

Ю.К. Шафраник



Препринт научного доклада

**ЛИЦОМ К ВОСТОКУ:
ПРИОРИТЕТЫ, КЛЮЧЕВЫЕ ПРОЕКТЫ,
ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА**

Ю.К. ШАФРАНИК

**ЛИЦОМ К ВОСТОКУ:
ПРИОРИТЕТЫ, КЛЮЧЕВЫЕ ПРОЕКТЫ,
ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА**

Препринт научного доклада

«Вектор Бук»
Тюмень
2008

УДК 338.:351.71

Шафраник Ю.К. Лицом к Востоку: приоритеты, ключевые проекты, взаимная ответственность государства и бизнеса / Препринт научного доклада. – Тюмень: «Вектор Бук», – 2008. – 40 стр.

В работе рассмотрена роль минерально-сырьевого комплекса в экономике России, его состояние и перспективы развития, фундаментальные цели и задачи, проблемы и риски, препятствующие эффективному развитию. Обоснована необходимость использования новых подходов к освоению минерально-сырьевых ресурсов на востоке страны, определены основные поля деятельности и финансового участия государства и бизнеса в сфере распределения ответственности и рисков, при отборе проектов и их координации, обозначены проблемы выбора форм партнерства между государством и бизнесом. Рассмотрены варианты.

Монография может быть интересна широкому кругу специалистов нефтегазовых предприятий, преподавателям, студентам различных специальностей.

Рецензент: Пленкина Вера Владимировна, доктор экономических наук, Профессор, зав. Кафедрой менеджмента в отраслях топливно-энергетического комплекса, директор Института менеджмента и бизнеса Тюменского государственного нефтегазового университета

ISBN 978-5-91409-036-1

© Ю.К. Шафранник, 2008

1. МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ КОМПЛЕКС СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

Все мы хорошо знаем, что по своему ресурсно-сырьевому потенциалу Российская Федерация является одной из богатейших стран мира. В России открыто и разведано примерно 20 тысяч месторождений полезных ископаемых, в которых сосредоточено свыше 10% мировых разведанных запасов нефти, более 30% – газа, 11% – угля, 26% – железных руд, значительная доля цветных, благородных, редких металлов и алмазов. По объему разведанных запасов большинства стратегических видов полезных ископаемых Россия занимает первое-третье место в мире. Сырьевой потенциал, которым располагает наша страна, не есть «мертвое» богатство – из общего числа разведанных месторождений полезных ископаемых более трети введено в промышленное освоение, а минерально-сырьевой комплекс, созданный трудом нескольких поколений россиян, представляет собой один из ключевых отраслевых комплексов в отечественной экономике (табл. 1).

Таблица 1

Минерально-сырьевой комплекс в экономике России в 2005 г.

Показатель	Добыча полезных ископаемых	В % к итогу по России
Номинальный объем ВВП, млрд. руб.	2070	9,6
Основные производственные фонды на начало года, млрд. руб.	2618	29,3
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	474	13,4
Иностранные инвестиции в текущем году, млрд. долл.	6	11,2
Иностранные инвестиции накопленные, млрд. долл.	22	19,4
Экспорт в страны дальнего зарубежья, млрд. долл.	140	67,2

Численность занятых, тыс. чел.	1071	1,6
Среднемесячная начисленная номинальная заработная плата 1-го работника, руб.	19954	233
Сальдированный финансовый результат, млрд. руб.	804	26,8
Рентабельность реализованной продукции, %	38,0	14,6
Рентабельность активов, %	20,6	8,4

На сегодняшний день Россия является крупнейшим в мире производителем и экспортером минерального сырья. Стоимость продукции минерально-сырьевого комплекса составляет порядка 200 млрд. долл., а использование недр ежегодно приносит государству 1,5 трлн. рублей доходов в бюджеты всех уровней. За счет освоения сырьевого потенциала формируется почти 10% ВВП страны, 50% доходной части федерального бюджета и более 70% валютных поступлений от экспорта. Вследствие благоприятной рыночной конъюнктуры рентабельность активов и продаж произведенной продукции в минерально-сырьевом комплексе примерно в 2,5 выше, чем в среднем по экономике России.

Развитие отечественного минерально-сырьевого комплекса характеризуется значительной пространственной неравномерностью. Основная часть ресурсов и запасов полезных ископаемых сосредоточена в восточных регионах страны – в Сибири и на Дальнем Востоке. Практически по всем стратегическим видам минерального сырья и топлива суммарная доля этих регионов в структуре российских запасов составляет от 50 до 90 % и более (рис. 1).

В силу этого восточные регионы России являются главными поставщиками нефти, природного газа, угля, редких и цветных металлов, золота, серебра, алмазов. Созданные в Сибири и на Дальнем Востоке топливно-энергетические и горнометаллургические промышленные комплексы вносят существенный вклад в обеспечение экономического роста страны, в форми-



Рис. 1. Удельный вес восточных регионов страны в прогнозных ресурсах и разведанных запасах полезных ископаемых, %

рование положительного сальдо торгового баланса, в наполнение бюджетов всех уровней, а также стабилизационного и инвестиционного фондов.

Эффективное использование минерально-сырьевого потенциала восточных регионов может не только обеспечить опережающие (по сравнению со среднемировыми показателями) темпы развития российской экономики, рост благосостояния граждан, но и сохранить значительную часть сырьевых ресурсов для нужд будущих поколений. Но все это не произойдет само по себе – для реализации имеющихся благоприятных возможностей необходима продуманная государственная политика в минерально-сырьевом комплексе, нацеленная не только и не столько на рост объемов производства, сколько на достижение высоких показателей эффективности освоения ресурсов.

2. ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ – К РАЗВИТИЮ: НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ

Глубокий кризис, охвативший российскую экономику в конце 1980-х – начале 1990-х годов не обошел стороной и минерально-сырьевой комплекс. В эти годы в России резко сократились объемы добычи полезных ископаемых, а по некоторым видам, например по нефти, меди, алюминиевому сырью и ряду других, спад производства носил обвальный характер. Но что еще более драматично, произошел фактический развал геологоразведочной отрасли, последствия которого сказываются вплоть до настоящего времени.

Реформы в сфере недропользования, проведенные в 1992–1998 годах, реорганизация предприятий и отраслей минерально-сырьевого комплекса с учетом требований рыночной экономики позволили стабилизировать ситуацию и создали необходимые условия для выхода из кризиса и дальнейшего роста производства. Этому также в немалой степени способствовало улучшение общеэкономической ситуации в стране и благоприятная конъюнктура мировых рынков. Благодаря действию названных факторов в начале нынешнего столетия в динамике добычи практически всех видов минерального сырья и топлива наметились устойчивые позитивные тенденции. По объемам производства минерально-сырьевого комплекса если и не превзошел, то, по крайней мере, вплотную приблизился к докризисному уровню. В производственной сфере главной проблемой сегодняшнего дня остается проблема подготовки и восполнения разведанных запасов. Несмотря на то, что в развитии геологической отрасли тоже налицо общие положительные сдвиги, темпы подготовки запасов все еще отстают от динамики добычи.

