УДК 330.322.16

Ю.В.ЛЮБЕК, *канд. экон. наук*, *доцент*, *yulya_lik_w@mail.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», *Санкт-Петербург*

Ju.V.LUEBECK, *PhD in ec.*, *associate professor*, *yulya_lik_w@mail.ru*
National Mineral Resources University (*Mining University*), *Saint Petersburg*

АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕТАЛЛУРГИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития металлургической промышленности во многом связано с внедрением механизма государственно-частного партнерства в форме концессионных соглашений. Концессии позволяют снизить финансовую нагрузку государства посредством перераспределения рисков между всеми участниками; установить достаточно жесткие долгосрочные юридически оформленные отношения, что позволяет участникам соглашений осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности. Концессионная форма хозяйствования является действенным инструментом привлечения частного капитала в реальный сектор экономики, в том числе в металлургию, без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами. Анализ показал, что эффективность применения концессионных форм хозяйствования и их вклад в социально-экономическое развитие государства является наибольшим при условии долгосрочного последовательного планирования и системного подхода со стороны государства к управлению концессионной деятельностью.

***Ключевые слова*:** концессионные отношения, государственно-частное партнерство, социально-экономическое развитие.

THE ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF CONCESSION ARRANGEMENTS IN THE METALLURGICAL INDUSTRY OF RUSSIA

Implementation of high and steady development rates of metallurgical industry is considerably connected with introduction of the mechanism of public-private partnership in the form of concession agreements. Concessions allow to degrade financial loading from the state by means of redistribution of risks between all participants; to establish rigid enough long-term legally issued connexion that allows participants of agreements to carry out strategic forecasting and planning of the activity. The concession form of managing is the effective tool of private capital attraction, including foreign in real sector of economy, including in metallurgy without loss of strategic control over the vital systems and objects. The analysis has shown that efficiency of the application of concession business pattern and their contribution to social and economic development of the state is the ultimate under conditions of long-term consecutive planning and the system approach from the state to management of concession activity.

***Key words*:** concession arrangements, public-private partnership, social and economic development.

Устойчивое, сбалансированное и социально-результативное развитие экономики страны определяется не только экономическим потенциалом ее территорий, формируемыми конкурентными преимуществами, но и уровнем взаимодействия систем управления территорий и структур федерального центра. Одним из механизмов реализации политики управления, основанной на принципах партнерства государственных и му-

ниципальных органов власти с представителями реального сектора экономики, является механизм государственно-частного партнерства (ГЧП). Базовые отрасли экономики, к числу которых относится и металлургическая промышленность, исторически определяли экономический потенциал территорий страны. Формирование этого потенциала во многом было связано с развитием первых форм государственно-частного партнерства (концессионных форм) в металлургической промышленности.

Исторически о концессиях (как форме ГЧП) сложилось представление к концу XIX в. как о жалованном (дарованном) частному лицу праве на осуществление какого-либо вида деятельности, которую государство считало своей прерогативой, в том числе деятельности, связанной с использованием государственного имущества [7, с.27]. К этому времени концессии были уже достаточно распространенным явлением как на центральном, общероссийском, так и на региональном (губернском) уровне. Первые имели место в основном в сырьевых отраслях экономики (угольной, нефтяной, металлургической, лесной промышленности, т.е. при эксплуатации так называемых кабинетских земель), железнодорожном транспорте, коммуникациях [7, с.106]. Концессиями в это время именовались различные виды деятельности, осуществление которых становилось возможным только с санкции государства (или иного суверена), выражавшейся в недоговорном, одностороннем порядке.

На концессионной основе в России были построены первые железные дороги. С конца 1850 г. наблюдались небывалые темпы строительства железных дорог: почти 1 тыс.км в год; за 20 лет протяженность линий железнодорожного транспорта увеличилась на 20 тыс.км, а к началу Первой мировой войны эксплуатационная длина сети достигла 60 тыс.км. Это был первый широкомасштабный и достаточно протяженный во времени (20 лет) опыт введения в хозяйственную практику страны концессионных форм [1, с.150]. Именно концессия, единственный тогда прогрессивный инструмент хозяйственной деятельности, позволила сосредоточить огромные для аграрной страны финансовые и материальные ресурсы и придать мощный импульс росту всей экономики, в том числе развитию металлургической, угольной и нефтяной промышленности [2, с.227-233].

