

УДК 338.242:553

ЭВОЛЮЦИЯ ПАРТНЕРСТВА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ

Б.К.Михайлов, С.Л.Макаревич, С.А.Кимельман (Российский геологический холдинг "Росгеология", Москва)

Борис Константинович МИХАЙЛОВ, советник генерального директора, кандидат экономических наук

Сергей Львович МАКАРЕВИЧ, директор Департамента анализа, стратегии и управления рисками

Семен Аронович КИМЕЛЬМАН, советник генерального директора, доктор экономических наук

Рассмотрены актуальные аспекты взаимодействия государства и бизнеса, их эволюции с момента начала формирования рыночных отношений в российском недропользовании. Сделан вывод о несоответствии существующего институционального, законодательного и организационно-финансового обеспечения условиям эффективного развития минерально-сырьевой базы. Показано, что преодоление накопленных проблем геологической отрасли за 25-тилетний период, в котором доминировали приоритеты минерально-ресурсного обеспечения вновь образованных субъектов недропользования, потребует принятия целого комплекса системных и системообразующих мер и решений. Отмечено, что важнейшей из мер является создание государственной геологической корпорации как единого центра производственно-технических, научно-аналитических и информационных компетенций на рынке комплексного геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Ключевые слова: недропользование; геологическое изучение недр; воспроизводство минерально-сырьевой базы; рыночные отношения; государственно-частное партнерство; сферы ответственности; независимый горно-геологический аудит; цифровые платформы; специализированный фонд развития минерально-сырьевой базы; малый, средний и юниорный бизнес; минерально-сырьевые биржи; информационно-торговые площадки; государственная геологическая корпорация.

В настоящее время растет понимание тех проблем, с которыми связывается не только ухудшение ряда параметров отечественной МСБ, но и в целом неблагоприятное состояние дел в сфере организации и управления геологическими исследованиями, направленными на их решение. При этом многие из специалистов и чиновников, откладывая принятие своевременных и необходимых мер, оправдывают это достаточной ресурсной обеспеченностью крупных добывающих компаний, унаследовавших наилучшие открытия советского периода, расположенные в благоприятных географо-экономических условиях.

Внимательно анализируя изложенные в статье В.П.Орлова "О партнерстве государства и бизнеса в геологии" [1] обстоятельства и факты, невольно приходишь к выводу о том, что автором фактически признается кризис системы управления геологическим изучением недр и воспроизводством МСБ практически по всем направлениям – законодательному, финансовому и организационному как уже не соответствующей перспективным потребностям национальной экономики. Основные выводы, которые можно сделать из данной статьи заключаются в том, что с 1994 г. ни одна из трех государственных программ, направленных на геологические исследования недр и воспроизводство МСБ*, своих

основных целей не достигала. Тем не менее, по мнению автора статьи, оснований для беспокойства нет и "главная проблема не в текущем, а в будущем состоянии МСБ, поскольку текущая добыча в основном обеспечивается резервами, унаследованными от СССР".

* Федеральная программа развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 годы. Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (2005-2013). Подпрограмма 1 "Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр" государственной программы РФ "Воспроизводство и использование природных ресурсов" (с 2014 г.).

Даже в том случае, когда "проблема открытия новых месторождений и воспроизводства МСБ станет представлять угрозу для экономической безопасности государства и вынудит его идти на существенное вмешательство в поисковый процесс, то она будет решаться не только за счет увеличения роли и поддержки частного бизнеса, на что направлен закон о государственно-частном партнерстве, но и путем разработки и внедрения более объемного механизма, т.е. механизма, предусматривающего участие всего бизнеса – частного, контролируемого государством и иностранного" [1].

Дискутируя с автором указанной статьи по поводу того, что может и не может бизнес, следует иметь в виду, что в предыдущее 25-летие весь имеющийся у него потенциал был нацелен на использование и доизучение (стадии оценки и разведки) объектов, унаследованных от СССР, и за счет которых все эти годы осуществлялся "весь прирост запасов и открытие новых месторождений". Отдельные робкие попытки бизнеса "включиться" в процесс поисков на новых территориях, как правило, положительного результата не приносил, и его интерес к данной проблеме быстро угасал. С коммерческих позиций для крупных компаний это вполне объяснимо многодесятилетней ресурсной обеспеченностью, а для менее крупных – отсутствием финансовых источников.

