? Каковы сейчас социально-экономические эффекты от отдельных крупных проектов?

Заметный вклад в экономику Якутии вносит работа нефтяной компании «Сургутнефтегаз». После получения в 2003 г. лицензии на разработку центрального блока Талаканского месторождения «Сургутнефтегазом» был построен целый ряд инфраструктурных объектов, включая мощности по электрогенерации, аэропорт Талакан, причал для приемки сухогрузов и выгрузки нефтепродуктов в пос. Витим. Уже пробурено более 800 поисково-разведочных и нефтяных скважин, введено в эксплуатацию 5 месторо-

ждений. За 10 лет работы объем инвестиций в регион составил около 170 млрд руб. Сейчас в Якутии на объектах «Сургутнефтегаза» в 20 структурных подразделениях работает около 9 тыс. чел., 30% занятых составляют местные жители [Сургутнефтегаз..., 2014].

Другой ключевой игрок в НГК Восточной Сибири – «Ванкорнефть» – дочерняя структура «Роснефти». В социальной сфере одной из задач «Ванкорнефти» является увеличение доли работников, проживающих в Красноярском крае. Один из подходов к решению этой задачи – подготовка местных специалистов. В профессионально-технических колледжах и техникумах края открыты новые специальности для нефтяной промышленности. В Игарке, Туруханске и Красноярске для учащихся старших классов созданы «Роснефть-классы». Строительство нового учебно-лабораторного корпуса Института нефти и газа Сибирского федерального университета осуществлялось при непосредственном участии «Роснефти». В 2015 г. планируется принять на работу первых выпускников Института нефти и газа [Россия..., 2014].

В рамках долгосрочного Соглашения между Красноярским краем и нефтяной компанией «Роснефть» на реализацию социальных и производственных мероприятий на территории Красноярского края ежегодно направляются сотни миллионов рублей. Средства идут на развитие материальной базы социальной сферы, строительство и ремонт спортивных и муниципальных объектов, реконструкцию школ, детских садов, профессиональных училищ.

Но наиболее масштабные и значимые социальные эффекты для регионов добычи связаны с налогами, которые компании НГК направляют в бюджеты. К сожалению, успехи НГК (в том числе отмеченные выше в рамках социального развития регионов) несколько меркнут на фоне снижения налоговых платежей в бюджеты регионов Восточной Сибири. Например, в Красноярском крае при росте объемов добычи нефти наблюдается сокращение налоговых платежей в бюджет региона.

Роль НГК в налоговых доходах регионов востока России

НГК регионов Восточной Сибири становится все более заметным налогоплательщиком в консолидированный бюджет России (т.е. суммарно в федеральный и региональные бюджеты). Например, в Красноярском крае в 2013 г. доля НГК в налоговых платежах в бюджеты превысила 45%, что связано с ростом объемов

добычи нефти и прекращением действия льгот по налогу на добычу для Ванкорского месторождения [Экономика..., 2014].

При этом доля нефтяных налогов, остающихся в региональных бюджетах, относительно невысока. Без учета льгот по налогу на добычу она стремится к уровню 10–15% от общего объема собранных налогов, что сейчас имеет место в целом для регионов Сибирского ФО. Относительно высокая доля регионального уровня для Сибирского ФО в 2010 и 2011 гг. была связана с льготным налогообложением «новой» нефти, которая составляла значительную долю в общем объеме добычи.

Основной объем «нефтяных» налогов Сибири (СФО + ДФО) сейчас формируется в Красноярском крае. При этом доля регионов СФО в общем объеме нефтяных налогов, генерируемых НГК, имеет неустойчивый характер. В среднесрочной перспективе в связи с вводом новых объектов, для которых будут применимы льготы, такое положение сохранится. Поэтому, например, в 2010 г. при примерно равном уровне добычи нефти в Томской области и Красноярском крае налоги, уплаченные НГК (суммарно в консолидированный бюджет РФ) в Томской области, были в несколько раз выше, чем в Красноярском крае.

Обычно рост объемов добычи ведет к росту налоговых платежей в бюджеты. Но удельная отдача для сибирских регионов от добычи как 1 т нефти, так и 1 т условных углеводородов в целом (нефть + газ) имеет тенденцию к сокращению. Даже при росте цен на нефть на внешних рынках в период 2010–2013 гг. отдача для регионов Восточной Сибири от добычи 1 т углеводородов сократилась почти в 1,5 раза. В определенной степени это связано с окончанием льгот по налогу на добычу для Ванкорского месторождения. Логика «Ванкорнефти» следующая: нет налоговых льгот, растут совокупные затраты, уменьшается прибыль и, соответственно, налог на прибыль, который в основном направляется в региональные бюджеты. В ближайшей перспективе данная тенденция (к сокращению удельной налоговой отдачи от НГК для регионов) может быть существенно усилена из-за снижения уровня мировых цен на нефть.

С позиций устойчивости поступлений налогов от НГК в региональные бюджеты необходимо учитывать, что налог на прибыль является основным в структуре всех налоговых платежей НГК в бюджеты регионов. При этом величина налога на прибыль зависит от многих факторов: цен на нефть на внутреннем и миро-

вых рынках, затрат на добычу, политики нефтяных компаний, этапов освоения крупных месторождений. В этом отношении другие значимые (но все же менее важные) налоги – на имущество и на доходы физических лиц – являются более стабильными налогами [Токарев, 2013].

