УДК 351.823.3

Е.А. СОЛОВЬЕВА, Л.А. НИКОЛАЙЧУК
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ВОСПРОИЗВОДСТВА МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ

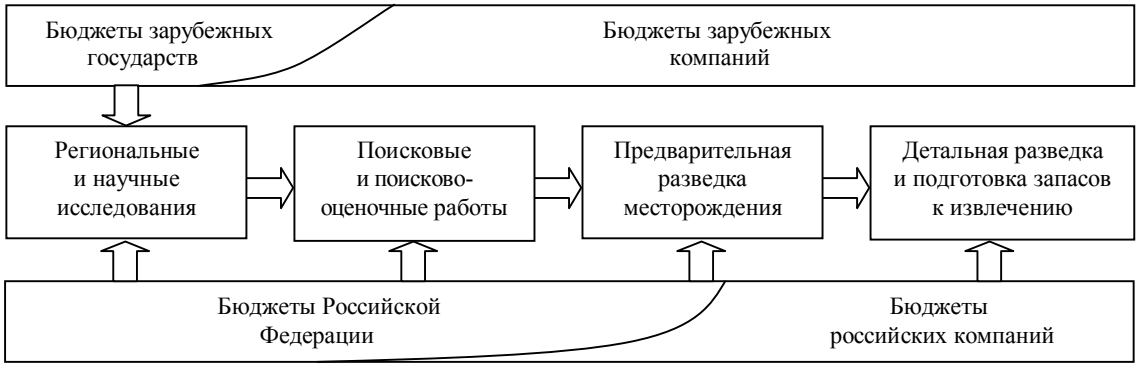
Рассмотрены основные проблемы геолого-разведочной отрасли: недостаток финансирования, несовершенство горного и налогового законодательства. Правовой основой решения поставленных проблем должно стать государственное регулирование развития и использования минерально-сырьевой базы. Предложен ряд мер, принятие которых приведет к более эффективной системе недропользования.

In the given work the basic problems of prospecting branch, such, as lack of financing, and also imperfection of mountain and tax legislations. The basic criterion of the decision of the put problems considers state regulation of development and use of a mineralno-raw-material base. A number of measures which acceptance will lead to more effective system nedropolzovanija is offered.

Минерально-сырьевая база (МСБ) Российской Федерации является одной из крупномасштабных и комплексных в мире. Долю России в мировых запасах в 2003 г. характеризуют следующие данные, %: нефть 4,7, газ 32, уголь 10,3, никель 27, железо 26 [6, с.4]. По разведанным запасам алмазов, платиноидов, золота, серебра и ряду других полезных ископаемых Россия занимает 1-3-е место в мире, является крупнейшим экспортером минерального сырья и металлов на мировой рынок и занимает ведущее место среди стран-экспортеров, оказывая существенное влияние на конъюнктуру мирового рынка. Экспорт минерального сырья и продуктов его переработки обеспечивает 65-68 % валютных поступлений в страну, что свидетельствует о сырьевом укладе ее экономики.

Общий кризис экономики России в 90-х гг. отразился и на положении отечественного минерально-сырьевого сектора. Требования рыночной экономики привели к уменьшению реального сырьевого потенциала. Воспроизводство МСБ сдерживалось существенным сокращением финансирования, в результате задания Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации на 1994-2000 гг. по приросту большинства полезных ископаемых оказались невыполненными [2, с.7]. В ходе реализации Программы был осуществлен переход от практически полного бюджетного финансирования геолого-разведочных работ (ГРР) к «многоканальной» системе финансирования за счет средств заинтересованных заказчиков. Однако привязанность финансирования ГРР к государственному бюджету сохранилась (см. рисунок), поскольку в сложившихся экономических условиях недропользователи в большинстве случаев не способны и экономически не заинтересованы в финансировании расширения производства за счет выявления новых объектов, что привело более чем к двукратному снижению затрат на ГРР.

