УДК 351.823.3

А.А.ФЕДЧЕНКО
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНЫХ РАБОТ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Россия обладает огромной минерально-сырьевой базой: высоко оцениваются разведанные запасы и прогнозные ресурсы нефти, газа, угля, золота, алмазов и других полезных ископаемых. В последние 15 лет произошло резкое сокращение объемов геологических исследований и поисково-разведочных работ, в основном, из-за недостаточного финансирования. В результате в течение длительного времени прирост запасов по многим видам минерального сырья не достигает уровня добычи.

Рассмотрены источники финансирования геологоразведки в России и зарубежных странах, возможные меры государственной поддержки для привлечения инвестиций в геологоразведку (правовое регулирование, налогообложение и организация работ).

Russia has a large mineral resource base. Proven reserves and resources are estimated very high. There was a drastic reduction of geological investigations and explorations in last 15 years. The main reason of this was a lack of investments. Production volumes of many minerals have not been renewed with researches and exploration for a long time. In this article the sources of investment, measures of state support including legislative, tax policy are under consideration. It will help to develop a mechanism inciting companies investment activity for prospecting and exploration of mineral deposits.

К началу XXI в. в России была создана мощная минерально-сырьевая база (МСБ). В недрах России сосредоточены 30 % мировых запасов природного газа, 50 % алмазов, 25 % запасов никеля, 17 % олова, почти 10 % запасов нефти.

Россия занимает лидирующие позиции и в сфере добычи основных видов полезных ископаемых, как для внутреннего потребления, так и для реализации на мировых рынках. В 2007 г. объем производства продукции на предприятиях минерально-сырьевого комплекса (МСК) превысит 350 млрд долларов (основная часть которой приходится на топливно-энергетическое сырье). Значительная часть добытой нефти, природного газа, угля экспортируется. Доля топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в экспортных доходах страны в 2006 г. составила 69,2 %.

После перехода экономики страны к рыночным условиям и принятия закона «О недрах» в сфере недропользования, в том числе в организации процесса воспроизводства МСБ и в финансировании геологоразведочных работ (ГРР), произошли существенные изменения, возник ряд проблем, из которых крупнейшей является неполная компенсация добычи приростом разведанных запасов полезных ископаемых.

Согласно закону «О недрах» в сфере государственного финансирования были оставлены только региональные геологические исследования, а работы по воспроизводству МСБ (поиски, оценка и разведка) должны были осуществлять недропользователи. Фактически с 1991 по 1993 г. произошло резкое снижение финансирования ГРР (рис.1), лавинообразное уменьшение объемов поисково-разведочного бурения (рис.2) и, как следствие, падение объемов воспроизводства важнейших видов минерального сырья (рис.3). Начиная с 1993 г., ситуация с финансированием ГРР стабилизировалась, прежде всего за счет действия механизма обязательных отчислений горно-

добывающей промышленности в Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Средства из этого фонда расходовались как на проведение региональных геологических исследований, так и частично на ГРР, выполняемые самими горно-добывающими компаниями.

Объем финансирования ГРР на уровне 45-54 млрд руб. в 1993-1999 гг. на все виды полезных ископаемых был явно недостаточен, что привело к значительному разрыву между объемами добычи и прироста большинства видов минерального сырья (прежде всего нефти и газа). В последние два года перед отменой отчислений на воспроизводство МСБ (2000-2001) общие суммы затрат на ГРР возросли до 85-75 млрд руб., но с их отменой сократились в 2003 г. до 52 млрд руб. По расчетам ученых СО РАН [3], в 2003 г. при относительно невысокой цене нефти на мировых рынках (26 долларов за баррель) вертикально-интегрированные нефтяные компании России получили от экспорта нефти, нефтепродуктов и реализации их на внутреннем рынке доход, обеспечивающий норму прибыли 12,5 % и кроме нее еще сверхприбыль на сумму 8 млрд долларов. В то же время суммарные затраты на ГРР этих компаний в 2003 г. составили 1,1 млрд долларов, что недостаточно для возмещения объемов добытой нефти разведанными запасами.

