

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.

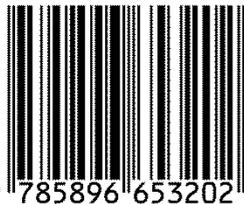
Р 443 **Ресурсные регионы России в «новой реальности»** / под ред.
акад. Кулешова В.В. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН,
2017. – 308 с.

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.

Заключение

ДОРОЖНАЯ КАРТА – ОТ ФРАГМЕНТОВ К ЦЕЛОСТНОЙ СИСТЕМЕ РАЗВИТИЯ РЕСУРСНЫХ РЕГИОНОВ

Тематика изучения проблем и особенностей развития ресурсных регионов далеко не нова и отличается как значительным числом работ, так и целым рядом имен выдающихся исследователей, получивших интересные научные и, в то же время, практически значимые результаты. Несмотря на это, проблемы развития экономики и социальной сферы ресурсных регионов по-прежнему находятся в фокусе исследователей самых различных специальностей и направлений в разных странах (независимо от того, насколько и в какой степени экономика и социальная сфера той или иной страны «подвержена» влиянию ресурсного фактора).

С одной стороны, это связано с глобальными процессами экономического развития – все большее число стран, ранее имевших «классическую» ресурсную экономику, переходит в категорию развитых стран; с другой стороны, в самом сырьевом секторе происходят фундаментальные (можно сказать «тектонические» сдвиги) и кардинальные изменения (в силу существенного возрастания роли экономики знаний и в целом интеллектуальной составляющей) в процессах освоения и использования природных ресурсов. Ряд развитых стран возвращается в число «ресурсозависимых», однако и это явление и его особенности имеют совсем иную природу и отличаются значительным возрастанием роли и места экономики знаний.

Макроэкономические и микроэкономические особенности современных процессов освоения и использования природных ресурсов по-новому ставят многие вопросы реализации отдельных проектов и формирования их институциональных рамок и условий и, что особенно важно, по-новому определяют роль и место природных ресурсов в решении многих насущных соци-

ально-экономических проблем. Это касается и отдельных регионов мира, и отдельных стран, а также территорий в их границах. В наиболее ярком и «выпуклом» виде многие общие современные особенности проявляются в случае ресурсных территорий (регионов). Именно с этим связаны название и направленность настоящей книги.

По мнению авторов, принципиальные соображения относительно изучения и понимания роли и места природных ресурсов в социально-экономическом развитии состоят в том, что:

- понятие полезных ископаемых и, в целом, значимых с точки зрения решения проблем развития общества природных ресурсов находится под значительным (во многом определяющим) влиянием социально-экономических институтов (норм, правил, процедур и, соответственно, организаций);
- рамки и условия, при которых природные ресурсы в большей степени отвечают решению задач поступательного и долговременного экономического развития (и, тем более, роста), находятся в процессе постоянных изменений и преобразований;
- нет и не может быть раз и навсегда определенного подхода и решения (или их совокупности), которые оставались бы неизменными на протяжении сколько-нибудь продолжительного «экономического» времени (измеряемого длительностью сменяемости технологических систем и укладов);
- зависимость от ресурсов и все те негативные следствия, которые, как правило, с ними связываются, имеют не абсолютный, а во многом относительный характер и связаны как с недостаточным пониманием проблем встраивания освоения природных ресурсов в социально-экономические процессы, так и абсолютизацией ранее успешно себя зарекомендовавших подходов и практик.

Важнейшим следствием принятия во внимание отмеченных выше принципиальных соображений является, например, перенос акцентов с анализа и изучения проблем устойчивости социально-экономического развития ресурсных территорий на проблемы их адаптивной устойчивости. Последнее предполагает акцент не только и не столько на проблемы достижения траекторий устой-

чивого социально-экономического развития на протяжении относительно длительных промежутков времени, сколько на изучение способности экономики и социальной сферы регионов реагировать на возникающие изменения с тем, чтобы избежать попадания в «невозвратное» состояние. Следует отметить, что передовая практика демонстрирует впечатляющие прецеденты адаптивной устойчивости и восстановления потенциала развития по наиболее благоприятным траекториям развития.

Именно поэтому авторы настоящей работы считают, что для формирования адекватных времени подходов к решению проблем функционирования и развития экономики ресурсных регионов чрезвычайно важными являются следующие соображения и обобщения.

