

УДК 332.1

***Е. Э. Бисикало***

ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет», Иркутск,  
e-mail: bisikalo@rambler.ru

***Д. Д-Н. Корнилова***

ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет», Иркутск,  
e-mail: tchimitova@mail.ru

***Н. В. Шобдоева***

ФГБОУ ВО «Бурятская государственная сельскохозяйственная академия  
имени В.Р. Филиппова», Улан-Уде, e-mail: shnv@mail.ru

## РЕАЛИЗАЦИЯ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РЕГИОНАХ РЕСУРСНОГО ТИПА

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, ресурсные территории, регионы ресурсного типа, добывающие отрасли, политика местного содержания, экологическое и социальное воздействие.

В статье рассматриваются проблемы устойчивого регионов ресурсного типа с высокой долей добычи полезных ископаемых в валовом региональном продукте и возможности экономического роста, основанного на ресурсах. Выделены основные черты добывающего сектора. Приведен обзор инструментов политики устойчивого развития, таких как политика местного содержания и проведение оценки социального и экологического воздействия. Выявлены способы установления связей добывающей промышленности с другими секторами, использования инфраструктурных проектов добывающей промышленности для более широкого развития и основные формы нормативных и правовых инструментов режима экологической и социальной защиты. Результаты могут быть использованы для оценки вариантов развития регионов ресурсного типа и реализации местных выгод от инвестиций в добывающий сектор и предотвращения негативных экологических и социальных последствий.

***Е. Е. Bisikalo***

Baikal State University, Irkutsk, e-mail: bisikalo@rambler.ru

***D. D-N. Kornilova***

Baikal State University, Irkutsk, e-mail: tchimitova@mail.ru

***N. V. Shobdoeva***

Buryat State Agricultural Academy named after V.R. Filippov, Ulan-Ude,  
e-mail: shnv@mail.ru

## IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN RESOURCE-TYPE REGIONS

**Keywords:** sustainable development, resource territories, resource-type regions, extractive industries, local content policies, environmental and social impact.

The article discusses the problems of sustainable resource-type regions with a high share of mining in the gross regional product and the possibilities of economic growth based on resources. The main features of the mining sector are highlighted. An overview of sustainable development policy instruments is provided, such as local content policies and social and environmental impact assessments. Ways to link the extractive industry with other sectors, use extractive industry infrastructure projects for broader development, and the main forms of regulatory and legal instruments for an environmental and social protection regime are identified. The results can be used to assess development options for resource-based regions and realize local benefits from investments in the extractive sector and prevent negative environmental and social consequences.

### Введение

Исследования в области природных ресурсов, в том числе невозобновимых, и экономического развития значительно про-

двинулись в последние годы, но все еще находятся в стадии становления. В научных исследованиях продолжается дискуссия по поводу экологических, социальных

и экономических последствий быстрого роста добывающей промышленности. Продуктивным направлением в настоящее время является применение концепции устойчивого развития для стран и территорий, богатых природными ресурсами. Неравномерное пространственное распределение запасов полезных ископаемых привело к выделению отдельных стран и регионов, в которых экономический рост и доходы связаны с добычей полезных ископаемых, что определяет их общие особенности и проблемы. Концентрированный характер расположения месторождений, в частности, вызывает необходимость учитывать локальное воздействие добывающей промышленности на отдельные территории и местное население.

**Цель исследования** состоит в исследовании проблем устойчивого развития территорий с высокой долей добывающего сектора экономики

#### **Материал и методы исследования**

Теоретической и информационной основой являются исследования в области устойчивого развития, пространственной и региональной экономики, рекомендации и обзоры лучших практик по разработке и реализации политики регулирования добывающих отраслей, статистические данные. Использовались общенаучные методы систематизации и контент-анализа.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию сформулирован общепринятый принцип устойчивого развития: «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [1] Сейчас его часто связывают с набором из 17 целей устойчивого развития (ЦУР) и установленными по каждой из целей задачами и индикаторами достижения этих целей [2].

В концепции национального богатства при обсуждении видов экономических ресурсов используется понятие капитала. Природные ресурсы представляют собой часть природного капитала в форме запасов нефти, газа или полезных ископаемых. Инвестиции в добычу невозобновимых природных ресурсов для сохранения

и роста богатства общества и устойчивого развития, должны трансформироваться в другие формы капитала – человеческий, социальный, производственный, финансовый и другие. В этом случае появляются устойчивые возможности и средства к существованию. С точки зрения принципов устойчивого развития процесс преобразования капитала направлен на максимизацию выгод (рост других видов капитала), и минимизацию негативных экологических и социальных последствий (уменьшение богатства общества).