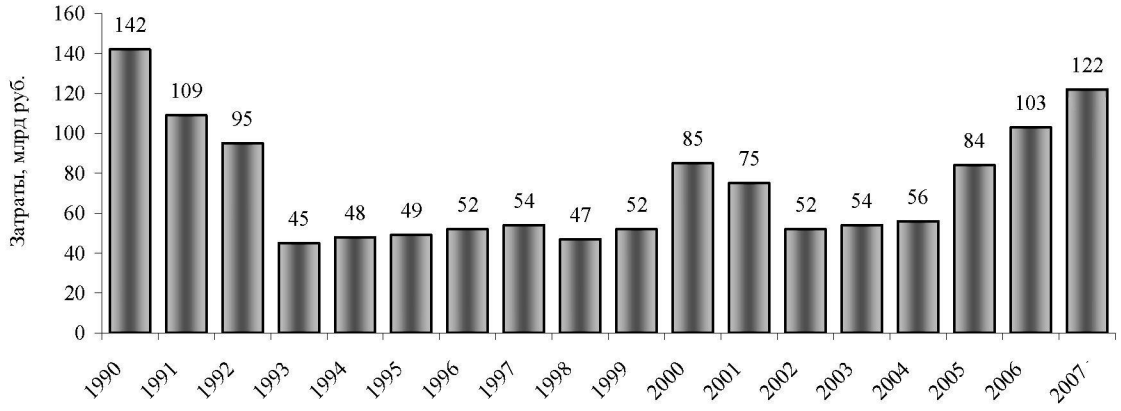


Рис.1. Затраты на геологическое изучение недр и ГРР в РФ в 1990-2007 гг. [4]

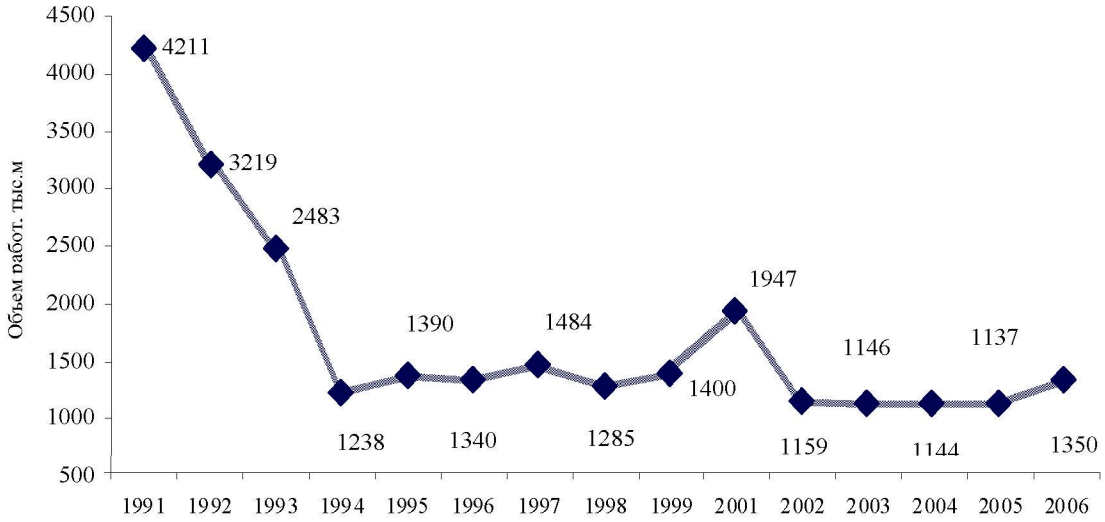


Рис.2. Глубокое бурение на нефть и газ параметрических, поисковых и разведочных скважин в РФ в 1991-2006 гг. [5]

