

УДК 332.146.2(с18)

ББК 65.04(2Р5)

*Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 102–122*

**ФОРМИРОВАНИЕ  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
МЕХАНИЗМОВ УСКОРЕНИЯ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ СИБИРИ**

**В.А. Крюков, В.В. Кулешов, В.Е. Селиверстов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 11-02-00091) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31 «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал» (проект 7.5)*

**Аннотация**

Рассмотрены вопросы формирования организационно-экономических механизмов, необходимых для укрепления позиций Сибири в экономическом пространстве страны. Предложения касаются реформирования государственной региональной политики и модернизации регионального стратегического планирования, обеспечения реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири и инновационных прорывов в сибирских регионах, экономических механизмов развития производства в этом макрорегионе. Особый акцент сделан на мерах по коренной модернизации минерально-сырьевого комплекса Сибири.

**Ключевые слова:** Сибирь, регионы, механизмы, региональная политика, стратегическое планирование, стратегии развития

### **Abstract**

The paper considers the issues of building organizational and economic mechanisms required to strengthen a position of Siberia in the Russian economic space. Our proposals concern such issues as how to modernize the regional policy and regional strategic planning, to ensure the implementation of the Siberian Socio-Economic Development Strategy and innovations in regions, and to build economic mechanisms required for developing production in this macroregion. A special focus is the radical modernization of a Siberian resource complex.

**Keywords:** Siberia, regions, mechanisms, regional policy, strategic planning, development strategies

В настоящее время Сибирский макрорегион далеко не в полной мере использует свой богатый экономический и природный потенциал, его развитие в последнее десятилетие находилось под прессом усилившейся сырьевой специализации на базе возобновления в крупных масштабах производства и экспортных поставок энергоресурсов, цветных металлов и древесины. Настораживающей тенденцией стало сильное отставание в темпах экономического роста таких важнейших регионов Сибири, как Красноярский край, Иркутская и Кемеровская области, являющихся становым хребтом экономического пространства Азиатской России. Усилились дифференциация в уровнях развития сибирских регионов и социальные диспаритеты, ряд территорий находятся в состоянии глубокой депрессии. В существенной степени это явилось следствием реализуемой в стране пространственной политики, сосредоточенной почти исключительно на поддержке двух столичных агломераций, проблемных территорий Северного Кавказа и финансировании крайне ресурсоемких региональных имиджевых проектов. В этих условиях в настроениях сибиряков усиливается чувство «брошенности» и периферийности, в сибирских регионах и городах все более отчетливо оформляются процессы расслоения власти и общества, что находит отражение в протестных электоральных предпочтениях у значительной части населения.

Все это говорит о том, что развитие восточных районов Российской Федерации, и в первую очередь Сибири, нуждается в серьезной государственной поддержке, которая должна быть сконцентрирована в системе новых управленческих политик: региональной, социальной, инвестиционной и научно-технической. Очередное усиление внимания высших эшелонов власти к проблемам Сибири не должно быть разовой акцией, тем более что многими это воспринимается исключительно как мероприятия предвыборных кампаний. Это должна быть комплексная, системная и взаимоувязанная работа власти, бизнеса, науки и институтов гражданского общества с четко оформленными обязательствами и ответственностью. Отдельные акции (даже при всей их актуальности и важности) не принесут желаемого результата и лишь на некоторое время отодвинут проблему развития Сибири по сценарию топливно-сырьевого прироста европейской зоны России и остального мира, исключая формирование в этом макрорегионе высокоэффективной, инновационной и социально-направленной экономики. При этом следует понимать, что значительная часть сибирских проблем должна решаться не только путем реализации экономических и социально-ориентированных проектов и инициатив на территории самого макрорегиона, но и на основе изменения на всем экономическом пространстве России общих институциональных условий, которые в настоящее время фактически препятствуют выполнению задач ускорения развития востока страны и формирования здесь эффективной экономики и современной среды обитания для человека. В этой связи наши предложения по ускорению социально-экономического развития Сибири и повышению инвестиционной и социальной привлекательности сибирских регионов могут быть сконцентрированы по обозначенным ниже основным направлениям.

