

Регион: экономика и социология, 2008, № 2, с. 337–351

От главного редактора

В течение ряда лет по линии взаимодействия аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и Министерства по делам индейцев и развитию Севера Канады реализуется российско-канадская программа «Обмен опытом управления северными территориями». Институт экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН осуществляет научное сопровождение данной программы. В ее рамках реализуются различные проекты и мероприятия, с некоторыми из них мы знакомим читателей нашего журнала в специальной рубрике. Так, за прошедшие годы было проведено пять российско-канадских семинаров по федерализму и региональному развитию, одной из сквозных тем которых было развитие северных территорий и коренных народов Севера в федеративных системах России и Канады. В ИЭОПП СО РАН были выполнены специальные исследования и разработан учебный курс «Учет интересов коренных народов при принятии решений в сфере недропользования», совместно с Российской ассоциацией коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока была проведена серия занятий с представителями этих народов. В настоящее время готовится новый компонент программы, связанный с обменом опытом в области корпоративной социальной ответственности бизнеса и механизмов государственно-частного партнерства на Севере.

Канадский опыт представляет для России особый интерес в плане решения вопросов развития федеративных отношений и построения механизмов взаимодействия Центра и регионов (в том числе в рамках так называемых «межправительственных отношений»), вопросов государственной поддержки и саморазвития северных регионов и коренных народов, в плане осуществления четкой и осознанной экологической политики, построения различного рода региональных мониторинговых систем. Но особую значимость имеют вопросы, связанные с рациональным недропользованием, в том числе в северных регионах Канады.

В редакцию журнала поступила презентация доклада сотрудника Министерства по делам индейцев и развитию Севера Канады Д. Паже. В этом докладе добыча полезных ископаемых рассматривается как основа процветания Северо-Западных территорий Канады (СЗТ – административно-территориальная единица Канады, которая обладает несколько меньшими правами по сравнению с традиционными субъектами канадской федерации – провинциями; краткая справка о СЗТ Канады помещена в конце публикуемого материала).

Редколлегия сочла целесообразным предложить вниманию читателей данную презентацию, которая характеризует лишь суть проблем северного недропользования в Канаде, показывает их «скелет» и содержит конечные выводы, в том виде, в каком она поступила в редакцию, сопроводив ее комментарием ведущего в России специалиста по вопросам экономических и институциональных проблем недропользования, заведующего сектором ИЭОПП СО РАН, доктора экономических наук, профессора В.А. Крюкова.

ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ КАК ОСНОВА ПРОЦВЕТАНИЯ СЕВЕРО-ЗАПАДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАНАДЫ (презентация доклада)

Д. Паже

Министерство по делам индейцев и развитию Севера Канады

Аннотация

Анализируется опыт развития федеративных отношений и построения механизмов взаимодействия федерального центра и северных регионов Канады в осуществлении рационального недропользования, государственной поддержки и саморазвития северных регионов и коренных народов.

Ключевые слова: Северо-Западные территории, Канада, экстремальные условия, недропользование, коренное и пришлое население, занятость, уровень жизни, институциональная среда

Реальное положение:

процветание Северо-Западных территорий Канады сегодня – результат освоения месторождений полезных ископаемых.

Чем это объясняется?

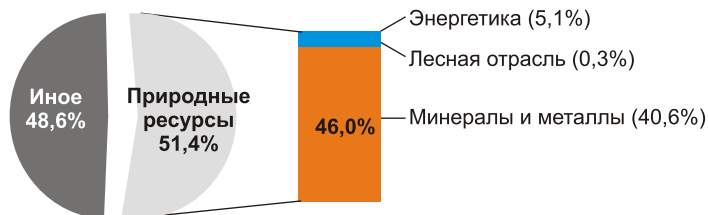
Что надо сделать для того, чтобы сохранить достигнутый уровень благосостояния?

В Йеллоунайфе – центре Северо-Западных территорий Канады процент занятости населения превышает средний показатель по Канаде, а еженедельная заработная плата – самая высокая в стране.

Чем это объясняется?

Северо-Западные территории

Доля секторов природных ресурсов в реальном ВВП (2006 г.)



Источники: Министерство природных ресурсов Канады; Статистическая служба Канады; компания «Информетрика».

Общие сведения

1991 г.

- 4 действующие шахты.
- Добыто полезных ископаемых на общую сумму 220,7 млн канад. долл.
- Уровень безработицы – 11,3% (в целом по Канаде – 10,3%).
- Реальный доход на душу населения – 27376 долл. (в целом по Канаде – 26089 долл.), т.е. на СЗТ на 4,9% выше.
- Объявлено об открытии месторождений алмазов.

