

УДК 332

Моногорода и освоение сырьевых ресурсов на стадии высокой степени зрелости ресурсной базы*

Валерий А. Крюков^{а, @}

^а Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр-т Академика Лаврентьева, 17
[@] valkryukov@mail.ru

Поступила в редакцию 30.01.2018. Принята к печати 22.12.2018.

Аннотация: Рассматриваются проблемы моногородов в контексте закономерностей освоения и разработки минерально-сырьевых ресурсов. Решение проблем данных городов возможно только при условии изменения системы государственного регулирования освоения полезных ископаемых на стадии высокой зрелости ресурсной базы. При этом в работе анализируются преимущественно проблемы развития так называемых сырьевых моногородов. В рамках предложенного подхода анализируется взаимосвязь между особенностями стадий освоения и добычи природных ресурсов; фактором так называемой системной специфичности активов, составляющих основу формирования и функционирования моноотрасли и инфраструктуры поселения, и необходимостью децентрализации полномочий в предоставлении, налогообложении и регулировании процессов освоения природных ресурсов, их перераспределения от Федерации региональным органам власти и муниципалитетам (включая моногорода) как условием эффективного развития ресурсного сектора и решения проблем моногородов. В этой связи в представленной статье предлагается и обосновывается набор нормативных рекомендаций по формированию системы недропользования, основанной на соучастии, соуправлении природно-ресурсным потенциалом. По нашему мнению, предложенные рекомендации имеют конституционные основания, поскольку ст. 72 Конституции Российской Федерации относит к «совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами». Специфика предлагаемых рекомендаций и практических трактовок ст. 72 заключается в необходимости расширения круга субъектов совместного ведения с обязательным включением в их число муниципалитетов (включая моногорода) и граждан. Это предполагает создание механизма взаимодействия между всеми этими субъектами в процессах подготовки, обсуждения и реализации принимаемых решений в сфере пользования природными ресурсами.

Ключевые слова: экономическое развитие, недропользование, фонды развития, модели освоения минерально-сырьевых ресурсов, системная специфичность активов

Для цитирования: Крюков В. А. Моногорода и освоение сырьевых ресурсов на стадии высокой степени зрелости ресурсной базы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2019. Т. 4. № 1. С. 98–105. DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

1. Введение

Изучение моногородов (поселений, в экономике которых доминирует одна отрасль / одна компания / один работодатель) имеет много особенностей, аспектов и различных сторон. Данные особенности во многом определяются тем, к какой отрасли (сфере деятельности) относится та или иная компания, где расположен тот или иной моногород (поселение), в каких исторических условиях он возник и как развивался. Все эти (и даже большее число особенностей и факторов) принимаются во внимание специалистами и экспертами, занимающимися данной проблемой.

Как известно, проблема моногородов (возникшая со времени перехода России к экономике, основанной

на рыночных условиях) особенно обострилась в период финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Среди причин – не столько удорожание финансовых ресурсов, сколько снижение цен на многие виды сырьевых ресурсов. Многие предприятия – производители сырья – перестали существовать, обострились проблемы занятости населения в подобных городах, а в ряде случаев ускорились процессы их закрытия.

Согласно официальным данным в России имеется свыше 300 моногородов (по состоянию на 2016 г. – 319). Для решения данных проблем в 2014 г. был создан Фонд развития моногородов с целью поддержки инвестиционных проектов и образовательных и консультационных

* Статья публикуется на основе материалов пленарного доклада на Всероссийской научно-практической конференции «Региональное развитие: экономика и социум». Специальная тема: Моногорода. 21–22 марта 2018 г., Кемерово, Кемеровский государственный университет.

DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

программ (с целью поиска направлений диверсификации их экономики и формирования более устойчивой, ориентированной на самообеспечение стратегии функционирования). Последние 2–3 года большие надежды связываются не только с развитием форм поддержки данных городов сверху (из упомянутого выше Фонда), но и с формированием направлений развития моногородов снизу. В основе – предоставление льгот и преференций для бизнеса в рамках т. н. ТОРов (территорий опережающего развития). Рассматриваются и обсуждаются различные формы социального партнерства, формы кооперации городов и компаний-работодателей, большие надежды возлагаются на реализацию проектов на основе государственно-частного партнерства и т.д.

На наш взгляд, проблема моногородов – в значительной степени не столько (и не только) проблема развития собственно поселения, сколько проблема той компании и той сферы деятельности, вокруг и в рамках создания которой возникали подобные населенные пункты.

