

УДК 338.242:553

О партнерстве государства и бизнеса в геологии

В.П.Орлов (Российское геологическое общество, Москва)

Обосновываются причины истощения поискового задела и дефицита открытия в России новых месторождений в текущем периоде. Рассматриваются возможности использования механизма государственно-частного партнерства на ранних стадиях геологического изучения недр, предлагаются новые механизмы сотрудничества государства и бизнеса с целью решения проблем, нарастающих в данной сфере.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; поисковый задел; эффективность использования бюджетных средств; полномочия государства и бизнеса.



Виктор Петрович ОРЛОВ,
президент, доктор экономических наук,
профессор

Проблема партнерства и разграничения полномочий между государством и бизнесом появилась в России с началом рыночных реформ. Для экономики страны – это часть общих проблем переходного периода, а для геологии как отрасли – неопределенность форм, видов и масштабов долевого участия каждой из сторон в геологоразведочном процессе на всех этапах его реализации.

В той или иной форме партнерство в геологии развито во всех сырьевых и несырьевых странах мира. Оно было и в геологической отрасли России на протяжении более чем 300-летнего периода ее становления. В своеобразной форме партнерство проявилось в советском периоде, когда роль бизнеса играли добывающие министерства, ведомства и подчиненные им государственные предприятия. На их долю приходилось в среднем около 25% выполняемых объемов геолого-разведочных работ (ГРП), ориентированных в основном на разведку и доразведку подготавливаемых к освоению и разрабатываемых месторождений, а 75% объемов ГРП выполняли предприятия Мингео СССР за счет средств государственного бюджета (55%) и целевых отчислений нефтегазодобывающих предприятий на капитальные вложения в разведку, передаваемых Мингео СССР (45%). Добывающие предприятия использовали на ГРП собственные и частично бюджетные средства, перераспределяемые отраслевыми министерствами.

С 1992 г., накануне массового акционирования и приватизации предприятий добывающего комплекса, на период до становления рыночных отношений в России установлен механизм обязательного (или нормативного) партнерства добывающих предприятий с государством в сфере геологоразведки. За его основу был принят принцип

разграничения полномочий в геологическом изучении недр, в соответствии с которым директивно распределялись целевые отчисления на воспроизводство МСБ. В отличие от советского периода отчисления устанавливались на добычу всех видов полезных ископаемых и были ориентированы исключительно на поисковые и поисково-оценочные работы (разведка и доразведка финансировались из прибыли добывающих компаний, а работы общегеологического назначения – из государственного бюджета). Обязательность целевого использования отчислений и ориентация их исключительно на открытие новых месторождений определяли директивность сотрудничества, что рассматривалось как необходимая страховочная мера на переходный период, гарантирующая создание резерва для воспроизводства промышленных запасов. Длительность переходного периода официально не устанавливалась. Предполагалось, что к 2000 г. в стране завершатся основные структурные и экономические преобразования, а отношения государства и бизнеса в сфере геологоразведки будут выстроены по оптимальному варианту, примерно соответствующему практике развитых государств мира. Суть этой практики – государство организует и финансирует общегеологическое изучение недр страны, а бизнес, при регулирующей роли государства, обеспечивает воспроизводство МСБ. Однако, даже спустя 25 лет, данная задача до конца не решена. Сохраняются и накапливаются проблемы как в сфере прямой ответственности государства, так и в сфере ответственности бизнеса.

Сегодня главная проблема не в текущем, а в будущем состоянии МСБ, поскольку текущая добыча в основном обеспечивается резервами, унаследованными от СССР. Хроническое многолетнее отставание опережающих работ, создающих научно-геологическую и информационную основу о наличии, масштабах, качестве и географии размещения минерально-сырьевого потенциала привело к глубокому истощению поискового задела, острому дефициту новых открытий, к ухудшению структуры и качества воспроизводимых запасов. Традиционно это принято объяснять низким или недостаточным уровнем бюджетных и небюджетных инвестиций. Однако объемы инвести-

ций зависят от сложившихся взаимоотношений государства и бизнеса, прежде всего от четкости распределения их ролей в геолого-разведочном процессе, а также от наличия специальных механизмов привлечения небюджетных средств.

Государственно-частное партнерство как наиболее часто упоминаемая форма возможного сотрудничества

В последние годы в качестве отраслевого достижения в воспроизводстве МСБ неоднократно упоминалось государственно-частное партнерство (ГЧП). При этом имелась в виду сложившаяся практика подготовки прогнозных ресурсов за счет федерального бюджета, а запасов – за счет бизнеса. На самом деле это, конечно, не ГЧП, а своего рода жизненно необходимое для бизнеса (как для частного, так и для контролируемого государством) участие в ГРП, регулируемое рамками полномочий, установленных государством. В чистом виде это нормативное партнерство, где одну сторону представляет государство, а вторую – обезличенный бизнес.

Сегодня в геолого-разведочной отрасли России на долю государства и контролируемого им бизнеса приходится около 58% выполняемых работ в денежном выражении, в том числе 10% – за счет федерального бюджета, 48% – за счет добывающих компаний, контролируемых государством, а 42% – за счет частных и иностранных компаний. Частный и иностранный бизнес полностью доминируют в ГРП на твердые полезные ископаемые (ТПИ), где их доля превышает 75%, в то время как бизнес, контролируемый государством, финансирует около 60% ГРП на углеводородное сырье (УВС), а непосредственно государство – более 98% работ общегеологического назначения.

Проблема использования в геологоразведке механизма ГЧП, введенного специальным федеральным законом*, была поднята на IV Международной конференции "Геологоразведка-2017", проведенной в октябре 2017 г. государственным холдингом "Росгеология" и Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а также в ряде публикаций [1, 2]. Как известно, целью этого закона является создание правовых условий для привлечения в экономику исключительно **частных инвестиций** и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми относится к вопросам ведения органов государственной власти.

