

УДК 622.013(571.6)

**А.Н. Прилуков**

**ОПЫТ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫХ РАЗРАБОТОК  
СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ  
МИНЕРАЛОПОЛЬЗОВАНИЯ РОССИИ  
И ЕЁ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО РЕГИОНА**

*Приведены обобщённые сведения об опыте стратегического планирования и управления в минерально-сырьевых отраслях стран с рыночной экономикой, России и её дальневосточного региона. Выполнено сопоставление некоторых предложенных теоретико-прикладных стратегических концепций, оценён ход их практической реализации.*

*Ключевые слова: Россия, Дальневосточный регион, минералопользование, стратегическое планирование и управление.*

---

**В**опреки высказываемым иногда односторонним суждениям, в России, также как и в других входивших в СССР республиках, был накоплен богатый опыт стратегического народнохозяйственного планирования и управления. Достаточно вспомнить такие широкомасштабные стратегические программы, обеспечившие достижение прорывных социальных, экономических, технологических и научных результатов, как план ГОЭЛРО, освоение целинных и залежных земель, возведение Академгородка под Новосибирском, строительство Байкало-Амурской магистрали, освоение Космоса. В настоящее время этот опыт находит продолжение в строительстве магистральных нефте- и газопроводов, других широкомасштабных транснациональных и внутрироссийских проектах.

Однако в отличие от высших государственных органов, организовывавших разработку и реализацию крупных стратегических программ, планово-организационная деятельность на уровне предприятий, главков, а во многом и министерств осуществлялась

в СССР преимущественно в форме реализации планов и программ, принимавшихся на вышестоящих организационных уровнях и, как правило, предполагавших неукоснительное выполнение «спущенных сверху» заданий. В противовес этому в традиционно рыночных странах разработка и реализация стратегических концепций, планов и программ, практикующиеся на протяжении многих десятилетий, входят в число ключевых функций, присущих органам управления всех иерархических уровней, начиная от средних и даже мелких предприятий и заканчивая секторами и в целом национальными экономиками.

Переход к рыночной экономике, развёртывание активной фазы которого в РФ оказалось приуроченным к 1991 г., наряду с другими изменениями потребовал существенной перестройки механизмов принятия и реализации управленческих решений на всех перечисленных организационных уровнях. Динамичность и неопределённость многих параметров рыночной конъюнктуры, в которой современным российским предприятиям и

организациям приходится выстраивать свою деятельность, требует от них столь же высокой динамичности и оперативности в принятии управленческих решений, а также постоянной готовности к возможным, нередко радикальным изменениям, провоцируемым среди прочих причин спонтанными действиями конкурентов.

Для предприятий минерально-сырьевого сектора российской экономики, в особенности мелких и частично средних, не имеющих опыта трансграничной деятельности, особую озабоченность может представлять осуществляющееся поэтапное вхождение России в ВТО. Для всех предприятий названного сектора, включая функционирующие в России транснациональные корпорации, существенным вызовом, требующим своевременной оперативной выработки и последовательной реализации стратегических решений, является надвигающееся вхождение мировой экономики в своеобразную «зону турбулентности», охватывающую также и другие сферы общественной жизни [1].

В свете сказанного не вполне удачным выглядит вариант определения, предлагающий рассматривать стратегию как *«долгосрочный план действий... обеспечивающий достижение цели и включающий набор заранее спланированных реакций на изменения внешних и внутренних условий его реализации»* [2, с.276]. Основные возражения вызывают здесь слова о «заранее спланированных» реакциях на происходящие изменения. Представляется, что это существенно противоречит накопленной в рыночной экономике практике, согласно которой наряду с недвусмысленным определением целей и задач стратегического планирования обыч-

но даются лишь «рамочные» обоснования конкретных механизмов и средств их достижения, допускающие наличие альтернативных вариантов. Как правило, предусматривается также возможность корректировки формулируемых целей, задач и механизмов по мере изменения внешних и внутренних условий функционирования организации.