Алмазные рудники / проекты

1991 г.

- Открыто месторождение алмазов «Экати».
- Добыча алмазов начата в 1998 г. (спустя 7 лет после открытия месторождения).
- Срок эксплуатации алмазного рудника – 22 года (до 2020 г.).

1994 г.

- Открыто месторождение алмазов «Диавик».
- Добыча алмазов начата в 2003 г. (спустя 9 лет после открытия месторождения).
- Срок эксплуатации алмазного рудника – 19 лет (до 2022 г.).

1995 г.

- Открыто месторождение алмазов «Снэп-Лейк».
- Добыча алмазов начата в 2007 г. (спустя 12 лет после открытия месторождения).
- Срок эксплуатации алмазного рудника – 20 лет (до 2027 г.).

1995 г.

- Открыто месторождение алмазов «Ганчо-Кую».
- Добыча алмазов будет начата в 2012 г. (спустя 17 лет после открытия месторождения).
- Предполагаемый срок эксплуатации алмазного рудника – 24 года (до 2036 г.).

1998 г.

- 2 действующих рудника (эксплуатация алмазного рудника «Экати» начата в октябре).
Не включены рудники, расположенные на территории Нунавута.
- Добыто полезных ископаемых на общую сумму 53,4 млн долл.
- Уровень безработицы составил 13,1% (в целом по Канаде – 8,3%).
- Реальный доход на душу населения составил 30806 долл. (в целом по Канаде – 27190 долл.), т.е. на СЗТ на 13,3% выше.
- В начале 1999 г. – образование двух территорий.

Данные по добыче полезных ископаемых (алмазы) на СЗТ, 1998–2006 гг.

Год (кол-во рудников)	Занятость (на руднике и работа по контрак- там), чел.		Расходы, связанные с добычей, млн канад. долл.		Уровень безработи- цы, %	
	Всего	Северяне	Всего	Север	Канада	СЗТ
1998 (1)	1 175	678	357	150	8,3	13,1
1999 (1)	897	626	356	280	7,6	13,7
2000 (2)	1 515	938	503	393	6,8	11,2
2001 (2)	2 874	1 220	1,191	918	7,2	8,7
2002 (2)	3 116	1 375	634	501	7,7	6,5
2003 (2)	2 835	1 348	671	559	7,6	7,0
2004 (2)	2 251	1 519	640	480	7,2	6,3
2005 (3)	2 295	1 429	942	726	6,8	5,4
2006 (3)	2 607	1 317	1 341	984	6,3	5,3

Компании, занимающиеся добычей полезных ископаемых на СЗТ

Компании, действующие на Севере	Аборигенные компании, действующие на Севере
Acklands-Grainger Inc	A&A Technical Services Ltd.
ADCO North Limited	Aboriginal Engineering
Aon Reed Stenhouse Inc.	Tli Cho Air
Arctic Sunwest Charters	Canadian North
Atlas Copco Ek'ati Services Ltd.	Exploration Medical Services &D Management Services Ltd.
Aurora Geosciences Ltd.	Kitikmeot Cementation
Coneco Equipment Ltd.	Lac De Gras Constructors
Danmax Communication Ltd.	Nishi Khon SNC Lavalin Inc.
EBA Engineering Consultants Ltd.	North Slave Logistics

Компании, действующие на Севере	Аборигенные компании, действующие на Севере
ECL Transportation Ltd.	Nuna Logistics
First Air	Secure Check
Finning (Canada) Ltd.	Tli Cho Landtran Transport Ltd.
Frontier Mining & Industrial Supplies	Tli Cho Logistics
G&G Expediting	Western Denesoline Explosives Ltd.
Golder Associates Ltd	
Great Slave Helicopters Ltd	
Imperial Oil Limited.	
Inkit Ltd.	
Kinecor Inc.	
Kingland Ford	
Lake Awry Cap & Crest	
Lifeworks Counselling Services	
Matonabee Petroleum Ltd.	
Major Drilling Ltd.	
Midnight Sun Energy Ltd.	
Norpo	
Northbest Distributors Ltd.	
Midwest Major Drilling Ltd.	
Nahanni Construction Ltd.	
Ninety North Construction	
Northern Communication & Navigation	
Northwest Transport Ltd.	
NWT Rock Services	
Northern Matalic Sales	
Northwestern Airlease Ltd.	
Ollerhead & Associates Ltd.	
RTL Robinson Enterprises	

Добыча полезных ископаемых на СЗТ

2006 г.

