

Приоритеты развития и инвестиционная политика минерально-сырьевого комплекса России

Ю.К. Шафраник, председатель Высшего горного совета России, Председатель совета Союза нефтегазопромышленников, председатель Комитета ТПП по энергетической стратегии и развитию ТЭК

Актуальность этой темы определяется тем, что стратегия средне- и долгосрочного развития минерально-сырьевого комплекса (МСК) России – важнейшей составляющей части экономики, сдерживается нерешенностью целого ряда проблем, которые уже в ближайшие годы могут стать серьезной угрозой социально-экономическому развитию страны. В числе этих проблем:

- дефицит инвестиционных ресурсов;
- ухудшение состояния минерально-сырьевой базы;
- несовершенство системы государственного регулирования и управления деятельностью компаний сырьевого сектора;
- старение основных производственных фондов;
- низкая эффективность разработки минерально-сырьевых ресурсов;
- структурные диспропорции в комплексе и высокая монополизация сырьевого рынка;
- отсутствие крупных проектов.

Необходимость долгосрочного обеспечения устойчивости темпов роста экономики России сырьевыми и валютно-финансовыми ресурсами предъявляет дополнительные требования к перспективному развитию МСК, как в части выявления и обоснования основных факторов, определяющих это развитие, так и в плане выхода на новые районы добычи минерально-сырьевых ресурсов.

Анализ основных факторов, определяющих перспективы развития МСК России в современных условиях, позволили прийти к выводу, что МСК России стоит на пороге больших и серьезных перемен, хотя благоприятная ценовая конъюнктура внешних рынков в сочетании с позитивными внутренними факторами развития экономики создали определенную иллюзию того, что основные проблемы комплекса уже решены и в условиях сохранения высоких цен на широкую номенклатуру сырья можно рассчитывать на дальнейшее его поступательное развитие. Однако, уже в ближайшей перспективе, развитие МСК будет определяться не столько уровнем мировых цен на сырьевые ресурсы, сколько решением таких основных проблем, как совершенствование недропользования и расширение ресурсной базы отрасли; структура комплекса и демонополизация внутреннего сырьевого рынка; рост инвестиций и реализация новых проектов.

Изучение состояния и проблем МСК России на рубеже XX и XXI веков свидетельствует, что комплекс характеризуется все менее и менее благоприятными условиями для своего поступательного развития. Прежде всего, это резкое ухудшение состояния сырьевой базы отрасли как в количественном (долговременное устойчивое превышение уровня добычи над воспроизводством запасов), так и в качественном



(рост доли трудно извлекаемых запасов) отношениях. Другая причина – падение инвестиций на воспроизводство минерально-сырьевой базы в целом.

В 1990-е гг. прогрессирующее истощение невозобновляемых по своей природе сырьевых ресурсов и падение эффективности вложений в геологоразведочные работы (ГРР) наложились на резкое сокращение инвестиций, в том числе и в ГРР. Действие этих двух указанных тенденций и привело к тому, что с конца 1980-х гг. и до середины 1990-х гг., а по некоторым типам сырьевых ресурсов и до конца 1990-х гг., происходило устойчивое падение добычи сырья, сменившееся с середины 1990-х гг. ее неустойчивой стабилизацией.

И только в конце 1990-х гг. ситуация с добычей сырьевых ресурсов в России и в ЮФО стала выправляться. Причем, решающее значение на рост добычи сырьевых ресурсов оказала чрезвычайно благоприятная для экспортеров конъюнктура мировых сырьевых рынков.

В то же время, этот рост добычи и повышение эффективности отрасли в последние годы происходят, в основном, на действующих и открытых ранее месторождениях, на созданной инфраструктуре, поэтому и потребность в инвестициях для этого роста была достаточно низкой. При этом, большинство компаний наращивают добычу минерального сырья преимущественно за счет восстановления производственно-технического потенциала ранее введенных месторождений в ранее освоенных районах. Именно такой под-

ход позволил российским компаниям МСК добиться низких издержек в добыче ресурсов и обеспечить тем самым экономическую основу получения ими высокой прибыли. Рост инвестиций в отрасли в 1999–2003 гг. привёл к снижению степени изношенности основных производственных фондов предприятий МСК.

Отмеченный выше рост добычи минерально-сырьевых ресурсов происходит в условиях отмеченного выше «продания» ресурсной базы: приросты запасов сырья ресурсов не компенсируют их текущую добычу, уменьшаются размеры открываемых месторождений не только в освоенных регионах, но и на новых перспективных площадях. Основные приросты запасов были получены, в основном, за счет доразведки ранее открытых залежей, а также перевода запасов из предварительно оцененных в разведанные. Все это позволяет сделать вывод, что сложившийся рыночный механизм ведения хозяйства без осуществления мер государственного регулирования сферы недропользования не обеспечивает комплексности решения стратегических задач использования минерально-сырьевой базы.

