

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНЦЕССИОННОГО МЕХАНИЗМА ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ТРУДНОДОСТУПНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

З.М. НАЗАРОВА, Ю.А. ЛЕОНИДОВА

*Российский государственный геологоразведочный университет
117997, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 23; e-mail: nazarovazm@inbox.ru, yuliya-leonidova@yandex.ru*

Рассмотрены проблемы развития концессии — одной из форм государственно-частного партнерства, при разработке труднодоступных месторождений полезных ископаемых. Приведены данные по историческому опыту данной формы хозяйствования в мире и в России, в том числе в недропользовании. Отражены особенности применения концессионного механизма в недропользовании России, а также изучены факторы, препятствующие развитию концессионного механизма в современных условиях в горнодобывающих отраслях Российской Федерации. Обоснована необходимость использования концессий при создании промышленной инфраструктуры, необходимой для разработки труднодоступных месторождений полезных ископаемых.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство; концессия; минерально-сырьевой комплекс; труднодоступные месторождения полезных ископаемых; промышленная инфраструктура; совершенствование методологической основы концессионных отношений.

USE OF THE CONCESSION MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF DIFFICULT FOR ACCESS DEPOSITS OF MINERAL RESOURCES

Z.M. NAZAROVA, Y.A. LEONIDOVA

*Russian State Geological Prospecting University
117997, Russia, Moscow, Miklouho-Maklay's street, 23; e-mail: nazarovazm@inbox.ru, yuliya-leonidova@yandex.ru*

The problems of the concession development are considered, which is one of the forms of public-private partnership during developing difficult for access mineral deposits. Data on the historical experience of this form of management in the world and in Russia, including in mineral resources use, are given. The specifics of the implementation of the concession mechanism in the mineral resources use in Russia are reflected, as well as the factors that impede the development of the concession mechanism in modern conditions in the mining sectors of the Russian Federation. The necessity of using concessions for the creation of industrial infrastructure, which is necessary for the development of difficult for access mineral deposits is substantiated.

Keywords: public-private partnership; concession; mineral and raw complex; difficult for access deposits of mineral resources; industrial infrastructure; improvement of the methodological basis of concession relations.

Россия располагает богатейшей минерально-сырьевой базой (МСБ) и является одним из ведущих мировых производителей минерального сырья. Однако в связи с истощением МСБ возникает необходимость в разведке и разработке новых месторождений, которые, как следует из анализа результатов геолого-разведочных работ, являются более сложными по геолого-горно-техническим условиям разработки и находятся в слабоосвоенных регионах, труднодоступных для отработки.

Так, Восточная Сибирь и Дальний Восток должны стать в обозримом будущем основной ресурсной базой России, использование которой может придать мощный импульс для развития всей страны. Большинство месторождений полезных ископаемых других районов страны изучены и в значительной степени освоены. Восточная Сибирь и

Дальний Восток обладают уникальным ресурсным, сырьевым, энергетическим потенциалом. Самое главное богатство этого региона — многочисленные месторождения разнообразных полезных ископаемых [7]: Южно-Якутский, Ленский, Зырянский и Тунгусский угленосные бассейны, Буреинский и Тунгусский угленосный бассейн (месторождения Уральское, Ургал-Солони), Мареканское, Хурмулинское и Лианское месторождения бурого угля, полиметаллические месторождения — Верхне-Менкеченское, Зарница, Кутинское, Сардана и серебряно-полиметаллическое месторождение Прогноз, Холоднинское месторождение свинцово-цинковых руд и др.

Однако опыт последних лет показывает, что частный капитал не стремится в Восточную Сибирь и на Дальний Восток. Исключение в сфере

добычи полезных ископаемых составляет лишь узкий круг наиболее рентабельных проектов.