Состоявшийся переход добывающих предприятий на рыночные условия хозяйствования предполагает использование минерально-ресурсных активов, обеспечивающих получение положительного денежного потока и рост капитализации. С точки зрения получения стабильных налоговых поступлений в использовании компаниями-недропользователями рентабельных минерально-ресурсных активов заинтересовано и государство. В свою очередь из указанных двух факторов следует объективная потребность государства и частного бизнеса поддерживать МСБ в конкурентоспособном состоянии, в том числе за счет новых открытий. Поэтому бездейственное ожидание возможных "будущих" перемен в геологической отрасли и МСБ бесперспективно, а с учетом экономико-политических аспектов, губительно для всей страны, в которой уже более четверти века сохраняются разрозненные институциональные структуры, унаследованные от плановой экономики и сдерживающие внедрение рыночных механизмов и инструментов, эффективно используемых в странах с развитой сырьевой экономикой и с государственной собственностью на недра.

На этом основании поиск и реализация наиболее эффективных рыночных механизмов и инструментов управления и организации геолого-разведочного производства, основанных на оптимальном взаимодействии государства и бизнеса, в настоящее время приобретают первостепенное значение

для всей геологической отрасли, создающей основу жизнедеятельности предприятий по добыче, обработке и глубокой переработке минерального сырья.

В числе наиболее часто обсуждаемых рыночных механизмов организации эффективного процесса развития МСБ на основе взаимодействия государства и бизнеса рассматривается государственно-частное партнерство (ГЧП)* и так называемое юниорное геолого-разведочное производство. Однако отсутствие необходимых инструментов, а главное – законодательно закрепленных норм, правил применения, необходимых процедурных элементов и, наконец, правоустанавливающих гарантий препятствуют не только их внедрению в практику геолого-разведочных работ, но и переходу геологической отрасли на реальные рыночные условия.

* ФЗ от 13.07.2015 № 224 "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В то же время, если априори принять, что государство – публичный собственник недр, участки недр – объекты собственности, а недропользователи – субъекты собственности, то можно утверждать, что в этой сфере ГЧП, исходя из экономической сущности правоотношений в рыночном обществе, всегда было, есть и будет.

Государство как публичный собственник недр в соответствии с установленным лицензионным правом передает конкретно обозначенный участок недр в пользование конкретному юридическому лицу, которое становится субъектом пользования (но не владения и распоряжения). При этом в условиях пользования недрами между собственником и субъектом собственности достигается соглашение по видам работ, срокам их выполнения и требуемым результатам. Реализации таких соглашений способствует законодательное, финансовое, информационное и институциональное обеспечение (рисунок). В этом контексте государством созданы необходимые атрибуты и условия, теоретически обеспечивающие функционирование ГЧП. На протяжении более 25 лет, по мере становления рыночных отношений, они постоянно развивались и эволюционировали. Поскольку отношения государства и геолого-разведочного бизнеса во многом определялись и будут определяться направлениями такой эволюции, попытаемся проанализировать их результаты, последствия и определить задачи, от решения которых зависит развитие конкурентоспособной МСБ.

В своем анализе будем исходить из того, что партнеры в лице государства и недропользователя (бизнеса) должны быть заинтересованы в обоюдной выгоде и работать в интересах друг друга: государство обеспечивает интересы недропользователя, а недропользователь, в свою очередь, способствует удовлетворению интересов государства.

"Интересы" – это, прежде всего, стабильные денежные поступления участников партнерства, стремящиеся к их максимизации. Очевидно, что в подобной ситуации каждому из участников партнерства в рамках взаимодействия и сотрудничества необходимо балансировать собственные интересы с учетом интересов другой стороны. При таком консенсусе собственник недр (государство) должен максимально использовать возможности недропользователя, а недропользователь в стремлении максимизировать свою доходность от владения минерально-сырьевым активом будет

требовать от государства максимально возможных уступок.

Интересы государства – это налоги и платежи недропользователей, а также часть горной ренты.