## **ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, ЕЕ НОВЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В настоящее время практически отсутствует необходимое нормативно-правовое поле, регламентирующее систему государственной

поддержки развития Сибири и ее регионов. Нет также документов государственного стратегического планирования, в которых были бы четко зафиксированы национальные приоритеты в отношении развития восточных территорий страны. До сих пор не разработана стратегия территориального (пространственного) развития России, т.е. основной концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны. Именно в таком документе и должны быть определены главные контуры развития Сибири и позиция государства в отношении конкретных направлений поддержки этого стратегически важного макрорегиона России. Существующая в настоящее время практика сведения всех глобальных и стратегических проблем пространственной организации российской экономики и российского общества (которые в силу специфики страны требуют особо масштабных и неординарных решений) только к одному из многих разделов концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу явно неадекватна поставленным задачам.

До сих пор не приняты федеральные законы о государственной региональной политике и о государственном стратегическом планировании. Более того, проекты этих законов разрабатываются разными ведомствами, они слабо увязаны друг с другом в идейном и концептуальном планах, хотя и направлены на совершенствование государственного регулирования территориального развития страны. Проект закона о государственном стратегическом планировании, разработанный в недрах Министерства экономического развития РФ, морально устарел, еще не родившись. Проект закона о государственной региональной политике, разработанный Министерством регионального развития РФ, также имеет значительные концептуальные и методические дефекты. Отсутствие таких законов лишь стимулирует бессистемные действия центральной власти в отношении Сибири, не способствует четкому пониманию роли отечественного и зарубежного бизнеса в реализации инвестиционных проектов на территории этого макрорегиона.

Большим достижением явились разработка Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года и утверждение Правительством РФ летом 2010 г. этого документа. Однако существуют серьезные проблемы в реализации данной стратегии, а также проблемы ее стыковки с Федеральной целевой программой развития Дальнего Востока и Забайкалья.

Учитывая, что в современных условиях существенно повышаются цена и значимость принятия правильных стратегических решений относительно перспектив развития российских макрорегионов (в том числе Сибири), что Сибирь и Дальний Восток имеют схожие проблемы, риски и угрозы развития, что четко проявляется необходимость государственного регулирования развития Севера и Арктики, к которым относятся и обширные территории Сибири, мы полагаем, что целесообразно

- разработать Стратегию территориального (пространственного) развития России на период до 2030 года, в которой следует четко обозначить *сферу и систему стратегических территориальных приоритетов* развития страны;
- ускорить принятие Федеральных законов «О государственной региональной политике» и «О государственном стратегическом планировании», причем это нужно сделать в «пакетном режиме», с единых концептуальных и методических позиций;
- разработать и принять Федеральный закон «О развитии восточных районов России как территории особых геостратегических и экономических интересов государства», в котором должна быть четко обозначена позиция государства по недопущению обезлюдения территории на востоке страны и свертывания здесь экономического пространства;
- существенно повысить значимость стратегического планирования и управления (в том числе регионального стратегического планирования) и с этой целью создать *Национальный совет по стратегическому планированию* с широкими полномочиями и с привлечением в этот Совет помимо представителей органов власти и управления также представителей бизнес-структур,

- профессиональных союзов, науки и экспертного сообщества, населения и т.д. Руководство Национальным советом должен осуществлять Президент или Премьер-министр РФ. Аналогичные институциональные структуры целесообразно организовать при аппаратах Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах и в каждом субъекте Федерации;
- начать подготовку к формированию нового приоритетного национального проекта *«Российский Север и Арктика в условиях глобальных вызовов XXI века»* как важнейшей акции государства по реализации новых подходов к освоению ресурсов Севера и Арктики, по осуществлению новых интеграционных проектов (транспортных, энергетических, социальных) в северной и циркумполярной зонах на принципах ресурсно-экономического взаимодополнения хозяйственных комплексов северных и арктических регионов европейской и азиатской частей России, взаимодействия северных и южных территорий (в том числе на основе решения проблемы модернизации и переспециализации экономики регионов), по государственной поддержке Севера, по решению проблем коренных народов и т.д.;
  - с целью преодоления преимущественно сырьевой специализации сибирских регионов и развития в восточных районах России системы глубокой переработки добываемого здесь сырья и топлива с акцентом на производство продукции с высокой добавленной стоимостью осуществить крупные меры государственной поддержки для формирования в южном широтном поясе Сибири *нового крупного центра концентрации экономической активности России*, который должен демпфировать пространственный разрыв между точками концентрации элементов производительных сил страны, обеспечить существенную экономию на транспортных затратах, способствовать переходу всей Сибири на инновационный путь развития, нести основную нагрузку по реализации новых интеграционных внутрироссийских и международных связей в направлении Средней и Центральной Азии;

- создать на территории Сибири **территориальное представительство Минрегиона России** не только с широкими полномочиями контрольно-управленческого характера, но и с правом осуществления экспертизы крупных программ и проектов, выдвигаемых администрациями субъектов Федерации (особенно в том случае, если они затрагивают интересы смежных территорий), с правом и обязанностью организации работ по формированию долгосрочных стратегий развития соответствующих макрорегионов.

