

# Станет ли Россия страной-минералопользователем?

**А.Н. ПРИЛУКОВ**, кандидат социологических наук, Институт горного дела Дальневосточного отделения РАН, Хабаровск. E-mail: a\_prilukov@mail.ru

Располагая огромными минерально-сырьевыми ресурсами, Россия на протяжении десятилетий с нарастающей интенсивностью осваивает богатства, хранящиеся в её недрах, направляя существенную часть, как правило, слабообработанного сырья на экспорт. Несёт ли в себе данная тенденция фатальную угрозу для России, может ли она быть преодолена и что для этого требуется? В статье намечены подходы к ответам на подобные злободневные вопросы.

*Ключевые слова:* российская экономика, минеральное сырьё, экспорт, недروпользование, минералопользование, организационная структура, реформирование

## Накопившиеся проблемы

Переход к рынку вызвал в отечественном минерально-сырьевом комплексе серьёзный кризис. Если крупные российские горнодобывающие и перерабатывающие предприятия, став транснациональными корпорациями, сумели приспособиться к новым условиям, то для многих мелких и средних рыночное реформирование обернулось вынужденной переориентацией производства, а зачастую – его сворачиванием, вплоть до полной ликвидации. Неудивительно поэтому, что на проходящих в последние годы многочисленных совещаниях и конференциях интенсивно дискутируются вопросы организационного устройства минерально-сырьевого комплекса, в частности, организации и финансирования работ по воспроизводству и расширению минерально-сырьевой базы страны.

Однако, несмотря на такой массивный «мозговой штурм», а также разработку и утверждение в 2010 г. «Стратегии развития геологической отрасли до 2030 г.» (Стратегии-2030), положение в отрасли если и улучшается, то недопустимо медленно и далеко не во всём. В связи с этим поднимаются вопросы о пересмотре положений, закреплённых в Стратегии-2030, разработке и реализации целевой программы, направленной на ускоренное воспроизводство и расширение минерально-сырьевой базы страны. Обсуждаются и предложения

по совершенствованию законодательства, организационным преобразованиям в отрасли и т.д.

К сожалению, результативность подобных предложений бывает невысокой. Объясняется это, в частности, тем, что участники дискуссий рассматривают обсуждаемую проблему как локальную, не выходя за рамки своих узковедомственных или узкопрофессиональных представлений и интересов.

Большая часть дискуссий, ведущихся в научных кругах и во властных структурах, посвящена выбору и обоснованию стратегических направлений, призванных обеспечить разрешение накопившихся проблем в отечественном минерально-сырьевом комплексе, способствовать его эффективному функционированию и дальнейшему развитию. К сожалению, из-за недостаточности отечественного опыта некоторые стратегические планы и программы представляют собой слабореализуемые на практике комбинации планово-директивных и квазирыночных инструментов. Подобные неоптимальные, а порой и неадекватные идеи и принимаемые на их основе решения, берущие начало в плановой экономике и приспособленные к ушедшим в прошлое реалиям, встречаются практически на всех управленческих уровнях, не исключая и правительственный.

Рассмотрим некоторые из основных обсуждаемых проблем.

### **Роль, отводимая в российской экономике её минерально-сырьевому сектору**

Богатства российских недр были и продолжают оставаться главной опорой национальной экономики: минерально-сырьевой комплекс снабжает отечественные промышленность и сельское хозяйство необходимым им сырьём, а экспорт его продукции обеспечивает более 50% доходной части бюджета РФ.

При беспорности тезиса о необходимости радикальной модернизации национальной экономики с избавлением её от экспортно-сырьевой направленности, чрезвычайно актуальной остаётся задача укрепления роли России как одного из ведущих мировых производителей и экспортёров минерального сырья. В немалой степени это связано с исчерпанием природных ресурсов в других странах при неуклонном расширении их использования в промышленности и сельском хозяйстве. Между

тем в многочисленных дискуссиях, а также принимаемых на разных уровнях стратегических и целевых программах сомнению нередко подвергается даже целесообразность сохранения, а тем более укрепления позиции минерально-сырьевого сектора в структуре российской экономики. Обосновывается это опасностью так называемой «голландской болезни», чреватой превращением страны в сырьевой придаток промышленно-развитых государств.

