

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 622:332.14:352.075

Арно В.В., Колесниченко Е.П., Ломакина Н.Е., Шаров П.Е. Соглашения о социально-экономическом партнерстве недропользователей с муниципалитетами: типология обязательств и оценка эффективности

Socio-economic partnership agreements between subsoil users and municipalities: typology
of obligations and performance assessment

Арно Вероника Владимировна

Кандидат технических наук, доцент кафедры Геологии и горного дела ФГБОУ ВО Северо-Восточный государственный университет, г. Магадан

Колесниченко Ева Павловна,

Студентка 4 курса
направления подготовки «Государственный и муниципальный аудит»
ВШГА МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва

Ломакина Наталья Евгеньевна,

Старший преподаватель кафедры ГиГД
ФГБОУ ВО Северо-Восточный государственный университет, г. Магадан

Шаров Павел Егорович,

Студент 4 курса
Политехнический институт
ФГБОУ ВО «Северо-Восточный государственный университет»
Arno Veronika Vladimirovna

Ph.D., Associate Professor, Department of Geology and Mining,
North-Eastern State University, Magadan
Kolesnichenko Eva Pavlovna

Undergraduate Student
Master's Degree Program in State and Municipal Audit
Moscow State University, Moscow

Lomakina Natalia Evgenievna,
Senior Lecturer of the Department of Hygiene and Public Health,
Senior Lecturer of the Department of ETS,
North-Eastern Federal University, Magadan.

Sharov Pavel Egorovich,
Undergraduate Student
of Polytechnic Institute North-Eastern State University, Magadan

Аннотация. Цель работы – систематизировать обязательства, принимаемые недропользователями по соглашениям о социально-экономическом партнерстве с муниципальными образованиями, и предложить методику оценки результативности таких соглашений, пригодную для применения органами местного самоуправления и контрольно-счетными органами. Используются нормативно-правовой анализ, контент-анализ действующих соглашений недропользователей Магаданской области и Чукотского автономного округа, а также расчетный метод

с построением системы удельных показателей и интегрального индекса эффективности. Предложена типология обязательств из шести групп, различающихся формой закрепления и горизонтом эффекта, и пять расчетных показателей: удельный объем обязательств на жителя, отношение к собственным доходам местного бюджета, коэффициент исполнения, доля капиталобразующих обязательств и интегральный индекс. Расчеты выполнены для трех типов горнопромышленных муниципалитетов с суммарным населением 11,8 тыс. человек и совокупным объемом обязательств 166,5 млн руб. в год: удельный объем составляет от 4,6 до 20,8 тыс. руб. на жителя, а отношение к собственным доходам бюджета – от 7,7 до 32,9 %. Показано, что при сопоставимых суммах эффективность соглашений различается в 1,4 раза и определяется не объемом финансирования, а долей капиталобразующих обязательств и участием жителей в выборе объектов.

Ключевые слова: недропользование, соглашение о социально-экономическом сотрудничестве, муниципальное образование, социальная лицензия на деятельность, типология обязательств, оценка эффективности, местный бюджет, Магаданская область.

Abstract. The paper systematises the obligations undertaken by subsoil users under socio-economic partnership agreements with municipalities and proposes a performance assessment methodology applicable by local self-government and municipal audit bodies. Legal analysis, content analysis of current agreements of mining companies in the Magadan Region and Chukotka Autonomous Okrug, and a calculation method with a system of specific indicators and an integral efficiency index were applied. A typology of six groups of obligations differing in the form of fixation and the horizon of effect is proposed, together with five indicators: specific volume of obligations per resident, ratio to own municipal budget revenues, fulfilment ratio, share of capital-forming obligations and the integral index. Calculations were made for three types of mining municipalities with a total population of 11.8 thousand people and total obligations of 166.5 million roubles per year: the specific volume ranges from 4.6 to 20.8 thousand roubles per resident and the ratio to own budget revenues from 7.7 to 32.9 %. With comparable amounts the efficiency of agreements differs by a factor of 1.4 and depends not on the funding volume but on the share of capital-forming obligations and on residents' participation in selecting the facilities.

Keywords: subsoil use, socio-economic cooperation agreement, municipality, social licence to operate, typology of obligations, performance assessment, local budget, Magadan Region.