В настоящее время основные нефтегазовые налоги (экспортная пошлина и налог на добычу) поступают исключительно в федеральный бюджет. К тому же используя механизмы трансфертного ценообразования, вертикально интегрированные компании могут занижать налоговую базу в регионах добычи (прежде всего по налогу на прибыль). При этом регионы несут заметные экологические издержки при освоении месторождений нефти, связанные, например, со сжиганием попутного нефтяного газа, с нарушением почвенного слоя. В результате добыча углеводородного сырья не создает предпосылок для устойчивого социально-экономического развития регионов, где ведется разработка месторождений нефти и газа.

В этих условиях повышение социально-экономической отдачи для добывающих регионов во многом связано с развитием на своей территории смежных отраслей и производств, обеспечивающих функционирование нефтегазового комплекса и глубокую переработку добываемого сырья. Например, проблемы комплексного освоения газовых ресурсов Восточной Сибири важны как с точки зрения развития сырьевого блока для нефтегазохимии [Крюков и др., 2011], так и рационального использования ресурсов гелия [Крюков и др., 2012].

Налог на прибыль как индикатор поведения нефтегазовых компаний

Потенциально наиболее масштабные и значимые социально-экономические эффекты для регионов добычи связаны с налогами, которые нефтяные компании направляют в их бюджеты. Для бюджетов нефтедобывающих регионов сегодня ключевое значение имеют налоги на прибыль, на имущество и на доходы физических лиц.

Налоги по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» (подраздел «добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях») занимают значительное место в общем объеме платежей, администрируемых Федеральной налоговой службой, в целом ряде нефтегазовых регио-

нов. Например, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (ХМАО, ЯНАО) доля нефтегазовых налогов в платежах во все уровни бюджетной системы достигает 80–90%, в Ненецком АО – 70%, в Томской области – 65%. При этом налоговая служба не администрирует экспортную пошлину, занимающую вместе с налогом на добычу ключевое место с точки зрения общей налоговой нагрузки на нефтяной комплекс.

С позиций уровня и устойчивости налоговых поступлений в региональные бюджеты необходимо учитывать, что налог на прибыль является основным в структуре всех налоговых платежей нефтегазового комплекса в бюджеты регионов, где добывается сырье. В среднем по нефтегазовым регионам России его доля достигает 60–70%.

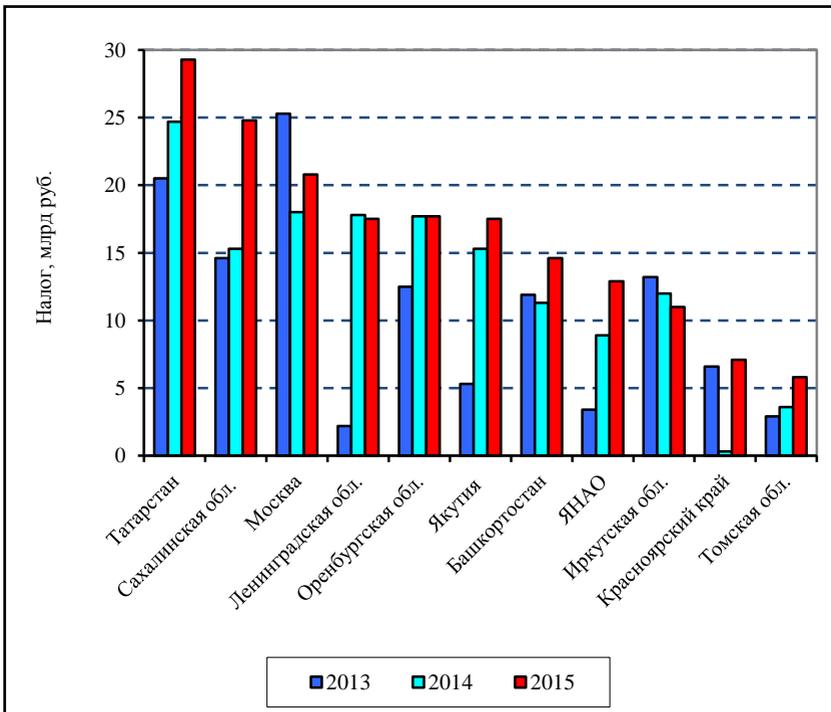
При этом на величину налога на прибыль влияет целый ряд факторов, включая цены реализации нефти на внутреннем и мировых рынках, затраты на добычу, которые в свою очередь в значительной степени зависят от политики нефтяных компаний. В этом отношении другие значимые (но все же менее важные) налоги – на имущество и на доходы физических лиц – более стабильны, и уровень платежей по ним лучше прогнозируется.

