

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ГЕОГРАФИИ

УДК 338.4:622 (571.54)

А. К. ТУЛОХОНОВ*, М. В. СЛИПЕНЧУК**, Н. Г. ДМИТРИЕВА*

*Байкальский институт природопользования СО РАН, г. Улан-Удэ

**ООО «ИФК Метрополь», г. Москва

РАЗВИТИЕ ГОРНОРУДНОГО КЛАСТЕРА В ЗАБАЙКАЛЬЕ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

При освоении минерально-сырьевых ресурсов в Забайкалье предлагается создание горнорудного кластера, который географически объединяет ряд смежных производств и объектов социальной инфраструктуры. С этой точки зрения комплекс предприятий, создаваемый в регионе компанией «Метрополь», может стать модельным объектом в развитии экономики Азиатской России. Кластерный подход в сочетании с государственно-частным партнерством позволяет наиболее эффективно решать задачи повышения уровня жизни на периферийных территориях и обеспечения условий сохранения окружающей природной среды.

Ключевые слова: горнорудный кластер, государственно-частное партнерство, Забайкалье.

For development of raw mineral resources in the Transbaikalia we suggest that a mining cluster be established, which would unify geographically a number of related production facilities and objects of social infrastructure. From this standpoint the complex of enterprises that is being established in the region by the "Metropol" company, may well become a model object in a further development of the economy of Asian Russia. Cluster approach, combined with state-private partnership, furnishes an opportunity to more effectively cope with the issues relating to the uplifting of living standards on peripheral territories and to maintenance of adequate conditions of natural environment conservation.

Keywords: mining cluster, state-private partnership, Transbaikalia.

ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ РЕГИОНА

В Забайкалье традиционно развивалась горнорудная промышленность. Более трех веков здесь разрабатываются полиметаллические месторождения Приаргунья, дают металл золотые рудники и прииски в Привитимье, Восточном Саяне, разведаны многочисленные месторождения других полезных ископаемых, запасы которых можно отнести к категории уникальных. На их основе построены поселки и горно-обогатительные комбинаты, которые многие годы были градообразующими предприятиями.

К сожалению, по мере сокращения запасов или изменения потребностей рынка, часть таких предприятий прекратила свое существование. Консервация или полное закрытие крупных объектов породили сложные социальные проблемы, и в первую очередь — сокращение объемов занятости населения. Этому во многом способствовало разрушение плановой экономики и, прежде всего, оборонной промышленности. Процессы демократизации и экономические реформы привели к тому, что государство почти полностью отказалось от инвестиций в разведку и добычу полезных ископаемых. И только с развитием частного капитала и рыночных отношений появились признаки возрождения горнорудной промышленности Забайкалья.

Многие выставленные государством на тендер месторождения приобретены такими крупными структурами, как «Норникель», «Металлоинвест», «Метрополь», а также зарубежными компаниями. Однако объемы инвестиций в освоение этих месторождений потребовали появления новых форм сотрудничества в виде государственно-частного партнерства с участием как российского, так и иностранного капитала.

© 2010 Тулохонов А. К. (atul@binm.bscnet.ru), Слипичук М. В. (its@metropol.ru), Дмитриева Н. Г. (nbv984@yandex.ru)

Как известно, многие рудные месторождения содержат большое количество различных попутных ценных компонентов. Во времена плановой экономики, как правило, профильное министерство или его главк делали упор на добычу «своего» сырья, а сопутствующие элементы направлялись в отвалы или «хвосты». Частный капитал и рыночные условия уже не могут позволить такую роскошь. Появляются понятия реальной себестоимости и диверсификации производства. Поэтому должны быть предложены новые технологии, которые позволяют получать максимальную выгоду от добычи руды, а также разнообразную продукцию, востребованную на рынке.

Однако и это не панацея от всех проблем. Раньше государство имело плановые показатели получения сырья, неразрывно связанные с решением социальных проблем, и прежде всего — с обеспечением занятости населения, особенно в зоне деятельности градообразующих предприятий. Из единого бюджетного источника формировались плановые показатели предприятия и всех обслуживающих структур. Современный инвестор ориентирован на быстрое получение прибыли. Этой цели он может достигнуть в основном при экономии затрат на социальную инфраструктуру и природоохранные мероприятия или за счет извлечения наиболее богатых руд и снижения себестоимости продукции.

В условиях рыночной экономики появляется инвестор в лице держателя частного капитала. Как показывает мировой опыт, реализация крупных стратегических проектов происходит в рамках государственно-частного партнерства. Например, в Великобритании, начиная с 1942 г., более 15 % всех инвестиционных проектов осуществляется на основе такого партнерства [1].

