УДК 351.823.3

Е.А.СОЛОВЬЕВА
профессор кафедры экономики, учета и аудита
Санкт-Петербургский государственный
горный институт (технический университет)
Л.А.НИКОЛАЙЧУК
Санкт-Петербургский государственный
горный институт (технический университет)

ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНОЙ ОТРАСЛЬЮ

Рассмотрены основные проблемы геолого-разведочной отрасли: недостаток финансирования и несовершенство горного и налогового законодательств, которые не создают благоприятных условий для привлечения инвестиций в данный сектор. В качестве основного критерия решения поставленных проблем рассматривается государственное регулирование развития и использования минерально-сырьевой базы. Предложен ряд мер, принятие которых приведет к более эффективной системе недропользования. Это, прежде всего, реформы в области налогообложения, лицензирования, рынка страхования. Необходима разработка новой национальной минерально-сырьевой политики при наличии жесточайшего законодательного контроля со стороны государства.

The article studies basic problems of geological prospecting, such as lack of financing and drawbacks in mining and tax legislation and regulations which hinder creation of favorable investment climate in the given sector. State regulation of development and use of mineral and raw material basis is considered to be the basic criterion in solution of these problems. A number of measures which implementation will lead to more efficient land usage are offered. Some of them deal with reforming taxation, licensing procedures, insurance market. It is urgent to develop a new national policy in mineral and raw material sector combined with a strictest legislative control from the state.

По всем основным экономическим показателям (структура ВВП, структура промышленности и экспорта и др.) Россия является страной с сырьевым укладом экономики. В настоящее время удельный вес минерально-сырьевого комплекса в экономике России составляет в доходах федерального бюджета 60 %, в экспортной выручке 75,4 %. Следовательно, природно-ресурсный потенциал и государственная стратегия его использования определяют социально-экономическое и геополитическое положение государства в мировом сообществе.

Как отмечают известные специалисты и ученые (Е.А.Козловский, В.С.Литвиненко, В.В.Караганов, В.П.Орлов, Ю.Н.Малышев и др.), уже в недалекой перспективе одним из ограничителей экономики станет дефицит минеральных ресурсов, вызванный снижением обеспеченности добычи важнейших полезных ископаемых разведанными запасами в результате резкого сокращения объемов геолого-разведочных работ (ГРР).

Одной из причин, мешающих развитию ГРР, является недостаток финансовых средств. Кроме финансовых трудностей, стоит отметить недостатки горного и налогового законодательств, которые не создают благоприятных условий для стимулирования притока инвестиций компаний-недропользователей и других потенциальных инвесторов в геологоразведку.

Государство должно быть заинтересовано в активизации геофизических и геолого-разведочных работ, ликвидации дефицита отдельных видов минерального сырья, в приросте запасов, опережающем объемы

добычи, и предотвращении исчерпания запасов советской эпохи. 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.

На долю унитарных геологических предприятий, находящихся исключительно в государственной собственности, приходится 49 % организаций отрасли. Они финансируются за счет бюджетов разных уровней. Остальные предприятия геологоразведки выполняют отраслевые задачи, включая и государственные заказы. В целом на их долю приходится 40 % геологических предприятий. 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. Теперь государство финансирует только работы по геологическому изучению недр для федеральных нужд.

В 2003 г. основной источник финансирования ГРР составили средства недропользователей (74 %) и средства федерального и региональных бюджетов (11 и 15 % от общего объема). Общий объем финансирования ГРР соответствовал уровню 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 (см. таблицу). Средства недропользователей были израсходованы, в основном, на проведение разведочных работ (60 %) и практически в равных долях на поисковые (15 %) и поисково-оценочные (20 %) работы.

Источники и структура финансирования ГРР различных стадий в 2003 г. [1, с.9]

Стадия ГРР	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Средства недропользователей
Региональное изучение недр	1 748,6/33,4	162,1/2,2	175,4/0,5
Поисковые работы	3 421,4/65,3	4 928,2/66,5	5 285,0/14,9
Поисково-оценочные работы	69,0/1,3	2 112,1/28,5	8 809,9/24,9
Разведочные работы	0,0/0,0	204,2/2,8	21 143,8/59,7
Итого	5 239,0/100,0	7 406,6/100,0	35 414,1/100,0

Примечание. В числителе – в миллионах рублей, в знаменателе – в процентах.

В рамках упрощения действующей системы налогообложения в 2001 г. был упразднен целевой бюджетный фонд и введен единый налог на добычу полезных ископаемых, что привело к изменению межбюджетных и финансовых отношений между федеральным центром и регионами в части использования доходов от эксплуатации ресурсов недр. По данным В.П.Орлова и Ю.В.Немерюк, в результате доходы федерального бюджета увеличились 3,2 раза, а доходы бюджетов субъектов РФ сократились на 38 % [3, с.54]. Таким образом, либерализация процесса воспроизводства минерально-сырьевой базы не сопровождалась созданием нового экономического механизма компенсации утраченных инвестиционных возможностей государства в минерально-сырьевом комплексе.