В качестве конструктивного и вместе с тем максимально приближенного к сложившейся практике варианта стратегия может быть определена как *совокупность принципов, целей, ключевых направлений, этапов, задач, а также сил, средств и механизмов, привлекаемых для их реализации* [3, с.119]. По существу, предложенное понимание стратегии как нормативно-планового документа, охватывающего комплекс перечисленных взаимосвязанных составляющих, лежит в основе Стратегии развития геологической отрасли, утверждённой Правительством РФ 21 июня 2010 г. [4].

К числу типичных целевых установок разрабатываемых и реализующихся в рыночных условиях стратегий относятся: самосохранение и обеспечение кратко-, средне- либо долгосрочной выживаемости субъектов хозяйственной и иных видов деятельности; их максимально безболезненное «встраивание» во вновь создающиеся условия; завоевание субъектами деятельности различных сегментов рынка; подавление, нейтрализация, снижение рейтинговых показателей конкурентов, их поглощение, слияние либо установление кооперационных связей с конкурентами; разновидности корпоративного, научно-технического, инновационного и других направлений развития предприятий и организаций.

В зарубежных и крупных отечественных компаниях, занимающихся минеральным сырьём и освоившихся с реалиями рыночной экономики, считается правилом, что в формулировании и претворении в жизнь стратегии должны участвовать руководители всех структурных единиц, имеющихся в данной организации. На практике высшие исполнительные и технические руководители компаний часто одновременно с этим являются стратегическими менеджерами, наделяемыми полномочиями и ответственностью за формулирование и реализацию стратегических планов подразделений и организации в целом.

Обширный накопленный в мире опыт свидетельствует о том, что разрабатываемая стратегия, претендующая на реализуемость и результативность, должна отвечать ряду принципиальных требований:

- быть *прогрессивной*, т.е. способствовать концентрации усилий на направлениях, определяющихся общим ходом развития данной организации, отрасли, сектора, а в пределе – экономики и общества в целом;

- иметь *адресный характер*, т.е. предназначаться для использования конкретными субъектами управления, соответствовать уровню и диапазону их компетенции;

- быть *максимально доступной для понимания* всеми реальными и потенциальными участниками процессов стратегического планирования и управления;

- являться *конструктивной* – поддающейся разложению на конкретные действия, ведущие к достижению намечаемой стратегической цели.

Для минерально-сырьевого и других секторов региональной и национальной экономики неперенным ус-

ловием эффективности стратегического планирования и управления является участие науки, причём желательным на всех этапах процесса, начиная от ознакомительного анализа ситуации и заканчивая реализацией стратегических планов, сочетающейся с их оперативной корректировкой. При этом в состав функций, выпадающих на долю науки, входят: 1) всесторонний анализ складывающейся в соответствующих областях экономики ситуации; 2) прогнозирование и построение сценариев возможных направлений её дальнейшего развития; 3) подбор и практическое применение необходимых логических, математических, технических и других средств, используемых в процессе работы над вариантами и аспектами стратегии и при её последующей реализации; 4) экспертное оценивание, отбор и взаимное согласование предложений и идей, поступающих от участников разработки; 5) предварительное и окончательное формулирование согласованных с другими участниками положений стратегии; 6) анализ последующего развития событий и авторский надзор за ходом реализации выработанных положений стратегии; 7) инициирование действий по осуществлению корректировок принятой стратегии и разработке принципиально новых её направлений.

В зависимости от специфики, масштабов, организационной и технологической сложности объекта стратегического планирования перечисленные функции для своей реализации требуют участия разнопрофильных экономистов, геологов, технологов и других специалистов. Наглядными иллюстрациями этого положения могут являться разработка упоминавшейся Стратегии развития геологиче-

ской отрасли [4], в составе участников которой значатся многие разнопрофильные научные организации и ведомства, а также состоявшиеся в 2010—2011 гг. круглый стол и конференция, посвящённые обсуждению стратегии выделения минерально-сырьевых центров и создания новых горнорудных районов на территории РФ [5; 6], в работе которых участвовали известные экономисты, представители наук о Земле и других научных направлений.

