

# Как повысить региональные эффекты от ресурсных проектов<sup>1</sup>

**А.В. УСС**, доктор юридических наук,  
губернатор Красноярского края, Красноярск

**В.А. КРЮКОВ**, доктор экономических наук, академик РАН,  
E-mail: kryukov@ieie.nsc.ru; ORCID: 0000-0002-7315-6044

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

**В.И. НЕФЁДКИН**, кандидат экономических наук  
E-mail: nefedkin@ieie.nsc.ru; ORCID: 0000-0003-2195-6127

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,  
Новосибирск

**А.К. КРИВОРОТОВ**, кандидат экономических наук  
E-mail: krivorotov@starlink.ru; ORCID: 0000-0001-8983-5378

Одинцовский филиал Московского государственного института  
международных отношений МИД РФ, Московская область

**Аннотация.** Традиционный подход к освоению природных ресурсов азиатских регионов РФ, основанный на создании крупных производственно-транспортных комбинатов (отраслевых анклавов), не отвечает требованиям современной модели социально-экономического развития. Административно-правовое регулирование отношений между недропользователями и государством и практика предоставления налоговых льгот отдельным инвесторам не создают достаточных стимулов для участия добывающих корпораций в развитии экономики и социальной сферы регионов присутствия. Для реализации крупномасштабных проектов по освоению ресурсов Енисейской Сибири предлагается иной подход, основанный на преимущественном использовании гражданско-правовых отношений и, прежде всего, многосторонних концессий для формирования долгосрочных устойчивых связей между ключевыми участниками проектов. Применение данного подхода будет, по мнению авторов, способствовать гармонизации интересов главных бенефициаров ресурсных проектов и станет драйвером устойчивого развития регионов, вовлеченных в их реализацию.

**Ключевые слова:** Енисейская Сибирь; отношения «государство-инвестор»; природопользование; региональные эффекты; гражданско-правовое регулирование; концессии

## Россия в контексте современной модели социально-экономического развития

Российское государство на протяжении почти тридцати лет находится в поисках эффективной модели социально-экономического

---

<sup>1</sup> Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН. Проект 5.6.3.2. (0260-2021-0004). Ресурсные территории Востока России и Арктической зоны: особенности процессов взаимодействия и обеспечения связанности региональных экономик в условиях современных научно-технологических и социальных вызовов.

развития, отвечающей вызовам современного глобализованного мира и одновременно нацеленной на обеспечение условий для достойной жизнедеятельности ныне живущих и будущих поколений россиян. Последнее подразумевает не только достойный уровень доходов и удовлетворения потребностей, но и комфортную и безопасную среду проживания, возможность реализации созидательных планов и творческих идей для всех граждан, в какой бы части страны они ни находились.

Именно в таком русле даны определенные в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 01.03.2018 г.<sup>2</sup> цели и приоритеты социально-экономического развития, на реализацию которых направлен обширный пакет документов и мер, в том числе: План реализации целей социально-экономического развития, комплекс мер по развитию системы стратегического планирования и управления социально-экономическими процессами, Программа по развитию инфраструктуры на обширной территории страны, документы долгосрочного характера по развитию Дальнего Востока и Арктической зоны РФ. Все они нацелены на создание условий и новых подходов к решению проблем и вопросов, имеющих стратегический характер.

Важно, что данные документы содержат не только формулировки целей и описание инструментов их реализации (таких как система национальных проектов), в них делается акцент на обеспечении сбалансированности и взаимосвязанности предлагаемых мер. В числе основных определены, с одной стороны, меры по повышению привлекательности участия бизнеса в реализации целевых ориентиров, с другой – меры и формы прямого участия государства. В первом случае речь идет о различных инструментах стимулирования (как правило, налогового) инвестиционных процессов, во втором – о прямом участии государства в финансировании и поддержке проектов через систему госзаказа и капитальных грантов, предоставление госгарантий при использовании тех или иных финансовых инструментов.

Нам представляется, что описанный выше подход вполне отвечает духу времени и той эколого-социально-экономической направленности процессов развития, которая все в большей степени выходит на первый план в странах с развитой экономикой.

---

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902> (дата обращения: 10.01.2022).

Вместе с тем, представляется, что цели, подходы, шаги и меры, предпринимаемые на уровне экономики в целом, а также в пределах отдельных (прежде всего, так называемых геостратегических) территорий, не в полной мере отражают и учитывают особенности нашей обширной страны. Практическая реализация стратегических установок, выбор конкретных проектов и способов их реализации предполагают учет специфики территорий, на которые прямо и опосредованно будут влиять эти проекты, возникающих в связи с этим возможностей и рисков.

Первая особенность – это то колоссальное пространство, на котором необходимо проводить преобразования и достигать заявленных целей развития. Территории России сильно различаются по природным условиям и своему социально-экономическому потенциалу. Есть самодостаточные регионы (прежде всего, с точки зрения собственных бюджетных доходов), но есть и такие, текущие финансово-экономические возможности которых не позволяют надеяться на решение задач развития.