Рецензент: Бабкина Анастасия Валентиновна - кандидат экономических наук, доцент. Доцент кафедры прикладной информатики. ФГБОУ ВО «РГАУ – МСХА имени К.А. Тимирязева»

Введение

Горнодобывающая деятельность формирует основную часть валового регионального продукта северо-восточных территорий страны, однако распределение возникающих доходов между уровнями бюджетной системы устроено так, что муниципальное образование, принимающее на себя экологическую нагрузку и социальные обязательства перед работниками, почти не участвует в ресурсной ренте. Налог на добычу полезных ископаемых зачисляется в федеральный и региональный бюджеты, а собственные доходы поселений формируются главным образом за счет налога на доходы физических лиц. В этих условиях соглашение о социально-экономическом сотрудничестве между недропользователем и муниципалитетом становится основным практическим механизмом возврата части эффекта от добычи на территорию присутствия.

Федеральное законодательство прямо не обязывает недропользователя заключать такое соглашение: перечень условий лицензии на пользование недрами включает условия выполнения установленных требований по охране недр и

окружающей среды, условия платежей и условия, предусмотренные условиями аукциона, но не содержит универсальной нормы о социальных обязательствах перед местным сообществом [5]. Пробел восполняется на региональном уровне. Наиболее развитая модель сформирована в Республике Саха (Якутия), где законом об ответственном недропользовании введено понятие соглашения о сотрудничестве в сфере социально-экономического развития, заключаемого между недропользователем, органами государственной власти, органами местного самоуправления, общинами коренных малочисленных народов Севера и гражданами, а его предметом названы развитие инфраструктуры территории, создание рабочих мест, обучение, профессиональная подготовка и трудоустройство постоянно проживающих граждан, участие в благотворительных и социальных проектах [6]; порядок заключения и примерное соглашение утверждены отдельным постановлением правительства республики [7].

В международной практике аналогичный инструмент оформлен как соглашение о развитии сообщества (community development agreement), рассматриваемое как механизм справедливого и устойчивого распределения выгод от добычи, для которого разработаны модельные регламенты и типовые условия [2, 3]. Теоретической рамкой оценки выступает концепция социальной лицензии на деятельность, в которой соглашение является формализованным выражением доверия между компанией и сообществом и одновременно инструментом муниципального развития [1, 4].

Цель работы — предложить типологию обязательств, включаемых в соглашения недропользователей с муниципальными образованиями, и методику количественной оценки их эффективности, применимую при подготовке, мониторинге и муниципальном аудите таких соглашений.

Материалы и методы

Эмпирическая база

Рассмотрена практика соглашений золотодобывающих компаний на Северо-Востоке России. Компания «Полиметалл» имеет соглашения о социально-экономическом сотрудничестве со всеми тремя муниципальными образованиями Магаданской области, где расположены ее производственные мощности: с Омсукчанским районом соглашение действует с 2006 года (380 млн руб. за период), с Северо-Эвенским — с 2008 года (151 млн руб., ежегодная помощь 21,5 млн руб., в том числе около 2 млн руб. в год на поддержку коренных малочисленных народов Севера), со Среднеканским — более 72,5 млн руб.; совокупные вложения в территории присутствия с 2006 года составили почти 600 млн руб. [8]. На Чукотке трехлетнее соглашение с городским округом Певек предусматривало программу инвестирования 20 млн руб. на год при общем объеме поддержки более 177 млн руб. за пять лет [9].

Соглашение холдинга «Сусуманзолото» с Магаданской областью предусматривает направление 500 млн руб. в течение четырех лет на капитальный ремонт жилого фонда, новое строительство, благоустройство и реконструкцию объектов социально-бюджетной сферы Сусуманского округа [10]. С 2020 года реализуется совместная программа правительства региона и «Полиметалла», перешедшая в формат «500/500» — ежегодное направление компанией 500 млн руб. в течение пяти лет на модернизацию теплоснабжения, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство [11].

Демографическая база расчета принята по данным о численности населения муниципальных образований Магаданской области на 1 января 2025 года: Северо-Эвенский муниципальный округ — 1 475 человек, Омсукчанский — 4 325, Среднеканский — 2 148, Сусуманский — 6 022 человека при общей численности населения области 134 544 человека [12].

Типология обязательств

Обязательства, встречающиеся в текстах соглашений, сгруппированы по двум основаниям: форме закрепления (лицензионное условие, соглашение с адресным перечнем, ежегодная программа, разовое обращение) и горизонту сохранения эффекта после завершения финансирования. Полученная типология приведена в таблице 1.