Многие из целей устойчивого развития (ЦУР), поставленных Организацией Объединенных Наций на 2030 год, не могли бы быть достигнуты без вклада полезных ископаемых и металлов, которые подпитывают производственный сектор и создают рабочие места и добавленную стоимость в цепочках поставок материальных благ. В то же время добыча полезных ископаемых может привести к негативным экологическим и социальным последствиям, ограничивая достижение других целей устойчивого развития (изменение климата, здоровье, бедность и неравенство) [3].

Территории с высокой зависимостью от добывающей промышленности исследователями в области региональной и пространственной экономики выделяются в отдельные группы. Так, Крюков В.А. использует термин «сырьевые территории», к которым относит определенные местности, имеющие административно-территориальный статус (от государства до муниципалитета), в экономике которых доминирует деятельность, связанная с поиском, разведкой, добычей и первичной переработкой (подготовкой к дальнейшему использованию) полезных ископаемых [4]. Критериями выделения сырьевых территорий являются: вклад добывающего сектора в создание добавленной стоимости, размер и доля в занятости, доходах домашних хозяйств и бюджетах органов власти национального и субнационального уровня. В Российской Федерации в 2022 году доля добывающих отраслей в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости составила 14,5%. При этом в 22 территориях доля добывающей промышленности превышает среднероссийское значение [5]. В региональных исследованиях сырьевые территории часто обозначаются как ресурсные регионы, регионы ресурсного типа [6-8].

Инструменты реализации политики устойчивого развития

Базовые инструменты	Варианты
Стимулирование связей добывающей промышленности с другими секторами	Прямые связи; Обратные связи.
Целевые показатели местных выгод	Конкретные минимальные цели; Гибкие цели
Способы использования проектов добывающей промышленности для более широкого развития	Ресурсы для создания инфраструктуры; Ресурсные коридоры.
Правовые инструменты для управления экологическими и социальными последствиями развития (режим экологической и социальной защиты)	Оценка экологического и социального воздействия; Стратегическая экологическая и социальная оценка Стандарты соответствия экологическим воздействиям

Специфика проблем сырьевых территорий связана с особенностями добывающих отраслей, к которым относят [9]:

Длительную, рискованную и капиталоемкую разведку и разработку;

Волатильность цен и затрат на сырьевые товары;

Значительную экономическую ренту;

Асимметрию и непрозрачность информации;

Исчерпание запасов невозобновимых полезных ископаемых;

Неблагоприятные экологические и социальные последствия;

Отсутствие мобильности местоположения;

Неожиданные последствия инноваций;

Анклавный характер добывающих проектов.

Большая часть из перечисленных особенностей может иметь существенные последствия на локальном уровне. Например, крупномасштабные открытия нетрадиционных нефти и газа в Соединенных Штатах повлияли на использования угля в Азии. В управлении развитием ресурсных территорий сохранение устойчивости вызвало необходимость разработки политики местного содержания для усиления положительного воздействия инвестиций в добывающие проекты на территориальном уровне и региональной политики для предотвращения, снижения и контроля экологических и социальных рисков и издержек.

Теоретически необходимо обеспечить, чтобы инвестиции в добывающие отрасли на протяжении всего срока их существования, по крайней мере, не приносили чистых потерь для благосостояния людей и окружающей среды. Кроме того, они должны приводить к чистым положительным результатам.

Как правило, местное воздействие на экономику территории рассматривается

по трем основным направлениям: содействие участию местных фирм, создание рабочих мест, программы повышения квалификации (обучения). В мировой практике используются различные способы содействия устойчивому развитию (таблица).

Не существует единого понимания насколько локальными могут быть местные выгоды, в российской практике они чаще исследуются на региональном и муниципальном уровне [10,11]. Поэтому опыт проведения политики местного содержания, рассматриваемый в мировой практике, может быть применен, в частности, к взаимоотношениям национальных добывающих компаний и ресурсных регионов. Так, примером успешного опыта страны, в которой добыча нефти и газа стала двигателем создания рабочих мест для местного населения и создала связи с местными фирмами, является Норвегия [12].