Тем не менее, если оценивать ситуацию в целом, можно сказать, что к настоящему времени задача восстановления минерально-сырьевого

комплекса страны и ее восточных регионов в основном решена. Перспективы дальнейшего развития связаны с осуществлением десятков масштабных инвестиционных проектов по освоению ресурсов практически всех видов полезных ископаемых (табл. 2).

Таблица 2

*Инвестиции в основные промышленные проекты
по Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам
на период до 2020 г., млрд. долл.*

Отрасли	СФО	ДВФО	Всего по восточным регионам	
			Инвестиции	Проекты
Нефтегазовая промышленность	47,6–51,1	74,0–89,3	121,6–140,4	15
Угольная промышленность	2,4–4,4	2,6–4,4	4,9–8,7	10
Тепловая энергетика	6,4–8,2	12,4–13,1	18,8–21,3	17
Гидроэнергетика	14,6	10,8	25,4	8
Черная металлургия	1,0	3,3	4,3	5
Цветная металлургия	9,6–11,0	4,8–5,5	14,3–16,5	22
Лесной комплексе	4,5–4,6	1,5	6,5–6,6	10
Транспортная инфраструктура	2,4	4,2	6,7	14
Итого	88,5–97,3	113,6–132,1	202,6–229,9	101

Общая инвестиционная емкость наиболее крупных и значимых проектов (с учетом комплексизирующих проектов по переработке сырья, в энергетической и лесной отраслях и в инфраструктурной сфере), находящихся на той или иной стадии подготовки и реализации, на период до 2020 г. составляет 200–230 млрд. долл. И это только по Сибирскому и Дальневосточному федеральным округам. Если же учесть нефтегазовые проекты Севера Западной Сибири (включая Ямальский), то предполагаемая сумма инвестиций возрастет еще на 100–125 млрд. долл. Таким образом, инве-

стиционная емкость проектов, непосредственно связанных с развитием минерально-сырьевого комплекса в регионах к востоку от Урала, оценивается примерно в 250–300 млрд. долл., что как минимум в 2,5 раза превышает современную стоимость основных производственных активов отрасли.

Среди регионов Сибирского и Дальневосточного ФО наибольшее число проектов предполагается реализовать в Красноярском крае (16), Иркутской области (13) и Якутии (12), а лидером по объему планируемых инвестиций является Сахалинская область (67 млрд. долл.), что связано с осуществлением нескольких проектов по освоению нефтегазовых ресурсов на шельфе Охотского моря (рис. 2). В отраслевом разрезе наибольшая часть инвестиций приходится на нефте- и газодобычу – 120–140 млрд. долл. (более 80 %), – а с учетом западносибирских проектов это составит величину в 220–265 млрд. долл. или более 90% от всех инвестиций в минерально-сырьевой комплекс восточных регионов страны.

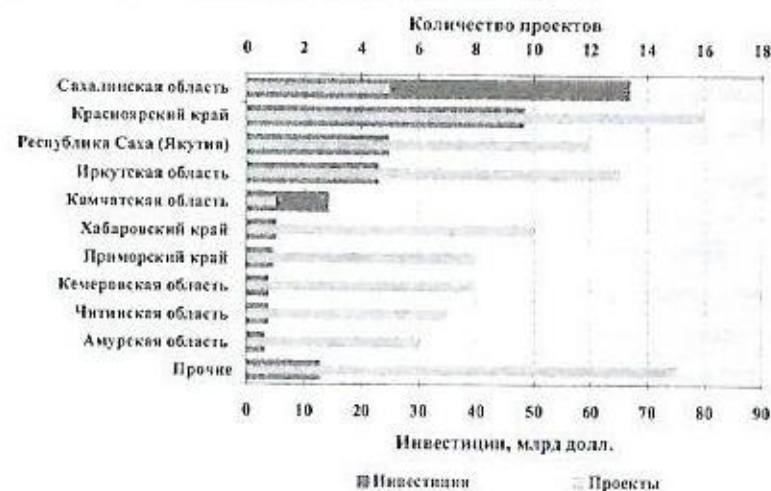


Рис. 2. Распределение инвестиций и основных ресурсных проектов по регионам Сибирского и Дальневосточного федеральных округов

Говоря о перспективах развития минерально-сырьевого комплекса, следует четко разделять два типа задач:

- 1) по развитию производств, связанных с добычей и последующей переработкой минерального сырья
- 2) по воспроизводству сырьевой базы добывающих производств, поиску и разведке запасов полезных ископаемых.

Осуществляемые и готовящиеся к реализации инвестиционные проекты в основном связаны с вовлечением в хозяйственный оборот уже открытых запасов минерального сырья и топлива. Между тем по большинству видов полезных ископаемых в настоящее время происходит сокращение разведанных запасов, подготовка которых отстает от роста добычи. Именно по этой причине одной из важнейших задач в минерально-сырьевом комплексе, требующих безотлагательного решения, является ускоренное развитие геологоразведочных работ.

Поскольку геологоразведка в нашей стране в значительной степени финансируется за счет бюджетных средств, необходимо определить государственные приоритеты и по видам полезных ископаемых, и территориям выполнения работ. Современная политика Министерства природных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию исходит из того, что приоритеты в геологоразведке должны определяться с учетом вклада тех или иных видов полезных ископаемых и в экономику страны, обеспеченности добычи запасами и ресурсами, а также прогнозируемых уровней потребления минерального сырья в будущем. Исходя из этих требований, в качестве приоритетных выделяются две группы полезных ископаемых:

- во-первых, те виды минерального сырья и топлива, которые обеспечивают основной объем валютных поступлений и наполнение бюджета (прежде всего нефть и газ);

- во-вторых, импортируемые и дефицитные виды минерального сырья, которые Россия вынуждена ввозить – хром, марганец, титан, уран, а также большая группа неметаллических полезных ископаемых.

Такой подход представляется вполне обоснованным. Но если учесть условия и факторы, связанные с решением проблем социально-экономического развития восточных территорий, в качестве специального приоритетного направления в сфере геологоразведки следует рассматривать работы по изучению и подготовке сырьевой базы производств, способствующих комплексному развитию восточных территорий. Это тем более важно, поскольку по нефти, газу и большинству видов твердых полезных ископаемых основные работы Федерального агентства по недропользованию планируется сосредоточить именно на востоке страны.

В качестве особой задачи можно выделить проблему освоения шельфов арктических и дальневосточных морей. На долю шельфов приходится половина площади нефтегазоносных провинций страны и значительная часть ресурсного потенциала, которая пока еще в очень малой степени вовлечена в хозяйственный оборот. Поэтому активизацию морских работ на труднодоступных восточных шельфах Арктики следует считать одним из приоритетных направлений в сфере геологоразведки.