1. В области методологии (в части формирования условий развития сырьевого сектора) имеют первостепенное значение:

- анализ и учет системно-специфических особенностей минерально-сырьевого сектора России. Это предполагает исследование особенностей функционирования и влияния на экономику активов, созданных ранее на принципах функционирования системы централизованного планирования и управления. Данные соображения определяют необходимость формирования эффективного ресурсного режима: повышенную роль правил и процедур в области технического регулирования, важную роль в системе регулирования недропользования профессионального сообщества и представляющих его интересы организаций, децентрализацию (с передачей части решающих полномочий на региональный уровень), формирование эффективных подходов к локализации деятельности широкого круга участников процессов освоения природных ресурсов;
- исследование и последующий учет характера взаимодействия по линии «ресурсный сектор – региональная экономика» в рамках «новой институциональной реальности». Современный феномен состоит в том, что институциональная среда является мощным детерминантом не только динамики добычи минерально-сырьевых ресурсов, но и появления новых их видов и типов источников. В современном мире становятся значимыми те ресурсы, которые ранее как полезные ископаемые не воспринимались и не рассматривались;

- проведение аналитических исследований взаимосвязей по линии «ресурсный сектор – экономика страны или региона» на основе применения соответствующего инструментария количественной оценки. В теоретических и прикладных исследованиях помимо эконометрического и качественного анализа объективно необходимо использование методов системного анализа и нечеткой логики – каждый метод имеет свою «нишу» и играет важную взаимодополняющую роль.

В частности, результаты проведенного когнитивного моделирования системы взаимосвязей, существующих в ресурсной экономике, показывают, что в рассмотренной системе главные значения имеют характер и интенсивность непосредственного воздействия фактора «ресурсы» (объемов производства или добавленной стоимости в минерально-сырьевом секторе) на «экономику» (рост ВВП) и научно-техническую политику, а степень воздействия совокупности косвенных взаимосвязей гораздо слабее. То есть многое решает так называемый «ресурсный мультипликатор»: если он есть и достаточно силен (как, например, в Норвегии), то развитие минерально-сырьевого сектора благотворно сказывается на экономическом росте и способствует инновационному процессу; а если мультипликатор слаб (и главную роль играет рента – как в России), то освоение ресурсов почти не стимулирует экономику и инновации.

К числу значимых результатов, полученных авторами, относится и утверждение относительно того, что в случае ресурсозависимой экономики имеет место существенно большее значение экстерналий (факторов, не входящих непосредственным образом в систему взаимодействий между ресурсами, институтами и национальной экономикой). Так, например, в сочетании с положительными экстерналиями (улучшением политического окружения и снижением экономических рисков) увеличение рентных доходов приводит к росту экономики и посредством этого улучшает институты. Напротив, во взаимодействии с отрицательными экстерналиями (ухудшением политической обстановки и усилением экономических рисков) приращение ренты дает эффект так называемого «ресурсного проклятия».

Современные проблемы России во многом связаны с тем, что процессы освоения сырьевого потенциала страны происходят в чрезвычайно некомплементарной институциональной

среде. Принципиальный путь их преодоления – тщательно обоснованный курс экономического развития, объективно учитывающий специфические особенности не только природной, технологической и институциональной составляющих, но и их тесное взаимодействие и взаимовлияние.

2. В связи с этим в области формирования и развития методических подходов при обосновании подходов к решению возникающих проблем представляется важным:

- развитие идей и принципов проектного подхода в контексте идеологии инклюзивного подхода при решении проблем социально-экономического развития. Практическим воплощением является реализация предлагаемых авторами комплексных проектов на основе создания инфраструктуры и освоения природных ресурсов с обязательным распределением эффектов между всеми их участниками. Процедуры распределения эффектов имеют первостепенное значение ввиду невозможности организации взаимодействия участников в рамках относительно замкнутых границ ресурсных регионов исключительно на основе процедур рыночной координации;
- особое внимание проектам «среднего звена» («мезо-уровня»). Число таких проектов и их потенциальный вклад в развитие экономики страны огромен, возможности реализации проектов-драйверов общенационального масштаба в ресурсном секторе экономики страны (чем дальше, тем в большей степени) становятся все более затруднительными;
- отличительная особенность проектов «мезо-уровня» – необходимость учета специфических локальных черт и характеристик (что также требует разработки особых процедур и подходов к обоснованию подобных проектов в рамках ресурсных регионов).