Связано это с тем, что проекты освоения полезных ископаемых в слабоосвоенных регионах характеризуются сложностью, большой инвестиционной ёмкостью, высокими рисками в связи с низкой степенью изученности территорий, большой удалённостью от рынков сбыта, отсутствием необходимой производственной, социальной и транспортной инфраструктур, сложными природно-климатическими условиями. Государственные вложения в этих регионах ещё и во времена бывшего СССР далеко не всегда демонстрировали высокую эффективность.

В связи с этим актуальным становится выработка таких схем и инструментов государственного регулирования процессов недропользования в слабоосвоенных, труднодоступных регионах страны, которые обеспечили бы успешную реализацию проектов разработки месторождений полезных ископаемых с учётом соблюдения интересов государства, недропользователей и общества в целом.

Одним из инструментов государственного регулирования предпринимательской деятельности, в том числе и в недропользовании, перспективным механизмом повышения эффективности управления государственной (общественной) собственностью, к которой относятся и недра, может стать государственно-частное партнёрство (ГЧП).

Как следует из анализа [2, 3, 5, 6, 9, 15, 17, 19], ГЧП не имеет на сегодняшний день единого, всеобъемлющего определения. Эта неоднозначность и противоречивость приводит к проблемам и сложностям в понимании сути и содержания ГЧП — современного механизма развития экономики.

Мы присоединяемся к мнению тех учёных, которые считают, что ГЧП — это взаимовыгодный альянс государства и бизнеса с целью реализации общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности [2, 5, 17]. Последний при ГЧП обширен — от развития стратегически важных отраслей промышленности, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ до предоставления общественных услуг. К таким общественно-значимым проектам с полным основанием можно отнести и проекты разработки месторождений полезных ископаемых, особенно в труднодоступных районах. В большинстве случаев каждый такой альянс является временным, так как создается на конкретный срок для осуществления определённого проекта и прекращает существование после реализации.

С одной стороны, ГЧП является формой взаимодействия государства и бизнеса, предполагающей наличие конкретных механизмов, с другой — принципом такого взаимодействия, содержащим согласование и учёт взаимных интересов, систему уступок и преференций, дающих возможность дос-

тижения индивидуальных целей участников партнёрства [8].

Государство в проектах ГЧП участвует правомочиями собственника, предоставляет частному сектору налоговые и иные льготы и преференции, определённые гарантии, материальные и финансовые ресурсы, берёт на себя инфраструктурное обеспечение финансово-ёмких проектов, а также перераспределяет материальные ресурсы с производственных целей на социальные. Частный сектор вкладывает финансовые ресурсы, привносит в проекты ГЧП профессиональный опыт, передовые производственные технологии, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к инновациям и др. Участие бизнеса в ГЧП позволяет государству уйти от непосредственного руководства хозяйственной сферой, оставляя за собой контроль за осуществлением проекта.

Использование ГЧП в сфере недропользования будет способствовать рациональному и комплексному использованию недр, созданию транспортной, промышленной и социальной инфраструктуры на территориях расположения месторождений полезных ископаемых, приведёт к подъёму социально-экономического развития этих регионов, повышению занятости населения и качества его жизни.

Специалисты выделяют разнообразные формы ГЧП: контракты, арендные (лизинговые) отношения, соглашения о разделе продукции, создание особых экономических зон, технопарки, концессии и др. [2, 9, 20].

По нашему мнению, наиболее эффективной формой ГЧП для использования в минерально-сырьевом комплексе, и в частности, при разработке труднодоступных месторождений, является *концессия*.

Анализ современных методологических основ концессионных отношений позволяют дать следующее определение сущности концессии.

Концессия — это особая система договорных отношений, посредством которой происходит передача на временной основе и за определённую плату права на управление и пользование государственным (муниципальным) имуществом (или осуществление определённых видов деятельности) от концедента (государство или муниципальное образование) концессионеру (частное юридическое или физическое лицо).

Концессия не является новой формой хозяйствования, она возникла ещё в Древнем Риме (IV в. до н.э.). Тогда практиковалось передача прав взимания налоговых платежей и других доходов от государственной деятельности частным лицам, получившая название «система откупов» [12]. Позднее это коснулось и инфраструктурных объектов. При появлении римских муниципий (провинциальных

городов) получила развитие практика заключения концессий на объекты транспортной инфраструктуры (порты, почтовые станции), объекты торговли и сферы услуг (рынки, бани) [16].

