

УДК 553:622.3:658.5

# Минерально-сырьевой комплекс России: реализация преимуществ и возможностей развития

**В.А.Крюков, В.Ю.Силкин, А.Н.Токарев, В.В.Шмат**

(Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск)

Рассмотрена роль минерально-сырьевого комплекса (МСК) в экономике России. Проведен анализ внутренних проблем и внешних преград на пути развития МСК. Предложены рекомендации по развитию системы регулирования деятельности МСК, направленные на рациональное освоение недр, более полный учет интересов общества. Предложена "дорожная карта" институциональных преобразований в МСК.

**Ключевые слова:** минеральные ресурсы; общественная ценность; система управления ресурсами; добыча нефти.

В настоящее время минерально-сырьевой комплекс (МСК) России является основой ее экономики. Рациональное использование ресурсов недр создает предпосылки для развития других отраслей и непромышленной сферы, создания значительных социально-экономических эффектов для всего общества.

Реализация эффективных стратегий по освоению минерально-сырьевого потенциала страны сталкивается с серьезными препятствиями, имеющими в основном институциональную природу. Развитие российской модели управления и регулирования МСК должно быть направлено на повышение прозрачности МСК и формирование конкурентной среды. В процессе формирования общественно целесообразной модели управления ресурсами необходимо изменить характер поведения горно-добывающих компаний, чтобы получение корпоративных выгод не противоречило социально-экономическим интересам страны.

## Минерально-сырьевой комплекс в экономике России

По сырьевому потенциалу недр Российская Федерация является одной из богатейших стран мира. По данным Минприроды России в стране открыто и разведано около 20 тыс. месторождений полезных ископаемых, в которых сосредоточено 12 % мировых разведанных запасов нефти, более 32 % газа, 11 % угля, 26 % железных руд, значительная доля цветных, драгоценных, редких металлов и алмазов. По объему разведанных запасов большинства стратегических видов полезных ископаемых Россия занимает первые места в мире. Сырьевой потенциал, которым располагает страна, не "мертвое" богатство – из общего числа разведанных месторождений более трети введено в промышленное освоение, а МСК представляет собой один из ключевых отраслевых секторов отечественной экономики.\*

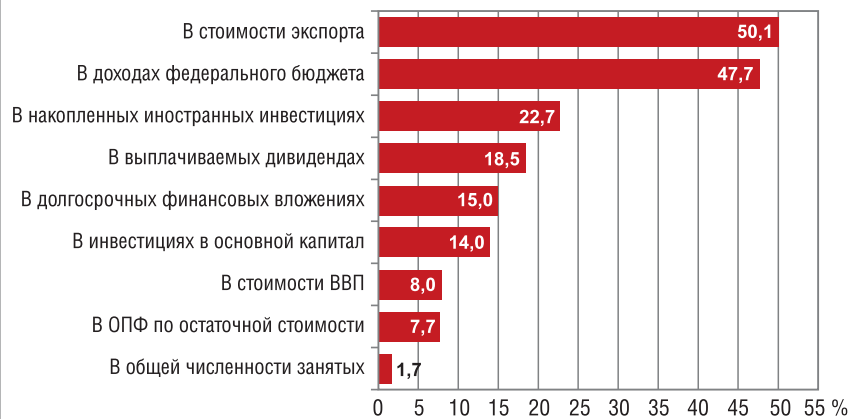
\* Государственный доклад "О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2009 году". [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru>

Сегодня Россия – крупнейший в мире производитель и экспортер минерального сырья. В 2009 г. нетто-выручка от продажи продукции и услуг в МСК составила около 4,8 трлн р., а использование недр принесло государству по меньшей мере 3,5 трлн р. доходов в бюджеты всех уровней. За счет освоения сырьевого потенциала формируется 8 % ВВП страны, 48 % доходной части федерального бюджета и более 50 % валютных поступлений от экспорта (с учетом продукции первичного передела, т.е. нефтепродуктов, металлов и минеральных удобрений – более 80 %). Рентабельность активов в МСК почти в 2 раза, а рентабельность продаж – в 3,5 раза выше, чем в среднем по России. МСК является одним из наиболее привлекательных секторов российской экономики для отечественных и зарубежных инвесторов (рис. 1).

В МСК действуют ведущие российские компании, являющиеся лидерами национального фондового рынка. В десятку крупнейших по величине рыночной капитализации компаний на российском фондовом рынке входят 6 нефтегазовых и одна металлургическая компании (табл. 1). На долю компаний нефтегазового сектора приходится около половины суммарной капитализации фондового рынка, а в целом удельный вес компаний МСК, черной и цветной металлургии, а также компаний по производству минеральных удобрений составляет примерно 60 % капитализации российского рынка акций. Российский фондовый рынок в большей степени повторяет структуру экспорта, чем отражает реальную структуру отечественной экономики.

Необходимо особо отметить, что развитие отечественного МСК 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 суммарная доля этих регионов в структуре российских запасов составляет от 50 до 90 % и более [1]. Эффективное использование минерально-сырьевого потенциала страны и ее восточных регионов может не только обеспечить опережающие (по сравнению со среднемировыми показателями) темпы

Рис. 1. Удельный вес МСК в показателях российской экономики, %



Источники: Росстат, Минфин России.

