

ОБ ИЗУЧЕНИИ И ОСВОЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В РАМКАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИ ОРИЕНТИРОВАННЫХ ПРОЕКТОВ ПОЛНОГО ЦИКЛА

© 2023 г. В. А. Крюков^{a,*}

^aИнститут экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск, Россия

*E-mail: kryukov@ieie.nsc.ru

Поступила в редакцию 07.06.2023 г.

После доработки 10.06.2023 г.

Принята к публикации 12.06.2023 г.

В статье представлен подход к управлению процессами изучения, освоения и использования обширного минерально-ресурсного потенциала России. Эти процессы в современной экономике во всевозрастающей степени ориентируются на достижение высокой социально-, эколого- и экономической отдачи. Последняя характеризуется не только возможностью производства тех или иных товаров и услуг и достижения связанных с ними финансово-экономических результатов, обусловленных наличием доходов рентного характера, но и перспективой реализации целенаправленной структурной и всеобъемлющей научно-технической политики. Масштабы и роль минерально-сырьевого и в целом природно-ресурсного сектора настолько значительны, что шаги и меры в научно-технологической, инновационно-ориентированной и образовательной областях в его рамках приобретают определяющее значение для экономики в целом. С этой точки зрения процессы изучения, освоения и использования значительной части полезных ископаемых имеют стратегический определяющий характер. Автором обосновывается и предлагается подход к решению важнейших проблем трансформации структуры экономики страны не за счёт, а при помощи природных ресурсов.

Ключевые слова: природные ресурсы (полезные ископаемые), управление процессами изучения, освоения и использования, ресурсный режим, социально-, эколого-, экономическая отдача, государственное регулирование, взаимодействие природо-, недропользователей и государства, отечественный опыт, направления формирования отечественной модели.

DOI: 10.31857/S0869587323070058, EDN: RQTZPI

Современная динамика процессов изучения, освоения и использования природных ресурсов. Россия — исторически одна из ведущих стран — производителей различных видов минерально-сырьевых ресурсов. Это находит отражение не только в пока-

зателях ресурсного потенциала территории страны и её недр, но и в объёмах добычи и поставок на внутренний и внешний рынок товаров и услуг, получаемых на разных стадиях использования полезных ископаемых.

С течением времени природно-ресурсный потенциал претерпевает значительные трансформации — меняется как перечень видов изучаемых, осваиваемых и используемых природных ресурсов, так и типов природных горно-геологических объектов¹. В современных условиях наряду с расширением состава добываемых полезных ископа-



КРЮКОВ Валерий Анатольевич — академик РАН, директор ИЭОПП СО РАН.

¹ «Форма хозяйства, по Э. Фридриху, и её большее или меньшее совершенство определяется двумя факторами: 1) природой или средой, то есть суммой препятствий, которые она выдвигает перед человеком, стремящимся удовлетворить свои потребности, 2) преобразующей деятельностью человека» [1, с. 14].

емых возрастает значение ранее использованных ресурсов и объектов, относимых к ресурсам техногенного происхождения. Неправомерно говорить об устойчивой тенденции ухудшения качества и объектов локализации минерально-сырьевых ресурсов. Эта тенденция характерна только для тех периодов, когда наблюдается отставание в формировании новых знаний и навыков работы с меняющейся природной средой, когда консервируются сложившиеся ранее подходы и практики. Противостоять неблагоприятному развитию событий можно за счёт двух основных групп факторов:

а) опережающих научных исследований на всех этапах изучения, освоения и использования природных ресурсов (полезных ископаемых);

б) изменения институциональной среды — норм, правил и процедур взаимодействия всех участников этих процессов.

Ни одна из этих групп факторов не может быть “запущена в работу” без активного участия государства. Важно также иметь в виду, что в подавляющем большинстве стран, за очень редким исключением, государство является собственником и недр, и значительной части природных ресурсов, в них содержащихся.

Ситуация, которую мы наблюдаем в современной России, служит, скорее, красноречивым примером рассогласования и разнонаправленного развития вышеотмеченных факторов, что должно быть предметом всестороннего непредвзятого научного анализа. В этой связи необходимо отметить: в отечественной науке имеет место отставание не столько в изучении фундаментальных свойств природной среды, включая недр и природные ресурсы в целом, сколько в формировании современных и адекватных подходов к освоению и использованию имеющегося потенциала (свидетельством чего служит более чем значительное участие зарубежных компаний, а в настоящее время — их “отечественных” преемников) в выполнении работ высокотехнологичного и научно-исследовательского характера. При этом институциональная среда освоения и использования ресурсов недр и природных ресурсов в целом характеризуется явно неуместной однородностью: преобладанием крупных компаний (холдингов) при отсутствии последовательных и целенаправленных мер со стороны государства по расширению роли и значимости малых и средних инновационных компаний, чаще называемых в горной промышленности “юниорными” (см., например, [2]).