В основе кардинального решения (скорее выработки современного подхода) проблемы моногородов лежит фундаментальный анализ особенностей становления, функционирования и развития различных видов и форм бизнес-деятельности. Причем это исследование находится на стыке понимания следующих сюжетов:

- особенностей создания и развития того или иного вида монодеятельности, вокруг которой возникло поселение (если это атомград оборонного назначения, то подход в значительной мере определяется возможностями / заинтересованностью государства в его деятельности, а также тем, насколько допустима и возможна диверсификация его экономики – как по причинам технологического характера, так и причинам кадровой обеспеченности и пр.);
- пространственного фактора – географического положения и инфраструктурной доступности для встраивания (развития) кооперационных связей с новыми потенциальными партнерами для выхода на внешний рынок;
- глубины понимания запущенности проблемы и моногородов, и готовности к принятию сильных мер и шагов; к их числу необязательно относится решение о закрытии моногорода, но входит предоставление (расширение) полномочий регионального (муниципального) уровня в решении кардинальных вопросов (земле-, недропользования и налогообложения с ними связанного, например).

Нельзя не согласиться с тем утверждением, что феномен моногорода – общемировое явление. Однако моногорода России имеют одну важнейшую особенность: их создание и развитие осуществлялось в плановой и для плановой экономики. Это вовсе не означает отрицание плана, а является констатацией того факта, что российским городам присущи особенности (в том числе и инфраструктурные, и технологические), которые ориентированы на управление, регулирование и решение возникающих проблем из единого центра принятия решений. Исчезновение подобного центра явилось не только причиной обострения проблем моногородов, но также и априорной причиной неконкурентоспособности моноотраслевых игроков (компаний, различных производственных структур) при переходе к рыночной экономике.

Именно нежелание видеть глубину проблемы моногородов (Россия занимает, пожалуй, первое место в мире по их числу¹) приводит к решениям «косметического характера». Так, например, Фонд развития моногородов в 2017 г. получил из федерального бюджета 6,5 млрд руб. (110 млн долл.)² – менее 1 % от общей сметы на проведение чемпионата мира по футболу в 2018 г.³ Нет нужды сравнивать поддержку данного Фонда с финансированием, например, программы реновации жилого фонда г. Москвы.

Цель статьи – рассмотрение проблем (и, соответственно, подходов к их решению, прежде всего т. н. сырьевых моногородов) через призму трех групп факторов:

- а) учет особенностей стадий освоения и добычи природных ресурсов;
- б) анализ т.н. системной специфичности активов, составляющих основу формирования и функционирования моноотрасли и инфраструктуры поселения;
- в) роль прав и полномочий регионов, муниципалитетов (включая моногорода) в предоставлении, налогообложении и регулировании процессов освоения природных ресурсов.

Отправной пункт: в городе N работает главное, ключевое, фактически единственное предприятие единственной же отрасли, фактический монополист на занятость населения, прямо и косвенно. В горнодобывающей промышленности проблемы такого подхода усугубляются тогда, когда освоение (разработка) основного горного объекта (месторождения) выходит на завершающую стадию и необходимы новые подходы к обеспечению его эффективного доосвоения.

¹ Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Распоряжение от 29.07.2014 № 1398-р // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4448; Об изменениях, которые вносятся в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Распоряжение Правительства РФ от 16.04.2015 № 668-р.

² О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». Постановление Правительства РФ от 17.06.2016 № 549; О предоставлении из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов». Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186 // СЗ РФ. 17.11.2014. № 46. Ст. 6378.

³ Сошников А. Белье пятна на карте: как в России умирали города // BBC News. Русская служба. 20.12.2017. Режим доступа: https://www.bbc.com/russian/resources/idd-sh/dead_cities_russian (дата обращения: 12.03.2019).

2. Моногорода: взгляд с позиций особенностей актив-вов, обеспечивающих основную деятельность

О. Уильямсоном было отмечено, что трансакционные издержки возрастают по мере роста уровня специфичности актива и неопределенности и уменьшаются как по мере его снижения, так и по мере роста интенсивности трансакций [1, р. 47]. К числу специфических особенностей активов в минерально-сырьевом секторе относятся концентрация производства на крупных и уникальных объектах, а также создание для их переработки и дальнейшей транспортировки уникальных по мощности комплексов (это, в частности, позволяет преодолевать расстояния и поставлять продукцию на удаленные рынки). В настоящее время в минерально-сырьевом секторе России рост эффективности компаний за счет «экономии на масштабе» [2, с. 52] как основное направление сокращения издержек становится все менее значимым и чрезвычайно редким [3]. Один из ключевых выводов О. Уильямсона состоит в том, что по мере роста специфичности активов (при наличии высокой степени неопределенности относительно возможных направлений поставки производимой продукции) возрастает целесообразность создания вертикально-интегрированных компаний [4].