Таблица 1

Типология обязательств недропользователя по соглашениям с муниципалитетами

Группа обязательств	Типичное содержание	Форма закрепления	Горизонт эффекта
Инфраструктурные	Ремонт дорог, сетей тепло- и водоснабжения, жилого фонда, проектные работы	Соглашение с адресным перечнем объектов	Долгосрочный
Объекты социальной сферы	Школы, детские сады, спорт, культура, благоустройство	Ежегодная программа мероприятий	Среднесрочный
Кадровые	Целевое обучение, приоритетный найм местных жителей, практика студентов	Лицензионные условия и соглашение	Долгосрочный
Поддержка коренных народов	Оленеводство, промыслы, транспорт, адресные компенсации	Отдельный раздел соглашения, договоры с общинами	Долгосрочный
Экологические сверх нормативных	Рекультивация вне лицензионных обязательств, вывоз накопленных отходов, мониторинг	Соглашение, экологическая программа	Среднесрочный
Разовые и благотворительные	Праздники, подарки, помощь при чрезвычайных ситуациях, спонсорство	Письма-обращения, разовые договоры	Краткосрочный

Примечание: к капиталобразующим отнесены первая, третья и четвертая группы, создающие активы или человеческий капитал, сохраняющие эффект после прекращения финансирования.

Расчетная методика

Общий объем обязательств соглашения определяли суммированием по выделенным группам:

$$V = \sum V_i \quad (1)$$

где V — годовой объем обязательств недропользователя, млн руб./год; V_i — объем обязательств i -й группы типологии, млн руб./год.

Удельный объем обязательств, характеризующий значимость соглашения для населения территории, рассчитывали на одного жителя:

$$b = V / N \quad (2)$$

где b — удельный объем обязательств, тыс. руб./чел.; N — численность постоянного населения муниципального образования, чел.

Бюджетную значимость соглашения оценивали отношением обязательств к собственным (налоговым и неналоговым) доходам местного бюджета:

$$d = V / D \cdot 100 \% \quad (3)$$

где d — бюджетная значимость соглашения, %; D — собственные доходы бюджета муниципального образования, млн руб./год.

Результативность исполнения и устойчивость эффекта характеризовали двумя коэффициентами:

$$k_{\text{исп}} = V_{\text{ф}} / V_{\text{п}}; s = V_{\text{кап}} / V \quad (4)$$

где $k_{\text{исп}}$ — коэффициент исполнения обязательств, доли ед.; $V_{\text{ф}}$ и $V_{\text{п}}$ — фактически профинансированный и запланированный соглашением объем, млн руб.; s — доля капиталобразующих обязательств, доли ед.; $V_{\text{кап}}$ — объем обязательств первой, третьей и четвертой групп типологии, млн руб.

Интегральную оценку эффективности соглашения выполняли сверткой нормированных частных показателей:

$$E = \sum w_j \cdot e_j \quad (5)$$

где E — интегральный индекс эффективности соглашения, доли ед.; w_j — вес j -го критерия ($\sum w_j = 1$); e_j — нормированная оценка критерия в диапазоне от 0 до 1. Нормирование финансовой значимости выполняли по эталонному уровню 20 тыс. руб. на жителя, соответствующему верхней границе наблюдаемой практики.

Прирост эффекта на единицу вложенных средств, используемый при сравнении альтернативных программ, определяли как отношение приращения целевого социального показателя к объему обязательств:

$$\eta = \Delta \Pi / V \quad (6)$$

где η — удельная результативность, ед. показателя на 1 млн руб.; $\Delta \Pi$ — приращение целевого показателя (протяженность отремонтированных сетей,

количество расселенных квартир, число обученных жителей) за период действия соглашения.

Результаты

Расчет выполнен для трех типов горнопромышленных муниципалитетов, прототипами которых приняты муниципальные округа Магаданской области: МО-1 — малый округ с одним крупным рудным предприятием и высокой долей коренного населения; МО-2 — округ с многолетним соглашением и умеренным ежегодным финансированием; МО-3 — округ россыпной золотодобычи, где действует масштабная программа развития инфраструктуры. Результаты приведены в таблице 2.

Таблица 2

Показатели соглашений по типам горнопромышленных муниципалитетов

Показатель	МО-1	МО-2	МО-3	Итого
Численность населения N, чел.	1 475	4 325	6 022	11 822
Объем обязательств V, млн руб./год	21,5	20,0	125,0	166,5
Удельный объем b, тыс. руб./чел.	14,6	4,6	20,8	14,1
Собственные доходы бюджета D, млн руб.	90	260	380	730
Бюджетная значимость d, %	23,9	7,7	32,9	22,8
Доля капиталобразующих s, д. ед.	0,35	0,55	0,80	0,71
Коэффициент исполнения кисп, д. ед.	0,92	0,86	0,78	0,81
Интегральный индекс E, д. ед.	0,68	0,54	0,76	—

Примечание: значения N приняты по данным о численности населения муниципальных образований на 1 января 2025 года [12]; V — по опубликованным параметрам действующих соглашений [8, 10]; D, кисп и структура обязательств — укрупненные оценки, подлежащие уточнению по данным отчетов об исполнении бюджетов и отчетов сторон соглашений.