Дальнейшее развитие концессионные формы ГЧП получили в период нэпа. Новая экономическая политика, провозглашенная в 1921 г. X съездом РКБ(б), представляла собой систему мероприятий, направленных на быстрое восстановление и развитие хозяйства страны. Важным фактором возрождения промышленности после Первой мировой и Гражданской войн стало признание необходимости оживления рыночных сил экономики.

Острая нехватка материальных и сырьевых ресурсов, ограниченность имеющихся в распоряжении государства капиталов и кредитных возможностей вынудили правительство искать альтернативные, и в тот исторический период зарубежные, источники финансирования промышленности. Страна была заинтересована в использовании иностранного капитала в отраслях, которые представляли наибольшую важность для государства и восстановление которых правительство не могло провести самостоятельно в короткий срок, например, в горнодобывающей, металлургической и обрабатывающей промышленности.

Учитывая результаты концессионной деятельности в России конца XIX – начала XX вв. в ряде материалоемких и энергоемких отраслей (в том числе и в металлургии), правительство отдавало предпочтение концессионной форме. Концессия в тот период была синонимом крупного иностранного частного предприятия, которое могло быть создано только по индивидуальному решению центральной власти. Каждая концессия принималась декретом Совета народных комиссаров; в силу чего сам концессионный договор становился законом [7, с.125]. По правовой сущности это была одностороннеразрешительная концессия. С 1922 по 1927 г. от зарубежных компаний было получено 2211 предложений о концессиях, из которых заключено было только 163 концессионных

договора, включая договоры о технической помощи. В итоге к началу 1928 г. во всех отраслях хозяйства насчитывалось всего 114 концессий, из них 61 общесоюзного значения, 53 республиканского [1, с.156].

В отраслевом разрезе по количеству поступивших предложений, по числу заключенных концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (табл.1) [9, с.104].

Таблица 1

Отраслевая структура концессий

Отрасль	Количество предложений, % от общего числа предложений	Количество концессий	Вложенный капитал, млн руб.
Добыча полезных ископаемых	11,7	14	28
Обрабатывающая промышленность	31,9	24	29
Сельское хозяйство	7,3	7	2
Торговля	21,5	7	1,5

По источникам происхождения капитала (как по числу действующих концессий, так и по предложениям) лидировала Германия (30,5 %), затем Англия (15,3 %) и США (11,4 %). По сумме вложенного капитала значительно опережали другие страны Англия (14,6 млн руб.) и США (12,3 млн руб.) [1, с.110]. Так, к концу 1929 г. концессионные предприятия производили 11,8 % меди, 20-30 % золота, 40 % марганца и 62,2 % серебра и свинца от общего объема производства.

По организационно-правовой форме выделялись чистые концессии и квазиконцессии [3, 6].

Чистые концессии предоставляли концессионеру право распоряжаться арендуемым государственным имуществом, а также полностью и самостоятельно управлять предприятием. На долю чистых (классических) концессий приходилось около 70 % от общего числа концессионных соглашений. К ним относились, прежде всего, горные, лесные, сельскохозяйственные и другие сырьевые концессии. Среди горных отчетливо выделялись концессии «Лена-Гольдфилдс», американская «Асбест» и др.

Все остальные концессии были квазиконцессиями. Они представляли собой одну из форм привлечения частного капитала (в том числе иностранного) в советскую экономику. К числу таких обществ относились акционерная горно-промышленная компания «Тетюхе», предприятия «Кита Сагарен Кигио Кумиай», концессия «Гарриман». В числе квазиконцессий выделялись смешанные концессии, концессии на техническое содействие, концессии на финансирование и субконцессии. Смешанные концессии предусматривали долевое участие зарубежных и советских партнеров в формировании капитала совместных компаний и осуществлении производственной и торговой деятельности. Концессии на техническое содействие были ориентированы на оказание иностранными компаниями услуг по внедрению западных технологий и производств в народное хозяйство страны. Одна из форм концессий – договор о технической помощи – определялась в качестве главной для привлечения иностранного капитала. Концессионные предприятия использовали крупные проекты с внедрением передовых технологий и оборудования (табл.2) [4].

Концессии «Лена-Гольдфильдс», «Тетюхе» и Приморское горно-промышленное общество сыграли значительную роль в снабжении страны цветными металлами. К моменту осуществления минимальных программ (1930 г.) продукция представленных предприятий по меди достигла 15400 тыс.т (что составляло 19 % от общей по стране), цинка – 10 тыс.т (26 %) и свинца – 11300 тыс.т (45 %). В области добычи золота предприятие «Лена-Гольдфильдс» покрывало примерно 30 % всей добычи золота в СССР. Концессия Гарримана к концу 20-х гг. XX в. восстановила довоенную производительность чиатурских марганцевых месторождений, а по плану экспорта на 1929/30 г. продукция этой концессии составила около 75 % всего экспорта марганца из СССР [4].