В период Средневековья система откупов приобрела дальнейшее развитие. Во Франции распространение откупной системы повлекло за собой развитие концессионной практики [12].

Появились концессии, связанные с использованием природных ресурсов. Первая концессия по освоению полезных ископаемых возникла в Испании в 1256 г. В 1400 г. в Италии впервые была применена концессия по добычи нефти в медицинских целях [4]. Во второй половине XIX в. начался период широкомасштабного использования концессий. Это время характеризуется бурным строительством железных дорог, водопроводов, очистных сооружений, т. е. на концессионную основу были переведены традиционно монопольные отрасли инфраструктуры.

Дореволюционная Россия была одной из первых стран, решивших использовать новый на тот момент феномен экспорта иностранного капитала в интересах экономического развития. В 1897—1901 гг. в рамках концессионного соглашения между Россией и Китаем была построена Китайско-восточная железная дорога (КВЖД) [13]. В 1901 г. в Персии была осуществлена первая концессия на добычу нефти в геолого-разведочных целях [1]. Суть концессионного соглашения сводилась к тому, что государство передавало концессионеру право пользования недрами за определённую плату (роялти — фиксированная часть ренты в виде оговорённой доли выручки от реализации произведённой продукции) на условиях риска проведения геолого-разведочных работ. Чистую прибыль концессионера составляла вся остальная выручка. Такая модель концессии рассматривается как традиционная и предполагает предоставление концессионеру широких прав за определённую плату.

В 1920 г. Совет народных комиссаров (СНК) РСФСР принял декрет «О концессиях» [13], в соответствии с которым в годы НЭП реализован ряд инфраструктурных проектов с участием зарубежного капитала. В то же время широко практиковалось предоставление недр для разработки месторождений полезных ископаемых иностранным юридическим и физическим лицам. В 1923—1937 гг. действовал Главный концессионный Комитет при СНК СССР — ведомство, занимавшееся предоставлением концессий иностранным физическим и юридическим лицам для торговой и производственной деятельности.

Например, концессии нашли довольно широкое применение в 20-е гг. прошлого века на Дальнем Востоке России. Это объяснялось прежде всего заинтересованностью иностранного капитала в разработке природных богатств региона. В то вре-

мя многие американские и английские предприниматели получили право вести разработку рудных и золотых месторождений на основе соглашения о концессиях. При этом на приисках применялась передовая иностранная техника и технология: немецкие экскаваторы, английские драги, узкоколейные железные дороги. Первый успешный опыт дражной добычи золота в России был получен Верхне-Амурской компанией при помощи драги, построенной в Бирмингеме по проекту голландских инженеров [10, 11].

Существенные изменения в концессионном законодательстве мира произошли во второй половине XX в., когда был восстановлен баланс интересов концедента (государство) и концессионера (частный бизнес) за счёт резкого сокращения прав последнего. Первая модернизированная концессия была применена в 1948 г. в Венесуэле, когда к роялти добавили налог на прибыль концессионера [1].

Сегодня концессионные механизмы в сфере недропользования используются во многих странах мира: США, Франция, Великобритания, Казахстан, Аргентина, Египет, Мексика, ОАЭ, Норвегия, Нидерланды, Швеция, Италия и др. За рубежом концессия — это наиболее распространённая форма государственно-частного партнёрства при осуществлении крупных, капиталоемких проектов.

В современной России основополагающим документом для развития концессионного механизма стал Федеральный закон РФ «О концессионных соглашениях» [19]. Однако в соответствии с данным законом [19], недра не могут быть объектом концессионного соглашения. Но в рамках концессионного соглашения может осуществляться содействие инвестиционным процессам, происходящим в отрасли, создание дополнительных возможностей для её участников, а также решение задач, которые бизнес не способен решать самостоятельно (например, реализация инфраструктурных проектов, необходимых для разработки месторождений полезных ископаемых) [14].