Налог на прибыль зависит от рентабельности освоения нефтегазовых объектов, которые могут существенно различаться по своим геологическим и технико-экономическим характеристикам. Сегодняшний порядок налогообложения добычи нефти позволяет в существенной степени выровнять условия разработки различных участков недр. В той или иной степени налоговая система дифференцирует уровень налоговой нагрузки в зависимости от условий добычи: при всей справедливой критике в адрес такой системы, больше напоминающей «лоскутное одеяло» и лишь косвенно учитывающей рентабельность освоения участков недр. Так, например, льготы для выработанных месторождений позволяют повысить рентабельность зрелых участков недр, а преференции для трудноизвлекаемых запасов и новых районов создают предпосылки для их вовлечения в хозяйственный оборот и эффективного освоения.

В современных условиях в качестве индикатора поведения нефтяных компаний в налоговой сфере в регионах добычи также можно рассматривать цены реализации нефти, которые определяют уровень уплаты ключевого с позиций сырьевых регионов налога – налога на прибыль. В настоящее время в рамках вертикально интегрированных компаний центры прибыли, как прави-

ло, формируются в «головных» структурах холдингов, которые в основном расположены не в регионах добычи, а в «столичных» субъектах Федерации. Среди исключений из этого правила следует отметить компании «Сургутнефтегаз» и «Татнефть», центры, прибыли которых остаются, соответственно, в ХМАО и Татарстане.

В результате, например, в 2015 году в рейтинге крупнейших регионов-получателей налога на прибыль от нефтегазодобычи (рис. 6.2) вслед за ХМАО (бесспорным лидером с показателем 119,6 млрд руб.), Татарстаном (29,3 млрд руб.) и Сахалинской областью (24,6 млрд руб.) идут в том числе и нересурсные регионы – Москва (20,8 млрд руб.) и Ленинградская область (17,5 млрд руб.).



Источник: рассчитано на основе данных Федеральной налоговой службы РФ.

Рис. 6.2. Поступления налога на прибыль в региональные бюджеты от нефтегазовых компаний

6.3.3. Формирование условий для импортозамещения в минерально-сырьевом комплексе

С позиций развития экономики Сибири важен не только (и даже может быть не столько) рост объемов добычи, но и увеличение спроса со стороны компаний НГС на нефтесервис и продукцию обеспечивающих и смежных отраслей и производств. Освоение новых нефтегазовых объектов ведет к росту объемов бурения, строительного-монтажных работ, потребностей в оборудовании и материалах.

Немаловажно, что большинство месторождений углеводородного сырья в Восточной Сибири представляют собой сложные объекты. Для них характерны относительно невысокие продуктивные свойства, комплексный состав ресурсов. Основной объем ресурсов нефти в Восточной Сибири приходится на трудноизвлекаемые запасы низкопроницаемых коллекторов. В большинстве других регионов России геологические характеристики продуктивных пластов значительно лучше. По оценкам ряда экспертов, Верхнечонское месторождение – одно из крупнейших на востоке России – имеет самый высокий индекс сложности геологического строения среди крупных месторождений мира.

Сложность освоения большинства нефтегазовых объектов Восточной Сибири определяет необходимость разработки и применения инновационных технологий. В целом имеющийся производственный потенциал и уровень развития человеческого капитала создают предпосылки для встраивания регионов Восточной Сибири в производственные цепочки и инновационные процессы в НГК.

Развитие производств для нужд НГК: роль Сибири

Ориентиры и особенности развития нефтегазовой промышленности на востоке России формируют предпосылки для создания и развития конкурентоспособного местного сервиса, предприятий (в том числе наукоемких), обеспечивающих нефтегазовый комплекс оборудованием и материалами. Какова сегодня роль Сибири в обеспечении потребностей НГК?

В настоящее время основные виды оборудования и материалов для НГК производятся в европейской части России и на Урале. Например, различные виды труб для нефте- и газопроводов

выпускаются преимущественно в Южном, Приволжском и Уральском федеральных округах. Сибирские регионы занимают относительно небольшую нишу в выпуске счетчиков производства и потребления газа, некоторых видов медного кабеля.

Показательным примером с точки зрения роли сибирских регионов в обеспечении НГК России оборудованием и материалами является ОАО «Газпром нефть» – одна из крупнейших российских нефтяных компаний. В список ее крупнейших поставщиков материально-технических ресурсов входит около 90 компаний. Наибольшее представительство компаний имеют Приволжский ФО (29 поставщиков) и другие регионы европейской части России (суммарно 26 поставщиков). Среди основных поставщиков «Газпром нефти» только 8 компаний имеют сибирскую «прописку».

В списке крупнейших поставщиков сибирские регионы представлены Томской областью в производстве кабеля (ЗАО «Сибкабель», ЗАО «Томский кабельный завод»), Алтайским краем в производстве электротехнического оборудования (ОАО «Алттранс»). Наибольшее представительство сибиряков в поставках химической продукции – ОАО «Ангарская нефтехимическая компания», Ангарский завод катализаторов и органического синтеза, ООО «Сибметакхим» (Томск), ОАО «Азот» (Кемерово), ОАО «Химпром» (Кемерово). При этом в списке крупнейших поставщиков для ОАО «Газпром нефть» нет ни одной компании из Дальневосточного ФО.