3. Наряду с обоснованием направлений социально-экономического развития ресурсных регионов, а также формированием проектной среды важны вопросы создания и развития адекватной системы управления и регулирования процессов освоения и использования природных ресурсов. К числу важнейших направлений формирования системы в данном направлении следует отнести:

- наличие все усиливающегося противоречия между значительным минерально-сырьевым потенциалом и нарастаю-

- щей сложностью и неоднородностью его состава. Разрешение противоречия видится не только в усилении и интенсификации работ по геологическому изучению недр, поиску и разведке новых месторождений (различающихся по крупности и сложности геологического строения), но также и в привнесении в систему управления и государственного регулирования процессами освоения и использования минерально-сырьевого потенциала России необходимой гибкости, которая учитывала бы современные реалии. В числе принципиальных вопросов – приближение центров принятия решений к местам реальной производственной активности;
- усиление роли знаний и переход от линейных форм взаимодействия участников процессов поисков и освоения полезных ископаемых к сетевым, совмещение во времени и в рамках интегрированных технологий ряда ранее разобоченных стадий. Анализ зарубежного опыта взаимодействия сырьевого сектора и социально-экономических систем регионального уровня показывает, что процессы создания и внедрения инноваций в сырьевых регионах могут обеспечить приемлемый уровень социальной эффективности на стадиях высокой степени зрелости ресурсной базы.

В современных условиях динамика освоения и добычи минерально-сырьевых ресурсов в рамках сырьевых территорий может значительно отличаться от «канонической схемы» – постепенного и неуклонного истощения запасов полезных ископаемых. При сочетании таких факторов как: современная экономика знаний, адекватный ресурсный режим (нормы, правила и процедуры, «задающие» процесс освоения природных ресурсов), развитая и доступная инфраструктура – добыча минерально-сырьевых ресурсов в ранее считавшихся бесперспективными сырьевых территориях может вновь переходить на стадию растущей добычи. Принципиально важна социальная направленность освоения нефтегазовых ресурсов, что имеет место в целом ряде стран мира. Например, в Норвегии рост социальной ценности, а не объемов добычи и экспорта, составляет суть и основную направленность всех мер и шагов правительства. Рост социальной ценности определяется через развитие инновационно-ориентированных сфер деятельности, обеспечивающих эффективное освоение нефтегазовых ресурсов, а также через стандартные требования – такие как рост

налоговых поступлений и обеспечение занятости в смежных и обслуживающих отраслях. Анализ политики ряда российских ресурсных регионов в инновационной сфере, а также сопоставление с имеющимся зарубежным опытом показывает, что успешное инновационное развитие регионов с сырьевой специализацией возможно, если усилия региональных властей интегрированы в систему управления природными ресурсами, а также направлены на создание и эффективное использование нематериальных активов (таких как социальный капитал, знания, а также институциональные условия).

По мнению авторов, не является адекватным современной ситуации в минерально-сырьевом секторе страны и тем проблемам социально-экономического развития, с которыми сталкиваются ресурсные регионы, акцент на преимущественное развитие крупных компаний. Действительно, для ресурсных регионов выбираемая крупными ресурсными корпорациями модель роста имеет критичное значение. Преобладающая ориентация на неорганический рост, сопровождающаяся поглощением и последующей вертикальной интеграцией региональных активов, приводит к искажению статистики валового регионального продукта, негативно влияет на доходы региональных бюджетов, на приток и отток финансовых ресурсов, на производство и распределение добавленной стоимости в регионах ресурсного типа, и, в конечном счете, на уровень жизни населения. В то же время реализация программ развития локального контента может способствовать устранению нарастающей асимметрии в экономических отношениях между экономическими центрами и регионами (главными поставщиками экспортного сырья) и кардинально изменить подходы к освоению ресурсного потенциала соответствующих регионов страны. Анализ распределения добавленной стоимости при освоении региональных ресурсов показывает, что участие крупных ресурсных корпораций в освоении природных ресурсов может иметь как положительные, так и отрицательные последствия. В процессе распределения добавленной стоимости происходит существенное изменение пропорций. В частности, проявляется эффект «двойной централизации». Первая централизация связана с тем, что значительная часть добавленной стоимости, произведенной ресурсными корпорациями, поступает в федеральный бюджет. Вторая – «корпоративная» – централизация обуславливает отток добавленной стоимости по внутригрупповым

схемам финансового управления. Низкий уровень локализации издержек в отсутствии программ развития локального контента для новых проектов приводит к тому, что мультипликативные эффекты для региональной экономики минимизируются.