К настоящему времени стратегические концепции, относящиеся к развитию секторов экономики, в том числе минерально-сырьевого, разработаны либо находятся на стадии разработки во многих субъектах РФ, а также на предприятиях минералопользования, прежде всего крупных. В принимаемых на различных уровнях программах, как правило, находят отражение тенденции и закономерности, которыми характеризуется развитие экономики, её отраслей и секторов. Например, в утверждённой 28 декабря 2009 г. Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. подчёркивается, что место, которое должны занять восточные регионы России, невозможно представить без учета оценки потенциала, тенденций развития и потребностей стран Азиатско-Тихоокеанского региона, а также экономики ведущих стран мира [7, с.4]. Авторы Стратегии развития геологической отрасли РФ [4, Гл. III] акцентируют внимание на следующих тенденциях, воздействующих на российское и мировое минералопользование: истощение ресурсной базы и повышение в связи с этим роли новых территорий и акваторий как источников минерального сырья; усиление

внимания к новым типам месторождений различных видов МС; увеличение глубин поисков и разработки месторождений; снижение качества руд вводимых в эксплуатацию месторождений и замещение их месторождениями бедных труднообогатимых руд; перемещение геологоразведочных работ в удалённые районы и районы со сложными горно-геологическими и климатическими условиями и слабо развитой инфраструктурой; изменение спектра и количественных соотношений между используемыми полезными ископаемыми, определяющееся научно-техническим прогрессом. В документе определены основные направления развития отечественной геологии в условиях интенсификации процессов глобализации, обострения конкуренции на международных рынках МС и сервисных услуг.

Ранее, в 1999 г., было опубликовано обоснование стратегической концепции [8], в которой приоритетное внимание уделено минерально-сырьевому сектору российской экономики. Здесь, в частности, провозглашается, что устойчивое развитие экономики РФ и её вхождение в мировую экономику должны прежде всего базироваться на планомерном росте минерально-ресурсного потенциала. Для поддержания этого роста требуется всесторонняя государственная поддержка, использующая в то же время исключительно рыночные методы. Кроме этого, необходимо стимулирование развития перерабатывающей промышленности, базирующейся на добывающих производствах. В качестве стратегических задач для природно-ресурсного блока названы [8, с.8]:

– завершение перехода к рациональному сочетанию административных и экономических методов госу-

дарственного регулирования в области природопользования;

- формирование эффективной системы органов государственного управления в сфере природопользования, чёткая координация и разграничение сфер их деятельности;

- развитие правовой базы в целях стимулирования инновационного и инвестиционного процессов в сфере природопользования;

- оптимизация объёмов и расширение диверсификации источников инвестиций при воспроизводстве, потреблении и охране природных ресурсов;

- развитие государственного регулирования экспортно-импортных операций в сфере природных ресурсов;

- осуществление государственной поддержки научных исследований как важнейшей исходной части технологического цикла в области изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

- создание условий для сбалансированного природопользования как основного фактора устойчивого развития страны;

- обеспечение разграничения функций и прав федеральных органов и субъектов РФ в сфере природопользования;

- учёт региональных особенностей и потребностей природопользования при совершенствовании структуры экономики России в целом.

Как показывает сопоставление предложенной концепции с её практическим воплощением, заявленный в конце 1990-х годов стратегический курс выдерживается в отношении большинства сформулированных ключевых идей. Так, выполняемые государством регулирующие функции по отношению к минерально-сырьевым

отраслям способствовали наращиванию экспортного потенциала страны, оздоровлению её финансовой сферы, созданию значительных резервов в стабилизационном фонде, заключению важных стратегических соглашений с рядом стран, гарантирующих повышение энергетической безопасности на азиатско-европейском экономическом пространстве. Положения о финансово-кредитной поддержке и о страховании от чрезвычайных происшествий и стихийных бедствий с особой наглядностью проявились в последнее время в ходе борьбы с проявлениями мирового финансово-экономического кризиса и при устранении последствий катастрофических ситуаций, сложившихся на некоторых промышленных предприятиях, в том числе горнодобывающих.

