

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ МОДЕРНИЗАЦИИ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Рассмотрены основные тенденции развития минерально-сырьевого комплекса России, выявлены диспропорции и недостатки его функционирования. Обоснована необходимость его модернизации на инновационной основе, включающая совершенствование организационного, финансового и налогового механизма его функционирования, усиления роли государства на основе поэтапного совершенствования сложившихся отношений в сфере геологического изучения и использования недр, в целях обеспечения национальной экономической безопасности и рационального использования недр.

Ключевые слова: минерально-сырьевой комплекс, запасы и ресурсы полезных ископаемых, государственное регулирование, налогообложение недропользования, стоимостная оценка запасов.

Модернизация экономики России на инновационной основе обусловлена ее отставанием от мирового технологического уровня, что создает угрозу национальной экономической безопасности. Модернизация предполагает создание многоотраслевой экономики, опирающейся на современные технологии, научные достижения и разработки, определяющие качественные изменения во всем экономическом пространстве. Такое развитие невозможно без долгосрочного сырьевого обеспечения, что предполагает соответствующие инновационные изменения в минерально-сырьевом комплексе.

Минерально-сырьевой комплекс играет важную роль в формировании бюджета государства, поддержании смежных отраслей промышленности и мультипликативных экономических эффектов в социально-экономическом развитии страны. Однако развитие его в настоящий момент осуществляется по экспортно-сырьевой модели, которая не позволяет изменить важнейшие функции минерально-сырьевого комплекса под решение новых задач без совершенствования и усиления механизмов государственного регулирования, инвестиций в научно-техническое развитие и создания системы экономических механизмов модернизации данной сферы.

Одной из предпосылок, обуславливающих необходимость модернизации минерально-сырьевого комплекса, является его несбалансированность в среднесрочном и долгосрочном периоде и отсутствие связи с основными тенденциями развития национальной экономики в целом. Отсутствие четкой сбалансированной по различным отраслям долгосрочной государ-

ственной политики лишило минерально-сырьевой комплекс заказов на обеспечение сырьем от отраслей промышленности и сельского хозяйства. Эта несбалансированность проявляется и в темпах воспроизводства минерально-сырьевой базы и в структурных пропорциях, которые складываются между запасами и ресурсами различных категорий.

Основу минерально-сырьевого комплекса составляют минерально-сырьевые базы полезных ископаемых (МСБ), которые включают три структурные части, различающимися по степени разведанности и достоверности: разведанной (категории запасов А+В+С1), предварительно оцененной (категории запасов С1+С2) и прогнозной (ресурсы категорий С3+Д1+Д2 по углеводородам и Р1+Р2 по другим полезным ископаемым).

Особенностью разведки и добычи полезных ископаемых является то, что ресурсоемкость конечной продукции (1 т добытого сырья) в отношении израсходованных разведанных балансовых запасов и прогнозных ресурсов практически всегда превышает единицу. Чем ниже достоверность (изученность) запасов и прогнозных ресурсов, тем большее их количество требуется для компенсации запасов, изъятых из недр. Данное правило справедливо для МСБ всех видов полезных ископаемых. Ресурсоемкость единицы погашенных запасов категорий А+В для МСБ страны или крупной провинции достигает 1,3-1,4 единицы запасов категории С1; 2,0-2,5 единицы запасов категории С2; 4,0-4,5 единицы локализованных прогнозных ресурсов категорий Р1 и Д1.

С другой стороны, компенсация выбывающих запасов не означает воспроизводство прежнего качества МСБ. Сложившаяся практика недропользования привела к существенной потере качества ресурсной базы. Это находит отражение как в размерах открываемых месторождений, так и в труднодоступности и технологической сложности извлекаемых полезных компонентов и, как следствие, низкой рентабельности освоения месторождений. Иными словами, вновь приращиваемые запасы далеко не равноценны извлекаемым запасам. Об этом свидетельствуют результаты анализа размеров месторождений нефти распределенного фонда между добывающими компаниями и нераспределенного фонда недр. В настоящее время в распределенном фонде недр числятся 2255 месторождений нефти, доля месторождений с запасами менее 1 млн т не превышает 45%. Нераспределенный фонд содержит 555 месторождений, доля месторождений с запасами менее 1 млн т составляет более 65%, а группа месторождений с запасами свыше 300 млн т отсутствует [1]. Кроме того, наметилась негативная тенденция существенного снижения среднесуточного дебита скважин, который уменьшился с 27,9 т в 1970 г. до 10,0 т в 2010 г., а также уменьшение удельного веса фонтанного способа добычи нефти, который осуществляется, как правило, на вновь введенных в промышленное освоение месторождениях. Он уменьшился в 2010 г. до 7,7% по сравнению с 51,9% в 1970 г. (рис. 1).