Интересы недропользователя – это *максимальные государственные инвестиции в ранние стадии ГРР*, кредиты с минимальными ставками, право на ускоренную амортизацию, преференции и льготы по налогам, сборам и платежам и в конечном итоге – максимальный денежный поток или максимальная чистая дисконтированная ценность от владения минерально-сырьевым активом. Важными факторами повышения результативности и социально-экономической эффективности недропользования являются общегосударственные аспекты, среди которых выделим следующие атрибуты рыночной экономики:

права собственности на имущественные объекты в недропользовании, включая сугубо геологическое имущество, а также недвижимость, наземное и подземное движимое и недвижимое имущество; налогообложение как общее (НДС, налог на прибыль, экспортные таможенные пошлины и др.), так и налоги, установленные на недропользователей – НДС, платежи при пользовании недрами, установленные в разделе V (ст. 39-43) Закона РФ "О недрах" [2];

финансовое обеспечение недропользования на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований;

конкуренция в сфере недропользования;

этапы развития и становления рыночных отношений в России и их влияние на этапность развития и становления недропользования;

необходимость проведения геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр в соответствии со ст. 23.1 Закона РФ "О недрах";

необходимость проведения независимого горно-геологического и экономического аудита на основе использования рыночных критериев оценки;

расширение возможностей цифровизации и цифровых платформ, ориентированных на конечный результат недропользования для топливно-энергетического, минерально-сырьевого комплексов и для предприятий глубокого передела [3];

расширение продажи продуктов переработки минерального сырья на товарно-сырьевых биржах как в России, так и за рубежом;

разграничение функций государственной системы лицензирования в отношении монополий (олигополий) и юниорных предприятий, среднего и малого бизнеса при строгом соблюдении антимонопольных требований при пользовании недрами (ст. 17 Закона РФ "О недрах");

необходимость создания кодекса законов о недрах наподобие модельного кодекса о недрах, действующего сегодня в рамках СНГ.

Рассмотрим некоторые важные аспекты недропользования.

Этапы развития и становления рыночных отношений в российском недропользовании

В [1] выполнен анализ достижения основных организационных условий недропользования в рамках трех упомянутых ранее государственных программ по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ. В этом же контексте уместно рассмотреть этапы развития и становления ГРР

на постсоветском пространстве по другим признакам и критериям – таким, как налогообложение, изменение организационной структуры недропользования и изменение законодательства о недрах, в частности изменение права собственности на добытые полезные ископаемые, на геологическую информацию и на отдельные виды (объекты) наземного и подземного имущества, недвижимость, движимое и недвижимое имущество в геолого-разведочной и добывающих отраслях. Условно можно выделить 5 этапов развития и становления рыночных механизмов в недропользовании.

Первый этап – 1992-1995 гг.

На этом этапе геолого-разведочная отрасль, как и все народное хозяйство, испытало на себе все признаки шоковой терапии – активную ваучерную приватизацию многих предприятий и объединений в области геологоразведки и добычи, резкое (во много раз) удорожание стоимости ГРП, появление многочисленных малых предприятий как в составе геолого-разведочных объединений, так и новых самостоятельных, резкое падение добычи полезных ископаемых и физических объемов ГРП. В системе лицензирования преобладали и действовали лицензии, выданные в советское время. В Законе РФ "О недрах" в содержание лицензий входил пункт о пропорции раздела доходов от недропользования между государством и бизнесом по принципу прямого раздела прибыли, как в ФЗ "О соглашениях о разделе продукции".

Второй этап – 1995-2001 гг.

На этом этапе были заложены основы становления рыночной экономики в геологической отрасли и финансового самообеспечения ее развития. Сердцевиной этого этапа была практическая реализация раздела V "Платежи при пользовании недрами (ст. 39-48) Закона РФ "О недрах".

Во-первых, платежи за добычу устанавливались с учетом горной ренты в заданных пределах, к примеру, при добыче нефти от 6 до 16%, что фиксировалось в лицензионном соглашении.

Во-вторых, были установлены и введены ставки отчислений на воспроизводство МСБ (ВМСБ) по основным видам полезных ископаемых, в частности, для нефти 10% от выручки реализованной нефти.

В-третьих, законодательно было установлено, что суммы отчислений на ВМСБ поступают в специализированный государственный фонд с целевым назначением государственного финансирования ГРП, направленных на развитие МСБ.

В-четвертых, действовало правило, что треть фонда МСБ поступает в федеральный бюджет, треть – в бюджет субъекта РФ и треть – передается недропользователям с целевым финансированием ими работ поисковой и оценочной стадий.

Этим, по существу, было создано действенное и эффективное ГЧП. И у государства, и у недропользователей появились побудительные мотивы к увеличению объемов ГРП и повышению их результативности на всех стадиях.