В то же время при снижении уровня специфичности активов и увеличении числа транзакций создаются предпосылки для разворачивания процессов в обратном направлении – возрастает необходимость включения в процессы добычи, транспорта и поставки большего числа компаний, присутствующих в одной или нескольких стадиях (например, за счет роста числа сервисных технологических компаний). «На смену экономической эффективности, обусловленной преобладающим действием фактора экономии от масштаба, приходит экономическая эффективность, обусловленная повышенной гибкостью и инновационным характером, которые обеспечивает институциональная среда» [5].

3. Динамика основной деятельности

Основная деятельность (освоение и добыча определенного истощаемого природного ресурса) проходит ряд стадий.

На *первой стадии* – поисково-разведочной – до того, как сделаны первые коммерческие открытия, очень высок риск, но также и высока потенциальная отдача. В этот период характерна множественность организационных форм. Эта стадия обычно длится несколько лет. Среди компаний, желающих принять на себя риск в рамках процесса разведки, присутствуют все типы: как крупные транснациональные, так и независимые компании, небольшие вновь пришедшие, равно как и государственные компании, которые приходят в поисках гарантированных источников поставок углеводородов. Критической временной точкой является момент первого крупного коммерческого открытия.

На *второй стадии* – растущей добычи – после первого крупного коммерческого открытия и до наступления зрелости ресурсной территории компании стабильно делают открытия: чаще и более крупного размера (по мере

роста и накопления геологических знаний). Маргинальные удельные издержки снижаются. Начинается развитие необходимой инфраструктуры. Эффект экономии от масштаба усиливается как при развитии инфраструктуры, так и при освоении месторождений. Это создает преимущество крупным вертикально интегрированным компаниям (транснациональным и государственным), они усиливают свои позиции. Независимые и небольшие вновь пришедшие компании постепенно вытесняются. На этой стадии крупные компании не придают значения малым объектам, поскольку ожидают более крупных открытий и низких удельных издержек. Критический момент времени наступает тогда, когда размер новых открытий достигает пика.

Третья стадия – зрелость. Во время этой стадии темп открытий стабилизируется, но вместе с тем открытия постепенно уменьшаются в размерах. Маргинальные удельные издержки стабилизируются ввиду того, что вся основная инфраструктура практически создана. При этом основная инфраструктура в значительной степени профинансирована за счет крупных месторождений. На этой стадии экономия от масштаба все еще весьма значительна за счет преобладания добычи на крупных месторождениях. Более мелкие месторождения вводятся в разработку в той степени, в какой они удачно размещены с точки зрения близости к уже созданной инфраструктуре.

Критический момент наступает, когда добыча ресурсов (например, нефти или золота) в первый раз достигает своего пика. Это обычно означает, что добыча начинает смещаться от ускоренной разработки крупных месторождений к маргинальным месторождениям (в целом к более маргинальным ресурсам). С ростом зрелости становится очевидной неприемлемость ранее сформированных условий освоения ресурса. В частности, высокие издержки из-за ограниченной конкуренции становятся острой проблемой на стадиях, когда месторождения и объекты уменьшаются в размерах.

На *четвертой стадии* открытия становятся все меньше и меньше в размерах и при этом открываются месторождения с осложненными условиями освоения и добычи. В наличии также имеются и месторождения, открытые на более ранних этапах. Имеющаяся инфраструктура позволяет на экономически приемлемом уровне разрабатывать данные маргинальные месторождения. Накопленный опыт и знания дают возможность применять различные технические и организационные инновации, которые позволяют улучшить экономические показатели. Сочетание созданной инфраструктуры, накопленных знаний, приобретенного опыта и проводимых инноваций позволяет стабилизировать маргинальные издержки или же сдержать их рост. В конечном счете все это вместе взятое позволяет увеличить продолжительность данной стадии на десятилетия. Экономия от масштаба становится постепенно менее значимой, нежели такие факторы, как меньшие издержки специализированных компаний, гибкость и инновационно ориентированная деятельность малых компаний.

DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

Такая каноническая последовательность – ориентация на эффективность освоения источника природного ресурса – предполагает и определенные решения, связанные с созданием и функционированием производственных и социальных объектов. В последнем случае это моногород или монопоселение. Как правило, в современной практике освоения природных ресурсов, расположенных в географически удаленных районах, доминирует создание вахтовых поселений (временных).

Например, заслуживает внимания подход к созданию и функционированию крупных инфраструктурных объектов временного назначения: морских платформ, трубопроводов, промыслов, производственных поселений. С самого начала процесса реализации проекта создается целевой ликвидационный фонд (т. н. *sunk cost*). Фонд формируется за счет отчислений в ходе реализации проекта, и накапливаемые в нем средства находятся под управлением специализированной компании. К моменту ликвидации сооружения, как правило, данный фонд располагает достаточными средствами для финансирования задачи по ликвидации выполнившего свою задачу актива.

4. Сырьевые моногорода в России – возможные подходы с различных позиций

4.1. С общеэкономических позиций

В России накоплен колоссальный опыт проб и ошибок по решению исторических проблем моногородов – от формирования налоговых «гаваней» и внутренних оффшоров до централизованного финансирования программ диверсификации и переселения.

Такие стратегии (закрытие, переселение, перепрофилирование в вахтовые поселения и т. д.) вполне правомерны. Наиболее сложный вопрос связан с финансированием подобных стратегий и очередностью осуществления необходимых мероприятий. В работе «Моногорода. Перегрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях исследования» были сформированы три типовые модели развития российских моногородов – «Управляемое сжатие», «Стабильный моногород» и «Индустриальная диверсификация»⁴. Для большинства российских моногородов, как правило, уместной является первая стратегия. При этом вопрос т. н. исторических затрат (издержек) остается открытым. Централизованные фонды (такие как Фонд развития моногородов) вряд ли могут оказать существенное влияние на сложившуюся тенденцию.

Ключевой вопрос – не только и не столько реализация отдельных шагов, сколько системная адаптация имеющихся там активов и ранее принятых и реализованных в рамках системы централизованного планирования и управления к иным экономическим условиям.

4.2. С позиции регулирования основной (моно-) деятельности

Понимание специфики сырьевого сектора – не только важный момент в его изучении, но и не менее важное условие формулирования подходов и решений по развитию данного сектора в будущем. Одна из проблем, с которой сталкивается экономика России, – попытки следования универсальным рецептам, являющимся по замыслу их авторов якобы всеобщими и применимыми к любой стране. Увы, такой подход не только непродуктивен (многие положительные черты и особенности, которые могут составить конкурентные преимущества, в ходе радикальных экономических реформ были забыты), но и тормозит развитие и сырьевого сектора, и экономики страны. Так, сама по себе констатация факта исчерпания запасов уникальных месторождений может повлечь за собой очень разные рекомендации. С одной стороны, может отмечаться острейшая необходимость наращивания геолого-поисковых работ с целью скорейшего обнаружения подобных объектов. С другой стороны, этот факт может быть истолкован как основание для интенсификации освоения более мелких месторождений с другими характеристиками вовлечения в хозяйственный оборот. В реальности, как нам представляется, ни то, ни другое [6].

Формирование элементов особенной российской модели ресурсного сектора связано с изменением в стране социально-экономического строя, со становлением и развитием системы централизованного планирования и управления экономикой. Эти две основные причины вызвали к жизни весьма важные обстоятельства: высокую степень изолированности страны от остального мира, в том числе в производственно-технической сфере, и постоянное наличие значительных по уровню и труднопреодолеваемых перебоев поставки (дефицитов) многих материально-технических ресурсов и услуг. Все это было связано с сильной ограниченностью ресурсов – и материальных, и финансовых, и трудовых. Причем ограниченность присутствовала во всех звеньях экономической системы – от уровня экономики в целом до уровня проектов и ресурсов, выделяемых на один конкретный проект или конкретное производственно-техническое решение.

К тому же организационная структура сырьевого сектора формировалась преимущественно по территориально-производственному принципу: стремилась к созданию самодостаточных замкнутых производственно-технологических комплексов.

Такая важная сейчас задача, как повышение гибкости всей системы функционирования сектора (для быстрого и эффективного реагирования на изменение условий поисков, разведки, освоения и разработки месторождений углеводородов), практически не ставилась и не рассматривалась. Организация работы отрасли была ориентирована в основном на поиск решений, обеспечивающих

⁴ Моногорода. Перегрузка. Поиск новых моделей функционирования моногородов России в изменившихся экономических условиях. М.: Базовый элемент, 2013. 52 с.