Таким образом, концессии периода нэпа внесли существенный вклад в экономическое развитие страны по следующим направлениям:

Таблица 2

Результаты деятельности концессионных предприятий

Концессия	Вид продукции	Анализируемый период	Произведенная продукция		Продано, %		Экспорт, тыс.руб.
			Масса, т	Стоимость, тыс.руб.	государственной торговле	частнику	
Тетюхе	Цинк, свинец	1.07.25-1.07.26	4880	255	–	–	182
Асбест	Асбестин	15.05.22-1.10.26	2246	–	55	–	45
	Асбест	" – "	2360	–	90	10	–
Гарриман	Марганец	25.07.25-25.07.26	763000	6000	–	–	6300
Лена-Гольдфилдс Майнз Лтд	Чугун, железо и др.	1.10.25-1.10.26	58400	–	–		–
	Золото	" – "	7984	8141	96	–	469
Кита Сагарен Кигио Кумиай	Каменный уголь	14.12.25-14.04.26	10508	–	–	–	–

Таблица 3

Динамика интенсивности промышленного производства в 1990-2000 гг., % к концу 1989 г.

Отрасль	Год										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Черная металлургия	95,7	74,1	68,9	50,9	51,6	53,9	51,6	51,9	48,4	61,2	66,3
Цветная металлургия	94,0	85,1	74,9	70,8	73,6	79,6	80,4	86,4	87,31	95,4	95,3

• инструмент стабилизации экономики страны в восстановительный период;

• интенсификация развития металлургической промышленности и других отраслей народного хозяйства страны;

• источник накопления капитала в стране;

• внедрение инновационных технологий в металлургическую промышленность и другие отрасли.

Советские концессии были хорошо оснащены в законодательном и доктринальном отношениях: вышло достаточно много законодательных документов разного уровня, призванных координировать и контролировать процесс предоставления и функционирования концессий в России. Эффективность концессионной политики была столь велика, что был разработан специальный план достижения с ее помощью сбалансированного развития различных секторов экономики, металлургии в частности, на основе передовых технологий. С помощью концессий закладывался фундамент стабильных экономических отношений и создание иной экономической модели развития страны.

С конца 1920-х гг. концессионная деятельность в СССР стала постепенно сворачиваться, поскольку она не могла вписаться в плановое хозяйство, как по объективным, так и по идеологическим причинам.

Вопрос о возобновлении концессионного производства стал подниматься в начале 90-х гг. XX в. К этому времени страна в значительной степени сохраняла социалистический уклад экономики, но уже утратила часть из устоев плановой экономики. Нарастание нестабильности, неопределенности в экономической среде отразилось на состоянии сырьевой базы черной и цветной металлургии:

• выбывающие мощности по добыче руд черных и цветных металлов не компенсировались вводом новых;

• длительная эксплуатация многих крупных месторождений привела к истощению запасов руд;

• объемы геолого-разведочных работ уменьшились в 6 раз по отношению к 80-м гг. XX в.;

• объем добычи руд черных и цветных металлов снизился на 30-40 % от уровня 1985 г.

Интенсивность промышленного производства в 1990-2000 гг. снизилась до 45,2 % по черной металлургии в сентябре 1998 г. и почти до 70 % по цветной металлургии в октябре 1993 г. (табл.3) [10, с.234].

Экономическая ситуация в стране в 90-е гг. заставила правительство вновь вспомнить о концессиях как об эффективном инструменте стабилизации экономики и привлечения инвестиций в ее реальный сектор (по примеру концессий периода нэпа). В это время на роль господствующей в природоресурсных отраслях экономики претендовали две пользовательские системы: лицензионная (разрешительная) и договорно-концессионная, которые принципиально отличались по многим позициям, в частности по природе пользования активами. После долгой законопроектной работы на первый план вышла лицензионная система и принятый в марте 1992 г. закон «О недрах», который действует и поныне, подтвердил законность системы.