Общий лотребный объем финансирования геологоразведочных работ на период до 2020 г., по самым скромным оценкам, должен составить около 60 млрд. долл., в том числе за счет федерального бюджета – 6,5 млрд. долл. («инерционный» вариант долгосрочной программы воспроизводства минерально-сырьевой базы). Для достижения равновесия между добычей и приростом запасов полезных ископаемых, в соответствии с «перспективным» вариантом программы, всего необходимо будет затратить примерно 85 млрд. долл., в том числе за счет бюджетных источников – более 9 млрд. долл. Учитывая территориальные приоритеты в развитии геологоразве-

дочных работ, величину затрат на подготовку сырьевой базы добывающих отраслей в восточных регионах страны можно оценить в 40–60 млрд. долл., из которых до 6–7 млрд. долл. должно быть профинансировано за счет федерального бюджета.

3. ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ

Масштабность количественных параметров предстоящего развития минерально-сырьевого комплекса не может не впечатлять. Но цифры объемов добычи и разведки запасов, предполагаемой величины инвестирования средств сами по себе не дают ответа на вопрос: а зачем все это нужно? Намечая перспективы роста объемов производства, необходимо задуматься о фундаментальных целях и задачах дальнейшего развития с учетом всего спектра новых условий экономического, социального и политического характера.

При этом нужно отчетливо осознавать, что быстрый рост объемов производства в минерально-сырьевом комплексе на стадии его восстановления был обеспечен главным образом за счет:

- вовлечения в хозяйственный оборот ранее разведанных и подготовленных к промышленной эксплуатации запасов полезных ископаемых;
- использования апробированных в мировой практике технологий и оборудования, которые прежде были недоступны отечественным горнодобывающим предприятиям;
- перехода к традиционным для рыночной экономики методам управления и организации производственных и экономических процессов.

Перечисленные выше факторы в значительной степени уже исчерпали свой ресурс действия, поэтому для дальнейшего устойчивого разви-

тия минерально-сырьевого комплекса страны и ее восточных регионов необходимо включить новые рычаги, адекватные новым масштабным целям и задачам.

Реалии нашего времени таковы, что в развитии минерально-сырьевого комплекса задачи узко экономического свойства, связанные с обеспечением роста поставок сырья и топлива на внутренний рынок и на экспорт, отходят на второй план, уступая свое место задачам более широкого значения.

Экономический кризис в России привел к значительному ослаблению, а порою – к полному исчезновению прежних межрегиональных хозяйственных связей. В наибольшей степени от этого пострадали восточные регионы страны, многие из которых оказались почти в буквальном смысле слова отрезанными от «центра», от европейской части России. Спад в экономике восточных регионов во многих случаях был более глубоким, чем в среднем по стране. Начались крайне негативные социальные процессы, связанные с оттоком и сокращением общей численности населения. Миграционный отток, принявший массовый характер, ведет к ухудшению структуры населения, поскольку в основном уезжают люди наиболее молодые, активные, образованные и востребованные в других регионах, что лишает Сибирь и Дальний Восток значительной части трудовых ресурсов. Рост различий между регионами в уровне социально-экономического развития чреват многими негативными последствиями, в частности, дальнейшим ростом социальной напряженности. А все вместе взятое это следует рассматривать как прямую угрозу территориальной целостности и экономическому суверенитету страны.

Другой не менее важный аспект современного развития связан с обеспечением геополитических интересов России в условиях процессов глобализации. Кто бы и что бы ни говорил о превращении России в сырьевой придаток экономически развитых государств мира, непреложным фак-

том остается то, что сегодня ни одна страна не может обойтись без сырья и топлива. Россия же располагает минерально-сырьевым потенциалом, по своему размеру значительно превосходящим ее собственные потребности. И было бы крайне недальновидным не использовать имеющиеся возможности для развития международных экономических связей и укрепления позиций страны на мировой арене, используя фактор взаимной зависимости между поставщиками и потребителями топливно-сырьевых ресурсов. При этом для России наиболее важным представляется:

- соблюдение справедливых ценовых паритетов во внешней торговле;
- расширение географии экспорта (прежде всего за счет динамично развивающихся стран АТР) с целью недопущения зависимости от отдельных региональных рынков;
- постепенное замещение в структуре экспорта необработанного сырья продуктами более высокой степени обработки с большей добавленной стоимостью.

Сейчас уже можно смело констатировать, что Россия вновь стоит перед «лицом» Востока – в решении задач по налаживанию и расширению взаимовыгодных экономических отношений с государствами АТР видится новая база для повышения динамичности собственного экономического и общественного развития. Интеграция с Западом показывает, что наше участие в ней зарубежные партнеры зачастую понимают очень примитивно и однозначно, рассматривая Россию просто как источник поставок сырья и энергоресурсов. Восточный вектор экономической политики может дать не только ускорение темпов освоения минерально-сырьевой базы, но и способствовать формированию нового места нашей страны в системе мирохозяйственных связей.

И естественно в рамках «восточной политики», ни в коем случае нельзя противопоставлять друг другу, рассматривать в качестве взаимной

альтернативы решению задач по расширению экспорта продукции минерально-сырьевого комплекса и высокотехнологичных отраслей экономики. Нужно использовать все имеющиеся возможности, а не пытаться разрешить надуманные дилеммы «или – или».

Точно также в экономике восточных регионов страны нельзя противопоставлять минерально-сырьевой комплекс несырьевым отраслям, а нужно прилагать всемерные усилия для развития обеих составляющих регионального хозяйства. При этом не следует забывать, что в развитии минерально-сырьевого комплекса у России по сути дела просто нет иной альтернативы, как использовать потенциал Сибири и Дальнего Востока. Уж так распорядилась сама природа, наделив восточные регионы богатствами, которых нет в других частях нашей страны. Но осваивать эти богатства нужно не по принципу «взял и ушел», а таким образом, чтобы создать основу для долговременного социально-экономического развития территорий и расширения всего спектра межрегиональных взаимодействий. Только таким видится путь, позволяющий решить сразу две стоящие перед нами задачи: во-первых, обеспечить эффективное развитие минерально-сырьевого комплекса; а во-вторых, сохранить и усилить российскую государственность за счет прочных позиций на востоке страны.

4. УГРОЗЫ И РИСКИ. ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ

Реализация эффективных стратегий по освоению минерально-сырьевого потенциала восточных регионов страны сталкивается с серьезными препятствиями, имеющими в основном институциональную природу. Главная проблема заключается в том, что государству в лице федеральных органов власти и управления пока что не удалось сформулиро-

вать **выятные позиции ни по отношению к минерально-сырьевому комплексу, ни в вопросах региональной политики.** Данное обстоятельство значительно повышает риски осуществления инвестиций в крупные капиталоемкие проекты по освоению ресурсного потенциала Сибири и Дальнего Востока, особенно в малообжитых и не обустроенных районах, удаленных от сложившихся промышленных центров.

Совершенно очевидно, что **вопрос освоения минерально-сырьевых ресурсов и развития восточных регионов страны – это прежде всего вопрос привлечения инвестиций.** Однако современный инвестиционный климат в российской экономике во многом выглядит хуже даже по сравнению с тем, что существовал в начале и в середине 1990-х годов, когда мы только-только приступили к проведению масштабных экономических реформ. В то время основные инвестиционные риски связывались с экономической нестабильностью, неустойчивостью нормативно-правовой среды, не вполне четким распределением полномочий между различными органами управления, непрозрачностью и частыми изменениями налоговой системы и т.п. – все это имело место и было вызвано переходным характером экономики. При проведении реформ мы зачастую действовали методом проб и ошибок, что также приводило к усилению нестабильности.