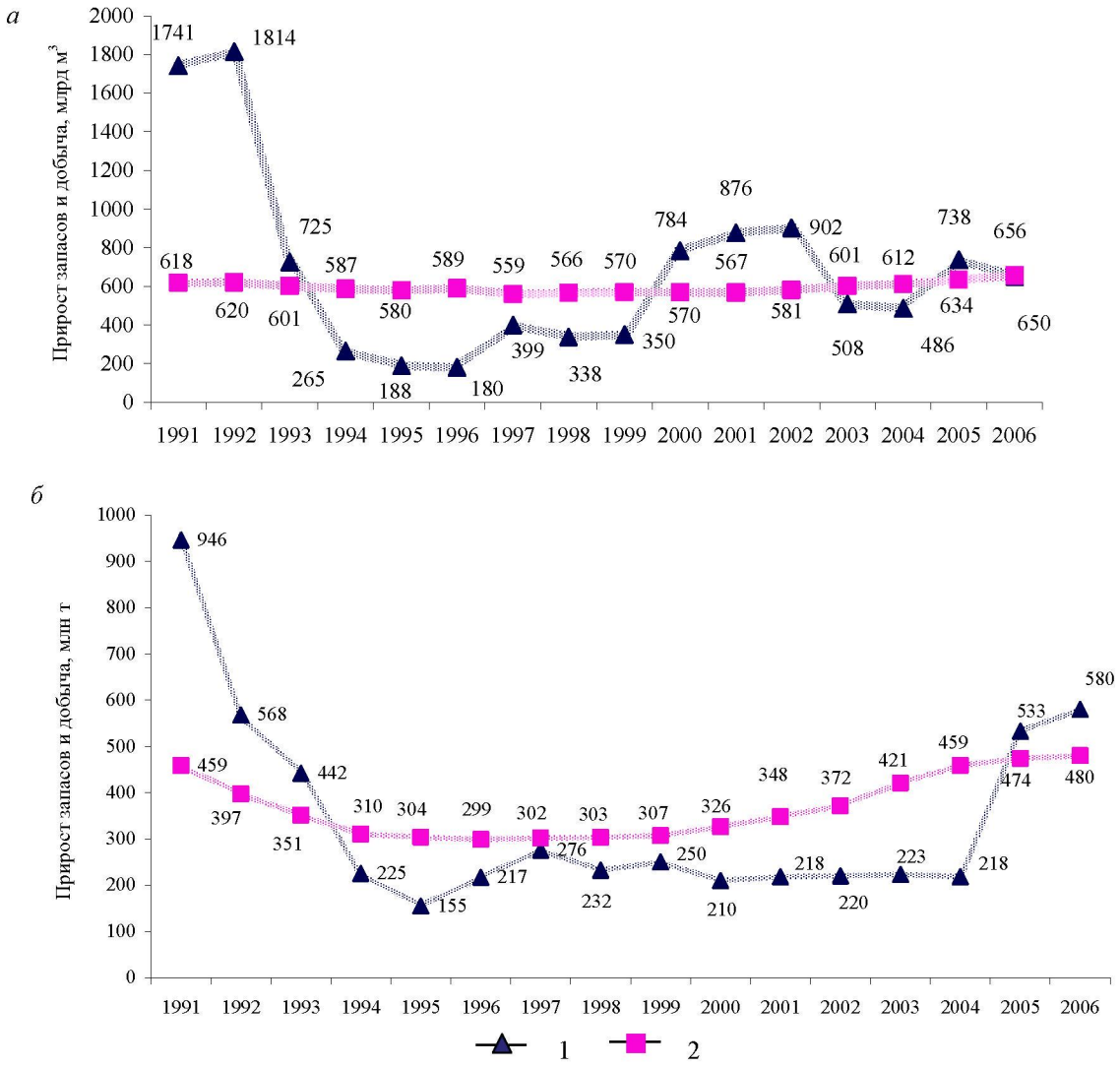


Рис.3. Соотношение прироста запасов (1) и добычи (2) газа (*а*) и нефти (*б*) в РФ в 1991-2006 гг. [5]

Недофинансирование ГРР было связано с недостатками в сформированной системе государственного регулирования процессов воспроизводства МСБ. Наиболее существенным из них является отсутствие системы эффективной поддержки геолого-разведочного производства, стимулирующей инвестиции в эту отрасль.