Добыча полезных ископаемых и углеводородов часто осуществляется в небольших по масштабу и географически ограниченных экономических районах, имеющих относительно мало связей с остальной экономикой. Анклавный характер проектов в добывающей промышленности затрудняет связи сектора с другими сферами экономической деятельности. Высокая капиталоемкость и внедрение новых технологий в отрасли не приводит к существенному росту занятости в секторе. Поэтому политика местного содержания направлена на создание и стимулирование связей добывающего сектора с другими секторами, что позволяет получать выгоды, выходящие за рамки прямого вклада в доходы и создание рабочих мест [13]. В зависимости от местного потенциала возможно установление либо прямых или восходящих, либо обратных или нисходящих связей. Установление прямых связей предполага-

ет вовлечение прежде всего национальных и местных малых предприятий в цепочки поставок для добывающих предприятий. Альтернативным вариантом может быть развитие кластеров на базе отраслей, не зависящих от природных ресурсов. Обратные связи предполагают стимулы по переработке ресурсов и использование доходов от минеральных ресурсов для создания местной промышленности.

Проведение политики местного содержания (Local Content Policy, LCP) принимается национальными и субнациональными правительствами в рамках промышленной политики. Политика местного содержания, как правило, терпит неудачу, когда правительства не дают четкого представления о том, чего они надеются достичь. Политика местного воздействия может различаться по ряду параметров в зависимости от конкретных потребностей, возможностей и контекста территории. Целевыми показателями могут быть создание местных (национальных) рабочих мест; расширение предпринимательской деятельности или приток прямых иностранных инвестиций, создание отечественной отрасли поставок, подготовка местных специалистов и техническая компетентность.

Устанавливаются цели местных выгод двух видов: конкретные минимальные цели и гибкие цели. В первом типе цели обычно устанавливаются для местной занятости или поставщиков, например, в форме минимальных целевых показателей найма местной рабочей силы. Примером гибких целей второго вида является требование нанимать местный персонал насколько это практически возможно.

Среди инструментов реализации политики устойчивого развития выделяется проектное финансирование для достижения целей развития в форме использования ресурсов для создания инфраструктуры и ресурсных коридоров [15].

Развитие инфраструктуры (например, автомобильных и железных дорог, систем водоснабжения и энергоснабжения), проводимое с участием предприятий сектора добывающей промышленности и государственных инвестиций, может открыть возможности для новых отраслей, включая экспорт сельскохозяйственной продукции и туризм. Полученные преимущества могут сохраняться долгое время после исчерпания ресурсов первоначального якорного

проекта. Например, соглашения «Ресурсы в обмен на инфраструктуру» представляют собой разновидность сделок, которые поддерживаются китайскими компаниями в Африке.

Концепция ресурсных, в том числе транспортных коридоров, направлена на преодоление анклавного характера добывающих отраслей. Она заключается в том, что связь между буровыми установками и шахтами и инвестициями в порты, железные дороги и дороги может стимулировать поддерживающую и вспомогательную экономическую деятельность, создавая коридоры развития наряду с инфраструктурой, связанной с добычей полезных ископаемых. С этой идеей связано требование об облегчении доступа третьих сторон к такой инфраструктуре. Во многих частях мира существуют регионы, в которых имеются ресурсные коридоры, которые могут выступать в качестве платформ для стимулирования и обеспечения экономического роста, экономической диверсификации, региональной интеграции, роста торговли и улучшения условий жизни.

Совместное использование инфраструктуры возможно в различных формах. Возможно, что несколько компаний в регионе разрабатывают или используют общую инфраструктуру. Это может привести к эффекту масштаба между различными компаниями и увеличению налоговых поступлений в бюджет. Либо пользователи, не занимающиеся добычей полезных ископаемых, используют инфраструктуру горнодобывающей компании. Это также обеспечивает эффективность с точки зрения доступа к воде, энергии, транспорту и телекоммуникационным услугам, которые имеют важное значение для экономического развития региона.

При определении того, будет ли добывающий сектор способствовать долгосрочному устойчивому развитию или нет, особое значение имеет использование правовых и нормативных инструментов для управления экологическими и социальными последствиями или режим экологической и социальной защиты. В мировой практике используются зарекомендовавшие себя инструменты оценки, предлагаемые международными организациями: оценка стратегического и социального воздействия, стратегическая оценка экологического и социального воздействия, стандарты соответствия.

Такие оценки могут проводиться в соответствии с внутренним законодательством, и/или контрактом, или в рамках корпоративной социальной ответственности.

