

УДК 338.28:620.9

А.А.ФЕДЧЕНКО, канд. экон. наук, доцент,
Л.И.ИСЕЕВА, канд. экон. наук, доцент, *Liisa@spmi.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

A.A.FEDCHENKO, *PhD in ec., associate professor,*
L.I.ISEEVA, *PhD in ec., associate professor, Liisa@spmi.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ

Рассмотрены вопросы государственно-частного партнерства (ГЧП) в недропользовании. Выявлены проблемы развития ГЧП в сфере недропользования различных регионов России. Предлагается использовать методические подходы к решению обозначенных задач путем концентрация усилий и средств в пределах компактных областей – минерально-сырьевых центров экономического развития (ЦЭР).

Ключевые слова: государство, партнерство, недропользование, нормативная база, управления, собственность.

PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN SUBSOIL

The problems of public-private partnership (PPP) in the subsurface are considered. There are identified problems of PPP development in field of subsoil use in different regions of Russia. It is proposed to use the methodological approaches to solving problems identified by the concentration of efforts and resources within the compact areas – mineral centers of economic development (CED).

Key words: government, partnership, subsoil, regulations, management, ownership.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в недропользовании предполагает взаимоотношения государства и частного бизнеса на основе экономико-законодательного объединения материальных и нематериальных ресурсов с целью рационального комплексного использования недр, повышения их конкурентоспособности, обеспечения перехода от сырьевой к инновационной эксплуатации минерально-сырьевой базы страны. Достижение таких результатов возможно путем объединения уникальных характеристик и преимуществ, которыми обладают и государство, и частные инвесторы, использование которых приносит синергетический эффект. В большинстве своем ГЧП в сфере недропользования осуществляется через реализацию крупных проектов. ГЧП по своей экономической природе является

результатом развития традиционных механизмов взаимодействия и хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Поэтому партнерство государства и частного сектора следует характеризовать как долгосрочное взаимодействие с целью привлечения дополнительных источников финансирования.

Необходимость ГЧП вызвана тем, что для реализации крупномасштабных экономических проектов в обычном административно-управленческом режиме государство не имеет достаточно финансовых (бюджетных) и управленческих ресурсов для управления экономическим развитием, а бизнес нуждается в гарантиях возврата вложенных

средств, что особенно важно для долгосрочных проектов. Затраты в транспортную и энергетическую инфраструктуру в удаленном и мало освоенном районе часто слишком велики для недропользователя и делают нерентабельным проект разработки месторождения. Механизм ГЧП позволяет существенно расширить источники финансирования проектов, заинтересовать недропользователей в освоении новых месторождений в труднодоступных районах, сократить сроки строительства и реконструкции объектов, создать новые рабочие места и повысить производительность труда персонала, снизить инвестиционные и эксплуатационные затраты в государственном секторе.

К крупным инвестиционным проектам освоения минерально-сырьевой базы востока страны, предусматривающим ГЧП, можно отнести освоение Эльгийского угольного месторождения в республике Саха-Якутия (инвесторы ОАО «Мечел», «ЕврАзХолдинг») и освоение нефтегазовых месторождений Эвенкии (Юрубченко-Тохомское, Куюбинское, Нижнеангарская группа, Собинско-Тэтэринская группа), инвестируемое ОАО «Роснефть» и ТНК-ВР. Особой формой ГЧП в сфере нефтяного бизнеса стали соглашения о разделе продукции, широко используемые в мировой практике. Подобная форма партнерства особенно важна для России при переходе к освоению новых районов нефтедобычи, особенно на арктическом шельфе.

В современных условиях процедуры достижения подобных соглашений предельно сложны и длительны. Примером существующих ГЧП с участием иностранного капитала в форме соглашения о разделе продукции служат следующие проекты разработки углеводородного сырья:

- Сахалин-2 (Пильтун-Астохское нефтегазоконденсатное месторождение и Лунское газоконденсатное месторождение);
- Сахалин-1 (Чайвинское, Аркутун-Дагинское и Одоптинское месторождения нефти и газа);
- Харьгинский;
- разработка Самотлорского нефтегазоконденсатного месторождения.

Существует ряд проблем, сдерживающих развитие концессионных отношений в сфере недропользования. Концессионные соглашения в отношении пользования недрами до сих пор законодательно не закреплены. Среди уже принятых региональных нормативно-правовых актов субъектов Федерации по ЧГП есть несколько актов, в которых в качестве объектов регулирования ГЧП выделяют объекты, предназначенные для управления природными ресурсами и их использования, или объекты природопользования. Однако из формулировок неясно, идет ли речь только о горной инфраструктуре, не связанной с добычей полезных ископаемых, либо это целый комплекс объектов, включая и участок недр, предназначенный для разработки месторождения [3].