Вторая особенность – это организационно-структурные рамки функционирования и развития российской экономики. Как отмечено в Постановлении Правительства РФ от 12 ноября 2021 г. № 1933 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”»<sup>3</sup>, «Фактически в настоящее время промышленность развивается в рамках двухполюсной модели, при которой в одних отраслях промышленности доминируют крупные, масштабные производства, а в других развитие идет вокруг предприятий с небольшими объемами производства, ориентированных на региональные рынки сбыта, при этом средний класс промышленности, массовые, но конкурентоспособные производства, способные конкурировать на российском рынке наравне с импортными, в большинстве отраслей отсутствуют».

Эта двухполюсная модель по-разному проявляет себя в различных регионах страны. Так, например, в экономике Сибири и, прежде всего, Красноярского края имеет место явное преобладание крупных производств. Причем в большинстве своем это начальные переделы производственно-технологической цепочки, тогда как создание продукции и научно-производственных услуг

---

<sup>3</sup> URL: <https://docs.cntd.ru/document/726914580> (дата обращения: 10.01.2022).

с более высокой добавленной стоимостью, как правило, происходит в других регионах, а центры прибыли могут находиться даже за пределами российской юрисдикции.

Инерция ресурсного развития, восходящая к производственно-транспортным комбинатам времен социализма и имеющая глубокие исторические корни [Крюков, Нефёдкин, 2021], ограничивает возможности и создает дополнительные риски для комплексного социально-экономического развития территорий, специализированных на добыче и первичной переработке минерального сырья – таких как Енисейская Сибирь<sup>4</sup> и, в частности, Красноярский край. Вместе с тем исторический опыт России показывает, что при разумной экономической политике не только добыча ресурсов, но и традиционные виды хозяйствования могут быть вполне эффективны в условиях Сибири [Усс, 2015].

### **Возможности и риски для Енисейской Сибири**

В 2019 г. было принято распоряжение Правительства РФ относительно комплексного инвестиционного проекта (КИП) «Енисейская Сибирь»<sup>5</sup>. Утверждены перечень из 32 инвестиционных проектов и план мероприятий по их реализации под контролем рабочей группы федерального Правительства. В качестве целей КИП указывались: активизация социально-экономического развития Красноярского края, Республики Хакасия и Республики Тыва; снятие инфраструктурных ограничений и ускорение экономического роста; увеличение налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации; создание новых рабочих мест и рост реальных доходов населения.

По данным портала АНО «Корпорация развития Енисейской Сибири»<sup>6</sup>, суммарный объем инвестиционных предложений на период 2019–2027 гг. в экономику региона в рамках КИП составил 1729 млрд руб. (более 20 млрд долл. США). Значительная часть инвестиций будет направлена на разработку новых месторождений газа, нефти, золота, медно-никелевых и свинцово-цинковых руд, угля и строительство транспортных линий к местам их

---

<sup>4</sup> Включает в себя Красноярский край, Иркутскую область, республики Хакасия и Тыва.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 571-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 14 (часть IV). Ст. 1609.

<sup>6</sup> URL: <https://ensib.ru/%d0%b8%d0%bd%d0%b2%d0%b5%d1%81%d1%82%d0%b8%d1%86%d0%b8%d0%b8/> (дата обращения: 10.01.2022).

дислокации, а также создание дополнительных энергетических мощностей (Нижнебогучанская ГЭС) – в совокупности 89% заявленных инвестиций (1534 млрд руб.). Остальные заявленные к реализации инвестиционные проекты (195 млрд руб., или 11%) нацелены на создание перерабатывающих производств (переработка алюминия, агропромышленное производство), строительство объектов коммунальной сферы (оптимизация теплоснабжения г. Красноярск) и транспортной инфраструктуры.

Анализ набора данных проектов, проведенный сотрудниками Красноярского отдела ИЭОПП под руководством к.э.н. Н.Г. Шишацкого, показывает, что они в основном имеют «сырьевую» направленность: интенсивное развитие нефте- и газодобычи, угольной промышленности, горнопромышленного и металлургического комплексов. В этой связи основными рисками развития Красноярского края и в целом Енисейской Сибири при их реализации являются:

1) *слабая степень влияния региона на инвестиционный процесс и его высокая инерционность*, которая определяется в первую очередь приоритетами развития крупных корпораций – лидеров основных отраслей экономики региона. Долгосрочным следствием станет то, что заявленная структура инвестиций фактически сохранит действующие тенденции в экономике Енисейской Сибири и, в частности, Красноярского края, увеличит долю добывающего сектора в структуре промышленного производства и, следовательно, не обеспечит нового качества экономического роста;

2) *усиление зависимости бюджетной системы региона от цен на сырьевые товары*. Возрастающая специализация на выпуске сырья и продуктах его первичной переработки увеличит зависимость доходов региональных бюджетов от конъюнктуры глобальных товарно-сырьевых рынков;