С нашей точки зрения, это положение в федеральном законе [19] должно быть изменено. В настоящее время во многих странах мира концессионные соглашения широко и успешно используются на предприятиях минерально-сырьевого комплекса. Так, в 2016 г. в области развития газового сегмента своего бизнеса «Роснефть» договорилась о покупке у итальянской компании Eni до 35 % бизнеса в концессионном соглашении на разработку крупнейшего газового месторождения Зор в Средиземном море на его шельфе, находящегося под юрисдикцией Египта [18].

Надо отметить, что ряд учёных не относят концессию к формам ГЧП, так как уровень риска в этих формах различен. Но большинство российских и зарубежных исследователей считают, что концессия является полноправной формой госуда-

рственно-частного партнерства [2, 9, 20]. Мы придерживаемся такой же точки зрения. Действительно, концессии обладают характерными признаками ГЧП и являются одной из важнейших её форм:

1. Предметом и концессии и других форм ГЧП является государственная или муниципальная собственность.

2. Как концессионные соглашения, так и соглашения о ГЧП, по сути, являются сделкой, содержащей в себе элементы договорных отношений, которые подкреплены контрактными обязательствами.

3. Перед ГЧП и концессией ставится схожая задача — предоставление благ для населения, реализация общественно значимых проектов.

4. Соглашением о ГЧП и концессионным соглашением предусмотрена плата, вносимая частным партнером (концессионером) публичному партнеру (концеденту).

Концессии позволяют привлечь в экономику государства дополнительные инвестиции, переложить на частный бизнес основные риски, но при этом передаваемые в концессию объекты остаются в собственности государства. Именно механизм снижения и диверсификации рисков государства является одним из главных достоинств концессионных соглашений. Таким образом на государство, в случае применения концессионных механизмов, приходится гораздо меньше рисков, чем в случае других форм ГЧП [17, 20].

Экономический потенциал концессий в современной России высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий, согласно сложившейся практики, являются две основные сферы: недропользование и объекты инфраструктуры [16].

Можно выделить следующие особенности применения концессионного механизма в недропользовании в России как одной из форм ГЧП:

1) адаптация к действующим в стране фискальным режимам,

2) диверсификация инвестиционных рисков,

3) возможность эффективной разработки как высокорентабельных, так и некондиционных месторождений, в том числе расположенных в труднодоступных регионах,

4) переход используемого оборудования после окончания разработки в собственность государства,

5) значительный мультипликативный эффект инвестиционных проектов, инициирующих экономическую активность в сопряженных отраслях,

6) стабильное, прозрачное и прогрессивное налогообложение.

К основным факторам, препятствующим развитию концессионного механизма в современных российских условиях в горнодобывающих отраслях, по нашему мнению, можно отнести следующие:

1) отставание развития концессионного законодательства в недропользовании (отсутствие законов о национализации, о государственной собственности и других необходимых нормативных актов);

2) отсутствие государственной поддержки концессионных проектов в горнодобывающих отраслях;

3) высокие затраты на подготовку проектов соглашения и значительные временные затраты на экспертизу;

4) отсутствие критериев отбора эффективного концессионера;

5) отсутствие в России концепции управления государственной собственностью в горнодобывающих отраслях.

Следует заметить, что такая форма ГЧП, как соглашение о разделе продукции, напоминает традиционную концессию, но все же отлична от неё. Различия заключаются прежде всего в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции частному партнёру государства принадлежит только её часть. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором определяются в специальном соглашении.

Применение концессионных механизмов не только в недропользовании, но и при реализации проектов строительства промышленной инфраструктуры чрезвычайно важно для минерально-сырьевого комплекса страны.

Одной из основных предпосылок для эффективной разработки месторождений полезных ископаемых является степень освоённости территории их расположения (наличие транспортных объектов, обеспеченность электроэнергией, теплом, водой, рабочей силой, присутствие социальной инфраструктуры и т. п.).