быструю отдачу (как правило, в краткосрочном периоде). Это предполагало регулярный переход от одной новой провинции к другой, выявление крупных месторождений, поиск эффективных инженерных решений для запуска в эксплуатацию уникальных объектов. Система очень хорошо работала в случае больших и уникальных проектов и объектов и начинала давать сбои, как только менялись условия ее функционирования (прежде всего в отношении размера и степени выработанности месторождений, а также усиления нетрадиционности залежей). Горизонтальные связи и взаимодействия на уровне предприятий разных ведомств (например, между добывающими, геологическими, строительными и транспортными организациями) практически отсутствовали. Пути преодоления возникавших проблем виделись развитие недостающих видов деятельности либо в рамках одной организации, либо в границах одного поселения / города.

В мире геологическая и экономическая стороны реализации сырьевых проектов очень тесно взаимодействуют. У нас, к сожалению, очень часто противоречат друг другу. Суть экономического подхода состоит в том, что любой район (алмазный, нефтяной, угольный и т. п.) по мере его освоения переходит в стадию высокой зрелости ресурсной базы, предполагающую рост значимости интеллектуальных видов деятельности, а значит – роли инновационных фирм, отдельных специалистов с их уникальными знаниями и опытом. Почему нельзя было с учетом подобной логики (и ее реального действия в других странах мира) создать в г. Мирном аналогичные дополняющие компанию АК «АЛРОСА» предприятия и ведущие работы не только по поиску алмазов, но и участвующие в доосвоении зрелых горных объектов?

В золотодобыче, к примеру, эта практика себя хорошо зарекомендовала и в России: весьма эффективны частные компании (включая зарубежные) – например, канадская *Kinross Gold Corporation*, работающая на Чукотке. Ею реализованы передовые технологические решения, осуществлены уникальные социальные проекты. Что не менее важно, выплачены колоссальные налоги в бюджеты различных уровней. В результате на 40 тыс. человек, населяющих Чукотский АО, добывается свыше 30 т золота.

В г. Мирном кризисная ситуация возникла не сейчас и не вчера (о чем говорилось в связи с аварией на трубе «Мир») – она является результатом приверженности стратегии поиска и реализации решений в рамках неизменной системы «моногород – монопредприятие – моноотрасль». Республика Саха (Якутия), например, пыталась активно развивать свою огранку алмазов (чтобы решать проблемы занятости мирнинцев).

Подход, в основе которого лежит активная поддержка – сначала дополняющих, а затем и профильных других фирм, особенно важен на стадии высокой степени зрелости ресурсной базы, т. е. тогда, когда возникают сложные инженерные и экономические задачи. Отход от монополии предполагает и иные инженерные и финансовые решения и подходы. Все это расширяет возможности

привлечения инновационно-ориентированного бизнеса. С каждым годом каждый шаг во все большей степени определяется не столько тем, сколько в недрах осталось карат, сколько тем, каковы риски и каковы схемы их раздела между участниками проекта.

Но произошло то, что произошло, и в отношении населения г. Мирного сегодня приходится искать заведомо экстренные и непопулярные решения. Хотя этот город, в свою очередь, районообразующий. Часть специалистов по алмазодобыче можно распределить по вахтам на другие объекты и сферы деятельности (в республике Саха (Якутия) активно развивается нефтегазовая отрасль и идет активное строительство). Но всё равно некоторое количество людей придется переселять с гарантиями трудоустройства и компенсацией, как, например, происходило в Норильске и его спутнике Талнахе, Тикси, Певеке и мн. др. городах и поселках Арктической зоны РФ.

Проблема г. Мирного – проблема не столько города и его жителей, сколько и российской алмазодобывающей отрасли, и сырьевого сектора страны. Россия и особенно Сибирь – это не только поле деятельности компаний-гигантов, занимающих в стране монопольное положение, но и пространство, в котором есть место и другим компаниям, и другим инициативам. Для этого нужно понимать ту среду (со множеством условий, факторов и взаимосвязей), в рамках которой может и должен развиваться эффективный современный бизнес. Увы, мы думали, что «это не про нас» и развитие продолжало идти экстенсивно: сперва одно крупное месторождение, затем другое и т. д.