Сложившаяся ситуация во многом стала следствием упрощённого понимания особенностей протекания и развития процессов изучения, освоения и использования как природных ресурсов в целом, так и минерально-сырьевых в частности. Как известно, этим процессам присуща

склонность к монополизации, что связано с ключевой ролью, которую играют в отдельные исторические промежутки крупные и сверхкрупные источники ресурсов. В этом случае в полной мере реализуется так называемый эффект экономии на масштабе — низкие удельные издержки и чрезвычайно высокая рентабельность начальных стадий добычи и освоения. Яркий пример — ПАО «ГМК “Норильский никель”», которому на безальтернативной основе (скорее, по праву преемственности в ходе приватизации) было предоставлено право пользования недрами, содержащими уникальные полиметаллические руды на севере Красноярского края.

Ориентация на доминирующую роль крупных объектов неизбежно ведёт к консервации индустриальной парадигмы освоения и использования природного и ресурсного потенциала страны, а также к значительно меньшей по своей значимости и масштабам реализованной “социальной ценности” — совокупности эффектов в различных секторах отечественной экономики, включая производство горнорудного оборудования.

Так, в 2015–2019 гг. суммарный объём выплаченных дивидендов “Норникеля” составил 903 млрд руб., в то время как капиталовложения — 518 млрд руб. Величина дивидендов была сопоставима с бюджетом Красноярского края, где проживает почти 3 млн человек, площадь которого больше территории многих европейских государств. Величина выплаченных акционерам “Норникеля” дивидендов в 2015, 2017 и 2018 гг. устойчиво превышала величину чистой прибыли [3, 4].

Обстоятельства, отмеченные выше, во многом связаны с природой рыночных отношений: каждый экономический агент преследует свою выгоду в рамках и в границах тех условий, которые определяются нормами, правилами и процедурами (то есть институциональной средой) в определённый период времени. Примером варианта согласования интересов различных участников может быть определение подходов к предоставлению прав пользования участками недр только группам компаний.

Так, в Норвегии в середине 1970-х годов было принято принципиальное решение о предоставлении прав пользования участками недр группам компаний, чаще всего являющихся конкурентами [5]. Следствием этого стало формирование в определённом смысле внутренней конкуренции (вследствие перекрёстного “аудита” решений и предложений) при реализации проектов освоения участков недр. В результате на протяжении длительного времени отмечается устойчивая тенденция снижения относительных (по сравнению с историческим трендом, связанным с увеличе-

нием глубины моря при вовлечении всё новых залежей) удельных издержек (при их общем росте). В то же время реализация подобного подхода не может автоматически обеспечить достижение национальных научно-технологических приоритетов. Эту задачу призвано решать государство, участвуя в определении и регулировании соответствующих процедур, направленных на развитие отечественного научно-технологического потенциала.

В современной экономике в основе регулирования процессов изучения, освоения и использования природных ресурсов, прежде всего минерально-сырьевых, лежит, как правило, целостная система норм, правил и процедур с целью решения широкого комплекса научно-технических и социально-экономических задач. При формировании подобной системы каждая страна проходит свой путь. Его особенности определяются не только природными, но и культурно-историческими условиями (с учётом национальных традиций участия государства в данных процессах), ролью, которую играет минерально-сырьевой сектор в экономике.

Существуют два принципиально различных подхода к формированию подобной системы (автор поддерживает предложенное американским исследователем О. Янгом определение данной системы как “ресурсного режима” [6]):

- доминирование государства в качестве прямого участника на всех стадиях (система централизованного планирования и управления);
- на основе норм, правил и процедур гибкого взаимодействия основных участников — государства, компаний — природо- и недропользователей, а также различных организаций, представляющих интересы региональных, конфессиональных и прочих сообществ граждан страны.

В настоящее время в мире первый подход встречается скорее как исключение, доминирует второй подход. Основное различие между ними обусловлено степенью вовлечённости государства в рассматриваемые процессы. Прямое участие государства, как правило, имеет место в случае его доминирования в собственности активов компаний и хозяйственных структур, вовлечённых в добычу и использование критически важных для экономики страны и её суверенитета полезных ископаемых, а также тех видов природных ресурсов, которые определяющим образом влияют на её социально-экономическое развитие.