3) *снижение значимости региона в пространственном развитии страны*. При сохранении существующей инерции развития, даже после реализации большинства заявленных проектов в сфере добычи сырья, Енисейская Сибирь рискует остаться глубокой периферией как Российской Федерации, так и Азиатско-Тихоокеанского региона;

4) *утрата предприятиями региона рыночных позиций*. Возросшая динамика трансформации рынков затруднит для местных

предприятий проведение технологической модернизации; реализацию современных рыночных стратегий, осуществление масштабных проектов, обеспечивающих лидирующие позиции в Сибири и на Дальнем Востоке;

5) *рост технологического отставания перерабатывающего сектора.* Усиление специализации региона на добыче сырья в случае экспорта продуктов первых переделов увеличит вероятность технологического отставания перерабатывающих предприятий от мировых и отечественных лидеров. Будут сохраняться риски, связанные с выпуском морально устаревшей продукции и товаров с низкой добавленной стоимостью;

6) *рост структурных дисбалансов на рынке труда.* Основной причиной нарастания структурных дисбалансов может стать утрата конкурентоспособности традиционной индустрии на рынке современной мобильной рабочей силы. Новые секторы экономики за счет более привлекательных условий будут выигрывать соревнование за кадры у традиционных предприятий. Диспропорции рынка труда и системы профессионального образования могут стать в долгосрочной перспективе одним из самых существенных рисков для устойчивости социально-экономического развития региона;

7) *снижение устойчивости систем жизнеобеспечения и воспроизводства кадров.* В Красноярском крае заявленные инвестиционные проекты предусматривают освоение сырьевых ресурсов преимущественно в северных районах, расположенных на значительном удалении от наиболее обжитых центральных и южных территорий региона. Их реализация в условиях ограниченного демографического роста повлечет за собой отток трудовых ресурсов, прежде всего молодежи. Для города Красноярска при инерционном развитии возникнет риск утраты высококвалифицированных кадров и утечки специалистов за пределы региона;

8) *усложнение экологической ситуации в регионе.* В настоящее время экологическая ситуация в Красноярском крае далека от благополучной. Наиболее проблемными с этой точки зрения являются территории, прилегающие к крупным промышленным центрам (Норильск, Ачинск, Канск, Красноярск, Лесосибирск, Минусинск). В 2019 г. по общему количеству выброшенных в атмосферу вредных веществ, отходящих от стационарных источников (2432 тыс. т), Красноярский край уверенно занял

малопочетное первое место в стране, опередив Тюменскую (с округами) (2220 тыс. т) и Кемеровскую области (1760 тыс. т).

Критическая ситуация с экологией накладывает ограничения на выбор мест реализации новых промышленных проектов и осложняет развитие по «сырьевому» пути. Реализация проектов глубокой переработки сырья с очень большой вероятностью, независимо от применяемых технологий, приведет к ухудшению экологической ситуации.

### **Вызовы и ответы: стратегические планы и национальные проекты**

В стратегических документах Правительства РФ неоднократно отмечалось, что инновационный и социально ориентированный подходы предполагают пространственную многополярность и формирование новых территорий опережающего развития, а «...приоритетными направлениями экономического развития регионов в том числе являются диверсификация промышленности, ее модернизация, системно-инновационное преобразование всего производственного комплекса, а также формирование перспективных территориально-производственных кластеров»<sup>7</sup>.

В рамках «Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года...»<sup>8</sup> в числе важнейших отмечаются технологические, экологические и климатические вызовы экономического развития. При поиске эффективных ответов на них должна быть учтена «...дифференциация регионов и территорий по социально-экономическим условиям, природно-географическим характеристикам, бюджетным условиям».

Отмеченные выше направления требуют уточнения и большей скоординированности различных подходов к реализации целей и задач долгосрочного социально-экономического развития. Это вызвало к жизни пересмотр системы стратегического

---

<sup>7</sup> См., например, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. URL: <https://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/> (дата обращения: 10.01.2022).

<sup>8</sup> «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» от 1 октября 2021 г. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy\\_plan\\_po\\_dostizheniyu\\_nacionalnyh\\_aley\\_razvitiya\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2024\\_goda\\_i\\_na\\_planovyy\\_period\\_do\\_2030\\_goda.html](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_aley_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html) (дата обращения: 10.01.2022).

планирования<sup>9</sup>. К числу целей государственной политики в данной области, которым было уделено особое внимание, относятся следующие:

а) создание условий для долгосрочного устойчивого социально-экономического и научно-технологического развития страны;

б) организация взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования для обеспечения национальных интересов и реализации стратегических приоритетов (осуществляется под руководством Президента РФ);

в) формирование эффективной системы стратегического планирования, опирающейся на потенциал научно-экспертного сообщества;

г) обеспечение эффективного использования ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности;

д) повышение эффективности государственной макроэкономической политики, формирование ориентиров для инвесторов при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

### **Польза для страны и выгода для бизнеса: возможен ли компромисс?**

Настоятельная необходимость долгосрочного стратегического подхода к определению и реализации целей и задач социально-экономического развития очевидна. Вместе с тем следует учитывать реалии существующей экономической системы. Отмеченная выше «двухполюсность» в промышленности в большей степени проявляет себя на востоке страны. Это означает, что структуру и динамику экономики в данных регионах в значительной степени определяют крупные компании, базирующиеся далеко за их пределами.

