

УДК 330

**Задачи региональных властей в области развития горнопромышленного комплекса***Доцент Пешкова Г.Ю.**Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения  
190000, Россия, Санкт-Петербург, ул. Большая Морская, д. 67, лит. А*

*В современных условиях наблюдается экстенсивный характер роста отрасли добычи нерудных строительных материалов в России, что обусловлено несовершенством нормативно-правовой базы, высоким уровнем износа основных производственных фондов, отсутствием государственных стратегических программ межотраслевого взаимодействия и прочими разнонаправленными факторами, и выражается в низком уровне конкурентоспособности региональных промышленных комплексов. Решение этой проблемы возможно за счет создания комплексных программ стратегического развития регионов, включающих как отраслевые программы развития отдельных отраслей, так и систему их согласованного развития.*

**Ключевые слова:** горная промышленность, стратегия развития, государственное регулирование, инвестиционная политика.

DOI:10.17586/2310-1172-2016-9-3-50-56

**Tasks of the regional authorities in the field of development of a mining complex***Associate professor Peshkova G.Yu.**Saint Petersburg State University of Aerospace Instrumentation  
190000, Russia, St. Petersburg, Bolshaya Morskaya St., 67, lit. A*

*There is an extensive growth of the nonmetallic building materials mining industry in Russia. It is caused by the imperfection of the regulatory framework, a high rate of productive capital stock wear, the lack of public intersectoral cooperation strategic programs and other various factors. It is expressed in a low level of the regional industrial complexes competitiveness. It is possible to solve this problem by creating a comprehensive program of strategic development of the regions, including development programs of separated branches, and their cooperative development system.*

**Keywords:** mining, development strategy, government regulation, investment policy

Одной из значимых основ устойчивого и безопасного стратегического развития регионов России является пристальное внимание к вопросам развития и своевременной реализации потенциала собственной ресурсной базы [1]. Развитие ресурсной базы требует привлечения значительного объема финансовых средств [2], что определяет актуальность вопросов разработки адекватных подходов к оценке инвестиционной привлекательности месторождений полезных ископаемых [3], в том числе нерудных, играющих заметную роль в развитии строительной, химической энергетической и ряда других базовых отраслей промышленности [4].

Реализация потенциала региональных промышленных комплексов в значительной степени зависит от наличия стабильных поставок необходимого количества сырьевых ресурсов, в том числе создаваемых горнопромышленным комплексом (ГПК) местного значения. При этом, получение потенциального синергетического эффекта возможно только при условии наличия согласованного роста всех элементов межотраслевой производственной цепочки, который может быть достигнут в национальном масштабе (не в рамках отдельных корпоративных структур) только при наличии адекватного механизма нормативно-правового регулирования.

***Нормативно-правовое регулирование стратегического планирования отраслей***

В 2014 г в России был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который закладывает основу системы государственного стратегического планирования, в том числе отраслевого характера. Однако, несмотря на то, что основа стратегического планирования и прогнозирования в РФ считается «заложеной», наблюдается ряд проблем, отмеченных Счетной палатой РФ [5]:

– несоответствие целей государственных программ целям государственной политики;

- цели многих государственных программ либо неконкретны, либо отсутствуют, либо недостаточно ясны;
- зачастую достижение цели государственной программы не обеспечивается решением ни одной из задач, либо задача не направлена на достижение ни одной из целей;
- в финансировании государственных программ значительную часть составляют средства юридических лиц и иные внебюджетные источники;
- недостаточно финансирование мероприятий государственной программы из средств федерального бюджета.

Таким образом, в настоящий момент необходим тщательный анализ и совершенствование государственных программ по различным сферам и областям, в том числе, в рамках отраслей ГПК местного значения.

