УДК 620.9

Е.А.АГАФОНЦЕВ, *магистрант, eagafoncev@yandex.ru*
Л.С.СИНЬКОВ, *канд. техн. наук, доцент, lsinkov@spmi.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

E.A.AGAFONCEV, *under-graduate student, eagafoncev@yandex.ru*
L.S.SINKOV, *PhD in eng. sc., associate professor, lsinkov@spmi.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИКВИДАЦИОННЫХ И ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ ПРИ ПРОМЫШЛЕННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НЕДР

Описано современное состояние проблемы финансирования работ по ликвидации месторождений полезных ископаемых в России. Проанализированы положения законодательного регулирования данного вопроса. Приведена характеристика зарубежного опыта по предоставлению финансового обеспечения ликвидационных и восстановительных работ. Описаны основные применяемые инструменты финансового обеспечения. Определены проблемы внедрения финансового обеспечения в отношения недропользования в России, а также предложены пути их решения.

***Ключевые слова*:** ликвидация месторождений полезных ископаемых, восстановительные работы, финансовое обеспечение, инструменты финансового обеспечения.

FOREIGN EXPERIENCE IN PROVIDING FINANCIAL ASSURANCE FOR MINE CLOSURE AND RECLAMATION IN THE INDUSTRIAL USE OF SUBSOIL

The article describes the current situation of the problem of financial provision for mine closure and reclamation in Russia, as well as conditions of the Russian legislation about this question. The characteristic of international experience in providing financial assurance for the liquidation and rehabilitation operations is presented. The basic used instruments of financial assurance are described. The problems concerned with the implementation of the financial assurance in Russia are determined, as well as the solutions of them are offered.

***Key words*:** mine closure, reclamation, financial assurance, financial assurance instruments.

В настоящее время большинство хозяйствующих субъектов декларирует задачу снижения негативного влияния на окружающую среду как одну из важнейших частей собственных стратегий развития. Тем не менее никакого прогресса в области снижения техногенной нагрузки на компоненты природной среды в масштабе страны не отмечается.

Существенную роль в ухудшении экологической обстановки играют горнодобывающие компании, которые, извлекая полезные ископаемые из недр, фактически нарушают местные экосистемы. При этом на значительных территориях воздействия горных предприятий практически полностью уничтожается растительный и животный мир, возникают последствия, которые напрямую создают опасность для жизни людей. Так, например, в г.Прокопьевске Кемеровской области влияние заброшенных выработок на поверхность привело к угрозе обрушения 3600 жилых домов, в которых проживают более 4000 семей. Чтобы переселить людей, находящихся в зоне риска, требуется финансирование объемом 8 млрд руб. Еще одним примером угрозы экологической катастрофы вследствие некачественного проведения ликвидационных работ является ситуация в Ростовской области. Затопление шахт Восточного Донбасса привело к комплексному нарушению экологической обстановки: ухудшению качества водных, земельных и воздушных ресурсов. Откачка воды из опасных шахт обходится ежегодно в 125 млн руб.

Анализ вопросов законодательного регулирования финансирования ликвидационных работ в Российской Федерации показал, что соответствующие обязанности полностью возложены на недропользователей [1]. Исключение составляют компании, работающие на условиях соглашений о разделе продукции, которыми предусматривается формирование ликвидационного фонда, в наполнении которого участвует и государство [2].

Большое количество заброшенных месторождений и связанные с этим негативные экологические последствия свидетельствуют о том, что во многих случаях недропользователи не выполняют условия лицензионных соглашений и не занимаются проведением ликвидационных работ или выполняют их частично.

Следует признать, что действующий подход к проблеме ликвидационных и восстановительных работ оказался неэффективным и необходимо срочно направить усилия на поиск решения проблемы обеспечения финансирования и выполнения данных работ. В качестве первоочередной меры, безусловно, необходимо изучать имеющийся зарубежный опыт.

Вопросами финансирования ликвидационных и восстановительных работ на месторождениях полезных ископаемых занимается целый ряд международных организаций. Одной из них является Международный совет по горному делу и металлам, по заказу которого в 1998 и 2005 гг. были подготовлены доклады об использовании финансового обеспечения данных работ в Австралии, Ботсване, Гане, Гвинее, Индии, Канаде, США, Чили, Швеции, ЮАР. Разработкой указаний по внедрению финансового поручительства за ликвидацию горных предприятий занимается Всемирный банк.