Различие удельных показателей достигает 4,5 раза: от 4,6 тыс. руб. на жителя в МО-2 до 20,8 тыс. руб. в МО-3. При этом абсолютный объем обязательств не определяет их значимость для территории: соглашение МО-1 с суммой 21,5 млн руб. в год обеспечивает удельный показатель втрое выше, чем сопоставимое по сумме соглашение МО-2, поскольку население первого округа меньше в 2,9 раза. Для малочисленных северных округов это означает, что относительно небольшие для компании суммы формируют существенную часть ресурсов территории: отношение обязательств к собственным доходам бюджета составляет 23,9 % в МО-1 и 32,9 % в МО-3, то есть соглашение фактически выступает вторым бюджетом развития.

Значения интегрального индекса, рассчитанные по формуле (5) с весами таблицы 3, составили 0,68; 0,54 и 0,76 доли ед. Максимальное значение получено для МО-3 за счет высокой доли капиталобразующих обязательств (0,80) и наибольшего удельного объема, минимальное — для МО-2, где преобладают ежегодные программы текущего

характера и разовая благотворительность. Разрыв между крайними значениями составляет 1,4 раза при разнице в объеме финансирования более чем в шесть раз, что подтверждает: результативность соглашения определяется прежде всего его структурой, а не суммой.

Система критериев и весов, использованная при расчете интегрального индекса, приведена в таблице 3.

Таблица 3

Критерии оценки эффективности соглашения и их веса

Критерий	Вес w_j	Способ измерения	Источник данных
Результативность исполнения	0,25	Коэффициент ксп по формуле (4)	Отчеты сторон соглашения, акты выполненных работ
Финансовая значимость	0,20	Показатели b и d по формулам (2) и (3)	Соглашение, отчет об исполнении местного бюджета
Устойчивость эффекта	0,20	Доля капиталообразующих обязательств s	Адресный перечень объектов соглашения
Участие сообщества	0,20	Доля объектов, отобранных с участием жителей	Протоколы публичных слушаний, опросы населения
Прозрачность и отчетность	0,15	Наличие публичного годового отчета и адресного перечня	Официальные сайты компании и администрации

Примечание: значение E ниже 0,50 соответствует формальному партнерству, 0,50–0,75 — функциональному, свыше 0,75 — стратегическому, при котором соглашение интегрировано в документы стратегического планирования муниципального образования.

Обсуждение

Первый результат работы состоит в разграничении обязательств по горизонту эффекта. Практика показывает устойчивое смещение в сторону легко исполнимых разовых форм — подарков, праздничных мероприятий, помощи при чрезвычайных ситуациях, а также точечного приобретения оборудования [8, 9]. Такие обязательства формируют положительный информационный фон, но не создают активов и не влияют на демографическую устойчивость поселения. Напротив, программы, построенные на проектно-сметной документации, мастер-планах и адресных перечнях объектов инженерной инфраструктуры [10, 11], обеспечивают эффект, сохраняющийся после завершения финансирования, и именно они должны получать приоритет при согласовании соглашения.

Второй результат касается субъектного состава. Значительная часть крупных соглашений заключается на уровне «компания — субъект Российской Федерации», тогда как исполнение и последующее содержание созданных объектов ложатся на муниципальное образование. Модель Республики Саха (Якутия), где сторонами соглашения выступают также органы местного самоуправления, общины коренных

малочисленных народов Севера и граждане [6, 7], снижает риск рассогласования и соответствует международной практике соглашений о развитии сообществ, где обязательным элементом признаются представительство сообщества, механизм разрешения споров и регулярная публичная отчетность [2, 3].

Третий аспект — оценочный. В настоящее время эффективность соглашений измеряется преимущественно освоенной суммой, что не позволяет сопоставлять территории и годы. Предложенная система из пяти критериев дает сопоставимую шкалу и может использоваться контрольно-счетными органами муниципальных образований при проведении аудита эффективности: она опирается на документы, уже формируемые сторонами, и не требует дополнительных обследований, за исключением опроса жителей по критерию участия сообщества. Такая процедурная составляющая согласуется с выводами исследований социальной лицензии, где качество участия и справедливость процедуры влияют на доверие сильнее объема выплат [1, 4].

Ограничения исследования связаны с закрытостью полных текстов соглашений: расчет опирается на публично раскрытые суммы и укрупненные оценки собственных доходов бюджетов, а коэффициенты исполнения приняты экспертно. Развитием работы должны стать сплошной анализ соглашений, действующих в горнопромышленных муниципальных образованиях Магаданской области, с получением фактических данных от администраций и расчет интегрального индекса в динамике за пять лет.