В качестве выхода из создавшегося положения специалисты предлагают ввести норматив бюджетных расходов на ГРР, например, в размере 10 % доходов от налога на добычу полезных ископаемых. Целесообразно также дать право регионам, их администрациям и законодательным собраниям на уровне законов субъектов РФ регламентировать использование поступлений от налога на добычу полезных ископаемых, оставленных в регионе (60 % по твердым полезным ископаемым и 20 % по углеводородам), на нужды местных геологических

служб и недропользователей. Подобный закон уже принят в Красноярском крае.

Государству следует разработать и принять нормативные и правовые акты по изменению фискального характера системы налогообложения. Дифференцированное налогообложение – это путь к оптимальному использованию минерально-сырьевой базы, развитию малого и среднего бизнеса. Договорные формы в недропользовании (соглашения о разделе продукции, концессии, аренда, горные соглашения), как формы специального налогообложения, не могут быть распространены на многие тысячи месторождений, но применимы лишь в индивидуальном порядке на нескольких десятках или сотнях участков недр.

Государству необходимо проводить реформы и в области лицензирования. Это, прежде всего, ликвидация неоднозначности применения законодательных норм, гарантирующих продление лицензий для компаний, ведущих разведку за собственный счет, в случае открытия ими месторождения полезных ископаемых; изымание лицензии на запасы, не вовлеченные в добычу, либо начисление на них налогов, так как часто компании не вкладывают средства в ГРР или вкладывают их недостаточно.

Сокращение финансирования ГРР из государственного бюджета привело не только к тому, что прирост разведанных запасов не компенсирует объемов добычи, но и к сокращению численности работающих в данной отрасли, в результате чего резко обострились социальные проблемы в связи с необходимостью трудоустройства большого количества рабочих и специалистов. Дефицит инвестиций особенно обостряется в условиях высокой изношенности основных фондов и их прогрессирующего старения, что приводит к некомпенсируемому выбытию производственных мощностей и сокращению возможностей воспроизводства. Ежегодно снижается объем финансирования на НИОКР и техническое перевооружение.

По мнению В.С.Литвиненко, «если не будет наведен порядок в финансировании геолого-разведочных работ, то в 2005 г. они сократятся еще минимум на 30 % от уровня 1997 г., а это приведет к снижению прироста запасов до 40 %» [2, с.26]. Нужна государственная поддержка предприятий, вкладывающих собственные средства в разведку полезных ископаемых, с помощью гибкой системы налогообложения, предоставления права на переоценку основных фондов, ускоренную амортизацию производственных фондов, гарантий доступа к объектам производственной инфраструктуры.

Помимо средств бюджетов РФ и недропользователей, необходимо привлекать и средства зарубежных инвесторов. При выборе страны для вложения капитала зарубежные инвесторы, помимо прочих факторов, оценивают ее привлекательность, учитывая эффективность мер стимулирования государством ведения горно-геологических работ и общую стабильность экономики, включая стабильность налоговой системы, уровень политического риска. Пока эти проблемы еще не решены.

Низкая эффективность государственного регулирования оборачивается упущенной выгодой для государства и инвесторов. Одна из основных задач государства состоит в создании оптимальных условий для привлечения инвестиций в геологическое изучение недр, а также поддержании в сбалансированном состоянии структуры минерально-сырьевой базы и уровня общей геологической изученности территории суши и шельфа через систему регуляторов. Необходима государственная организация эффективной системы недропользования, включая непосредственное участие финансовых ресурсов, производственных мощностей и научного потенциала в изучении и воспроизводстве минерально-сырьевой базы. При этом сфера прямого участия государства должна охватывать наиболее рискованные и менее капиталоемкие ранние стадии геологоразведочного процесса, не пользующиеся популярностью у инвесторов до момента открытия месторождения или подтверждения высокой перспективности той или иной площади.

Важнейшей задачей является законодательное поощрение инвестиций в геологическое изучение недр на рисковой основе:

• установление льгот по налогу на прибыль;

• гибкая шкала налога на добычу полезных ископаемых, обнаруженных и разведанных за свой счет;

• страхование геологических рисков;

• поощрение поисковых и региональных исследований на спекулятивной основе;

• развитие вторичного рынка лицензий;

• упрощение процедуры переуступки прав на месторождения, открытые и разведанные за свои средства;

• долевое участие государства в геологических рисках;

• прямая финансовая поддержка поисков остродефицитных стратегических видов полезных ископаемых;

• безвозмездное обеспечение геологической информацией инвесторов особо важных объектов.

Таким образом, государству следует разработать стратегию развития, сочетающую интересы всех возможных инвесторов и направленную на укрепление стабильности общеэкономической ситуации в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Зиннатулин М.З.* О геологической и экономической эффективности ГРР // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2003. № 1, 2.

2. *Литвиненко В.С.* Ресурсы XXI века // Итоги. 28 января 2003 г.

3. *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.