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ГОРНОРУДНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Для развития государственно-частного партнерства необходимо минимизировать политические и экономические риски, создать ясные и прозрачные правила взаимодействия государства с частным капиталом. Любой инвестор готов вкладывать свои средства при условии привлечения государственных инвестиций в производственную и социальную инфраструктуру, неразрывно связанную с развитием экономики региона.

Принципиальное условие кластерного подхода — необходимость получения не просто сырья или товара, а наукоемкого продукта, востребованного на мировом рынке. При этом необходимым условием реализации крупных проектов является формирование института государственно-частного партнерства на принципах устойчивого развития. Частный капитал обладает большей мобильностью и заинтересованностью в окупаемости вложенных средств в короткий срок.

Таким образом, принципиально изменилась политика освоения месторождений полезных ископаемых. Прежде всего появились различные источники финансирования, поэтому возникает проблема поиска общих интересов инвесторов и субъектов, участвующих в этом процессе. Их круг может быть разнообразным. Это и государство, и отдельный инвестор, и региональные и муниципальные власти, и местное население, вплоть до отдельного индивида. Все стороны, участвующие в процессе финансирования, заинтересованы в получении прибыли и повышении уровня жизни населения региона. Однако вклад и форма участия в получении и распределении конечного продукта у всех разные. Как известно, Конституция государства утверждает, что недра принадлежат народу. Однако на практике государство, равно как и народ, чаще всего не имеет возможностей извлечь из недр полезные ископаемые и превратить их в товар.

Определяющая роль, как правило, принадлежит основному инвестору. Государство в лице федеральных и региональных структур может оказать ему содействие в той или иной форме или создать препятствия на пути реализации поставленных задач, не исключен вариант его самоустранения от участия в инвестиционном процессе. В любом случае речь идет об освоении природных ресурсов, принадлежащих государству. Необходимо получить лицензионные и иные документы на приватизацию или аренду земли, использование недр, воды, леса и др. Отдельным блоком выделяются вопросы оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы проектов.

Но в новейшей истории есть уже немало примеров, когда после получения всех необходимых документов государство изменяло ранее принятые решения о гарантиях инвесторам, включая механизм реприватизации и другие санкции (события с проектом «Сахалин-2», компанией «Юкос» и др.). Основным аргументом в таких случаях чаще всего являются претензии к инвестору, касающиеся нарушения налогового и природоохранного законодательства, поэтому наличие экологической составляющей вопроса играет роль серьезного ограничения для инвестиционных процессов.

В отличие от федеральных властей региональные и муниципальные органы более заинтересованы в получении дополнительных источников пополнения своего бюджета и в меценатстве при решении социальных вопросов. И экологическое согласование на этом уровне особых проблем не вызывает. Однако в регионах обычно нет реальных источников софинансирования и других рычагов вмешательства в экономику горнорудной промышленности.

Еще более индифферентным бывает местное население, остро нуждающееся в новых рабочих местах, которому не так уж и важна экологическая опасность нового производства. Несколько иные интересы могут иметь представители «зеленого» движения. Как правило, ими провозглашаются лозунги о запрете на любые формы строительства объектов, связанных с использованием природных ресурсов. Следует отметить, что причиной таких протестных действий не всегда являются экологические основания.

За рубежом государственно-частное партнерство считается ключевым инструментом регионально-экономического развития. Тенденция к созданию партнерства стала частью перехода от традиционной политики «сверху вниз» к политике «снизу вверх» (эндогенному подходу), к экономическому развитию и поддержанию высокого уровня занятости населения. Компаньонами в государственно-частном альянсе могут быть администрации любого уровня, социальные партнеры, государственные учреждения, частные лица или ассоциации граждан, хозяйствующие объекты и т. д. Партнерство может быть создано на любой стадии выработки концепции программирования или реализации проекта [2].

Причины создания государственно-частного партнерства во всех странах одинаковы: необходимость модернизации инфраструктуры и потребность в соответствующих капиталовложениях, неэффективность управления, ограниченность бюджетных средств, недостаточные инвестиции частных структур, связанные с высоким риском формирующегося рынка. Практика зарубежных стран показывает, что государственно-частное партнерство уместно в том случае, когда необходимы объединение средств и минимизация рисков. Отметим, что такой вид сотрудничества может формироваться только при проведении государством открытых конкурсов.