К подобным критически важным полезным ископаемым в России относятся углеводороды, редкие и редкоземельные минералы и металлы, а также урансодержащие руды и минералы. При этом, к сожалению, прямое участие государства в вопросах, связанных с их изучением, освоением и использованием можно охарактеризовать как не-

минальное. Это объясняется тем, что присутствие государства в собственности активов добывающих компаний не подкреплено нормами и правилами, нацеленными на достижение социально-экономической отдачи полезных ископаемых и их источников, которые предоставлены компаниям в пользование, а также соответствующими процедурами государственного регулирования и мониторинга. Увы, преобладание чисто рыночных процедур не обеспечивает движение в социально целесообразном направлении.

Современный приоритет — социальная ценность природных ресурсов (полезных ископаемых). Каждая страна, и Россия здесь не исключение, стремится организовать процесс освоения и использования своего природно-ресурсного потенциала таким образом, чтобы обеспечить решение комплекса экономических, внутривластных, технологических, социальных и прочих задач. Ориентация на добычу того или иного вида полезных ископаемых только с целью выпуска определённых видов продукции, пусть и стратегически важных, например, с точки зрения достижения технологического суверенитета, а также получения доходов лишь в виде налоговых поступлений, присуща, скорее, эпохе индустриального развития и не отвечает в полной мере реалиям сегодняшнего дня. Очевидно, что значимость и роль составляющих социальной ценности с течением времени существенно меняются — всё большее внимание акцентируется на вопросах устойчивости функционирования среды обитания человека. Перечень новых ценностных критериев, известный как “Цели устойчивого развития”, составляет основу подхода ООН к определению и выработке путей их достижения [7]. Колоссальная роль в решении этих задач принадлежит регулированию использования природно-ресурсного потенциала.

На пути к достижению социальной ценности изучения, освоения и использования природно-ресурсного потенциала значительно трансформируется содержание понятия “рациональное природо- и недропользование”. Это связано с тем, что помимо полноты извлечения полезных ископаемых из недр, а также соблюдения условий охраны окружающей среды и безопасного ведения работ, не меньшую значимость приобретают вопросы стимулирования инновационных процессов, а также содействия формированию условий и предпосылок устойчивого социально-экономического развития.

Представление о наполнении понятия “социальная ценность” в современных условиях применительно к горнодобывающей промышленности можно получить, анализируя документы стратегического характера, определяющие тенденции развития этой отрасли, а также из отчётов пуб-

личных компаний в таких странах, как Норвегия, Канада, США, Австралия. Например, в “Норвежской технологической стратегии XXI века” отмечается, что “...на континентальном шельфе страны легко извлекаемые ресурсы углеводородов подошли к концу. Оставшиеся ресурсы вызывают необходимость создания и применения новых технологий, а также формирования новых практик достижения *высокой социальной отдачи в процессе их освоения* (курсив — авт.). К числу основных составляющих данных процессов отнесены: 1) создание ценности в процессе добычи, поисков и разведки; 2) обеспечение высокой энергоэффективности и экологичности производства; 3) создание ценности в процессе экспорта создаваемых технологий; 4) создание ценности в процессе подготовки кадров и развития новых компетенций. Развитие технологических компетенций представляется всё более критически важным с точки зрения процесса замещения и последующего развития, например, процессов получения возобновляемой (приливной и ветровой) энергии” [8].

Очевидно, что в ходе формирования социально-ценностного подхода могут быть достигнуты уникальные научные, технологические и профессиональные решения и компетенции [9], имеющие широкую сферу применения с точки зрения других секторов национальной экономики. Значительная часть этих эффектов реализуется не только и не столько в рамках страны в целом, сколько на локальном уровне — в непосредственной близости от мест изучения, освоения и последующего использования природных ресурсов. Данное обстоятельство нашло отражение в отечественной нормотворческой практике: так, в “Концепции технологического развития до 2030 года” (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 г.) отмечается, что особую роль призваны играть сквозные технологии, значимые для многих отраслей экономики, а также запуск промышленных мегапроектов, реализация которых обеспечивает долгосрочный заказ на внедрение критических технологий [10].

На основании изложенного можно расширить ранее введённое нами понятие “общественной ценности недр” [11]. Под ним целесообразно понимать совокупность всех эффектов — экологических, социальных, экономических, технологических (как прямых, так и косвенных), достижение которых обусловлено изучением, освоением и использованием определённых видов природных и минерально-сырьевых ресурсов. Важная особенность такой метрики — её нацеленность на достижение долговременной социально-экономической устойчивости.

Основой систематизации подходов к формированию социально-ориентированной направленности добычи и использования природных

ресурсов может служить современная экономическая теория права [12] (в её рамках лежит и упоминавшаяся оценка “ресурсных режимов”, предложенная О. Янгом). Для России критически важны анализ и оценка возможностей расширения области применения гражданско-правовых (договорных) отношений в данном направлении.