Top Priorities of the Development and the Investment Strategy for the Russian Mineral Mining Sector

by Yu.K. Shafranik

The article discusses some problems, which may present a serious risk for the country's social and economic development in the near-forthcoming years. Opportunities of the Russian mineral mining sector development are described. The author emphasizes the idea that the mineral mining sector development will depend, first of all, on its capacity to meet the current and future challenges, on the improvement of the country's mineral wealth management and further growth of mineral reserves and resource of the sector, perfection of its structure and deregulation of the domestic mineral market, growth of investments and implementation of new projects, rather than on mineral price trends. The article considers the ways of meeting the above challenges, presents a retrospective analysis of the development of successfully operating mineral industries, emphasizes the importance of prospecting and exploration for mineral industries, analyzes the efficiency of the sector and the factors that have given rise to negative trends in the Russian mineral mining sector development. The author points out the principal areas of concern in the mineral mining sector. The article also shows low efficiency of the government in the country's mineral wealth management and proposes some measures aimed at the enhancement of its importance by facilitating innovation activities in the mineral mining sector.

The article explains the main points of three areas for innovation activities as a system of government measures providing through the development of the mineral mining sector for the revival of the allied industries with the transition to high-tech patterns of the development. The strategy of the mineral mining sector development should reasonably encourage the involvement of the Russian business community in the formation of the "Global Mineral Area" by way of its transnational diversification.

The article formulates the main points of the reasonable strategy for the Russian mineral sector long-term development. A new development model (paradigm) is proposed for the mineral mining sector based on the philosophy of using foreign investments for the development of the Russian mineral resources, technologies, equipment, maintenance services and job opportunities. The author points out the sector needs in the development of new machinery and equipment, proposes the ways of arranging the manufacture at the operating domestic facilities, as well as measures encouraging the investors to channel their funds in the national machinery manufacture. One of the top priorities faced by the sector is emphasized, namely, the energy-efficient development of the Southern Federal Area of the Russian Federation.

За годы реформ в МСК России проведены серьезные структурные преобразования, которые позволили обеспечить определенную стабильность и устойчивость в развитии не только самого комплекса, но и целого ряда сопряжённых отраслей промышленности, а также социальную стабильность в обществе. Однако эти преобразования не ликвидировали основную тенденцию развития МСК – растущий монополизм сырьевых компаний на внутреннем рынке страны.

Процесс этот был запущен залоговыми аукционами середины 1990-х гг., но не прекратился и до последнего времени. Таким образом, отрасль ушла от государственного монополизма, проведя реструктуризацию МСК, но пришли не к конкурентному рынку, а к монополизму крупных (частно-олигархических) компаний МСК.

Выделяется две группы причин негативных тенденций в развитии МСК России на современном этапе:

- *объективные*, характеризующиеся истощением недр, неблагоприятным географическим расположением ряда наших основных месторождений минерально-сырьевых ресурсов, сложными горно-геологическими условиями их залегания и т.п. В результате – высокие издержки их освоения;
- *субъективные*, заключающиеся в отсутствии эффективного государственного участия в регулировании и управлении собственностью, в формировании инвестиционного климата, в регулировании процессов недрользования в целом.

Отсюда, следует вывод МСК — важнейшая бюджетообразующая отрасль – находится в неустойчивом состоянии, во многом базирующемся на действии конъюнктурных, а не долговременных факторах, которое может нарушить, как гарантированные поставки сырьевых ресурсов, так и стабильные поступления средств в консолидированный бюджет Российской Федерации и региональные бюджеты, что угрожает экономической безопасности страны.

Можно выделить основные направления, по которым необходимо искать решение этих проблем: дальнейшее совершенствование правил недропользования; упорядочение межкорпоративных отношений; активизация диалога между регионами и крупными компаниями; повышение конкурентоспособности минерально-сырьевого сектора экономики; формирование более совершенной налоговой системы.

Анализ становления и функционирования системы недропользования в России дает возможность выявить основные нерешенные тенденции формирования управленческих отношений, возникающих между государством и компаниями МСК, и соответствующих хозяйственных механизмов в этой системе, а также прогнозировать, что в предстоящие годы приоритетными направлениями развития этой системы станут лицензии, концессии, переход на рентные принципы налогообложения (налогообложение на добавленный чистый доход).