В связи с ростом, хотя и медленным, уровня развития права и институтов гражданского общества государственно-частное партнерство становится полноправным субъектом экономических отношений в нашей стране. В России есть примеры проектов, уже реализованных по схеме государственно-частного партнерства. В основном они точно локализованы, обеспечены инициативой местных властей и невелики по масштабам.

Актуальность применения в России государственно-частного партнерства объясняется многими причинами. Переход к инновационной экономике и ликвидация ее зависимости от сырьевых отраслей задерживаются из-за отсутствия качественных механизмов привлечения инвестиций в реальный сектор, в том числе в промышленность и ее инфраструктуру. Так, в настоящее время потенциальные инвесторы не имеют реальных гарантий извлечения прибыли или даже возврата капиталовложений и вынуждены инвестировать средства только в собственное развитие. Сейчас в стране появились условия для внутреннего инвестирования, и необходимо запустить механизм, позволяющий это сделать. Государство сможет наделить инвестора правом участия в осуществлении некоторых федеральных функций в хозяйственной сфере, а также правом управления государственной или муниципальной собственностью или монопольными видами деятельности.

Многие исследователи [3, 4] считают, что государственно-частное партнерство представляет собой определенную альтернативу приватизации в тех областях, где государство в силу различных обстоятельств не может или не должно передавать свой актив в частную собственность. В ходе приватизации происходит поиск эффективного собственника, и государственные активы передаются ему. В этом случае государство не несет ответственности за свою бывшую собственность и строит отношения с ее новым владельцем как налогоплательщик с налогоплательщиком. Цель партнерства другая — найти эффективного управляющего собственностью, которую государство оставляет за собой.

СПЕЦИФИКА ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ НА БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

В пределах Байкальской природной территории действует единственный в России региональный природоохранный закон федерального уровня «Об охране озера Байкал» [5]. В его основу заложены ограничения практически на любую производственную деятельность, имеющую те или иные экологические последствия для Центральной экологической зоны. При этом Постановление Правительства РФ № 643 от 30.08.2001 г. «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории» запрещает, например, строительство атомных станций, производство автомобилей, строительство дорог, заготовку живицы, дубление и выделку кожи и т. д. [6]. В соответствии с данным документом следует также закрыть все общественные организации и учреждения на побережье озера, потому что, за редким исключением, все хозяйственные стоки здесь сбрасываются на рельеф. Следовательно, данным правовым актом интересы экономического развития региона отодвинуты на второй план.

На первый взгляд, логика приоритета сохранения экосистемы оз. Байкал вполне понятна. Однако в предложенной форме она обрекает местное население на социальную стагнацию. Мировой опыт свидетельствует о том, что запреты на ограничение хозяйственной деятельности не могут решить природоохранные проблемы в обществе с низким уровнем жизни.

На основании этого данный документ подвергся критике и серьезным изменениям. По предложению региональных властей из него убраны многие ограничения, отрицательно влияющие на хозяйственную деятельность местного населения. Тем не менее его суть осталась прежней — предельно ограничить экономическое развитие Байкальской природной территории, особенно в пределах Центральной экологической зоны.

Как известно, наиболее эффективно природоохранные задачи решаются в экономически развитых государствах. Трудно представить, что на территориях европейских стран, многие из которых меньше Бурятии, можно создать экологические зоны с теми или иными природоохранными ограничениями. Поэтому атомные станции и химические комбинаты находятся на берегах водоемов, вблизи заповедников и национальных парков. И никому не приходит в голову запрещать их деятельность только потому, что они действуют вблизи Женевского озера или Бодензее, или, например, переносить города Чикаго или Детройт, расположенные на берегу Великих озер. Экологические требования относятся здесь не к абстрактной территории, а к конкретному объекту, поэтому не в интересах собственника предприятия допускать нарушения природоохранного законодательства.

Если перенести этот опыт на Байкальскую природную территорию, то существование крупных промышленных и рекреационных объектов на Байкале вполне возможно при соблюдении строгих экологических норм. Это возможно только при повышении степени ответственности лиц, принимающих те или иные решения, которые влияют на состояние окружающей среды. Единственное исключение — существующее целлюлозное производство, сдерживающее развитие туризма и минимизирующее возможности широкой реализации байкальской воды на мировом рынке.

Не исключается вариант компенсации местному населению повышенных природоохранных затрат на хозяйственную деятельность. В любом случае житель или хозяин территории, расположенной на берегу уникального озера, должен иметь возможность достойной жизни, хотя бы на основе природной ренты. Примером может стать выкуп частных земельных участков в Сочи для строительства олимпийских сооружений.