Таблица 1. Крупнейшие компании России по рыночной капитализации

Компания	Капитализация на 30.06.2011 г., млрд дол.
ОАО "Газпром"	171,9
ОАО "НК "Роснефть"	89,1
ОАО "Сбербанк России"	76,9
ОАО "НК "ЛУКОЙЛ"	53,8
ОАО "ГМК "Норильский никель"	49,5
ТНК-ВР Холдинг	46,8
ОАО "НОВАТЭК"	37,3
ОАО "Сургутнефтегаз"	35,0
ОАО "Банк ВТБ"	32,0
ОАО "Уралкалий"	27,6

Источники: РТС, РБК.

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 потенциальных возможностей необходима продуманная государственная политика в МСК, нацеленная не только и не столько на рост объемов производства и прибылей добывающих компаний, сколько на достижение высокой социально-экономической эффективности освоения ресурсов.

### Внутренние проблемы и внешние преграды на пути развития МСК

МСК сравнительно быстро преодолел "провал", вызванный глубоким системным кризисом, охватившим российскую экономику в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Реформы в сфере недропользования, проведенные в 1992-1998 гг., реорганизация предприятий и отраслей МСК с учетом требований рыночной экономики позволили стабилизировать ситуацию и выйти на относительно устойчивую траекторию развития. Этому также в немалой степени способствовали 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.

Вместе с тем, несмотря на видимое благополучие, в МСК накопилось немало проблем, сдерживающих его дальнейшее развитие в интересах национальной экономики и общества.

**Проблемы современного развития МСК.** К основным проблемам МСК, наиболее отчетливо просматривающимся на примере нефтяной отрасли, относятся следующие:

1. Ухудшение состояния сырьевой базы как в количественном, так и в качественном отношении. По данным Минприроды России более 75 % месторождений углеводородного сырья суши России уже вовлечены в освоение, при этом их средняя выработанность приближается к 50 %. Доля трудноизвлекаемых запасов, вовлекаемых в разработку, постоянно увеличивается и по основным нефтедобывающим

компаниям колеблется от 30 до 65 %. При этом вновь подготавливаемые запасы главным образом сосредоточены в средних и мелких месторождениях. В большинстве нефтегазоносных провинций за последнее десятилетие не было открыто ни одного крупного месторождения [2].

2. Снижение уровня нефтеотдачи, которое лишь отчасти объясняется ухудшением структуры запасов. Более серьезной причиной является отсутствие действенной стимулирующей политики со стороны государства, направленной на широкое применение современных методов увеличения нефтеотдачи.

3. Неудовлетворительное решение проблем утилизации и квалифицированного использования попутного нефтяного газа (ПНГ). Ежегодный объем сжигания ПНГ в России составляет около 20 млрд м<sup>3</sup>. Страна занимает одно из первых мест в мире по объему сжигаемого на факельных установках ПНГ. В период 2000-2008 гг. ежегодный объем выбросов вредных веществ в атмосферу при сжигании ПНГ увеличился в 2,2 раза, составив в 2008 г. 12 % общего годового объема выбросов загрязняющих веществ в стране [3].

4. Снижение отдачи от инвестиций и рост издержек производства. В последние несколько лет, несмотря на существенный рост инвестиций, происходит замедление темпов роста добычи нефти (рис. 2). Более того, в 2008 г. впер-

Рис. 2. Динамика объемов добычи нефти и инвестиций

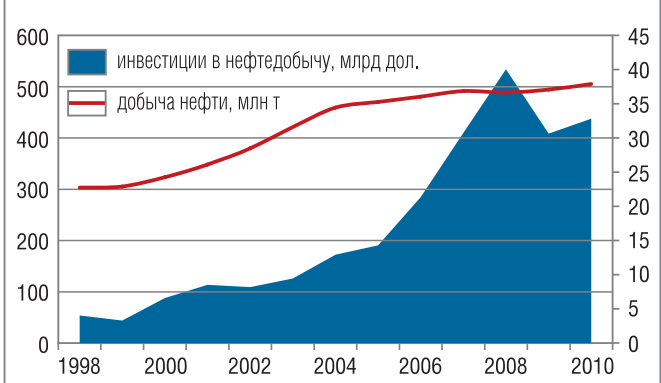


Таблица 2. Технологии, используемые в нефтяной отрасли

Направление работ	Базовые технологии	В том числе отечественные технологии
ГРП и добыча, всего	34	11
В том числе:		
Разведка	7	2
Бурение и обустройство	9	1
Механизированная добыча и разработка	9	2
Стимулирование добычи и гидроразрыв пласта	6	3
Геолого-гидродинамическое моделирование	2	2
Нефтяной инжиниринг	1	1
Нефтепереработка и нефтехимия, всего	16	7
В том числе:		
Нефтепереработка	14	7
Нефтехимия	2	—

Источник: ОАО "НК "Роснефть".

вые за последние годы проявились тенденции к снижению уровней добычи.

Наблюдаемый рост инвестиций в нефтедобычу сопровождается серьезным увеличением стоимости выполняемых работ и соответственно практически не приводит к существенному увеличению объемов бурения и числа вводимых новых объектов.

Отмеченные выше неблагоприятные тенденции в развитии нефтяной отрасли являются отражением общей для всего российского МСК проблемы несовершенства применяемых технологий и медленного технологического развития. Слабость отечественной технологической базы ведет к усилению зависимости МСК от импорта технологий и оборудования, а в конечном счете, к удорожанию добычи и переработки минерального сырья. На примере нефтяной отрасли видно, что в настоящее время из 50 базовых коммер-

чески доступных технологий добычи и переработки нефти только 18 являются отечественными (табл. 2).

