

Научная статья

Original article

УДК 330.15

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_1_18

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ И ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПО
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ
РЕСУРСАМИ РОССИИ. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ
ABOUT SOME PROBLEMS AND SUGGESTIONS FOR IMPROVING THE
MANAGEMENT OF RUSSIA'S NATURAL RESOURCES. THE
REGIONAL ASPECT**



Маргалитадзе Омари Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, действительный член Международной инженерной академии, доцент кафедры региональной экономики и управления природными ресурсами, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва, E-mail: m-on-42@mail.ru

Margalitadze Omari Nikolaevich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Full member of the International Academy of Engineering, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Natural Resources Management, State University of Land Management, Moscow, e-mail: m-on-42@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются методологические вопросы и методы управления ресурсопользованием на региональном уровне. Анализируются проблемы, которые препятствуют повышению эффективности использования ресурсного потенциала России, даются предложения по их решению. Более детально рассмотрены особенности минерально-сырьевого природопользования, влияние добычи сырья на социально-экономическое

развитие территории, *пространственное развитие региона. Предлагается* коренное преобразование существующих механизмов финансовых отношений «центр - регионы» в пользу последних, применение экономических методов стимулирования горнодобывающих предприятий в рациональном природопользовании.

Автор рекомендует создать единый федеральный орган по комплексному системному управлению природопользованием в стране, расширить степень участия в управлении природными ресурсами территориальных органов власти – как субъектов РФ, так и муниципалитетов. В условиях растущей экономической неопределенности и фрагментации мировой экономики, внешним шокам, беспрецедентным санкциям, рукотворным внутренним кризисам, аномальной нестабильности рубля, а также сложной демографической ситуации и дефицита работоспособного населения, более рациональным представляется выход из противостояния, поиск путей совместного развития мирового хозяйства и места России и её регионов в этом процессе.

Abstract. The article discusses methodological issues and methods of resource management at the regional level. The problems that hinder the improvement of the efficiency of using Russia's resource potential are analyzed, and proposals for their solution are given. The features of mineral resource management, the impact of raw material extraction on the socio-economic development of the territory, and the spatial development of the region are considered in more detail. It is proposed to radically transform the existing mechanisms of financial relations "center - regions" in favor of the latter, the use of economic methods to stimulate mining enterprises in the rational use of natural resources.

The author recommends the creation of a unified federal body for integrated environmental management in the country, and the expansion of the degree of participation in natural resource management by territorial authorities – both subjects of the Russian Federation and municipalities. In the context of growing

economic uncertainty and fragmentation of the global economy, external shocks, unprecedented sanctions, man-made internal crises, abnormal instability of the ruble, as well as a difficult demographic situation and a shortage of able-bodied people, finds it more rational to get out of the confrontation, search for ways to jointly develop the global economy and the place of Russia and its regions in this process.

Ключевые слова: минерально-сырьевой потенциал, ресурсозависимая экономика, когнитивное моделирование, эконометрические методы, программно-целевое планирование, каменный уголь, гранит, гагат

Keywords: mineral resource potential, resource-dependent economy, cognitive modeling, econometric methods, program and target planning, coal, granite, gagat

По определению, природные ресурсы включают минеральное сырье, расположенное в недрах, водные и лесные ресурсы, почву, как ресурс для развития сельского хозяйства, всю совокупность природных богатств, компонентов природной среды. Как крупнейшая в мире по территории развивающаяся страна, Россия обладает соответствующим объемом природных богатств, которые существенно воздействуют на её специализацию в международной торговле, в виде большого удельного веса минерального сырья в экспорте. Следовательно, возникает вопрос о необходимости оптимизации добычи и использования этих ресурсов, сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Минерально-сырьевое природопользование является традиционным для стран, обладающих соответствующим потенциалом. Российская Федерация во всем мире ассоциируется как государство с богатейшей кладовой полезных ископаемых, располагающая колоссальным минерально-сырьевым потенциалом: в ее недрах как на суше, так и на шельфе содержатся одни из самых крупных скоплений большинства важнейших видов минерального сырья. Россия является мировым лидером, обладает одним из крупнейших

разведанных запасов нефти и природного газа, угля, железных руд, драгоценных, цветных и редких металлов, алмазов, фосфатов, калийных солей. В реках, озёрах, ледниках и подземных источниках страны имеются значительные запасы пресной воды [1; 2].

Это самая богатая по запасам природных ресурсов страна из большой двадцатки (G20), как по абсолютному, так и по удельному показателю на душу населения. На долю минерально-сырьевого комплекса приходится более трети валового внутреннего продукта страны (далее ВВП), он представляет собой важнейший бюджетобразующий и капиталоемкий актив национального богатства. Россия, по стоимостной оценке запасов природных ресурсов (\$75 триллионов), в 1,7 раза превосходит мирового лидера по ВВП и четвертую по территории страну – США, в 3,3 раза вторую по ВВП и третью по территории – Китай, в 2,3 раза вторую по территории страну – Канаду [3].

В последние десятилетия, несмотря на переход к зелёной экономике, спрос на природные ресурсы остаётся относительно стабильным. Это обусловлено высоким глобальным спросом на них по широкому спектру видов со стороны быстрорастущих экономик развивающихся стран. При этом, значительно нарастает сложность добычи и неоднородность состава минерального сырья, в новых месторождениях всё меньше удельное содержание полезных ископаемых, растут глубины залегания, удаленность от объектов ранее созданной инфраструктуры, значительная часть эксплуатируемых месторождений расположена в малозаселённых территориях азиатской части РФ. В связи с этим усложняются работы по геологическому изучению недр, поиску и разведке месторождений, растут объёмы финансирования, усложняется система управления и координации этих работ. Не способствует развитию производственной базы отрасли и осложнение международной обстановки, санкции и контрсанкции, невозможность приобретения современного эффективного промышленного оборудования и технологий, удорожание продукции из-за недостатка

добывающих мощностей, высокой стоимости переработки и неблагоприятного географического расположения новых месторождений.

Как показывает анализ, для России проблемой является не наличие полезных ископаемых, а их эффективное использование. Мы понимаем, что обилие природных богатств автоматически не гарантируют устойчивых темпов развития страны, повышения уровня качества жизни ее населения. Необходимо, чтобы государство могло рационально управлять этим богатством. Представляется, что в системе управления и государственного регулирования процессами освоения и использования минерально-сырьевого потенциала страны необходима гибкость, которая учитывала бы современные реалии, а именно: необходимость приближения центров принятия решений к местам производственной активности, т.е. расширение степени участия в управлении природными ресурсами территориальных органов власти, как субъектов РФ, так и муниципалитетов.



Восточным славянам земля издревле давала продукты питания, а её недра - драгоценные металлы и камни, минеральное сырьё. Васнецов В.М. Три царевны подземного царства. 1881. Холст, масло. 152,7×165,2 см. Государственная Третьяковская галерея, Москва.

1. Методологические вопросы управления ресурсопользованием

Под управлением мы понимаем целенаправленный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В соответствии с административным правом, управление природными ресурсами составная часть социального управления, это деятельность, которая включает распоряжение природными ресурсами, обеспечение их рационального использования и воспроизводства, сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды, а также соблюдение интересов государства и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [4].

В России ресурсопользованием занимаются субъекты четырёх уровней управления: органы государственной власти федерального и регионального уровня, юридические лица, общественные объединения. Принято выделять несколько видов управления природопользованием: государственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное) и общественное. Содержание каждого обусловлено решаемыми и выполняемыми в процессе управления частными задачами. Являясь составляющей системы государственного регулирования, управление природопользованием, в свою очередь, включает три направления, обусловленных спецификой ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

В соответствии с Конституцией РФ, ст. 72: «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;... д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры». Исходя из этого определения, природопользование невозможно без государственного регулирования в лице федерального центра и субъекта РФ. На этом уровне решаются вопросы выяснения и

разграничения природопользователями их компетенции, соответственно, государственные органы заключают с природопользователями публичные договоры, выдают разрешения и лицензии [5].

В Гражданском кодексе Российской Федерации, в главе 17 «Право собственности и другие вещные права на землю» к числу объектов гражданского права относятся участки недр, земельные участки, обособленные водные объекты, многолетние насаждения и леса, которые рассматриваются в качестве недвижимого имущества и формируют в отношении данных объектов систему обязательственных прав [6].

Тем не менее, следует отметить, что собственность на природные ресурсы все более концентрируется на федеральном уровне (большая часть земель, лесов, вод, водных биологических ресурсов, животных суши, недр), с провозглашением возможности передачи их в частную собственность. С заложенными в Конституции РФ положениями федерализма, выглядит не совсем оправданным, когда анализ, оценка и принятие всех ключевых решений по вопросам освоения и использования природных ресурсов происходит вне субъекта РФ, на территории которого находится ресурс. В подобной ситуации все основные налоги и платежи рентного характера аккумулируются в федеральном бюджете, а решение социально-экономических задач добывающих регионов, в т.ч. поддержание ресурсного потенциала во многом зависит от местного бюджета.