Фонд ВМСБ возрастал высокими темпами, началось техническое переоснащение геологической отрасли, восстанавливалась отраслевая и академическая геологическая наука.

В 1995 г. был принят значительно измененный Закон РФ "О недрах", в котором появилась статья о том, что добытые полезные ископаемые по условиям лицензии могут быть в любой, в том числе и в

частной собственности, появилась статья о частной собственности на геологическую информацию. В "Налоговый кодекс РФ" была введена глава 26 "Налог на добычу полезных ископаемых", а в 2001 г. принят закон о введении НДС, о резком изменении главы V Закона РФ "О недрах", в которой из 10 статей осталось только 4. В нем были оставлены только разовые платежи, регулярные платежи за поиски и разведку, сбор за участие в конкурсе.

Третий этап – 2001-2011 гг.

Для геологической отрасли эти 10 лет наиболее сложные, поскольку все основные достижения предыдущего этапа были утрачены – фонд ВМСБ ликвидирован, а мероприятия государственных программ финансировались государством по остаточному принципу в предельно минимальных объемах. Первые 4 года на ГРП выделялось всего по 7 млрд р. без учета инфляции, т.е. государственное финансирование стабильно снижалось.

В добыче полезных ископаемых усилилась роль монополий и олигополий, средний и малый бизнес заметно снизил свою активность.

К концу этого этапа становится очевидным дефицит активных запасов по многим видам полезных ископаемых, числящихся в нераспределенном фонде; основная часть лучших из них, расположенная в более благоприятных географо-экономических условиях, была передана в недропользование. Возникли проблемы с наполнением фонда объектов поискового задела и фонда перспективных участков недр, предлагаемых в пользование, в том числе и по ряду стратегических видов полезных ископаемых.

Это послужило основанием для Правительства РФ и Администрации Президента России рассмотреть предложение Минприроды России об усилении структуры геологических исследований в стране путем консолидации оставшихся в государственном управлении геолого-разведочных предприятий, включая отдельные отраслевые научно-исследовательские подразделения, на принципах создания акционерного общества, в котором государству принадлежит 100%.

Четвертый этап – 2011 г.–май 2018 г.

Началом этого этапа послужил Указ Президента РФ от 15.07.2011 № 957 "Об открытом акционерном обществе "Росгеология". Первоначальным взносом в уставной капитал ОАО "Росгеология" послужили акции 37 акционерных обществ геологической направленности, в том числе образованных на базе профильных ФГУП. К настоящему времени в собственность АО "Росгеология" шестью указами Президента РФ переданы акции 65 геологических производственных предприятий и НИИ, которые по своему размещению охватывают территорию всей страны.

В качестве приоритетных направлений деятельности ОАО "Росгеология" указом Президента РФ № 957 были определены "геологическое изучение и выявление ресурсного потенциала перспективных территорий Российской Федерации, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики, локализацию и оценку ресурсного потенциала нераспределенного фонда недр в освоенных и новых районах в целях воспроизводства запасов минерального сырья, а также государственный мониторинг состояния недр".

Таким образом, по своей экономико-правовой сущности ОАО "Росгеология", с одной стороны, является акционерным обществом, т.е. коммерческим предприятием, чье основное назначение согласно Гражданскому Кодексу РФ – получение прибыли, а с другой стороны, указ № 957 определил для ОАО "Росгеология" выполнение общественно-необходимых функций изучения недр, собственник которых государство. Подобное сочетание государственных интересов и коммерческих принципов хозяйствования в условиях РФ характерно для государственных корпораций – некоммерческих организаций, которые учреждаются Российской Федерацией на основе имущественного вноса для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций и ведут при этом предпринимательскую деятельность в объемах, необходимых для достижения целей, ради которых государственная корпорация создана, и соответствующую этим целям.

Сказанное свидетельствует в пользу того, что дальнейший логичный шаг в развитии холдинга "Росгеология" – преобразование его в государственную геологическую корпорацию, наделенную полномочиями и компетенциями по связям с добывающей и смежными отраслями промышленности, что необходимо для системной оценки потенциала недр и развития МСБ страны.

Пятый этап – с мая 2018 г. и до ввода новой системы налогообложения в 2020 г.