По мнению автора, совпадающему с позицией нынешнего руководства страны и многих специалистов в данной области, названная угроза не фатальна, ее можно минимизировать без искусственного снижения традиционно сложившейся высокой значимости минерально-сырьевого комплекса. В обозримой перспективе уменьшение существующих реальных, но вполне преодолимых за счет не менее реальных конкурентных преимуществ, угроз вполне возможно при выполнении превентивных мер. Среди них – стимулирование развития в стране высокотехнологичных и наукоёмких производств, использующих добытое минеральное сырье; поддержка совместных производств в этой сфере; заключение двусторонних и многосторонних межправительственных соглашений, направленных на комплексное социально-экономическое развитие территорий, создание с помощью государства транспортной, логистической и прочих видов инфраструктуры, необходимых для функционирования не только предприятий комплекса, но и соответствующих территорий.

Предотвращению рассматриваемой угрозы будет способствовать и продолжение уже происходящей трансформации минерально-сырьевого комплекса в мощный, наукоёмкий, технически оснащённый и высокотехнологичный сектор мировой и российской экономики, который может стать двигателем прогресса – как в рамках отдельных территорий, так и страны в целом.

Один из наиболее весомых аргументов в пользу такого взгляда – необходимость максимально эффективного и, что с учётом динамичности мировой экономики также критически важно, своевременного использования конкурентных преимуществ России – ее природных ресурсов. Наглядной иллюстрацией данного тезиса является угроза отечественной

газодобывающей отрасли со стороны ряда государств, делающих ставку на добычу сланцевого газа, что может нарушить сложившийся торговый баланс и подорвать коммерческий потенциал российской газодобычи.

### **Нерешённые концептуальные и терминологические вопросы**

По традиции, сложившейся в отечественных геологии и горном деле, а также связанных с ними областях знаний, разнообразные виды деятельности по освоению и использованию содержимого земных недр и подземного пространства обычно обозначаются как **недропользование**, которое считается разновидностью и составной частью природопользования. Но, основываясь на таких представлениях, к недропользователям следовало бы отнести значительную часть жителей планеты, пользующихся, например, метро и другими подземными сооружениями.

По-видимому, чтобы исключить подобное расширительное толкование, в ст. 3.17 утверждённого в 2008 г. ГОСТ Р 8.645-2008, разработанного федеральным агентством «Роснедра», недропользование определяется как *«выполнение работ, соответствующих лицензии на право геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых, использования и захоронения отходов производства, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»*<sup>1</sup>.

Из приведённой цитаты следует, что **термин «недропользование» правомерен исключительно по отношению к лицензионно оформленной деятельности, включающей только геологоразведку, добычу минерального сырья, а также иные, эксклюзивно поименованные виды использования подземного пространства**. Другие конкретные виды деятельности по освоению и коммерческо-промышленному использованию минерально-сырьевого потенциала недр в документе не упоминаются.

Между тем даже беглое знакомство со сложившимся в мире, включая современную Россию, положением дел показывает, что

---

<sup>1</sup> ГОСТ Р 8.645-2008 Метрологическое обеспечение работ по геологическому изучению, использованию и охране недр в РФ.

достигшая поистине планетарных масштабов деятельность по освоению богатств недр, помимо названных геологоразведки и добычи полезных ископаемых, охватывает также операции по владению и распоряжению этими богатствами *in situ*, первичную, а зачастую и последующие стадии переработки добытого сырья, его складирование, транспортировку, маркетинг, коммерческую реализацию, устранение негативных экологических последствий горнодобывающего и перерабатывающего производств. Нередко добывающие сырьё предприятия выступают и в роли его основных потребителей, выдавая «на-гора» электроэнергию, высокотехнологичные виды топлив, минеральных удобрений, промышленных и строительных материалов и т.д.