В условиях рыночной экономики практически любой вид природопользования осуществляется согласно заключенному соглашению, на основании которого государство выполняет в основном административные полномочия и выступает в роли власти в лице одного из органов, поскольку отношения между участниками соглашения возникают на основании акта уполномоченного государственного органа. Представляется целесообразным, чтобы федеральный центр в соответствии с Законом РФ «О недрах» (ст. 11. «Лицензия на пользование недрами»), а также Гражданским

кодексом РФ (ст. 2, 124, 125), где чётко обозначено, что все субъекты права от государства, субъекта РФ и до муниципалитета, включая граждан и юридических лиц «выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений», т.е. делегировал право заключения с недропользователями договоров гражданско-правового характера. Предметом таких договоров будут являться обязательства сторон по условиям пользования недрами, формы их обеспечения и договорные санкции. А в число условий пользования недрами могут быть включены такие обязательства, как развитие регионального производственно-технического, социально-экономического, научно-технического и образовательно-культурного потенциалов [6; 7].

За последнюю треть века в новой России определяющим аспектом управления природными ресурсами стал переход от командно-административной системы, основанной на централизованном, директивном планировании, к рыночной экономике. Появились новые формы использования природных ресурсов, при которых большая часть работ стала осуществляться частными предпринимателями или рыночно ориентированными государственными предприятиями. Представляется, что ведущая роль в осуществлении функции управления на макроуровне в обозримом будущем должна остаться за государством, а организация управления природными ресурсами на микроуровне должна быть прерогативой регионов и зависеть от их экономических, экологических и политических интересов, наличием соответствующей инфраструктуры.

Сложившаяся в настоящее время в России модель управления природопользованием унаследовала от командно-административной системы общие недостатки: перекос в сторону централизации; ведомственность; отсутствие единого комплексного подхода к управлению; недостаточно обоснованное, часто формальное разграничение полномочий

между центром и регионами при отсутствии у последних достаточных финансовых, технических, правовых и политических возможностей.

В связи с недостаточной эффективностью государственного управления ресурсопользованием, все острее встает также вопрос о необходимости общественного регулирования, т.е. определенный сдвиг в формируемом правовом механизме использования ресурсов в направлении его демократизации. В современной экономике преобладающими становятся децентрализованные и горизонтальные связи, компании, сформированные по сетевому принципу и ориентированные на инновации и учет многообразия условий и особенностей ведения бизнеса. Расширение роли и функций территорий в вопросах управления и регулирования использования минерально-ресурсного потенциала позволит им заключить с компаниями минерально-сырьевого сектора взаимовыгодные соглашения, которые обеспечат устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ.

В сфере ресурсопользования, в мире доминирующие позиции традиционно занимают крупные государственные и частные компании. В настоящее время, контролируемые государством крупные корпорации в России являются основными инициаторами, операторами и бенефициарами практически всех значимых действующих и потенциально привлекательных проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов. Общей проблемой для большинства стран, в том числе России, где в сырьевом секторе преобладают крупные компании, является сочетание их деятельности с интересами территорий. Это может касаться как пропорций в распределении добавленной стоимости, так и взаимоотношений между предприятиями и региональными сообществами, в рамках социальной ответственности бизнеса. При этом, отдельные ресурсные регионы страны, субъекты РФ, обладают территорией и минеральными ресурсами, сопоставимыми с масштабами отдельных стран, в силу институциональных причин имеют крайне мало возможностей для проведения в жизнь своих специфических

интересов, которые могут не совпадать, а в отдельных случаях и прямо противоречить интересам федерального центра и компании-разработчика ресурсов. В результате этого всё большая часть выручки приходится на компании, зарегистрированные в федеральном центре, и всё меньшая часть, на субъекты РФ и муниципалитеты, имеющие сырьевую специализацию. Общий эффект для общества в такой структуре распределения выручки, может быть только отрицательным, так как не учитывает интересы региона, которому по Конституции РФ вместе с государством принадлежит это богатство в совместном ведении.

В связи с этим, проявляются негативные тенденции, определяющие воздействие на управление процессом природопользования как в стране, так и отдельных регионах на долгосрочную перспективу. Это начинает проявляться в следующем: отсутствии научно обоснованной и экологически сбалансированной долгосрочной экономической стратегии, недооценке необходимости и возможности устойчивого развития территории; несбалансированности инвестиционной политики, ведущей к росту диспропорции между отраслями экономики (добывающей, перерабатывающей, инфраструктурой), участвующими в технологическом процессе; нестабильном экономическом росте страны, неравенстве в экономическом развитии отдельных регионов, что препятствует реализации долгосрочных программ, в числе которых экологические проекты; чрезмерно расточительное использование природных ресурсов для получения сиюминутных доходов от излишней эксплуатации месторождений и продажи природных ресурсов в виде сырья на экспорт.

Более того, сложившаяся в России система планирования использования природных ресурсов не обеспечивает решение проблем природопользования в их единстве с процессами развития общественного производства, носит больше потребительский подход и осуществляется в интересах ведущих потребителей, крупных государственных и частных корпораций, а

природоохранная деятельность фигурирует в виде отдельных разрозненных мероприятий, что может привести к деградации окружающей среды.

Практически невозможно использовать один природный ресурс без оказания прямого или опосредованного воздействия на другие природные ресурсы. Это обуславливает необходимость их комплексного использования. Комплексное ресурсопользование предполагает рациональное использование не только одного (основного) природного ресурса, но и иных, непосредственно связанных с ним ресурсов, находящихся в добытой руде. Возможность заключения договоров на комплексное природопользование предусмотрена экологическим законодательством РФ. Тем самым, законодатель побуждает ресурсопользователя к рациональному использованию природных ресурсов, т.е. к возможно полному извлечению основного и сопутствующих минералов, доступных на современном уровне развития научно-технического прогресса (НТП) и технологии, минимизации потерь (например, добыча не только меди, но и других полиметаллов, находящихся в хвостах породы после обогащения; каменного угля и сопутствующего природного газа и др.).

Отсутствие системного подхода в управлении природными ресурсами проявляется и в недостаточном внимании к сфере использования вторичных ресурсов, использование которых как сырья для производства значительно, иногда в разы, менее затратна, чем добыча и переработка руды. Кроме этого, вовлечение в хозяйственный оборот отходов потребления, помогает в решении таких тесно взаимосвязанных экономических и социальных проблем, как рациональное использование природных ресурсов, улучшение качества окружающей среды. Эти вопросы должны планироваться и решаться не изолированно друг от друга, а в комплексе, надо переходить на экономику замкнутого цикла, что позволит совместить экономический эффект с социальным и экологическим.

Это тем более важно, что недропользование самый объемный источник образования отходов. Так, например в России в год из 7,7 млрд тонн промышленных отходов 7,2 млрд тонн, или 93.5%, это отходы от добычи полезных ископаемых. И их за эти годы совокупно накоплено более 100 млрд тонн. За рубежом широко применяется вторичное использование горнопромышленных отходов. Из них либо извлекают остаточные полезные ископаемые (причем в некоторых странах из горных отходов получают более 40% годового объема меди и 35% золота), либо используют как строительные материалы [8].

Так например, на горно-обогатительных комбинатах Свердловской области, одной из самых промышленно развитых в России, ежегодно образуется более 200 млн тонн отходов производства. Всего здесь скопилось более 8 млрд т. хвостов обогащения, они содержат значительное количество полезных компонентов и являются техногенными месторождениями, которые в будущем, при появлении соответствующей техники и технологии, можно будет извлечь. Только на шламохранилище Качканарского горно-обогатительного комбината скопилось более 900 млн т отходов основного производства (свыше 40 млн т в год) - добычи и обогащения титаномагнетитов. Они содержат много ценных металлов, в том числе скандия, галлия, стронция, титана. При этом, количество скандия в отходах превышает 100 000 т, что составляет более 60 % мировых запасов этого металла [9; 10;11].

Такой комплексный подход к формированию механизма управления природными ресурсами должен позволить не только разработать рациональную программу природопользования с учетом ближайших задач и на перспективу, но и обеспечить ее сбалансированную и конструктивную реализацию, гармонично соединить в единое целое экономические, правовые, научные, экологические, социальные и др. подходы к управлению, с учётом приоритетности решаемых задач. Именно такой подход к решению

проблем в отрасли предусматривают указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и обновленная Стратегия развития минерально-сырьевой базы России до 2050 г. Документы основными задачами развития отечественного минерально-сырьевого комплекса определяют необходимость повышения глубины переработки и рационального потребления минерального сырья в пределах страны, а также создание инфраструктуры для разработки и внедрения новых технологий при его добыче и обогащении [12; 13].

Управление различными видами ресурсов требует применение оригинального подхода, с учётом особенностей природной среды, условий добычи и переработки исходного сырья. Различают следующие виды ресурсопользования: недропользование, водопользование, лесопользование, землепользование, использование объектов животного мира, использование природных лечебных ресурсов, комплексное ресурсопользование. Специфическим видом является традиционное ресурсопользование, под которым следует понимать сложившиеся способы использования природных ресурсов в исторической среде обитания коренных, часто малочисленных народов, обеспечивающее неистощительное природопользование.