Этот этап начался с Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204. В соответствии с ним Государственная Дума РФ приняла федеральные законы о налоговом маневре в нефтяной отрасли, об изменении акцизов на нефть и нефтепродукты, об изменении НДС. Началось общественное обсуждение изъятия сверхдоходов в недропользовании и смежных отраслях вплоть до глубокой переработки минерального сырья, особенно для твердых полезных ископаемых. Естественно, что эти налоговые новации скажутся на эффективности и результативности недропользования на условиях заключаемых ГЧП.

Сферы ответственности государства и недропользователей за геологическое изучение недр и развитие МСБ

Одним из основополагающих условий организации и осуществления эффективных геологических исследований недр и развития МСБ является определение и разграничение конкретных сфер ответственности государства и недропользователей на каждом этапе и стадии ГРП. Ключевыми участниками этого процесса выступают Роснедра, холдинг геологических предприятий АО "Росгеология" и компании-недропользователи разных форм собственности, специализирующиеся на поисках, оценке, разведке, добыче и переработке (вплоть до получения продукции глубоких переделов) полезных ископаемых.

Исходя из анализа ситуации, который поэтапно описан выше, представляется, что в сфере ответственности Роснедр (и подведомственных им ФГБУ, ФБУ) должны находиться: лицензирование прав пользования недрами и мониторинг выполнения условий пользования недрами; проведение работ этапа регионального геологического изучения недр и прогнозирования месторождений полезных ископаемых, конечный результат которого – фонд объектов "поискового задела", подготовленных для проведения работ поисковой стадии; мониторинг геологической среды и

опасных геологических процессов; информационное геологическое обеспечение; проведение научно-исследовательских, тематических и опытно-конструкторских работ, направленных на повышение эффективности работ по воспроизводству МСБ; координация и планирование работ различных этапов и стадий ГРП в рамках действующих государственных программ воспроизводства МСБ и социально-экономического развития регионов России.

В сфере ответственности АО "Росгеология":

планирование и проведение в качестве единственного исполнителя в соответствии с перечнями объектов государственного заказа работ поисковой и оценочной стадий на объектах "поискового задела", конечный результат которых – фонд экономически ликвидных объектов лицензирования; проведение поисковых и оценочных работ на объектах, являющихся в геологическом отношении ключевыми (эталонными) для перспективных рудных и нефтегазоносных районов и узлов; представительство от имени государства в проектах, выполняемых на основе принципов ГЧП, в том числе с юниорными компаниями и с использованием средств специализированного фонда развития МСБ;

привлечение государственных и негосударственных инвестиций в развитие МСБ высоколиквидных полезных ископаемых в пределах территорий опережающего развития и центров первоочередного социально-экономического развития страны.

К сфере ответственности компаний-недропользователей должны относиться:

проведение работ оценочной и разведочной стадий за счет собственных и привлеченных средств на перспективных объектах распределенного фонда недр с обоснованием прогнозных ресурсов и запасов различных видов полезных ископаемых, рентабельных к разработке в современных экономических условиях;

проведение поисковых работ в районах экономических интересов компаний в объемах, обеспечивающих как минимум простое воспроизводство используемой МСБ.

О роли и месте конкуренции в недропользовании

Рассматривая рыночные механизмы в геологии, нельзя не остановиться на конкуренции как факторе, регулирующем качество, стоимость и результативность выполняемых работ. Строго говоря, в недропользовании конкуренции нет практически ни на одном из этапов – от лицензирования до выполнения комплекса работ, предусмотренных лицензионным соглашением. Хотя изначально в первых редакциях Закона РФ "О недрах" ст. 13 предусматривалась обязательная конкурсная процедура предоставления недр в пользование. Сегодня вместо этой статьи действует ст. 13.1, предусматривающая, кроме того, и аукционную форму, которая стала использоваться более чем на 90%.

Однако, несмотря на возможность получения более высоких сборов от предоставления недр в пользование на аукционной основе, и, напротив, трудоемкость, сложность конкурсной процедуры и ответственность за принимаемые решения, для государства все же более предпочтительными "являются научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования

участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасность государства" (ст. 13.1 Закона РФ "О недрах"). В этой цитате заложены главенствующие цели и задачи ГРП, направленных на развитие МСБ, но в ст. 12 того же Закона РФ "О недрах" многие из них не рассматриваются в качестве условий пользования недрами. Более того, такие важнейшие в рыночных условиях критерии выбора наиболее эффективного объекта недропользования, как горно-экономическая оценка на стадии разведки и геолого-экономическая – на раннепоисковых стадиях вообще не устанавливаются вопреки широко распространенной международной практике.