В настоящее время многое изменилось. Стабилизировалась общая ситуация в экономике, приняты налоговый и бюджетный кодексы, заполнена значительная часть ранее существовавших законодательных брешей, устоялась система государственного администрирования и контроля, т.е. «правила игры» стали более понятными и прозрачными, но и более консервативными. В чем это заключается?

1. В России сейчас действует унифицированная и весьма прозрачная система налогообложения, но имеющая выраженный фискальный характер и не дающая почти никаких стимулов для инновационной дея-

тельности и осуществления инвестиций, особенно, в крупные капиталоемкие проекты.

2. Государство усилило свое прямое участие в ключевых отраслях экономики через подконтрольные компании (такие, как «Газпром», «Роснефть», «Транснефть» и др.), тем самым ясно высказывая свое недоверие частному бизнесу, для которого оказались фактически закрытыми обширные сферы деятельности, например, магистральный трубопроводный транспорт.

3. Воздвигнуты барьеры для участия иностранного капитала при освоении ресурсных объектов, получивших статус стратегических и, в частности, при освоении месторождений нефти и газа на морском шельфе, которые перешли под полный государственный контроль.

4. В минерально-сырьевом комплексе доминирующее положение занимают крупные компании (в том числе полугосударственные), а доля независимых малых и средних производителей с каждым годом неуклонно снижается, что ведет к усилению монопольных тенденций и подавлению конкуренции. Государство же никоим образом не контролирует процессы слияний и поглощений – более того, расширение полугосударственных хозяйственных структур происходит в основном за счет покупки активов и поглощения все тех же независимых компаний.

Перечисленные выше обстоятельства на практике создают целую систему антистимулов для осуществления инвестиций в развитие минерально-сырьевого комплекса и освоение новых территорий на востоке страны. А по сути это означает, что государство просто не знает, в каком направлении нужно двигаться при дальнейшем проведении экономических реформ и как выстраивать взаимоотношения с частным бизнесом, а потому выбирает для себя путь наименьшего сопротивления, действуя по старому «доброму» принципу: «держат и не пущат». Как следствие, благие намерения государства по широкомасштабному освоению ре-

сурсного потенциала восточных регионов страны приобретают сугубо декларативный характер, а в реальной действительности все сводится к реализации считанного числа крупных инвестиционных проектов, связанных в основном с внешнеполитическими интересами (например, строительства трубопроводной системы ВСТО и освоения нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии).

Одну из главных угроз для эффективного освоения ресурсного потенциала и для достижения целей социально-экономического характера, которую ни в коем случае нельзя недооценивать, представляет монополизация минерально-сырьевого комплекса. По большинству видов полезных ископаемых (включая стратегические природный газ, никель, алмазы, металлы платиновой группы и проч.) на долю одной компании приходится свыше 35 % объемов производства, что превышает критический порог даже по действующему и далеко не идеальному антимонопольному законодательству, в котором вообще никак не трактуются ситуации коллективного или регионального монополизма. Если же учесть названные формы проявления монополизма, то к числу монопольных видов деятельности в минерально-сырьевом комплексе можно отнести процессы освоения едва ли не всех видов полезных ископаемых.

Монополизм в минерально-сырьевом комплексе создает серьезные преграды для повышения эффективности производства, снижения издержек, внедрения новых технологий и организационных решений. Какие стимулы для инноваций могут быть у крупной компании-монополиста, если у нее нет реальных конкурентов в борьбе за источники сырья и она может диктовать цены на рынке? Ответ выглядит вполне очевидным: практически никаких. Даже конкуренция на мировых рынках не может побудить наши крупные компании к инновационному развитию и сокращению издержек. В условиях благоприятной конъюнктуры компании и при нынешнем технологическом уровне получают приемлемую прибыль,

а если конъюнктура ухудшается, они просто сворачивают свою производственную и инвестиционную деятельность и, прежде всего, в сфере геологоразведки и подготовки запасов.

Другим следствием монополизма является неэффективное использование имеющегося сырьевого потенциала. И безусловно прав Министр природных ресурсов РФ Ю.П. Трутнев, который, представляя на заседании Правительства РФ программу воспроизводства минерально-сырьевой базы, отметил, что «когда одна или две компании контролируют весь сырьевой рынок страны и при этом им переданы практически все разведанные запасы, надеяться на их инвестиции в развитие ресурсной базы, геологоразведочные работы не приходится». Другая сторона проблемы заключается в том, что от 25 до 60 % распределенных запасов ключевых полезных ископаемых в России не осваивается, а лежит «мертвым грузом» на балансе крупных компаний. Нарастивая свою сырьевую обеспеченность, последние не столько заботятся о развитии производства, сколько о повышении капитализации. При этом расширение сырьевых активов в значительной степени, если не полностью, происходит за счет поглощения наиболее успешных независимых компаний, осуществляющих реальные инвестиции в разведку и освоение новых месторождений. Такая практика стала типичной, к примеру, в нефтяной и газовой промышленности, и – что наиболее печально – ее активно используют не только крупнейшие частные, но и подконтрольные государству компании, тем самым действуя вразрез с национальными интересами. А последние, как известно, предполагают поддержание и усиление конкуренции в экономике, в том числе и в минерально-сырьевом комплексе.

Доминирующее положение крупных компаний и угнетение малого и среднего бизнеса находится в явном противоречии с национальными экономическими интересами и интересами отдельных регионов, которые нередко попадают в полную зависимость от одной ком-

пании-недропользователя. Сложившаяся ситуация в большей степени характерна для колониального типа освоения сырьевых территорий, что ставит под сомнение возможность решения фундаментальных задач по развитию восточных регионов, понимаемых в контексте сохранения российской государственности и экономического суверенитета страны.

И, конечно же, наиболее общие, можно сказать, стратегические угрозы и риски для освоения минерально-сырьевого потенциала восточных регионов страны связаны с неясностью целей и приоритетов на государственном уровне. Федеральные власти до сих пор так и не определились в вопросе о том, каковы должны быть роль и место восточных и северных территорий в экономике страны. Как следствие, очень противоречивы «сигналы» бизнесу со стороны государства. Чего стоит хотя бы затяжная дискуссия, ведущаяся при активном участии МЭРТ, о целесообразности развития Сибири и севера страны. В одну тональность с позицией МЭРТ звучат и высказывания некоторых высокопоставленных чиновников Минфина, смысл которых сводится к тому, что, дескать, зачем нужно заниматься комплексным развитием территорий, если запасы полезных ископаемых там рано или поздно кончатся и жить там будет некому? Столь недальновидная позиция правительственных органов по вопросам, имеющим принципиальное значение для развития страны и ее сохранения как целостного государства, представляется весьма и весьма опасной.