Особо надо подчеркнуть, что управление природными ресурсами представляет собой процесс планирования, организации, мотивации и контроля использования природных ресурсов для достижения цели устойчивого развития. В научной литературе рассматривают устойчивое развитие как развитие экономики, обеспечивающее сбалансированное решение социально-экономических задач на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала планеты Земля в целях удовлетворения потребностей будущих поколений. Это соответствует разработанному в 2015 году Генеральной ассамблеей ООН в качестве «плана достижения лучшего и более устойчивого

будущего для всех» Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Это набор из 17 взаимосвязанных целей, среди которых, цели № 6, 7, 14, 15, предусматривают защиту, восстановление, использование и рациональное управление природными ресурсами планеты [14].

Учитывая объективные законы природопользования, а также требования ЦУР, можно согласиться со специалистами и сформулировать ряд принципов управления природными ресурсами, которые не только могут, но и должны применяться на практике [15; 16; 17]:

1. Рациональность. Она предполагает принятие управленческих решений в сфере ресурсопользования, которые могут обеспечивать наиболее эффективное использование природного ресурса, полное извлечение полезных свойств основного природного ресурсов и сопутствующих минералов, предотвращение ухудшения качества ресурса, загрязнения площадей расположения природных ресурсов, а также снижение потерь ресурса при его добыче.

2. Целевое использование. Может выражаться в регулировании отношений ресурсопользования со стороны государства и в принятии властных решений о предоставлении ресурсопользователю права на использование ресурса в строгом соответствии с его назначением и условиями правоустанавливающих документов.

3. Комплексность принимаемых управленческих решений. Они должны учитывать причинно-следственные связи между находящимися в породе различными ресурсами, возможность негативного воздействия на другие природные ресурсы, связанные с добываемым ресурсом, социальные и экономические последствия использования данного природного ресурса.

4. Устойчивое развитие. То есть, управление природными ресурсами должно обеспечивать удовлетворение потребностей людей при одновременном улучшении качества жизни ныне живущих и будущих поколений.

5. **Безопасность.** Это достигается выбором технологий добычи природных ресурсов, минимизирующих вредное воздействие как природных факторов, возникающих в процессе вмешательства человека в природную среду, так и самих технологических процессов использования ресурсов на здоровье человека.
6. **Платность.** Государству должны быть возмещены понесенные затраты на поиск, оценку, разведку, охрану, восстановление природных ресурсов и компенсации вредного воздействия ресурсопользования на окружающую среду.
7. **Срочность ресурсопользования.** Подразумевает предоставление права пользования природными ресурсами на территории в определенный срок.
8. **Учёт интересов населения, проживающего на территориях ресурсопользования.** Для этого, представители населения территории (например, коренные малочисленные народы) могут быть вовлечены в процесс принятия управленческих решений в отношении конкретного природного ресурса.
9. **Принятие экологически ориентированных решений.** Предполагает управление природными ресурсами с учетом разработанной экологической политики, особенностей уже имеющейся технологий; предупреждение и своевременное решение экологических проблем; учет экологических требований на всех стадиях ресурсопользования; ответственность за экологические последствия, возникающие в результате принятия управленческих решений любого уровня; приоритетность решения экологических проблем.
10. **Регионализация.** Подразумевает разумную децентрализацию управления природными ресурсами страны через передачу части полномочий органам госвласти субъектов РФ и муниципалитетов, а также учёт естественных причин: многообразия климатических, территориальных, других природных условий, а также наличия инфраструктуры.

В настоящее время на территории РФ сложились три уровня управления природопользованием: федеральный (общегосударственный), региональный (субъекты федерации), муниципальный (местный), т.е. одни задачи решаются на федеральном или региональном уровне, другие – на муниципальном. Интересы на различных уровнях могут не совпадать и даже быть конфликтными. Но есть существенные особенности: в отличие от общегосударственных и региональных социально-экономических целей и стратегического планирования, конкретные мероприятия, направленные на оптимизацию природопользования, осуществляются, преимущественно на локальном, и редко на региональном уровнях.

В целом система государственного управления природными ресурсами в стране не отвечает современным требованиям, недостаточно прозрачна и эффективна, актуальной является задача ее совершенствования, особенно в плане комплексного подхода к государственному управлению отрасли через совершенствование субъектов управления, их взаимодействия на всех уровнях. Мы солидарны с утверждением Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А.Козлова, что «только при рациональном природопользовании и сохранении баланса между защитой экосистем и развитием территорий у нас есть будущее» [8].

Вместе с тем, органы управления природопользованием построены преимущественно по отраслевому принципу, предопределяющего ведомственный подход к практике эксплуатации природных ресурсов. То есть, добыча и использование видов природных ресурсов оценивается и планируется ведомственными методиками, утвержденными монополично, без конкурентного рассмотрения проблемы, только ведомственными организациями. Административная вертикаль управления природопользованием также построена по отраслевому принципу с соблюдением иерархии и способствует проявлению конфликта интересов на местах. В связи с этим возникает необходимость достижения компромисса за

счет четкого разделения прав собственности на природные ресурсы между центром и территорией, прав владения и распоряжения ими; компетентности регулирующих органов; открытости принятия решений по использованию ресурсов; согласования интересов местного населения при принятии управленческих решений.



Добыча и экспорт энергоносителей обеспечивает значительную долю ВВП и бюджетных доходов России. Ермолаев А. Зима на буровой. 2016. Холст, нефть (грязайль). 30x40 см. Частная коллекция.

2. Методы управления ресурсопользованием

Экономика вообще, а ресурсозависимая в особенности, характеризуется хитроумными и нередко противоречивыми взаимосвязями, представляет сложную систему в условиях неопределенности, что объективно подводит нас к необходимости использования методов системного анализа в сочетании различных методов, характеризующих состояние ресурсозависимой экономики. Часто сложность и неоднозначность внутренних взаимосвязей и внешних воздействий приводит исследователей к прямо противоположным

результатам: от обнаружения «ресурсного проклятия» до выявления «ресурсного благословения». Представляется, что истина, вероятно где-то посередине. Методы системного анализа позволяют непосредственным образом моделировать взаимосвязи между факторами сложных систем, при изучении ресурсозависимой экономики. В этом видится их главное преимущество перед эконометрическим моделированием, которое выявляет и оценивает взаимосвязи между факторами на основе статистических данных.

Одним из эффективных методов системного анализа представляется когнитивное моделирование, когда наиболее эффективные управленческие решения и сценарии развития событий определяются (в том числе с применением ЭВМ), на основе выделения понятий (концептов, факторов), количественно и качественно характеризующих складывающуюся ситуацию, а также оценки взаимовлияния факторов. Вместе с тем, в менее сложных ситуациях можно применять и эконометрические методы, как менее затратные и относительно простые.

В целом методы управления природопользованием можно выделить в несколько групп [18]:

1. Правовые методы. Они включают разработку и совершенствование правовых актов: законов, указов, положений, постановлений исполнительных органов и др. на федеральном, региональном и местном уровнях.

В последнее годы в РФ актуализировалась разработка региональных и местных законодательных актов в области использования отдельных видов природных ресурсов, создания юридической базы для комплексного использования природных ресурсов конкретных территорий. В этой связи можно было бы предложить создание единой федерально-региональной нормативной правовой базы, предусматривающей чёткое разграничение предметов ведения и полномочий федерального центра и территорий, контроль за реализацией законов.

2. Организационно-административные методы. Они подразумевают создание

организационной, институциональной структуры, охватывающей все уровни управления; инвестиционно-инновационную поддержку; формирование инфраструктуры; мониторинг природной среды и природных ресурсов; регулирование деятельности предприятий; контроль соблюдения стандартов и нормативов, лицензирование и квотирование природопользования; применение санкций; антимонопольное регулирование; государственные кадастры, экологическая экспертиза и др.

3. Экономические методы. Основаны на применении экономических стимулов и использовании платы за природные ресурсы, финансовой поддержки через дотации и компенсации, государственные гарантии, использование ресурсных фондов, помощь в привлечении иностранного капитала и др. Они позволяют добиться гармоничного сочетания социальных целей, правовой формы и экономического эффекта. Важным аспектом такого сочетания может стать реализация положения Конституции Российской Федерации (ст. 9, ч. 1) о рентной платности природопользования, т.е. получение и распределение доходов от ресурсопользования в соответствии с правом собственности на природные ресурсы и капитализации части рентных доходов в интересах будущих поколений. Поскольку «природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», то рента должна изыматься и распределяться в интересах анклава и ее населения [5].

При этом могут быть использованы: поощрительные механизмы (субсидии, льготные кредиты, налоговые льготы и др.); принудительные механизмы (платежи, налоги, штрафы за загрязнение, продажа прав на загрязнение и т.п.); восстановительные или компенсационные механизмы (создание специальных экологических фондов для борьбы с загрязнением, страхование ответственности за экологический ущерб, материальные компенсации государству, регионам, фирмам и лицам, пострадавшим от

загрязнения окружающей среды и др.). Разумеется, суммы за возмещение негативного воздействия на окружающую среду и за административные правонарушения, платежи по искам за причинение вреда должны тратиться исключительно на экологические проекты.