Современная государственная политика России в сфере недропользования направлена на активизацию работ по геологическому изучению недр новых перспективных регионов: Восточной Сибири и Дальнего Востока, шельфа северных и восточных морей, – в целях последующего вовлечения в освоение их ресурсного потенциала. Проекты освоения нефтегазовых ресурсов в этих регионах характеризуются сложностью, большой инвестиционной емкостью, высокими рисками в связи с низкой степенью изученности территорий, большой удаленностью от рынков сбыта, отсутствием необходимой производственной и транспортной инфраструктур, сложными природно-климатическими условиями. С учетом этого важной задачей является выработка таких схем и инструментов государственного регулирования процессов недропользования, которые обеспечили бы успешную реализацию этих проектов с учетом соблюдения интересов государства, недропользователей и общества в целом. Оптимальной организационно-экономической схемой, отвечающей данной задаче, является государственно-частное партнерство, определяемое как стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в различных сферах деятельности, включая добычу полезных ископаемых [1].

По мнению авторов, реализация ГЧП при освоении нефтегазовых объектов Восточной Сибири и Якутии должна вестись в следующих направлениях:

- разработка стратегий изучения и освоения нефтегазовых ресурсов для каждого субъекта РФ, расположенного в пределах Восточной Сибири и Якутии, с обязательным их согласованием и увязкой в рамках единого комплексного плана освоения территории;
- формирование межотраслевого, межтерриториального, межведомственного органа исполнительной власти для управления реализацией мероприятий по изучению и освоению нефтегазовых ресурсов в этих регионах;
- активное участие государства в проведении геолого-разведочных работ (ГРР) на слабо изученных территориях для повышения инвестиционной привлекательности нефтегазовых объектов и снижения рисков недропользователей;
- участие государства в развитии общехозяйственной инфраструктуры территорий;
- организация государством (при участии федеральных и региональных органов власти) совместного с компаниями-недропользователями консорциума для разработки и реализации единой схемы инфраструктурного обустройства территорий, включая строительство межпромысловых трубопроводов и общехозяйственных коммуникаций, размещение опорных баз по выполнению буровых работ, сервисного обслуживания нефтяных и газовых промыслов и т.п.

Комплексный план освоения нефтегазовых объектов должен базироваться на принципах ГЧП, являющегося, как показывает отечественный и зарубежный опыт, наиболее оптимальной организационно-экономической схемой формирования объектов нефтегазодобывающей промышленности в новых перспективных регионах.

В России до сих пор сохраняется своеобразное последним двум десятилетиям отставание уровня восполнения минерально-сырьевой базы (МСБ) от уровня добычи многих важнейших полезных ископаемых, недостаточное использование возможностей

минерально-сырьевого потенциала недр страны, прежде всего, ресурсов удаленных, слабо освоенных восточных и северных районов с низким уровнем социально-экономического развития. Ситуация усугубляется очевидным и многолетним недофинансированием геологического изучения недр и геолого-разведочных работ. В связи с этим назрела реальная необходимость разработки новых инновационных механизмов комплексного совершенствования системы воспроизводства МСБ и недропользования, учитывающих реальную ситуацию и способствующих эффективному развитию всего минерально-сырьевого сектора экономики России.

В последнее время в ходе обсуждения актуальных проблем недропользования выдвигается новая концепция сотрудничества государства и бизнеса для перевода минерально-сырьевой базы России на инновационную модель расширенного воспроизводства и использования недр на основе минерально-сырьевых центров экономического роста.

Одним из основных методических подходов к решению обозначенных задач в условиях ограниченного финансирования воспроизводства МСБ, неравномерности инфраструктурного наполнения и размещения промышленных центров на обширной территории страны является концентрация усилий и средств (государственных и частных) в пределах компактных областей – минерально-сырьевых центров экономического развития (ЦЭР), где освоение МСБ и развитие МСК может дать наибольший экономический и социально-экономический эффект.