С 2005 г. заметен значительный рост финансирования ГРР в стране. За счет всех источников на эти цели было израсходовано в 2005 г. 84,16 млрд руб., в 2006 г. 103,7 млрд руб., что на 85,2 % больше, чем в 2004 г. Особенно значительным (более чем в 3 раза) был рост затрат из федерального бюджета. Был превышен расчетный уровень финансирования, заложенный на 2006 г. в «Долгосрочной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства сырья», утвержденной Министерством природных ресурсов РФ 08.06.05, согласно которой расходы федерального бюджета должны были составить 8,16 млрд руб. (рис.4).

План на 2007 г. предусматривал расходы федерального бюджета на ГРР в сумме 19,8 млрд руб., суммарное финансирование из всех источников более 122 млрд руб. Основной причиной значительного увеличения затрат на ГРР в последние годы стало увеличение федеральных доходов и доходов недропользователей, связанное с повышением цен на углеводородное сырье, благородные и цветные металлы.

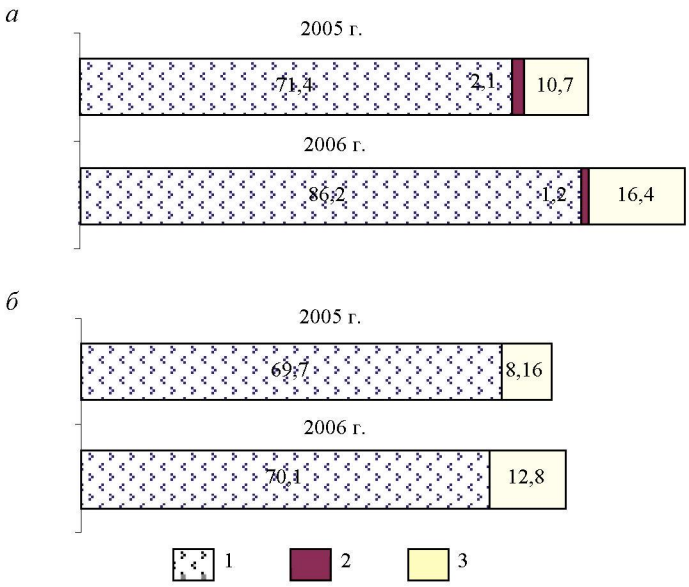


Рис.4. Финансирование ГРР в 2005-2006 гг., млрд руб.: *а* – фактическое; *б* – заложенное в «Долгосрочной программе…»

1, 2 и 3 – за счет соответственно недропользователей, бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета

Основной целью «Долгосрочной программы…» является обеспечение устойчивого развития экономики страны за счет сбалансированного воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы. При достижении этой цели предполагается, что будет обеспечено простое воспроизводство полезных ископаемых, т.е. уровень прироста запасов сравняется с объемами добычи, будут удовлетворены потребности базовых отраслей в минеральном сырье с учетом ожидаемого экономического роста, а также увеличены валютные поступления за счет экспорта. С учетом этих факторов был составлен баланс потребления и воспроизводства 37 видов минерального сырья в срок до 2025 г. Из двух вариантов финансирования программы («инерционного» и «перспективного») был выбран последний, как обеспечивающий достижение поставленных целей. По этому варианту предполагалось до 2010 г. довести ежегодное финансирование ГРР из федерального бюджета до 16,5 млрд руб., а всего за 15 лет действия программы общая сумма затрат на ГРР должна составить 255 млрд руб. Но уже в 2005 г. более чем на 30 % был превышен уровень финансирования, заложенный в программе на этот год, а в 2006 г. затраты федеральных средств достигли 16,5 млрд руб., т.е. почти на 4 млрд руб. больше, чем предполагалось. Такое значительное увеличение расходов государства на ГРР было поддержано недропользователями, которые увеличили финансирование с 49 млрд руб. в 2004 г. до 86,1 млрд руб. в 2006 г.

Рост объемов финансирования позволил нарастить физические объемы работ, прежде всего параметрическое, поисково-разведочное бурение на нефть и газ, бурение скважин на твердые полезные ископаемые (рис.5, 6).