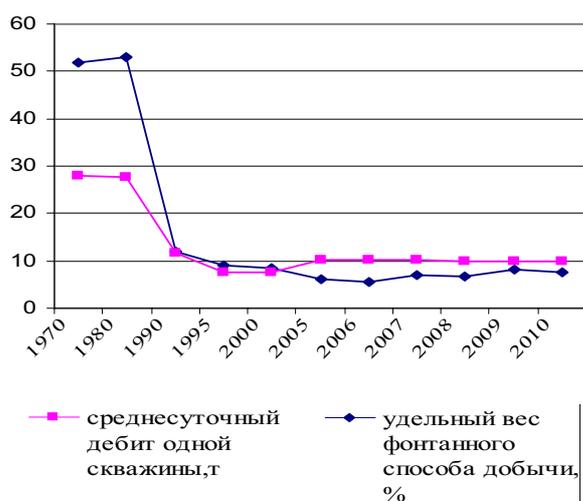


Рисунок 1. Удельный вес фонтанного способа добычи и среднесуточный дебит одной скважины

Учитывая данное обстоятельство, количество разведанных запасов, приращиваемых взамен изъятых из недр, должно быть всегда и значительно (в среднем не менее, чем на 30%) больше отобранных. Вместе с тем, приросты запасов по ряду важнейших видов полезных ископаемых не компенсируют объемы добычи сырья из недр. Кроме того, основная их часть приращивается на уже разведанных и эксплуатируемых месторождениях, где стоимость единицы приращиваемых запасов в 2–4 раза ниже, чем при полном цикле поисковых и разведочных работ в новых районах. Это приведет к истощению минерально-сырьевой базы и падению объемов добычи сырья.

Другой особенностью современного развития минерально-сырьевого комплекса является резкое снижение государственного участия в финансировании воспроизводства минерально-сырьевой базы полезных ископаемых. Это, с одной стороны привело к ее неконкурентоспособности по целому ряду твердых полезных ископаемых (олово, вольфрам, молибден, хром, титан и др.), с другой – к истощению действующих месторождений некоторых важнейших видов полезных ископаемых и к отсутствию новых месторождений для их замещения.

Зарубежный опыт решения проблемы воспроизводства МСБ свидетельствует о том, что в экономически развитых странах широко практикуется доленое участие государства в финансировании программ поисковых и даже разведочных работ. В первую очередь это касается стратегически важных и дефицитных для каждого государства видов полезных ископаемых. Их перечень для США, к примеру, превышает 40 наименований. Австралия вкладывает в проекты поисковых и разведочных работ до 30–40%, Великобритания – 33–35%, Канада – 38–40%, США – 50–70%, Япония – 75–80% средств, необходимых для их реализации [3]. Отдельные государства принимают на себя и риски по безрезультатно завершающимся геологоразведочным работам. В то время как в России доля федерального и региональных бюджетов в финансировании развития минерально-сырьевой базы неуклонно снижается (рис. 2).

До 2002 г. источником бюджетных средств на финансирование воспроизводства минерально-сырьевой базы являлся специализированный целевой фонд, в который поступали отчис-

ления на воспроизводство МСБ. Срок действия механизма воспроизводства МСБ определялся временем полной компенсации прежних затрат государства на геологоразведку, продолжительность данного периода была установлена в 8–10 лет. Однако данная цель не была достигнута. Фактически механизм воспроизводства МСБ начал работать с 1997 г., когда был создан целевой бюджетный фонд ВМСБ, по 2002 г. За этот период сумма полученных компенсаций, как показывают расчеты, по отдельным месторождениям составила только 40–80% затрат, ранее понесенных государством. Только большой задел подготовленных к промышленному освоению месторождений прошлых лет и снижение объемов добычи в девяностые годы дали возможность предотвратить острый дефицит по целому ряду полезных ископаемых.

Следует отметить, что отрасли минерально-сырьевого комплекса подвержены значительному влиянию макроэкономических и политических процессов, включая мировую и внутреннюю конъюнктуру, что нарушает устойчивость функционирования национальной экономики в целом. Поэтому государственная политика освоения недр должна учитывать как отраслевые и региональные, так и глобальные риски функционирования сырьевых рынков.