Обсуждение данных проблем в треугольнике «наука – власть – бизнес» идет давно, но ученым в нем по сей день отведена во многом сервисная роль: обоснуйте, изучите, найдите, предоставьте. Но собственник недр – не компания, а государство. Именно оно при максимально возможном участии со стороны научных организаций (таких как РАН) призвано готовить предложения по стратегии и приоритетам освоения и использования потенциала недр. Когда у недропользователя извлечено 80 % запасов, государство должно отчетливо сказать: пора пересмотреть подход объекта, находящегося на иной стадии степени зрелости ресурсной базы (что, в частности, не должно сводиться только к переходу от карьера к шахте). Необходимо дать дорогу новым инновационно-ориентированным компаниям, иным подходам к разведке и разработке, сформировать другие социальные и экологические обязательства и т. д. и т. п. Среди важнейших направлений – изменение подходов к привлечению работников и формам их социальной защиты. Именно поэтому не так драматично состояние и будущность «горняцких» моногородов, например, в той же Канаде.

4.3. С точки зрения российской реальности

Адекватный подход к решению проблемы состоит в учете не только особенностей страны в целом, но и особенностей различных субъектов РФ, вплоть до различных муниципалитетов (включая моногорода) [7]. Ресурсные субъекты

DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

(субъекты РФ, муниципалитеты и города) нуждаются в адекватном (соответствующем изменившимся и внутри-, и внешнеэкономическим условиям) подходе к освоению и использованию их природно-ресурсного, производственного и человеческого потенциала в не меньшей степени, чем страна в целом. В наибольшей степени такому подходу отвечает модель освоения минерально-сырьевых ресурсов, ориентированная не только на получение быстрой коммерческой отдачи, но прежде всего на рост социально-экономической отдачи для и для субъекта, и для страны в целом. Реализация подобной модели невозможна без участия региона и муниципалитета, а также институтов гражданского общества (ассоциаций, объединений, органов местного самоуправления) в определении и последующей реализации проектов в сфере природопользования.

Непременная предпосылка движения по данному пути – наличие в праве правил и процедур делегирования части полномочий и функций по управлению, распоряжению, регулированию и получению части дохода от добычи полезных ископаемых региональному и муниципальным уровням. Нецелесообразно (и с экономической, и с управленческой точек зрения) ограничивать права регионов и муниципалитетов в отмеченной выше области только общераспространенными полезными ископаемыми. Концентрация всех полномочий (от предоставления и до прекращения права пользования недрами) на федеральном уровне становится весьма сложной управленческой задачей при переходе значительного числа участков недр в зрелую и постзрелую стадии.

В то же время все основные налоги и платежи рентного характера аккумулируются в настоящее время в федеральном бюджете (в соответствии с Законом РФ «О недрах» в его первоначальной редакции от 1992 г. платежи рентного характера распределялись в определенной пропорции между Федерацией, субъектом Федерации и муниципалитетами). Конституционное положение о совместном ведении в вопросах управления недрами (ст. 72 Конституции РФ⁵) практически не работает.

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития регионов и муниципалитетов сырьевой направленности предполагает наличие такой правовой среды и таких условий функционирования компаний минерально-сырьевого сектора, которые стимулировали бы принятие эффективных решений и как важнейшее следствие более низкие темпы роста издержек.

Создание подобной правовой среды в сфере недропользования предполагает наличие:

1) заявительного порядка доступа к недрам (для целей поисков и разведки, а также разработки малых и сверхмалых объектов);

2) оборота прав пользования недрами (возможность продажи, залога, переуступки прав) при соблюдении определенных правил и условий перерегистрации;

3) эффективной системы мониторинга, оценки и контроля состояния процесса пользования недрами (множество мелких и небольших объектов предполагает децентрализацию данной функции управления / регулирования – расширение функций регионального / муниципального уровней госуправления);

4) информационной открытости процесса пользования недрами (доступ к ранее полученным геологическим данным, а также информирование общественности и обеспечение ее соучастия во всех процедурах и шагах по управлению и контролю);

5) предоставления прав пользования недрами на основе широкого использования процедур раздела рисков всех участвующих сторон; ориентация только на антикоррупционные процедуры (такие как аукционы, в основе которых лежит только размер бонуса) с неизбежностью ведет к монополизации огромных территорий отдельными крупными компаниями;