Отметим, что для «бюджет о формирующих» отраслей экономики России подобные стратегии разрабатываются и обновляются регулярно, к примеру, для энергетической [6], нефтяной [7] и газовой [8] отраслей (на начало 2016 года находятся в разработке). Развитие же таких отраслей ГПК, как добыча и переработка глин, гравия, песка и пр. практически не рассматриваются ни в научной литературе, ни в рамках государственных стратегических программ. Действующая сегодня «Стратегия развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 г.» от 30 мая 2011 г. № 262 [9], несмотря на определенную теоретическую значимость, является неактуальной в силу влияния ряда конъюнктурных, макроэкономических, нормативно-правовых и прочих разнонаправленных факторов. Кроме того, в ней не предусмотрены конкретные методы, модели и пути реализации мероприятий по повышению эффективности функционирования и инвестиционной привлекательности отдельных отраслей, а также методы их оценки с точки зрения народнохозяйственного эффекта для регионов.

Проблема методического обеспечения анализа инвестиционной привлекательности отрасли представляет не только теоретический, но и практический интерес. Если региональные проблемы инвестиционной привлекательности, так или иначе, активно разрабатываются, то в отраслевом разрезе они почти не исследованы. При этом с народнохозяйственной точки зрения оба аспекта по своей значимости не уступают друг другу [10].

### *Роль инвестиционной привлекательности в стратегии развития отрасли*

Актуальность рассмотрения инвестиционной привлекательности на уровне отдельных отраслей конкретного региона обусловлена рядом тенденций на мезо- и микроэкономическом уровне, среди которых можно выделить децентрализацию элементов национальной экономической системы, дифференциацию инвестиционного пространства, снижение конкурентоспособности предприятий российской промышленности в виду увеличения уровня морального и физического износа оборудования. Эти факторы ведут к зарождению межрегиональной конкурентной борьбы на внутреннем рынке, в которой, по большому счету, единственным эффективным средством достижения стабильности, помимо нормативно-правового регулирования, является активная инвестиционной политика. Результатом этой конкурентной борьбы становится создание в регионе наиболее благоприятных условий для инвестирования.

Инвестиционный климат в регионе может быть признан благоприятным или неблагоприятным в зависимости от характеристик развития одной или нескольких приоритетных для региона отраслей. Следовательно, оценка инвестиционной привлекательности региона должна базироваться на оценке инвестиционной привлекательности ключевых отраслей. При этом необходимо помнить, что никакая методика оценки инвестиционной привлекательности отраслей и регионов не может отменить необходимости обособленного рассмотрения конкретных объектов инвестирования [10]. Исходя из этого можно сделать вывод о необходимости разработки стратегии развития отрасли на основе системного подхода с использованием «сквозных» показателей эффективности. То есть, учитывающей, с одной стороны, текущее состояние и приоритеты развития микроэкономических структур, а, с другой стороны, формируя варианты стратегических альтернатив развития отрасли исходя из региональных потребностей, определяемых, к примеру, стратегией социально-экономического развития. Выбор стратегических альтернатив развития региона должен осуществляться исходя из принятой инвестиционной политики.

Таким образом, основной задачей региональных властей в области формирования инвестиционной политики, являющейся центральным элементом стратегии развития отрасли, в том числе ГПК регионального значения, является повышение инвестиционной привлекательности отдельных отраслей, что в свою очередь найдет отражение в инвестиционной привлекательности региона в целом. На сегодняшний день отсутствует единый методологический подход к выбору показателей оценки инвестиционной привлекательности в отраслях промышленности. Как правило, проведение подобных оценок осуществляется с помощью экспертных опросов в виду необходимости объединения комплекса разнородных показателей в единую систему. Кроме того, отсутствует общепризнанная система сквозных показателей, которая могла бы быть использована для взаимоувязки плановых показателей развития предприятий, отраслей и регионов.