Механизм реализации закона основывается на соглашении (гражданско-правовом договоре) между публичным партнером (Правительством РФ или уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти, в нашем случае – Минприроды России или Роснедра) и частным партнером – естественным юридическим лицом. Соглашением устанавливаются срок его действия, доли финансирования, распределение рисков, условия будущей передачи объекта соглашения в собственность государства или частного партнера и др.

Отдельные права и обязанности публичного партнера могут передаваться юридическим лицам, контролируемым государством (в нашем случае таким юридическим лицом может быть АО "Росгеология").

Однако объектами соглашения по данному федеральному закону почти исключительно являются **объекты инфраструктуры**: транспортной, энергетической, связи и коммуникаций, перерабатывающей промышленности и сельского хозяйства, охоты, благоустройства, мелиорации, коммунального хозяйства, а также объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта. Геологоразведка в данном перечне отсутствует. К тому же сегодня, в отличие от советского периода, она не отягощена объектами инфраструктуры. Преобладание вахтового способа ведения полевых работ освободило отрасль от обязанностей пионерного освоения необжитых территорий, а следовательно – и от создания объектов постадийной инфраструктуры. Поэтому применительно к отрасли можно рассмотреть несколько видов объектов основного производства, в отношении которых могли бы заключаться соглашения о партнерстве с последующей передачей права собственности на объект соглашения частному партнеру:

- участок недр;
- лицензия на право пользования участком недр;
- геологическая информация по данному участку недр;
- параметрическая или структурная скважина.

Однако в соответствии с упомянутым законом объектом соглашения может быть только имущество, в отношении которого не установлена исключительно государственная собственность или запрет на его отчуждение в частную собственность. Как известно, недра в России находятся в государственной собственности, а лицензия удостоверяет лишь право пользования участком недр без права владения и распоряжения им. Следовательно, эти две позиции не соответствуют основному концептуальному положению закона о ГЧП и исключаются. Остается геологическая информация и единичные скважины, которые могут находиться в частной собственности.

Но обладание геологической информацией не является исключительным инвестиционно-привлекательным фактором, структурные и параметрические скважины относятся к объектам государственного заказа и должны рассматриваться в рамках принципиально иного механизма партнерства. Кроме того, исходя из установленного законом высокого статуса органа, принимающего решение об объектах соглашения по ГЧП (уровень Правительства РФ), сложной процедуры подготовки и выполнения соглашения, закон не рассчитан на его широкое использование в инвестиционной практике и ориентирован лишь на единичные крупные проекты, занимающие особое положение в отрасли. Естественно, в каждой из перечисленных выше отраслей, охваченных законом о ГЧП, таких объектов не может быть много. Не будет их много и в случае распространения его действия на геологоразведку. А единичные проекты не могут решить хотя и важные, но частные проблемы нашей отрасли.

* Федеральный Закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", № 224-ФЗ: в ред. от 03.07.2016 г. с изм. и доп.; вступил в силу с 01.01.2017 г.

Как уже отмечалось выше, ГРР выполняет не только частный бизнес, но и бизнес, контролируемый государством. Для воспроизводства МСБ они фактически равнозначные партнеры. Поэтому если проблема открытия новых месторождений и воспроизводства МСБ станет представлять угрозу для экономической безопасности государства и вынудит его идти на существенное вмешательство в поисковой процесс, то она будет решаться не только за счет увеличения роли и поддержки частного бизнеса, на что направлен закон о ГЧП, но и путем разработки и внедрения более объемного механизма, т.е. механизма, предусматривающего участие всего бизнеса – частного, контролируемого государством и иностранного.

Если же будет стоять задача поэтапной приватизации геолого-разведочного процесса и снижения в нем доли государства, то это потребует предоставления частному бизнесу стимулирующих преференций и принятия эксклюзивных мер для малых геологических компаний, которые практически на 100% являются частными. Однако сегодня мы имеем обратную картину – явными преимуществами наделены компании, контролируемые государством, а малый бизнес находится в более худших условиях, чем крупный бизнес. К тому же задача текущего периода комплексная. В этой связи следует подчеркнуть, что механизм ГЧП базируется на **принципе правовой и финансовой поддержки государством инициативных проектов только частного бизнеса.**

Вполне очевидно, что в геологической отрасли тему партнерства надо рассматривать с позиций главных проблем текущего периода, обусловленных хронически малыми объемами и низкой эффективностью региональных и раннепоисковых работ. Сегодня это сфера прямых инвестиций государства, здесь должен использоваться другой принцип, а именно – **принцип поддержки бизнесом инициативных проектов государства.** А это, в отличие от ГЧП, другой механизм. Начинать следует с анализа полномочий и обязанностей государства и бизнеса, т.е. с нормативного партнерства, установленного законодательными и иными правовыми актами в сфере геологического изучения недр.

Полномочия государства и бизнеса как основа нормативного партнерства

Полномочия государства и бизнеса по воспроизводству МСБ достаточно расплывчаты и четко не разграничены. В частности, в "Стратегии развития геологической отрасли до 2030 года" (далее Стратегия)*, отмечено, что граница между государством и бизнесом может смещаться в ту или иную сторону в зависимости от вида полезного ископаемого, района проведения ГРР и других факторов. По УВС вклад государства должен ограничиваться региональной стадией изучения новых нефтегазовых провинций, а по ТПИ государственный заказ, кроме того, может включать работы поисково-оценочной, а иногда и разведочной стадий.

* Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 21.07.2010 г. № 1039-р.

** Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования: утв. распоряжением Правительства РФ от 21.04.2003 г. № 494-р.

На самом деле отклонения могут быть и более существенными. Например, в Законе РФ "О недрах" отсутствуют прямые ограничения или запреты бизнесу на участие в работах регионального этапа.

В соответствии с "Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования" конкретное регулирование долевого участия каждой из сторон (государства и бизнеса) осуществляется федеральными программами геологического изучения недр и воспроизводства МСБ. В составе основных организационных мероприятий по реализации политики предусмотрено *"своевременное и регулярное финансирование из средств федерального бюджета геологических исследований, проводящихся в интересах обороны и безопасности страны, в целях прогнозирования, выявления и оценки минерально-сырьевых ресурсов в малоизученных районах, поиска и разведки стратегических видов минерального сырья, обеспечения потребностей отраслей промышленности в геологической информации о недрах, а также прогнозирования геологических процессов, опасных для жизни и здоровья населения"* (здесь и далее выделено автором)**.