Эта предпосылка отражает отраслевую специфику добычи минерального сырья. Освоённость территории при разработке месторождений полезных ископаемых играет важнейшую роль в связи с тем, что место расположения осваиваемого месторождения не выбирается инвестором, оно обусловлено природой. В настоящее время открытие новых месторождений в освоенных районах становится всё более проблематичным. Новые, крупные и рентабельные месторождения, как правило, находятся в отдаленных, труднодоступных и малоосвоенных районах, с отсутствующей социальной, транспортной и производственной инфраструктурой. Поэтому разработка месторождений в труднодоступных регионах страны требует существенных инвестиционных затрат на создание необходимой инфраструктуры, порой сопоставимых с вложениями в освоение самого месторождения, а нередко и превышающих их, что не привлекает инвесторов.

Например, месторождения Клен и Кекура, расположенные в неосвоенных, труднодоступных районах Чукотского АО, месторождения Дальнего Востока и Якутии с суровыми климатическими условиями, с недостаточным и ограниченным распространением питьевых и технологически пригодных вод, малонаселённых и малоосвоенных с неразвитой инфраструктурой (почти 90% территории Якутии не имеет круглогодичного транспортного сообщения), с недостаточной геологической изученностью недр.

При освоении месторождений в труднодоступных регионах возникает проблема не только с устройством и жизнеобеспечением будущего предприятия, но и не менее острой остается вопрос нахождения будущего потребителя продукции горнодобывающего предприятия, что требует наличия соответствующей транспортной инфраструктуры.

Есть виды полезных ископаемых, где данный фактор не имеет существенного значения, так как на стадии добычи и обогащения горнодобывающее предприятие получает почти «конечную продукцию». Например, при освоении месторождений для получения благородных металлов, алмазов или пьезооптического сырья близость потребителей этой продукции к её производителям не будет играть существенной роли. Перечисленные конечные продукты до потребителя могут доставляться из любой точки страны даже самолетом или вертолетом. Выход конечной продукции будет невелик и в тысячу раз меньше, чем объём перерабатываемой руды.

Большинство видов сырья, наоборот, в значительной степени зависят от потребителя и места его нахождения. При освоении железных, марганцевых, апатитовых руд, угля и целого ряда других видов полезных ископаемых близость потребителя к производителю превращается в одну из важнейших проблем создания горнодобывающего предприятия. Так, при транспортировке железорудного концентрата к потребителю до 35 % объёма продукции (концентрата) — пустая порода, которую приходится перевозить (а поставки железорудного концентрата составляют несколько миллионов тонн в год). Концессионные соглашения могут стать одним из альтернативных источников финансирования затрат на создание транспортной инфраструктуры, в соответствии с наличием которой значительно возрастает участие частных компаний в разработке и труднодоступных месторождений полезных ископаемых.

Основными географо-экономическими трудностями в районах расположения месторождений полезных ископаемых являются тяжёлые климатические условия (продолжительная зима, низкие температуры), а нередко высокая сейсмичность территории, вечная мерзлота. Все это предъявляет повышенные требования к строительству зданий и

сооружений и других объектов промышленной инфраструктуры и предполагает более высокие страховые взносы на покрытие возможного возникновения убытков от природных рисков, что ведёт к повышению инвестиционных затрат на разработку месторождений полезных ископаемых.

Соглашение о концессиях является не только качественным способом привлечения инвестиционных ресурсов в экономику страны, но и служит эффективным инструментом развития региональной экономики.

Однако в России пока не созданы концептуальные основы использования концессий, в том числе и в недропользовании, отвечающие современным реалиям.

Как следует из Федерального закона «О концессионных соглашениях» [19], использование концессии как формы косвенного публичного управления государственной собственностью, является многогранной проблемой, которая требует исследования таких вопросов: роль и функции государства как концедента, права и гарантии субъектов предпринимательской деятельности как концессионеров, применение публично-правовых и гражданско-правовых форм для упорядочивания концессионных отношений.