В ряде ведущих стран-производителей приобретает растущую актуальность задача максимизации вклада их минерально-сырьевых комплексов в решение социально-экономических проблем развития территорий, для чего создаются специальные исследовательские центры и общественные объединения, принимаются хартии. При этом подчёркивается, что **освоение ресурсов должно быть социально ориентированным и социально эффективным<sup>2</sup>, что ведёт к ещё большей диверсификации видов деятельности предприятий минерально-сырьевого комплекса.**

С учётом отмеченного многообразия в зарубежных англоязычных публикациях наряду с понятиями *exploration and mining operations*, *mining (mineral) industries* (разведка и добыча минерального сырья, горнодобывающая промышленность) используется более содержательно ёмкий термин *mineral resources management (MRM)*, означающий «управление минеральными ресурсами», но охватывающий, помимо управленческих, также производственные, коммерческие и прочие функции.

Близким по смыслу русскоязычным аналогом термина MRM является понятие «*минералопользование*», введённое в научный оборот без малого тридцать лет назад. При всей приверженности России к устоявшейся привычной терминологии **в современных условиях разносторонняя деятельность по освоению и**

---

<sup>2</sup> Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Шмат В.В. «Встраивание» процессов освоения минерально-сырьевых ресурсов в модели социально-экономического развития территорий. URL: <http://www.econorus.org/c2013/program.phtml?vid=report&eid=1202> (дата обращения: 12.12.2013).

**промышленному использованию минерального сырья уже не может рассматриваться лишь как недропользование, ограничивающееся взаимодействием геологоразведочных и горнодобывающих предприятий с земными недрами.** По существу, действующие в рыночных условиях предприятия и организации, занятые перечисленными видами деятельности, в том числе и разнообразными операциями с уже извлечённым из недр сырьём, становятся **минералопользователями** в широком понимании этого термина.

К сожалению, до сих пор непререкаемым признанием пользуется традиционный термин. Его категоричные сторонники – с одной стороны, геологи, отдавшие многие годы жизни изучению недр и освоению их содержимого, с другой – представители администраций различных уровней, в чьи функции входят распоряжение лицензионными участками недр и контроль, как правило, формальный, их использования. Первые выдвигают тезис о том, что термин «минералопользование» не имеет права на существование, поскольку не все добываемые из земных недр полезные ископаемые являются в строгом смысле слова минералами, то есть веществами неорганического происхождения и состава. Вторые апеллируют к своим распорядительно-контрольным функциям, распространяющимся прежде всего на горные отводы – участки недр и находящейся над ними земной поверхности. Не видят веских аргументов для отказа от привычного названия «недропользователи» и те предприятия, производственная и коммерческая деятельность которых ограничивается добычей и первичной переработкой минерального сырья, в основном идущего в таком виде на экспорт.

Неудивительно поэтому, что в официальных документах за редчайшими исключениями фигурируют лишь традиционный, наиболее приспособленный к реалиям плановой экономики термин «недропользование» и производные от него понятия. Но по существу **проблема эта не столько терминологическая, сколько содержательная.**

Сейчас внимание госорганов сосредоточено преимущественно на вопросах недропользования, т.е. фактически геологоразведки и добычи минерального сырья, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений. Поэтому без государственного мониторинга и патроната остаётся многосторонняя

деятельность массы производителей минерального сырья и продуктов его переработки, составляющих костяк минерально-сырьевого комплекса страны. В проигрыше оказывается и государство в целом, из-за, казалось бы, несущественных концептуально-терминологических неурядиц испытывающее затруднения в эффективной реализации законодательных, надзорных и управленческих функций по отношению к одному из важнейших секторов своей экономики.

### **Проблемы воспроизводства, расширения и модернизации минерально-сырьевой базы страны**

Многочисленные конференции и совещания неизменно констатируют проблему исчерпания разведанных запасов важнейших видов минерального сырья, пригодных для промышленного освоения. И это притом, что обширные территории страны до сих пор остаются геологически слабоизученными. Например, отмечалось<sup>3</sup>, что на российском Дальнем Востоке поисковыми работами охвачено не более 10% территории, а геологическая изученность, особенно в северных и восточных районах региона, а также в шельфовых зонах дальневосточных и северных морей, ещё ниже.

Состояние геологической отрасли, по многим свидетельствам, остаётся неудовлетворительным из-за хронического недофинансирования, острой нехватки кадров, особенно средних возрастных групп, высокого морального и физического износа, а зачастую и полного отсутствия необходимой полевой и камеральной техники, прекращения деятельности производственных и научных коллективов, в том числе развивавших собственные научные школы и направления.