В программе социально-экономического развития Республики Бурятия, рассчитанной на десять лет, особо выделен блок горнорудной промышленности. Установлены сроки ввода в эксплуатацию Ошурковского апатитового, Холоднинского и Озерного полиметаллических и других месторождений, которые должны поднять на новый уровень экономику Республики. Вряд ли все эти объекты будут введены в действие в намеченные сроки. Новый инвестор должен уточнить балансовые запасы, разработать безопасную технологию переработки сырья, пройти процедуры согласования проектов и преодолеть все препоны государственной экспертизы. Несомненно одно: эти месторождения должны осваиваться максимально эффективно с учетом современных экологических и экономических реалий.

ГОРНОРУДНЫЕ КЛАСТЕРЫ В ЗАБАЙКАЛЬЕ

В целях повышения эффективности развития минерально-сырьевых производств во второй половине XX в. экономгеографами и экономистами было предложено создание территориально-производственных комплексов (ТПК), где продукция одного предприятия становится сырьем для следующего звена технологической цепочки, создавая замкнутый производственный цикл. Для горнорудной промышленности подобным образом создается возможность комплексирования разнообразных производств с получением вместо руды и концентрата полноценного высокотехнологичного товара на ограниченной площади с минимизацией транспортных расходов. За счет совмещения производств появляется возможность сокращения социальных расходов, затрат на электроэнергию, транспорт и др.

В качестве такого примера в 1970-х гг. высказана идея организации Восточно-Бурятского ТПК на основе добычи и переработки уникальных по запасам и качеству полиметаллических руд Озерного месторождения и апатитовых руд Ошурковского месторождения. Совмещение столь разных производств предполагалось за счет получения серной кислоты из пиритного концентрата как попутного сырья при обогащении руд Озерного месторождения. Кислота в данном случае была необходима для получения фосфорных удобрений на Ошурковском горнообогатительном комбинате [7].

Основными препятствиями для реализации данного проекта стали крайне низкое содержание полезного компонента в рудах Ошурковского месторождения и отрицательное заключение одной из первых в стране экологических экспертиз. Проект законсервировали, хотя уже были построены опытная обогатительная фабрика в районе пос. Иволгинск, мост через Селенгу и другие объекты инфраструктуры. Нехватка средств не позволила тогда приступить к освоению и Озерного месторождения.

С распадом системы плановой экономики изменилась ситуация и на внутреннем, и на внешнем рынках минеральных ресурсов. Появились условия для развития частного капитала. Однако неизменной осталась идея комплексирования различных горнорудных производств с возможностью получения дополнительной продукции.

Сегодня лицензией на право разработки Озерного свинцово-цинкового месторождения владеет инвестиционно-финансовая компания «Метрополь», в планах которой реализация проекта общей стоимостью 400 млн дол. для строительства горно-обогатительного комбината мощностью до 600 тыс. т. цинкового и 80 тыс. т. свинцового концентрата в год. Однако пуск в эксплуатацию этого объекта требует решения многих проблем. Параллельно ведутся работы по освоению Холоднинского полиметаллического, Ермаковского бериллиевого месторождений и организации необходимой инфраструктуры.

В современной экономической и экономико-географической литературе идеология создания ТПК углубляется кластерным подходом к управлению развитием региона. Один из авторов этой теории М. Б. Портер [8, 9] объединяет под термином «кластер» группу географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга, что в принципе близко к понятию ТПК. При этом особое внимание обращено на создание наукоемкой высокотехнологичной продукции и сотрудничество с научными и образовательными учреждениями.

В отечественной научной литературе проблеме создания кластеров посвящены работы И. В. Пилипенко [10], по мнению которого кластерная политика может способствовать повышению конкурентоспособности российской экономики через развитие конкурентных рынков, повышение инновационности различных отраслей экономики, ускорение развития малого и среднего бизнеса, стимулирование инициативы на местах и активизации взаимодействия между государством, бизнесом и научным сообществом.

Таким образом, при кластерном подходе на базе освоения крупных природных объектов должны быть созданы группы промышленных предприятий с полным набором инфраструктуры, ориентированные на получение продукции, соответствующей мировым стандартам. При значительных объемах производства необходимо развитие транспортно-логистических систем, вписанных в существующие транзитные железные дороги и предполагающих создание новых стратегических направлений. Для Байкальского региона особое значение имеет выход на восточные сырьевые рынки, и в первую очередь на Китай. Основные грузопотоки здесь идут через Транссиб, Байкало-Амурскую магистраль, бывшую КВЖД и железную дорогу Улан-Удэ–Улан-Батор–Пекин. В дальнейших планах развитие Озернинского кластера потребует строительства меридиональной ветки Могзон–Озерное–БАМ с вариантами выхода на ст. Уоян или к р. Муя — месту строительства Мокской ГЭС.