- 3 действующих рудника (включая рудник «Кантунг»).
- Добыто полезных ископаемых на общую сумму 1629 млн долл.
- Уровень безработицы составил 5,4% (в целом по Канаде – 6,3%).
- Реальный доход на душу населения составил 47753 долл.

Экономические показатели разработки алмазных месторождений СЗТ (участие СЗТ) в 2006 г.

Месторождение	Число работающих северян		Расходы на Севере	
	Чел.	%	Млн канад. долл.	%
«Экати»	615	46,7	478	42,1
«Диавик»	479	36,4	379	33,4
«Снэп-Лейк»	223	16,9	279	24,5
В с е г о	1 317	100	1,136	100

Экономические показатели разработки алмазных месторождений СЗТ (участие СЗТ) в 2023 г.

Месторождение	Число работающих северян		Расходы на Севере	
	Чел.	%	Млн канад. долл.	%
«Снэп-Лейк»	223	Нет данных	279	Нет данных
«Ганчо-Кусе»	–	–	–	–
В с е г о	Нет данных	100	Нет данных	100

Добыча полезных ископаемых на СЗТ

Геолого-разведочные работы

1991 г. – 32 млн долл., т.е. 6% от расходов по Канаде в целом.

1998 г. – 157 млн долл., т.е. 23,9% от расходов по Канаде в целом.

2006 г. – 176 млн долл., т.е. 8,9% от расходов по Канаде в целом.

2007 г. – 192 млн долл., т.е. 7,5% от расходов по Канаде в целом.

Что надо сделать для того, чтобы сохранить достигнутый уровень благосостояния?

Правительству

следует устранить имеющиеся недостатки в рамках всей регулятивной системы (начиная с экологической экспертизы и заканчивая механизмами регулирования) и обеспечить эффективность этой системы.

Что надо сделать для того, чтобы сохранить достигнутый уровень благосостояния?

Советам

следует продолжить работу с целью обеспечения на СЗТ благоприятного режима для геолого-разведочных и добывающих компаний, способствующего продолжению их деятельности на территориях.

Результат:

создание более благоприятных условий для проведения геолого-разведочных работ (с целью открытия новых месторождений полезных ископаемых).

Что надо сделать для того, чтобы сохранить достигнутый уровень благосостояния?

Компаниям

следует продолжать деятельность с целью изучения и расширения имеющихся возможностей в сфере экономики.

Комментарий

В настоящее время много говорится и пишется о пагубности доминирования в экономике той или иной страны, той или иной территории минерально-сырьевого сектора, связанного с поисками, развед-

кой и добычей полезных ископаемых. Минусы такого положения дел широко известны. К ним относятся

- моноотраслевой характер экономики и сильная зависимость от конъюнктуры цен на минерально-сырьевые ресурсы;
- краткосрочный период высокой экономической активности, соответствующий периоду освоения месторождений, а затем выхода на пик добычи;
- проблемы моноотраслевых поселений: нет других форм занятости трудоспособного населения на территориях добычи месторождений;
- неустойчивость доходной базы региональных бюджетов: по мере падения добычи снижаются и доходы бюджета;
- проблемы рекультивации и сохранения природной среды, особенно ранимой в северных условиях.

Есть и плюсы у такого пути развития:

- возможность быстрого решения острых социально-экономических проблем: открытие и ввод в разработку одного крупного месторождения так называемых стратегических полезных ископаемых (золота, алмазов, нефти или газа) сразу кардинально меняет картину;
- решение инфраструктурных проблем: сооружаются дороги, аэродромы, порты и причалы, которые, если бы не разрабатывались месторождения, просто бы не строились;
- рост доходов населения – как старожильского, так и пришлого;
- в целом – повышение привлекательности территории для развития других видов хозяйственной деятельности (в той мере, в какой это возможно исходя из географических, климатических и прочих условий).

В любом случае следует иметь в виду, что вовлекая в освоение и разработку крупные месторождения стратегических минерально-сырьевых ресурсов, территория (государство, провинция или отдельный муниципалитет) значительно расширяет свои возможности в отношении «управления» своим будущим социально-экономическим развитием.

Такова основа подхода, реализуемого в Канаде и других странах, имеющих реальное федеративное государственное устройство.

Да, открытие крупных месторождений в границах той территории, где ничего ранее не было, порождает определенные проблемы (см. перечисленные выше минусы), но в то же время создает и «веер» возможностей. Для того чтобы этот «веер» не был гипотетическим (присутствующим только на бумаге), необходима определенная институциональная среда – не только законодательство, определяющее права и обязанности федерации, провинции и муниципалитета, но и реальные процедуры и механизмы реализации потенциальных возможностей.