Отметим, что государственная поддержка в большей мере направлена на поощрение именно добывающей деятельности этих компаний. Такой узконаправленный выбор обосновывается, как правило, отсутствием отечественного (локального) производства необходимых производственно-технических продуктов

---

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402915816/> (дата обращения: 10.01.2022).

и услуг, а также достаточно емкого внутреннего спроса на продукты более глубокой переработки минерального сырья и т.п.

Очевидно, что названные факторы имеют не постоянный характер, а вполне могут меняться вследствие целенаправленных мер и шагов по развитию необходимых производств. И в настоящее время предпринимаются значительные усилия по локализации выпуска различных комплектующих и готовых производственно-технических изделий, и по развитию отечественных поставщиков наукоемких технологических услуг. Однако пока развитие в данной области идет скорее по пути воссоздания (копирования) уже апробированных в мире практик, что не способствует появлению принципиально новых прорывных подходов.

В частности, в сфере ресурсодобычи важнейшим условием создания прорывных подходов и технологий является учет локальных особенностей реализации тех или иных проектов, которые определяются как характеристиками осваиваемых месторождений, так и спецификой территории, на которой те располагаются. Например, в случае Красноярского края к числу несомненных локальных преимуществ следует отнести наличие уникальной научно-образовательной базы – Сибирского федерального университета и многопрофильного научно-академического комплекса.

В итоге мы имеем дело с необходимостью решения чрезвычайно сложной, но очень важной управленческой задачи – как наилучшим образом соединить локальные особенности реализации тех или иных проектов с тем, чтобы компаниям-инвесторам было выгодно в них участвовать не только в рамках добычи природных ресурсов, но и в части принесения социально значимой пользы. Польза в данном случае понимается как комплекс эффектов, который получают государство и общество на разных уровнях – от федерального до муниципального. В современном мире такая польза, как правило, ассоциируется не только с налогами и рабочими местами в основном («профильном») направлении реализации проекта, но и с развитием сопутствующих производственно-технических услуг, созданием и получением новых знаний, ростом квалификации кадров и, в целом, с формированием широкого комплекса новых конкурентных преимуществ региональной и национальной

социально-экономической системы в различных областях. Интегральным индикатором позитивной динамики социальной ценности является положительная демографическая динамика, обусловленная ростом уверенности людей в своем будущем (как в стране в целом, так и в отдельных регионах).

Сегодня нет необходимости доказывать важность формирования вокруг крупных проектов окружения из числа малых и средних инновационных компаний. Ключевой проблемой является не столько вовлечение последних в орбиту «якорных» проектов, сколько создание устойчивых и эффективных форм их взаимодействия. Только при этом условии можно говорить о возникновении «кластеров» в их современном общепринятом понимании.

Как обеспечить долгосрочный характер подобного взаимодействия, как поддерживать и ориентировать его развитие в направлении, отвечающем потребностям развития отечественной науки и техники?

Одной из широко обсуждаемых в последнее время форм является разработанный Минэкономразвития проект декларации о взаимодействии крупного бизнеса с субъектами МСП. «Документ предписывает большим организациям проводить семинары и мастер-классы для менеджеров малых фирм, делиться программным обеспечением и помогать в проведении НИОКР». Как отмечают эксперты, применение подобной декларации скорее всего «приведет к адресным улучшениям, но не к системным позитивным изменениям»<sup>10</sup>.

Программы и проекты национального уровня определяют направление движения и целевые ориентиры, но для их достижения необходима целенаправленная и систематическая работа на уровне регионов и муниципалитетов. Как уже отмечалось, Россия отличается значительным разнообразием природно-климатических, инфраструктурных и иных территориальных условий.

Поэтому, как нам представляется, подход к реализации приоритетов национального уровня, ориентированный на *«обеспечение эффективного использования ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития»*,

---

<sup>10</sup>Виноградова Е. Дочерние новости: Минэк подготовил крупному бизнесу кодекс работы с малым // Известия. 2021. 20 декабря.

может осуществляться только в контексте региональных особенностей отдельных проектов. Это связано не только с учетом конкретных условий их реализации, но и с современным подходом к определению социальной ценности или государственной и общественной пользы.

### **Опыт отечественный и зарубежный**

Привлечение крупных компаний к решению широкого круга проблем и вопросов, связанных с социально-экономическим развитием страны и регионов, – проблема далеко не новая. Опыт ее решения имелся и в дореволюционной России, и в СССР. Имеют свои наработки в данной области и страны, экономика которых длительное время функционирует и успешно развивается в рамках рыночной координации основных экономических процессов. Здесь, прежде всего, следует отметить опыт Норвегии.