“Ресурсное проклятие”: виноваты не природные ресурсы, а социальные институты. Отсутствие целостного подхода к формированию и развитию системы норм, правил и процедур, направленных на обеспечение позитивной динамики социальной ценности природных ресурсов, в том числе недр, неизбежно ведёт к возникновению сложного социально-экономического недуга — “ресурсного проклятия”.

Пожалуй, одна из наиболее цитируемых работ по проблемам формирования социальной ценности — исследование Р. Оти [13]. Он рассматривает вопрос социальной отдачи от природных ресурсов в контексте “ресурсного проклятия” и показывает, что последнее обусловлено не столько процессами изучения, освоения и использования природных ресурсов как таковых, сколько провалами в создании системы норм, правил и процедур, с ними связанных.

При решении этих задач возникает очень важная принципиальная развилка в подходах к формированию и реализации современной социально-экономической политики. Ключевой вопрос: каким образом страна, располагающая значительным природно-ресурсным потенциалом, может достичь уровня современной высокотехнологичной социально-ориентированной экономики и даже его превзойти?

Сторонники первой группы подходов преодоления “ресурсного проклятия” (традиционное направление), скорее, отдадут предпочтение мерам, направленным на процессы изучения, освоения и использования природных ресурсов для преимущественного развития других, как правило, принципиально новых направлений и сфер хозяйственной деятельности. Например, развитие принципиально новых отраслей и производств по выпуску отсутствовавших ранее видов товаров. Суть реализуемого ими подхода будет состоять в решении проблем развития новых направлений и сфер хозяйственной деятельности в рамках политики, осуществляемой преимущественно за счёт природных ресурсов. Такой подход связан с изъятием доходов, прежде всего рентного характера, и перераспределением их в интересах новых секторов экономики и сфер хозяйственной деятельности.

Сторонники второй группы подходов (расширенное понимание) в интересах поступательного социально-экономического развития и последовательной реализации социальной ценности при-

родных ресурсов, вне всякого сомнения, отдадут предпочтение мерам политики, реализуемой “при помощи”. Это будет означать акцент на формирование современного машиностроения, а также наукоёмкого высокотехнологического сервисного сектора и образования, которые не только могут содействовать развитию природно-ресурсного сектора экономики в новом социально-экономически ориентированном качестве, но и будут способствовать становлению широкого спектра производств и сфер деятельности в интересах других секторов экономики и социальной сферы. В этом случае использование рентных доходов имеет изначально целеориентированный характер и направлено на решение научно-технических проблем.

В этой связи применительно к нефтегазовым ресурсам отмечается [14], что в основных мировых центрах добычи углеводородов комплекс условий по использованию регионального научно-технического потенциала входит в число обязательных условий. Эти условия обеспечивают получение значительных выгод теми регионами, на территории которых они реализуются (к их числу относится рост квалификации рабочей силы, развитие смежных и дополняющих производств и сфер экономической деятельности).

В работах чилийских коллег [15] убедительно показано, что процесс освоения минерально-сырьевых ресурсов вовсе не ведёт к “проклятию”, то есть к стагнации, а затем и хроническому отставанию в социально-экономическом развитии. Избежать этого помогает наличие устойчивых институциональных рамок, в том числе “ресурсного режима” и эффективного “процесса обучения” — передачи передовых наукоёмких технологий, знаний и навыков в другие сектора экономики.

При развитии арктических территорий чрезвычайно важно также обеспечение взаимодействия на межрегиональном уровне [16]. Это предполагает отход от старой, узкоориентированной практики, всецело определяемой прошлым развитием и основанной на преимущественном участии только крупных компаний. Применительно к нашей стране эти соображения контрастируют, например, с оценками А. Линча, который утверждал, что “даже если Россия сформирует эффективные и беспристрастные институты для самых различных инвесторов, барьеры в виде чрезвычайно высоких издержек производства при создании инфраструктурных объектов и развитии удалённых регионов Сибири всё равно будут иметь место” [17]. Очевидно, что такой односторонний взгляд во многом основан на сложившихся устаревших индустриальных практиках и далёком от объективного взгляда на развитие экономики нашей страны.

В современной экономике всё большую значимость приобретает подход, в рамках которого значительные усилия всех агентов, вовлечённых в процессы освоения природных ресурсов, направлены на поиск эффективных решений, учитывающих локальные особенности [18] и ориентированных на тренды устойчивого эколого- и социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.

Проекты полного цикла: в основе успешного применения — современная система недропользования. Формирование и реализация социально-экономической политики “при помощи” встраивания в неё процессов добычи и использования природных ресурсов наиболее результативна при реализации проектов полного цикла, связывающих воедино научную, кадровую, технологическую составляющие на всех этапах создания социальной ценности.