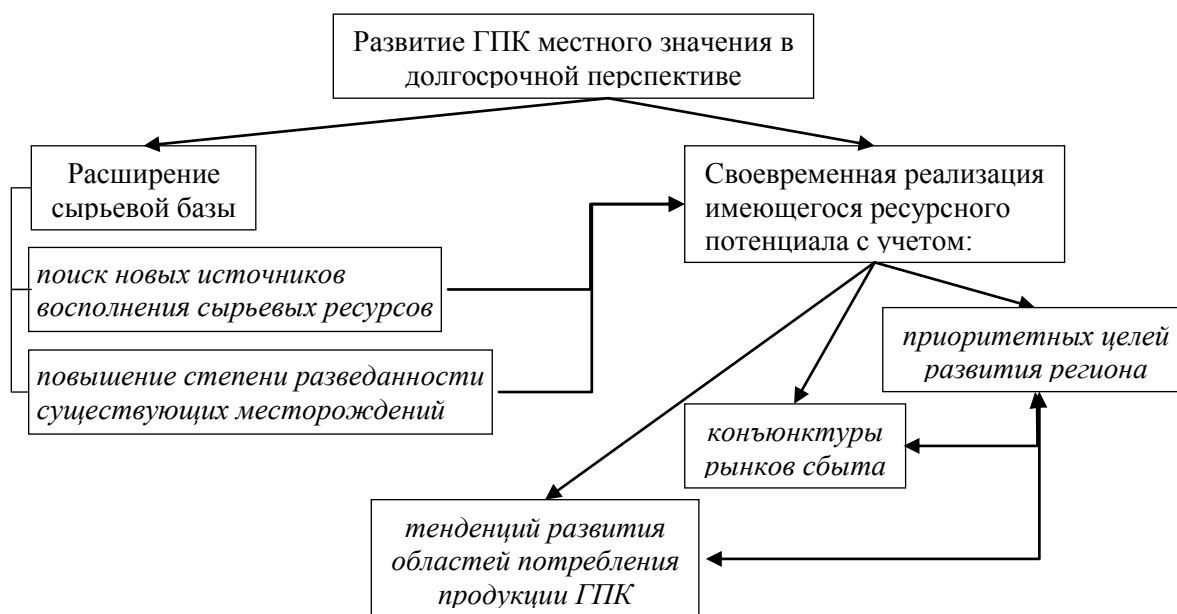
Существенным фактом является и то, что немногочисленные имеющиеся исследования, посвященные оценке инвестиционной привлекательности отраслей промышленности, проводятся с позиции частных инвесторов. При этом в приоритет ставятся показатели коммерческой эффективности отдельных проектов такие, как чистый дисконтированный доход, индекс доходности, срок окупаемости и внутренняя норма доходности.

Как правило, подобные подходы основаны, помимо метода дисконтированных денежных потоков, либо на определении стадии жизненного цикла отрасли, либо на основе средних показателей прибыльности и эффективности функционирования. По отдельности эти методы позволяют рассмотреть вопрос инвестиционной привлекательности отрасли под определенным углом, но не позволяют оценить ее комплексно, с учетом интересов всех стейкхолдеров.

Рассмотрение же этого вопроса с точки зрения региональных властей должно иметь иные критерии в связи с необходимостью обеспечения, помимо окупаемости проекта, определенного народнохозяйственного эффекта. Более того, при определении наиболее перспективных для инвестирования объектов регионам необходимо исходить из текущего и перспективного состояния внутреннего рынка, что позволит обеспечить необходимый уровень обеспеченности ресурсами.

### **Основные задачи региональных властей в области поддержки развития ГПК местного значения**

С точки зрения поддержки региональными властями развития ГПК в долгосрочной перспективе можно выделить два основных направления воздействия: расширение сырьевой базы региона и своевременная реализация имеющегося ресурсного потенциала (рис.1).



**Рис. 1. Ключевые направления развития ГПК регионального значения**

Развитие геологоразведочной отрасли в последние десятилетия широко обсуждается в российской научно-технической литературе и в достаточной степени описано в ряде документов регионального и федерального уровня. Несмотря на это, проблемы эффективного функционирования геологоразведочной отрасли далеки от решения в виду значительных рисков при выполнении поисковых работ и отсутствием адекватной государственной поддержки этого сектора народного хозяйства.