Сегодня технологическое состояние МСК таково, что не позволяет начать освоение значительной части имеющихся геологических запасов полезных ископаемых с приемлемым уровнем рентабельности. Вследствие этого примерно половина разведанных запасов нефти в России фактически является забалансовой.

Говоря о проблемах МСК, нельзя не отметить технологическую отсталость (в сравнении с зарубежным уровнем) перерабатывающего сегмента, непосредственно связанного с добычей минерального сырья [4]. Яркий пример – ситуация, сложившаяся в отечественной нефтепереработке. В настоящее время большинство российских НПЗ характеризуются:

высокой степенью износа основных фондов (до 80 %) – за последние 20 лет не было построено ни одного нового крупного современного НПЗ (за исключением реконструкции ОАО "ТАИФ-НК");

использованием устаревших, энергоемких и экологически несовершенных технологий;

низкой долей углубляющих процессов (каталитического крекинга, гидрокрекинга, коксования) в технологической схеме переработки нефти;

низким уровнем конверсии нефтяного сырья в более ценные продукты переработки [5].

Вследствие названных выше причин реальная отдача от освоения имеющихся ресурсов недр (не столько с точки зрения прибыли компаний, сколько получаемых социально-экономических эффектов) сегодня существенно ниже потенциально возможной.

**Институциональные проблемы.** Реализация эффективных стратегий освоения минерально-сырьевого потенциала страны сталкивается с серьезными препятствиями, имеющими в основном институциональную природу (рис. 3). Главная проблема заключается в том, что государству пока не удалось сформулировать внятную позицию по отношению к МСК. Это обстоятельство значительно повышает рис-

Рис. 3. Институциональные барьеры в развитии МСК



ки осуществления инвестиций в крупные капиталоемкие проекты по освоению ресурсного потенциала, особенно в малообжитых и необустроенных районах, удаленных от сложившихся промышленных центров.

Освоение минерально-сырьевой базы — это прежде всего вопрос привлечения инвестиций и технологических инноваций. Однако современный инвестиционный климат в российской экономике во многом выглядит хуже даже по сравнению с тем, что существовал в начале и середине 1990-х гг. — на начальном этапе 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.

К настоящему времени 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. В результате "правила игры" стали более понятными и прозрачными, но и более консервативными:

государство усилило свое прямое участие в ключевых отраслях экономики через подконтрольные компании (такие как ОАО "Газпром", ОАО "НК "Роснефть", ОАО "Транснефть"), тем самым ясно высказывая свое недоверие частному бизнесу, для которого оказались фактически закрытыми обширные сферы деятельности, например строительство магистральных трубопроводов;

действующая в России унифицированная и весьма прозрачная система налогообложения имеет выраженный фискальный характер и не создает почти никаких стимулов для инновационной деятельности и осуществления инвестиций, особенно в крупные капиталоемкие проекты;

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;

в МСК доминирующее положение занимают крупные компании (в том числе с участием государства), а доля независимых малых и средних производителей с каждым годом неуклонно снижается, что ведет к усилению монопольных тенденций и подавлению конкуренции.

Перечисленные выше обстоятельства на практике создают целую систему антистимулов для осуществления инвестиций в развитие МСК. 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. Как следствие благие намерения государства по широкомасштабному освоению ресурсного потенциала страны приобретают сугубо декларативный характер, а в реальности все сводится к реализации считанного числа крупных инвестиционных проектов, связанных в основном с внешнеполитическими интересами (например строительство трубопроводной системы ВСТО и освоение нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии;

создание новых транспортных систем для экспорта газа в Европу).

Одну из главных угроз для эффективного освоения ресурсного потенциала и достижения целей социально-экономического характера, которую ни в коем случае нельзя недооценивать, представляет монополизация МСК. По большому счету видов полезных ископаемых, включая стратегические (природный газ, никель, алмазы, металлы платиновой группы), 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 МСК можно отнести процессы освоения едва ли не всех видов полезных ископаемых.

Монополизм в деятельности МСК 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 крупные российские 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, прежде всего в сфере геологоразведки и подготовки запасов.

Другим следствием монополизма является неэффективное использование имеющегося сырьевого потенциала. Когда небольшое число компаний контролируют весь сырьевой рынок страны и при этом им переданы практически все разведанные запасы, надеяться на инвестиции в развитие сырьевой базы не приходится. К тому же от 25 до 60 % распределенных запасов ключевых полезных ископаемых в России не осваивается, а лежит "мертвым грузом" на балансе крупных компаний. Нарастившая свою сырьевую обеспеченность, последние забываются не столько о развитии производства, сколько о повышении капитализации. При этом расширение сырьевых активов в значительной степени происходит за счет поглощения наиболее успешных независимых компаний, осуществляющих реальные инвестиции в разведку и освоение новых месторождений. Такая практика стала типичной, например, 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 МСК.

Доминирующее положение крупных компаний и "угнетение" малого и среднего бизнеса находятся в явном противоречии с национальными экономическими интересами и интересами отдельных регионов страны, которые нередко попадают в полную зависимость от одной компании-недро-

пользователя. Сложившаяся ситуация в большей степени характерна для колониального типа освоения минерально-сырьевой базы.

Институциональные барьеры в МСК усиливают действие неблагоприятных природно-геологических факторов. При этом объективная тенденция к удорожанию добычи полезных ископаемых приобретает характер эскалации издержек, что ведет к неприемлемому снижению социально-экономической эффективности освоения сырьевых ресурсов.