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ**

Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года при всей своей важности, актуальности и прогрессивности является в большей степени «идеологическим» документом, в котором сконцентрирована позиция власти и научного сообщества в отношении перспектив развития этого макрорегиона. Наличие стратегии развития макрорегиона не связано напрямую с выделением федерального финансирования на ее мероприятия. Стратегия не является элементом Бюджетного кодекса Российской Федерации (в отличие от федеральной целевой программы), и средства на ее реализацию невозможно проводить через официальные статьи государственного бюджета. Поэтому логичными шагами в развертывании конкретных работ по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири должны быть

- ускорение принятия **плана мероприятий по реализации Стратегии;**
- разработка и утверждение новой **Федеральной целевой программы «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири»**. С этой целью необходимо подготовить для Правительства РФ обоснование данной ФЦП и сформировать систему ее мероприятий с целью включения в бюджет соответствующего года. Важнейшей задачей ФЦП должны быть сокра-

щение «зон бедности», «подтягивание» наиболее отставших сибирских территорий посредством стимулирования экономического роста и обеспечения источников их саморазвития, а также создание инфраструктурных условий для успешного развития бизнеса (транспортная, логистическая, инновационная, финансовая инфраструктура в регионах Сибири). В качестве программных мероприятий и подпрограмм в указанную ФЦП должны быть также включены проекты, направленные на поддержку развития дополнительных производств и альтернативных видов занятости и самозанятости в моногородах и малых населенных пунктах Сибири, проекты по поддержке коренных малочисленных народов Севера. ФЦП «Реализация Стратегии социально-экономического развития Сибири» должна серьезно отличаться от типовых федеральных целевых программ отраслевой направленности, выполняемых в регионах. Во-первых, в ней не должны присутствовать обычные инвестиционные проекты по развитию конкретных производств; акцент в федеральном финансировании и софинансировании должен делаться на инфраструктурных, в первую очередь транспортных, проектах. Во-вторых, в ней должен быть особо проработан управленческий блок;

- создание на уровне Сибирского федерального округа *Сибирского фонда регионального развития* как аналога структурных фондов региональной политики Европейского сообщества. Средства такого фонда должны использоваться для финансирования «социальных» и «обеспечивающих / инфраструктурных» проектов и программ Стратегии развития Сибири. Использование его средств должно иметь строго целевой характер, основываться на жестком отборе проблемных регионов и предусматривать софинансирование со стороны региональных властей. Сибирский фонд регионального развития должен формироваться из средств федерального бюджета (в том числе из средств Стабилизационного фонда), а также за счет бюджетных и внебюджетных средств сибирских субъектов Федерации и взносов крупных компаний, для которых необходимо



применять стимулирующие механизмы. Для оформления процедур использования данного фонда целесообразно заключение межрегиональных конвенций между сибирскими субъектами Федерации;

- подготовка Стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2030 года. Стратегия развития Сибири до 2020 г. фактически начинает функционировать в формате среднесрочного планирования и прогнозирования. Между тем изменяющиеся внешние условия, расширяющиеся возможности научно-технического прогресса по освоению богатств Сибири и их комплексной переработке, прогресс на транспорте и в энергетике требуют увеличить горизонт выработки стратегических решений, охватывая более отдаленную перспективу.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОРЫВОВ В РАЗВИТИИ СИБИРИ**

Экономика Сибири в средне- и, тем более, долгосрочной перспективе не сможет развиваться без опоры на научно-технические и организационно-экономические инновации. Помимо общих, характерных и для других регионов России проблем диффузии инноваций для Сибири особая актуальность развития по инновационному пути обусловлена двумя важнейшими обстоятельствами: неблагоприятной демографической ситуацией – отрицательным сальдо прироста населения и резким ухудшением качественных характеристик вовлекаемых в процесс освоения и разработки источников минерально-сырьевых и природных ресурсов.