#### ***Горное управление в России: подход и интеграция***

Горнозаводская промышленность (добыча полезных ископаемых и выплавка металлов) являлась одной из ведущих отраслей экономики Российской империи (во многом, кстати, как и сейчас). Нельзя не согласиться, что одним из путей решения рассматриваемой проблемы «может стать восстановление и дальнейшее развитие исторических традиций (авт. – в том числе) российского горного права» [Новикова, 2007]. Так, «Устав Горный» [Устав..., 1893] содержал целый ряд юридических конструкций, посвященных различного рода сдержкам и противовесам, обеспечивающим баланс частных и публичных интересов в правовом регулировании недропользования. Примечательно, что в нем весьма отчетливо прослеживается индивидуализированный подход к регулированию отношений по использованию конкретных объектов недр в каждой конкретной местности. То есть уже более 150 лет назад руководство страны осознавало непригодность унифицированных решений для всех видов недропользования и регионов.

Именно поэтому управление данной отраслью, в состав которой входили как казенные, так и частные рудники и заводы, строилось на взаимодействии органов управления общегосударственного и регионального уровней. На уровне Империи в середине XIX века решение вопросов горного управления было сосредоточено в Министерстве финансов, на территориальном – в управлениях казенными горными округами.

Как отмечается в монографии сотрудников Института истории и археологии Уральского отделения РАН: «В процессе реализации реформы 1807 г. Урал был разделен на казенные горные округа, охватившие всю территорию региона и просуществовавшие до начала XX в. Округа создавались там, где имелись предприятия горнозаводской промышленности. Оформление окружной системы содействовало субрегиональной интеграции...» [Зубков и др., 2008. С. 97]. В дальнейшем «управление горной частью на Урале явилось своего рода эталоном органа подобного рода для других горнозаводских регионов» [Там же. С. 298].

### *Опыт Норвегии: поступательность и умение договариваться*

Норвегия – одна из наиболее высокоразвитых в экономическом отношении стран мира, при этом имеющая довольно высокую долю ресурсного сектора в ВВП (более 20%). Таким положением страна во многом обязана той модели взаимодействия нефтегазового сектора и остальной экономики страны, которая была создана и последовательно воплощена на практике [Al-Kasim, 2006].

К числу отличительных особенностей системы государственного управления процессами освоения ресурсного потенциала норвежского шельфа в контексте обсуждаемой нами проблемы относятся:

- специфическая система предоставления прав пользования недрами, в которой административное лицензирование и высокое, но стабильное и стимулирующее разведку налогообложение сочетаются с мощным гражданско-правовым компонентом, включая наличие у компании-недропользователя ряда дополнительных (социально ориентированных) обязательств и свободный оборот долей в лицензиях;

- непереносимое участие компаний-недропользователей в развитии национальной кадровой, научно-технической и производственно-технологической экспертизы (в 1978 г., например, от нефтяных компаний, осваивающих норвежские месторождения, потребовали осуществление не менее 50% всего объема научно-проектных работ на территории страны);

- формирование для разведки и разработки определенных участков недр альянсов из нескольких компаний, при обязательном участии норвежских государственных компаний Equinor

(ранее – Statoil) и Petoro с совокупной долей не менее 51%. Через них государство как главный акционер реализует, в частности, политику рационального недропользования и локализации обслуживающих производств;

- ориентация на привлечение иностранных компаний, а также местных малых и средних наукоемких фирм, имеющих уникальные знания и экспертизу;

- гражданско-правовые отношения между участниками лицензии, которые строятся на основе утвержденного государством типового договора о совместной деятельности;

- наличие специализированного межотраслевого органа государственного управления процессами освоения и использования природных ресурсов. При этом данный орган (Норвежский нефтяной директорат) располагается в непосредственной близости от мест деятельности компаний – в г. Ставангере, а деятельность на вновь осваиваемом арктическом шельфе регулирует его региональное отделение в заполярном г. Харстаде.

Следствием применения отмеченных подходов стали высокие темпы роста деловой активности и количества инновационно ориентированных компаний в прибрежных городах. При этом возникали не просто новые компании, но и, что особенно значимо, компании, взаимодополняющие друг друга по видам и направлениям деятельности [Криворотов, 2015; 2017].

Важно, что с самого начала целенаправленные усилия норвежского государства как собственника природных ресурсов были сосредоточены не только на привлечении инвестиций в нефтегазовые проекты, но и на формировании и развитии взаимодействий нефтяных гигантов и компаний, оказывающих производственно-технологические услуги. Причем данные взаимодействия касались не только собственно разведки, поисков и добычи углеводородов, но и затрагивали вопросы производства оборудования, подготовки кадров и создания новых научно-технологических решений и подходов в смежных отраслях и направлениях деятельности (материалов, информационных технологий, робототехники, специализированного судостроения и проч.).