Таким образом, согласно Основам государственной политики единственным обобщающим комплексным документом является федеральная (в настоящее время – государственная) программа геологического изучения недр и воспроизводства МСБ, которая может отвечать различным целям и задачам, реализуемым за счет средств федерального бюджета на всех этапах и стадиях ГРР, за исключением стадии эксплуатационной разведки.

Однако, как показывает практика, такие программы ориентированы на обоснование направлений использования бюджетных средств, а декларируемые объемы воспроизводства запасов, полностью осуществляемые бизнесом, не увязываются с гарантированными объемами финансирования, их источниками, физическими объемами ГРР, а также с долгосрочными программами или прогнозами развития бизнеса, предельный горизонт которых обычно не превышает 5-10 лет. Бизнес, от которого зависит выполнение почти 90% показателей государственных программ, в том числе 100% по приросту запасов и открытию новых месторождений, не связан ни ответственностью, ни в какой-либо форме взятыми на себя обязательствами по их реализации.

Единственным инструментом, косвенно регулирующим процесс воспроизводства открытий и запасов, является система лицензирования пользования недрами и контроля за ходом реализации лицензионных условий. Поэтому программа должна содержать данные о намечаемых объемах лицензирования, расчетных физических объемах основных видов ГРР и инвестиций, исходя из реальных возможностей и предшествующей практики успешности поисковых и эффективности разведочных работ.

Дискуссии о месте и роли государства в геологии, равно как и о границе между региональным и поисковым эта-

пами ГРР, ведутся постоянно. При этом сторонников увеличения доли прямого участия государства в ГРР значительно больше, чем сторонников расширения поля деятельности бизнеса. И это вполне естественно, так как добыча денег из бюджета значительно проще и привычнее, чем разработка и внедрение механизмов привлечения небюджетных инвестиций. К тому же в общественных кругах еще сохраняется предубеждение о неспособности бизнеса ответственно решать государственные проблемы.

Недоверие бизнесу в решении государственных задач в сфере недропользования высказывалось неоднократно, начиная с 1992 г. Сначала сомневались в рациональном использовании отчислений на воспроизводство МСБ, оставляемых добывающим компаниям, затем – в способности бизнеса взять на себя прирост запасов и открытие новых месторождений, а в наши дни – в возможностях бизнеса за свой счет обеспечить прирост не только запасов, но и локализованных прогнозных ресурсов.

Жизнь показала, что при более или менее отлаженной системе государственного регулирования доверять бизнесу можно: в 1990-х годах он использовал по целевому назначению более 90% отчислений на воспроизводство МСБ, тогда как государство всего около 35% на федеральном уровне и 65% на региональном уровне; уже четверть века весь прирост запасов и открытие новых месторождений обеспечивается исключительно бизнесом; сегодня бизнес, а не государство, за свой счет разрабатывает и внедряет новейшие технологии и технические средства в геологоразведке и в меру своей заинтересованности поддерживает отраслевую науку, которая уже много лет не финансируется государством. Поэтому на фоне сложившейся практики и достигнутых пропорций в затратах на ГРР (90% – бизнес, 10% – федеральный бюджет) сомнения в способности бизнеса обеспечить прирост локализованных прогнозных ресурсов и тем самым взять на себя весь процесс воспроизводства МСБ явно не обоснованы.

Тем не менее нужно признать, что в сферу интересов бизнеса входят не все территории и не все виды полезных ископаемых. Поэтому за государством должна сохраняться солидарная ответственность за более детальное опережающее геологическое изучение отдельных районов и за обеспеченность локализованными прогнозными ресурсами единичных видов сырья, дефицит которых может создать риски для национальной безопасности.

Надо признаться, что решение за счет бюджета задач и проблем, которые может решать бизнес, далеко не лучшая практика государственного управления, в том числе и в недропользовании. Скорее всего, это временные меры и издержки незавершенного переходного периода, которые нужно рассматривать как своего рода плату за неразвитость регулирующих механизмов и институциональной среды в сфере воспроизводства МСБ. Смысл выделения переходного периода как раз и состоял в поэтапном расширении поля деятельности и прямой ответственности бизнеса и достижении оптимального соотношения его затрат с бюджетными расходами государства.

При этом надо различать два вида целей и задач, стоящих перед государством в переходном периоде.

Первая цель – преодоление накопившегося отставания в региональной геологической изученности территории и шельфа и поддержание ее в дальнейшем на уровне лучших мировых практик*.

Задачами по достижению данной цели являются проведение в постоянном режиме и в достаточных объемах оптимального комплекса общегеологических работ и вывод на конкурентоспособный мировой уровень отечественную государственную геологическую службу, ее научные и производственные подразделения. Достижение цели возможно лишь при наличии стабильного источника ресурсного обеспечения. В наших условиях – это введение в бюджетную классификацию **отдельной защищенной статьи финансирования геологического изучения недр для федеральных нужд**.

Вторая цель – восстановление и поддержание МСБ на уровне, обеспечивающем сырьевую и в целом – экономическую безопасность государства. Задачами государства в данном случае являются:

- создание законодательной и иной нормативной правовой базы для бизнеса как основного исполнителя поисковых, разведочных и иных работ по приросту запасов и локализованных прогнозных ресурсов за счет опоискования новых площадей и участков, открытия новых месторождений, доизучения и переоценки разрабатываемых месторождений, проведения геолого-технических и технологических мероприятий с целью повышения коэффициента извлечения основных и попутных полезных компонентов, создания опытных производств по доизучению нетрадиционных видов сырья и источников их размещения, а также техногенных месторождений и др.;
- прямое финансовое участие государства в переходном периоде в решении отдельных, как правило, временных или разовых задач, по тем или иным причинам не решаемых бизнесом в результате несовершенства механизма нормативно-правового регулирования, но создающим риски или угрозы текущей или перспективной обеспеченности стратегических отраслей промышленности необходимым минимумом запасов в недрах;
- опережающее региональное опоискование и создание перспективного поискового задела на малоизученных территориях, пока не представляющих интереса для бизнеса, но необходимых для компенсации истощающихся ресурсов освоенных территорий.