Только инновации могут обеспечить освоение и использование природно-ресурсного потенциала Сибири с экономическими характеристиками, приемлемыми как для общества, так и для компаний-недропользователей. Дорогие ресурсы, добыча которых стимулируется только налоговыми льготами, не принесут реальной отдачи ни сибирской, ни национальной экономике.

Принципиальным является вопрос развития в Сибири зон и территорий внедрения и применения инноваций, т.е. тех районов, в преде-

лах которых действуют специальные режимы ведения хозяйственной деятельности, ориентированные на использование научных, технических и организационных новшеств. К числу таких зон должны быть отнесены технопарки, специальные внедренческие зоны, научные центры и федеральные исследовательские университеты. Однако они должны опираться, во-первых, на реальный научно-образовательный потенциал соответствующих территорий (научные и образовательные кадры, научные школы, инновационная инфраструктура, сильные традиции научно-исследовательской и образовательной деятельности) и, во-вторых, на инновационную специализацию, т.е. «привязанность» новых центров инновационной активности к производственно-технологической специализации сибирских субъектов Федерации и городов (угольный и углехимический инновационный комплекс в Кузбассе, авиакосмический – в Красноярском крае, нефтегазохимический – в Томской области и т.д.). Пока четко оформилась инновационная специализация, привязанная к отраслевой специфике региона, лишь в Технопарке новосибирского Академгородка. Формирование технопарков, внедренческих зон и т.д. лишь в угоду правительственному курсу на инновационное развитие без соответствующих условий и предпосылок только дискредитирует это направление развития и отвлечет необходимые ресурсы от действительно прорывных направлений и зон инноваций в Сибирском макрорегионе. В этой связи основной вектор инновационных процессов в экономике Сибири должен быть направлен в сторону более тесной связи с реализацией конкретных проектов по освоению определенных источников минерально-сырьевых ресурсов или развитию ранее созданных уникальных научных комплексов мирового значения (таких, как наукоград Кольцово, Красноярск-26 и др.).

Для Сибири самым приемлемым подходом к формированию более тесной связи науки, инноваций и деятельности по освоению минерально-сырьевых источников является проектный подход. Это означает неразрывную связь процесса создания и продвижения инновационной продукции с реализацией экономически эффективных решений по освоению и разработке источников минерально-сырье-

вых и природных ресурсов. Такой подход, например, в Канаде и Норвегии позволил обеспечить рывок в создании принципиально новых наукоемких технологий, что «потянуло» за собой экономику проектов и дало мощный импульс развитию смежных новых отраслей в северных районах.

Для Сибири пока существенной проблемой, осложняющей использование такого направления инновационного развития, является очень слабая связь проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов с развитием смежных отраслей (основное оборудование поставляется из других регионов и основные решения «приходят» извне). Предлагаемый подход тем более актуален, что основные налоговые поступления от освоения минерально-сырьевых ресурсов зачисляются в федеральный бюджет. Поэтому локализация на территории Сибири эффектов от выполнения проектов в минерально-сырьевом секторе представляется и необходимой, и целесообразной. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН разработал «дорожную карту» реализации предлагаемого подхода.

## **НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОПРОВОЖДЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧ УСКОРЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИБИРИ**

Целенаправленные усилия в этом направлении предпринимает Сибирское отделение РАН, которое является одним из наиболее дееспособных и эффективно функционирующих сегментов российской науки, многие исследования которого находятся на мировом уровне. Научные разработки институтов СО РАН имеют четкую направленность на решение социально-экономических задач развития Сибири и ориентированы на перевод ее экономики на путь инновационного развития. Тем не менее значительная часть этих работ носит инициативный характер, они недостаточно финансируются и слабо представлены в общей системе организации научных исследований РАН. Для существенного повышения эффективности и престижа комплексных научных исследований тенденций и перспектив развития Сибири требуется поднять их значимость в системе приоритетных направлений исследований Российской академии наук, а потому це-