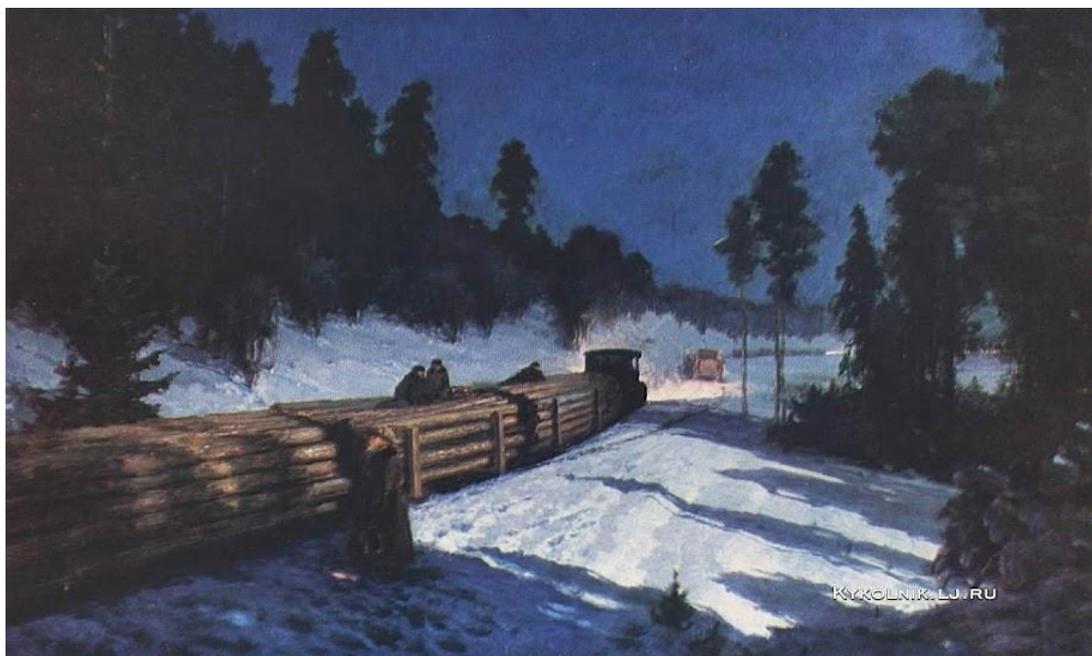
4. Нормативные методы. Включают разработку стандартов и нормативов в области использования природной среды и поддержания ее качества. Система нормирования определяет допустимые уровни воздействия на природную среду. В настоящее время актуальной проблемой является разработка региональных нормативов, а также введение ограничений, достижимых на данном уровне экономического развития регионов. Это эффективное средство экологической регламентации хозяйственной деятельности.

5. Программно-целевое планирование природоохранной деятельности. Это один из эффективных инструментов принятия управленческих решений в сфере природопользования. Он предусматривает разработку целевых федеральных и региональных программ на основе учета дальнейших тенденций социально-экономического развития, реальной экологической ситуации в стране и регионах, а также специфики природоохранной деятельности. Включает экологическую экспертизу и аудит, страхование гражданской ответственности, налог «на углерод», продажу лицензий на выбросы, штрафы за нарушение природоохранного законодательства, добровольную сертификацию управления природными объектами и др.

6. Рыночные методы. Используются как экономические рычаги прямого и косвенного воздействия через платежи за пользование ресурсами, плату за загрязнение и экологические услуги, экологические налоги. За последние десятилетия в России развивается экологический рынок, включающий торговлю разрешениями на загрязнение, международную систему компенсационных платежей, создание рынка квот на выбросы загрязняющих веществ, которые распределяются между предприятиями-загрязнителями или на использование природных ресурсов.

В развитых странах используются различные методы и инструменты управления природопользованием. Известны случаи эффективного использования средств морального давления, вовлечение общественности в принятие решений по вопросам природопользования. Так, например, только принятие решения об обязательном введении на товарном знаке специальной метки об экологической безопасности производства заставило производителей вкладывать значительные средства в безопасные технологии и очистные сооружения. К мерам экономического и морального давления на добывающие предприятия можно рассматривать и введение с 2026 года в странах Европейского союза (ЕС) трансграничного углеродного налога.

При этом, конкретная модель механизма управления природными ресурсами в каждом отдельном субъекте Российской Федерации будет иметь свои особенности, обусловленные спецификой региона, его историей и культурой, проводимой государственной политикой, уровнем развития региональной экономики и наличия производственной инфраструктуры, с учетом использования положительного отечественного и зарубежного опыта.



Бореальные леса России - это лёгкие планеты и поставщик экологически чистых строительных материалов. Максимов К.Е. Лес новостройкам. 1949. Холст, масло. 1280×877 см. Государственный музей изобразительных искусств Республики Татарстан, Казань.

3. Управление природно-ресурсным потенциалом региона

Природно-ресурсный потенциал проявляется в структуре экономики любого региона как часть природных ресурсов, которая может быть вовлечена в хозяйственную деятельность на конкретной территории при данных технических и социально-экономических возможностях общества с условием сохранения среды обитания человека. Он оценивается либо в баллах, либо в стоимостном выражении. В свою очередь, его подразделяют на минерально-сырьевой, земельный, водный, климатический и др. виды природно-ресурсного потенциала. Управление природно-ресурсным потенциалом региона осуществляют местные исполнительные и законодательные органы власти при активном участии общественности.

3.1. Особенности минерально-сырьевого природопользования

Минерально-сырьевое природопользование представляет собой юридически и экономически регламентированную совокупность форм и методов использования минеральных ресурсов. Её развитие должно учитывать предотвращение или снижение возможных угроз будущему обеспечению человечества ресурсами. В качестве таких угроз обозначены: сокращение и истощение запасов полезных ископаемых на континентах и необходимость освоения минеральных ресурсов шельфа и дна Мирового океана; рост глубины геологоразведочных и добычных работ, влекущих за собой увеличение экстрагируемых горных масс, включая и безрудные, отходы обогащения, размещение которых требует значительных площадей на земной поверхности; приближение качества руд к так называемому минералогическому барьеру, под которым понимается нахождение полезных компонентов в природных соединениях, недоступных для извлечения соответствующих элементов традиционными методами.

В отличие от других типов природопользования, развитие минерально-сырьевого природопользования имеет свои особенности. Она заключается в следующем [19]:

1. Тесная взаимозависимость добычного производства с геолого-металлогеническими особенностями региона, что обуславливает безальтернативность его территориального размещения.
2. Любое месторождение полезных ископаемых – часть литосферы, выделяется из нее на основании определенного содержания полезных компонентов, свойств и морфологических черт, особенности которых, с позиции экономической целесообразности хозяйственного использования, определяются промышленными кондициями, которые устанавливаются в зависимости от уровня развития науки и технологий на конкретный период времени.
3. Постоянный рост потребления минеральных ресурсов сопровождается увеличением объемов извлекаемой горной массы и снижением качественных характеристик минерального сырья.
4. Необходимое условие развития минерально-сырьевого природопользования: постоянное воспроизводство его базы, продолжительность этого процесса во времени, его высокорисковый и вероятностный характер, необходимость крупных инвестиций, участие субъектов различных форм собственности. Это делает необходимым активное государственное участие в этом процессе, в том числе и с использованием одного из эффективных инструментов регулирования – целевых федеральных и региональных государственных программ.
5. При добыче минеральных ресурсов потребляется большое количество ресурсов, прежде всего, природных. При этом в процессе эксплуатации месторождений земельные ресурсы, в большинстве случаев, изымаются безвозвратно.
6. Низкий уровень комплексного использования минерального сырья, обусловленный отраслевым подходом к освоению месторождений, отсутствием технологических схем и экономических стимулов для формирования разветвленных многоотраслевых систем производства. Это

наиболее масштабный, сложный и продолжительный по воздействию на природные компоненты и ландшафт в целом тип природопользования. При добыче иногда он охватывает небольшие площади, однако имеет интенсивный и многосторонний характер воздействия на природные системы.

Виды воздействия на окружающую среду при ресурсопользовании определяются многими факторами, в том числе: видом полезного ископаемого; способами обработки и обогащения полезного ископаемого; особенностями транспортировки полезного ископаемого и вскрышных пород; горными и геотехническими характеристиками пород месторождения; технологией рекультивации выработанного пространства и т.д. При этом на окружающую природную среду оказывается техногенное воздействие различных видов [19]:

1. Могут быть серьёзно трансформированы или полностью уничтожены первичные природные ландшафты;
2. Из природной среды извлекаются полезные ископаемые, земельные ресурсы, эндемические виды растительности, теряются источники поверхностных и подземных вод;
3. В окружающую среду вносятся загрязняющие вещества в твердом (вскрышные породы и хвосты обогащения), жидком (сточные и шахтные воды); или в газообразном виде (выбросы от взрывов и рудничных газов);
4. Могут измениться геофизические и физические поля, электромагнитное излучение, радиационный и сейсмический фон местности.

Также значительны экологические последствия традиционных способов добычи полезных ископаемых: подземного (шахтного) или открытого (карьерного). Суммарный экологический ущерб от открытого способа добычи в десятки раз превышает ущерб от подземной добычи.