Все более важной предпосылкой для создания в России (и в том числе в Восточной Сибири) новых производств для обеспечения потребностей российского НГК становится высокая доля импортного оборудования и услуг. По данным Минэнерго РФ, доля российских и локализованных технологий достигает 80% при добыче традиционной нефти. При добыче трудноизвлекаемых запасов доля таких технологий снижается до 40–60%, а при реализации шельфовых проектов она составляет менее 20%. Ограничения на поставки оборудования (санкции) угрожают добыче нефти не только на шельфе, но и из традиционных месторождений.

Хотя в России более 200 предприятий, которые производят нефтегазовое оборудование, импортозамещение по большинству категорий может быть обеспечено не ранее 2018–2020 гг. Сейчас, по прогнозам Минпромторга РФ, из 45 позиций можно заместить

лишь пять, включая системы очистки бурового раствора, фонтанную арматуру, бурильные инструменты.

Таким образом, большая доля импорта в используемом нефтегазовом оборудовании, необходимость развития отечественных поставщиков для нужд НГК формируют определенное «окно возможностей» (с точки зрения создания и развития местных подрядчиков и поставщиков) для российских компаний. Рост объемов добычи (соответственно, объемов бурения, спроса на нефтесервис) создает дополнительные предпосылки для развития таких производств в восточных регионах России, в том числе в Восточной Сибири.

Нефтегазовый комплекс (особенно на начальных этапах освоения нефтегазовых месторождений и провинций, что имеет место сейчас, например, в Ванкорском кластере и в целом в Восточной Сибири) формирует значительный спрос на продукцию и услуги сторонних поставщиков и подрядчиков. Поэтому сибирским регионам (с точки зрения удовлетворения этого спроса) важно не упустить свой шанс, когда начнут полномасштабно осваиваться Юрубчено-Тохомская зона, Чаяндинское и Ковыктинское месторождения. Данные объекты в большей степени (чем например Ванкорский кластер) тяготеют к югу Сибири, где имеется значительный промышленный и научно-образовательный потенциал.

О каких объемах спроса со стороны компаний НГК идет речь? Сейчас потенциальный уровень закупок наглядно характеризует освоение Ванкорского месторождения. Так закупки «Ванкорнефти» на 2014 г. были запланированы в объеме более 86,7 млрд руб. При этом объемы закупок товаров и услуг были примерно равномерно распределены по 4-м крупным направлениям:

- нефтепромысловые услуги (включая бурение скважин);
- непроизводственные услуги;
- строительно-монтажные работы;
- поставки и логистика материально-технических ресурсов.

Кроме «Ванкорнефти» в восточных регионах у «Роснефти» работает еще ряд компаний со значительным объемом закупок (более 20 млрд руб. по плану на 2014 год) – «Верхнечонскнефтегаз», «РН–Сахалинморнефтегаз».

По данным «Роснефти», сегодня нефтяники обеспечивают подрядами более 150 предприятий региона в целом ряде сфер – транспорт, строительство, металлургия, машиностроение, электростроение,

троэнергетика, сервис, образование. В сфере грузоперевозок задействованы Красноярский речной порт и судоходная компания «Транзит-СВ». Другие крупные подрядчики – сервисная компания «Ротекс-с», Игарская стивидорная кампания, Авиакомпания «КАТЭКАВИА». Ежегодно доля участия красноярских предприятий в заказах «Ванкорнефти» увеличивается [Ванкор..., 2014].

Следует отметить, что значительная часть закупок «Ванкорнефти» у предприятий Красноярского края связана с логистикой грузов. Запуск Ванкорского месторождения и его последующая эксплуатация связаны с развитием транспортной инфраструктуры. В результате реализации Ванкорского проекта крупные контракты на транспортные услуги получило Енисейское речное пароходство – основной перевозчик по водным путям бассейна реки Енисей. В заказах пароходства «Ванкорнефть» составляет значительную долю, что позволяет предприятию сохранять стабильное финансовое положение и реализовывать программу по обновлению флота. Согласно такой программе, Енисейское пароходство ежегодно спускает на воду 4–5 новых судов для покрытия потребностей заказчиков. В перспективе у речников появится возможность обслуживать потребности всего Ванкорского нефтегазового кластера.

Несмотря на заинтересованность «Ванкорнефти» в развитии промышленного потенциала Красноярского края, участие региональных компаний в освоении ресурсов углеводородов ограничено отсутствием у них опыта реализации нефтегазовых проектов. При этом освоение Ванкора предполагает применение инновационных решений для разработки месторождения. Например, «Ванкорнефть» бурит высокотехнологичные скважины с горизонтальными стволами, используя технологии и услуги мировых лидеров в данном сегменте нефтесервиса.

Из успешных высокотехнологичных компаний Красноярского края (да и, пожалуй, всей Восточной Сибири), работающих для НГК, можно отметить ЗАО «ОКБ Зенит»¹. Нефтегазовая «история» компании началась в 2001–2002 гг.: было организовано специализированное конструкторское бюро для проектирования оборудования, предназначенного для горизонтального и наклонно-направленного бурения. По заказу «Сургутнефтегаза» были изготовлены и успешно испытаны первые изделия (пакера, подвески,

¹ ЗАО «ОКБ Зенит». – URL: <http://www.zenith.ru/company> (15.12.2014).