Несмотря на поражение в начале 90-х гг. (закон «О концессиях» был принят Верховным Советом РСФСР в июле 1993 г., но так и не вступил в силу из-за вето Президента, а подготовленный новый законопроект о концессиях, представленный в Государственную Думу осенью 1994 г., был отклонен в первом чтении) сторонники концессионной системы вели интенсивную законопроектную деятельность на протяжении многих лет. Результатом их усилий по развитию ГЧП, в том числе концессионных отношений в стране, стало принятие в 2000-х гг. следующих основных законопроектов: Федерального закона от 06.07.2005 № 115-Фз «О концессионных соглашениях»; Постановления Правительства РФ от 23.11.05 № 694 «Об Инвестиционном фонде РФ»; Приказа Минэкономразвития России № 372 от 02.11.07 «Об экспертном совете по государственно-частному партнерству при Минэкономразвития России». Эти законодательные акты призваны были придать качественно новый уровень развитию концессионных взаимоотношений между государством и частным бизнесом. Они должны были положить начало возрождению частно-предпринимательских форм и методов хозяйствования при использовании и эксплуатации государственного имущества, созданию полноценного концессионного законодательства в России (принятию на основе общих положений, принципов и основ концессионных отношений «отраслевых» концессионных законопроектов, учитывающих особенности концессионной деятельности в отдельных отраслях экономики). Современная концессия как форма управления инвестиционными объектами должна, во-первых, снизить финансовую нагрузку государства посредством перераспределения рисков между всеми участниками концессии, что повышает жизнеспособность концессионного проекта; во-вторых, привлечь частный, в том числе иностранный, капитал без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами и, наконец, установить достаточно жесткие долгосрочные юридически оформленные отношения, что позволит обеим сторонам осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности [5].

В России, стране с высоким уровнем огосударствления экономики в условиях острого недостатка инвестиционных ресурсов принятие представленных законодательных актов о концессиях и их дальнейшее развитие имеет принципиальное значение для управления государственной собственностью в разных отраслях экономики под контролем государства.

В металлургической промышленности основными объектами концессионных соглашений могут выступать:

• право на поиски и разведку полезных ископаемых в целях формирования сырьевой базы металлургической промышленности;

• право на строительство производственных объектов предприятий горной про-

мышленности и металлургии в целях реконструкции и технического перевооружения производства, направленного на повышение объемов производства и добавленной стоимости продукции;

• право на переработку техногенных отходов от разработки месторождений полезных ископаемых в целях переработки техногенного и вторичного сырья, содержащего цветные и редкие металлы, а также в целях минимизации техногенной нагрузки на природную среду;

• право на строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры в целях развития этих объектов.

Специфика идущего в настоящее время в России концессионного процесса заключается в том, что параллельно создается законодательная база и отрабатывается реальный механизм функционирования концессионных соглашений в реальном секторе экономики.

В металлургической промышленности разработка и внедрение концессионных соглашений происходит в формате единой государственной стратегии развития промышленности на период до 2020 г., направленной на реализацию приоритетных задач в рамках каждого из стратегических направлений и предусматривающей развитие сотрудничества между государственными структурами всех уровней, бизнес-сообществом и общественными организациями [8]. При этом Инвестиционный фонд РФ, представляющий собой финансовую форму ГЧП, определяет направления, условия и механизмы предоставления государственной поддержки для реализации концессионных проектов, имеющих общегосударственное значение. Эффект от внедрения концессионных соглашений в металлургической промышленности предполагается многоуровневым [8]. На макроуровне можно ожидать следующих результатов:

• увеличения вклада металлургической промышленности в прирост ВВП за счет опережающего роста производства и продаж продукции отрасли по отношению к динамике роста экономики страны;

• развития новых промышленных регионов (Нижнее Приангарье, Забайкалье, Приполярный Урал и др.);

• содействия решению задач по развитию основных металлопотребляющих отраслей экономики, где имеется значительный государственный капитал (топливно-энергетический и оборонно-промышленный комплексы, атомное машиностроение, авиастроение, судостроение, автомобилестроение, железнодорожный транспорт, транспортное машиностроение);

• развития и создания необходимых объектов инфраструктуры (ЛЭП, порты, железные дороги, трубопроводы);

• повышения обороноспособности страны, более эффективного реагирования на угрозы ее безопасности;

• расширения высокотехнологичного экспорта, сокращения импорта и соответствующего улучшения структуры внешнеторгового оборота (без применения субсидий).

На микроуровне:

• дальнейшее развитие эффективных рыночно-ориентированных бизнес-структур, обладающих потенциалом саморазвития;

• повышение инновационной активности и уровня обновляемости фондов предприятий отрасли и смежных отраслей;

• облегчение доступа предприятий отрасли на финансовые рынки, расширение использования рынка ценных бумаг для привлечения финансовых ресурсов;

• повышение спроса на научно-исследовательские и проектные разработки;

• развитие малого бизнеса и повышение его конкурентоспособности, адекватное реагирование на спрос рынка.