5. НУЖНЫ НОВЫЕ ПОДХОДЫ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

В сложившихся условиях необходимы новые подходы к освоению минерально-сырьевых ресурсов на востоке страны, основанные на инновациях в широком смысле слова, т.е. не только производственно-технологических, но и организационно-экономических. Действие инстру-

ментов стратегии по освоению ресурсов должно быть нацелено на увеличение отдачи от инвестиций, сокращение издержек и рисков, что выступает в качестве объективной основы для повышения инвестиционной привлекательности проектов и конкурентоспособности продукции.

Фактор сокращения издержек имеет особое значение, если учесть, что по качественным параметрам запасов многих видов полезных ископаемых (нефти, железных руд, сырья для производства алюминия, свинца, цинка, олова, меди и др.) Россия уступает своим основным зарубежным конкурентам. Относительно невысокое качество сырьевой базы, концентрация новых перспективных месторождений в труднодоступных районах с неразвитой инфраструктурой и сложными природно-климатическими условиями создают предпосылки для роста капиталоемкости и себестоимости добычи. Поэтому в *производственно-технологическом плане* акцент должен быть сделан:

- на решении задач по воспроизводству минерально-сырьевой базы, по ускорению темпов геологоразведочных работ и переводу прогнозных ресурсов в категории промышленных запасов;
- на использовании новых эффективных технологий разведки запасов и добычи полезных ископаемых;
- на применении рациональных инженерных решений при обустройстве месторождений и прилегающих территорий;
- на опережающем развитии инфраструктуры перспективных территорий и, в первую очередь, транспортной.

Возможности реализации проектов во многом определяются состоянием организационно-экономической среды – тем, насколько она способствует сокращению прямых затрат на освоение ресурсов и косвенных издержек, т.е. дополнительных расходов, связанных с различными факторами риска. Соответственно, *организационно-экономические меры* должны иметь целью:

- стимулирование потенциальных недропользователей к применению новых технологий и рациональных инженерных решений;
- создание благоприятных условий для привлечения капитала, в частности, снижение инвестиционных рисков за счет использования различных инструментов государственной поддержки и регулирования;
- выявление ключевых проектов, формирование групп такого рода проектов и реализация «коридоров развития» минерально-сырьевого комплекса и комплексного социально-экономического развития территорий;
- организация процесса собственно привлечения инвестиций для осуществления конкретных проектов и в развитие тех или иных территорий на конкурентной основе;
- координация действий инвесторов и операторов проектов с целью достижения максимальной эффективности развития целых территорий, а не только освоения отдельных месторождений полезных ископаемых.

При этом важно, чтобы меры организационно-экономического воздействия были не фрагментарными, а носили комплексный характер и представляли собой целостную государственную политику с четко обозначенными приоритетами и целями, а также средствами их достижения. Разработка и реализация такой политики является главной задачей государства, которое должно понять, что отдельными, даже самыми правильными, полумерами и плохо связанными друг с другом решениями сегодня уже не обойтись.

Сказанное, например, относится к недавнему введению льгот по налогу на добычу полезных ископаемых при освоении новых нефтяных месторождений Восточной Сибири и Якутии. Это бесспорно правильное и необходимое решение, позволяющее снизить инвестиционные риски, и его в той или иной степени следует распространить на другие территории и другие виды полезных ископаемых. Но этого явно недостаточно, если

учесть масштабность и сложность задач по освоению сырьевого потенциала восточных регионов. Поэтому меры налогового стимулирования с необходимостью должны быть дополнены другими рычагами воздействия, которые в своем сочетании должны способствовать формированию полноценных и взаимовыгодных партнерских отношений между государством и частным бизнесом.

Учитывая значимость внешнеэкономических и внешнеполитических аспектов в развитии минерально-сырьевого комплекса на востоке страны, хотелось бы обратить особое внимание на проблему государственной поддержки российских экспортеров сырья. У нас почему-то принято считать, что сырьевые товары, в особенности нефть и газ, сами пробьют себе дорогу на мировые рынки, а конкурентоспособность этих товаров не вызывает сомнений. Однако качественные характеристики российских запасов полезных ископаемых во многих случаях хуже среднемировых, что объективно обуславливает и более высокий уровень издержек в добыче. Для усиления конкурентных позиций наших производителей на мировых рынках необходима целенаправленная государственная поддержка, которая в настоящее время фактически отсутствует (причем не только в отношении сырьевых товаров, но и продукции высокотехнологичных отраслей экономики).

В данном вопросе нам следует использовать опыт многих зарубежных стран, где государственная экспортная политика является одним из наиболее эффективных инструментов развития внешней торговли и экономики в целом. Экспортная политика России в отношении продукции минерально-сырьевого комплекса должна не только стимулировать продвижение сырьевых товаров на новые рынки, но и способствовать общей активизации внешнеэкономической деятельности. Наш ресурсный потенциал и наш сырьевой экспорт следует целенаправленным образом использовать как инструмент для расширения сотрудничества с зару-

бежными странами во всех сферах экономики. Необходимо как можно скорее сформировать «условный» характер сырьевого экспорта, отдавая приоритеты тем странам и рынкам, которые в большей степени готовы принять продукцию отечественной обрабатывающей промышленности и ее высокотехнологичных отраслей. Нужно также учитывать, что эффективная экспортная политика и открытость государства для сотрудничества с частными производителями экспортно-ориентированных товаров являются важнейшими факторами для становления благоприятного инвестиционного климата в России и расширения притока инвестиций в экономику. А вопрос успешного развития минерально-сырьевого комплекса на востоке страны – это, как уже отмечалось выше, прежде всего вопрос инвестиций.

Поднять восточные регионы России, опираясь только на экономические подходы в узком смысле слова, по-видимому, невозможно. Серьезным элементом государственной региональной экономической политики до 1990-х годов было создание привлекательного, положительного имиджа Сибири и восточных регионов страны, в том числе, по материальному благосостоянию. Сибирь была географическим идолом целого поколения людей со второй половины 1950-х до второй половины 1970-х годов, была привлекательна для потоков населения из европейской части, а среди приезжавших на работу была преимущественно молодежь. Параллельно росло народонаселение. Сейчас этот особый имидж фактически исчез, а население сокращается. Восстановить былой образ Сибири и Дальнего Востока чрезвычайно трудно, на это потребуется немало времени. Единственный способ видится в создании высокооплачиваемых рабочих мест. Но парадокс заключается в том, что, с одной стороны, восточные регионы являются основной топливно-энергетической и сырьевой базой страны, и в минерально-сырьевом комплексе проблема заработной платы, рабочих мест во многом решена на приемлемом уровне. С другой стороны,

преобладающая часть населения и рабочих мест сосредоточена в обрабатывающей промышленности, включая предприятия ВПК, науку, образовательный комплекс и так далее, где заработная плата одна из самых низких. Поэтому мы и говорим о необходимости придания проектам по освоению минерально-сырьевой базы на востоке страны комплексного социально-экономического характера, их увязки с задачами развития территорий и создания благоприятного социального климата. В этом видится и ответственность федерального центра, и региональных властей, и бизнеса.