цементировочные муфты). Сейчас «ОКБ Зенит» является одной из немногих сибирских компаний, предлагающих полный комплекс услуг по изготовлению и инжинирингу сложного оборудования для предприятий ряда отраслей промышленности: нефтегазодобывающей, авиационной, топливно-энергетической. Продукция предприятия для нужд НГК включает: оборудование для подготовки нефти; скважинное оборудование; телеметрические системы сопровождения бурения; оборудование для хранилищ нефти, газа и ГСМ; оборудование для проведения многостадийного гидроразрыва пласта.

Важно, что компания занимается не просто производством оборудования, но и его разработкой, проводит полевые испытания. Например, в 2013 г. был создан специальный участок, позволяющий проводить испытания бурового оборудования на натуральных компонентах (цементном и буровых растворах).

Создание новых производственных (в том числе научно-технологических) комплексов в регионах Сибири, работающих для нужд минерально-сырьевого комплекса, по примеру «ОКБ Зенит» поможет эффективно использовать и развивать промышленный потенциал и человеческий капитал сибирских регионов, существенно увеличить социальные эффекты от освоения недр для местного населения. В связи с этим одной из важнейших задач для органов власти регионального уровня является формирование благоприятных условий для создания и развития высокотехнологичных поставщиков в целом для минерально-сырьевого комплекса и НГК, в частности.

Подходы к развитию местных поставщиков и подрядчиков

Одним из важнейших направлений с точки зрения повышения социально-экономической отдачи от НГК для регионов добычи является развитие местных подрядчиков (нефтесервиса) и поставщиков (оборудования, товаров, материалов). Каковы ограничения и оптимальная степень развития поставщиков и подрядчиков в том или ином нефтегазовом регионе? Вряд ли будет рациональным и практически выполнимым в каждом нефтегазовом регионе пытаться размещать все объекты, обеспечивающие функционирование добывающих производств и переработку всей добываемой продукции. Стремление размес-

тить все и вся на своей территории далеко не всегда будет отвечать и критериям экономической (общегосударственной) эффективности. Формирование местных барьеров и/или избыточных стимулов может вести к созданию неэффективных местных поставщиков с позиций российской экономики [Крюков и др., 2014].

Рациональным выглядит подход, в соответствии с которым развиваются только те услуги и производства, для размещения которых имеются региональные предпосылки, т.е. используются преимущества, сильные стороны и особенности того или иного региона. Что может быть рассмотрено в качестве таких особенностей и преимуществ для нефтегазовых регионов в целом востока России и Восточной Сибири, в частности? К ним следует отнести:

- имеющий место в настоящее время и прогнозируемый в перспективе рост объемов добычи нефти и газа, а, соответственно, и объемов бурения, спроса на нефтесервис и на поставки оборудования, материалов и комплектующих для НГК Сибири;
- значительная доля импорта при обеспечении потребностей НГК в услугах, оборудовании и материалах;
- развитые научно-образовательный комплекс (НОК) и человеческий капитал в южной части Сибири, что создает предпосылки для инноваций в НГК и смежных отраслях (у подрядчиков и поставщиков продукции);
- географическая близость к странам АТР, прежде всего Китаю – крупнейшему потребителю нефтегазовых ресурсов и (что особенно важно в современных условиях) возможному партнеру с точки зрения организации производства продукции для нужд НГК;
- удаленность добывающих объектов востока России от основных российских поставщиков оборудования и материалов.

Отмеченные обстоятельства создают «окно возможностей» для развития сибирских подрядчиков и поставщиков для НГК (рис. 6.3).

При разработке региональной политики по развитию подрядчиков и поставщиков для НГК следует учитывать, что новые местные производства будут создаваться, а проекты реализовываться только тогда, когда они интересны бизнесу (т.е. они должны

быть рентабельны). Чем местные поставщики могут быть интересны для нефтяников и газовиков? Закупки у местных подрядчиков и поставщиков могут сократить издержки, создать основу для импортозамещения, уменьшить сроки выполнения работ или поставок продукции.

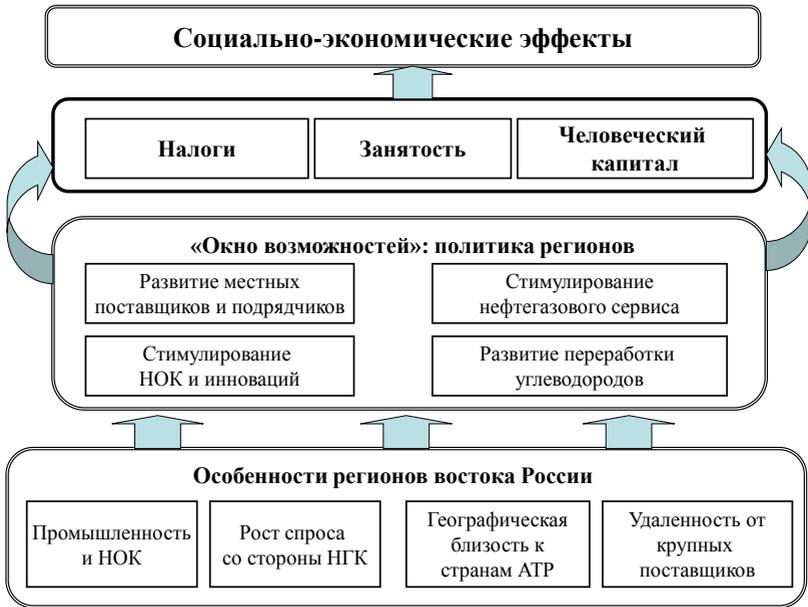


Рис. 6.3. «Окно возможностей» для развития сибирских подрядчиков и поставщиков для НГС

Местные поставщики могут более быстро и гибко реагировать на меняющиеся потребности заказчиков. Наличие местных поставщиков может существенно сократить требуемые уровни запасов тех или иных видов материально-технических ресурсов у нефтегазовых компаний.