Прямое участие государства путем полного или частичного бюджетного финансирования мероприятий, не связанных с общегеологическим изучением недр, в том числе по целевому воспроизводству МСБ, по развитию некоторых отраслей промышленности и приоритетных территорий страны, должно осуществляться по отдельной статье бюджета в соответствии с государственной программой.

* Эта проблема, как будет показано ниже, появилась в начале 2000-х годов и, несмотря на предостережения специалистов, сохраняется до настоящего времени. И только в последнее время, судя по решению коллегии Федерального агентства по недропользованию от 28.03.2018 г., она, наконец, названа в числе приоритетных на ближайшие годы.

Государственная программа как основной документ по реализации полномочий государства и бизнеса в текущем периоде

За прошедшее с 1992 г. время принято три поколения государственных программ по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ. Ниже в последовательном порядке раскрываются их цели и приоритеты.

Программа первого поколения была рассчитана на переходный период с 1994 по 2000 г.* Она базировалась на достаточно сложном механизме и нескольких источниках финансирования воспроизводства МСБ, а также на защищенном целевом бюджетном финансировании работ общегеологического назначения. При этом основными положениями программы, оформленными в виде приложения к постановлению Правительства РФ от 30.07.1994 г. № 876, были четко обозначены три программных мероприятия.

1. "Геологическое изучение недр Российской Федерации, континентального шельфа и Мирового океана для федеральных нужд".

В том числе:

- "геолого-геофизические, геолого-съёмочные работы на территории Российской Федерации и ее континентальном шельфе;
- создание государственной сети опорных геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин;
- государственные гидрогеологическая, инженерно-геологическая и геоэкологическая съемки и мониторинг геологической среды;
- работы специального геологического назначения;
- работы в Мировом океане, Арктике и Антарктике;
- работы по прогнозу землетрясений;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- государственное геологическое информационное обеспечение".

Финансирование этих работ вместе с расходами на управление государственным фондом недр на 1994 г. было предусмотрено "на уровне 15% общих затрат на геолого-разведочные работы", причем исключительно из средств федерального бюджета и сверх отчислений на воспроизводство МСБ, а в последующие годы – на уровне 15-17%, в том числе со снижением доли федерального бюджета к 2000 г. до 10% и компенсацией ее из регионального бюджета в том же объеме**.

2. "Геолого-разведочные работы по воспроизводству минерально-сырьевой базы... для нужд отраслей национальной экономики".

Финансирование этих работ предусматривалось из небюджетных источников за счет отчис-

лений на воспроизводство МСБ, в том числе оставляемых в распоряжении добывающих предприятий, а также за счет их собственных средств и частично за счет отечественных и иностранных инвестиций.

С целью обеспечения реализации двух первых мероприятий в переходном периоде предусматривались и важнейшие организационные преобразования в отрасли, а именно:

3. "Структурная перестройка геолого-разведочного производства в условиях перехода к рыночным отношениям в недропользовании".

В том числе:

- "формирование на базе организаций и предприятий, не подлежащих приватизации, федеральной геологической службы для реализации функций и задач, определенных в пункте 1" (т.е. геологическое изучение недр для федеральных нужд)***;
- "формирование на базе акционируемых и приватизируемых предприятий комплексных и специализированных предприятий, выполняющих задачи по воспроизводству минерально-сырьевой базы для нужд недропользователей".

Таким образом, при утверждении первого программно-го документа Правительством РФ были достаточно четко сформулированы две главные задачи в геологическом изучении недр, организационно разграничено их выполнение, определены отдельные источники финансирования и основные направления реформирования отрасли. При этом впервые наполнено конкретным содержанием понятие "геологическое изучение недр для федеральных нужд" и введена для него форма защищенного порядка финансирования в виде постоянной процентной доли в суммарных расходах на ГРР. Одновременно установлен исполнитель работ для федеральных нужд в виде федеральной геологической службы, а все виды работ по воспроизводству МСБ к концу переходного периода должны были выполняться за счет недропользователей и привлеченных инвестиций приватизируемыми геологическими предприятиями (собственные геологические службы добывающих компаний и частные геологические предприятия в ту пору находились еще в стадии начального формирования).

Первая программа, в которой приоритетными были ГРР для федеральных нужд, как отмечено выше, имела различные источники ресурсного обеспечения. Государство в лице федерального органа управления государственным фондом недр и соответствующих органов управления субъектов РФ имело все основания взять на себя ответственность не только за общегеологическое изучение недр, но и за прирост прогнозных ресурсов, так как его доля в суммарных расходах на ГРР составляла около 35%, в том

* Федеральная программа развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 гг.: одобрена постановлением Правительства РФ от 30.07.1994 г. № 876.

** Такая позиция определялась принципом совместного ведения вопросов недропользования РФ и ее субъектов, наличием у субъектов РФ источников финансирования в виде 30% от целевых отчислений на воспроизводство МСБ и задач регионального характера, решаемых в пределах их территорий.

*** С этой целью Указом Президента РФ от 16.05.1994 г. № 942 были определены 76 предприятий, не подлежащих приватизации. Указом Президента РФ от 15.07.2011 г. № 957 на их базе и с привлечением других геологических предприятий, оставшихся под контролем государства, был сформирован государственный холдинг в виде АО "Росгеология", в котором к настоящему времени собраны активы 63 предприятий.

числе 17% централизованных и 18% региональных средств (таблица).

В обосновывающих материалах 25-летней давности по отраслям, видам и стадиям работ, использованным в программе первого поколения, доля в 17% на финансирование работ регионального этапа была рассчитана на основе многолетней советской практики. Эти расходы традиционно предусматривались на воспроизводство общей информации о недрах, науку и на прирост геологической изученности как основы для прогнозирования и поисков различных видов полезных ископаемых и решения других государственных задач, связанных с недрами.