Вопросы своевременной реализации имеющегося ресурсно-сырьевого потенциала, определяющие отраслевую инвестиционную политику региона практически не рассмотрены в научной литературе. В отношении ГПК местного значения их условно можно разбить на три группы:

1. Выявление тенденций развития потребляющих, по отношению к ГПК, секторов экономики региона. В первую очередь имеется в виду прогноз развития малого строительства. К данному аспекту относятся проекты, требующие обеспечения продукцией ГПК местного значения, но, которые могут не относиться к разряду приоритетных с точки зрения региональных властей. Сюда также можно отнести потребности домохозяйств.

2. Анализ и оценка конъюнктуры рынков сбыта продукции отраслей ГПК в регионе. Данный аспект имеет существенное значение для ГПК местного значения, продукция которого реализуется на крайне ограниченной территории, из-за высокой доли логистических затрат в стоимости конечной продукции. Одним из

ключевых вопросов в разрезе анализа конъюнктуры рынка является наличие адекватного уровня конкуренции, являющегося драйвером развития экономики.

В экспертно-аналитическом докладе РАНХиГС [11] отмечается, что развитие конкуренции является одной из главных задач экономической политики страны. Из-за низкого уровня конкуренции ежегодные потери ВВП составляют порядка 2,5 % (более 1 трлн. руб. в год). Несмотря на то, что более половины этих потерь приходится на такие компании, как РЖД и Газпром, суммарная доля строительной промышленности также заметна (0,21 % до 0,54 % ВВП [11]). По неофициальным данным из-за низкого уровня конкуренции на рынке продукции ГПК регионального значения ежегодные потери ВВП составляют порядка 0,05–0,1 %.

3. Определение приоритетных целей развития региона. Данный аспект связан с развитием базовых для экономики региона отраслей, определение которых зависит от ряда рыночных, геополитических, природно-климатических и прочих факторов.

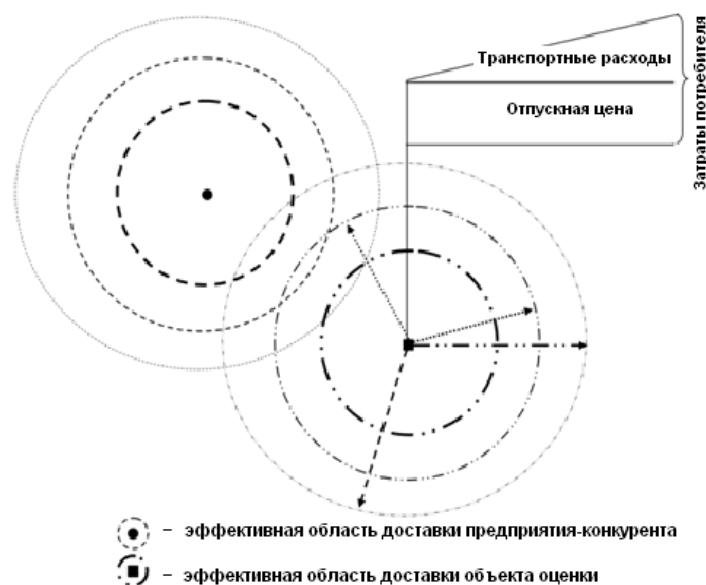
Таким образом, ключевым вектором разработки инвестиционной политики региона в отношении ГПК местного значения является создание условий для развития внутренних рынков, что позволит обеспечить конкурентоспособность российских предприятий и удовлетворить потребности региона в ископаемом сырье. Существующие научные исследования в области обеспечения конкурентоспособности построены по принципу создания искусственных условий для формирования конкурентных преимуществ ключевых предприятий. Однако, практика предоставления государственной поддержки крупным российским производителям показала свою несостоятельность. Большинство российских предприятий, за исключением крупнейших топливно-энергетических, не выдерживают международной конкуренции, что видно на примере производства щебня.