Например, в настоящее время добыча нефти в стране растет только в тех регионах, где предоставляются налоговые льготы, а ввод новых объектов становится предметом торга компаний с государством по поводу льгот и преференций. Вместе с тем в условиях отсутствия конкуренции государственные органы не имеют сколько-нибудь надежных механизмов контроля за уровнем издержек. Новые проекты всерьез не проверяются на предмет финансово-экономической эффективности. Как следствие обоснованность затрат в проектах, предоставляемых компаниями для получения налоговых льгот, оказывается под вопросом. Да и решения о налоговых льготах принимаются для крупных добывающих регионов в целом без учета дифференциации условий по отдельным месторождениям (не говоря уже об отдельных эксплуатируемых объектах – залежах, скважинах).

Общий вывод заключается в следующем: Россия по-прежнему располагает значительным потенциалом для дальнейшего эффективного развития МСК, однако с сегодняшними несовершенными механизмами государственного регулирования, технологиями и подходами к освоению ресурсов недр реализовать имеющийся потенциал в полной мере представляется невозможным.

### Регулирование МСК и рациональное освоение недр

Одна из основных задач системы государственного управления и регулирования в МСК – создание таких условий, которые способствовали бы повышению социально-экономических выгод освоения ресурсов недр. Обеспечить высокий уровень этих социально-экономических выгод можно только при наличии развитой системы институтов современного гражданского общества и эффективной специализированной системы государственного регулирования в МСК.

Рациональное освоение ресурсов недр с позиций общества предполагает соблюдение ряда положений, среди которых необходимо отметить следующие:

изъятие государством (как собственником недр) через систему специального налогообложения основной части доходов рентного характера (при этом для компаний-недропользователей обеспечивается приемлемый уровень рентабельности с учетом риска, а также применяемых организационных и технологических инноваций и сохраняются стимулы для инвестиций в геологоразведку, освоение месторождений, применение новых технологий);

обеспечение недропользователями ряда условий, к которым относятся: рациональный (максимальный технически и технологически возможный) уровень извлечения ресурсов недр. При этом важное значение имеют мониторинг и контроль процессов освоения недр, стимулирование при-

менения новых технологий, позволяющих сократить издержки и повысить уровень извлечения ресурсов недр;

высокий уровень занятости, выплата работникам компаний заработной платы, учитывающей условия освоения недр в конкретных регионах;

минимизация экологических издержек для общества при соблюдении экологических норм и правил, особенно важных для населения регионов, что потребует повышенных затрат со стороны компаний МСК на природоохранные мероприятия (в некоторых регионах эти нормы могут быть более жесткими, чем устанавливаемые на государственном уровне);

усиление государственного регулирования МСК, в том числе касающегося мониторинга и контроля процессов освоения недр, совершенствования существующих норм и правил освоения недр.

Система регулирования в МСК (система норм и правил) оказывает определяющее влияние на его функционирование и развитие, поведение компаний-недропользователей, которое в свою очередь имеет важнейшее значение для реализации социально-экономических выгод освоения недр для общества. Принципиально важно, что государство является собственником недр. Оно формирует нормы и правила освоения ресурсов, ведет мониторинг и осуществляет контроль поведения компаний-недропользователей [6].

### 1. Формирование "российской модели" управления ресурсами

Мировая практика свидетельствует, что эффективное развитие МСК имеет место только в случае высокой прозрачности компаний для государства и общества в целом. Такая прозрачность может достигаться разными способами:

с акцентом на формирование и развитие конкурентного рынка с большим числом крупных, средних и малых "игроков" (компаний МСК) при значительной регулирующей роли государства, в том числе органов власти регионального уровня, в управлении ресурсами недр (условно – "североамериканская модель");

с акцентом на значительную роль государства в структуре капитала компаний МСК и жестком регулировании (регламентации, мониторинге и контроле) процессов освоения недр (условно – "норвежская модель").

Формирование и развитие российской модели управления и регулирования МСК должно быть направлено на повышение прозрачности МСК и формирование конкурентной среды. Не обладая достоверной информацией об объектах регулирования, невозможно создать эффективную систему управления процессами освоения недр, отвечающую интересам общества.

Сегодня государство в России еще не стало эффективным регулятором, поскольку до сих пор, во-первых, не обладает достоверной информацией о процессах, происходящих в МСК, во-вторых, не может осуществлять эффективный мониторинг и контроль освоения недр, в-третьих, не обладает механизмами регулирования, способными вывести развитие МСК на целесообразную траекторию, отвечающую интересам всего общества.

Как следствие в развитии и функционировании МСК имеет место перекоп в пользу корпоративных интересов, которые тесно переплетаются с ведомственными бюрократическими интересами.

Таблица 3. Характеристика поведения компаний–недропользователей

Направление деятельности	Поведение компаний	
	При действующей системе регулирования МСК	При системе регулирования, направленной на повышение эффективности МСК
<i>Производственная сфера</i>		
Геологоразведка, воспроизводство минерально–сырьевой базы	Ориентация на доразведку уже разрабатываемых месторождений; "бумажный" прирост запасов, ориентированный на рост капитализации	Поиск и разведка запасов на новых участках недр и в перспективных районах за счет собственных и заемных средств
Освоение и разработка месторождений	Ориентация на интенсивную выработку лучших участков месторождений. Применение собственных оптимизированных требований и регламентов	Ориентация на повышение степени извлечения запасов за весь период разработки месторождений при выполнении требований рационального освоения недр
Экологическая политика	Минимизация издержек на экологические мероприятия	Выполнение норм и правил: государственных и корпоративных (более жестких) стандартов
<i>Финансово–экономическая сфера</i>		
"Управление" затратами со стороны компаний МСК	Получение компаниями МСК части рентных доходов на основе необоснованных затрат (через поставщиков товаров, услуг, оборудования)	Сокращение затрат как необходимая предпосылка устойчивых позиций компаний на рынках
Политика компаний МСК в вопросах налогообложения	Освоение новых объектов только при наличии льгот. Торг с государством: инвестиции в новые объекты в обмен на налоговые льготы или другие преференции	Налогообложение экономических результатов (чистого дохода) при адекватной системе государственного мониторинга и контроля, стимулирующее сокращение затрат, освоение новых объектов