Государственные программы **второго поколения** представлены двумя редакциями "Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы на основе баланса и потребления минерального сырья" (2005-2013)*, а **третьего поколения** – двумя редакциями подпрограммы "Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр" государственной программы РФ "Воспроизводство и использование природных ресурсов" (с 2014 г.)**. В программах второго и третьего поколения по сравнению с

программой первого поколения произошло резкое сокращение суммарных объемов и смена приоритетов ГРР, выполняемых государством. Государство в лице Министерства природных ресурсов РФ закрепило за собой практически монопольное право на подготовку прогнозной части МСБ за счет бюджетных средств, выделяемых в объеме, необходимом и достаточном лишь для выполнения работ общегеологического назначения, и эту задачу сделало приоритетной (по программам предусматривалось 11,0-11,8%, исполняется в объеме 9,5-11,0%). Источники средств на раннепоисковые работы, компенсирующие выпадение целевых отчислений на ВМСБ, упраздненных с 2002 г., не были определены.

Объемы бюджетного финансирования, предусмотренные программами второго и третьего поколения, явно не соответствовали обязательствам, взятым на себя государством по выполнению поисковых работ ранних стадий, и оказались заниженными не менее чем в 3 раза.

В целях исполнения обязательств по приросту прогнозных ресурсов 2/3 выделяемых бюджетных средств направлялось на локализацию прогнозных ресурсов, т.е. фактически не на региональные, а на поисковые работы. При

Доля и структура централизованного финансирования геолого-разведочных работ, предусмотренных государственными программами различных поколений

Поколение государственных программ	Редакция программы	Год принятия программы	Доля федерального бюджета, % ¹	В том числе:					Доля субъектов РФ, % ⁵	Доля недропользователей, %
				Всего для федеральных нужд ²	Из них:			Поисковые работы, включая работы по локализации прогнозных ресурсов		
					ГСР, ГДП ³	НИОКР, тематика	Другие виды работ ⁴			
Первое		1994	11,5 / 17,0 ⁶	11,5 / 11,4	5,3 / 4,4	2,2 / 3,2	4,0 / 3,8	– / 5,6	6,0 / 18,0	82,5 / 65,0
Второе	Первая	2005–2006	11,1	3,2	–	0,4	2,8	7,9	–	88,9
	Вторая	2008	11,8	3,3	0,8	0,7	1,8	8,5	–	88,2
Третье	Первая	2014	10,6 ⁷	3,8	1,0	1,0	1,8	6,8	–	89,4
	Вторая	2016	9,6 ⁸	4,0	1,2	0,8	2,0	5,6	–	90,4
В среднем по программам второго и третьего поколения			10,8	3,6	1,0	0,7	2,1	7,2	–	89,2

¹ От суммарного объема бюджетного и небюджетного финансирования.

² Понятие "федеральные нужды" включает региональные и другие работы общегеологического назначения.

³ Включая другие виды картирования.

⁴ Работы: рекогносцировочные; специального назначения; по информационному обеспечению, а также затраты на управление и др. (кроме региональных работ поискового назначения).

⁵ До начала 2000-х годов использовались отчисления, оставляемые в распоряжении субъектов РФ (в основном на поисковые работы). Позднее ежегодные расходы не превышали 1% от суммарных расходов по РФ.

⁶ В числителе – доля финансирования, предусмотренная программой, в знаменателе – фактическая за 1994–1999 гг.

⁷ Расходы бизнеса и ожидаемые суммарные расходы в программе не приведены. Поэтому доля федерального бюджета (10,6%) взята как средняя по факту за 2014–2016 гг., структура расходов рассчитана в соответствии с данными программы.

⁸ Актуализированный вариант программы III.1, представленный в 2016 г. к проекту федерального бюджета на 2017–2019 гг. Ожидаемые расходы бизнеса приняты по данным Минприроды России.

* На самом деле было 3 редакции программы, в 2005, 2006 и 2008 гг., однако первые две редакции были практически идентичными. Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья: утв. приказом МПР России от 08.06.2005 г. № 160; переутверждена приказом МПР России от 15.05.2006 г. № 112; переутверждена с изм. и доп. приказом Минприроды России от 16.07.2008 г. № 151.

** Государственная программа РФ "Воспроизводство и использование природных ресурсов": утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 322.

этом преобладающая часть средств шла на ГРР на нефть и золото, которые в отличие от ГРР на другие виды полезных ископаемых могут приоритетно инвестироваться бизнесом и без участия государства.

Итогом такого распределения ролей в партнерстве бизнеса и государства стало резкое сокращение всех работ для федеральных нужд, прекращение их научного сопровождения, вплоть до полной ликвидации важнейших научных направлений и организаций, наполнение прогнозной части МСБ слабо обоснованными ресурсами и, как следствие, – нарастание дефицита поискового задела для открытия крупных и средних месторождений.

Отсутствие четкого разграничения понятий "региональное геологическое изучение недр", "региональные поисковые работы", "региональное прогнозирование", "локальное прогнозирование" (особенно в нефтегазовой геологии) привело к смешению работ различного назначения и к перераспределению средств фактически на поисковые стадии. Более того, в первой редакции Долгосрочной программы, принятой в 2005 г. и переутвержденной в 2006 г., общегеологические работы полностью отсутствовали. Они были восстановлены лишь во второй редакции Долгосрочной программы, утвержденной в 2008 г. Доля федерального бюджета в ней составила 11,8%, в том числе 3,3% на общегеологические работы. По сравнению с программой первого поколения **доля расходов на геолого-съёмочные работы была снижена в 6 раз, на науку и тематику – более чем в 3 раза, а в целом на работы для федеральных нужд – в 3,5 раза.**

В двух редакциях программы третьего поколения практически сохранена структура работ, принятая в программах второго поколения. В последнем, ныне действующем, варианте программы расчетная доля федерального бюджета уменьшена до 9,6%, но несколько повышена доля финансирования работ для федеральных нужд за счет снижения доли поисковых работ. Тем самым наметился тренд на восстановление приоритетности расходов на федеральные нужды (с 28% в программе 2008 г. до 41,7% в программе 2016 г.).