Система централизованного планирования и управления предполагала доминирование так называемого обобщённого подхода. Его суть состояла в решении основных проблем изучения, производства и использования природных ресурсов в рамках экономики в целом на основе крупных межотраслевых проектов и программ. Такой подход имеет право на существование и в современных условиях — в рамках системы индикативного планирования, но уже не как основной, а как дополняющий и ориентированный в большей мере на решение критически важных и суверенно значимых проблем и вопросов. К их числу в настоящее время, безусловно, относится тематика, связанная с освоением и использованием редкоземельных металлов и материалов на их основе.

Осуществление проектов полного цикла предполагает государственное регулирование протяжённых трансрегиональных цепочек реализации социальной ценности [19]. В основе успешности создания и функционирования подобных цепочек лежит эффективная система государственного регулирования. Применительно к полезным ископаемым основными её составляющими являются:

а) принципы доступа к участкам недр (во всём мире доступ на основе аукционного принципа “кто больше заплатит” — скорее исключение, нежели правило; при этом практикуются формы соучастия нескольких недропользователей, равно как и определение целесообразных границ участка недр исходя из отмеченных выше ценностных критериев, а не только геологических границ);

б) комплекс научно-технических условий изучения и освоения участков недр (сюда входят условия достижения научно-технического уровня и динамика в течение рассматриваемого периода времени);

в) наличие комплексных (межотраслевых) органов государственного регулирования, как правило, имеющих полномочные офисы в местах изучения и освоения участков недр, содержащих определённые полезные ископаемые.

Не менее важно и то, что подход к формированию и осуществлению подобных проектов полного цикла предполагает необходимость участия в их обсуждении и последующем мониторинге реализации трёх сторон (государства, бизнеса, общества).

Крупные компании должны играть роль системных интеграторов, внедрять передовые технологии, знания и опыт их применения. Как правило, это участие в наиболее капиталоемкой и технологически апробированной части проекта. В то же время наукоёмкие производственно-сервисные компании выполняют роль инициаторов создания и применения современных прикладных знаний и технологий, учитывающих особенности конкретных природных и минерально-сырьевых ресурсов и объектов их локализации.

Роль государства — формирование и поддержание условий развития адекватной организационно-экономической среды, способствующей синергетическим эффектам; определение и продвижение приоритетов научно-технической политики на всех стадиях процесса изучения, освоения и использования природных ресурсов [20].

Ключевая роль в закреплении и продвижении отмеченных выше принципов и подходов, особенно в случае критически важных полезных ископаемых, принадлежит природному, ресурсному и прежде всего горному законодательству [21]. Среди первоочередных направлений его развития, точнее, приведения в соответствие с социально-ценностными критериями, следует отметить необходимость:

- расширения рамок и границ применения гражданско-правовых отношений в природо- и недропользовании;

- создания в макрорегионах страны правомочных и полномочных межотраслевых представительств федеральных органов власти, осуществляющих процесс предоставления и мониторинга прав пользования природными ресурсами; создания сети центров хранения и доступа к данным, включая информацию о проведённом ранее поиске и разведке минерально-сырьевых ресурсов (на протяжении XX в. был накоплен колоссальный объём данных, они нуждаются в современном переформатировании и обеспечении к ним доступа);

- формирования системы становления и развития венчурных и юниорных компаний, осуществляющих поиск, разведку, освоение и разработку природных объектов на условиях риска;

- содействия формированию внутреннего спроса на минерально-сырьевые ресурсы, что особенно важно в случае критических видов полезных ископаемых; создания консорциумов (стимулирование) и объединений компаний, реализующих проекты полного цикла в сфере изучения, освоения и использования природных ресурсов.

Нельзя не отметить, что целевые установки формирования и развития горного права в России предвосхитили современный подход на основе проектов полного цикла. Как отмечалось в классической работе А. Штофа [22], Россия в интересах будущих поколений для бережливого обращения с месторождениями исторически, со времён Петра I, изначально следовала широкому подходу. В Западной Европе достижение бережливости ограничивалось только собственно добывающей промышленностью — поиском, освоением и разработкой источников полезных ископаемых. В России же основным предметом регламентации горных законов служили и “горные промыслы”, и “горные заводы” [23]. Тем самым отчётливо выражалось стремление государства к взаимосвязанному развитию как горнодобывающей, так и обрабатывающей промышленности в рамках, близких по своему наполнению к проектам полного цикла [21].