Неудовлетворительное использование МСБ связано с немалым количеством факторов, одним из которых является стремительный износ основных фондов геолого-разведочных предприятий как в системе Министерства природных ресурсов (МПР),



Система финансирования воспроизводства МСБ [6, с.5]

так и, в особенности, на приватизированных объектах горной промышленности. Происходит массовое выбытие основных фондов, а также различной контрольно-измерительной аппаратуры и быстроизнашивающихся технических средств. В последние годы в геолого-разведочных, научно-исследовательских и конструкторских организациях резко снизилась инновационная активность из-за ограниченности финансовых средств, направляемых на разработку и внедрение эффективных технологий, низкого платежеспособного спроса на новую геолого-разведочную технику. Ежегодно снижается объем финансирования на НИОКР и техническое перевооружение.

По оценке специалистов ВСЕГЕИ МПР России и Санкт-Петербургского горного института, в геологоразведке сложилась крайне негативная ситуация с кадрами. Сокращение объемов ГРР привело к уменьшению численности работников геологической службы России более чем в 2,7 раза [7, с.130], причем, в основном, специалистов, которые представляют собой трудовой потенциал, подготовленный для работы в этой специфической отрасли. Кроме того, в геологической отрасли, в отличие от промышленности, велик удельный вес специалистов: 48 против 13 % [7, с.131].

Государство должно быть заинтересовано в активизации геофизических и геолого-разведочных работ, ликвидации дефицита отдельных видов минерального сырья, преобладании прироста запасов над объемами добычи и предотвращении исчерпания запасов. Необходима разработка новой национальной минерально-сырьевой политики при наличии жесточайшего законодательного контроля со стороны государства.

Развитие геолого-разведочной отрасли сопровождается в последнее десятилетие изменениями организационно-правовых форм геологических предприятий. Сейчас в геологической службе России более 300 предприятий, действующих в разных организационно-правовых формах. В непосредственном подчинении МПР России находится около 240 государственных геологических предприятий [7, с.78]. На долю унитарных геологических предприятий, находящихся исключительно в государственной собственности, приходится 49 % организаций отрасли [7, с.88]. Они финансируются за счет бюджетов разных уровней. Остальные предприятия (примерно 40 % геологических предприятий [7, с.89]) выполняют отраслевые заказы, в том числе и государственные. Процесс приватизации геологических предприятий продолжается. До начала рыночных реформ 90-95 % общего объема ГРР выполнялось за счет средств государственного бюджета и лишь 5-10 % – за счет хозяйственных договоров [5, с.122]. Теперь государство финансирует только работы по геологическому изучению недр для федеральных нужд.

В 2003 г. основной источник финансирования ГРР составили средства недропользователей (74 %), средства федерального бюджета – лишь 11 % от общего объема. Общий объем финансирования ГРР снизился

до уровня 2001 г. (48,1 млрд руб.). Основная часть средств федерального бюджета (65 %), как и средств бюджетов субъектов РФ (67 %), была направлена на финансирование поисковых работ [3, с.9]. Средства недропользователей были израсходованы, в основном, на проведение разведочных работ (60 %) и практически в равных долях на поисковые (15 %) и поисково-оценочные (20 %) работы.

Кроме финансовых трудностей, притоку инвестиций компаний-недропользователей в геологоразведку мешают недостатки горного и налогового законодательств. Введение с 2002 г. новой системы платного недропользования и единых ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) еще более усугубили ситуацию в минерально-сырьевом секторе, поскольку препятствуют практической реализации системы рентных платежей, которая наиболее полно учитывает геолого-экономические особенности месторождений. Необходимо вводить налоговые льготы для низкорентабельных месторождений и освобождать добывающие предприятия, занимающиеся развитием МСБ за счет собственных средств, от налогов вплоть до полной окупаемости инвестиций на освоение или реконструкцию.

Либерализация процесса воспроизводства МСБ не сопровождалась созданием для предприятий минерально-сырьевого комплекса нового экономического механизма, который компенсировал бы утраченные инвестиционные возможности государства. В связи с этим специалисты предлагают ввести норматив бюджетных расходов на ГРР, например, в размере 10 % доходов от НДПИ [4, с.54]. Предлагается также дать право администрациям и законодательным собраниям субъектов РФ на уровне законов регламентировать использование поступлений от НДПИ, оставляемых в регионе (60 % по твердым полезным ископаемым и 20 % по углеводородам), в том числе на нужды местных геологических служб и недропользователей. Подобный закон уже принят в Красноярском крае [1, с.76].