Нетрудно оценить масштабы накопленного за последние 17 лет отставания в важнейшем направлении геологической деятельности – создании геологических основ для поддержания развития МСБ. Например, объемы средне-масштабного государственного картографирования снизились с 300-350 тыс. км² в год, выполнявшихся в самый кризисный период 1990-х годов, до 80 тыс. км² в так называемые "тучные" и "стабильные" 2000-е годы.

Приняв в начале 2000-х годов за правило предоставлять бизнесу в пользование участки недр только с апробированными прогнозными ресурсами и взяв на себя задачу подготовки таких ресурсов (хотя это и не установлено законом), государство несет полную ответственность за подготовку поискового задела.

Перспективы партнерства

Надо признать, что в последние годы бизнес уже не очень-то доверяет государственным локальным прогнозам. В ближайшей перспективе он, скорее всего, будет больше ориентироваться на заключения собственных геологических служб или специализированных сервисных и супервайзинговых частных геологических компаний, которые недавно стали развиваться в России, в том числе и в сфере геологического прогнозирования. В отличие от государства они отвечают за свои прогнозы авторитетом и деньгами [3]. Сегодня государство может многократно ошибаться в прогнозах, поскольку за это ни оно, ни исполнители его госзаказа не несут никакой ответственности. У бизнеса, специализирующегося в данной сфере, ситуация более конкретная и прагматичная: несколько раз ошибся – и останешься без работы или обанкротишься.

Существенным сдерживающим фактором являются оставшиеся административные ограничения доступа к поисковой геологической информации и к региональным рекогносцировочным исследованиям, препятствующим подаче заявки на получение поисковой лицензии.

В настоящее время проблема не столько в наполнении прогнозной части МСБ ресурсами, в чем, по всей видимости, мы преуспели в предыдущие годы, сколько в их качестве, географии размещения, подтверждаемости и востребованности.

Дефицит значимых открытий на фоне впечатляющих цифр о наличии и приросте прогнозных ресурсов – характерная черта современной российской геологии [4].

Вероятно, Роснедра и Минприроды России пошли по перспективному пути, введя в лицензирование с 2014 г. заявительный принцип на ТПИ, а с 2017 г. и на УВС. Причем этот вид лицензирования охватывает только те объекты, где прогнозные ресурсы учтены по категории P_3 для ТПИ и D_2 – для УВС, получаемые по итогам региональных работ*. Правда, устанавливающим документом было предусмотрено ежегодное утверждение Минприродой России перечня полезных ископаемых и территорий, в отношении которых не допускается подача заявок по заявительному принципу**. Однако Апелляционной коллегией Верховного суда РФ решением от 09.11.2017 г. № АПЛ17-354 приказ Минприроды от 30.12.2016 г. № 720, устанавливавший ограничения, был признан недействующим с 09.11.2017 г.

Судя по резкому росту спроса на поисковые лицензии на ТПИ, выдаваемые в соответствии с новым порядком, можно сделать вывод, что потенциального недропользователя пока не смущают ресурсы категории P_3 по ТПИ и, вероятно, не должны смутить ресурсы категорий D_2 и D_1 по УВС. Можно и подождать результаты лицензирования по заявительному принципу, как об этом говорят оппоненты его введения. Но кажется, что в данном вопросе в большей степени проявляет осторожность государство и неко-

* Приказ Минприроды России от 10.11.2016 г. № 583 "Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)" (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2016 г. № 45065).

** О масштабах возможных ограничений можно судить по приказу Минприроды России от 30.12.2016 г. № 720, которым на 2017 г. из сферы действия данного принципа на всей территории России исключены такие полезные ископаемые, как янтарь, нефрит, каменный и бурый уголь, фосфаты и калийные соли, а по УВС – все регионы за исключением Иркутской области, Забайкальского края, республик Хакасия, Бурятия и Саха (Якутия).

торые крупные государственные компании, а частный недропользователь будет брать на себя геологические риски, от которых сегодня государство его, якобы, освобождает, вкладывая бюджетные средства в перевод ресурсов в более высокие категории.

О том, что именно государство в ряде случаев сдерживает инициативу бизнеса, свидетельствует и сохранение запрета на доступ недропользователей к участкам недр, включенным в перечень объектов, планируемых Федеральным агентством по недропользованию для изучения по государственному заказу*. Спрашивается, зачем нужно на 4-5 лет удлинить процесс доступа бизнеса к этому участку недр, к тому же тратить бюджетные средства (в среднем на один участок по ТПИ 150-250 млн р., по УВС – 300-400 млн р.), если недропользователь готов приступить к работе сейчас и за свои деньги?

Перспективные поисковые участки, подготавливаемые путем проведения полевых работ за счет бюджета, не играют существенной роли в лицензировании недр. Их доля в числе объектов, выставляемых на аукционы и конкурсы, не выше 10%, а декларируемые прогнозные ресурсы, в силу недостаточной обоснованности и отсутствия независимой экспертизы при постановке их на учет, не являются надежным резервом для восполнения МСБ. Имеются претензии и к категоризации прогнозных ресурсов, которая ориентирована на унаследованный многостадийный поисковый марафон, разработанный применительно к малоизученным регионам в иной политической и экономической ситуации. Сегодня "белых пятен", т.е. площадей, абсолютно не затронутых геологическими работами, на территории России практически нет. Преобладающее число лицензируемых объектов выделяется по старым данным. Инвесторы в рамках того же самого принципа последовательных приближений, в отличие от государства, предпочитают ускорять получение результата.