На основе комплексного геолого-экономического анализа с учетом социально-политических факторов развития регионов в течение 2006-2010 гг. проведено поэтапное районирование объектов недропользования:

- геологическое районирование (выделение металлогенических зон, рудных площадей и узлов);
- минерально-сырьевое районирование (выделение минерально-сырьевых объектов и промышленно-сырьевых узлов);

- геолого-экономическое районирование (выделение геолого-экономических районов);
- минерально-сырьевое и социально-экономическое районирование (выделение ЦЭР).

Таким образом, ЦЭР замыкают звено территориальных формирований минерально-сырьевого сектора экономики России, что естественным образом вытекает из геолого-экономического, социально-экономического, горно-промышленного и территориально-промышленного районирования. В основу выделения ЦЭР закладываются параметры социально-экономического развития в районах освоения МСБ и строительства объектов МСК.

ЦЭР должны являться объектами программно-целевого планирования в сфере геологического изучения недр, воспроизведения и использования минерально-сырьевой базы. Концентрация ресурсов в таких очагах сырьевого сектора экономики страны может обеспечить значительные поступления во внутренний и региональный валовый продукт, а также бездотационную жизнедеятельность субъектов РФ.

Развитие ЦЭР создает предпосылки для строительства горно-добывающих и обрабатывающих предприятий и создания территориально-промышленных комплексов. Для реализации концепции ЦЭР необходимо, во-первых, определить систему, механизмы, структуру и объекты планирования ГРР по воспроизводству минерально-сырьевой базы (ВМСБ) в их привязке к ЦЭР с закреплением сфер ответственности государственных и частных юридических лиц, решая эту задачу, и во-вторых, установить новый порядок формирования программ лицензирования объектов недропользования на основе ЦЭР, предусматривающий рациональное и комплексное использование недр по всему спектру полезных ископаемых. В пределах формируемых центров следует развивать предприятия по добыче минерального сырья на основе совокупности месторождений, имеющих общую межпромысловую (рудничную) транспортную инфраструктуру, т.е. пространственно и технологически связанную систему объектов разработки мине-

рального сырья, его подготовки до товарных кондиций, транспортировки и учета отгружаемой продукции.

Комплексная оценка всей совокупности факторов, обуславливающих развитие ЦЭР, может служить реальной платформой для диалога государства с бизнесом с целью координации усилий по развитию сырьевой базы добывающих отраслей страны в рамках ГЧП.

В результате геолого-экономического районирования в настоящее время на территории России выделяется 35 минерально-сырьевых центров экономического развития на основе твердых полезных ископаемых (ЦЭР ТПИ). Основная часть этих центров находится в регионах Дальнего Востока (Приамурье, Магаданская область, Яно-Колымский ЦЭР, Верхоянский ЦЭР), Сибири (Красноярский, Забайкальский, Алтайский край, Республика Бурятия), Урала, арктической зоны России, континентального шельфа (углеводородное сырье и твердые полезные ископаемые).

В сфере воспроизводства МСБ углеводородного сырья вклад государства ограничивается региональной стадией изучения новых нефтегазоносных провинций (научные исследования, бурение параметрических скважин, геофизические работы регионального масштаба, в том числе сейсмические). Более детальные геофизические исследования, включая подготовку перспективных структур к бурению, а также само поисково-разведочное бурение находится в сфере ответственности нефтегазодобывающих компаний и финансируется ими. В сфере воспроизводства МСБ твердых полезных ископаемых государственный заказ в ряде случаев может включать в себя проведение ГРР поисково-оценочной стадии, а иногда (для месторождений, имеющих первостепенное государственное и военно-стратегическое значение) даже разведочной стадии.

Вовлечение в конкурентоспособную эксплуатацию наряду с уникальными и крупными множества мелких и средних по запасам месторождений может быть обеспечено выделением минерально-сырьевых центров экономического роста, что и обо-

значит инновационный подход к освоению минерально-сырьевой базы страны. Такой подход предполагает тесное сотрудничество государства и бизнеса с целью вовлечения в эксплуатацию нескольких территориально-сближенных месторождений, при этом за счет государства в рамках государственно-частного партнерства создаются магистральные транспортная и энергетическая сети, а за счет бизнеса – вся необходимая производственная и социальная инфраструктура.

Развитие ГЧП в сфере недропользования должно происходить исходя из следующих основополагающих принципов [2]:

1. Эффективная координация действий со стороны государства, согласованные действия государственных органов при разработке и реализации проектов в форме ГЧП. Сегодня в России каждое министерство пытается курировать свои проекты и создавать собственные программы. Фактически сейчас функции управления ГЧП возложены на Министерство экономического развития и торговли (принимает заявки на финансирование проектов из Инвестиционного фонда) и на Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (анализ и экспертиза проектов).