В результате значительного увеличения финансирования ГРР за счет всех источников два года подряд (2005 и 2006 г.) прирост запасов нефти и газа превышал годовой уровень их добычи (рис.7). В 2006 г. локализованы прогнозные ресурсы углеводородов в объеме 6,4 млрд т у.т. К лицензированию подготовлены участки недр площадью 395 тыс.км^2. Недропользователи открыли 37 новых месторождений нефти и газа [5].

По твердым полезным ископаемым приросты запасов превысили добычу по углю в 4,5 раза, по меди в 3 раза, по вольфраму, титану и цирконию в 5 раз, по золоту и серебру более чем в 8 раз [1]. Следует отме-

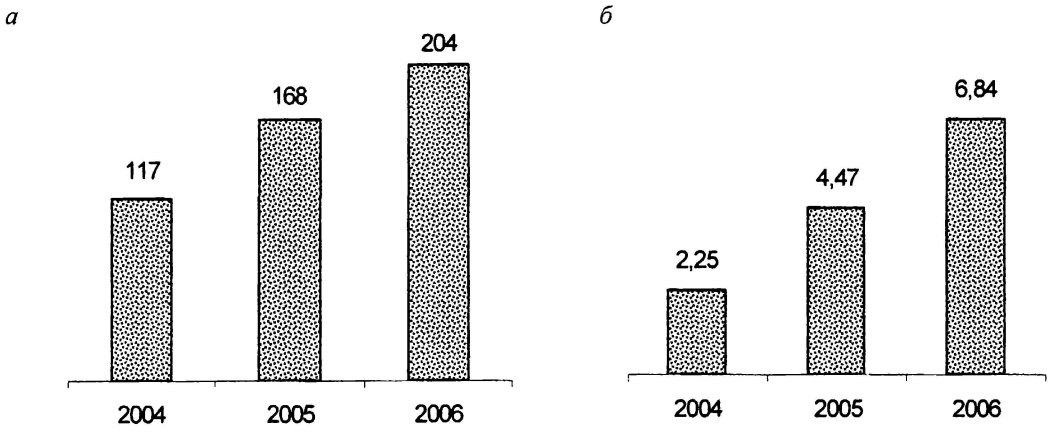


Рис.5. Число объектов (*а*) и объемы финансирования (*б*) геологического изучения недр на углеводородное сырье за счет средств федерального бюджета в 2004-2006 гг., млрд руб. [5]

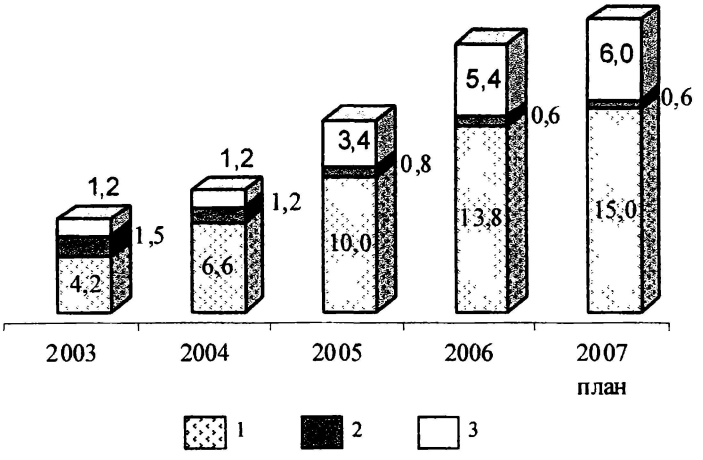


Рис.6. Динамика финансирования ГРР на твердые полезные ископаемые в 2003-2007 гг. [1], млрд руб. Усл. обозначения см. на рис.4

му, титану и цирконию в 5 раз, по золоту и серебру более чем в 8 раз [1]. Следует отметить, что в основном приросты запасов получены не на новых объектах, а за счет доизучения и переоценки ранее известных.