3.2. Влияние добычи сырья на социально-экономическое развитие территории

Вместе с тем, разработка месторождений полезных ископаемых даёт положительный эффект в виде импульса социально-экономического развития территории; имеет большое градообразующее значение; обеспечивает занятость населения; позволяет проводить отчисления в бюджет различных уровней. Часто горнодобывающие предприятия являются градообразующими, т.е. являются ядром для моногородов, со всеми вытекающими последствиями, а именно, доминированием одной ресурсодобывающей отрасли, территории испытывают на себе влияние всех основных особенностей неустойчивого развития.

Основываясь на проведённом исследовании, изучении научной литературы по данной проблематике, личном опыте работы в качестве Первого руководителя ресурсного региона в Западной Грузии (где располагались богатые месторождения: Ткибули-Шаорское - каменного угля, Курсебское – гранита, Цуцхватское – полудрагоценного камня гагата или «чёрного янтаря»), научно-педагогической деятельности последних десятилетий, мы можем выделить пять этапов функционирования минерально-сырьевого природопользования на территории [20]:

1. Прогнозное изучение и анализ недр региона: что, где расположено и какие имеют потребительские свойства и характеристики (геологическая съёмка, разведка и открытие новых месторождений, доразведка старых и др.). Исследование проблем, связанных с воздействием ресурсного сектора на другие сферы экономики территории, в т.ч. после истощения основных эффективных источников природных ресурсов и необходимостью создания условий для устойчивого социально-экономического развития, обеспечения приемлемого уровня жизни населения региона.

2. Оценка подходов и решений, реализация которых позволит наиболее эффективно использовать природный ресурсный потенциал конкретных источников как в среднесрочной, так и в отдаленной перспективе. Принятие решения об освоение месторождений с учётом того, что при этом из

хозяйственного оборота могут изыматься продуктивные земли (сельскохозяйственные или лесные), возможно уничтожение первичных природных ландшафтов, оказываться негативное воздействие на все природные компоненты.

3. Экономическое обоснование и организация производства по промышленной добыче конкретного природного ресурса, обогащению и первичной переработки руды, реализации готовой продукции.

4. Комплексное использование, утилизация, выведение в окружающую среду и захоронение неиспользуемых отходов.

5. Заключительная стадия – восстановление земельных участков, рекультивация ландшафтов, нарушенных горнодобывающей деятельностью в соответствии с требованиями инструктивно-методических документов и научно обоснованными региональными рекомендациями. Эти работы осуществляются за счёт добывающих предприятий и предусматриваются на втором этапе, при временной передаче им земель на период эксплуатации месторождения.

3.3. Проблема пространственного развития регионов

Важно знать, что население горнодобывающих районов заинтересовано не только в том, чтобы иметь высокооплачиваемую работу, но и высокий уровень жизни, здоровую среду обитания. Это требует развития социальной инфраструктуры в регионе и связанные с этим проблемы должно решать градообразующее горнодобывающее предприятие в соответствии с перспективным планом развития территории, разработанной и утверждённой местными исполнительными и законодательными властями.

Как было сказано выше, необходимость долгосрочного устойчивого развития ресурсных территорий потребует перераспределения как полномочий, так и финансовых возможностей в пользу регионов, поскольку на местах лучше знают, какие местные проблемы необходимо решать в первую очередь. Поиск новых источников финансирования социально-

экономического развития ресурсных территорий делает необходимым пересмотреть пропорции распределения налоговых доходов между разными уровнями бюджетной системы, между федеральным центром, ресурсными регионами и территориями в пользу последних. С этой целью можно пойти на постепенное увеличение ставки имущественных налогов, которые жестко привязаны к территории, при этом, снижая ставки налогов на экономический результат (на прибыль, НДС и т.п.).

Представляется, что это потребует значительной корректировки государственной региональной политики, в рамках которой, в виде налоговых экспериментов в границах отдельных пилотных ресурсных территорий, можно менять межбюджетные пропорции распределения для тех налоговых поступлений, которые будут получены сверх некоторого базового уровня. Это создаст регионам и муниципалитетам стимул для увеличения налоговой базы, получения дополнительных отчислений.

Кроме этого, многие месторождения находятся в границах не одного административного района. В связи с этим возникает необходимость в межрегиональном сотрудничестве, при котором можно проводить горизонтальное технико-экономическое сотрудничество, софинансирование совместных межрегиональных проектов, трансферты, инвестирование на создание объектов на территориях соседних субъектов РФ и т.д.

Желательно ввести соответствующие изменения в федеральном и региональном законодательстве, которые упростят этот процесс, простимулируют запуск и реализацию крупных проектов, для которых масштаб одного региона слишком мал. Кроме того, вместо межрегиональной конкуренции мы стимулируем межрегиональное сотрудничество, тем самым будет облегчен процесс выравнивания технико-экономического уровня регионов страны.

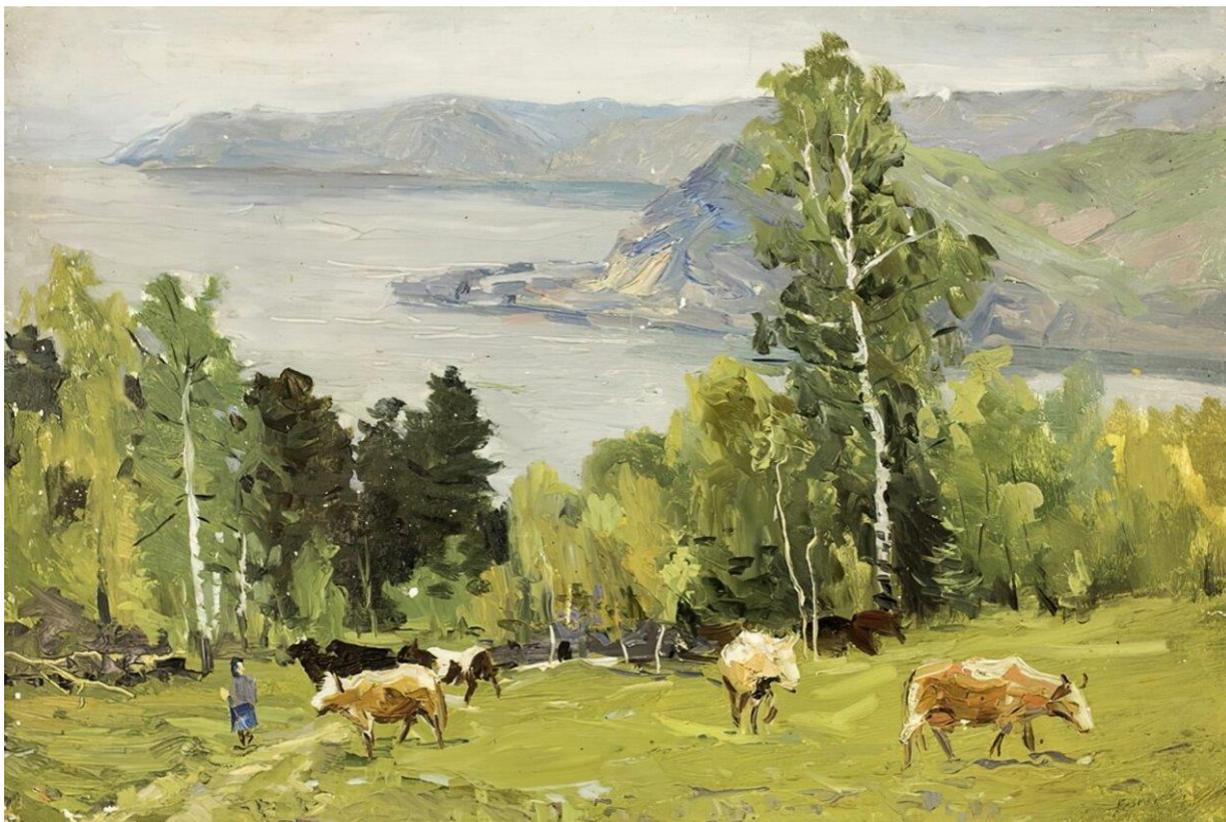
В научной литературе предлагают рассмотреть возможность законодательного ограничения масштаба финансовых льгот,

предоставляемых на региональном уровне, чтобы ограничить масштаб выпадающих бюджетных доходов территорий. Предлагается нацелить регионы привлекать потенциальных инвесторов не столько финансовыми льготами, сколько минимизацией бюрократических сложностей и облегчением доступа к инженерным, энергетическим и транспортным сетям. Среди предложений и создание механизмов, которые будут стимулировать локализацию смежных и вспомогательных производств на территориях, где функционируют основные ресурсодобывающие предприятия крупных корпораций. Считаем, что такие решения вполне оправданы и с большой вероятностью помогут привлечь в регионы дополнительные финансовые ресурсы, что даст возможность повысить социально-экономический эффект, который регионы получают от реализации крупных инвестиционных проектов. Предлагается также ввести норму о минимально необходимом проценте локализации производства на территории региона и включить её в специальные инвестиционные контракты или другие подобные законодательные инструменты, регулирующие взаимоотношения инвесторов с российскими регионами и муниципалитетами [21; 22; 23].