лесообразно формирование новой программы фундаментальных исследований Президиума РАН *«Фундаментальные проблемы укрепления позиций Востока России в национальной и мировой экономике: новые институциональные, интеграционные и ресурсные возможности»*. Эта программа должна выполняться под эгидой СО РАН, но также с участием Уральского и Дальневосточного отделений Российской академии наук. Ее реализация позволит, с одной стороны, сохранить и укрепить систему научных исследований РАН по вопросам пространственного развития России, межрегиональным взаимодействиям и перспективам развития Сибири и Дальнего Востока, обеспечит преемственность с программой Президиума РАН № 28 *«Фундаментальные проблемы пространственного развития: междисциплинарный синтез»*, а с другой стороны, она даст возможность сохранить лидерство Сибирского отделения РАН в этой проблематике. Новая программа должна иметь сильный междисциплинарный и интеграционный характер и сосредоточить усилия экономистов, социологов, географов, геологов, представителей естественных наук на решении действительно глобальной и фундаментальной проблемы. Она не будет конкурировать с имеющимися стратегическими разработками (например, со Стратегией социально-экономического развития Сибири), но обеспечит научный поиск прорывных направлений, которые коренным образом изменят роль и место Сибири и других территорий Востока России в национальной экономике и в системе мирохозяйственных связей в единстве экономических, социальных, институциональных и научно-технических аспектов. На утверждении в Президиуме РАН находится аналогичная программа по Югу России (с акцентом на развитии Северо-Кавказского региона). Очевидно, что масштабность и серьезность проблем развития Сибири и Дальнего Востока и их общее влияние на жизнеспособность российского государства несколько не меньше, чем проблем развития Юга России, и это должно найти отражение в системе приоритетных направлений исследований Российской академии наук.

## **УСЛОВИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВА НА ТЕРРИТОРИИ СИБИРИ**

Самой очевидной и первоочередной акцией государства в отношении поддержки развития Сибири должен быть возврат мест регистрации юридических лиц, мест формирования прибыли, уплаты налогов и сборов к местам фактического производства товаров. Соответствующие предложения выдвигались неоднократно, но они категорически отвергались Минфином, хотя их смысл очевиден, – это ликвидация «кривого зеркала» российской финансово-экономической системы, когда основные дивиденды от эксплуатации природных ресурсов имеют не те регионы, где осуществляется их непосредственная добыча, а места регистрации головных офисов ресурсодобывающих компаний (в подавляющем большинстве случаев – г. Москва). В результате сегодня, по данным официальной статистики, на Москву приходится почти десятая часть добычи всех полезных ископаемых России, Москва является крупнейшим в стране экспортером нефти и газа и т.д. Такая «виртуальная» экономика, когда благополучие столицы в существенной степени зависело от успеха нефтяников, газовиков, металлургов Сибири, Урала, Дальнего Востока, существовала десятилетия, она обусловлена сложным переплетением экономических, политических и иных интересов элит. В современных условиях неприятие этой ситуации со стороны всех остальных территорий России, особенно Сибири и Дальнего Востока, достигло критической величины.

Реализация экономических и социальных приоритетов, обозначенных в последней версии Стратегии социально-экономического развития Сибири, должна требовать определенных изменений в их финансовой обеспеченности и новых институтов, форм и механизмов консолидации финансовых ресурсов в интересах развития Сибири, а также некоторых трансформаций банковско-финансовой системы макрорегиона. В Сибири необходимо создать два институциональных уровня финансовой системы, что будет способствовать реализации основных приоритетов и целей Стратегии Сибири – 2020:

- учредить крупный региональный банк инноваций и развития как центр финансового обеспечения экономической деятель-

ности в регионе крупных межотраслевых корпораций, вертикально-интегрированных компаний, холдингов, финансово-промышленных групп, малых и средних предприятий, индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

- усовершенствовать микрофинансовые кредитные институты (почтовые отделения, оказывающие банковские услуги, институты городской и сельской кредитной кооперации, региональные союзы кредитной кооперации).

## **КОРЕННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА СИБИРИ**

Минерально-сырьевой комплекс (МСК) – основа экономики Сибири и одно из естественных конкурентных преимуществ России в целом. Остро необходима взвешенная политика по встраиванию МСК в решение экономических и социальных проблем России и Сибири. К числу таких проблем можно отнести

- создание условий для развития других секторов экономики (в рамках процесса увеличения прозрачности МСК и стабилизации уровня налоговых поступлений в бюджеты различных уровней);
- повышение стабильности реализации социальных обязательств (например, гарантии пенсионных выплат);
- развертывание процесса модернизации и реструктуризации экономики страны (за счет формирования современной научно-технической политики: не только космические проекты, но и освоение шельфа и глубоких залежей может «раскрутить» спрос на новые технологии и новые материалы).