В октябре 2007 г. Министерство природных ресурсов подготовило и внесло на рассмотрение Правительства РФ новую программу по воспроизводству минерально-сырьевой базы, предусматривающую удвоение объемов финансирования ГРР (с 255 до 540 млрд руб.) до 2020 г. Такое увеличение бюджета, по мнению авторов программы, позволит решить ряд вопросов, выявленных в ходе реализации программы в 2005-2006 гг. Среди проблем неполная компенсация добычи приростом запасов по некоторым видам минерального сырья (уран, марганец), обеспечение загрузки нефтью трубопровода Восточная Сибирь Тихий океан, увеличение количества объектов, подготовленных для оценки и разведки. Реализация программы позволит увеличить ценность недр России на 225 трлн руб., добиться роста эффективности привлеченных внебюджетных источников в геологоразведку, увеличить доходы бюджета от налога на добычу полезных ископаемых и других поступлений на 35-40 %, создать 250-300 тыс. новых рабочих мест и новые промышленные центры.

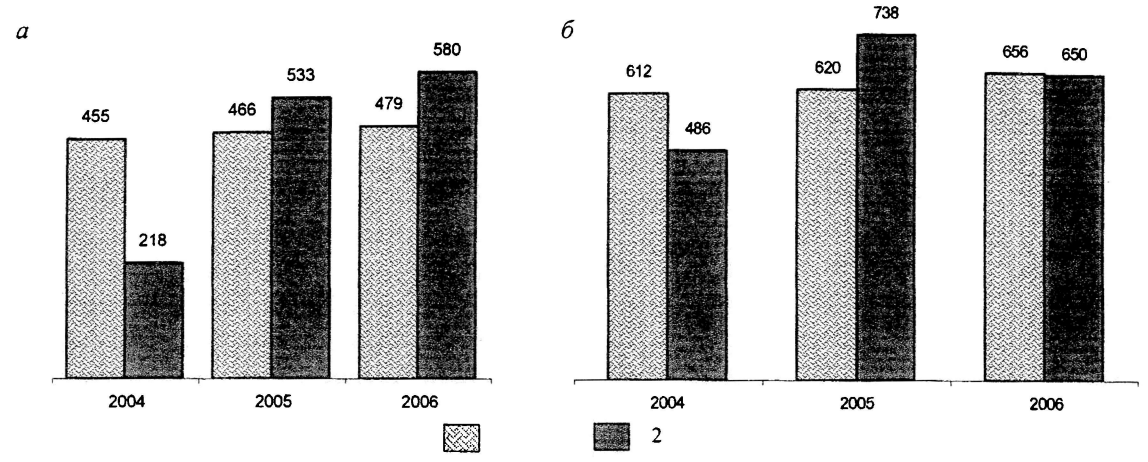


Рис.7. Прирост запасов (1) и добыча (2) нефти (*а*) и природного газа (*б*) в РФ в 2004-2006 гг., млн т и млрд $м^3$ соответственно[5]

Важнейшая задача, от решения которой зависит воспроизводство МСБ, устойчивое финансирование ГРР на всех стадиях. Возможны несколько путей ее решения. Первый из них состоит в увеличении финансирования ГРР из федерального бюджета. В этом случае основную часть расходов на работы ранних стадий (прогнозно-поисковые и поисковые), задача которых обнаружить новые перспективные объекты и подготовить их для последующих стадий оценки и разведки, финансируется государством. Федеральный бюджет в этом случае должен принимать на себя инвестиционные риски ранних стадий ГРР и объемы финансирования должны постоянно расти. В 2005 г. значительная часть поисковых работ (70 %) финансировалась из средств федерального бюджета [2]. В плане ГРР на твердые полезные ископаемые (прежде всего, на благородные и цветные металлы и уран) на 2007 г. за счет федерального бюджета из 6 млрд руб. на поисковые работы будет затрачено 70,1 % средств).

Возможен и другой путь создания «поискового задела» и развития ГРР ранних стадий. В целях дальнейшего развития минерально-сырьевой базы и оптимизации использования огромного минерально-сырьевого потенциала России можно предложить внедрить в отечественную практику некоторые механизмы, которые давно применяются и хорошо себя зарекомендовали в странах с развитой горнодобывающей промышленностью.