Если смотреть на проблему комплексно, с точки зрения энергетической эффективности всей экономики России, надо проанализировать причины, по которым она всё ещё остается одной из наиболее энергоемких в мире. Это связано со значительными потерями сырья на всех этапах добычи, переработки и использования в производстве товаров и услуг из-за устаревших технологий и инфраструктуры. Представляется, что создание условий для устойчивого развития страны с учётом интересов не только нынешнего, но и будущих поколений, можно обеспечить сокращением общего объема энергопотребления и внедрением ресурсосберегающих технологий, что снизит потребность в энергоресурсах и нагрузку на природную среду, как это предусмотрено Федеральным законом "Об

энергосбережении и о повышении энергетической эффективности ..." от 23.11.2009 [24].

Значительным резервом уменьшения бюджетных расходов на покрытие транзакционных издержек, высвобождения времени и ресурсов исполнителей для решения практических задач представляется снижение бюрократической нагрузки на региональные структуры власти и подчиненные им учреждения. Можно было бы объединить разработку региональных долгосрочных прогнозов, долгосрочных стратегий и схем территориального планирования (сейчас это различные документы). Желательно резко уменьшить число документов обязательной отчетности, прежде всего тех, которые в дальнейшем не используются для практической работы в регионах и муниципалитетах, отказаться от запросов вышестоящих ведомств по предоставлению различных внеплановых справок и отчетов.



В крупнейшем в мире пресноводном озере Байкал содержится пятая часть мировых запасов пресной воды. Жеребцов М.Ф. Озеро Байкал. Картон, масло. 35x49 см. 1958. Государственный художественный музей Алтайского края.

4. О проблемах развития природно-ресурсной отрасли в стране и регионе. К чему надо стремиться

Ввиду того, что временной цикл в горнодобывающей отрасли начиная от разведки и анализа недр региона, добычи и переработки, а также заключительная стадия в виде рекультивации природных ландшафтов, весьма продолжителен, то закономерно возникает необходимость в распространении на сферу природопользования механизма стратегического планирования. Разумеется, что основные принципы и подходы государственного стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов должны стать самостоятельным направлением государственного стратегического планирования. В научной литературе уже сформулированы основные концептуальные подходы к этому вопросу на доктринальном и законодательном уровне.

Мы поддерживаем мнение исследователей, предлагающих разработать концепцию государственного стратегического управления использованием природных ресурсов; о закреплении в основных системообразующих федеральных законах в сфере недропользования и охраны природы ряд категорий и норм, определяющих роль соответствующего природного ресурса в социально-экономическом развитии общества; что в законодательстве и доктрине четко должны быть определены приоритетные направления государственной политики в области природопользования и одним из главных направлений следует считать обеспечение устойчивого социально-экономического развития ресурсного региона [24].

В связи с этим возникает необходимость в уточнении ряда инструментов учёта и мониторинга природных ресурсов, планирования и баланса их использования различными хозяйствующими субъектами, оценке суммарного экономического эффекта от этой деятельности как для отдельного предприятия, так и для региона, и страны в целом.

При постоянном стимулировании увеличения добычи минерально-сырьевых ресурсов, необходимо позаботиться об опережающем приросте запасов над их добычей. При этом надо увеличить финансирование научных исследований и изысканий базы минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, которая должна быть оценена комплексными методами не только на суше, но и на весьма перспективном для России шельфе, и желательно, чтобы эти данные максимально соответствовали реальным размерам предполагаемых запасов. Надо усилить взаимодействие минерально-сырьевого сектора страны, научно-исследовательской и производственно-технологической сфер. Основанием для выдачи лицензий или контрактов на право пользования участками недр должны стать требования и условия реализации проектов, разработанные научным и технологическим сообществом.

В настоящее время, в реально сложившейся в России структуре экономики господствует сырьедобывающая экспортоориентированная специализация, слабо нацеленная на развитие и переход отечественной производственной базы на постиндустриальную стадию, в отраслевой структуре промышленности всё ещё велика доля добывающего сектора в ущерб перерабатывающего, страна запаздывает с развитием научного и производственного потенциала, необходимого для устойчивого поступательного развития.

Комплексное системное управление природопользованием должно быть одной из основных задач государственной власти России, главной его функцией, исходя из высокой доли этой сферы деятельности в экономике страны. В связи с этим возникает необходимость в биосферном, геосистемном и экосистемном подходе к анализу, оценкам и выработке комплексных решений для регулирования природопользования в целом. Такое управление природопользованием может обеспечить единый орган управления, который объединит все ведомства и предприятия участвующие в

использовании отдельных видов природных ресурсов, как единый процесс, в единое целое: ведь природа одна и процесс природопользования, несмотря на видовые различия – также один.

Главной функцией единого органа управления природопользованием должна стать координация отдельных видов деятельности по использованию различных компонентов природы в рамках надведомственной общественно ориентированной государственной политики природопользования. Другая – в разработке и последовательном проведении этой политики. Третья – в объединении двух уровней в управлении природопользованием: оперативного, обеспечивающего текущее экономическое и социальное развитие территории, а также охрану состояния, природной среды ресурсного региона; и стратегического, обеспечивающего длительный процесс перехода к рациональному природопользованию, соответствующему фазе устойчивого развития страны.

Следует практически воплотить в жизнь ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении центром и регионами вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Система недропользования должна быть основана на соучастии, соуправлении природно-ресурсным потенциалом. И территория, и муниципалитеты, и общественность должны стать активными участниками процессов подготовки, обсуждения и реализации принимаемых решений в сфере пользования недрами [5].

Поиск, разведка, освоение и реализация проектов добычи минерально-сырьевых ресурсов на всех стадиях производственного цикла должна проходить на конкурентных рыночных условиях, обеспечивающих развитие сырьевых регионов и повышение отдачи для экономики страны в целом. Только так можно добиться выхода на новое качество, если не обогнать, то хотя бы приблизится по технико-экономическим показателям к государствам с лучшими мировыми практиками ресурсопользования.

Необходим поиск оптимального баланса в распределении полномочий между центром и регионами в сфере регулирования отношений ресурсопользования, делегирование части федеральных управленческих функций на территорию субъектов РФ. Это вполне возможно при условии создания определенной системы административных органов управления и государственного регулирования на региональном и муниципальном уровнях, с соответствующей корректировкой горного законодательства. К реализации этих организационных мер, а также на повышение прозрачности, эффективности, нацеленности на результат системы управления освоением и использованием минерально-сырьевого потенциала должны активно привлекаться иностранный капитал со своими технологиями и менеджментом. Тем более, что опыт взаимовыгодной эксплуатации месторождений полезных ископаемых с ведущими зарубежными компаниями отечественный бизнес уже имеет (на Ямале, Сахалине и т.п.). Только необходимо создать соответствующий инвестиционный климат в стране. Нужна соответствующая политическая воля. Риски и возможные негативные последствия можно компенсировать системой технических регламентов, экологических требований, тарифно-таможенных условий.

По нашему мнению, перелом в темпах экономического развития России возможен только при сильных регионах. А это возможно лишь при проведении исключительно активной кредитно-денежной и фискальной политики, главной целью которой является экономический рост и выравнивание реальных доходов населения по всем регионам страны, в т.ч. ресурсным. Для этого необходимо провести коренное преобразование существующих механизмов финансовых отношений «центр - регионы»: пресекать практику уплаты налогов по месту регистрации головной фирмы, а не по месту производственной деятельности, как это предусмотрено Налоговым кодексом РФ; не допускать занижение итогов экономической деятельности и, соответственно, местной налоговой базы в

регионах, благодаря использованию внутрикорпоративных трансфертных цен (кстати, это не рекомендуется действующими Налоговым и Бюджетным кодексами России). В результате этих манипуляций происходит концентрация налогов на добычу природных ископаемых и экспортных пошлин в федеральном бюджете и их распределение в системе «центр-регионы-муниципалитеты» в настоящее время составляет пропорцию 60-35-5 (в процентах). Мы поддерживаем мнение учёных, предлагающих соотношение этих пропорции довести до 30-40-30 [26].

Представляется, что не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования, когда горнодобывающее предприятие само будет заинтересовано не только в выполнении всех предписаний Федерального закона «Об охране окружающей среды» (гл.IV, ст.16) «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», а также документа «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» в части возмещения вреда, нанесённого природе. При выработке рационального алгоритма решения, фирма не только не будет платить штрафы, но сверх того, проявит инициативу, за что получит дополнительные доходы. Нужна более подробная регламентация, более четкий порядок возмещения вреда окружающей среде не только в стоимостной, но и в натуральной форме. Данный подход нам представляется приоритетным, особенно, если будет контролироваться местной общественностью. Можно было бы согласиться на введение механизма предварительного страхового залога за будущий вред. Эта довольно простая и распространенная мера даст возможность иметь гарантированный минимум средств на рекультивацию земель и проведение иных восстановительных мероприятий [27; 28].