Минерально-сырьевой сектор Сибири обеспечивает и будет в дальнейшем обеспечивать развитие других секторов экономики:

- через бюджет (поскольку налоговые доходы МСК составляют большую часть доходов федерального бюджета), т.е. через финансирование других отраслей экономики и выполнение широкого спектра социально значимых проектов;

- путем ценового субсидирования других отраслей (например, через цены на газ), что создает предпосылки для поддержания или повышения конкурентоспособности отраслей-потребителей, в данном случае – потребителей газа (газохимическое производство и производство удобрений);
- благодаря мультипликативным эффектам, формируя спрос на продукцию смежных отраслей, прежде всего высокотехнологичную и наукоемкую. Ежегодная потребность только нефтегазового сектора России в инвестициях оценивается примерно в 140 млрд долл. США (около 80 млрд долл. вкладывается в добычу нефти и 60 млрд долл. – в газовую промышленность), из которых примерно 40% приходится на оборудование (60–65 млрд долл.).

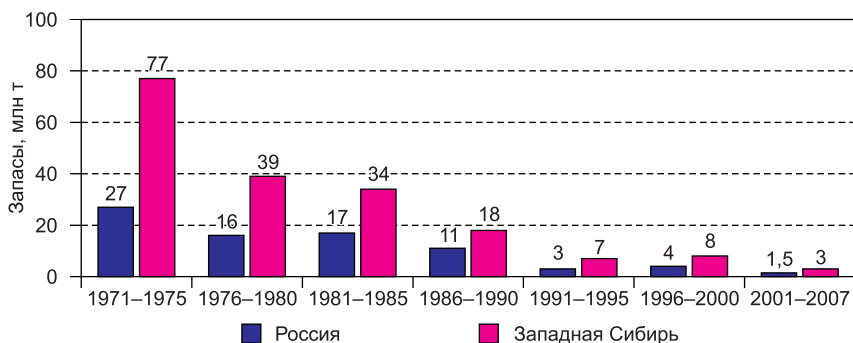
Реализация потенциальных возможностей воздействия минерально-сырьевого сектора на экономику Сибири (и России в целом) наталкивается на ряд препятствий, прежде всего институционального свойства. К их числу относятся

- отсутствие конкурентной среды и, как следствие, чрезвычайно высокие издержки (по уровню и по темпам роста) – как прямые, так и косвенные (что значительно снижает доходный потенциал сектора для государства и общества);
- несоответствие системы государственного регулирования условиям и особенностям современного развития отечественного МСК, вступившего в фазу высокой степени зрелости ресурсной базы (малые, сложные по условиям освоения и разработки месторождения);
- относительно (по сравнению со странами-конкурентами) низкий уровень спроса на наукоемкие и современные технологии со стороны МСК и реализация в целом «догоняющего» типа развития (ни одна российская компания, действующая в Сибири, не является держателем технологии мирового уровня; ни одна компания не расходует средства на фундаментальную науку в сфере своей деятельности).

Наблюдается опережающее ухудшение состояния ресурсной базы как в нефтегазовом секторе, так и в других секторах МСК России и Сибири. Состояние сырьевой базы в стране ухудшается и в количественном, и в качественном отношении. Доля трудноизвлекаемых запасов, предполагаемых к разработке, постоянно увеличивается, у основных нефтедобывающих компаний она колеблется от 30 до 65%. При этом вновь подготавливаемые запасы часто сосредоточены в средних и мелких месторождениях и являются в значительной части трудноизвлекаемыми. Основные приросты запасов зафиксированы на разрабатываемых месторождениях, в том числе за счет переоценки коэффициентов извлечения нефти.

В большинстве нефтегазоносных провинций России за последние десятилетия не было открыто ни одного крупного месторождения. Связано это с тем, что поисковые работы проводились только на распределенном фонде недр и были направлены на выявление месторождений-сателлитов вблизи открытых и разведанных ранее крупных объектов.