В отличие от многочисленных критических замечаний и даже требований радикального пересмотра либо полного аннулирования, высказываемых в адрес упоминавшейся Стратегии-2030, автором ранее уже подчёркивались её

---

<sup>3</sup> URL: <http://www.minexforum.com/ru/2012/07/09/minex-far-east-2012/> (дата обращения: 12.12.2013).

своевременность и прогрессивный характер<sup>4</sup>. К сожалению, в ходе анализа документа был обойдён вниманием оказавшийся впоследствии критически важным аспект пункта «Совершенствование программно-целевого планирования», входящего в раздел IV «Приоритетные направления развития геологической отрасли».

В названном пункте предлагается планировать геологоразведочные работы в пределах минерагенических провинций и минерально-сырьевых центров (МСЦ), выделяемых с учётом возможностей транспортной и энергетической инфраструктуры территорий. В документе такие центры «определяются как совокупность разрабатываемых и планируемых к освоению месторождений и перспективных площадей, связанных общей существующей и планируемой инфраструктурой и имеющих единый пункт отгрузки добываемого сырья или продуктов его обогащения в федеральную или региональную транспортную систему (железнодорожный, трубопроводный и морской транспорт) для доставки потребителям».

Последовавшие за принятием документа события подтверждают недостаточную проработанность и недальновидность формулировок текста. Имеется в виду проведение «круглого стола» «Стратегия изучения и ресурсное обеспечение минерально-сырьевых центров на территории РФ» (ФГУП «ВСЕГЕИ», 25–26 ноября 2010 г.)<sup>5</sup> и конференции «Создание новых горно-рудных районов в Сибири и на Дальнем Востоке: проблемы и пути решения» (Москва, 6-7 апреля 2011 г.)<sup>6</sup>.

Ключевой идеей, отражённой в докладах и решениях этих весьма представительных и широко разрекламированных форумов, фактически явился призыв к трансформации сформулированной в Стратегии-2030 задачи изучения минерально-сырьевых центров как геологических объектов в задачу создания по всей территории страны специализированных

---

<sup>4</sup> Прилуков А.Н. Опыт теоретико-прикладных разработок стратегии развития отраслей минералопользования России и её дальневосточного региона // ГИАБ. – 2012. – №11. – С.190-199.

<sup>5</sup> URL: [http://www.vsegei.ru/ru/conf/summary/index.php?ELEMENT\\_ID=715](http://www.vsegei.ru/ru/conf/summary/index.php?ELEMENT_ID=715) (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>6</sup> URL: [http://www.roninfo.ru/publ/seminar/sozдание\\_novykh\\_gornorudnykh\\_rajonov\\_v\\_sibiri\\_i\\_na\\_dalнем\\_vostoke\\_problemy\\_i\\_puti\\_reshenija/1-1-0-22](http://www.roninfo.ru/publ/seminar/sozдание_novykh_gornorudnykh_rajonov_v_sibiri_i_na_dalнем_vostoke_problemy_i_puti_reshenija/1-1-0-22) (дата обращения: 12.12.2013).



территориально-промышленных комплексов (ТПК) – тех же центров, но именуемых, по-видимому, для большей убедительности, как «центры экономического развития» (МСЦ-ЦЭР).

В связи с этим возникают серьёзные вопросы. Во-первых, почему комплексная и требующая многоаспектного анализа задача выделения МСЦ-ЦЭР ставится не перед географами, экономистами, технологами и другими специалистами, компетентными в вопросах планирования эффективного регионального развития, размещения производительных сил, организации производства и т.д., а перед геологами? Во-вторых, как быть с обширными российскими территориями, на которых нет и пока не планируется создание транспортной и других видов инфраструктуры, но которые обладают реальными или потенциальными ресурсами минерального сырья? В-третьих, разумно ли направлять усилия геологов на отдельные, как правило, хозяйственно освоенные и поэтому достаточно геологически изученные территории в условиях острой нехватки профессиональных кадров, из-за которой в стране до сих пор остаются геологически неопоскованными огромные пространства суши и шельфовых зон?

К сожалению, широкая кампания, инициированная решениями двух названных форумов, продолжается.