6. ГОСУДАРСТВО И ЧАСТНЫЙ БИЗНЕС ДОЛЖНЫ СТАТЬ ПАРТНЕРАМИ

Масштабность и сложность задач по освоению минерально-сырьевого потенциала восточных регионов страны, необходимость привлечения многомиллиардных инвестиций делают **сотрудничество между государством и частным бизнесом** в решении поставленных задач просто неизбежным, ибо ни одна из сторон не в состоянии самостоятельно достичь своих целей:

- **поднять экономику и создать благоприятную социальную обстановку в восточных регионах России** (внутриполитическая цель государства);
- **упрочить положение страны на международной арене и прежде всего – в Азиатско-Тихоокеанском регионе** (внешнеполитическая цель государства);
- **рентабельным образом осуществить промышленные проекты, связанные с освоением минерально-сырьевых ресурсов** (основная цель бизнеса).

Общим средством для достижения всех названных целей является привлечение необходимых инвестиций и для реализации конкретных проектов и для решения общих задач по социально-экономическому развитию территорий. При этом следует исходить из того, что **в условиях становления рыночной экономики акцент на государственные инвестиции нельзя признать правильным**. Роль государства в инвестиционном процессе состоит в **координации совместных действий, снижении рисков и подаче позитивных «сигналов» для частного бизнеса**, который должен взять на себя основную нагрузку по финансированию инвестиций в коммерчески ориентированные проекты.

На практике в формировании партнерских отношений между государством и бизнесом при освоении минерально-сырьевых ресурсов восточных регионов страны **принципиально важное значение** имеют 4 вопроса:

- 1) **сфера распределения ответственности и рисков**, т.е. за что должно отвечать государство, а за что – частный бизнес;
- 2) **отбор проектов** (и определение критериев такого отбора) для реализации совместными усилиями;
- 3) **координация проектов**, осуществляемых разными компаниями (операторами и инвесторами), с целью комплексного освоения ресурсов и развития территорий;
- 4) **выбор взаимоприемлемых форм партнерства** с учетом условий конкретных проектов и возможностей, предоставленных действующим законодательством (в особенности по участию в проектах иностранных инвесторов).

Ни один из поставленных вопросов к настоящему времени еще не получил должного ответа хотя бы по той причине, что пока еще нет примеров успешного осуществления крупных инвестиционных проектов, связанных с недропользованием, в форме государственно-частного партнер-

ства. Поэтому сегодня реально можно говорить лишь о некоторых общих подходах к решению проблем формирования партнерских отношений между государством и бизнесом применительно к развитию минерально-сырьевого сектора на востоке страны.

Что касается *распределения сфер ответственности и рисков*, то основным полем деятельности и финансового участия государства следует считать:

- развитие общехозяйственной инфраструктуры территорий (в первую очередь, строительство путей сообщения и развитие дорожной сети общего пользования), рассматриваемое как необходимое условие доступа к месторождениям полезных ископаемых и сокращения издержек по освоению;

- воспроизводство минерально-сырьевой базы с акцентом на прогнозно-поисковых и поисково-оценочных работах, что позволяет снять с компаний-недропользователей значительную часть геологических рисков на ранних стадиях изучения территорий;

- страхование инвестиционных рисков и предоставление государственных гарантий Российской Федерации под инвестиционные проекты;

- прямое долевое участие в финансировании инвестиций по проектам, имеющим государственное значение и способствующих комплексному социально-экономическому развитию территорий с целью повышения привлекательности такого рода проектов для частных инвесторов.

К сфере ответственности бизнеса должно относиться инвестирование и практическая реализация промышленных проектов, а также преимущественное участие в развитии специализированной инфраструктуры.

В качестве *главного критерия при отборе проектов* для осуществления на основе партнерства следует рассматривать их соответствие внутри- и внешнеполитическим целям и задачам государства, о которых было

сказано выше. При этом в непосредственно практическом плане решение данного вопроса связано с организацией и проведением экспертизы проектов, которая должна учитывать не только бюджетно-финансовую эффективность, но и другие количественные и качественные параметры:

- привлекательность рынков сбыта продукции с точки зрения интересов национальной экономики;

- степень технологической инновационности и возможности привлечения российских подрядчиков и поставщиков;

- комплексный характер проектов в контексте общего экономического развития территорий;

- рост занятости населения и возможности решения социальных проблем регионов и проч. и проч.;

Вопрос *координации проектов*, осуществляемых разными компаниями, в практическом плане является наиболее слабо проработанным. Из числа «цивилизованных» методов решения в арсенале государства на сегодня есть только инструменты лицензионной политики, т.е. формирование определенных приоритетов и очередности лицензирования прав на пользование недрами по различным участкам и месторождениям. Но этот инструмент не работает, что хорошо видно на примере нефтегазовых проектов Восточной Сибири, в случае одновременного освоения множества участков в новых добывающих районах. И тогда государство использует «волевые» методы – определяя по своему усмотрению трассы магистральных трубопроводов, в принудительном порядке заставляет недропользователей привязывать к ним схемы обустройства отдельных месторождений.

Более рациональный подход, учитывающий интересы недропользователей (особенно, если это небольшие компании), видится в разработке **генеральных или комплексных схем специализированного инфраструктурного обустройства территорий**, а их практическая реализация может осуществляться путем создания консорциумов из компаний-

недропользователей с соответствующим долевым финансированием инвестиций. В таком случае роль государства должна заключаться в разработке схем обустройства территорий и в организации инвестиционных консорциумов.

Вопрос выбора *взаимоприемлемых форм партнерства между государством и бизнесом* можно считать наиболее противоречивым и в то же время – наиболее принципиальным с позиций привлечения инвестиций.

Общепринято, что партнерство должно строиться на основе разумного баланса интересов государства и частного бизнеса, справедливости, по мнению обеих сторон, распределения рисков и доходов. И если такой баланс существует, то государство и бизнес получают выгоды, недостижимые при попытке самостоятельного инвестирования. Но в российских условиях найти форму, а точнее говоря, реализовать какую-либо из апробированных форм партнерства, обеспечивающих необходимый баланс интересов, не так уж просто. Проблема заключается:

- во-первых, в **излишней политизированности подходов государства к решению экономических вопросов**, в том числе вопроса взаимоотношений с частным бизнесом;
- во-вторых, в **слабой подготовленности институциональной среды к практической реализации государственно-частного партнерства**.

Тем не менее, общий настрой государства по вопросу партнерства с бизнесом и состояние нормативно-правовой базы таковы, что не чинят непреодолимых препятствий для перевода этого вопроса из области пожеланий и теоретических рассуждений в практическое русло. Существует ряд серьезных проблем, но их следует столь же серьезным образом решать – и это можно сделать, внося «точечные» поправки (дополнения) в концессионное, налоговое, земельное и сопутствующее законодательство.

7. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Идея государственно-частного партнерства (ГЧП) в последние годы стала очень популярна в России. И в этом нет ничего удивительного, поскольку в условиях рыночной экономики ГЧП считается наиболее эффективным инструментом в тех случаях, когда государство заинтересовано в привлечении частных инвестиций при сохранении своей собственности на объект инвестирования. Ежегодно в мировую экономику на основе ГЧП привлекается более 80 млрд долл. Но проблема заключается в том, что ГЧП как способ взаимодействия между государством и бизнесом может строиться на основе большого числа разнообразных моделей с различной степенью переуступки правомочий собственника от государства частной компании на срок и на условиях, предусмотренных соответствующими партнерскими соглашениями. Российское же законодательство предлагает инвесторам очень ограниченный набор возможных вариантов, и то до конца не проработанных и не подготовленных:

- **Инвестиционный фонд Российской Федерации** – софинансирование с сохранением прав собственности РФ, государственные гарантии под инвестиционные проекты, направление средств в уставные капиталы компаний;

- **концессии** – передача государственных активов в долговременное управление частным инвесторам, гарантии возврата инвестиций и распределение рисков;

- **особые экономические зоны** – ограниченные участки территории с льготным режимом хозяйствования, направленным на стимулирование предпринимательской деятельности;

• **Российская венчурная компания** – государственная финансовая поддержка новых предприятий и новых видов деятельности через систему венчурных фондов и управляющих компаний.

Учитывая особенности задач по развитию минерально-сырьевого комплекса, на практике партнерство между государством и бизнесом может строиться только на основе *концессионных соглашений* и привлечения средств *Инвестиционного фонда*. Но и эти возможности весьма ограничены – и в прямом, и в переносном смысле слова.

Так, размер *Инвестиционного фонда РФ* на 2006–2009 годы определен в размере 377,8 млрд руб., или в 94,5 млрд руб. в среднегодовом исчислении (менее 3,5 млрд долл.), что несопоставимо мало по сравнению с теми объемами инвестиций (19–23 млрд долл. в среднем за год на период до 2020 г.), которые необходимы для реализации проектов по развитию минерально-сырьевого комплекса на востоке страны. Из числа «восточных проектов» для софинансирования из Инвестиционного фонда в настоящее время одобрены только два: проект комплексного развития Нижнего Приангарья (участие Фонда в размере 1,2 млрд долл. или 15 % от общего объема инвестиций) и проект создания транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области (1,5 млрд долл. – 29 % от общего объема инвестиций).

Следует также отметить, что в зарубежной практике (как, например, во Франции) создание подобных государственных фондов имело целью привлечение инвесторов к осуществлению проектов по развитию проблемных регионов. В России же при создании Инвестиционного фонда такая специальная задача – поднимать проблемные территории – напрямую не ставилась. Инвестиционный фонд РФ – это средства, предусмотренные в федеральном бюджете и подлежащие использованию по преимуществу для государственного финансирования строительства инфра-

структурных объектов в рамках реализации государственно-частного партнерства без выделения каких-либо явных региональных приоритетов.

Однако проблема доступа к средствам *Инвестиционного фонда* заключается не только в бюджетных ограничениях, но и в недостаточной подготовленности институциональной среды, слабой проработке организационно-процедурных аспектов:

- при подготовке заявки на получение финансовой поддержки основным инициатором, как наиболее заинтересованная сторона, является инвестор (хотя, по большому счету, государство не менее инвестора заинтересовано в осуществлении проектов, подобных Приангарскому или Читинскому);

- региональные власти занимают выжидательную позицию, не проявляя должной инициативы в подготовке и продвижении инвестиционных проектов;

- федеральным центром до конца не определены «правила игры» и алгоритм разработки заявки;

- нечетко расставлены приоритеты региональной и отраслевой принадлежности проектов, что в особенности затрудняет подготовку проектов, имеющих комплексный межотраслевой и межрегиональный характер.

В еще большей степени фактор институциональной неподготовленности сказывается в вопросе о применении такой формы партнерства, как *концессионные соглашения*. По этой причине Федеральный Закон «О концессионных соглашениях», принятый в июле 2005 г., до сих пор не работает так, как предполагалось. Неработоспособность данной формы ГЧП в России вызвана как формально-процедурными, так и глубокими содержательными пробелами, имеющими место в принятом законе, в его нестыковке с нормативно-правовыми основами и практикой бюджетно-финансовой деятельности государства.

Закон «О концессионных соглашениях» является рамочным – чтобы он заработал, необходимо создать соответствующую подзаконную нормативно-правовую базу концессии, систему управления и регулирования. В законе отсутствует внятное определение субъекта отношений со стороны государства, не решен вопрос о типовых формах соглашений и порядке их разработки и многие другие практически важные аспекты. Но при этом закон чересчур подробно расписывает процедуру конкурсного отбора заявок и процесс выбора концессионера, включая порядок подачи документов, этапы отбора, их предельные сроки и проч. Инвесторов отпугивает громоздкая конкурсная процедура, нечеткость критериев выбора победителя и тот колоссальный объем информации, который надо представить на конкурс.

В содержательном плане основной недостаток закона состоит в том, что в нем гипертрофированным образом отражены интересы и права государства, но не даны твердые гарантии соблюдения прав инвестора. Существует риск, что после осуществления основного объема инвестиций, концессионный договор может быть расторгнут. В мировой практике по истечении срока договора государство выкупает объект, построенный концессионером с нуля, а по российскому закону эти затраты не компенсируются. Нет уверенности, что государство будет выполнять свои обязательства по долевному финансированию и предоставлению гарантий, поскольку бюджет планируется на год вперед, а концессионные соглашения должны действовать длительное время. По сути дела, государство даже не знает, чем оно владеет. Права государства на имущество, которое может являться предметом концессии, как правило, не оформлены. Не решена проблема «смешанной государственной собственности», когда на имущество в равной степени могут претендовать и федеральные органы управления, и субъекты Федерации. И наконец, непонятно, почему законом в хозяйственный, правовой и экономический оборот вводится ка-

тегория «концессионное соглашение», но не определяется само понятие «концессия». Это делает невозможным использование термина «концессия» в российских официальных политических, юридических, экономических и других документах, в том числе и международных. В мировой практике именно концессии, а не договоры и концессионные соглашения являются международно-признанной формой хозяйственной деятельности. Соответственно, и предметом российского закона должна быть концессия.

Для развития минерально-сырьевого комплекса серьезным минусом принятого закона можно считать его ярко выраженную инфраструктурную направленность и, соответственно, недостаточный учет специфики деятельности и инвестиционного процесса в сфере недропользования. Данное обстоятельство со всей очевидностью затруднит использование концессий непосредственно при освоении месторождений полезных ископаемых, ограничив сферу применения рамками инфраструктурных проектов, осуществление которых открывает доступ к сырьевым объектам.

По этой причине нам следует еще раз всерьез вернуться к вопросу применения в минерально-сырьевом комплексе соглашений о разделе продукции, критически переосмыслив не вполне удачный опыт и ошибки первых СРП по Сахалину. Ведь СРП, по сути, тоже является концессионным соглашением, которое приспособлено к условиям недропользования и допускает распределение дохода между государством и инвестором не в денежной, а в натуральной форме. Для взаимовыгодного применения СРП фактически нужны те же самые условия и предпосылки, что и для обычных концессионных соглашений. Если же таковые условия не будут созданы, то и практика концессий тоже не оправдает себя, как и наша нынешняя практика СРП в нефтегазовой отрасли.