При этом, нормы о возмещении экологического ущерба должны иметь безусловный, императивный характер, не допускать разночтений при исполнении, обязательно включать фактор комплексного планирования и

эколого-экономического стимулирования развития территорий. Т.е. рекультивация земель, как последний этап горнодобывающих работ, конечно, необходим, но это не исчерпывающий показатель возмещения нанесённого природе вреда. В связи с этим представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» о необходимости формирования комплексной концепции устранения экологического вреда.

К сожалению, всё ещё не работает в полную силу принцип неотвратимости наказания за нарушение законодательства в экологической сфере, не эффективно его правоприменение. Не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования. А это, в свою очередь, является основной причиной геометрического роста ущерба, наносимого не только конкретной территории, но и природе планеты в целом. И тут в качестве эффективного метода правового регулирования экологических правоотношений можно предложить расширение прав различных общественных экологических организаций, заинтересованных и способных провести экологическую экспертизу, оценку ущерба, организовать юридическое сопровождение проектов ресурсопользования на всех этапах от разведки до рекультивации, организовать судебное преследование до полного возмещения ущерба [29].

Проблема устойчивого развития минерально-сырьевого комплекса особенно актуальна для России, поскольку на него приходится более трети ВВП и он представляет собой важнейший бюджетобразующий и капиталоемкий актив национального богатства. Ситуация усугубилась в последнее десятилетие, когда с марта 2014 года страна находится под серьёзными санкциями США и Евросоюза (в основном это отказ продажи технологий, предоставления кредитов, визовые ограничения и заморозка активов на территории США и ЕС, запрет на импорт в Россию товаров двойного назначения, установление потолка цен на основные товары

российского экспорта и т.п.). В свою очередь, Россия в августе 2014 года ввела контрсанкции (эмбарго на ввоз отдельных видов продовольствия из недружественных стран). Это ещё более усложнило ситуацию, привело к сокращению оборота внешней торговли с этими странами. В результате этого, темпы роста объёмов производства в отдельных областях сельского хозяйства России хотя и увеличились, но незначительно, что подстегнуло продовольственную инфляцию. С падением цены на нефть и замедлением экономического роста обрушился курс рубля к свободно конвертируемым валютам. Рекордного уровня достиг чистый отток капитала из страны.

Ситуация усугубилась в 2022 году, когда коллективный Запад ввёл новые санкции против России, направленные на изоляцию страны от мировой экономики. Это привело к серьёзным экономическим последствиям. С введением санкций и наших ответных контрсанкций, упали темпы экономического роста, повысились цены из-за ослабления рубля и удорожания импорта. Как следствие, снизились реальные доходы населения, особенно бюджетников, пенсионеров и других небогатых слоёв общества. Сократился ассортимент товаров и продуктов. Отдельные представители элиты, чиновники, предприниматели лишились зарубежной недвижимости и возможности выезжать в страны ЕС и G7. В России резко сократились иностранные инвестиции.

Вместе с тем, проявились и положительные тенденции: приступили к реальной диверсификации экономики, в структуре ВВП увеличилась доля обрабатывающей промышленности за счёт уменьшения сырьевого сектора, усилилось экономическое взаимодействие со странами Азии, Африки, Южной и Латинской Америки, значительно увеличился уровень производства и внутреннее потребление отечественных товаров. Однако на эти цели устойчивого поступательного развития экономики пришлось потратить большие ресурсы, которые ограничены и дороги. Более рациональным представляется выход из противостояния, поиск путей

совместного развития мирового хозяйства и места России и её регионов в этом процессе. Следует согласиться с выдающимся китайским стратегом и мыслителем VI - V вв. до н. э. Сунь-цзы, который в трактате «Искусство войны» советует: «Двигаются тогда, когда это соответствует выгоде; если это не соответствует выгоде, остаются на месте». Кстати, эту работу изучают не только в военных академиях, но и бизнес-школах во всем мире, многие выдающиеся лидеры руководствовались его идеями [30].

России предстоит найти свое место в глобальной экономике, используя для этого сильные стороны своего экономического, производственного, научно-технического и интеллектуального капитала. Немало усилий потребуется для того, чтобы обеспечить переход в международном разделении труда от сырьевой к наукоемкой специализации. Повышение конкурентоспособности продукции на внутреннем и внешнем рынках - неременное условие укрепления экономических позиций России в мире.

В заключение надо отметить, что благодаря вовлечённости в мирохозяйственные процессы и активным внешнеэкономическим связям, недостаточно диверсифицированная, но рыночная экономика России за последнюю треть века показала относительную устойчивость вопреки растущей экономической неопределенности и фрагментации мировой экономики, беспрецедентным санкциям, рукотворным внутренним кризисам, аномальной нестабильности рубля, а также сложной демографической ситуации и дефицита работоспособного населения.

Несмотря на действия правительств недружественных стран, Россия все эти годы, без исключения, смогла сохранять положительное сальдо внешней торговли, существенно сократить бюджетный дефицит, а также компенсировать падение валового внутреннего продукта в последнем десятилетии XX века. Не помешали этому восстановительному росту и внутренние проблемы последних лет, такие как несогласованные действия правительства по налогообложению отдельных секторов экономики или

явное нежелание ЦБ РФ влиять на опасную девальвацию рубля. Несмотря на постоянное повышение налогов, кредитных ставок и введение новых ограничений для предпринимательства, российская экономика в последние годы показала солидные темпы годового прироста ВВП, увеличение объемов инвестирования, а также повышение зарплат и реальных доходов населения. По оценкам Международного валютного фонда, по итогам 2024 года, Россия занимает 11-е место в мире по абсолютному ВВП (5-е в Европе), и 4-е место в мире по ВВП по паритету покупательной способности (1-е в Европе). Вместе с тем, страна серьёзно отстаёт по показателю ВВП на душу населения и многое ещё надо сделать по улучшению структуры экономики в целом и внешней торговли в частности [31].

Устойчивое инновационное развитие сырьевых регионов России напрямую зависит от формирования институциональной среды, которая должна обеспечить эффективное взаимодействие участников данных процессов, когда все большее значение приобретают не только технологические нововведения, но и управленческие и организационные инновации.

При дефиците эффективных практик взаимодействий как внутри добывающей сферы, так и между научно-инновационным и ресурсным секторами, необходима эффективная координация интенсивных взаимодействий между всеми звеньями региональной инновационной системы, выработка механизма, обеспечивающего непрерывный обмен знаниями и навыками.

Противоречия между колоссальным природно-ресурсным потенциалом России и неоднородностью его состава, усложнения условий пользования недрами, вполне разрешимы. Для этого необходим переход к реализации модели гармоничного, инклюзивного социально-экономического развития ресурсных регионов, подразумевающий возрастающую роль

организационно-технических инноваций, обеспечение устойчивости за счёт возрастания роли и полномочий не только регионов ресурсного типа в процессах управления, но и профессиональных ассоциаций и общественных организаций на местах.

Список источников

1. Буров М.П., Горбунов В.С. Экономика России: учебно-методическое пособие для вузов – 3-е изд., перераб. и доп. //М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2024. – 284 с.
2. Горбунов В.С. Современная Россия: экономические вызовы времени. // М.: Издательство «Научный консультант», 2024. – 180 с.
3. Крейг Энтони. 10 стран с наибольшим количеством природных ресурсов. [Электронный источник] URL: <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp> (дата обращения 13.01.2025).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях". - ФЗ N 195 от 30.12.2001 (последняя редакция).
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. - ФЗ N 51 от 30.11.1994.
7. О недрах. - ФЗ N 2395-1 от 21.02.1992 (последняя редакция).
8. Александр Козлов об экологических решениях для нового времени. // "Государственное управление ресурсами Экология", Коммерсантъ, приложение №1, 02.09.2021.
9. Титов Е. Шламовые горы денег. // Эксперт Урал, 17.03.2003.
10. Качканарский горно-обогатительный комбинат - [Электронный источник] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Качканарский_горно-обогатительный_комбинат (дата обращения 13.01.2025).

11. Хвосты (в горном деле). [Электронный источник] URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Хвосты_\(в_горном_деле\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Хвосты_(в_горном_деле)) (дата обращения 13.01.2025).
12. Указ Президента РФ от 7.05.2024 №309 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.07.2024 г. № 1838-р «Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2050 года».
14. Цели в области устойчивого развития ООН (ЦУР). //United Nations (2017) Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development.
15. Ибрагимов, А. Г., Платоновский Н.Г. Управление природопользованием: учебник для вузов. // М.: Изд. Юрайт, 2023. - 151 с.
16. Мантаев Х.З., Оказов З.П., Тотиков З.В. Рациональное природопользование. Монография. //Грозный: ЧГПУ, Махачкала: АЛЕФ, 2022. – 250 с.
17. Гладун Е.Ф. Управления природными ресурсами: Учебное пособие. //Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2007. - 305 с.
18. Дебелая И.Д. Рациональное природопользование: учеб. пособие. // Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2012. – 141 с.
19. Ресурсные регионы России в «новой реальности» / под ред. акад. Кулешова В.В. // Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 308 с.
20. Маргалитадзе О.Н. Как повысить эффективность управления минерально-сырьевым потенциалом региона. /В сб.: Земля России – 2024 (к 245-летию старейшего агровуза страны – Государственного университета по землеустройству): сборник материалов Первого национального форума. В 2-х

тт. Т.1 / под общей ред. Т.В. Папаскири, С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2024. – Сс. 176-183.