В качестве весомого аргумента против создания в массовом порядке специализированных ТПК (в данном случае – МСЦ-ЦЭР) можно напомнить, что эта идея усиленно пропагандировалась и внедрялась в СССР в течение двух последних десятилетий его существования, но продемонстрировала ограниченную жизнеспособность и была реализована лишь частично. Побочным продуктом ее реализации стали многочисленные моногорода и посёлки, специализирующиеся на одной либо группе тесно связанных между собой отраслей производства. Многие из этих монопоселений, в состав которых входили посёлки шахтёров, золотодобытчиков и т.д., в настоящее время либо прекратили существование, либо находятся в крайне сложном положении, нуждаясь в массивированной государственной помощи на реструктуризацию и диверсификацию их производственной специализации. Возрождение не выдержавшей испытания временем идеи представляется абсурдным ввиду особого характера минерально-сырьевого производства,

закрывающегося в ограниченности сроков его существования из-за быстрого истощения запасов сырья в осваиваемых месторождениях, происходящего при использовании современных технологий и техники ускоренными темпами.

### **Институциональная организация и законодательное обеспечение**

Вопросы организации геологоразведочной, горнодобывающей, перерабатывающей и смежных отраслей промышленности остаются животрепещущей темой обсуждений. Как отмечают авторы известной работы, посвящённой нефтегазовому сектору, неполнота системы институтов в сфере недропользования является в России причиной невозможности полноценного освоения и использования её минерально-сырьевых ресурсов, учитывающего интересы значительной части общества, а не только владельцев акций компаний-недропользователей<sup>7</sup>.

Один из широко дискутируемых вопросов – определение оптимальной степени отраслевой обособленности геологоразведки. На различных форумах и совещаниях специалисты обосновывают необходимость восстановления геологии как народнохозяйственной отрасли, управляемой собственным министерством и финансируемой из государственного бюджета. Такая задача сформулирована, например, в политической программе партии «Справедливая Россия»<sup>8</sup>.

В бывшем СССР Министерство геологии существовало под разными наименованиями с 1946 по 1991 гг. Наряду с союзным, в РСФСР, Украинской, Казахской, Узбекской и Марийской ССР имелись соответствующие республиканские министерства<sup>9</sup>. Помимо Мингеологии в составе Правительства СССР в разное время были отраслевые министерства, в полных объёмах занимавшиеся вопросами недро- и минералопользования в своих областях ответственности. Вдобавок строительство предприятий минерально-сырьевого комплекса было в ведении

---

<sup>7</sup> Нефтегазовый сектор: институциональная система требует «перезагрузки» / Под ред. Крюкова В.А. – М.: ИАЦ «Энергия», 2009. – 61 с.

<sup>8</sup> URL: <http://www.izbircom.ru/partii/politicheskaya-programma-rartii-spravedlivaya-rossiya.aspx> (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>9</sup> URL: <http://www.mining-enc.ru/m/ministerstvo-geologii-sssr/> (дата обращения: 12.12.2013).

нескольких специализированных министерств<sup>10</sup>. Связующие функции выполняли Совет министров и Госплан. Из бывших союзных республик министерства геологии сохранились в настоящее время в Киргизстане, Узбекистане, а до 1997 г. – и в Казахстане.

В отличие от этого в странах дальнего зарубежья самостоятельные министерства геологии являются редкими и нетипичными исключениями. Как правило, геологические задачи на государственном и территориальном уровнях решаются здесь силами подразделений, входящих в структуру министерств или департаментов, занимающихся, наряду с геологией, вопросами горнодобывающего производства и связанными с ними видами деятельности. Так, Геологическая служба Индии распределена между двумя ведомствами – Министерством горнодобывающей промышленности (Ministry of Mines), в ведении которого находится большинство видов минерального сырья, и Министерством нефти и природного газа. Кроме геологоразведки названные министерства отвечают за добычу, переработку, распределение, маркетинг, экспорт, импорт, создание складских запасов соответствующих видов сырья<sup>11</sup>.