Особенность норвежской модели состоит в осознанном отказе от неолиберального подхода в управлении отраслью и приверженности целенаправленному поступательному росту социальной ценности при активной роли государства как собственника недр,

регулятора и акционера нефтяных компаний. При этом государство стремится не диктовать свою волю, а в диалоге с компаниями находить взаимоприемлемые решения и реализовывать их с применением рыночных методов.

### **Концессия как инструмент в недропользовании**

Одной из организационно-правовых форм взаимодействия участников сложных комплексных проектов макрорегиона (прежде всего ресурсных) могут стать широко применяемые в мировой практике концессии.

К сожалению, в настоящее время их применение в добывающих и иных отраслях российской промышленности не допускается Федеральным законом «О концессионных соглашениях»<sup>11</sup>. Вместе с тем в Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ, принятом Межпарламентской ассамблеей СНГ еще в 2002 г., предусматривалось приобретение права пользования участками недр на основании концессии.

Концессия на пользование недрами определялась в ст. 67 кодекса как договор, в соответствии с которым одна сторона (государство) обязуется предоставить другой стороне (концессионеру) на определенный срок исключительное право пользования участком недр при условии уплаты предусмотренных договором налогов и платежей (концессионной платы), взимаемых за каждую единицу добытой продукции и (или) за каждую единицу площади используемой поверхности, а инвестор обязуется осуществлять работы по использованию недр за свой счет и на свой риск. Право собственности на добытые полезные ископаемые после перечисления концессионной платы принадлежит в полном объеме концессионеру<sup>12</sup>.

Положения Модельного кодекса не нашли, однако, отражения в законодательстве РФ, где в то время победила концепция о неприменимости гражданско-правовых механизмов в недропользовании. Фактически недра сейчас осваиваются только в рамках административно-правового регулирования на основе государственных лицензий.

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

<sup>12</sup> Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901865105>. (дата обращения: 09.01.2022).

Отметим, что принятый в 1995 г. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»<sup>13</sup> (СРП) допускает возможность особых договорных отношений между государством и инвестором-недропользователем (с серьезным гражданско-правовым компонентом), которые по своим финансовым механизмам очень близки к концессии. Однако после внесения в 2003 г. поправок в данный закон заключение новых СРП стало, по сути, невозможным, переговоры по нескольким десяткам соглашений были прекращены.

В настоящее время в стране действуют три СРП («Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьяга»), заключенные еще до вступления поправок в силу. Только в рамках «Сахалина-2» с 2012 по 2020 гг. поступления в консолидированный бюджет России составили более 30,9 млрд долл. США, в том числе в бюджет Сахалинской области перечислено около 10,8 млрд. Именно на его основе сейчас формируется и развивается центр водородной энергетики.

В случае, если концессии в недропользовании все же будут легализованы (что нам представляется целесообразным), установленную действующим законодательством РФ конструкцию концессионного соглашения следует дополнить множественностью лиц на стороне публичного партнера (концедента). Это обеспечит возможность сочетания в его рамках федеральных, региональных и муниципальных интересов и установления специфицированного «проектного» налогового режима, определяющего как фискальную нагрузку на проект, так и инвестиционные льготы, предоставляемые концессионеру. При этом в качестве налоговой базы может быть использован общий финансовый результат проекта.

Это предполагает создание специального юридического лица (SPV), на котором будут консолидироваться риски и финансовые результаты проекта и которому могут предоставляться инвестиционные налоговые льготы. Множественность участников со стороны бизнеса в рассматриваемом случае может быть обеспечена их долевым участием в SPV. Использование такого инструмента позволит снизить конъюнктурные риски и повысить привлекательность участия в проекте для бизнеса.

К важнейшим условиям концессии могут быть отнесены: а) со стороны государства – фиксированные условия

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 18.

налогообложения проекта, содействие инфраструктурному обустройству территории; б) со стороны компании (природо-, недропользователя) – реализация проекта в направлении, учитывающем не только горно-геологические и экологические условия, **но и обязательства по становлению смежных и взаимосвязанных видов хозяйственной деятельности в регионе.** К числу последних могут относиться поддержка и развитие локального научно-технического потенциала, создание производств по выпуску оборудования и глубокой переработке добываемых ресурсов, подготовка кадров. Указанные обязательства должны, с одной стороны, иметь реалистичный характер (нельзя немедленно требовать того, чего нет в наличии), а с другой – учитывать динамику процесса достижения необходимых значений показателей социально-экономической ценности.

По нашему мнению, внедрение данного подхода не только принесет существенный позитивный эффект для регионов, на территории которых реализуются ресурсные проекты, но и станет вкладом в достижение стратегических целей развития страны в целом. В Енисейской Сибири, помимо прочего, формирование новых логистических цепочек увеличит грузопотоки по транспортным коридорам «Восток – Запад» и «Север – Юг», которые предполагается расширить и модернизировать в соответствии с Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года<sup>14</sup>, включенным в состав национальных проектов. Создание новых рабочих мест и развитие социальной инфраструктуры будут способствовать достижению целей национальных проектов «Демография», «Жилье и городская среда». Рост спроса на квалифицированных работников, новые знания и технологии станут драйверами национального проекта «Образование». Локализация поставщиков в качестве обязательного условия многосторонних концессий станет стимулом для развития внутрирегиональной кооперации, в том числе и с субъектами малого и среднего предпринимательств (национальный проект «Малое и среднее предпринимательство»).