К сожалению, результативность реализации ряда намеченных стратегических задач осталась в значительной мере под вопросом. Например, восстановление отечественной обрабатывающей промышленности на основе её интеграции с добывающими отраслями если и происходит, то медленными темпами, что отрицательно сказывается на общей динамике экономического развития. Отставание наблюдается в реализации ряда задач, относящихся к государственному регулированию и поддержке рационального ресурсопотребления и ресурсосбережения.

Среди не вполне оправдавшихся стратегических задач присутствует пункт, в котором в качестве перспективного варианта развития названо создание крупных финансово-промышленных групп (ФПП), способных, как предполагалось, на паритетных началах конкурировать с базирующимися в западных странах транснацио-

нальными корпорациями. События последних лет, участниками которых были крупные отечественные компании – «ГМК «Норильский никель», «МНПО «Полиметалл», «Полюс золото» и другие, – показывают, что динамичное развитие компаний может происходить без использования механизмов ФПГ, а именно за счёт диверсификации деятельности компаний, совершенствования их производственной и организационной структуры, использования передовых производственных и управленческих технологий. Тогда как само создание и в особенности неконтролируемое разрастание ФПГ, как показывает мировой опыт, несут в себе реальные угрозы и ощутимые экономические потери.

Важные теоретические, методологические и методические предпосылки, делающие более научно обоснованной практику стратегического планирования и управления в отечественном минералопользовании, содержатся в разработках, выполненных с момента начала рыночных реформ в российской экономике – см., например, [9; 10].

Сопоставим в качестве примера две конкретные теоретико-прикладные концепции, разрабатывавшиеся независимо друг от друга и предложенные практически одновременно на рубеже двух столетий. В 2000 г. Д.В.Рундквистом предложена стратегическая концепция развития минерально-сырьевого сектора российской экономики, рассчитанная на 15-летний период [11]. В качестве четырёх ключевых тенденций, определяющих развитие минералопользования и связанных с ним секторов мировой экономики, автор называет: неуклонный рост потребностей в МС; возрастающую интеграцию природно-

ресурсного потенциала большинства стран мира и глобализацию мировой экономики; усиливающуюся экологическую и социальную нагрузку на стоимость разрабатываемых полезных ископаемых; продолжавшееся относительное снижение мировых цен на минерально-сырьевые ресурсы.

Предлагаемые в [11] стратегические направления распределены по трём временным промежуткам, охватывающим предстоящие 3, 5 и 15 лет. Согласно концепции, содержанием ближайшего 1–3-летнего этапа должно быть повышение уровня регулирования использования недр экономическими методами, в котором главенствующая роль отводится государству. Основная направленность второго этапа, рассчитываемого на горизонт прогнозирования 3–5 лет, – усовершенствование технологий добычи, обогащения, извлечения и переработки сырья. Третий этап с горизонтом прогнозирования 5–15 лет ориентируется на достижения фундаментальных наук о земле – геологии, экологии, сейсмологии, вулканологии. Основное содержание этого этапа направлено на поиск путей решения глобальных проблем, связанных с использованием ресурсов земных недр и преодолением последствий природных катаклизмов.

В том же 2000 г. в [3] была сформулирована концепция, в которой обосновываются стратегические направления преодоления кризиса и развития минерально-сырьевого комплекса российского Дальнего Востока (РДВ). Концепция базируется на следующих ключевых положениях.