Оценка экологического и социального воздействия (Environmental and Social Impact Assessment, ESIA) – это формальный, итеративный, сквозной и междисциплинарный процесс, используемый для прогнозирования воздействия (положительного или отрицательного) предлагаемого проекта или более широкой разработки до принятия решения о его реализации и оптимизации конструкции и дизайна проекта. Оценки экологических и социальных последствий помогают прогнозировать воздействие, предлагают действия по их управлению и смягчению последствий, а также контролю соблюдения требований. Преимущество состоит в том, что они устанавливают исходные условия, на основе которых будут прогнозироваться потенциальные воздействия и рекомендоваться необходимые меры по предотвращению, смягчению последствий.

На национальном или региональном уровне экологические и социальные проблемы, связанные с разработкой невозобновимых ресурсов, могут быть решены посредством стратегической экологической и социальной оценки. Стратегическая экологическая и социальная оценка (Strategic Environmental and Social Assessment, SESA) – инструмент управления, который оценивает экологические риски и возможности, будь то политика, планы или программы.

Стандарты соответствия (Compliance standards). Многие страны устанавливают стандарты соответствия экологическим воздействиям. Международные организации также устанавливают их для экологических и социальных аспектов проектов. Существует ряд стандартов Международной организации по стандартизации (ISO) по экологическому менеджменту, включая весьма влиятельный стандарт ISO 14001 «Системы экологического менеджмента». Стандарты наиболее эффективны, когда они достижимы и соответствуют передовой международной практике.

Кроме того, одним из наиболее важных вопросов развития добывающего сектора является получение широкой поддержки общества, или социальной лицензии на деятельность. Совместное участие и консультации являются важнейшим компонентом процедуры оценки экологического и социального воздействия.

### Заключение

Реализация устойчивого развития требует от заинтересованных сторон применения комплексного подхода к инвестициям в добывающие отрасли. Существуют различные способы содействия устойчивому развитию, ориентированному на добычу полезных ископаемых. Устойчивое развитие в добывающем секторе стало вопросом максимизации социальных и экономических выгод от инвестиций при одновременной минимизации негативных последствий воздействия на общество и окружающую среду.

### Библиографический список

1. Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (дата обращения: 20.06.2024).
2. Организация объединенных наций. Департамент по экономическим и социальным вопросам. Устойчивое развитие: [Электронный ресурс]. URL: <https://sdgs.un.org/ru/goals> (дата обращения: 26.06.2024).
3. Mancini L., Sala S. Social impact assessment in the mining sector: Review and comparison of indicators frameworks // Resources Policy. 2018. Vol. 57. P. 98-111.
4. Крюков В.А. Сырьевые территории в новой институциональной реальности // Пространственная экономика. 2014. № 4. С. 26-60.
5. Федеральная служба государственной статистики: [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 26.06.2024).
6. Нагаева О. С. Анализ уровня инклюзивного развития в ресурсных и нересурсных регионах России // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2022. № 1 (69). С. 5. [Электронный ресурс]. URL: <https://eee-region.ru/article/6905/> (дата обращения: 26.06.2024).
7. Поподько Г.И. Влияние реиндустриализации на приоритеты инклюзивного развития ресурсного региона // Известия Байкальского государственного университета. 2023. Т. 33, № 3. С. 491–499.

8. Фролова Е.А., Шарф И.В. Динамика социальных показателей устойчивого развития нефтедобывающих регионов России // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2021. № 53. С. 195-209.
9. Cameron P.D., Stanley M.C. Oil, gas, and mining: a sourcebook for understanding the extractive industries. World Bank Publications, 2017. 321 p.
10. Самаруха А.В., Савченко Е.Е. Перспективные аспекты экономического развития промышленности в сибирских регионах России // Baikal Research Journal. 2021. Т. 12, №4. DOI: 10.17150/2411-6262.2021.12(4).3.
11. Чистякова, О. В. Производственно-технологическая инфраструктура инновационной предпринимательской деятельности в ресурсно-ориентированных регионах // Известия Байкальского государственного университета. 2018. Т. 28. № 4. С. 682-693.
12. Moses J.W., Letnes B. Managing resource abundance and wealth: the norwegian experience. Oxford University Press, 2017. 321 p.
13. Чистякова О.В., Залуцкая Н.С. Субконтракция как способ активизации производства в регионах России в условиях импортозамещения // Baikal Research Journal. 2022. Т. 13, № 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(3).22.
14. Бубнов В.А. Прогноз экономического роста в результате применения государственного целевого проектного финансирования на примере Байкальского региона // Baikal Research Journal. 2016. Т. 7, № 5. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(5).2.