В систематизированном виде различия традиционного и альтернативного подходов представлены в таблице.

---

<sup>14</sup> URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3Uff9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf> (дата обращения: 09.01.2022).

### Сопоставление традиционного и предлагаемого подходов к реализации ресурсных проектов

Традиционный подход	Предлагаемый подход
Инициатива государства и крупных ресурсных корпораций	Частная инициатива (в том числе региональных акторов, включая субъектов МСП)
Типовые организационно-правовые решения	Индивидуализированные организационно-правовые решения
Административно-правовое регулирование недропользования	Смешанное (административно- и гражданско-правовое) регулирование недропользования
Индивидуальные льготы крупным инвесторам	Льготы территориям и проектам
Ориентация на вывоз сырья и полупродуктов за пределы региона	Формирование внутрирегиональных цепочек добавленной стоимости с вывозом продуктов высокой степени переработки
Быстрые экспортные и фискальные результаты для внешних бенефициаров	Максимизация долгосрочных региональных мультипликаторов и устойчивое развитие ресурсных территорий
Мобилизация внешних кадровых, финансовых и материальных ресурсов	Долгосрочные коллаборации между участниками проектов с высокой региональной составляющей
Вертикальная внутрикорпоративная интеграция	Контрактация региональных поставщиков
Необязательность согласования интересов всех сторон	Длительные взаимовыгодные многосторонние контрактные отношения
Высокие экологические и социальные издержки для региона	Ускорение экономического роста и создание новой социальной ценности для региона
Опасность волонтаристских решений с необратимыми последствиями	Высокие требования к компетенции участников на предпроектной стадии
Возможность реализации в рамках существующей институциональной среды	Необходимость внесения изменений в действующее законодательство

### Схема реализации предлагаемого подхода

Реализация предлагаемого подхода к освоению природных ресурсов макрорегиона Енисейская Сибирь подразумевает:

- предварительное научное обоснование каждого крупного проекта, включающее правовую, экономическую и экологическую экспертизу;
- законодательное обеспечение возможности реализации – внесение поправок и уточнений в действующее законодательство;
- создание специализированного государственного органа, обеспечивающего взаимодействие сторон, участвующих в процессе освоения природных ресурсов;
- определение состава и перечня комплексных проектов освоения природных ресурсов.

На наш взгляд, необходимо обеспечить привлечение к разработке подобных мер и процедур представителей как крупных компаний, так и экспертного сообщества из академической и научно-образовательной среды, а также органов публичной власти и институтов гражданского общества. Чрезвычайно важный этап – отработка предлагаемого подхода на примере пилотного комплексного проекта. На эту роль может претендовать, например, освоение различных участков месторождений полиметаллических руд Норильского промышленного района. При этом формы и содержание договоров будут различаться в зависимости от стадии освоения (новые объекты либо уже лицензированные по действующему законодательству).

Как следует из российской практики и мирового опыта, возможно создание территориальных органов (проектных офисов) федеральных ведомств, отвечающих как за вопросы природопользования, так и за реализацию соответствующей научно-технической и промышленной политики в регионах (также и в русле обеспечения взаимодействия крупных и малых и средних инновационно ориентированных компаний). Это позволит более эффективно осуществлять координацию действий участников проекта и мониторинг выполнения условий концессионных соглашений.

Следует отметить, что создание подобных территориальных органов управления природо- и недропользованием встраивается в логику государственного регулирования экономических процессов в рамках национальных проектов. Комплексные по своим функциям органы управления также будут способствовать интеграции различных национальных проектов «по горизонтали» – на уровне конкретных проектных решений в регионах.

\*\*\*

Предлагаемый нами подход к освоению природных ресурсов не может быть реализован в рамках существующей институциональной среды. Рыночные механизмы, как показывает зарубежная и отечественная практика, не обеспечивают устойчивого развития регионов, на территории которых осуществляются крупномасштабные проекты добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов. Для этого необходимо деятельное участие органов публичной власти разных уровней.

Подчеркнем, что современное государственное управление в рассматриваемой области не следует отождествлять с навязыванием «нерыночной воли» государства бизнес-структурам. Речь идет о разработке процедур достижения взаимоприемлемых договоренностей и соответствующих им правовых формах.

## Литература

*Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережчиков И.В., Тулисов Е.С.* Территориально-экономическое управление в России XVIII – начале XX века: Уральское горное управление / Отв. ред. Побережчиков И.В. Институт Истории и археологии УрО РАН. М.: Наука, 2008. 355 с.