Опыт Северо-Западных территорий Канады в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов, как представляется, как раз и демонстрирует наличие подобной институциональной среды.

Во-первых, реализуются возможности, связанные с решением вопросов занятости местного населения и, тем самым, роста его реальных доходов.

Во-вторых, формируется определенная конкурентная среда в рамках минерально-сырьевого сектора экономики провинции (см. перечень фирм, занятых в минерально-сырьевом секторе, приведенный в презентации доклада Д. Паже).

В-третьих, учитываются временные особенности процесса освоения и ввода в разработку месторождений полезных ископаемых: освоение месторождений растянуто во времени, и это дает возможность продлить период активной хозяйственной деятельности за счет и на основе эксплуатации месторождений полезных ископаемых.

Северо-Западные территории – одна из территорий Канады, расположенная в экстремальных климатических условиях (севернее провинции Юкон), и говорить о какой-то диверсификации экономики в направлении развития перерабатывающих отраслей и производств в настоящее время не приходится. Среди основных задач экономического развития стоят следующие:

- растянуть во времени период активного освоения и разработки месторождений стратегических полезных ископаемых;
- минимизировать формирование проблемных секторов экономики (с точки зрения целесообразности их функционирования на этапе снижения добычи);

- сохранить природную среду обитания и жизнедеятельности коренных народов Севера.

Для того чтобы выполнить подобные задачи, и предпринимаются такие шаги и меры, как

- эшелонирование во времени освоения и разработки месторождений стратегических полезных ископаемых;
- «настройка» институциональной среды на изменение условий – создание более привлекательных условий для компаний, с тем чтобы они инвестировали средства в поисковые и геолого-разведочные работы.

Такой подход не решает раз и навсегда отмеченные выше проблемы экономики сырьевой территории, но существенно снижает риски и негативные последствия крупномасштабного освоения и почти одновременного ввода в разработку всех известных на определенный момент месторождений. В этом плане можно говорить об участии территории (СЗТ и муниципалитетов, расположенных в их границах) в управлении своим будущим.

Что еще обращает на себя внимание? Весьма скромное отличие СЗТ по показателям доходов и уровня занятости от соответствующих показателей по Канаде в целом. Это не кратная разница, как в случае, например, России и Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

Сегодня примерно половину населения СЗТ составляют коренные народы Севера. При этом уровень доходов занятого населения превышает среднеканадские показатели примерно в той мере, в какой цены в регионе превышают средний по стране уровень. О чем это говорит? О том, что проекты, осуществляемые в минерально-сырьевом секторе на севере Канады, реально конкурируют с проектами, осуществляемыми в других, более южных, районах. Это также означает, что компании-недропользователи не имеют возможности извлекать в процессе реализации добытых сырья и материалов доходы так называемого «квазирендного» характера (обусловленные недооценкой труда или основных активов вследствие несовершенства институциональной среды).

Реализация проектов в минерально-сырьевом секторе в современной экономике, как показывает опыт СЗТ, – результат достаточно тон-

кой и аккуратной «настройки» всех процедур, что обеспечивает поиск и реализацию компромиссных решений с точки зрения интересов федерации, территории, муниципалитета и, разумеется, компаний-недропользователей. Пока, к сожалению, с учетом российских реалий о применении такого подхода в нашей стране можно говорить лишь как о «воспоминании о будущем». Однако другого пути у нас просто нет.

В.А. Крюков,
зав. сектором ИЭОПП,
доктор экономических наук, профессор

НАША СПРАВКА: СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ КАНАДЫ



Северо-Западные территории (англ. *Northwest Territories*, фр. *les Territoires du Nord-Ouest*) расположены в северо-западной арктической части Канады. Столица – г. Йеллоунайф. По площади (1171918 кв. км) регион занимает третье место в стране. Население – около 43 тыс. чел. Народ дене, инуиты и метисы составляют 48%, неаборигены – 52%. Здесь говорят на восьми языках.

Как административная единица в составе Канады Северо-Западные территории существуют с 1870 г. В СЗТ входит вся Канада к северу от 60-й параллели, исключая Юкон, часть Квебека и Ньюфаундленд.