В конечном счете, корпоративный фактор искажает нормальную систему воспроизводства в регионах ресурсного типа и снижает потенциал их экономического роста. Он часто провоцирует увеличение несбалансированности региональных бюджетов и снижает инвестиционный потенциал таких регионов.

Авторы считают, что только на основе объединения усилий специалистов различного профиля; при наличии современной методологии изучения процессов развития экономики и социальной сферы ресурсных регионов и адекватных методов выявления, запуска и реализации разноуровневых проектов, подходов к управлению и регулированию природно-ресурсного сектора можно сформировать современный подход к формированию политики долгосрочного развития сырьевых территорий.

Анализ мер и шагов в области формирования и развития политики, направленной на создание инновационно-ориентированного ресурсного сектора экономики (на примере Томской области) показывает, что вынужденная смена приоритетов – доминирование краткосрочных задач над долгосрочными – в условиях нестабильной экономической ситуации тормозит продвижение по данному пути. Полученные авторами оценки (в рамках применения разработанной когнитивной модели для анализа взаимодействия факторов экономического роста и тенденций социально-экономического развития) для Томской области показывают, что «инновационному» направлению развития альтернативы нет. Исследования по оценке динамики социально-экономического развития Томской области при различных сценариях сочетания и взаимодействия ресурсных и нересурсных факторов роста показывают, что вполне может быть выстроена динамика поддержания долгосрочного устойчивого роста экономики области на основе глубокой переработки местных ресурсов и при наличии региональной инновационной системы. Общая направленность приоритетных инвестиционных проектов должна быть связана как с генерацией на территории области технологических цепочек с высокой добавленной стоимостью, так и с формированием центров уникальных знаний, навыков и компетенций.

4. Авторы считают, что России необходимы природо-, недропользование, ориентированные на рост социально-экономической отдачи от ресурсного потенциала. Для этого требуется работа по нескольким направлениям:

- формирование адекватного ресурсного режима освоения ранее предоставленных в пользование месторождений и природных объектов, экономическое стимулирование, ясные и непротиворечивые правила и процедуры эксплуатации объектов. Ключевую роль играет поиск обоснованного соотношения предписывающих правил и процедур разрешения нестандартных ситуаций;
- интенсификация работ по изучению, поиску и разведке (прежде всего за счет финансирования разведки из частных источников) в традиционных и новых районах добычи, целевое экономическое стимулирование геологоразведочных работ, снижение административных барьеров при предоставлении недр в пользование, развитие «юниорного» бизнеса;
- создание ресурсного режима, ориентированного на освоение залежей трудноизвлекаемых и «нетрадиционных» видов полезных ископаемых;
- развитие наукоемкой и конкурентоспособной промышленности по выпуску машин и оборудования для минерально-сырьевого сектора экономики. При этом издержки на всех стадиях освоения минерально-сырьевых ресурсов и качественные характеристики производимого оборудования и выпускаемой продукции имеют первостепенное значение.

Экономика России остро нуждается в формировании современной системы связей между минерально-сырьевым комплексом, сектором переработки первичных продуктов и созданием оборудования и технологий для этих целей. Принципиальная особенность подхода к решению этой проблемы состоит в том, что чисто рыночными средствами и в рамках достижения только коммерческой эффективности ее решение невозможно. Об этом свидетельствует и опыт таких стран, как Норвегия, США, Канада, Австралия, Бразилия. Современный минерально-сырьевой сектор, как и экономика стран и регионов, основанных на активном использовании природных ресурсов, является высокотехнологичной и инновационно-восприимчивой сферой деятельности. Правовое поле (в том числе и горное право), ориентированное на по-

явление инновационных решений и их распространение (разработка новых видов оборудования, знаний и технологий), которые формируют современный минерально-сырьевой сектор, может стать основой роста экономики Сибири, Дальнего Востока и России в целом.

Синергетические эффекты освоения и использования природно-ресурсного потенциала регионов страны не могут рассматриваться вне межпроектного межрегионального и, во все большей степени, международного сотрудничества. Так, например, взаимовыгодное сотрудничество ресурсных регионов Азиатской России и стран (регионов) Северо-Восточной Азии может развиваться в рамках целого ряда различных подходов и моделей, которые могут отличаться рамками генерации и распределения социально-экономических эффектов, связанных с добычей и использованием природных ресурсов. Среди критериев выбора той или иной модели сотрудничества должны быть: потенциальные синергетические эффекты; величина создаваемой добавленной стоимости; не столько корпоративные интересы, сколько социально-экономическое развитие регионов, вовлеченных в процессы освоения и использования природных ресурсов.