По мере увеличения разведанности средняя величина открываемых месторождений становится все меньше (см. рисунок), поэтому открытия новых уникальных и крупных месторождений прогнозируются только в регионах с низкой степенью разведанности ресурсов: на континентальном шельфе, в Восточной Сибири, на глубоких горизонтах в Западно-Сибирской нефтегазовой провинции.



Средние запасы нефтяных месторождений, открытых в России и Западной Сибири в 1971–2007 гг.



Ускоренное снижение отдачи от инвестиций в МСК Сибири связано с экономически необоснованным опережающим ростом издержек. В последние несколько лет, несмотря на существенное увеличение инвестиций, происходит замедление темпов роста добычи нефти. Наблюдаемое увеличение инвестиций в нефтедобычу сопровождается серьезным повышением стоимости выполняемых работ и, соответственно, практически не приводит к существенному увеличению объемов бурения и ввода новых объектов.

В этой связи необходимо разработать меры экономического стимулирования создания современных отечественных технологий и оборудования. Это требует гибкого сочетания мер стимулирования и принуждения недропользователей, а последнее, в свою очередь, требует изменения условий предоставления прав пользования участками недр.

На сегодняшний день состояние запасов таково, что имеющиеся технологии либо вообще не позволяют начать их освоение (например, на глубоководном шельфе), либо не дают возможности разрабатывать новые месторождения с достаточным уровнем рентабельности. Даже если компании располагают значительными финансовыми ресурсами (например, на счетах ОАО «Сургутнефтегаз» свыше 28 млрд долл. США), они не могут найти им применения, преимущественно из-за того, что рентабельных проектов очень мало. В этих условиях инвестиции не идут в реальный сектор, эти средства используются для финансовых вложений (причем в случае частных компаний – зачастую за рубежом).

Добыча минеральных ресурсов растет только там, где предоставляются налоговые льготы. И ввод новых объектов в последнее время – это всегда давление со стороны добывающих компаний и торг с государством по поводу льгот и преференций. Вместе с тем государственные органы в условиях отсутствия конкуренции не имеют механизмов мониторинга уровня издержек. Предполагаемые затраты в проектах, представляемых компаниями для получения государственной поддержки, не имеют под собой однозначно понимаемых оснований (начиная с измерения технических параметров проектов).

Решение видится в формировании процедур регулирования, учитывающих местные условия и особенности. Для этого необходимо спустить госрегулирование на более низкий уровень – уровень федеральных округов, а еще лучше – субъектов Федерации.

Необходимо привести в соответствие с требованиями времени всю систему государственного управления фондом недр (действующая система сформирована в 1992 г. и ориентирована на получение бонусов от предоставления прав пользования участками недр, а не на их эффективное использование). В настоящее время участки недр передаются пользователям в основном по результатам аукционов, преимущественно по совмещенным лицензиям, при высоких разовых платежах. Резко возросло число несостоявшихся аукционов (главным образом по участкам недр с неясными перспективами, каковых примерно 70%). Основные недостатки такой ситуации проявляются в следующем:

- в законодательстве слабо регламентированы процессы лицензирования. В частности, не конкретизированы в зависимости от видов пользования недрами требования к содержанию лицензии на право пользования недрами, сроки выдачи лицензии победителю конкурса или аукциона, обязательства пользователей недр по консервации и ликвидации горных выработок, не регламентирована процедура установления и изменения границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади;
- противоречия в действующем законодательстве создают возможность принятия субъективных решений при выдаче лицензий на пользование участками недр;
- выданные в период 1992–1994 гг. и действующие до настоящего времени лицензии, как правило, не содержат существенных условий пользования недрами, за исключением наиболее общих, что порождает слабый контроль за разработкой месторождений.

Для ликвидации этих недостатков необходимо

- усилить контроль за соблюдением пользователями недр лицензионных соглашений, требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в сфере безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами;
- обеспечить возможность применения «заявительного» принципа для осуществления геолого-разведочных работ;
- передать субъектам РФ часть полномочий по лицензированию геологического изучения участков недр;

- сформировать эффективную систему государственного контроля за проведением геолого-разведочных и добычных работ, за выполнением условий лицензий и договоров на право пользования участками недр;
- сформировать среднесрочные и долгосрочные индикативные программы проведения геолого-разведочных работ и лицензирования недр;
- разработать прозрачный порядок признания открытия месторождения, включающий гарантии бесконкурсной выдачи лицензии на добычу на объектах, открытых за счет недропользователя по лицензии на геологическое изучение недр;
- разработать порядок продления прав пользования недрами с целью поиска месторождений углеводородов для завершения поисковых и оценочных работ в сложных горно-геологических и природно-географических условиях;
- детализировать основания и механизмы прекращения, приостановления и ограничения прав пользования недрами, разработать порядок принятия таких решений, а также порядок восстановления прав пользования.