Как регионы могут привлечь бизнес? Какова при этом роль региональных органов власти? Она должна состоять в формировании привлекательного инвестиционного климата, в снятии имеющихся административных барьеров, в предоставлении достоверной информации о потенциальных поставщиках и их возможностях, в стимулировании создания новых производств, в ор-

ганизации переговоров потенциальных заказчиков и местных подрядчиков, результатом чего могут стать, например, соглашения по использованию местной продукции.

Важным направлением является целенаправленная работа (инициируемая органами власти регионов) по выстраиванию взаимоотношений по линии: «нефтегазовые компании – местные подрядчики и поставщики товаров и услуг». В этом отношении интересен опыт формирования таких отношений между ОАО «Газпром» и поставщиками в Томской и Омской областях¹. Этот подход может быть использован и в других регионах Сибири, вовлеченных в процессы освоения нефтегазовых ресурсов. Для эффективности такой работы сами регионы должны ясно представлять, что они могут уже сейчас предложить компаниям НГК, а что – в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Например, в Омской области работа осуществляется в соответствии с дорожной картой проекта «Расширение использования высокотехнологичной продукции наукоемких организаций Омской области, в том числе импортозамещающей, в интересах ОАО «Газпром», которая была принята в начале 2014 года.

Оператором проекта от Омской области является некоммерческое партнерство «Сибирское машиностроение». Была проведена работа по изучению промышленного потенциала Омска в части того, что могут промышленные, наукоемкие предприятия города предложить «Газпрому». В результате были представлены предложения от 47 предприятий по 320 наименованиям продукции. Причем в отношении 80% товарных позиций «Газпром» подтвердил свой интерес.

На следующем этапе отобранная продукция проходит сертификацию по стандартам компании, по результатам которой продукция может быть рекомендована для дочерних структур «Газпрома». Аттестация и сертификация в системе стандартов «Газпром» – сложный и затратный этап для предприятий-изготовителей. Уполномоченные структуры «Газпрома» проводят экспертизу, квалификационные испытания представленной продукции, определяют актуальность, технические условия.

Если продукция соответствует требованиям «Газпрома», то она будет включена в реестр продукции, которую может приобре-

¹ Михайлов В. Метод Жвачкина // Эксперт-Сибирь. – 2013. – № 50. – С. 9–10.

тать «Газпром» для выполнения своих проектов, строительства, эксплуатации и ремонта. В этом случае предприятия становятся квалификационными подрядчиками «Газпрома»¹. Новые заказы будут способствовать развитию научно-технического и промышленного потенциала Омской области.

Отмеченный выше опыт Томской и Омской областей показывает, что кропотливая работа по формированию более тесных связей экономики регионов с НГК может принести заметные социально-экономические эффекты. При этом такие эффекты могут иметь более устойчивый и долговременный характер, чем прямые налоги от нефтегазовых компаний.

Другой подход к развитию местных поставщиков и подрядчиков связан с системой государственного регулирования сферой недропользования, прежде всего с лицензированием. Так зарубежный опыт (например, Норвегии и Канады) показывает, что доступ к нефтяным ресурсам (в рамках системы лицензирования) может быть использован как инструмент для получения выгод, которые представляют взаимный интерес и для бизнеса, и для государства. Целесообразно усилить роль лицензионных соглашений, которые должны содержать условия по участию местных подрядчиков и поставщиков в реализации проектов. Региональная политика, направленная на повышение социально-экономических эффектов, должна найти понимание и на федеральном уровне, поскольку после передачи налога на добычу по углеводородам в федеральный бюджет наметился дисбаланс с точки зрения устойчивого развития нефтегазовых регионов. На практике сейчас реализуется специфическая модель устойчивого развития для нефтегазодобывающих регионов: истощение сырьевых ресурсов на фоне усиления экологических проблем.

Ответом на эти вызовы должны стать усиление связей НГК с местными поставщиками товаров и услуг, создание мощностей по переработке углеводородного сырья, развитие человеческого капитала. Реализация этих мер на практике требует расширения сфер компетенции и ответственности региональных органов власти, в том числе в вопросах регулирования недропользования, включая процедуры лицензирования, мониторинга и контроля выполнения условий лицензий и лицензионных соглашений. Такой подход ве-

¹ Жильцов В.В. «СибМаш»: омское машиностроение предлагает «Газпрому» только лучшее. – URL: <http://sib-ngs.ru/journals/article/7> (05.12.2014).

дет к повышению социально-экономической отдачи от освоения нефтегазовых ресурсов в государственном масштабе, а не только на территориях, где непосредственно ведется их добыча.