тическими интересами отдельных органов управления, создавая почву для принятия неэффективных решений. В МСК России вплоть до настоящего времени не сформирована система регулирования, которая бы стимулировала недропользователей к функционированию и развитию в рамках рациональной траектории освоения ресурсов с позиций соблюдения интересов общества.

В процессе формирования общественно целесообразной модели управления ресурсами необходимо кардинальным образом изменить характер поведения горно-добывающих компаний (недропользователей), чтобы получение корпоративных выгод не противоречило социально-экономическим интересам страны (табл. 3).

В целом усиление норм и правил системы государственного регулирования должно быть направлено на повышение социально-экономических выгод от освоения недр для общества, на более полную реализацию государством своих прав собственности на недра.

## **2. Усиление роли государства как регулятора процесса освоения ресурсов недр**

*Совершенствование системы лицензирования.* В настоящее время участки недр передаются пользователям в основном по результатам аукционов преимущественно по совмещенным лицензиям (геологическое изучение, разведка и добыча) при высоких разовых платежах. Реальная конкуренция имеет место только на аукционах за право пользования перспективными участками недр с достоверно оцененными прогнозными ресурсами. Растет число несостоявшихся аукционов (главным образом по участкам недр с неясными перспективами). Лицензии на геологическое изучение предоставляются в ограниченном количестве\*.

В связи с этим необходимо:

1. Усилить контроль за соблюдением пользователями недр лицензионных соглашений, требований законодательства РФ, нормативно-правовых актов, норм и правил в сфе-

ре безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами.

2. Обеспечить возможности применения "заявительного" принципа для осуществления геолого-разведочных работ (ГРР).

3. Передать субъектам РФ часть полномочий по лицензированию геологического изучения участков недр.

4. Сформировать эффективную систему государственного контроля за проведением геолого-разведочных и добычных работ, выполнением условий лицензий и договоров на право пользования участками недр.

5. Разработать среднесрочные и долгосрочные индикативные программы проведения ГРР и лицензирования недр.

6. Разработать прозрачный порядок признания открытия месторождения, включающий гарантии бесконкурентной выдачи лицензии на добычу на объектах, открытых за счет средств недропользователя по лицензии на геологическое изучение недр.

7. Разработать порядок продления прав пользования недрами на поиски месторождений углеводородов для завершения поисковых и оценочных работ в условиях сложных горно-геологических и природно-географических условий.

8. Детализировать основания и механизмы прекращения, приостановления и ограничения прав пользования недрами.

*Техническое регулирование в недропользовании.* В настоящее время имеют место серьезные проблемы в сфере технического регулирования разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.

Эффективное техническое регулирование выполняет важную функцию "принудительного" повышения технического уровня проектов, реализуемых в МСК. В современных условиях у российского МСК нет стимулов и необходимости в опережающем или даже своевременном порядке применения новых технологий (применяются, как правило, фраг-

\* Материалы парламентских слушаний на тему: "Направления совершенствования государственной системы лицензирования пользования недрами". 2009, 3 ноября. – Государственная Дума РФ, Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии. – 2009.

менты современных технологий, обеспечивающие быструю отдачу вложенных средств).

Другая, не менее важная функция технического регулирования состоит в повышении степени обоснованности издержек на всех стадиях освоения минерально-сырьевой базы (от поисков и разведки и до реализации полученной продукции). Непрозрачность в сфере технического регулирования позволяет компаниям-недропользователям извлекать значительные доходы так называемого "квази рентного" характера.

*Система налогообложения: от валового дохода к экономическим результатам.* До настоящего времени для большинства видов полезных ископаемых налог на добычу не дифференцируется, что не стимулирует пользователей недр к вовлечению в эксплуатацию трудноизвлекаемых запасов, отходов горно-добывающих производств, месторождений с низким качеством запасов, а также объектов, находящихся в труднодоступных районах.

Развитие большинства отраслей МСК связано сегодня с необходимостью освоения новых районов. Для стимулирования ГРП и освоения ресурсов недр в новых районах, проведение работ в которых связано с повышенными рисками и затратами недропользователей, необходимо принятие следующих мер:

- отмена регулярных платежей за пользование недрами в целях поиска и оценки месторождений полезных ископаемых;

- обеспечение ускоренного погашения затрат на региональные и поисковые работы;

- совершенствование норм Налогового кодекса РФ, регулирующих вопросы учета (в целях налогообложения прибыли) расходов на освоение природных ресурсов;

- учет номинального уровня налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) при определении облагаемой базы налога на прибыль, а не реального (фактически уплачиваемого) НДПИ;

- использование инвестиционной льготы по налогу на прибыль при освоении ресурсов недр в новых районах;

- использование стимулирующих коэффициентов к НДПИ при освоении малых месторождений;

- разработка и применение налоговых стимулов для добычи полезных ископаемых из комплексных месторождений.