Отчетливо проявляется тенденция к совмещению стадий, а в некоторых случаях даже этапов ГРР, особенно при изучении (а на самом деле – доизучении) ранее выявленных средних и мелких объектов, которые абсолютно преобладают в поисковой и разведочной практике. Соответственно должен меняться подход и к понятию стадийности ГРР, и к категоризации ресурсов. Более целесообразно ограничиться двумя группами ресурсов:

- **потенциальные ресурсы**, соответствующие одному из видов конечной продукции регионального этапа ГРР и **регионального прогнозирования** (категории P_3 и P_2 в ТПИ, D_2 и D_1 – УВС по действующим классификациям);
- **прогнозные ресурсы** как промежуточная продукция поискового этапа и **локального прогнозирования** (категории P_1 в ТПИ, D_n и D_0 – УВС).

Потенциальные ресурсы – это основа для лицензирования поисковых работ бизнеса, в ходе которых будет фиксироваться прирост и урост прогнозных ресурсов, подобно тому, как это принято для запасов. Именно ресурсы еди-

ного поискового этапа, завершающегося открытием месторождения или подготовкой объекта к более детальным работам (например, структур, подготовленных к бурению), можно считать прогнозными ресурсами, учитываемыми в составе МСБ и являющимися резервом для восполнения ее предварительно оцененной и разведанной частей. Укрупненная классификация ресурсов в соответствии с тремя технологическими этапами геолого-разведочного процесса (региональным, поисковым и разведочным), предусмотренными Законом РФ "О недрах", степенью их изученности, статусом отдельного учета (ведомственного – для потенциальных и государственного – для прогнозных), а также реальной ролью в воспроизводстве МСБ позволит дать более объективную оценку ресурсных активов страны, в какой-то мере гармонизированную с оценками прогнозных ресурсов, применяемыми в других крупных сырьевых странах мира. По аналогии с запасами прогнозных ресурсы должны апробироваться независимым компетентным органом и учитываться формами государственной статистической отчетности.

Процесс более четкого разграничения полномочий и задач в геологическом изучении недр (в общих чертах: региональный этап – задача государства, поисковый и разведочный этапы – задача бизнеса) должен сопровождаться принятием для бизнеса ряда дополнительных мер регулятивного и стимулирующего характера не только в сфере дальнейшей либерализации доступа к недрам в соответствии с заявительным принципом, но и в сфере доступа к финансовым ресурсам, а также более мотивированного налогообложения и разрешения возмездной переуступки права на открытия. Расширение поля деятельности бизнеса и передача ему полномочий по подготовке прогнозных ресурсов составляют основные резервы модели нормативного партнерства государства и бизнеса.

Государство как собственник недр вправе включать в государственные программы и выполнять за свой счет любые ГРР, в том числе поисковые и разведочные, для своих нужд. Но это уже относится к разряду точечных государственных задач, которые, в отличие от общегеологического изучения недр, не будут иметь площадной ("ковровый") характер. Тем более, что их решение с участием государства возможно не только за счет средств федерального бюджета, выделяемых на геологическую отрасль, но и иных статей, источников и механизмов финансирования, в том числе и в рамках специальных государственных программ и проектов по развитию отдельных территорий и отраслей.

Бизнес, в меру своих интересов и возможностей, тоже должен иметь доступ к региональным работам, но выполнять их за свой счет в тесной координации и на условиях, устанавливаемых государством. В нефтегазовой геологии – это участие в создании сети параметрических скважин и увязочных геофизических профилей, в геологии ТПИ – участие в рекогносцировочных и в средне-мелкомасштабных минерагенических исследованиях, направленных на выявление ресурсного потенциала.

* Проект приказа Минприроды России "О внесении изменений в Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)": утв. приказом Минприроды России от 10.11.2016 г. № 583. [Электронный ресурс] URL: regulation.gov.ru/p/78722, ID проекта 02/08/02-18/00078722 (дата обращения 19.04.2018 г.).

Бизнес-государственное партнерство

Безусловно, государство в ближайшие годы не прекратит участие в раннепоисковых работах. Будут находиться все новые и новые аргументы и обоснования поиска перспективных участков, хотя их роль в открытии новых месторождений крайне мала. В связи с этим надо еще раз подчеркнуть, что основные проблемы заключаются в истощении поискового задела (сфера ответственности государства) и в дефиците открытий новых месторождений (сфера ответственности бизнеса). Эти проблемы взаимосвязаны. Но их решение невозможно с применением какого-либо универсального механизма.

Государственно-частное партнерство используется для расширения сферы деятельности частного бизнеса путем участия государства в финансировании вспомогательных (инфраструктурных) объектов при реализации крупных проектов, **инициированных бизнесом**. Как было отмечено выше, эта модель на поисковом этапе практически неприменима, но может быть перспективной на этапе освоения уже открытого месторождения.

Нормативное (регламентированное) **партнерство** государства и бизнеса **определяется полномочиями**, установленными государством для себя и бизнеса. Его действие по законам рынка не может распространяться на нерыночную среду, т.е. на сектор прямой ответственности государства, без создания соответствующих стимулов.

В условиях ограниченных финансовых возможностей государства может быть перспективной модель **бизнес-государственного партнерства**, в которой в отличие от модели ГЧП основой являются не проекты частного бизнеса, а **проекты государства**, выполняемые и полностью финансируемые сегодня по государственному заказу. Смысл модели состоит в привлечении к их реализации не только частных, но и других небюджетных инвестиций.

Проблема дефицита открытий нуждается в разработке других механизмов, в частности механизма, в основе которого должно быть возвращение геологической отрасли права производства рыночной продукции в виде открываемых месторождений, а также развитие в этой сфере малого и среднего частного предпринимательства. Для этого необходимы правовые решения по расширению действия заявительного принципа в лицензировании недр, рыночному обороту права пользования недрами открытого месторождения, учреждению венчурного фонда и распространению на геологию действия законодательства о малом предпринимательстве.

Использование бизнес-государственного партнерства на раннепоисковых работах, выполняемых сегодня государством, может оказаться эффективным способом привлечения частных инвестиций в наиболее высокорисковый поисковый процесс. В его основе должен быть принцип совместного (долевого) финансирования всех или части поисковых проектов, выбранных бизнесом из числа тех, которые планируются к реализации по госзаказу. Для этого необходимо использовать заявительный порядок выбора бизнес-партнера по каждому участку недр и установить долю его участия, например, не ниже 50 или 75% расчетной стоимости контракта.