На протяжении 2007–2014 гг. доля Украины в суммарном объеме импорта щебня составляла порядка 90 % – около 16 млн. куб.м., что сопоставимо с объемом производства щебня в Карелии. После выхода постановления правительства Российской Федерации № 815 от 6 августа 2015 года «О лицензировании импорта щебня и гравия» [12] объемы экспорта указанной продукции резко сократились (в августе-декабре 2015 г. на 52,4 % меньше, по сравнению с аналогичным периодом 2014 г.). Только благодаря государственному воздействию ряд российских производителей, таких, как, ОАО «Павловскнеруд» и АО «ННК», смогли реализовать значительные объемы складских запасов готовой продукции. В связи с этим представляется актуальным направление инвестиций не на создание конкурентных преимуществ у отдельных предприятий, а на создание условий для развития конкуренции на внутренних рынках. Подобные действия, при адекватном регулировании и осуществлении определенной поддержки со стороны государства, могут стать ключевым драйвером создания инновационных и высокотехнологичных производств, к развитию которых сегодня у собственников отсутствуют необходимые экономические стимулы (рис. 2).

Разработка инвестиционной политики на основе развития региональных отраслевых рынков ГПК требует учета ряда специфических факторов, определяющих эффективность функционирования отдельных предприятий и, как следствие, отрасли в целом:

1. Территориально-геологические факторы. Максимальная производственная мощность предприятий нерудных материалов в определенной степени зависима от условий залегания полезного ископаемого. Очевидно, что производственная мощность имеет прямое влияние на коммерческую и народнохозяйственную эффективность разработки месторождения.





**Рис. 3. Схематическое обоснование актуальности поиска эффективной дальности транспортировки**

Сегодня при оценке экономической эффективности освоения новых месторождений ОПИ цена реализации, как правило, определяется без должного внимания к транспортным затратам, что в значительной степени может исказить результаты оценки инвестиционной привлекательности [19].

### Выводы

Разработка и реализация стратегических программ развития региональных горнопромышленных комплексов является необходимым и основополагающим элементом долгосрочного и устойчивого развития минерально-сырьевого комплекса страны, а также ряда сопряженных отраслей, являющихся базовыми для экономики страны. Необходима проработка концептуальных и методических подходов к разработке и реализации таких программ, так как ГПК является особым объектом управления и требует особых подходов к стратегическому планированию его деятельности. Программа стратегического развития ГПК является комплексным и разнонаправленным документом, одну из ключевых ролей в котором должны занимать мероприятия по развитию адекватного уровня конкуренции на региональных рынках, что, при должном внимании со стороны региональных властей, позволит повысить инвестиционную привлекательность отраслей.

Помимо этого, существенную роль в стратегических программах развития ГПК местного значения должны играть эколого-экономическая оценка развития промышленности, моделирование спроса на конечную продукцию добывающих и перерабатывающих предприятий, оценка уровня конкуренции на региональном рынке, а также формирование альтернатив порядка ввода в эксплуатацию новых месторождений.

### Литература

1. *Цветков П.С.* Проблемы оценки экономической устойчивости горнодобывающих предприятий // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 5 (89). С. 132–136.
2. *Пешкова Г.Ю., Череповицын А.Е.* Методический подход к формированию стратегических программ освоения месторождений полезных ископаемых местного значения // Вестник Северо-Кавказского Федерального Университета. 2015. С. 148–151.
3. *Васильцова В.М., Цветков П.С.* Эффективность реализации стратегии горнодобывающего предприятия // Записки Горного института, СПб, 2014. Том 208. С. 193-197.
4. *Федосеев С.В., Череповицын А.Е.* «Оценка совокупного стратегического потенциала базовых отраслей промышленности Арктической зоны хозяйствования России» // Вестник Мурманского государственного технического университета, 2014. Т. 17. № 3. С. 598–605.
5. *Язев В.А.* Влияние инвестиционного климата на процессы модернизации и развития предприятий горнопромышленных комплексов регионов// Первый национальный горнопромышленный форум, ноябрь 2014. Доклад на пленарном заседании. URL:<http://gb2012.ru/?p=6090> (дата обращения: 12.05.2016)
6. Энергетическая стратегия России на период до 2035 года. URL: [http://www.energystrategy.ru/ab\\_ins/source/ES-2035\\_09\\_2015.pdf](http://www.energystrategy.ru/ab_ins/source/ES-2035_09_2015.pdf) (дата обращения: 12.05.2016)