1. Одним из ключевых направлений стратегии, рекомендуемых для реализации как региональными, так и федеральными органами власти, на-

зван курс на нивелирование сложившегося в мировой экономике диспаритета цен в отношении продукции минерально-сырьевых отраслей. В случае успешности курса его прямыми следствиями для российской и дальневосточной экономики должны были стать их общий подъём за счёт более полного использования природного потенциала территорий, повышение открытости экономики за счёт снижения теневой составляющей ресурсодобывающих отраслей, освоение малоиспользуемых территорий с вовлечением в хозяйственный оборот их природных ресурсов, резкое улучшение экологической обстановки за счёт увеличения отчислений на природоохранную и природовосстановительную деятельность. По сути дела, в настоящее время мы являемся свидетелями спрогнозированного развития событий, и заметная роль в складывающейся относительно благоприятной ситуации в отношении рыночной реализации минерального сырья принадлежит, в том числе, российским правительственным организациям, оказывающим своими действиями постоянную поддержку крупным отечественным предприятиям в их непрекращающейся конкурентной борьбе на внешних товарных рынках.

2. Предложено продолжение рыночного реформирования экономики и её минерально-сырьевых отраслей. В качестве составляющих данного курса названы: совершенствование регионального и федерального законодательства; закрепление приоритетности товарно-денежных отношений; корректировка механизмов недропользования, владения и распоряжения минеральным сырьём и продуктами его переработки; повышение доступности геологической, проект-

ной и производственно-экономической информации; создание автоматизированных баз данных и геоинформационных систем.

3. Для восстановления утраченных позиций в геологической обеспеченности минерально-сырьевого потенциала региона и России в целом предложено воссоздание системы гарантированной государственной финансовой и организационной поддержки геолого-съёмочных и поисковых работ.

4. В целях создания условий для экономически выгодного и наносящего минимальный экологический ущерб освоения минерально-сырьевого потенциала территорий рекомендованы дальнейшие шаги по повышению комплексности добычи и использования минерального сырья.

5. Рекомендована организация эффективной и целенаправленной поддержки ускоренного развития в регионе перерабатывающих производств, позволяющих получать качественную и пользующуюся повышенным спросом продукцию – редкие и цветные металлы, кокс, угольные брикеты, продукты химической переработки угля, материалы для стройиндустрии и др.

6. Для обеспечения сбалансированного экономического развития региона, повышения устойчивости и конкурентоспособности его экономики обоснована необходимость премиущественного развития видов машиностроения, ориентированных на утилизацию добываемого в регионе минерального сырья.

7. Обращено внимание на необходимость поддержки создания и расширения деятельности добывающих и перерабатывающих производств, обеспечивающих инфраструктурное, экономическое и социальное развитие территорий.



Схематичное сопоставление двух рассматриваемых концепций представлено на рис. 1.

Несмотря на то, что концепции относятся к разномасштабным объектам – минерально-сырьевым комплексам России и одного из её регионов – и поэтому не могут быть идентичными, обращает на себя внимание высокая степень взаимного соответствия разработок, авторство одной из которых принадлежит известному отечественному специалисту в области минералопользования, другой – Институту горного дела ДВО РАН. В частности, в разработках почти полностью содержательно совпадает целый ряд пунктов. Это может свидетельствовать, по крайней мере, о трёх обстоятельствах: а) совпадении составов и достаточной выраженности тенденций и факторов, учитывавшихся в обоих исследованиях; б) непредвзятости и научной объективности независимо выполненных авторами анализов и обобщений; в) одинаковых оценках значимости минерально-сырьевых секторов национальной и региональной экономики и настроенности авторов на принципиально совпадающие предпочтительные перспективы их развития.

Из существенных содержательных расхождений особого внимания заслуживает пункт 1.1 «левого» варианта, не совпадающий с направленностью «правого» варианта стратегии, разработанного для регионального МСК. В отличие от автора национального варианта стратегии, ставящего усиление государственного контроля над недропользованием едва ли не главным приоритетом, авторы региональной концепции, не сбрасывая со счетов роли государства, акцентируют необходимость углубления ры-

ночных преобразований (п. 2 «правого» варианта), которое, по их оценкам, должно облегчить вхождение регионального минерально-сырьевого комплекса в мировую экономику и способствовать повышению его эффективности.