Требуются существенные изменения в принципах организации и в реализации налогообложения в отраслях минерально-сырьевого сектора. Развитие большинства отраслей МСК Сибири сегодня связано с необходимостью освоения новых районов. Для стимулирования геологоразведки, освоения и добычи ресурсов недр в новых районах, где проведение работ связано с повышенными рисками и затратами недропользователей, необходимы следующие меры:

- отмена регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых;
- ускоренное погашение затрат на региональные и поисковые работы;
- совершенствование норм Налогового кодекса РФ, регулирующих в целях налогообложения прибыли вопросы учета расходов на освоение природных ресурсов;

- учет номинального уровня налога на добычу при определении облагаемой базы налога на прибыль, а не реального (фактически уплачиваемого) НДС;
- использование инвестиционной льготы по налогу на прибыль при освоении новых провинций или объектов;
- в целях создания стимулов для разработки малых месторождений – введение понижающих коэффициентов к налогу на добычу при освоении таких объектов;
- разработка и законодательное закрепление механизмов, позволяющих создавать налоговые стимулы для добычи полезных ископаемых из комплексных месторождений.

Необходимо перейти на налогообложение экономических результатов (чистого дохода), возникающих при добыче ресурсов недр (прежде всего нефтегазовых), в форме налога на дополнительный доход (НДД). Применение НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат.

Важная задача – повышение степени прозрачности минерально-сырьевого сектора, так как эффективное развитие МСК в Сибири и России может быть осуществлено только в случае высокой прозрачности компаний для государства и общества. Для этого необходимы или формирование и развитие конкурентного рынка с большим количеством крупных, средних и малых игроков – компаний МСК при значительном участии государства, в том числе органов власти регионального уровня, в управлении ресурсами недр («североамериканская модель»), или акцент на существенную долю государства в структуре капитала компаний МСК и на жестком регулировании (регламентации, мониторинге и контроле) процессов освоения недр («норвежская модель»).

На наш взгляд, формирование и развитие российской модели управления минерально-сырьевым комплексом и регулирования его работы должны быть направлены на повышение прозрачности компаний МСК и создание конкурентной среды. В то же время, не обладая достоверной информацией об объектах регулирования, невозможно организовать эффективную систему управления процессами освоения недр, отвечающую интересам общества.

Учитывая фактическое положение дел в МСК, а также его роль в современной экономике России и Сибири, мы считаем целесообразным акцентировать внимание на следующих направлениях **институциональных преобразований** (по сути, речь идет о создании «российской модели» управления ресурсами недр):

- формирование и развитие конкурентного сервисного сектора, что будет способствовать повышению прозрачности компаний МСК, «объективизации» и снижению их издержек;
- создание, стимулирование и поддержка (защита от поглощения, обеспечение преференций) малого и среднего бизнеса в геологии и добыче минерального сырья;
- реализация нового принципа инновационного развития МСК: российские ресурсы, плюс российский и иностранный капитал, плюс новые технологии;
- осуществление новых крупных проектов вертикально-интегрированных компаний на основе **прозрачного проектного финансирования** в рамках дочерних или совместных организационных структур;
- реорганизация крупных компаний с государственным участием с целью выделения из их состава активов и направлений деятельности, не позволяющих им реализовать свои конкурентные преимущества (основанные на получении эффекта экономии масштаба).

Принципиально важно, что предлагаемые меры не связаны с ослаблением крупных вертикально-интегрированных компаний. Данные компании должны остаться (во всяком случае, в обозримой перспективе) основой российского минерально-сырьевого сектора, сильными игроками на внешних рынках, реализуя корпоративные и государственные интересы за рубежом. При этом отмеченные выше меры будут способствовать укреплению крупных вертикально-интегрированных компаний – через сокращение издержек и повышение конкурентоспособности. России и Сибири нужны крупные и сильные игроки на внешних глобальных рынках.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.01.2012 г.*

© Крюков В.А., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., 2012