О реальности подобных планов свидетельствует пуск в начале 2008 г. первой очереди вахтового поселка Озерный, рассчитанного на проживание 400 чел., непосредственно вблизи будущего карьера и горно-обогатительного комбината. Инвесторы построили поселок со всеми необходимыми бытовыми условиями менее чем за два года. Теперь в планах создание промышленной инфраструктуры и ввод в эксплуатацию первой очереди комбината.

В отличие от прежних планов освоения Озерного месторождения инвесторы уделяют особое внимание социальным проблемам, что проявляется и в предоставлении полного набора бытовых услуг для персонала и в спонсорской помощи местным и региональным властям в решении разнообразных задач. Следует отметить и своеобразный подход к вопросам подготовки инженерных кадров. В течение трех лет компания отбирает из местных выпускников кандидатов (до 30 чел.) для обучения в Санкт-Петербургском горном институте по специальностям, необходимым для эффективной работы Озерного ГОКа.

Таким образом, горнорудный кластер, создаваемый на базе освоения месторождений Озернинского рудного узла, должен соответствовать мировым стандартам производства продукции, в первую очередь за счет комплексирования производств смежных объектов и использования передовых научных технологий. С этой целью на всех этапах производства используются такие технологии и оборудование с повышенными экологическими требованиями, апробированное на других аналогичных объектах компании. Это один из немногих примеров, когда в Сибири в классической форме реализуется идеология промышленных кластеров: основное производство, созданное частным капиталом, совмещается с интересами региональных и муниципальных властей; развиваются транспортно-логистические системы и образовательные комплексы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создаваемый на базе освоения месторождений Озернинского рудного узла горнорудный кластер должен стать оптимальной формой взаимодействия федеральной власти, администрации региона и крупного бизнеса по развитию инфраструктуры и реализации проектов на территории региона. Подобным образом компания «Норникель» начинает осваивать группу крупных полиметаллических

месторождений в Восточном Забайкалье, дочерняя структура РАО ЕЭС — «ГидрОГК» — возрождает проект строительства Мокской ГЭС на р. Витим, холдинг «Металлоинвест» приобрел права на освоение Удоканского медного месторождения.

Все эти проекты объединяет доминирующее участие частного капитала и их реализация на основе кластерного подхода, который может существенно увеличить эффективность вложенных средств. Необходимо отметить, что все эти объекты формируются в удалении от ведущих центров Сибири и России и в перспективе должны стать новыми крупными промышленными комплексами в слабоосвоенной ныне зоне Забайкалья. Поэтому организация рассмотренных кластеров имеет стратегическое значение для страны, и государство должно оказать реальную поддержку в их развитии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Степашин С. В.** Не упустить шанс // Вестн. РАН. — 2008. — Т. 78, № 2. — С. 99–105.
2. **Дансаранова С. Д.** Институт ЧГП: становление и развитие в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Улан-Удэ, 2007. — 78 с.
3. **Варнавский В. Г.** Партнерство государства и частного сектора. Теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 7. — С. 28–37.
4. **Масленников А.** Государственно-частное партнерство: региональный аспект // Экономист. — 2008. — № 9. — С. 72–79.
5. **Федеральный закон «Об охране озера Байкал» № 94 от 01.05.1999.** — <http://nature.baikal.ru/text.shtm>
6. **Постановление** Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории» № 643 от 30.08.2001 // Рос. газета. — 2001. — № 173.
7. **Мохосоев М. В., Тулохонов А. К.** Проблемы формирования Восточно-Бурятского территориально-производственного комплекса // Проблемы разработки региональных комплексных программ и развития ТПК. — Новосибирск, 1980. — С. 77–89.
8. **Портер М. Е.** Международная конкуренция: конкурентные преимущества стран. — М.: Междунар. отношения, 1993. — 896 с.
9. **Портер М. Е.** Экономическое развитие регионов // Пространств. экономика. — 2007. — № 1. — С. 108–132.
10. **Пилипенко И. В.** Кластерная политика в России // Общество и экономика. — 2007. — № 8. — С. 28–64.

Поступила в редакцию 10 ноября 2008 г.