Дальнейшее развитие концессионных отношений в металлургической промышленности страны должно быть направлено на усиление научно-технического потенциала отрасли с концентрацией его на решение перспективных задач развития; создание благоприятного правового и экономического климата для формирования и развития инновационного предпринимательства и формирование процедур государственного контроля над стратегически значимыми проектами.

Выводы

1. Обеспечение высоких и устойчивых темпов развития металлургической промышленности во многом связано с внедрением механизма государственно-частного партнерства в форме концессионных соглашений. Концессии снижают финансовую нагрузку государственного бюджета посредством перераспределения рисков между всеми участниками; устанавливают достаточно жесткие долгосрочные юридически оформленные отношения, что позволяет участникам соглашений осуществлять стратегическое прогнозирование и планирование своей деятельности.

2. Концессионная форма хозяйствования является действенным инструментом привлечения частного капитала, в том числе иностранного, в реальный сектор экономики, в том числе в металлургию, без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами. Эффективность применения концессионных форм хозяйствования и их вклад в социально-экономическое развитие государства является наибольшим при условии долгосрочного последовательного планирования и системного подхода со стороны государства к управлению концессионной деятельностью.

3. Государство должно оказывать содействие концессионным процессам, происходящим в металлургической отрасли (создавать соответствующие институциональные органы, формировать нормативно-правовую базу по отраслям, активизировать развитие концессий в регионах), но в то же время осуществлять контроль над стратегически значимыми проектами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.С.Варнавский, А.В.Клименко, В.А.Королев и др.: Учеб. пособие. М., 2010.

2. Индустриализация Советского Союза. Новые документы. Новые факты. Новые подходы. М., 1999. Ч.2.

3. Иностранные концессии в СССР (1920-1930 гг.): Документы и материалы / Под ред. М.М.Загорулько. М, 2005.

4. История индустриализации СССР 1926-1928 гг. Из материалов к отчету правительства СССР за 1925/26 г. <Электронный ресурс> http: // lost-mpire.ru / index. php? option = com_content&task = view&id = 6164&Itemid = 9#_edn2#_edn2

5. *Комаров И.* Перспективы развития концессий в России. Концессии – вариант сохранения госсобственности // Обозреватель – Observer. 2003. № 5. <Электронный ресурс> http: // www. rau.su / observer / N6_2003/6_09. htm

6. *Солдатенков В.Ю.* Российский опыт применения концессионных форм хозяйствования: исторический анализ // Проблемы современной экономики. 2010. № 3 (35) <Электронный ресурс> http: // www. m-economy. ru / art. php? nArtId = 3309

7. *Сосна С.А.* Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002.

8. Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 г. <Электронный ресурс> http: // www. minprom. gov. ru / activity / metal / strateg / 2

9. *Юмашев Ю.М.* Иностранные концессии в России и СССР (20-30-е годы) // Государство и право. 1993. № 10.

10. *Ясин Е.Г.* Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ. М., 2002.

REFERENCES

1. Public-private partnership: the theory and practice / V.S.Varnavsky, A.V.Klimenko, V.A.Korolev and other. Moscow, 2010.

2. Industrialization of Soviet Union. New documents. The new facts. New approaches. Moscow, 1999. Part 2.

3. Foreign concessions in the USSR (1920-1930): documents and materials / Edit. by M.M.Zagorulko. Moscow, 2005.

4. History of industrialization of the USSR 1926-1928. № 10. From materials to the report of the government of the USSR for 1925/26. Internet resources: // lost-mpire.ru / index. php? option = com_content&task = view&id = 6164&Itemid = 9#_edn2#_edn2

5. *Komarow I.* Perspektivy's mosquitoes of development of concessions in Russia. Concessions – a variant of preservation of state property // Obozrevatel – Observer. 2003. N 5. Internet resources: http: // www. rau.su / observer / N6_2003/6_09. htm

6. *Soldatenkov V.Ju.* The Russian experience of the application of concession business pattern: the historical analysis. Internet resources: http: // www. m-economy. ru / art. php? nArtId = 3309

7. *Sosna S.A.* Concession agreement: the theory and practice. Moscow, 2002.

8. Strategy of development of iron and steel industry of Russia for the period till 2020. Internet resources: http: // www. minprom. gov. ru / activity / metal / strateg / 2

9. *Yumashev Ju.M.* Foreign concession in Russia and the USSR (20-30 years)//The State and the law. 1993. N 10.

10. *Yasin E.G.* The Russian economy. Origins and panorama of market reforms. Moscow, 2002.