*Криворотов А.К.* Политика государства как фактор конкурентоспособности арктических регионов: методология исследования, опыт Норвегии и уроки для России / Отв. ред. д.э.н., проф. Ф.Д. Ларичкин. Апатиты: КНЦ РАН, 2015. 320 с.

*Криворотов А.К.* Норвежское Заполярье: государственная политика и региональное развитие // ЭКО. 2017. № 8. С. 77–92.

*Крюков В.А., Нefёдкин В.И.* Ключевые игроки в Арктике – от социальных комбинатов к компаниям-лидерам устойчивого развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 228. № 2. С. 126–154.

*Новикова Е.В.* Об Уставе Горном Российской империи и дальнейшем развитии горного законодательства в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2007. № 9. С. 79–105.

*Усс А.В.* Развитие Сибири: что делать, пока не закрылось «окно возможностей»: научное издание // ЭКО. 2015. № 2. С. 6–13.

Устав Горный / В книге «Свод законов Российской Империи. Том Седьмой». Санкт-Петербург: Издание кодификационного отдела при Государственном Совете. 1893. 283 с.

*Al-Kasim Farouk.* Managing Petroleum Resources. The “Norwegian Model” in a Broad Perspective. Oxford: OIES30. Oxford Institute for Energy Studies. 2006. 264 p.

Статья поступила 11.01.2022

Статья принята к публикации 13.01.2022

**Для цитирования:** *Усс А.В., Крюков В.А., Нefёдкин В.И., Криворотов А.К.* Как повысить региональные эффекты от ресурсных проектов // ЭКО. 2022. № 2. С. 27–46. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-27-46

## Summary

*Uss, A.V., Doct. Sci. (Law), Governor of Krasnoyarsk Kray, Krasnoyarsk; Kryukov, V.A., Doct. Sci. (Econ.), Member of RAS, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk; Nefedkin, V.I., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk; Krivorotov, A.K., Cand. Sci. (Econ.), Odintsovo branch, Moscow State Institute of International Relations under the Russian Ministry of Foreign Affairs, Moscow District*

### Yenisey Siberia – Combining yields for the Nation with Returns for Business

**Abstract.** The traditional approach to national resources development in Asian Russia, which relies on setting up large-scale combined production and transportation entities (industrial enclaves), is incompatible with the contemporary socio-economic development model. Public law-based regulation of relations between resources users and the government, plus earmarked tax breaks for individual investors fail to create efficient incentives for extractive companies to get involved in developing the host regions' economies and social infrastructure. The authors suggest an alternative approach using predominantly civil law mechanisms, notably multilateral concessions, to forge robust long-term ties among the key stakeholders. Applying this approach will, in the authors' view, facilitate harmonization of interests of the key beneficiaries in resource extraction projects and serve as a driver for sustainable development for the regions involved.

**Keywords:** *Yenisey Siberia; government-investor relations; natural resources use; regional ripple effects; civil law regulations; concessions*

### References

- Al-Kasim, F. (2006). *Managing Petroleum Resources. The "Norwegian Model" in a Broad Perspective*: OIES30. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies. 264 p.
- Krivorotov, A.K. (2015). *Government policy as competitiveness driver for Arctic regions: Research methodology, experience from Norway and lessons for Russia* / Ed. by Prof. F.D. Larichkin, Dr. Sci. (Econ.) Apatity: Kola Science Center of RAS. 320 p. (In Russ.).
- Krivorotov, A.K. (2017). Arctic Norway: governmental policies and regional development. *ECO*. No. 8. Pp. 77–92. (In Russ.).
- Kryukov, V.A., Nefedkin, V.I. (2021). Key players in the Arctic – from socialist combinats to companies – leaders of sustainable development. *Scientific Works of the Free Economic Society of Russia*. Vol. 228. No. 2. Pp. 126–154. (In Russ.).
- Mining Manual (1893). *Corpus of Laws of the Russian Empire. Volume Seven*. St.-Petersburg: Codification office under the State Council. 283 p. (In Russ.).
- Novikova, E.V. (2007). On the Mining Manual of the Russian Empire and subsequent mining law development in the Russian Federation. *Agrarnoe i zemelnoe pravo*. No. 9. Pp. 79–105. (In Russ.).
- Uss, A.V. (2015). Developing Siberia: What is to be done until the 'window of opportunities' may close. *ECO*. No. 2. Pp. 6–13. (In Russ.).
- Zubkov, K.I., Korepanov, N.S., Poberezhchikov, I.V., Tulisov, E.S. (2008). *Territorial governance of economic activities in Russia in the 18th – early 20s centuries: Urals Mining Administration*. Ed. by I.V. Poberezhchikov (ed.). Moscow: Nauka Publishers. 355 p. (In Russ.).

**For citation:** Uss, A.V., Kryukov, V.A., Nefedkin, V.I., Krivorotov, A.K. (2022). How to Increase the Regional Effects of Resource Development Projects. No. 2. Pp. 27–46. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-27-46