В долгосрочной перспективе необходимо перейти на налогообложение экономических результатов (чистого дохода), возникающих при добыче полезных ископаемых (прежде всего нефти и газа), в форме налога на дополнительный доход (НДД). Применение НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат.

По сравнению с НДПИ налогообложение чистого дохода является существенно более сложным с точки зрения налогового администрирования. Эффективная реализация этого подхода на практике требует решения ряда административных, методических и технических проблем, включая проблемы определения и применения для целей налогообложения рыночных цен на продукцию МСК и организации учета и контроля доходов и затрат применительно к отдельным месторождениям, а не к компании в целом. Необходимой предпосылкой для применения НДД является

эффективно функционирующая система контроля за трансфертным ценообразованием. С точки зрения интересов долгосрочного развития МСК такое усложнение налоговой системы (прежде всего в части администрирования) представляется вполне оправданным [7].

Процесс совершенствования налогообложения должен рассматриваться как важнейшая часть системы государственного регулирования МСК. Этот процесс должен происходить поэтапно, а каждый его шаг должен синхронизироваться с мероприятиями по реформированию других элементов системы регулирования.

### 3. Повышение уровня конкуренции в МСК

Повышение уровня конкуренции в МСК является одной из основных мер, которая призвана обеспечить рост конкурентоспособности российского МСК и предпосылки для роста социально-экономических выгод освоения недр для общества в целом.

В современных условиях в большинстве отраслей МСК доминируют несколько вертикально-интегрированных компаний (ВИК) – от 1 до 7-8 крупных компаний. Относительно небольшую долю в объеме производства обеспечивают малые и средние добывающие компании. Причем в российской практике большинство малых и средних компаний зависимы от крупных ВИК: контролируются либо через участие в акционерном капитале, либо через доступ к мощностям по переработке и инфраструктуре (например в газовой промышленности через доступ к газотранспортной системе). В этой ситуации инструментом дополнительного изъятия доходов "квази рентного" характера в пользу собственников (как правило, аффилированных с собственниками или высшими менеджерами ВИК) являются зависимые сервисные компании.

На практике сегодня наиболее реалистичным представляется начать формирование конкурентной среды именно с сервисного сектора, который выполняет заказы и оказывает услуги как для ВИК, так и для компаний малого и среднего горного бизнеса. Причем ценовые ориентиры сервисного сектора могут стать основой для "объективизации" издержек в рамках ВИК, повышения прозрачности функционирования и развития компаний МСК. Рынки подрядных и сервисных работ крупных российских ВИК не могут и не должны находиться вне сферы государственного регулирования и контроля. Именно такой подход позволил, например, Норвегии в 1970-1990-х гг. (несмотря на протесты со стороны Евросоюза) сформировать эффективный сервисный сектор и обеспечить устойчивый тренд снижения темпов роста издержек (при ухудшении условий освоения и разработки как разрабатываемых, так и новых месторождений).

Также представляется целесообразной реализация крупных проектов ВИК на принципах совместного проектного финансирования с выделением соответствующих организационных структур. В определенном смысле – это развитие того подхода, который реализован в рамках соглашения о разделе продукции, т.е. участие в реализации проекта нескольких компаний в качестве соинвесторов и выполнение собственно проекта компанией-оператором. Принципиально важно, что такой подход будет способствовать повышению прозрачности ВИК в МСК (для этого также тре-

буется введение определенных форм внутреннего аудита и управления такими проектами).

#### **4. Необходимость инновационного развития МСК**

В МСК России в настоящее время наблюдается дефицит новых отечественных технологий. Разработка и использование новых технологий в современных условиях становятся жизненно необходимыми для целого ряда отраслей МСК. Например, в нефтегазовом секторе без этого невозможно освоение ресурсов углеводородов практически всех новых перспективных территорий – шельфа и Восточной Сибири, а также глубоких горизонтов Западной Сибири.

В настоящее время технологическое инновационное развитие российского МСК происходит во многом благодаря использованию иностранных технологий и опыта, при этом преимущественно реализуется модель псевдоинновационного развития по схеме: "российские ресурсы недр + отечественный капитал + иностранные технологии".

Эта модель далеко не в полной мере отвечает интересам России. Но даже такой путь имеет преимущества по сравнению с инерционным развитием. Технологическое обновление МСК способствует повышению его конкурентоспособности и сокращению издержек. Соответственно в рамках национальной экономики расширяются инвестиционные возможности, которые следует использовать прежде всего для развития высокотехнологичных отраслей. В любом случае имеют место косвенные эффекты, стимулирующие экономический и технологический рост.

Для России крайне актуальным является переход к новой модели развития, в основе которой лежит схема: "российские ресурсы и технологии + иностранные технологии и иностранный капитал + доступ к новым ресурсам и рынкам". Важные особенности применения современных технологий – организационно-экономические рамки и формы применения. Например, Бразилия резко повысила эффективность компании Petrobras именно за счет привлечения иностранных партнеров и их новых технологий. Нельзя признать правильной практику "выталкивания" иностранных компаний из России – в определенной доле присутствие иностранных компаний важно с точки зрения повышения эффективности МСК в целом. Негативными примерами являются снижение доли участия иностранных компаний в проектах по освоению ресурсов недр на шельфе Сахалина, а также окончательная трансформация ОАО "НК "ЛУКОЙЛ" в частную отечественную компанию.