21. Кувалин Д.Б. Пространственное развитие России: ключевые проблемы и возможные решения. //В сб.: Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.). – Т. 1 / отв. ред. А.А. Широ́в, А.О. Баранов. – М.: Изд. «Наука», 2019. – Сс. 131–143.

22. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Подход к разработке и выбору стратегических альтернатив развития ресурсных регионов. //В сб.: Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.). – Т. 1 / отв. ред. А.А. Широ́в, А.О. Баранов. // М.: Изд. «Наука», 2019. –Сс. 143-147.

23. Ибрагимов А.Г., Платоновский Н.Г. Управление природопользованием: учебник для вузов. // М.: Изд-во Юрайт, 2023. - 151 с.

24. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации - ФЗ N 261 от 23.11.2009 (последняя редакция).

25. Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65–86.

26. Крюков В.А., Баранов А.О., Басарева В.Г., Гильмундинов В.М., Суслов В.И., Суслов Н.И. Предложения по нормализации экономической и региональной политики в Российской Федерации. //В сб.: Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и

региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.). – Т. 1 / отв. ред. А.А. Широ́в, А.О. Баранов. // М.: Изд. «Наука», 2019. – Сс. 20-29.

27. Об охране окружающей среды - ФЗ N 7 от 10.01.2002 (последняя редакция).

28. "Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года" (утверждены Президентом РФ 30.04.2012).

29. Мантаев Х.З., Оказов З.П., Тотиков З.В. Рациональное природопользование. Монография. // Грозный: ЧГПУ, Махачкала: АЛЕФ, 2020. – 250 с.

30. Сунь-цзы. 7 афоризмов из трактата «Искусство войны». [Электронный источник] URL: <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp> (дата обращения 13.01.2025).

31. Ткачёв И., Зыкина Т. МВФ признал Россию четвертой экономикой мира. //Газета rbc, 22.10.2024.

References

1. Burov M.P., Gorbunov V.S. E`konomika Rossii: uchebno-metodicheskoe posobie dlya vuzov – 3-e izd., pererab. i dop. //М.: Izdatel`sko-torgovaya korporaciya «Dashkov i Ko», 2024. – 284 s.

2. Gorbunov V.S. Sovremennaya Rossiya: e`konomicheskie vy`zovy` vremeni. // М.: Izdatel`stvo «Nauchny`j konsul`tant», 2024. – 180 s.

3. Krejg E`ntoni. 10 stran s naibol`shim kolichestvom prirodny`x resursov. [E`lektronny`j istochnik] URL: <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp> (data obrashheniya 13.01.2025).

4. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax". - FZ N 195 ot 30.12.2001 (poslednyaya redakciya).

5. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrenny'mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020).
6. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. - FZ N 51 ot 30.11.1994.
7. O nedrax. - FZ N 2395-1 ot 21.02.1992 (poslednyaya redakciya).
8. Aleksandr Kozlov ob e'kologicheskix resheniyax dlya novogo vremeni. // "Gosudarstvennoe upravlenie resursami E'kologiya", Kommersant`, prilozhenie №1, 02.09.2021.
9. Titov E. Shlamovy'e gory` deneg. // E`kspert Ural, 17.03.2003.
10. Kachkanarskij gorno-obogatitel`ny`j kombinat - [E`lektronny`j istochnik] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Kachkanarskij_gorno-obogatitel`ny`j_kombinat (data obrashheniya 13.01.2025).
11. Xvosty` (v gornom dele). [E`lektronny`j istochnik] URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Xvosty`_\(v_gornom_dele\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Xvosty`_(v_gornom_dele)) (data obrashheniya 13.01.2025).
12. Ukaz Prezidenta RF ot 7.05.2024 №309 «O nacional`ny`x celyax i strategicheskix zadachax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda i na perspektivu do 2036 goda».
13. Rasporyazhenie Pravitel`stva Rossijskoj Federacii ot 11.07.2024 g. № 1838-r «Strategiya razvitiya mineral`no-sy`r`evoj bazy` Rossijskoj Federacii do 2050 goda».
14. Celi v oblasti ustojchivogo razvitiya OON (CzUR). //United Nations (2017) Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development.
15. Ibragimov, A. G., Platonovskij N.G. Upravlenie prirodo-pol`zovaniem: uchebnik dlya vuzov. // M.: Izd. Yurajt, 2023. - 151 s.
16. Mantaev X.Z., Okazov Z.P., Totikov Z.V. Racional`noe prirodo-pol`zovanie. Monografiya. //Grozny`j: ChGPU, Maxachkala: ALEF, 2022. – 250 s.

17. Gladun E.F. Upravleniya prirodny`mi resursami: Uchebnoe posobie. //Tyumen` : Izd-vo Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta, 2007. - 305 s.
18. Debelaya I.D. Racional`noe prirodopol`zovanie: ucheb. posobie. // Xabarovsk: Izd-vo Tixookean. gos. un-ta, 2012. – 141 s.
19. Resursny`e regiony` Rossii v «novoj real`nosti» / pod red. akad. Kuleshova V.V. // Novosibirsk: Izd-vo IE`OPP SO RAN, 2017. – 308 s.
20. Margalidze O.N. Kak povы`sit` e`ffektivnost` upravleniya mineral`no-sy`r`evy`m potencialom regiona. /V sb.: Zemlya Rossii – 2024 (k 245-letiyu starejshego agrovuza strany` – Gosudarstvennogo universiteta po zemleustrojstvu): sbornik materialov Pervogo nacional`nogo foruma. V 2-x tt. T.1 / pod obshej red. T.V. Papaskiri, S.A. Lipski. – M.: GUZ, 2024. – Ss. 176-183.
21. Kuvalin D.B. Prostranstvennoe razvitie Rossii: klyuchevy`e problemy` i vozmozhny`e resheniya. //V sb.: E`konomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii: materialy` konferencii INP RAN i IE`OPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional`nomu analizu i prognozirovaniyu (Rossiya, Moskovskaya oblast`, 21–22 marta 2019 g.). – T. 1 / otv. red. A.A. Shirov, A.O. Baranov. – M.: Izd. «Nauka», 2019. – Ss. 131–143.
22. Kryukov V.A., Sevast`yanova A.E., Tokarev A.N., Shmat V.V. Podxod k razrabotke i vy`boru strategicheskix al`ternativ razvitiya resursny`x regionov. //V sb.: E`konomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii: materialy` konferencii INP RAN i IE`OPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional`nomu analizu i prognozirovaniyu (Rossiya, Moskovskaya oblast`, 21–22 marta 2019 g.). – T. 1 / otv. red. A.A. Shirov, A.O. Baranov. // M.: Izd. «Nauka», 2019. –Ss. 143-147.
23. Ibragimov A.G., Platonovskij N.G. Upravlenie prirodopol`zovaniem: uchebnik dlya vuzov. // M.: Izd-vo Yurajt, 2023. - 151 s.
24. Ob e`nergoberezhenii i o povы`shenii e`nergeticheskoy e`ffektivnosti i o vnesenii izmenenij v otdel`ny`e zakonodatel`ny`e akty` Rossijskoj Federacii - FZ N 261 ot 23.11.2009 (poslednyaya redakciya).

25. Galinovskaya G.A., Ponomarev M.V. Strategicheskoe planirovanie v prirodoresursnoj sfere (pravovy'e aspekty') // Pravo. Zhurnal Vy'sshej shkoly' e'konomiki. 2021. № 2. S. 65–86.
26. Kryukov V.A., Baranov A.O., Basareva V.G., Gil'mundinov V.M., Suslov V.I., Suslov N.I. Predlozheniya po normalizacii e'konomicheskoy i regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii. //V sb.: E'konomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii: materialy' konferencii INP RAN i IE`OPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional`nomu analizu i prognozirovaniyu (Rossiya, Moskovskaya oblast', 21–22 marta 2019 g.). – T. 1 / otv. red. A.A. Shirov, A.O. Baranov. // M.: Izd. «Nauka», 2019. – Ss. 20-29.
27. Ob oxrane okruzhayushhej sredy` - FZ N 7 ot 10.01.2002 (poslednyaya redakciya).
28. "Osnovy` gosudarstvennoj politiki v oblasti e'kologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda" (utverzhdeny` Prezidentom RF 30.04.2012).
29. Mantaev X.Z., Okazov Z.P., Totikov Z.V. Racional'noe prirodoopol`zovanie. Monografiya. // Grozny`j: ChGPU, Maxachkala: ALEF, 2020. – 250 s.
30. Sun`-czzy`. 7 aforizmov iz traktata «Iskusstvo vojny'». [E`lektronny`j istochnik] URL: <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp> (data obrashheniya 13.01.2025).
31. Tkachyov I., Zy`kina T. MVF priznal Rossiyu chetvertoj e'konomikoj mira. //Gazeta rbc, 22.10.2024.

© Маргалитадзе О.Н., 2025. Московский экономический журнал, 2025, № 1.