Хотелось бы особо отметить, что недостаток требуемой подготовки условий, системные ошибки при выстраивании взаимоотношений с бизнесом не только отпугивают инвесторов и не позволяют осуществить потен-

циально выгодные и необходимые государству проекты экономического развития. **Неподготовленность условий для реализации концессионных соглашений и других форм ГЧП может иметь весьма неприятные прямые финансовые последствия для государства.** Недополучение или несправедливое распределение доходов, как в случае с первыми российскими СРП, – это лишь одна сторона медали. Но нельзя не отметить и другую. По опубликованным данным, за последние годы в рамках судебных разбирательств по проектам ГЧП с государств СНГ было взыскано в пользу инвесторов более 10 млрд долл., а с государств Восточной Европы – более 12 млрд долл. Взыскания назначались отчасти за неоправданную корректировку (или отказ от корректировки) обязательств по договорам ГЧП, а частью – для возмещения убытков, понесенных инвесторами, вследствие действий (или бездействия) государства и его представителей. По данным Всемирного банка, с теми или иными проблемами осуществления сталкиваются более половины всех проектов ГЧП, что вызвано причинами системного характера, связанными с неподготовленностью условий для практической реализации партнерства между государством и бизнесом. И нам нужно быть готовыми к этому. Необходимо со всей основательностью «залатать» имеющиеся институциональные «бреши», но и надеяться на то, что Россия сможет полностью избежать системных проблем с осуществлением проектов ГЧП, тоже не приходится.

8. ФОРМУЛА УСПЕХА

Подытоживая сказанное выше, нужно сказать, что дальнейшее масштабное развитие минерально-сырьевого комплекса на востоке страны представляет собой сложную, комплексную задачу. На сегодняшний день созданы еще далеко не все условия и предпосылки, необходимые для ее успешного решения. Есть немалые **потенциальные воз-**

можности и со стороны государства, и со стороны бизнеса, которые нам нужно научиться грамотно и эффективно использовать. Ситуация в целом не выглядит безнадежной, скорее наоборот, она дает **определенные надежды,** но чтобы их воплотить в жизнь, необходимо целенаправленно работать, расширяя «узкие места» и создавая условия для практической реализации имеющихся планов и проектов.

Формулу будущего успеха можно представить в виде трех слагаемых:

«Ясные приоритеты + Ключевые проекты + Взаимная ответственность власти и бизнеса».

Ясные приоритеты

Разработка целостной **доктрины или стратегии долгосрочного развития восточных регионов страны** и ее взаимная увязка с отраслевыми стратегиями и программами (Энергетической стратегией России, Программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, проч.).

Ключевые проекты

Разработка **системы критериев оценки инвестиционных проектов** с учетом требований экономической и социальной эффективности, содействия комплексному развитию и освоения минерально-сырьевой базы, привлечения инновационного потенциала российских предприятий и организаций.

Включение указанных критериев, а также региональных приоритетов в перечень условий предоставления государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда.

Разработка в качестве приложения к стратегии развития восточных регионов реестра инвестиционных проектов и перечня наиболее перспективных (приоритетных) проектов, подлежащих реализации при государственной поддержке.

Взаимная ответственность власти и бизнеса

Доработка (внесение поправок) законодательства о недропользовании, а также антимонопольного, концессионного, налогового, земельного и сопутствующего законодательства с учетом задач формирования конкурентной среды в экономике и условий для государственно-частного партнерства, обеспечивающих возможность максимально гибкого выбора моделей и форм сотрудничества на практике.

Упрощение и упорядочивание процедурных аспектов в решении вопросов о предоставлении государственной поддержки инвестиций и реализации проектов ГЧП. Создание консультационных центров, аккредитованных при МЭРТ.

Четкое определение компетенции и ответственности органов государственного управления при реализации проектов ГЧП. Конкретизация функций и форм участия региональных властей в подготовке и продвижении проектов.

Решение вопроса о создании **Федерального агентства поддержки экспорта** с функциями, направленными на обеспечение системного подхода к реализации экспортной политики, мобилизации финансовых и административных возможностей государства, которые бы реально способствовали эффективному продвижению продукции отечественных товаропроизводителей на внешние рынки.

Передача части государственных функций (прежде всего процедурного характера) саморегулируемым организациям бизнеса – Некоммерческому партнерству «Горнопромышленники России», Союзу нефтегазопромышленников, Газовому обществу, Союзу углепромышленников, Российскому алмазному союзу и др.

Со стороны *государства* в «общую копилку» должны быть внесены:

- четко обозначенное понимание целей и задач развития восточных регионов страны и минерально-сырьевого комплекса, а также полити-

ческая поддержка частной инициативы, направленной в сторону достижения сформулированных целей;

- объективные критерии отбора приоритетных проектов на предмет соответствия названным целям и задачам развития;
- комплекс нормативно-правовых и других институциональных условий, соответствующих поставленным целям и задачам развития и обеспечивающих реальную возможность партнерства с частным бизнесом;
- ограниченные по размерам стимулирующие инвестиции, дающие частному бизнесу точные «сигналы» и гарантии для осуществления основного объема инвестиций в конкретные проекты развития.

Со стороны *бизнеса*, как это и должно быть в условиях рыночной экономики: инвестиции, предприимчивость, нацеленность на высокую экономическую и финансовую эффективность, управленческий опыт.

Все это вместе взятое необходимо и, по-видимому, достаточно для создания позитивной практики осуществления инвестиционных проектов по модели государственно-частного партнерства как основного подхода в решении задач комплексного развития восточных регионов России и минерально-сырьевого комплекса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ДОКУМЕНТОВ И МАТЕРИАЛОВ

- Комитета Госдумы РФ по экономической политике, предпринимательству и туризму
- Министерства природных ресурсов РФ
- Федерального агентства по недропользованию
- Министерства экономического развития и торговли
- Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами
- Федеральной службы государственной статистики
- Федеральной антимонопольной службы
- Федеральной таможенной службы
- Торгово-промышленной палаты РФ
- Информационно-аналитического центра «Минерал»
- Совета по развитию производительных сил при Правительстве РФ
- Института экономики РАН
- Института экономики и организации промышленного производства СО РАН
- Института региональной политики
- Института энергетики и финансов
- Центра стратегических разработок «Северо-Запад»
- Корпорации «Металлы Восточной Сибири»
- Мирового банка
- Консультационно-юридических фирм C'M'C Cameron McKenna, Standard & Poor's, Grant Thornton, Vegas-Lex и др.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Минерально-сырьевой комплекс Сибири и Дальнего Востока в экономике России	3
2. От восстановления – к развитию: новые горизонты	6
3. Фундаментальные цели и задачи развития	11
4. Угрозы и риски. Препятствия на пути эффективного развития	14
5. Нужны новые подходы и стратегические решения	19
6. Государство и частный бизнес должны стать партнерами	24
7. Практические проблемы государственно-частного партнерства	29
8. Формула успеха	34
Список использованных документов и материалов	38

Юрий Константинович ШАФРАНИК

Лицом к Востоку: приоритеты, ключевые проекты,
взаимная ответственность государства и бизнеса

Препринт научного доклада

Научное издание

Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 1,7

Печать RISO. Бумага писчая №1.

Тираж 500. Заказ 24