В Канаде, Австралии и других странах с 80-х гг. XX в. активно развивается особый сектор геолого-разведочного бизнеса – юниорные компании (junior companies), которые специализируются лишь на поисках и оценке новых месторождений. Например, из 147 месторождений золота, открытых в Австралии с 1964 по 2004 г., 96 (65 %) приходится на юниорные компании. В Канаде в 2004 г. работало 547 юниорных компаний, которые выполнили ГРР на твердые полезные ископаемые на сумму 488,3 млн долларов. В то же время 114 крупных горно-добывающих компаний выполнили в Канаде ГРР на сумму 490,9 млн долларов. Поскольку юниорные компании не предполагают вести разведку, а затем добычу на открытых ими месторождениях, их единственным серьезным активом является право пользования недрами, в том числе гарантии прав на дальнейшую разработку. При положительных результатах поисков право пользования участком недр может быть продано заинтересованному инвестору и тем многократно окупить вложенные в ГРР средства. Финансирование геолого-разведочных компаний в других странах осуществляется за счет средств учредителей (владельцев), через рынок частного акционерного капитала (инвестиционные фонды, объединения рискового капитала) или через фондовые биржи венчурного капитала (например, Toronto Venture Exchange).

после проведения ГРР и получения положительного результата, напрямую продать право проведения работ последующих стадий другому недропользователю. Кроме того, необходимо привлечь активно развивающиеся российские венчурные инвестиционные фонды к инвестированию геологоразведочных проектов, особенно на ранних стадиях. В 2006 г. в России действовало 98 фондов прямого и венчурного финансирования, но геолого-разведочные проекты ими не финансировались.

К экономическим мерам стимулирования геолого-разведочных работ и привлечения инвестиций в этот сектор можно отнести применение особого налогового режима. Налогообложение при проведении ГРР должно учитывать их чисто затратный характер (от начала поисковых работ до начала реализации добытого минерального сырья и получения прибыли проходят многие годы) и вероятность получения отрицательного результата на всех стадиях работ. Поэтому режим налогообложения компаний, проводящих ГРР, должен отличаться от обычного.

В мировой практике налогообложения недропользования для стимулирования ГРР широко применяются различные скидки и льготы. Наиболее распространены следующие:

• скидка на истощение недр, стимулирующая проведение ГРР крупными горнодобывающими компаниями. Затраты на ГРР и восполнение погашенных запасов выделяют из прибыли таких компаний в форме регламентированной ее доли, не облагаемой налогом на прибыль. Так, применение в Канаде, США и Австралии дополнительной скидки на подоходный налог, распространявшийся только на ГРР привели к резкому увеличению их объемов и суммарному росту добычи золота в этих странах с 97,8 т в 1980 г. до 705,4 т в 1990 г.;

• дифференциация и снижение налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических (содержание полезных компонентов, степень выработанности запасов и др.) и географо-экономических факторов, что увеличивает финансовые возможности компаний для проведения ГРР;

• отмена ряда налогов на определенный период, например беспошлинный импорт геолого-разведочного оборудования, освобождение геолого-разведочных компаний от налога на добавленную стоимость и др.;

• применение механизма «переводящих акций» (flow-through shares), способствующего притоку частных инвестиций в геологоразведку и соответственно увеличение объемов ГРР и открытий месторождений. Суть этого механизма заключается в том, что покупатель акций геолого-разведочных компаний оформляет свои расходы на покупку акций как затраты на ГРР и получает возможность использовать скидки при уплате подоходного налога, полученного в других сферах деятельности;

• дополнительные налоговые льготы для компаний, выполняющих за свой счет ГРР ранних стадий в малообжитых, удаленных районах: налоговые «каникулы», перенос убытков на последующие периоды, снижение налога на добавленную стоимость и др. Льготный налоговый режим необходим в тех дотационных регионах, где уже сейчас выявленный минерально-сырьевой потенциал позволяет создать перспективные центры экономического роста на основе реализации социально и экономически эффективных проектов по добыче нефти, газа, золота, серебра, никеля, меди и других видов полезных ископаемых;

• фиксация в лицензии на добычу полезных ископаемых, получаемых крупными компаниями, обязательств по финансированию и выполнению ГРР, воспроизводству запасов;

• преимущества для компаний, у которых прирост запасов опережает добычу, в процессе проведения конкурсов и аукционов на получение права на геологическое изучение и добычу.