Обобщая информацию международных исследований, можно прийти к выводу, что основным и наиболее распространенным способом изыскания средств на ликвидацию горных выработок и восстановительные работы является механизм финансового обеспечения, или финансовых гарантий.

Суть данного подхода состоит в том, что для получения права на добычу полезных ископаемых недропользователи должны предоставить государству гарантии того, что, если предприятие окажется не в состоянии обеспечить финансирование ликвидационных и восстановительных работ, средства будут получены из другого источника в сумме запланированных затрат на их проведение. Наличие финансового обеспечения является необходимым условием одобрения проекта разработки месторождения полезных ископаемых.

Среди применяемых инструментов финансового обеспечения наиболее широко используемыми являются аккредитив и другие формы банковских гарантий [3]. Кроме того, используются такие инструменты, как траст-фонд, депозит (или вклад) наличными, залог активов, страхование, гарантии материнской компании и т.д. (см. таблицу).

Характеристика инструментов финансового обеспечения

Вид инструмента	Краткое описание	Преимущества	Недостатки
Гарантия третьей стороны	Обязательство третьей стороны (банк, страховая организация) по предоставлению необходимых средств для проведения восстановительных работ в случае, если недропользователь окажется неспособен	Относительно недорогой инструмент (1-1,5 % от необходимой суммы гарантии) Полностью обеспечивается финансовыми институтами (средства могут быть доступны по требованию) Прозрачный и конкретный в использовании, не может быть расторгнут в одностороннем порядке эмитентом, можно адаптировать под меняющиеся условия	Предоставление гарантии часто обуславливает снижение оборотного капитала у гаранта, ведущее к сокращению средств для осуществления им своей хозяйственной деятельности
Аккредитив	Является формой гарантии, предоставляемой третьей стороной, как правило, сроком на 1 год, может быть продлен после проверки запрашивающей стороны. В случае непродления государство, как бенефициар, получает уведомление и может потребовать получение полной стоимости	Относительно недорогой инструмент для компании	Может быть отозван в одностороннем порядке эмитентом по окончании срока предоставления гарантии Может негативно сказаться на возможности получения компанией кредитов в будущем
Трастовый фонд	Выделенные средства передаются третьей стороне (доверительному управляющему) в управление в соответствии с определенной инвестиционной политикой Средства фонда используются для покрытия издержек по выводу месторождения из эксплуатации путем отчислений по определенной схеме	Государство и общественность могут следить за фондом, в котором размещены средства Излишки средств после финансирования восстановительных мероприятий переходят недропользователю	Необходим определенный период времени для создания фонда Административные требования могут быть обременительными
Депозит наличными	Вклад вносится непосредственно государству Данный инструмент обычно применяется только для мелких проектов	Государство имеет непосредственный контроль над средствами, может немедленно их использовать в случае необходимости Денежные средства возвращаются недропользователю после завершения восстановительных работ	Предоставление денег является финансовым препятствием с изъятием средств и потерей дохода в виде процентов В случае признания недропользователя банкротом данный депозит может быть квалифицирован как имущество компании для исполнения обязательств перед кредиторами Государство должно обеспечить систему использования средств по назначению
Страхование	Специальный вид страхования экологической ответственности недропользователей	Низкие издержки и для мелких компаний Не происходит изолирование капитала компании Относительно недорогой инструмент	Очень мало продуктов страхования на рынке Финансирование необходимо в тот момент, когда оператор прекращает деятельность и не способен платить страховую премию
«Мягкие варианты»	Рейтинг финансовой устойчивости (оценивается уровень инвестиционных возможностей компании); степень финансовой независимости компании; анализ финансовых показателей (анализ финансовой отчетности); гарантии материнской компании; залог имущества компании	Не обуславливают прямых издержек компании, или дешевые в привлечении	Не гарантирует такой же уровень безопасности, как «жесткие» формы обеспечения

Несмотря на различия в используемых способах предоставления финансовых гарантий, стоимость каждого из них рассчитывается исходя из суммы затрат на проведение ликвидационных и восстановительных работ. Вопрос определения величины необходимого финансирования заслуживает особого внимания, так как с ним связаны три основные проблемы, которые, безусловно, возникнут при внедрении механизма финансового обеспечения в любой стране [4].