По нашему мнению основные проблемные аспекты управленческих отношений, возникающие в настоящее время между государством (на уровне его округов и регионов) и минерально-сырьевым бизнесом, могут быть разрешены на основе:

- формирования эффективной бизнес-ориентированной среды на региональном уровне, с использованием таких рычагов, как лицензионная, налоговая и инновационная политика для компаний МСК, работающих на территории;
- создания благоприятных экономических условий для становления и развития малых и средних регионально-ориентированных компаний, предметом деятельности которых должны стать малые и сложные месторождения ми-



нерального сырья;

- координации усилий центра и регионов и обеспечение их лучшего взаимодействия с минерально-сырьевым бизнесом в целях решения социально-экономических проблем территорий.

Анализ роли государства в МСК страны и ее эволюции в последние 15 лет показывает, что система органов государственного управления и регулирования в России в сфере недропользования остается в целом малоэффективна, внутренне противоречива и слишком переусложнена.

В этой связи, повышение действенности системы государственного управления и регулирования в сфере недропользования может быть достигнуто, с одной стороны, концентрацией разнообразных функций в меньшем числе ведомств на федеральном уровне, а с другой – формированием системы федеральных агентств по минеральным ресурсам на региональном уровне. Именно на этом уровне должны быть заложены непротиворечивые решения, учитывающие территориальные особенности, позиции игроков сырьевого рынка и стратегические задачи социально-экономического развития страны в целом. Задача предлагаемых федеральных агентств на территории – согласовать корпоративные интересы и государственные программы и стратегии.

Главные приоритеты развития минерально-сырьевого сектора, отличающиеся усилением инновационной составляющей каждого из них, включают следующее:

- доминантным фактором устойчивости долгосрочного развития минерально-сырьевого сектора при сложившихся в нём тенденциях является опережающее (по сравнению с темпами добычи) развитие ресурсной базы за счет вовлечения в оборот новых месторождений, освоение ранее нерентабельных (забалансовых) месторождений, уточнение запасов разрабатываемых месторождений;
- внедрение инновационных технологий добычи минеральных ресурсов, предполагающие их концентрацию на критически важных направлениях разработки месторождений.

Причем, инновации рассматриваются не в аспекте внедрения чего-то нового (оборудования и технологий), а как комплекс государственных мер, позволяющих через МСК оживлять и поднимать смежные отрасли, переходить на наукоемкий путь развития.

Инновационная деятельность как фактор расширения ресурсной базы минерально-сырьевой отрасли действует сразу по трем направлениям:

- дает возможность открыть и вовлечь в хозяйственный оборот новые (ранее неоткрытые) месторождения;

- обеспечивает эффективное освоение ранее нерентабельных (забалансовых) месторождений;
- позволяет увеличивать извлекаемый потенциал разрабатываемых месторождений за счет переоценки величины их запасов.

Первое направление приобретает особое значение для новых, перспективных минерально-сырьевых провинций.

Второе и третье направления особо ценны для старых минерально-сырьевых провинций, уже освоенных и обустроенных, имеющих сложившуюся производственную, транспортную и социально-бытовую инфраструктуру. Эти направления дают возможность продлить активную жизнь таких провинций на многие годы и даже десятилетия.

По нашей оценке, за счет такого фактора, как инновационная деятельность промышленные запасы сырьевых ресурсов в ряде регионов могли бы быть приращены не менее чем на 20–30% уже в ближайшие 7–10 лет. Таким образом, сложившееся отставание в развитии (воспроизводстве) минерально-сырьевой базы, которое наблюдается в стране с 1994 г., возможно преодолеть не за счет простого наращивания геологоразведочных работ (что и трудно, и малоэффективно), а за счет имеющихся возможностей инновационной деятельности.

Для закрепления этого перелома необходим переход от концепции внедрения достижений инновационной деятельности к системной научно-технологической политике внедрения инноваций в деятельность компаний МСК (как совокупности технологических и управленческих новаций), направленных не только на получение коммерческого эффекта, но и на обеспечение оптимального баланса воспроизводства и добычи сырьевых ресурсов в интересах не только настоящего, но и будущих поколений.

Стратегия развития МСК должна предусматривать более активное участие российского бизнеса в формировании глобального «минерально-сырьевого пространства» путем его транснациональной диверсификации. Это положение, прежде всего, относится к инвестициям сырьевых компаний в покупку профильных активов в странах ближнего и дальнего зарубежья, что обеспечивает не только выход на внутренние рынки этих стран, минуя многочисленных посредников, но и высокую окупаемость инвестиций.