Развитию конкуренции в недропользовании не способствует и централизация выдачи лицензий на федеральном уровне. В 2008 г. в Законе РФ "О недрах" появилась ст. 2.1 "Участки недр федерального значения", а затем – и ст. 2.2 "Федеральный фонд резервных участков недр", что также снижает возможности организации недропользования на конкурентной основе. При этом в ст. 2.2 критерии отнесения участков недр к резервному фонду не определены, а довольно расплывчато сформулировано: "в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых...".

Учитывая настоятельную необходимость развития в современных условиях среднего, малого и юниорного геолого-разведочного предпринимательства, который в странах с развитой сырьевой экономикой вносит существенный вклад в развитие МСБ, необходимо дополнить Закон РФ "О недрах" новой статьей – "Участки недр для среднего, малого и юниорного бизнеса", а в последующих статьях ФЗ "О недрах" отразить особенности лицензирования таких участков недр по аналогии тому, как это предусмотрено для участков недр местного значения.

Партнерство и (или) взаимодействие

Анализируя изложенные выше условия, в которых складывалось и развивается отечественное недропользование, нельзя не отметить, что большая часть законодательных актов, начиная с получения права пользования недрами, направлена на обеспечение его самых поздних этапов – от разведки до освоения месторождений полезных ископаемых. В то же время большинство острых проблем законодательного и нормативно-правового обеспечения развития МСБ на ранних этапах недропользования практически не ставится и не решается. Только этим можно объяснить отсутствие в стране таких инструментов рыночной геологии, как минерально-сырьевые биржи с информационно-торговыми площадками, фондовые и финансовые рынки недропользования, независимый горно-геологический аудит, наконец, юниорные геолого-разведочные компании. Поэтому, нельзя не констатировать, что с переходом добывающих отраслей на рыночные условия хозяйствования в геологической отрасли необходимых и полноценных условий для реально эффективного партнерства не было.

Вместо этого были постоянно меняющиеся правила взаимодействия между атрибутами собственности: государством как единоличным публичным собственником недр; объектами собственности, т.е. участками используемого и неиспользуемого государственного фонда

недр;

субъектами собственности, т.е. недропользователями;

правами собственности на движимое и недвижимое имущество, подземные и наземные строения, геологическую информацию, инфраструктурные объекты на участках недр, созданные пользователями недр либо переданные им для обеспечения функционирования таких объектов.

Изменения правил взаимодействия государства и недропользователя предопределялись как общероссийскими изменениями механизмов рынка (налогообложение, источники и правила финансирования, федеральные законы по обособлению отдельных территориальных образований, по инвестициям и т.п.), так и непрерывными изменениями в законодательстве о недропользовании, в особенности в Законе РФ "О недрах".

Для партнерства государства и бизнеса (недропользователей) необходима обоюдная мотивация. Если учесть, что геологическое изучение недр и раннепоисковые стадии заведомо затратны, то государство в условиях рынка будет всегда сдерживать финансирование этих стадий. Бизнес, не имея быстро получаемой прибыли и гарантий от соучастия государства в финансировании, в этом тоже не заинтересован.

Значит, нужны искусственно создаваемые мотивы, к примеру, преференции и льготы в налогообложении, целенаправленно создаваемый государственный фонд развития МСБ. Как уже было сказано, такая мотивация была в период 1995-2001 гг., когда государством были введены отчисления в специализированный фонд с целевым назначением финансирования мероприятий по воспроизводству МСБ. С отменой этого фонда зачатки партнерства, которое формировалось в то время, просто исчезли и основные надежды геологов-поисковиков были обращены в сторону федерального бюджета.

И все же определенные элементы и атрибуты взаимодействия государства и бизнеса существуют, и их развитию должно способствовать расширение ресурсных возможностей холдинга геологических предприятий России АО "Росгеология".

Для организации настоящего партнерства мало лозунгов и лозунговых целей. Сегодня они звучат не только среди специалистов, но и среди чиновников – создать поисковый задел, увеличить ассигнования на геолого-разведочные работы, увеличить физические объемы работ МСБ, противодействовать внешним вызовам и угрозам, не допустить снижения минерально-сырьевой безопасности, внедрять новую технику, новые технологии, обеспечивая их конкурентоспособность и т.д. и т.п.