Добиться результатов, сопоставимых с бразильскими, можно только при условии проведения разумной и эффективной политики со стороны государства и в вопросах недоропользования, и во внешнеэкономической сфере.

#### **5. Влияние МСК на развитие других секторов экономики**

Результаты деятельности МСК влияют и будут в дальнейшем влиять на развитие других секторов экономики:

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

путем ценового субсидирования других отраслей (например через низкие цены на газ), что создает предпосыл-

ки для поддержания и повышения конкурентоспособности отраслей-потребителей, в данном случае потребителей газа (например газохимии и производства удобрений);

через мультипликативные эффекты (спрос на продукцию смежных отраслей, прежде всего высокотехнологичную и наукоемкую).

Деятельность МСК является одним из естественных конкурентных преимуществ в России, и вывод из него средств на различные престижные (с непонятной отдачей) проекты снижает степень его устойчивости в будущем. Остро необходима взвешенная политика по встраиванию результатов деятельности МСК в решение экономических и социальных проблем России. К числу таких проблем можно отнести:

создание условий для развития других секторов экономики (в рамках процесса повышения прозрачности деятельности МСК и стабилизации уровня налоговых поступлений в бюджеты различных уровней);

повышение стабильности выполнения социальных обязательств (например, гарантии пенсионных выплат);

развертывание процесса модернизации и реструктуризации экономики страны (за счет формирования современной научно-технической политики – не только освоение космоса, но и освоение шельфа и глубоких залежей может существенно увеличить спрос на новые технологии и новые материалы).

#### **"Дорожная карта" преобразований в МСК**

Учитывая современное фактическое положение дел в МСК (а также его роль в российской и мировой экономике), представляется целесообразным акцентировать внимание на следующих шагах и направлениях институциональных преобразований (фактически речь идет о создании "российской модели" управления ресурсами недр):

формировании и развитии конкурентного сервисного сектора, что будет способствовать повышению прозрачности в деятельности компаний МСК, "объективизации" и снижению их издержек (табл. 4);

формировании, стимулировании и поддержке (защита от поглощения, обеспечение преференций) компаний малого и среднего бизнеса в геологоразведке и добыче минерального сырья;

реализации новой схемы инновационного развития МСК – "российские ресурсы и технологии + иностранный капитал и доступ к новым зарубежным рынкам";

реализации новых крупных проектов ВИК на основе прозрачного проектного финансирования дочерних (совместных) организационных структур;

реорганизации крупных компаний с государственным участием путем выделения из их состава активов и направлений деятельности, не позволяющих им реализовать свои конкурентные преимущества (основанные на получении эффекта экономии масштаба).

В целом динамика преобразований по различным аспектам развития МСК России (регулирование, технологическое развитие, конкурентная среда) могут быть представлены в виде "дорожной карты" (рис. 4).

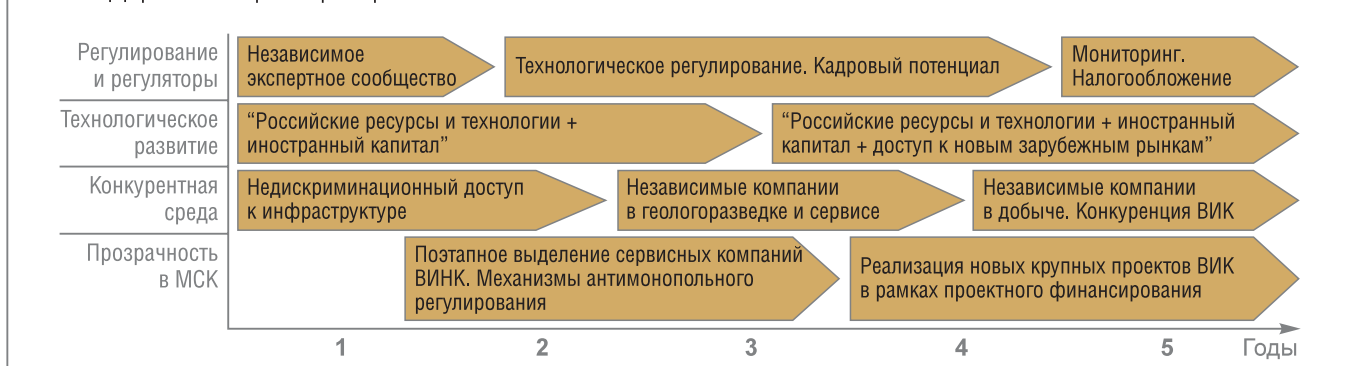
Важно отметить, что предлагаемые шаги и меры не связаны с ослаблением крупных ВИК. Эти компании должны остаться (во всяком случае, в обозримой перспективе)



Таблица 4. Этапы формирования общественно-эффективной системы развития МСК

Направление	Содержание этапов	
	Этап 1	Этап 2
Повышение "прозрачности" деятельности МСК	Позапное выделение сервисных предприятий из состава ВИК. Механизмы антимонопольного регулирования	Реализация новых крупных проектов совместными усилиями ВИК в рамках проектного финансирования
Формирование конкурентной среды	Недискриминационный доступ к инфраструктуре. Развитие малых и средних горных компаний в геологоразведке. Развитие сервисного сектора	Развитие малых и средних горных компаний в добыче минерального сырья. Создание конкурентной среды в деятельности ВИК
Технологическое развитие по инновационному пути	Развитие по схеме: "российские ресурсы и технологии + иностранный капитал"	Развитие по схеме: "российские ресурсы и технологии + иностранный капитал и доступ к новым зарубежным рынкам"
Совершенствование системы регулирования	Развитие кадрового потенциала регуляторов. Формирование независимого экспертного сообщества. Формирование системы технического регулирования	Усиление системы мониторинга и контроля процессов освоения недр. Налогообложение экономических результатов

Рис. 4. "Дорожная карта" преобразований в МСК



основой МСК России, сильными "игроками" на внешних рынках, которые обеспечивают корпоративные и государственные интересы за рубежом. При этом отмеченные выше шаги будут способствовать укреплению и крупным ВИК: через сокращение издержек и повышение их конкурентоспособности.