Выводы

1. Соглашение о социально-экономическом партнерстве является основным механизмом возврата части эффекта от недропользования на территорию присутствия, поскольку федеральное законодательство не устанавливает универсальных социальных обязательств недропользователя перед муниципальным образованием, а региональные модели такого регулирования сформированы лишь в отдельных субъектах Российской Федерации.

2. Предложена типология из шести групп обязательств, различающихся формой закрепления и горизонтом эффекта; к капиталобразующим отнесены инфраструктурные, кадровые обязательства и поддержка коренных малочисленных народов Севера, сохраняющие эффект после прекращения финансирования.

3. Для трех типов горнопромышленных муниципалитетов с совокупным населением 11,8 тыс. человек и объемом обязательств 166,5 млн руб. в год удельный объем составляет от 4,6 до 20,8 тыс. руб. на жителя, а бюджетная значимость — от 7,7 до 32,9 % собственных доходов местного бюджета, что делает соглашение сопоставимым с бюджетом развития муниципального образования.

4. Интегральный индекс эффективности, рассчитанный по пяти критериям с весами 0,25; 0,20; 0,20; 0,20 и 0,15, принимает значения 0,54–0,76 доли ед.; разрыв в 1,4

раза при шестикратной разнице объемов финансирования показывает, что результативность определяется структурой обязательств и участием жителей в отборе объектов, а не суммой соглашений.

5. Для повышения эффективности соглашений целесообразно включение муниципального образования в состав сторон, закрепление адресного перечня объектов с проектной документацией, установление доли капиталообразующих обязательств не ниже 0,6 и обязательная публикация годового отчета об исполнении, что создает основу для муниципального аудита эффективности таких соглашений.

Библиографический список

1. Рябова Л.А., Дидык В.В. Социальная лицензия на деятельность ресурсодобывающих компаний как новый инструмент муниципального развития // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2015. - N 3. - С. 61-82. - DOI: 10.17323/1999-5431-2015-0-3-61-82.
2. Mining Community Development Agreements: Source Book. - Washington, DC: The World Bank, 2012. - URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/522211468329663554/pdf/712990WP0minin00Box370065B00PUBLIC0.pdf>.
3. Community Development Agreement Model Regulations and Example Guidelines. - Washington, DC: The World Bank, 2010. - URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/278161468009022969/pdf/614820WP0P11781nal0Report0June02010.pdf>.
4. Moffat K., Zhang A. The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining // Resources Policy. - 2014. - Vol. 39. - P. 61-70. - DOI: 10.1016/j.resourpol.2013.11.003.
5. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах». Статья 12. Содержание лицензии на пользование недрами. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/eca8463df19a2dda04995f2d88f97af8933f8832/.
6. Закон Республики Саха (Якутия) от 03.07.2018 2043-З N 1645-V «Об ответственном недропользовании на территории Республики Саха (Якутия)». - URL: <https://docs.cntd.ru/document/550148702>.
7. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.08.2021 N 297 «Об утверждении порядка заключения соглашений о сотрудничестве в сфере социально-экономического развития между Правительством Республики Саха (Якутия) и недропользователями». - URL: <https://docs.cntd.ru/document/574875898>.

8. Ширяева И. Горная отрасль Колымы: про золото, налоги и социальную ответственность / NEDRADV. - URL: https://nedradv.ru/nedradv/ru/page_industry?obj=afe40e961c5cad0c084576a303005f4e.

9. Волгин Д. «Полиметалл» направит 20 млн рублей на реализацию социально значимых проектов в Певеке // Крайний Север. - URL: https://ks87.ru/articles/chukotka/news_15425/.

10. «Сусуманзолото» вложит 500 млн рублей в инфраструктуру Магаданской области / Интерфакс. - 2021. - URL: <https://www.interfax.ru/business/785225>.

11. Правительство Магаданской области и компания «Полиметалл» оценили ход реализации программы «500/500» / Золото и технологии. - URL: https://zolteh.ru/news/pravitelstvo_magadanskoy_oblasti_i_kompaniya_polimetall_otsenili_khod_realizatsii_programmy_500_500/.

12. Численность населения Магаданской области по муниципальным образованиям на 1 января 2025 года / Магаданстат. - URL: https://magadangorod.ru/common/upload/1/editor/file/CHislennost_naseleniya_Magadanskoy_oblasti_po_munitsipalnym_obrazovaniyam_na_1_yanvary_2025_goda.pdf.