Лозунгов и пожеланий много, но на сегодняшний день отсутствуют:

реальный план действий и мер;

реальные рыночные механизмы;

реальная заинтересованность государства;

реальная заинтересованность недропользователей.

Очевидно, что сложившаяся ситуация в недропользовании никого не устраивает. Тем не менее во властных структурах до сих пор сохраняется заблуждение в том, что пока еще не весь советский задел проеден – красная черта еще не пройдена.

Партнерство государства и АО "Росгеология" пока по большому счету не получается, но есть элементы взаимодействия, которые надо развивать и расширять...

Во-первых, необходима объективная, удовлетворяющая критериям рыночной оценки активов, информация о состоянии МСБ конкретных видов полезных ископаемых в конкретных районах первоочередного социально-экономического развития. Она может быть получена только на основе *независимого горно-геологического и геолого-экономического аудита перспективных участков недр*. Во-вторых, с целью оптимизации и повышения результативности геологических исследований в районах первоочередного социально-экономического развития страны необходимо широкое использование инвестиционных проектно-программных и программно-целевых подходов на основе *цифровых платформ*.

В-третьих, гарантированно успешное решение задач в сфере воспроизводства МСБ возможно только на основе стабильного финансирования соответствующих работ. Наиболее вероятным его источником может служить специально созданный *фонд развития МСБ*, формируемый за счет отчислений части прибыли (до ее налогообложения) горно-добывающих компаний с целевым назначением – финансирование мероприятий по воспроизводству МСБ в рамках ГЧП.

В-четвертых, исходя из мирового опыта и опыта развития российского предпринимательства в геологии, выполнение *работ раннепоисковой стадии предприятиями малого, среднего и юниорного геолого-разведочного производства* наиболее эффективно и результативно.

В-пятых, активизации деятельности малых, средних компаний и юниорного геолого-разведочного предпринимательства могут способствовать *информационно-торговые площадки горной (минерально-сырьевой) биржи*, обеспечивающие регулярное функционирование акций таких компаний, обладающих правом пользования недрами.

Все это возможно только при наличии консолидирующей и организующей государственной структуры, обладающей правом ведения хозяйственной деятельности, т.е. государственной геологической корпорации, к выполнению задач которой холдинг АО "Росгеология" фактически готов. В настоящее время в соответствии с резолюцией Президента РФ завершается подготовка проекта ФЗ "О государственной корпорации "Росгеология", который до конца года будет направлен на рассмотрение в Правительство РФ.

Л и т е р а т у р а

1. Орлов В.П. О партнерстве государства и бизнеса в геологии // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2017. – № 4. – С. 23-32.
2. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 "О недрах" (в ред. от 03.08.2018 № 342-ФЗ).
3. Панов Р.С., Михайлов Б.К., Кимельман С.А. Перспективы и направления развития цифрового недропользования в Российской Федерации // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2017. – № 4. – С. 33-38.

© Михайлов Б.К., Макаревич С.Л., Кимельман С.А., 2018
Михайлов Борис Константинович, bkmikhaylov@rusgeology.ru
Макаревич Сергей Львович, slmakarevich@rusgeology.ru
Кимельман Семен Аронович, mfkarta@mail.ru

Evolution of partnership, interaction between the state and business with regard to the mineral resource base development

B.K. Mikhailov, S.L. Makarevich, S.A. Kimelman (Russian State Geological Holding ROSGEO, Moscow)

The topical issues related to interaction between the state and business, their evolution since the beginning of market relations in the Russian subsoil use were considered. The conclusion on the discrepancy between the existing institutional, legislative, financial assurance and the conditions of efficient mineral resource base development was made. It was shown that overcoming the problems that were accumulated in the geological industry for over a 25-year period, where the priorities of mineral resources for newly formed subjects of subsoil use were dominant, will require a full range of systemic as well as important measures and decisions. It was noted that one of the most important measures was the foundation of a state geological corporation as a single production-technical, scientific-analytical and information competency centers at the market of comprehensive exploration and mineral resource base development.

Key words: subsoil use; exploration; reproduction of mineral resource base; market relations; public and private partnership; areas of responsibility; independent mining-and-geological audit; digital platforms; specialized Fund for the development of mineral resource base; small, medium and junior business; mineral raw exchange markets; information and trading platforms; state geological corporation.