7. Проект генеральной схемы развития нефтяной отрасли России до 2035.
8. Проект генеральной схемы развития газовой отрасли России до 2035
9. Приказ Министерства регионального развития РФ от 30 мая 2011 г. № 262 «Об утверждении Стратегии развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года».
10. *Матвейкин В.Г., Дворецкий С.И., Минько Л.В. и др.* Инновационный потенциал: современное состояние и перспективы развития. - М.: Машиностроение-1, 2007. 284с.
11. *Шаститко А., Голованова С., Крючкова П., Курдин А., Новиков В., Овчинников М., Павлова Н.* Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики. Экспертно-аналитический доклад РАНХиГС // Экономическая политика 2012. №16. С. 5–54.
12. Постановление правительства Российской Федерации №815 от 6 августа 2015 г. «О лицензировании импорта щебня и гравия».
13. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
14. *Климова В.В.* Оценка воздействия технологических укладов на становление российской экономики // Экономический журнал. 2010. № 19. С.11–16.
15. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 3 января 2014 г.)

### References

1. Flowers P. S. Problems of assessment of economic stability of the mining enterprises // *News of the St. Petersburg state economic university*. 2014. No. 5 (89). P. 132–136.
2. Peshkova G. Yu., Cherepovitsyn A. E. Methodical approach to formation of strategic programs of development of mineral deposits of local value // *Messenger of the North Caucasian Federal University*. 2015. P. 148–151.
3. Vasil'tsova V. M., Tsvetkov P. S. Efficiency of realization of strategy of the mining enterprise // *Note of Mining institute*. 2014. Volume 208. P. 193–197.
4. Fedoseyev S. V., Cherepovitsyn A. E. Assessment of cumulative strategic potential of key branches of the industry of the Arctic zone of managing of Russia // *Bulletin of the Murmansk state technical university*. 2014. T. 17. No. 3. P. 598–605.
5. Yazev V. A. Influence of investment climate on processes of modernization and development of the enterprises of mining complexes of regions//First national mining forum, November, 2014. The report at a plenary session. URL:<http://gb2012.ru/?p=6090> (date of the address: 5/12/2016)
6. The energy strategy of Russia for the period till 2035. URL: [http://www.energystrategy.ru/ab\\_ins/source/ES-2035\\_09\\_2015.pdf](http://www.energystrategy.ru/ab_ins/source/ES-2035_09_2015.pdf) (date of the address: 5/12/2016)
7. The draft of the general scheme of development of oil branch of Russia till 2035.
8. The draft of the general scheme of development of gas industry of Russia till 2035
9. The order of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation of May 30, 2011 No. 262 "About the approval of the Strategy of development of the industry of construction materials and industrial housing construction for the period till 2020".
10. Matveykin V. G., Butler S. I., Minko L. V., etc. Innovative potential: current state and prospects of development. - М.: Mechanical engineering-1, 2007. 284 pages.
11. Shastitko A., Golovanova S., Kryuchkov P., Kurdin A., Novikov V., Ovchinnikov M., Pavlova N. Consequences of the weak competition: quantitative estimates and conclusions for policy. Expert and analytical report of a RANEPА/Economic policy of 2012. No. 16. P. 5–54.
12. The resolution of the Government of the Russian Federation No. 815 of August 6, 2015. "About licensing of import of crushed stone and gravel".
13. The decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2015 N 683 "About the Strategy of national security of the Russian Federation".
14. Klimova V.V.Otsenka of impact of technological ways on formation of the Russian economy//Economic magazine. 2010. No. 19. P. 11–16.
15. The forecast of scientific and technological development of the Russian Federation for the period till 2030 (утв. Government of the Russian Federation on January 3, 2014)