УДК 351.823.3

А.М.ШКУРКО
Экономический факультет,
профессор кафедры экономики, учета и аудита
Л.А.НИКОЛАЙЧУК
Экономический факультет, группа ЭГР-99

АНАЛИЗ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Среди основных проблем недропользования в России в настоящее время выделены падение объемов добычи и сокращение геолого-разведочных работ. Недостаточное финансирование регионов, снижение возможностей и интереса крупных добывающих компаний к проведению геолого-разведочных работ делают актуальным повышение эффективности методов государственного стимулирования и совершенствование законодательства в целях усиления рентного принципа в налогообложении и привлечения в горный бизнес малых предприятий и иностранных инвесторов.

The work overviews main problems of mineral resources using existing in Russia at present. The first is a decline in mining volumes, and the second is a drop in geological prospecting. To analyze the given problems the work reviews an influence of current legislation and results of its reforming to subjects of mineral resources using. There are set such questions as insufficient financing of regions, decreasing of large-scale mining enterprises abilities to geological prospecting, and also rising of effectiveness of states stimulating methods. As ways of solving existing problems it is made a suggestion of further perfection of legislation, including intensification of rent's principles in taxation, and also introduction of actions promoting an attraction of small-scale enterprises and foreign investors to the mining business.

Последние 10 лет недропользование в России регулируется законом «О недрах». Принятый в феврале 1992 г., он сыграл важную роль в переходе недропользования на рыночные отношения. Закон позволил закрепить за горно-добывающими предприятиями их минерально-сырьевую базу, что дало им возможность продолжать функционировать в период реформирования. Для того, чтобы компенсировать государству затраты на разведку переданных месторождений, а также для восполнения в будущем ресурсов недр, в законе «О недрах» был закреплен механизм самофинансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы (ВМСБ). Хотя реально этот механизм начал работать только с 1997 г., после законодательного закрепления в бюджете целевого фонда ВМСБ, он позволил провести достаточно большой объем геолого-разведочных работ на территории Российской Федерации.

При упрощении действующей системы налогообложения в 2001 г. был упразднен целевой бюджетный фонд ВМСБ, а в 2002 г. отчисления на ВМСБ и платежи за добычу полезных ископаемых были объединены и отнесены к налогам, что привело к их растворению в бюджете. Эти изменения в законодательстве еще более обострили положение в минерально-сырьевом комплексе (МСК) страны: объемы добычи полезных ископаемых снизились из-за низкой рентабельности месторождений в рамках существующего налогообложения, а геолого-разведочные работы больше не обеспечивают превышения прироста запасов над уровнем их добычи.

В результате упразднения фонда ВМСБ и введения налога на добычу полезных ископаемых финансовые возможности субъектов федерации значительно сократились за счет перераспределения ресурсных плате-

жей в пользу федерального бюджета, что привело к сокращению объемов геологоразведочных работ в данных регионах. Так, в соответствии с новым законодательством в бюджеты субъектов федерации поступает 20 % налоговых отчислений по углеводородам и 60 % по твердым полезным ископаемым, вместо 60 и 75 % соответственно. Отчисления в федеральный бюджет не имеют целевого назначения, а потому никак не влияют на ситуацию в МСК региона. В то же время бюджеты субъектов федерации на 78 % обеспечивают финансирование таких общегосударственных расходов, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная политика, сельское хозяйство, промышленность, энергетика и строительство.

Недостаточность финансирования регионов усложняет и решение проблем ВМСБ и защиту социально-экономических интересов населения. Исправить ситуацию могло бы увеличение доходной части бюджета субъектов федерации за счет отчислений от стоимости добываемого сырья, что требует реформирования законодательства в области недропользования.

Введение налога на добычу полезных ископаемых и отмена ВМСБ привели к изменению структуры финансирования геолого-разведочных работ. Недропользователи, осуществлявшие разведку за счет государственных средств, вынуждены перейти на самофинансирование или привлекать внешние инвестиции. Предприятия, выполнявшие работы собственными средствами и ранее не производившие отчисления на ВМСБ, с 2002 г. уплачивают налог на добычу с понижающим коэффициентом 0,7. Помимо понижающего коэффициента к налогу на добычу, в качестве частичной компенсации потерь государственных источников финансирования, были снижены средние ставки нового налога на добычу по отношению к отмененным платежам. Однако данные льготы перекрыли лишь 55 % государственного финансирования, и для поддержания ВМСБ на прежнем уровне предприятиям необходимо дополнительно вкладывать в геологоразведку 11 млрд руб.

При вложении собственных средств в геологоразведку предприятие сталкивается с высокой степенью риска, что обусловлено спецификой ведения поисково-разведочных работ. Государственная политика, в свою очередь, должна быть направлена на поддержание недропользователей и создание благоприятных условий для вложения капитала.