Подобное совмещение функций геологоразведки с другими задачами освоения и использования минерального сырья на федеральном и территориальном государственных уровнях имеет место в США (USGS с подразделениями, профильные службы в правительствах отдельных штатов), Австралии (ABARE, CSIRO, профильные министерства и департаменты в австралийских штатах и Северной территории), Канады (NRC – GSC; геологические службы профильных министерств и департаментов провинций) и большинстве других стран-производителей минерального сырья<sup>12</sup>. Причём расширение функций, выполняемых при участии геологических организаций, происходит чаще всего за счёт их слияния с другими управленческими структурами природно-ресурсной направленности. Так, бывшее

---

<sup>10</sup> URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_министерств\\_СССР/](http://ru.wikipedia.org/wiki/Список_министерств_СССР/) (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>11</sup> URL: <http://mines.nic.in/index.aspx?level=1&lid=19&lang=1;http://petroleum.nic.in/> (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>12</sup> Directory of Geoscience Organizations of the World / Geological Survey of Japan. – 2013. 48 p.

Министерство геологии и минеральных ресурсов КНР в 1998 г. было преобразовано в Министерство земель и ресурсов путём слияния с государственными Земельным, Океаническим управлениями и Бюро обследований и картографии<sup>13</sup>. Министерство геологии Казахстана сменило свой статус посредством вхождения в 1997 г. под именем Комитета геологии и недропользования в Министерство индустрии и новых технологий<sup>14</sup>.

Однако, не отвергая полностью идею возрождения министерства геологии, наделяемого новыми функциями, по-видимому, следует признать её не вполне своевременной. Во-первых, обязанности бывших отраслевых министерств, включая и геологоразведку, во многом уже взяли на себя компании и корпорации, занятые добычей сырья. Во-вторых, создание особого министерства потребовало бы существенного увеличения объёмов средств, направляемых из бюджета на финансирование широкого перечня выполняемых им функций.

В целом существующая в России организационная структура недро- и минералопользования в своих основных чертах соответствует мировой тенденции к расширению разнообразия конфигураций подобных структур. Номинально нынешней организационной структурой российского минерально-сырьевого комплекса, имеющей в своём высшем звене две комиссии – возглавляемую Президентом страны, а также правительственную, охвачены все управленческие уровни. Для непосредственного руководства процессами геологоразведки и добычи сырья существует специализированное агентство «Роснедра», входящее в состав Минприроды РФ. Многие текущие отраслевые вопросы решаются на уровне корпораций (ОАО «Росгеология», ГК «Росатом», ОАО «Газпром», ОАО НК «Роснефть», ОАО НК «Лукойл», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Сургутнефтегаз», СУЭК, «Русский уголь», ОАО ГМК «Норильский никель», ОАО «Северсталь», ОАО ОК «Русал» и др.), часть которых занимает близкое к монопольному положение в соответствующих отраслях российской экономики и в значительной мере контролируется государством.

<sup>13</sup> URL: <http://www.mlr.gov.cn/mlrenglish/about/history/> (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>14</sup> URL: <http://www.geology.gov.kz/ru/home> (дата обращения: 12.12.2013).

Однако при ближайшем рассмотрении распределение функций между названными руководящими, исполнительными органами и самостоятельными организациями вызывает ряд серьёзных вопросов. Так, деятельность обеих комиссий высшего ранга, при их исключительной важности и компетентности, охватывает далеко не все отрасли и проблемы функционирования минерально-сырьевого комплекса. Кроме того, будучи скомпанованными из крупнейших специалистов и руководителей различных ведомств, данные преимущественно совещательные органы практически лишены возможности заниматься оперативным решением текущих задач.

Работающее на постоянной основе федеральное агентство «Роснедра» номинально призвано восполнить образующийся разрыв в функциях управления предприятиями минерально-сырьевого комплекса. Но, во-первых, согласно п. 1 действующего положения<sup>15</sup>, а также приведённому выше определению термина «недропользование», «Роснедра» при ограниченной численности его персонала обязано заниматься не только разведкой и добычей минерального сырья, но и другими видами использования подземного пространства. Во-вторых, будучи подразделением министерства, деятельность которого имеет выраженную природоохранную и контрольно-ревизионную направленность, агентство с неизбежностью должно организовывать свою деятельность подобным же образом. В-третьих, оно осуществляет экономический анализ работы исключительно подведомственных ему государственных унитарных предприятий.