Специфика формирования и реализации подходов на основе расширенного понимания, предполагающих встраивание процессов освоения природно-ресурсного потенциала в решение экологических и социально-экономических проблем (включая упоминаемые в документе ООН “Цели устойчивого развития”), невозможна вне детальной и скрупулёзной их настройки в рамках отдельных проектов². Это обстоятельство, в свою очередь, невозможно вне учёта особенностей социально-экономического развития конкретной территории реализации проекта. Среди проблем нельзя не отметить то, что предлагаемые в настоящее время подходы к соучастию в проектах нескольких компаний не имеют сколь-нибудь развитой системы согласования интересов разных сторон (Федерации, недропользователей, регионов, общественных объединений). Примером служит безуспешная попытка реализовать проект на основе совместного участия компаний ПАО

² Весьма любопытна оценка неприменимости узкого бюджетно-фискального подхода к рассмотрению проблем развития горной промышленности, относящаяся к XIX веку: “У нас смотрели на золотопромышленность как на источник доходов для казны, а не как на дело государственное, производящее увеличение банковского золотого резерва, то есть как на дело в высшей степени полезное для наших финансовых операций и притом производимое большею частью людьми, сосланными из России в Сибирь — без отвлечения рабочей силы страны от других промыслов, увеличивающих государственное богатство” [24, с. 2].

“Норильский никель” и ОАО “Русская платина” по освоению и разработке залежей платиновых [25].

В настоящее время активно развивается и уточняется подход к реализации проектов на основе соглашений о поощрении и защите капиталовложений [26], который отличает финансово-инвестиционная направленность. Одновременно разрабатываются правила для крупного бизнеса по взаимодействию с малыми и средними предприятиями [27]. При этом отмечается, что правила будут иметь лишь рекомендательный характер.

Как показывает исторический опыт России, чтобы учесть многоаспектный и комплексный характер проектов полного цикла в сфере природо- и недропользования, необходимо не только двигаться по пути развития договорных отношений всех заинтересованных сторон в направлении приближения к провозглашённым в упоминавшемся документе ООН ориентирам, но и создавать разветвлённую систему органов государственного регулирования. Одним из вариантов может быть воссоздание (разумеется, на новом качественном уровне) “горных округов” с присущей им системой региональных представительств федеральных органов власти на местах.

Роль и место научно-экспертного сообщества не могут не быть значимыми. Каждая страна по-своему проходит путь реализации той значительной потенциальной социальной ценности, которой априори обладают природные ресурсы. Россия в настоящее время стремится привнести элементы гибкости в административно-правовые процедуры недропользования. Вопросам расширения сферы действия собственно договорных отношений при этом уделяется значительно меньше внимания.

Нельзя не учитывать те организационно-структурные рамки и условия, в которых функционирует российская экономика. Ещё в 2021 г. отмечалось: “Фактически в настоящее время промышленность развивается в рамках двухполюсной модели, при которой в одних отраслях промышленности доминируют крупные, масштабные производства, а в других развитие идёт вокруг предприятий с небольшими объёмами производства, ориентированных на региональные рынки сбыта, при этом средний класс промышленности, массовые, но конкурентоспособные производства, способные конкурировать на российском рынке наравне с импортёрами, в большинстве отраслей отсутствуют” [28].

Двухполюсная модель по-разному проявляет себя в разных регионах страны. Например, в экономике Сибири и прежде всего Красноярского края отмечается высокая степень неравномерности распределения промышленного потенциала в пользу крупных производств. Их отличительная

особенность состоит в сосредоточении, как правило, начальных переделов производственно-технологической цепочки, а создание продукции и научно-производственных услуг с более высокой добавленной стоимостью происходит в других регионах, в то время как центры получения прибыли могут находиться не только за пределами региона, но даже российской юрисдикции. Это означает, что крупные компании определяют в значительной степени структуру и динамику экономики в регионах, хозяйство которых основано на добыче природных ресурсов. При этом доминирующие формы государственной поддержки в значительной мере направлены на поощрение только традиционной деятельности горнодобывающих компаний — освоение и добычу минерально-сырьевых ресурсов. При реализации подобных, в целом узконаправленных, мер поддержки в качестве основных аргументов высказываются следующие:

а) отсутствие отечественного производства необходимых производственно-технических продуктов и услуг;

б) недостаточно ёмкий внутренний спрос на определённые виды продукции более глубокой переработки.

Эти причины имеют, как правило, не постоянный характер и вполне могут изменяться вследствие стимулирующих мер и целенаправленных шагов со стороны государства — собственника недр и значительной части природных ресурсов — по развитию необходимых производств как на входе в проект, так и на выходе из него.

Важным условием при выработке принципиально новых высококонкурентных решений и подходов служат учёт локальных условий, которые определяют особенности осваиваемых источников природных ресурсов и реализуемых проектов, а также возможностями, которыми располагает та или иная территория. В настоящее время мы имеем дело с необходимостью решения чрезвычайно непростой и в то же время важной управленческой задачи: как наилучшим образом соединить отмеченные выше особенности реализации определённого проекта с тем, чтобы компаниям-инвесторам было выгодно в них участвовать не только в рамках освоения и добычи природных ресурсов. Это также означает создание условий для получения государством (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) определённого социально-значимого результата, включая решение научно-технических проблем.