Во-первых, отсутствие ясности того, что является приемлемым результатом проведения восстановительных мероприятий, может повлиять на объем необходимого финансирования, а также на появление непредвиденных затрат, в особенности на месторождениях с долгим сроком эксплуатации. С другой стороны, компаниям необходимо четко знать, что, выполнив определенные обязательства, они будут освобождены от ответственности по дальнейшему поддержанию стабильной экологической ситуации на территории их бывшего присутствия.

Во-вторых, при определении стоимости восстановительных работ может применяться широкое разнообразие методов, что обуславливает различные результаты. Так, применение излишне осторожных методов может привести к завышению объемов требуемого финансирования, что напрямую сказывается на затратах компаний.

Третьей проблемой является предъявление государством неадекватных требований к уровню финансового обеспечения. В целях достижения высокого уровня уверенности, что последствия горных работ будут устранены, государственными органами необоснованно могут применяться одинаковые требования к компаниям с разным экономическим состоянием, опытом и уровнем вовлеченности в природоохранную деятельность.

С учетом главного принципа требования финансового обеспечения, подразумевающего приемлемую защиту окружающей среды при минимальных экономических издержках, в качестве рекомендаций по решению описанных проблем в литературе обозначены следующие [5]:

1) на территории отработанных месторождений экосистемы должны быть восстановлены до жизнеспособного самоподдерживающего устойчивого состояния, совместимого со здоровой окружающей средой и деятельностью человека;

2) методы расчета затрат должны быть последовательны и прозрачны, основываться на обоснованных оценках фактических расходов с учетом местных условий и структуры затрат;

3) государство должно проводить политику требования такого уровня финансового обеспечения, который бы обеспечивал надлежащую защиту окружающей среды без необоснованно завышенных финансовых барьеров для недропользователей.

Оценивая возможность применения и эффекты от внедрения финансовых гарантий в России, необходимо начать с предлагаемых решений обозначенных проблем. В качестве решения первой проблемы можно использовать существующие инструкции по ликвидации горных предприятий. Примером может служить «Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с пользованием недрами» (Постановление Госгортехнадзора РФ от 02.06.1999 г. № 33). Проблему адекватного подсчета затрат предлагается решать следующим образом: по мере приближения момента проведения ликвидационных работ для определения их стоимости следует использовать более детальные методы подсчета. Решение третьей проблемы видится в индивидуальном подходе к оценке каждого проекта с учетом экономического состояния недропользователя и его репутации в отношении природоохранной деятельности.

Анализ таблицы с инструментами финансового обеспечения показывает, что внедрение данного механизма будет способствовать возникновению новых взаимоотношений в недропользовании. Необходимость предоставления финансовых гарантий станет причиной вовлечения финансовых институтов в отношения горных компаний и государства. Главными участниками со стороны финансового рынка станут кредитные

(банки) и страховые организации. Это позволит надеяться на повышение уровня ответственности среди горно-добывающих компаний за соблюдением своих экологических обязательств, так как в противном случае они понесут существенные издержки. Данные расходы будут обусловлены повышением платы за предоставление гарантий со стороны финансовых институтов, которые в большей степени дорожат своей репутацией.

Таким образом, внедрение механизма финансового обеспечения в России поможет решить проблему финансирования работ по ликвидации месторождений. Кроме того, вовлечение банковских структур и страховых организаций в отношения недропользования послужит стимулом для развития отечественного финансового рынка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-1 (ред. 30.12.2012) // Российская газета. 15.03.1995. № 52.

2. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Российская газета. 11.01.1996. № 5.

3. Financial assurance for mine closure and reclamation // Report – International council «On Mining and Metals», February, 2005.

4. Financial Surety. Guidelines for the Implementation of financial surety for mine closure – World Bank, June, 2009.

5. Guidance Paper: Financial Assurance for Mine Closure and Reclamation // International council «On Mining and Metals», March, 2006.

REFERENCES

1. The law of Russian Federation «About the subsoil» from 21.02.1992. N 2395-1 (red. 30.12.2012 // The Russian newspaper. 15.03.1995. N 52.

2. The federal law of Russian Federation «About production sharing agreements» from 30.12.1995. № 225-ФЗ (red. 19.07.2011) // The Russian newspaper. 11.01.1996. N 5.

3. Financial assurance for mine closure and reclamation // Report – International council «On Mining and Metals», February, 2005.

4. Financial Surety. Guidelines for the Implementation of financial surety for mine closure – World Bank, June, 2009.

5. Guidance Paper: Financial Assurance for Mine Closure and Reclamation // International council «On Mining and Metals», March, 2006.