Климат субарктический и арктический с экстремальными температурами, осадков мало. Это самая суровая по климату и самая богатая ресурсами часть канадской Арктики. Северным «соседом» территорий является Северный полюс. Почти повсюду вечная мерзлота. Наименее суровый климат – в долине р. Маккензи, хотя вся равнинная территория летом заболочена. СЗТ расположены в двух географических зонах: тайге и тундре.

Правительство Северо-Западных территорий имеет те же права, что и правительства провинций: оно контролирует налогообложение, образование, состояние окружающей среды, здравоохранение и социальные программы. Исполнительную власть на СЗТ представляет назначенный Оттавой правительственный комиссар, подчиненный Министерству по делам индейцев и развитию Севера Канады. При нем существует территориальный совет из 24 членов, который называется законодательной ассамблеей.

С 1930-х годов основой экономики Северо-Западных территорий стала горно-добывающая промышленность. В 1934 г. в районе Йеллоунайфа были начаты разработки рудного золота. В 1933 г. в среднем течении р. Маккензи возник центр нефтедобычи Норма-Уэлс. Доля горно-добывающей промышленности постоянно возрастала, что положительно влияло на экономику СЗТ, однако при этом снижалось значение традиционных промыслов: пушного промысла, рыболовства, лесной промышленности. Кроме того, в этом регионе добывается нефть, которая предназначена для нужд СЗТ и транспортировки в Альберту. В 1990-х годах на Северо-Западных территориях начались работы по поиску алмазов. Было открыто около 100 кимберлитовых трубок. С тех пор как в 1991 г. на СЗТ нашли первый крупный алмаз, в различных частях Саскачевана, Альберты и СЗТ было открыто по крайней мере 15 крупных месторождений алмазов, и Канада превратилась в производителя алмазов мирового уровня. По оценке компании «Де Бирс», в 2004 г. добыча алмазов (в стоимостном выражении) в Канаде составила 4 млрд долл. США.

В последнее время значительную роль в экономике Северо-Западных территорий стал играть туризм. Туристические агентства предлагают интересные маршруты в Арктическую зону, позволяющие по-

любоваться дикой природой и познакомиться с культурой и искусством аборигенов.

Таблица 1

Соотношение среднедушевых доходов на Северо-Западных территориях и в Канаде в целом, канад. долл.

Год	СЗТ	Канада
1994	33 851	25 066
1995	33 989	25 783
1996	33 693	26 271
1997	33 646	26 969
1998	34 378	26 969
1999	35 650	27 890
2000	36 220	30 594
2001	39 186	31 692
2002	42 047	32 295
2003	42 572	33 117
2004	44 080	34 366

Таблица 2

Расходы в отдельных населенных пунктах Северо-Западных территорий по отношению к среднеканадским (г. Эдмонтон) в 2005 г., %

Населенный пункт	%
Йеллоунайф	117,5
Инувик	147,5
Форт Симпсон	137,5
Ва-Тай	147,5
Полатук	167,5

Источник: Statistics Canada.

Таблица 3

Стоимость продукции минерально-сырьевого сектора Северо-Западных территорий по видам полезных ископаемых, тыс. канад. долл.

Год	Золото	Алмазы	Газ	Нефть	Другие полезные ископаемые
1998	56 918	40 775	12 191	172 274	6 928
1999	42 053	606 254	11 690	230 925	5 061
2000	51 064	624 949	103 068	387 276	5 730
2001	54 314	717 780	207 283	337 964	6 435
2002	52 439	801 469	134 269	332 609	28 789
2003	42 820	1 587 740	177 908	337 129	36 163
2004	8 752	2 096 718	151 119	366 704	7 002
2005	–	1 683 578	99 309	425 032	34 058

Источник: Natural Resources Canada.

КОНСОРЦИУМ ПО ОСВОЕНИЮ УДОКАНА

ОАО «Российские железные дороги» создает консорциум для разработки третьего по величине в мире месторождения меди – Удокана. Конкурс на право пользования месторождением может состояться уже в июле 2008 г.

Федеральное агентство по недропользованию должно завершить разработку условий проведения тендера. Победитель получит лицензию на право добычи меди и попутных компонентов на Удокане сроком на 20 лет, но должен будет выполнить ряд условий: во-первых, не позднее чем через 30 мес. с момента получения лицензии утвердить технический проект освоения месторождения; во-вторых, уже через 5,5 года начать промышленную добычу меди, построив первую очередь ГОКа производительностью не менее 5 млн т руды в год, а через 1,5 года вывести ГОК на проектную мощность. Кроме того, через 7,5 года победитель тендера должен будет построить на Удокане металлургический завод с объемом производства не менее 200 тыс. т черновой и рафинированной меди в год.