С учётом того, что подобный экономический анализ и мониторинг выполняются, помимо названных немногочисленных ГУП, лишь в отношении отдельных отраслей и подотраслей, причём преимущественно силами самих компаний-минералопользователей, на федеральном и территориальном уровнях эта работа во многом пущена на самотёк. О функциональной неполноценности системы управления минерально-сырьевым комплексом страны красноречиво говорит проведённое Российской экономической школой обследование, показавшее, что в

---

<sup>15</sup> URL: <http://www.rosnedra.gov.ru/data/Files/File/2486.doc> (дата обращения: 12.12.2013).

отечественных вузах горно-энергетического профиля, обучающихся студентам технологиям геологоразведки и добычи природных ресурсов, в отличие от аналогичных зарубежных, нет ни одной программы, которая рассматривала бы энергетический и ресурсный сектор с экономической и предпринимательской точек зрения<sup>16</sup>.

На необходимость создания в стране единой системы мониторинга и управления в сфере недропользования тогдашний Председатель Правительства РФ еще в 2009 г. указывал на специальном совещании по совершенствованию системы мониторинга и управления запасами полезных ископаемых. На нем были названы и конкретные направления разрешения накопившихся многоплановых проблем, включая совершенствование организации геологоразведки, рациональное обустройство месторождений, применение эффективных способов добычи сырья, выстраивание логистических схем<sup>17</sup>. Однако по многим названным вопросам воз, как говорится, и ныне там.

Одним из возможных направлений разрешения создавшейся проблемы могла бы стать передача федерального агентства «Роснедра» в ведение Минпромторга либо Минэкономразвития. В первом случае агентство получит гораздо большую возможность наращивания имеющегося научно-технического, технологического и промышленного потенциала, во втором – названный потенциал можно будет более эффективно использовать в интересах развития российской экономики в целом. Другое возможное направление – придание агентству «Роснедра» статуса министерства либо внеминистерского агентства, что существенно расширит возможности взаимодействия с другими профильными министерствами и ведомствами, занимающимися вопросами функционирования и развития минерально-сырьевого комплекса.

Вне зависимости от выбираемого варианта, возлагающиеся на «Роснедра» функции нуждаются в расширении: агентство должно проводить мониторинг и экономический анализ деятельности геологической, горнодобывающей и перерабатывающей

---

<sup>16</sup> URL: <http://investfuture.ru/news/id/34135> (дата обращения: 12.12.2013).

<sup>17</sup> URL: <http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2009/06/16/8270686.htm> (дата обращения: 7.08.2013).

отраслей, а также исполнять роль головного разработчика стратегических программ развития названных отраслей минерально-сырьевого сектора.

Что касается горного законодательства, то оно, по оценкам многих специалистов, фактически отсутствует. Принятый в 1992 г. закон «О недрах», который должен был регулировать распределение между недропользователями объектов минерально-сырьевой базы, созданной ещё в советские годы, в настоящее время, несмотря на многочисленные поправки, не справляется с новыми задачами, возникшими в связи с исчерпанием оставшихся нераспределёнными геологических запасов, а также с эффективным использованием минерально-сырьевого потенциала страны в условиях меняющейся рыночной конъюнктуры. Поэтому вполне обоснованными и своевременными представляются предложения о разработке свода законов либо единого Горного кодекса, охватывающего все основные процессы геологического изучения, освоения месторождений, добычи и коммерческо-промышленного использования минерального сырья.

\* \* \*

Являясь одной из основ отечественной экономики, минерально-сырьевой комплекс в последнее время сталкивается с проблемами, для разрешения которых настоятельно требуются его реформирование и модернизация. В статье демонстрируется, как можно решить названные задачи без скоропалительной и болезненной структурной перестройки этого сектора и взаимодействующих с ним отраслей. Подчёркивается, что необходимым условием успешных реформ является изменение бытующего отношения к комплексу лишь как инструменту недропользования, служащему для использования богатств земных недр в основном для латания дыр в государственном бюджете.

Предлагаемые альтернативные варианты организационных преобразований в отечественном минерально-сырьевом комплексе нацелены на укрепление его роли как одного из основных звеньев и одновременно с этим – драйвера развития российской экономики.