2. Законодательная и организационная подготовка реализации проектов на основе ГЧП, подкрепленная кадровым потенциалом. Как правило, современное партнерство построено на сложных правовых и договорных отношениях, в которых участвует множество сторон. В такой ситуации необходима четкая система правил, разработка типовых договоров (контрактов) взаимоотношений государственных органов и бизнес-структур.

3. Выбор взаимоприемлемых форм партнерства между государством и бизнесом. На практике выбор формы партнерства зависит от того, в какой сфере осуществляется проект. В определенных ситуациях проект может успешно реализоваться в рамках совместного предприятия с участием государства и частных инвесторов; модель концессии предпочтительней для проектов с длительным сроком реализации и в случаях,

когда передача прав собственности исключается по политическим или правовым соображениям и т.д.

4. Согласование целей и интересов каждой из сторон. Если в рамках партнерства удается обеспечить баланс интересов, то государство и бизнес могут получать более высокие выгоды, нежели при самостоятельном инвестировании.

5. Тщательность проработки проблем экономической эффективности конкретных проектов ГЧП.

Ставку на развитие ГЧП должен делать не только федеральный центр, но и субъекты Федерации. Механизмы ГЧП уже используются при определении стратегий развития Красноярского края, Иркутской и Читинской областей, Якутии.

В настоящее время развитие ГЧП в России сталкивается с рядом препятствий:

- нестабильность условий развития и хозяйствования, низкая степень предсказуемости государственной политики на перспективу;
- отсутствие развитой системы стратегического планирования (на федеральном уровне и в регионах) и отсутствие стратегий долгосрочного развития у многих компаний;
- слабое законодательно-нормативное обеспечение реализации проектов на основе государственно-частного партнерства;
- недостаток практического опыта реализации проектов на основе ГЧП в современных российских условиях;
- плохо отлаженное межведомственное взаимодействие.

Эффективное освоение новых нефтегазовых и рудных провинций сдерживается отсутствием гибкой системы регулирования развития минерально-сырьевого сектора. Формирование такой системы должно быть направлено на привлечение инвестиций в новые перспективные провинции с учетом повышенных рисков и издержек инвесторов. Особый интерес представляют специальное законодательство и опыт стимулирования добычи полезных ископаемых за рубежом, в том числе на региональном уровне:

- использование гибких механизмов применительно к налогу на добычу;

- учет всех издержек на геолого-разведочные работы в себестоимости добываемой продукции при определении налога на прибыль;
- введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль;
- обеспечение доступа всех типов компаний к инфраструктуре;
- стимулирование развития компаний сервисного сектора и создание конкурентной среды в его рамках.

В качестве главного критерия при отборе проектов для осуществления на основе ГЧП следует рассматривать их соответствие внутри- и внешнеполитическим целям и задачам государства. В практическом плане решение данного вопроса связано с организацией и проведением экспертизы проектов, которая должна учитывать не только коммерческую и бюджетно-финансовую эффективность, но и другие количественные и качественные параметры: привлекательность рынков сбыта продукции с точки зрения интересов национальной экономики; степень технологической инновационности и возможности привлечения российских подрядчиков и поставщиков; комплексный харак-

тер проектов в контексте общего экономического развития территорий; рост занятости населения и возможности решения социальных проблем регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Герт А.А. Государственно-частное партнерство как форма привлечения инвестиций в освоение нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири / А.А.Герт, Н.А.Супрунчик, Д.В.Миляев // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2008. № 2.*

2. *Попов А.А. Государственно-частное партнерство при освоении ресурсов недр Восточной Сибири // Бизнес, менеджмент и право. 2009. № 1.*

3. *Рябчиков В.Ю. Государственно-частное партнерство в сфере недропользования. Основные проблемы и направления развития // Нерудная промышленность. 2011. № 51.*

REFERENCES

1. *Geert A.A., Suprunchik N.A., Milyaev D.V. Public-private partnerships as a form of investment in the development of oil and gas resources of Eastern Siberia // Mineral resources of Russia. Economics and management. 2008. N 2.*

2. *Popov A.A. Public-private partnerships in the development of subsurface resources in Eastern Siberia // Business, Management and Law. 2009. N 1.*

3. *Ryabchikov V.Y. Public-private partnership in the sphere of subsoil use. The main problems and directions of development // Non-Metallic Industry. 2011. N 51.*