В настоящее время предприятия, имеющие возможность вложить капитал в геологоразведку, сталкиваются с ограничениями существующей системы лицензирования. Согласно закону «О недрах» недропользователь может получить лицензию на доразведку и освоение открытого им месторождения. Однако эта возможность реализуется через стандартную систему конкурсов и аукционов, не дающую недропользователю абсолютной гарантии на получение права проведения работ на перспективном участке. Эта неопределенность наряду с высокими рисками повышает вероятность потери вложенных средств и резко снижает инвестиционную активность.

Для привлечения средств недропользователей в геологоразведку необходимо не только совершенствование системы лицензирования, но и внедрение других стимулирующих мероприятий. Среди них можно выделить снижение или полную отмену платежей за пользование недрами при проведении добывающими предприятиями поисково-разведочных работ на новых участках, а не только в пределах горного отвода.

Действующая система налогообложения приводит к тому, что крупным горнодобывающим предприятиям становится невыгодна полная отработка месторождений из-за низкой рентабельности малопродуктивных участков, что, в свою очередь, приводит к увеличению оставленных в недрах трудноизвлекаемых запасов.

Целью реформирования действующей системы налогов должно стать обеспечение такого налогового режима, при котором добыча легко- и трудноизвлекаемых запасов была бы одинаково выгодна. Налог на добычу сегодня дифференцирован лишь по группам полезных ископаемых и не учитывает реальных условий месторождений

(экономических, географических, геологических и т.д.). Учесть все эти факторы можно с помощью рентного принципа налогообложения. Другими словами, если месторождение богатое, с развитой инфраструктурой, то надо взимать один налог (с целью изъятия сверхприбыли), а если бедное, то другой – с понижением ставки вплоть до нуля. Такой подход позволит вести разработку небольших месторождений, трудноизвлекаемых и остаточных запасов. Как показывает мировой опыт, ресурсный потенциал, невостребованный крупными компаниями, может стать надежной сырьевой базой для малых и средних предприятий. Так, например, в США 70 % таких запасов добывают предприятия малого бизнеса, в то время как в России только 15 %.

Для успешного функционирования малого бизнеса необходимо не только вносить изменения в налогообложение, но и проводить реформы в области организационно-правовых отношений (например, обеспечить нефтегазодобывающим организациям доступ к магистральным трубопроводам, к элементам производственной инфраструктуры крупных компаний и мощностям по переработке добываемого сырья).

С введением рентного принципа налогообложения и в связи со снижением ставок возможно уменьшение поступлений в бюджет по платежам за добычу, однако оно может быть компенсировано регулярными поступлениями налога на прибыль от функционирующих в сфере недропользования новых предприятий малого бизнеса. Кроме того, деятельность малых предприятий, быстрее реагирующих на изменение конъюнктуры рынка, ускоряет формирование рыночной инфраструктуры, обеспечивает более полное и рациональное использование минерально-сырьевого потенциала, создает новые рабочие места, смягчает социальную напряженность в обществе и, в конечном счете, способствует развитию регионов и экономики страны в целом.

В рамках развития МСК страны следует обратить внимание и на привлечение в горный бизнес зарубежных компаний. В настоящее время за рубежом функционирует большое число горно-промышленных корпораций, ведущих работы не только в рамках территории страны базирования, но и за ее пределами.

Зарубежные инвесторы при выборе страны для вложения капитала оценивают эффективность мер стимулирования государством ведения горно-геологических работ и общую стабильность государства, обеспечивающую низкий уровень политического риска. Первый из критериев включает в себя состав и размеры налоговых отчислений, льготы по основным налогам, а также размер ввозных пошлин. Благоприятное влияние на инвестиционную активность могла бы оказать отмена НДС и таможенных пошлин на ввозимое оборудование.

В качестве показателя, определяющего общую стабильность, можно рассмотреть индекс неопределенности, предложенный компанией «Price Waterhouse Coopers» для определения стоимости вложения капитала в экономику той или иной страны. Индекс неопределенности учитывает следующие факторы: коррупцию среди чиновников, неясность или противоречия в законодательстве, нестабильность экономической политики властей, отсутствие жестких требований к финансовой отчетности и неясность взаимоотношений государства и бизнеса. В соответствии с этим индексом вложение денег в Россию приравнивается к уплате налога в 43 %. Очевидно, что такое положение не способствует привлечению в нашу страну зарубежных инвестиций.

Рассмотренные проблемы определяют возможные пути дальнейшего совершенствования законодательства. России требуется устойчивая стратегия развития, в которой были бы учтены интересы всех субъектов недропользования. При принятии новых законов или внесении изменений в существующие, следует помнить, что они должны носить запретительный характер, исключать двойное толкование и являться законами прямого действия. Несмотря на необходимость внесения поправок в законы, важно избегать кардинальных изменений, отдавая предпочтение эволюционному и предсказуемому развитию законодательства.