Бизнес-партнеру выдается поисковая лицензия, которая при положительных результатах раннепоисковых работ автоматически заменяется совмещенной лицензией. Инвестиции государства в случае отрицательного поискового результата безвозмездные, а при открытии коммерческого объекта – возмещаемые полностью или частично. Порядок возмещения устанавливается соглашением о партнерстве. Публичного партнера от лица государства может представлять государственная компания, в частности АО "Росгеология", с которой заключается государственный контракт. Для реализации модели потребуется внесение изменений в порядок выдачи лицензий на право пользования недрами и в порядок финансирования ГРП по производству МСБ.

В качестве преимуществ предлагаемой модели можно отметить:

- повышение поисковой активности и уверенности бизнеса в надежности проекта в связи с участием в нем государства;
- использование принципа востребованности при выборе поисковых участков, включаемых в перечень для изучения по госзаказу, что повысит обоюдную ответственность за обоснование их выбора;
- снижение геологических рисков и затрат для обоих партнеров;
- привлечение бизнеса к подготовке локализованных прогнозных ресурсов;
- увеличение числа изучаемых объектов, а соответственно – и открываемых месторождений;
- повышение рациональности и эффективности использования бюджетных средств.

Вторым направлением применения модели бизнес-государственного партнерства является привлечение бизнеса к выполнению некоторых видов работ регионального этапа. Наибольший обоюдный интерес здесь может представлять бурение (строительство) параметрических скважин на неизученных и слабоизученных площадях нефтегазовых провинций. В качестве стимула привлечения бизнеса к долевному финансированию можно предложить оформление права собственности на скважину, вскрывшую продуктивные отложения и совместное использование полученной информации. Это потребует внесения некоторых изменений в подзаконные акты, но позволит восстановить хотя бы до критически минимального уровня объемы такого бурения, которое в ближайшие годы может практически прекратиться.

Выводы

1. Проблемы поискового задела и открытия новых месторождений обусловлены не только дефицитом бюджетных и небюджетных инвестиций, но и другими факторами, среди которых главными являются несоответствие первоочередным федеральным задачам структуры используемых государственных средств и неразвитость отраслевых механизмов партнерства государства и бизнеса на ранних стадиях геологического изучения недр.

2. Вполне очевидно, что современные объемы региональных (общегеологических) работ для федеральных нужд, прежде всего различных видов среднemasштабного карто-

графирования и прикладных научных исследований, крайне недостаточны для огромной территории России. Они должны быть увеличены в 2,5-3,0 раза и одновременно усилена их прогнозно-минерагеническая направленность. Это приоритетная и исключительно государственная задача, которая может быть решена путем пересмотра стратегии использования выделяемых бюджетных средств в рамках действующей государственной программы.

Участие бизнеса в работах регионального этапа возможно, но ограничено отсутствием ведомственной нормативной правовой базы и наличием всего единичных объектов сотрудничества в области региональной минерагении и региональной оценки нефтегазоносности.

3. Механизм действующего государственно-частного партнерства в силу специфики геологической отрасли не имеет значимых перспектив в поддержке общегеологических и поисковых работ. Частичное решение накопившихся проблем в создании поискового задела и открытии новых месторождений возможно путем расширения полномочий и обязанностей бизнеса (частного и контролируемого государством) в рамках традиционной модели нормативного партнерства. Полномочия, а соответственно и ответственность бизнеса, должны распространяться на весь комплекс работ по воспроизводству МСБ, включая и подготовку локализованных прогнозных ресурсов.

4. Реальное увеличение доли частных инвестиций в поисковый процесс связано с разработкой и внедрением института малого предпринимательства (юниорного движения), неоднократно обоснованного в публикациях и выступлениях известных специалистов отрасли. Для этого необходимо:

- расширить действие заявительного принципа в лицензировании недр на поисковые участки, не содержащие запасы и прогнозные ресурсы категории P_1 по ТПИ, D_0 и $D_{лок}$ – по УВС;
- разрешить рыночный оборот права пользования месторождениями, открытыми на условиях предпринимательского риска, в том числе и с применением биржевых механизмов;
- распространить действие законодательства о малом предпринимательстве на малые и средние геологические компании, специализирующиеся в области прогнозирования и открытия месторождений, решить проблему их льготного кредитования.

5. Целевое финансирование раннепоисковых работ должно осуществляться сверх и независимо от защищенных объемов финансирования работ для федеральных нужд. С целью повышения их эффективности и рациональности использования необходимо разработать и внедрить новый механизм сотрудничества государства и бизнеса – "бизнес-государственное партнерство", в основе которого лежит рыночный принцип поддержки бизнесом проектов, выполняемых по государственному заказу.

Л и т е р а т у р а

1. Панов Р.С. О партнерстве государства и бизнеса при изучении и развитии минерально-сырьевой базы в условиях рыночной экономики // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2017. – № 5. – С. 3.

2. Михайлов Б.К. О проекте "Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2030 года" // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2017. – № 5. – С. 77-79.

3. Агапитов Д.Д., Читалин А.Ф., Штенгелов А.Р. Интеллектуальный геологический супервайзинг при поисково-разведочных работах // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2017. – № 2. – С. 57-67.

4. Орлов В.П., Коньшин А.М. К вопросу о либерализации условий доступа к недрам на поисковом этапе // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2016. – № 6. – С. 22-34.

© Орлов В.П., 2018

Орлов Виктор Петрович, mrr@minresrus.ru

On partnership between the government and business in geology

V.P. Orlov (Russian Geological Society, Moscow)

The paper considers reasons for the recent thinning of the pool of explored reserves and scarcity of new field discoveries in Russia. Options for using the public-private partnership mechanism at early stages of geologic exploration of subsoil resources are considered, and new vehicles for cooperation between the government and the business are proposed to address problems looming in the area.

Key words: public-private partnership; pool of explored reserves; government spending efficiency; capacities of the government and business.