Развитие нефтесервиса, подрядчиков и поставщиков оборудования, материалов и комплектующих может создать предпосылки для устойчивого и долговременного вклада НГК в социально-экономическое развитие регионов востока России в целом и Восточной Сибири, в частности. Результаты реализации такого подхода будут в меньшей степени зависеть от конъюнктуры цен на нефть, от налоговой политики государства применительно к НГК, от стадии освоения того или иного крупного месторождения или нефтегазовой провинции.

6.3.4. Возможности развития российско-китайского сотрудничества в нефтегазовом секторе

В настоящее время началось и активно развивается сотрудничество России и Китая в нефтегазовом секторе, прежде всего на востоке России – в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Взаимовыгодное сотрудничество может развиваться в рамках различных подходов и моделей, которые, в конечном счете, оказывают важнейшее влияние на генерацию и распределение социально-экономических эффектов, связанных с добычей и использованием углеводородного сырья (УВС), как на межгосударственном, та и на региональном уровне (прежде всего с позиций ресурсных регионов).

Ключевым элементом развития сотрудничества в газовой сфере является строительство и последующая эксплуатация газопровода «Сила Сибири». В 2014 году «Газпром» и китайская CNPC подписали договор купли-продажи газа по «восточному» маршруту (газопроводу «Сила Сибири»). Договор заключен сроком на 30 лет и предполагает поставку российского газа в КНР в объеме 38 млрд м³ в год.

Расширение деятельности «Газпрома» на востоке страны создает предпосылки для роста уровня социально-экономического развития регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока. В частности, предполагается, что строительство газотранспортных мощностей обеспечит развитие газификации. Кроме того, создание новых центров газодобычи позволит повысить уровень занятости местного населения. Сегодня «Газпром» организует подго-

товку специалистов в российских профильных образовательных центрах, стимулирует разработку новых образовательных программ. На строительстве первой очереди «Силы Сибири» будет задействовано более 11 тыс. специалистов, эксплуатировать газопровод будут около 3 тыс. человек.

На востоке России будет построена масштабная газовая инфраструктура, что создаст новые возможности для развития экономики Сибири. При этом следует учитывать, что основные заказы получают предприятия таких отраслей российской экономики, как металлургия, трубная промышленность, машиностроение, расположенные преимущественно в европейской части страны и в Уральском федеральном округе.

Развитие газодобычи и транспортных мощностей создает предпосылки для строительства новых перерабатывающих производств. Особенностью многих месторождений УВС Восточной Сибири является многокомпонентный состав ресурсов, что определяет необходимость рационального использования значительных объемов попутного нефтяного газа, этана, гелия, газового конденсата.

По планам ОАО «Газпром» основная часть добываемого в Восточной Сибири природного газа будет направляться на переработку на Амурский газоперерабатывающий завод (ГПЗ). Амурский ГПЗ станет крупнейшим в России и одним из самых больших в мире предприятий по переработке природного газа. Его проектная мощность составляет 49 млрд м³ газа в год. «Газпром» уже начал строительство Амурского ГПЗ, которое связано с большим объемом инвестиций, созданием новых рабочих мест. На пике строительства Амурского ГПЗ будет задействовано до 15 тыс. человек. На самом заводе будет создано около 3 тыс. рабочих мест.

С точки зрения создания добавленной стоимости (в том числе на территории России), роста социально-экономических эффектов, связанных с развитием ресурсного сектора, важное значение имеет сотрудничество в сфере переработки УВС (нефти и газа).

Так «Роснефть» и Китайская Нефтехимическая Корпорация (Группа Sinopet) подписали Меморандум о взаимопонимании в отношении сотрудничества по проектам нефтегазохимии, которые планируется реализовывать в Восточной Сибири. Соглашение развивает сотрудничество «Роснефти» и Sinopet в освоении ресурсной базы Юрубчено-Тохомского нефтегазоносного кластера и предполагает изучение возможностей создания совместного пред-

приятия по переработке природного газа и его жидких фракций в этилен и пропилен с последующей выработкой на их основе полимеров и сополимеров. Предполагается, что годовая мощность газохимического комплекса в Богучанах и Ангарске может составить до 10 млрд м³ природного газа с выпуском до 3 млн т этилена и около 6 млн т полимеров и нефтехимической продукции для реализации преимущественно на российском и китайском рынках.

Освоение и рациональное использование газовых ресурсов Восточной Сибири создает благоприятные предпосылки для осуществления количественного и качественного рывка в развитии российской химической промышленности. Создание крупных газохимических производств в Восточной Сибири является важнейшей экономической задачей и должно быть подкреплено мерами государственного стимулирования, нацеленного:

- с одной стороны, на поддержку (экономическую, финансовую, политическую) инвестиционных проектов по эффективному использованию ресурсов газа и строительству новых газохимических комплексов;
- с другой стороны, на развитие и стимулирование эффективного внутреннего спроса на разнообразную химическую продукцию.

Главным направлением в формировании восточносибирской газохимии должна быть ориентация на интенсивное развитие внутреннего рынка.