Время, прошедшее с момента опубликования двух рассмотренных концепций, подтвердило правильность многих предложенных в них решений. Как и намечалось, например, в региональном варианте, в минерально-сырьевых секторах российской и региональной экономики продолжается совершенствование рыночных механизмов, корректируется, хотя и медленно, законодательство, уточняются правила приобретения и использования лицензий, расширяется доступность информации, создаются АБД и ГИС, усиливается государственная поддержка геологоразведки, особенно её региональной и поисково-оценочной составляющих, разрабатываются и осуществляются проекты комплексного использования сырья, вводятся в строй перерабатывающие производства. Перспективные решения, созвучные перечисленным, заложены и в принятой Стратегии развития геологической отрасли [4].

К сожалению, некоторые из предложенных важных направлений стратегии реализуются с неоправданно большими задержками и на основе половинчатых решений. Так, откладываются разработка и принятие новой редакции «Закона о недрах», устаревшие положения которого осложняют деятельность горнодобывающих и смежных предприятий; медленно решаются проблемы, связанные с расширением доступа к геологической и экономической ин-

формации; слабо развиваются перерабатывающие и обрабатывающие производства, использующие добываемую в России и её дальневосточном регионе минерально-сырьевую продукцию.

В настоящее время опыт разработки и реализации стратегических планов и программ имеется практически во всех крупных горнодобывающих

регионах страны, а также некоторых небольших по занимаемой площади и слабодиверсифицированных по производимой минеральной продукции территориях. Накапливаемый в региональном и национальном минералопользовании опыт стратегического планирования ведёт к повышению результативности и эффективности такого рода деятельности в стране.

---

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Статья Председателя Правительства России В.В.Путина в газете «Известия» – <http://premier.gov.ru/events/news/17755/>
2. Пешков А.А., Машко Н.А., Кононыхин М.А., Морев А.Н. Современные подходы к обоснованию стратегий освоения минерально-сырьевых ресурсов // ГИАБ, 2009. Т.2. №12. С.275-297.
3. Разработка теоретических основ экономической стратегии развития горной промышленности региона: Отчёт по НИР. № ГР 01960003061 / ИГД ДВО РАН. – Хабаровск, 2000. 175 с.
4. Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р
5. Круглый стол «Стратегия выделения и ресурсное обеспечение минерально-сырьевых центров на территории РФ» – [http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/index.php?ELEMENT\\_ID=715](http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/index.php?ELEMENT_ID=715)
6. Труды научно-практической конференции «Создание новых горнорудных районов в Сибири и на Дальнем Востоке: проблемы и пути решения. – М.: ФГУП «ВИМС», 2011, 282 с.
7. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года – [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/346/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/)
8. Путин В.В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики // Записки Горного института. 1999. Т.144. С.3-9.
9. Закономерности развития горного дела / С.А.Батугин, В.Л.Яковлев. – Якутск: ЯНЦ СО РАН, 1992. 116 с.
10. Яковлев В.Л., Бурькин С.И., Стахеев Н.Л. Основные положения концепции освоения минеральных ресурсов Урала. – Екатеринбург, 1995. 77 с.
11. Рундквист Д.В. Природные ресурсы России: взгляд в будущее // Наука в России. 2000. № 5. С. 4-9.
12. Прилуков А.Н. Предложения по стратегии освоения и развития Российского и Дальневосточного минерально-ресурсного потенциала // Перспективы развития российских регионов: Дальний Восток и Забайкалье до 2010 года: Матер. междунар. науч. — практ. конф. – Хабаровск, 2002. С. 344–349. **ГИАБ**

---

### КОРОТКО ОБ АВТОРЕ

Прилуков Анатолий Николаевич — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Лаборатории стратегии рационального освоения минеральных ресурсов, e-mail: a\_prilukov@mail.ru, Институт горного дела Дальневосточного отделения Российской академии наук