6) стимулирования и поощрения процесса становления и успешного функционирования т. н. юниорных геолого-разведочных компаний (имеет смысл рассмотреть вопрос создания в пределах сырьевых территорий бирж или ее отделений по котировке / привлечению средств инвесторов для финансирования юниорных проектов);

7) «принуждения» недропользователей и всех участников процесса освоения недр к инновациям, развитию и использованию отечественного научно-технического и производственного потенциала;

8) стабильности и неизменности норм и правил, принятых на начальном этапе реализации проекта;

9) активного и опережающего развития инфраструктуры (от транспортной до специализированной – по хранению и перемещению добытых полезных ископаемых); именно в случае решения инфраструктурных проблем минерально-сырьевого сектора имеет смысл и необходимость говорить и продвигать различные формы государственно-частного партнерства.

В числе общих обязательных условий – переход к налогообложению финансовых результатов деятельности недропользователей и принятие в качестве объекта регулирования горного объекта (месторождения) взамен бизнес-единицы (предприятия). Приоритетом должен быть не только рост эффективности минерально-сырьевого комплекса, но и ориентация на создание добавленной стоимости на определенной территории (в моногороде), а в более общем случае – встроенность проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов в их экономику и социальную сферу.

На основе вышеизложенного можно сформулировать ряд соображений, ориентированных на отражение

⁵ Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

в горном законодательстве социально-экономической его направленности (как с точки зрения страны, так и регионов и отдельных муниципалитетов):

1) содействие формированию новой пространственной социально-производственной структуры – и в стране, и в рамках регионов и муниципалитетов. Преодоление пространства возможно только при использовании самой совершенной и передовой техники и реально работающей системы стимулов к снижению необоснованных издержек на всех стадиях освоения и использования минерально-сырьевого потенциала;

2) опережающее развитие транспортной и производственно-технической инфраструктуры – важнейшие составляющие формирования экономического и социокультурного пространства на территории страны и входящих в ее состав регионов и муниципалитетов. Сложившаяся к настоящему времени транспортная сеть отражает представления и приоритеты индустриальной модели развития (линейная, слабо разветвленная);

3) формирование системы недропользования, основанной на соучастии, соуправлении природно-ресурсным потенциалом. Требует переосмысления и практического воплощения ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении⁶ с точки зрения вопроса владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. И территория, и муниципалитеты (включая моногорода), и граждане не могут не быть среди активных участников процесса подготовки, обсуждения и реализации принимаемых решений в сфере пользования природными ресурсами;

4) формирование конкурентных рынков в основных сферах поисков, разведки, освоения и реализации проектов добычи минерально-сырьевых ресурсов, обеспечивающих развитие и регионов, и муниципалитетов и повышение отдачи для экономики России в целом. Необходимость широкого круга различных (по масшта-

бу деятельности, финансовым возможностям и профессиональному опыту) компаний на всех этапах освоения и использования ресурсного потенциала страны вызывает необходимость формирования наукоемкого сервисного сектора – от изучения недр и до оказания услуг производственно-технического характера на всех последующих стадиях;

5) перенос части федеральных функций на территорию субъектов РФ (как тут не вспомнить «горные округа»?!). Необходим баланс (полномочия-интересы) между РФ и ее субъектами в сфере регулирования горных отношений. Все отмеченное выше в части повышения степени адекватности горного законодательства невозможно реализовать вне создания определенной системы органов управления и государственного регулирования на региональном и муниципальном уровнях.

5. Заключение

Мир меняется, меняются подходы к освоению природно-ресурсного потенциала. Соответственно меняются и правовые рамки реализации того потенциала, которым обладают земля и недра. Право, экономика, технологии, организации – все эти составляющие находятся в постоянном движении. Неучет динамики современного мира, более широкой роли и функций процессов освоения минерально-сырьевых ресурсов ведет к потере их экономической и социально-экономической отдачи для страны-собственника недр. Узкий взгляд на горные отношения как на взаимодействие недропользователя и собственника недр только по поводу и в связи с поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов себя исчерпал и не отражает особенностей экономики и социальной сферы ни РФ, ни субъектов в ее составе. Необходима кропотливая, целенаправленная и комплексная работа по становлению и развитию условий функционирования и сырьевого сектора и тесно связанных с ним муниципалитетов и поселений.