Несовершенство налоговой системы объективно противодействует интенсивному воспроизводству МСБ, комплексному и рациональному освоению недр, активному привлечению инвесторов в минерально-сырьевой сектор экономики. Требует дальнейшего развития и совершенствования система лицензирования недропользования. Действующее положение о лицензировании пользования недрами устарело и не учитывает практический опыт и насущные задачи лицензирования недр. Проблемы лицензионного законодательства существенно снижают эффективность использования недр. В частности, необходимо ликвидировать неоднозначность применения законодательных норм, гарантирующих продление лицензий для компаний, ведущих разведку за собственный счет, в случае открытия ими месторождения полезных ископаемых. Лицензии на запасы, не вовлеченные в добычу, должны быть либо возвращены государству для последующего выставления на конкурсы и аукционы, либо компания должна платить налоги, что является одним из элементов национализации природной ренты. В этом случае будут устранены такие негативные явления, как выборочная отработка месторождения, потеря запасов полезных ископаемых, когда при добыче углеводородного сырья, например, добыв 40-50 % запасов, компании бросают скважины.

Принцип «двух ключей» доказал свою эффективность как одна из основ государственного управления в сфере недропользования. И было бы целесообразно сохранить этот принцип, обеспечивающий баланс полномочий и ответственности Федерации и ее субъектов в использовании недр как богатства общегосударственного значения. Несомненно, что достаточная в количественном отношении и конкурентоспособная по качественным показателям минерально-сырьевая база России может поддерживаться лишь общими усилиями федеральных и региональных органов государственной власти и частного бизнеса. Очевидно и то, что с отменой целевых фондов структура финансирования ГРР в Российской Федерации будет неизбежно приближаться к мировым стандартам.

Таким образом, необходима разработка новой национальной минерально-сырьевой

политики в целях обеспечения экономической безопасности страны. Совершенствование горного и налогового законодательства, нормативно-правовой базы недропользования должно быть направлено на стимулирование геологоразведки. Должен быть создан экономический механизм для привлечения инвестиций в геологоразведку в целях достижения оптимального баланса между приростом запасов полезных ископаемых и объемом их добычи и разработаны мероприятия по государственной поддержке геолого-разведочной отрасли. Необходимо расширить права субъектов Федерации в управлении недропользованием с усилением государственного контроля за рациональным использованием недр и повышением экономической ответственности регионов за освоение и разработку месторождений полезных ископаемых. В интересах обеспечения государства минерально-сырьевыми ресурсами следует осуществить мероприятия по созданию и использованию методов, технических средств, технологий, организационных форм, способствующих улучшению условий труда в геологоразведке и охране окружающей среды.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Боярко Г.Ю.* Финансирование ГРР в условиях нового налогообложения // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. № 1-2.
2. *Заверкин В.Л.* Минерально-сырьевая база России: Проблемы ее освоения и развития / В.Л.Заверкин, В.И.Кусевич, В.Н.Лазарев // Разведка и охрана недр. 2002. № 6-7.
3. *Зиннатулин М.З.* О геологической и экономической эффективности ГРР // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2003. № 1-2.
4. *Орлов В.П.* Бюджетная эффективность и дефицитность налога на добычу полезных ископаемых / В.П.Орлов, Ю.В.Немерюк // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. № 5.
5. Природные ресурсы и окружающая среда России (Аналитический доклад). М.: Изд-во НИА – Природа и РЭФИ, 2001.
6. *Садовник П.В.* О задачах государственной геологической службы МПР России на 2003 г. // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2003. № 1-2.
7. Экономика геолого-разведочных работ. Учеб. пособие / Под ред. Е.Л.Гольдмана. М.: Изд. дом «Руда и металлы», 2000.