Чрезвычайно велика роль формируемого вокруг крупных проектов окружения из числа малых и средних инновационных компаний (“юниорных” компаний, сочетания которых, как правило, поспешно именуются “кластерами”).

Ключевая проблема — не столько их вовлечение в орбиту крупных проектов, сколько создание устойчивых и эффективных форм взаимодействия. Только при наличии подобных форм и их жизнеспособности можно говорить о “кластерах” в их современном общепринятом понимании.

Как же обеспечить долгосрочный характер подобного взаимодействия? Как поддерживать и ориентировать его развитие в направлении, отвечающем потребностям развития отечественной науки и техники? Особая роль в движении ситуации в социально-значимом направлении принадлежит научно-экспертному сообществу. Государственная система регулирования процессов природо- и недропользования включает в себя не только соответствующую систему норм, правил и процедур, задающих коридор допустимых решений на всех этапах изучения, освоения и использования природных ресурсов, но и предполагает наличие системы органов государственного регулирования в ходе их практической реализации.

Важнейшей составляющей системы органов государственного управления является наличие в её составе экспертно-аналитической составляющей. Роль её заключается не только в определении целесообразности предлагаемых компаниями решений и подходов к реализации задуманного, но и в оказании содействия в определении направлений развития в будущем. Нельзя неправомерно определять и задавать жёсткие требования и нормативы по уровню, например, локализации технологических решений при отсутствии условий и предпосылок для их достижения³. Предпочтительна реализация требуемого уровня локализации технологической составляющей в течение определённого промежутка времени.

С учётом отмеченного выше роль научно-экспертного сообщества, в рамках которого Российская академия наук, несомненно, призвана играть ведущую роль, состоит в следующем:

- участия как в обсуждении, так и в процессе мониторинга реализации проектов;
- учёте роли и значения знаний и навыков, имеющих локальный, специализированный характер;
- содействии становлению и развитию современной организационно-экономической модели реализации проектов на основе кооперации, ин-

теграции, сотрудничества и партнёрства (в отличие от сохраняющейся унитарной модели);

- ориентации не только и не столько на показатели финансовой доходности и выплаты дивидендов, сколько на социальную ценность проектов полного цикла.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Крубер А.* Хозяйство, как эксплуатация естественных богатств (Антропогеографический этюд). Москва: Типография Вильде, 1917.
2. Geological Survey of Canada. Strategic Plan 2018–2023. Natural Resources of Canada, 2018. <https://natural-resources.canada.ca/sites/nrcan/files/earth-sciences/pdf/GSC-Strategic-Plan-2018-2023.pdf> (дата обращения 15.05.2023).
3. *Катасонов В.* Экономическое развитие России блокируется олигархами — нужна национализация // *Завтра*. 2023. 5 февраля. https://zavtra.ru/blogs/ekonomicheskoe_razvitiye_rossii_blokiruetsya_oligarhami_-_nuzhna_natsionalizatsiya?ysclid=li7hye45qx131476603 (дата обращения 15.05.2023).
4. *Крюков В.А., Нефёдкин В.И.* Ключевые игроки в Арктике — от социалистических комбинатов к компаниям-лидерам устойчивого развития // *Научные труды Вольного экономического общества России*. М., 2021. Т. 228. С. 126–154. <https://doi.org/10.38197/2072-2060-2021-228-2-126-153>
5. *Al Kasim F.* Managing Petroleum Resources. The “Norwegian Model” in a Broad Perspective. Oxford Institute for Energy Studies. OIES 30, 2006.
6. *Young O.R.* Resources regimes. Natural resources and social institutions. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1982.
7. What are the Sustainable Development Goals? United Nations Development Programme, 2019. <https://www.undp.org/sustainable-development-goals> (дата обращения 17.05.2023).
8. OG21 — Oil and Gas in the 21st Century. Norway's Technology Strategy for the 21st Century. Strategy Document. Oslo: Ministry Petroleum and Energy, 2001. https://www.sintef.no/globalassets/project/trondheim_gts/documents/og21.pdf/ (дата обращения 16.05.2023).
9. *Szulecki K., Chitra A., Claes D.H. et al.* Building Bridges Towards a Carbon Neutral Future Climate Strategies. Stockholm Environment Institute, 2021. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28067.37922>
10. Правительство утвердило Концепцию технологического развития до 2030 года / Распоряжение от 20 мая 2023 года № 1315-р. <http://government.ru/docs/48570/> (дата обращения 16.06.2023).
11. *Крюков В.А., Токарев А.Н.* Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки). Гл. 2. Новосибирск: Наука-Центр, 2007. С. 82–156.
12. *Познер Р.А.* Экономический анализ права: В 2-х т. / Пер. с англ. Под ред. В.Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 2004.