Все вышеперечисленные меры по стимулированию инвестиций в геологоразведку давно применяются во многих зарубежных странах и в 90-х годах XX в. дали положительный результат и привели к значительному росту общих запасов как благородных

и цветных металлов, так и топливно-энергетического сырья. Горная промышленность успешно развивается как в странах, традиционно лидирующих в добыче минерального сырья (США, Канада, Австралия, ЮАР), так и в странах, резко нарастивших в последние 15-20 лет объемы геолого-разведочных работ и добычи (Бразилия, Китай, Аргентина, Перу, Чили, Мексика, Индонезия, ряд стран Африки).

Значительные запасы и прогнозные ресурсы полезных ископаемых являются важным источником глобальных конкурентных преимуществ России. Для того чтобы реализовать большой минерально-сырьевой потенциал и оставаться в долгосрочной перспективе крупнейшим производителем углеводородов, других видов минерального сырья, необходимо надежно обеспечить воспроизводство МСБ и добиться стабильного превышения прироста запасов над добычей. Эта же цель поставлена в «Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства МСБ России до 2020 года», и достижение ее необходимо для выполнения планов социально-экономического развития страны. Наметившаяся в 2005-2006 гг. положительная тенденция увеличения финансирования ГРР сразу же отразилась на воспроизводстве запасов многих видов минерального сырья, изменила соотношение прироста запасов и добычи, но по ряду видов минерального сырья (уран, марганец, хром и др.) проблема воспроизводства МСБ остается актуальной.

Критерий достаточности финансирования ГРР – это, прежде всего, соотношение прироста запасов и добычи. Другим показателем, который применяется в мировой практике для характеристики объемов инвестиций в геологоразведку, является отношение затрат на ГРР всех стадий к стоимости произведенной продукции. В Канаде, Австралии, США, Бразилии, ЮАР этот показатель составляет 5-8 %. По этому показателю даже достигнутый в 2006 г. в России объем финансирования ГРР за счет всех источников (103 млрд руб.) не является достаточным и должен быть увеличен в несколько раз.

Для повышения эффективности воспроизводства минерально-сырьевой базы России необходимо внести изменения в государственную систему управления недропользованием, которые будут ориентированы на поддержку компаний, занимающихся геолого-разведочным бизнесом, стимулирующие инвесторов вкладывать финансовые средства в геологоразведку. Изменений требует нормативно-правовая база, налоговый режим, организация и финансирование ГРР. При условии обеспечения стабильного финансирования и выполнения достаточных объемов геологоразведочных работ на всех стадиях изучения недр цели, указанные в «Долгосрочной государственной программе …» безусловно будут достигнуты.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бавлов В.Н.* Основные результаты геолого-разведочных работ на твердые полезные ископаемые в 2006 г. и задачи на 2007 г. / В.Н.Бавлов, Б.К.Михайлов // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2007. № 3.

2. *Егорова И.В.* Геолого-разведочные работы в России в 2005-2006 гг. / И.В.Егорова, В.Н.Войтенко // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2007. № 1.

3. *Канторович А.Э.* Горная рента в нефтяной промышленности России / А.Э.Канторович, А.Г.Коржубаев, Л.В.Эдер // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2004. № 5.

4. *Орлов В.П.* Минеральные ресурсы и геологическая служба России в годы экономических реформ (1991-1999). М.: Геоинформмарк, 1999.

5. *Садовник П.В.* Основные итоги работы Федерального агентства по недропользованию в 2006 г. и задачи на 2007 г. в части углеводородного сырья и подземных вод // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2007. № 3.