\* \* \*

На основании вышеизложенного можно сформулировать следующие основные выводы.

1. Россия располагает значительным потенциалом для дальнейшего эффективного развития МСК, однако с сегодняшними несовершенными механизмами государственного регулирования, технологиями и подходами к освоению сырьевых ресурсов реализовать имеющийся потенциал в полной мере представляется невозможным.

2. Реализация эффективных стратегий по освоению минерально-сырьевого потенциала страны сталкивается с серьезными препятствиями, имеющими в основном институциональную природу. Главная проблема заключается в том, что государству пока не удалось сформулировать внятную позицию по отношению к МСК.

3. Одну из главных угроз для эффективного освоения ресурсного потенциала и для достижения целей социально-экономического характера представляет монополизация МСК.

4. Обеспечить высокий уровень социально-экономических выгод от освоения недр можно только при наличии раз-

витой системы институтов современного гражданского общества и эффективной специализированной системы государственного регулирования в МСК.

5. Формирование и развитие российской модели управления и регулирования МСК должно быть направлено на повышение прозрачности деятельности МСК и формирование конкурентной среды. Не обладая достоверной информацией об объектах регулирования, невозможно создать эффективную систему управления процессами освоения недр, отвечающую интересам общества.

#### Литература

1. *Мастепанов А.М.* Топливо-энергетический комплекс России на рубеже веков – состояние, проблемы и перспективы развития / Справочно-аналитический сборник в двух томах. – Т. 1. – 480 с.; т. 2. – 472 с. – М.: Изд-во ИАЦ "Энергия", 2009.

2. *Трутнев Ю.П.* О повышении эффективности освоения углеводородных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2006. – Спецвыпуск "Минеральные ресурсы российского шельфа".

3. *Крюков В.А.* Как потушить факелы на российских нефтепромыслах: институциональный анализ условий комплексного использования углеводородов (на примере попутного нефтяного газа) / В.А.Крюков, В.Ю.Силкин, А.Н.Токарев, В.В.Шмат // Отв. ред. В.В.Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2008. – 340 с.

4. Крюков В.А. Управление процессом формирования ценности потока углеводородов (на примере перспектив использования газовых ресурсов Восточной Сибири) / В.А.Крюков, А.Е.Севастьянова, В.Ю.Силкин, А.Н.Токарев, В.В.Шмат // Отв. ред. В.В.Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2011. – 359 с.

5. Бушуев В.В. Нефтяная промышленность России – сценарии сбалансированного развития / В.В.Бушуев, В.А.Крюков, В.В.Саенко, В.Ю.Силкин, А.Н.Токарев, Ю.К.Шафраник, В.В.Шмат // Ин-т энергетич. стратегии. – М.: ИАЦ Энергия, 2010. – 159 с.

6. Крюков В.А. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценка) / В.А.Крюков, А.Н.Токарев // Отв. ред. В.В.Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Наука-Центр, 2007. – 588 с.

7. Крюков В.А. Подходы к дифференциации налогообложения в газовой промышленности / В.А.Крюков, В.Ю.Сил-

кин, А.Н.Токарев, В.В.Шмат // ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Сова, 2006. – 169 с.

© Коллектив авторов, 2011

Крюков Валерий Анатольевич,  
заместитель директора,  
доктор экономических наук, профессор,  
руководитель Центра ресурсной экономики ИЭОПП,

Силкин Владислав Юрьевич,  
старший научный сотрудник,  
кандидат экономических наук,

Токарев Анатолий Николаевич,  
ведущий научный сотрудник,  
доктор экономических наук,

Шмат Владимир Витальевич,  
ведущий научный сотрудник,  
кандидат экономических наук,  
petroleum.IEIE@gmail.com

## THE MINERAL RESOURCE COMPLEX OF RUSSIA: REALIZATION OF ADVANTAGES AND POTENTIALITIES

V.A. Kryukov, V.Y. Silkin, A.N. Tokarev, V.V. Shmat (Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk)

The role of the mineral resource complex (MRC) in Russia's economy is discussed. Internal challenges and external barriers to the development of the MRC are analyzed. Recommendations are given on the improvement of the MRC management system aimed at the rational use of mineral resources and to better serve public interests. A roadmap for institutional reforms in the MRC is proposed.

**Key words:** mineral resources; social value; resource management system; oil production.

17-19 апреля 2012

Новосибирск

# Интерэкспо

# Гео-Сибирь



Генеральный спонсор



Официальный спонсор

Информационные партнеры



Официальная поддержка



Организаторы:

Сибирская Государственная  
Геодезическая Академия  
тел: 383/ 343-39-37  
факс: 383/344-30-60  
v.seredovich@list.ru



www.sgga.ru

Выставочный оператор  
ООО "ИнтерГео-Сибирь"  
тел: 383/319-45-45  
nenasheva@itcsib.ru  
www.inter-geosiberia.ru