³ В определённом смысле поучителен опыт соглашений о разделе продукции в середине 1990-х годов — по реализации нефтегазовых проектов на острове Сахалин. В частности, в документ было внесено требование, согласованное и государством, и недропользователями, о 70%-м уровне локализации производства оборудования при реализации проекта. Увы, со стороны государства так и не был сформирован подход к мониторингу хода реализации этого важного требования [29].

13. *Auty R.M., Furlonge H.I.* The Rent Curse: Natural Resources, Policy Choice, and Economic Development. Oxford: Oxford University Press, 2019.
14. *Israel L.* Local content strategies must evolve to support sustainability. https://www.offshore-mag.com/business-briefs/article/14204306/commentary-local-content-strategies-must-evolve-to-support-sustainability?utm_source=OFF+Daily&utm_medium=email&utm_campaign=CPS210604067&o_eid=3445H6683990G1B&rdx.ident%5Bpull%5D=ome-da%7C3445H6683990G1B&oly_enc_id=3445H6683990G1B (дата обращения 15.05.2023).
15. *Castaño A.M., Lufin M., Atienza M.* A Structural Path Analysis of the Chilean mining industry between 1995–2011. What are the channels through which extractive activity affects the economy? // Preprint. Resources Policy, Elsevier, 2019. V. 60 (C). P. 106–117.
16. *Murtagh A., Collins P.* Northern Peripheries & Creative Capital: The Nature of Creative Capital & Its Role in Contributing to Regional Development in Nordic Regions. Arctic Yearbook 2017. https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2017/Scholarly_Papers/4_Northern_Peripheries_&_Creative_Capital.pdf (дата обращения 18.05.2023).
17. *Lynch A.C.* Roots of Russia's Economic Dilemmas: Liberal Economics and Illiberal Geography // Europe-Asia Studies. 2002. V. 54. № 1. P. 31–49. <https://doi.org/10.1080/09668130120098223>
18. *Kurrika H., Grillitsch M.* Resilience in the periphery: What an agency perspective can bring to the table WP 2020/07. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE) Lund University. http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/202007_kurikka.pdf (дата обращения 18.05.2023).
19. *Усс А.В., Крюков В.А., Нефёдкин В.И., Криворотов А.К.* Как повысить региональные эффекты от ресурсных проектов // ЭКО. 2022. № 2. С. 27–46.
20. *Литвиненко В.С., Петров В.И., Василевская Д.И. и др.* Оценка роли государства в управлении минеральными ресурсами / Записки горного института. Т. 259. СПб.: Горный университет, 2022. С. 95–111. <https://doi.org/10.31897/PMI.2022.100>
21. *Крюков В.А.* О направлениях развития горного законодательства и горного управления в России // Предпринимательское право. 2022. № 2. С. 3–12.
22. *Штоф А.* Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1896.
23. *Структов В.Г.* Курс Горного Права. Изложение основных начал горного законодательства России в связи с кратким обзором принципов горных законодательств важнейших горнопромышленных государств Западной Европы. СПб.: Тип. И.Н. Скороходова, 1907.
24. *Латкин В.Н.* О золотопромышленности в Сибири. СПб., 1864.
25. *Зайнуллин Е.* Мы все взрослые люди. Вице-президент “Русала” Елена Безденежных об отсутствии дивидендов “Норникеля” // Коммерсантъ. 2023. 1 июня. <https://www.kommersant.ru/doc/6014670?ysclid=lid1avddw2484576826> (дата обращения 07.05.2023).
26. *Бойко А., Андреева О.* Соглашения о защите и поощрении капиталовложений временно не заключаются // Ведомости. 2020. 29 августа. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/08/29/884216-soglasheniya-zaschite?utm_campaign=newspaper_30_8_2021&utm_medium=email&utm_medium=email&utm_source=vedomosti%3Futm_campaign%3Dnewspaper_30_8_2021&utm_source=vedomosti (дата обращения 18.05.2023).
27. *Виноградова Е.* Дочерние новости: Минэк подготовил крупному бизнесу кодекс работы с малым // Известия. 2021. 20 декабря. <https://iz.ru/1265823/ekaterina-vinogradova/dochernie-novosti-minek-podgotovil-kрупному-biznesu-kodeks-raboty-s-malym> (дата обращения 07.05.2023).
28. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности”. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2021 г. № 1933. <http://government.ru/docs/all/137531/> (дата обращения 04.06. 2023).
29. *Михайлов А., Субботин М.* “Яблоко” и законодательство о соглашениях о разделе продукции (СРП). М.: Интеграл-Информ, 2003.