У сырьевых компаний России объективно нет другой стратегии, кроме как инвестировать в Азербайджан, Туркмению, Казахстан, Узбекистан и минимум до 30% сырьевых ресурсов этих стран иметь под влиянием или управлением. Это



реально возможно и отвечает интересам и России, и самих этих стран. Другая основная задача для российских компаний – выйти на внутренние рынки Европы, минуя посредников, приобретая перерабатывающие предприятия и сбытовые компании. Это даст российским компаниям гарантированный сбыт, гарантированный доход, в меньшей степени зависящий от мировой экономической конъюнктуры, а для России – стабильность валютного курса и наполняемость бюджета.

Россия – великая сырьевая держава, но великой экономической державой она станет лишь тогда, когда основная часть добываемых сырьевых ресурсов будет использоваться внутри страны. Переход к устойчиво высоким темпам экономического роста уже в среднесрочной перспективе неизбежно потребует изменения пропорций между экспортом и внутренним потреблением минерально-сырьевых ресурсов в пользу последнего. Поэтому:

- развитие МСК России должно переориентироваться на внутренний рынок;
- стратегическое направление развития – создание в рамках компаний МСК мощных производств по переработке сырья;
- экспортная составляющая минерально-сырьевой отрасли должна быть тесно увязана с экспансией отечественных компаний МСК на зарубежные рынки, и дополняться контролем сырьевых ресурсов в третьих странах.

Необходимо принять новую парадигму развития МСК, которая должна прийти на смену нынешней, суть которой состоит в постепенном переходе от нынешней модели развития (российские ресурсы, российский капитал + иностранные технологии, специалисты, оборудование, сервис) к новой (российские ресурсы, технологии, оборудование, сервис, специалисты + иностранный капитал).

Содержание новой парадигмы, состоит в том, чтобы российские ресурсы, технологии, оборудование, сервис и специалисты работали, используя иностранный капитал. На реализацию этой парадигмы должны быть направлены усилия как самого бизнеса МСК, так и властных структур, формирующих институциональную структуру комплекса и «правила игры» на рынке.

Реализация этой парадигмы (новой модели развития МСК) позволит запустить новые «масштабные» проекты в отрасли. Необходимо заметить, что важная принципиальная черта проектов в новых районах – невозможность решения проблемы только в рамках подходов, ориентированных на чистую коммерческую эффективность проектов по освоению месторождений сырья. Анализ опыта реализации новых сырьевых проектов в других регионах мира показывает, что ни один из таких проектов не рассматривается и не реализуется в отрыве от решения социально-экономических проблем развития территории, что успешное освоение новых месторождений минерально-сырьевых ресурсов основывается на программном принципе, а также на активном участии государства (как на федеральном, так и на региональном уровнях). Помимо чисто программных элементов это предполагает и создание организационных структур, обеспечивающих реализацию проекта – компаний операторов



ров (в российском законодательстве о недропользовании возможность создания таких компаний пока только декларируется), а также создание системы государственного мониторинга реализации подобных проектов.

Освоение новых сырьевых регионов, потребует принципиально новых технологий поиска, разведки, добычи и транспортировки сырья, новых видов машин и оборудования. Для освоения их производства на отечественных предприятиях необходимы активная национальная инновационная политика, государственная система научно-технической информации и налоговые преференции инвесторам, вкладывающим свои средства в развитие отечественного машиностроения. Без этого при вступлении в ВТО отечественные предприятия, выпускающие оборудование для МСК, станут неконкурентоспособными, а освоение новых сырьевых регионов будет полностью зависеть от импорта, что несёт значительные риски в плане обеспечения экономической безопасности страны.

Огромное значение сегодня для России имеют проблемы социально-экономического развития Востока и Юга страны.

Юг России должен превратиться из территории значительного риска для страны в территорию опережающего роста. России пора на юге сделать крупную ставку, чётко сформулировать проект национального масштаба, рассчитанный на долгосрочное развитие этого региона.

Однако, однозначно можно утверждать, что одной из первоочередных задач является решение проблемы энергоэффективного развития ЮФО.

В целом по ЮФО необходима разработка специальной региональной энергетической программы освоения новых ресурсов и их рационального использования с решением задач обеспечения энергетической безопасности и энергоэффективности экономики ЮФО.

Только принятие ускоренной программы энергетического развития округа позволит привлечь в регион необходимые инвестиции как для самого ТЭК, так и через его заказы в смежные отрасли экономики, вывода ЮФО по темпам развития на общероссийский уровень. Достаточный уровень ВРП позволит не за счёт дотаций, а за счёт самообеспечения решать вопросы занятости, развития и социального самочувствия населения округа. ■