Литература

1. Williamson O. E. The economic Institutions of Capitalism. N. Y.: A Division of Macmillan, Inc., 1985. 452 p.
2. Крюков В. А. Институциональная структура нефтегазового сектора: проблемы и направления трансформации. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1998. 278 с.
3. Крюков В. А., Селезнева О. А. Нефтегазовые ресурсы в меняющейся институциональной среде // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2013. Т. 17. № 3. С. 407–429.
4. Fan P. H. J. Price Uncertainty and Vertical Integration: an examination of petrochemical firms // Journal of Corporate Finance. 2000. Vol. 6. Iss. 4. P. 345–376.
5. Крюков В. А. Сырьевые территории в новой институциональной реальности // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 26–60.
6. Шафраник Ю. К., Крюков В. А. Нефтегазовый сектор России: трудный путь к многообразию. М.: Перо, 2016. 271 с.
7. Анашкин О. С., Крюков В. А. Об эффективности использования минерально-сырьевого потенциала для решения задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2015. № 1. С. 24–33.
8. Стругов В. Г. Курс горного права. СПб.: Типография Н. Н. Скороходова, 1907.

⁶ Конституция...

⁷ «Одним из основных и самых первых вопросов, который разбирает наше горное законодательство, является вопрос об учреждениях горного управления» [8, с. 101].

DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

Monotowns and Resources Development at the Mature Stage of Mineral Resource Potential

Valeriy A. Kryukov^{a, @}

^a Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, 17, Ac. Lavrentiev Av., Novosibirsk, Russia, 630090

@ valkryukov@mail.ru

Received 30.01.2018. Accepted 22.12.2018.

Abstract: The paper considers the problems of the development of monotowns related to the development of mineral resources. The author shows that the solution of the problems of these cities is possible only if the system of state regulation of the development of mineral resources is changed at the stage of high maturity of the resource base. At the same time, the paper focuses on the development of the so-called "resource monotowns". The author analyzes the relationship between the stages of development and extraction of natural resources within the framework of the research. The important factor is the role of so-called "system specificity" of assets that form the basis for the formation and functioning of the mono-industry and the infrastructure of the settlement. Another important factor is the need for decentralization of powers in granting, taxing, and regulating the development of natural resources, their redistribution from the Federation to regional authorities and municipalities (including monotowns). The latter implies the formation of a system of subsoil use, based on complicity, co-management of the natural resource potential. In this case, in the opinion of the author and the proposed recommendations have constitutional grounds, as Art. 72 of the Constitution of the Russian Federation refers to "joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Federation of issues of ownership, use and disposal of land, mineral wealth, water and other natural resources". The proposed recommendations and practical interpretations for Art. 72 include the need to expand the range of subjects of joint jurisdiction with mandatory inclusion in their number of municipalities (including monotowns), as well as citizens. This involves creating a mechanism for interaction between all these actors in the processes of preparing, discussing and implementing decisions in the sphere of the use of natural resources.

Keywords: economic development, subsoil use, development funds, models of development of mineral resources, system specificity of assets

For citation: Kryukov V. A. Monotowns and Resources Development at the Mature Stage of Mineral Resource Potential. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2019, 4(1): 98–105. (In Russ.) DOI: 10.21603/2500-3372-2019-4-1-98-105

References

1. Williamson O. E. *The economic Institutions of Capitalism*. N. Y.: A Division of Macmillan, Inc., 1985, 452.
2. Kryukov V. A. *Institutional structure of the oil and gas sector: problems and directions of transformation*. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 1998, 278. (In Russ.)
3. Kryukov V. A., Selezneva O. A. Hydrocarbons reserves in a changing institutional environment. *HSE Economic Journal*, 2013, 17(3): 407–429. (In Russ.)
4. Fan P. H. J. Price Uncertainty and Vertical Integration: an examination of petrochemical firms. *Journal of Corporate Finance*, 2000, 6(4): 345–376.
5. Kryukov V. A. Resource areas in the new institutional environment. *Prostranstvennaia ekonomika*, 2014, (4): 26–60. (In Russ.)
6. Shafranik Y. K., Kryukov V. A. *Russia's oil and gas sector: the difficult path to diversity*. Moscow: Pero, 2016, 271. (In Russ.)
7. Anashkin O. S., Kryukov V. A. On the efficiency of the use of mineral resource potential to solve the problems of social and economic development of a constituent entity of the Russian Federation. *Mineral'nye resursy Rossii. Ekonomika i upravlenie*, 2015, (1): 24–33. (In Russ.)
8. Strukov V. G. *Course of mining law*. Saint-Petersburg: Tipografia N. N. Skorokhodova, 1907. (In Russ.)