Другой крупный совместный проект – создание Восточного нефтехимического комплекса (ВНХК) на Дальнем Востоке. Предполагается, что его реализацией будут заниматься «Роснефть» и Китайская национальная химическая корпорация (China National Chemical Corporation, ChemChina). Проект ВНХК предусматривает создание крупнейшего нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса в Дальневосточном федеральном округе. Реализация проекта позволит решить проблемы локального дефицита и высоких цен на моторные топлива в Дальневосточном федеральном округе и заложить основы для создания нефтехимического кластера в регионе. В рамках первой очереди планируется создание нефтеперерабатывающих мощностей (12 млн т в год по нефти) с получением моторных топлив. Вторая очередь предполагает создание нефтехимических мощностей (3,4 млн тонн в год по сырью).

На данном этапе выполняются работы по подготовке проектной документации, проводятся инженерные изыскания на площадке строительства нефтехимического комплекса и объектах инфраструктуры. Общий объем капитальных вложений в строительство двух очередей составит около 660 млрд руб.

В этих случаях (проект добычи в Восточной Сибири и создание газохимического комплекса в Богучанах и Ангарске; строительство ВНХК) будет реализовываться модель сотрудничества, когда УВС будет в основном перерабатываться в России (рис. 6.4). При этом прямые и косвенные социально-экономические выгоды, связанные с добычей, переработкой, а также с использованием УВС и продукции с высокой долей добавленной стоимости, будут локализованы преимущественно на территории России.



Рис. 6.4. Формирование и распределение эффектов, связанных с добычей и переработкой УВС. Добыча и переработка УВС в России

Стратегические интересы России связаны не только с поставкой нефтегазового сырья на рынки АТР, но и с производством и поставкой продукции глубокой переработки УВС, в том числе производимой в рамках совместных проектов, на внутренний и внешний рынки. Взаимовыгодное сотрудничество может реализовываться в рамках совместных предприятий, участия в капитале зарубежных партнеров. В этом отношении важнейшее значение имеют проекты как в добыче УВС, так и в сфере его комплексной глубокой переработки.

* *
*

В какой мере отмеченные выше перспективы по созданию новых мощностей будут реализованы, сейчас прогнозировать довольно сложно. Это зависит от широкого круга факторов, включая динамику цен на УВС, темпы развития экономики, прежде всего в России и Китае, инвестиционные возможности компаний. В любом случае важно, чтобы эти и другие проекты реализовывались не только в интересах крупных корпораций, но и с максимальным учетом интересов регионов и населения тех территорий, где они будут размещены. Это подразумевает:

- неукоснительное выполнение экологических требований;
- привлечение местной рабочей силы, повышение уровня ее квалификации, развитие человеческого капитала;
- не только увеличение экспорта продукции, но и использование значительной части продукции для местных нужд;
- максимально возможное привлечение местных поставщиков и подрядчиков.

Одним из ключевых факторов с точки зрения формирования социально-экономических эффектов, связанных с добычей УВС на территории России, является локализация объектов (первичной и глубокой) переработки УВС. Конечно же, генерация и распределение выгод зависит от целого ряда других важных факторов и условий, среди которых следует особо отметить:

- участие в строительстве нефтегазовых объектов (рабочая сила, технологии, оборудование, инвестиции). Возможно как участие китайских компаний в создании новых мощностей на территории России, так и участие российской стороны в строительстве новых объектов в Китае;

- локализация мест основного потребления продукции переработки (например, в случае развития глубокой переработки УВС, важно какая часть нефтехимической продукции будет экспортироваться, а какая потребляться в России);
- долевое участие корпораций в капитале компаний, занимающихся добычей и переработкой УВС;
- локализация возможных экологических издержек и рисков.

С акцентом на локализацию объектов переработки УВС может быть рассмотрено несколько базовых моделей взаимоотношений российских и китайских партнеров в НГС:

- добыча нефтегазовых ресурсов на территории России, первичная и глубокая переработка УВС на территории Китая; участие китайских подрядчиков в геологоразведочных работах (ГРП) и освоении месторождений; участие российских компаний в создании перерабатывающих мощностей, в капитале китайских компаний, специализирующихся на переработке УВС;
- добыча УВС, первичная и глубокая переработка УВС на территории России. Потребление значительной части производимой продукции в Китае. Участие китайских организаций в создании новых мощностей. Участие китайских партнеров в капитале российских компаний НГС, занимающихся добычей и переработкой УВС на востоке России.

Могут быть применимы и модели сотрудничества, имеющие промежуточный характер, при которых, например, добыча УВС и первичная переработка ресурсов осуществляются на территории России, а глубокая переработка УВС – в Китае. При этом может быть широко распространено взаимное участие партнеров в создании производственных мощностей, инвестициях, капитале.

Рассмотренные модели могут трансформироваться во времени, например, когда сначала сырье экспортируется в Китай и другие страны АТР, а затем через некоторый промежуток времени на территории России создаются новые перерабатывающие мощности. В любом случае среди критериев выбора, принятия за основу той или иной модели сотрудничества должны быть:

- потенциальные синергетические эффекты;
- величина создаваемой добавленной стоимости;
- не только сугубо корпоративные интересы партнеров, но и социально-экономическое развитие регионов, вовлеченных в процессы освоения и переработки углеводородного сырья.