Так, применение концессионных соглашений разрешает концессионеру использовать определённый участок недр в обмен на концессионную плату, т. е. после выработки месторождения концеденту ничего не остаётся. Поэтому важным шагом в развитии концессионных отношений в сфере недропользования является усиление государственного управления, касающегося воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов, переработки минерального сырья на территории России с целью получения дорогих конечных продуктов (добавленной стоимости).

В стране необходимо создать законодательную базу, институциональную среду, экономически и организационно проработать все аспекты проблемы использования концессий, разработать механизм регулирования предприятиями, созданными на основе концессий (качество предоставления услуг, тарифная система, соблюдение правил безопасности, регламентация конкуренции и др.).

Только системный подход к проблеме концессий в недропользовании, создание необходимой институциональной, правовой, экономической, организационной среды позволит с успехом применять данный механизм для экономического преобразования хозяйственных отношений в недропользовании: ускорит воспроизводство минерально-сырьевой базы; повысит эффективность реализации проектов по отработке месторождений полезных ископаемых; будет содействовать производству продукции из минерального сырья с большей долей добавочной стоимости и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Берлин С.И. Мировая практика финансово-правового регулирования в нефтяной промышленности // Современные наукоемкие технологии. 2005. № 3. С. 20–25.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6 (21) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6> — дата обращения: 29.03.2017.
3. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. 474 с.
4. Вихрян А.П. Концессия (исторический экскурс) // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 66–72.
5. Дерябина М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. URL: <http://gosbook.ru/document/27464/27497/preview> — дата обращения: 29.03.2017.
6. Лебедева М.Ю. Проблемы применения закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации // Транспортное право. 2006. № 3. С. 24–29.
7. Лисов В.И., Назарова З.М., Маутина А.А., Косьянов В.А., Корякина Н.А. Повышение эффективности деятельности геологоразведочных и горных предприятий в современных условиях. М.: ВНИИГеосистем, 2014. 263 с.
8. Ломовцева О.А., Мордвинцев А.И. Использование механизмов государственно-частного партнерства в региональном развитии // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2009. №1 (56). С. 189–193.
9. Матаев Т.М. Формы государственно-частного партнерства при реализации инфраструктурных проектов // Государственно-частное партнёрство. 2015. Том 1. № 1. С. 9–18.
10. Марьясова Н.В. Есть резон вспомнить о концессиях // Проблемы Дальнего Востока. 1992. № 6. С. 20–28.
11. Марьясова Н.В. Американские предприниматели-концессионеры на российском Дальнем Востоке в 20-е годы. Проблемы Дальнего Востока. 1994. № 5. С. 92–100.
12. Немчианова М.А. Применение зарубежного опыта для совершенствования региональной концессионной политики // Государственно-частное партнерство. 2015. Том 2. № 2. С. 87–100.
13. Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в Российской Федерации [Электронный ресурс]. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp+.pdf> — дата обращения: 29.03.2017.
14. Привалов Н.Г., Леонович А.Г. Применение государственно-частного партнерства на предприятиях минерально-сырьевого комплекса России // Прикладная экономика. 2013. № 2 (46). С. 71–76.
15. Со сна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. М.: Нестор академик Паблишерс, 2002. 251 с.
16. Степанова Н.Г. Мировой опыт реализации концессионного механизма / Н.Г. Степанова // Экономический журнал. 2012. № 27. С. 59–65.
17. Сухих В.А., Руденко М.Н., Оборина Е.Д. К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2013. №2 (168). С. 96–99.
18. Ульянов Н. Хожение за три моря // Эксперт. 2016. № 3 С. 27–29.
19. Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 года № 103-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.07.2016 г.) [Электронный ресурс] URL: <http://continent-online.com/Document/> — дата обращения: 29.03.2017.
20. Холодная Н.Д. Государственно-частное партнёрство — новый тип отношений в российской экономике / Н.Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 42–56.