Одной из особенностей современного развития минерально-сырьевого комплекса является несоответствие сложившейся системы текущего и перспективного планирования условиям рынка. Так, сохранилась система утверж-

дения, постановки на учет запасов полезных ископаемых и ежегодного издания государственных балансов без увязки с изменяющимися основными параметрами геолого-экономического обоснования подсчета запасов – цены на минеральное сырье, инфляция, ставки рефинансирования и кредитования. Методики геолого-экономического обоснования запасов (ТЭО-кондиций и ТЭО-КИН) не полностью учитывают капитальные вложения в инфраструктуру, в том числе в обеспечение доступности объектов добычи.

Одной из важнейших особенностей развития минерально-сырьевого комплекса является низкая эффективность действующего механизма предоставления в пользование участков недр и налогообложения недропользователей, которая, с одной стороны, проявляется в незаинтересованности недропользователей в применении инновационных технологий и рациональном освоении месторождений, с другой стороны, приводит к значительным потерям для государства в виде недополучения значительной части горной ренты.

Вопрос о размерах налоговых платежей за пользование недрами и их дифференциации возник в 1992 г. после принятия Закона РФ «О недрах». До 2002 г. налоговое регулирование обеспечивалось взиманием акцизов и платежей за пользование недрами, которые более или менее успешно учитывали индивидуальные особенности различных участков недр. Конкретные размеры этих платежей в зависимости от характе-

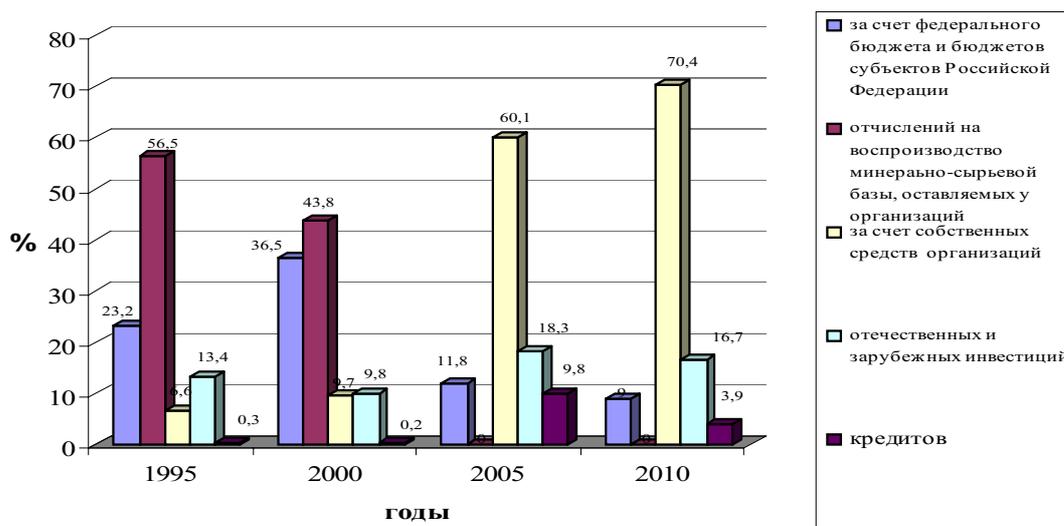


Рисунок 2

ристик месторождений и запасов нефти определялись директивными документами Правительства РФ и министерства природных ресурсов.

С 2002 г. была введена плоская шкала налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и исключено понятие «трудноизвлекаемых» запасов из раздела 5 Закона РФ «О недрах». В результате для всех компаний – недропользователей установлены единые ставки налога на добычу полезных ископаемых для месторождений с различными характеристиками. Для нефти ранее существовавшие платежи, носившие рентный характер, фактически были заменены налогом на сверхприбыль от реализации, обусловленную высокими мировыми ценами на нефть. Сегодня Россия – единственная из горнодобывающих стран, в налоговой системе которой отсутствуют специфические налоговые категории и показатели, учитывающие особенности месторождений полезных ископаемых при их добыче.

Как показала практика последних лет, введение НДПИ существенно, более чем в 2 раза, увеличило поступления в государственный бюджет. Вместе с тем, чистая прибыль нефтяных компаний по данным Минпромэнерго РФ достигает 35% по отношению к выручке. Этот огромный сверхдоход действующая система налогообложения не в состоянии разделить и большая часть его в государственный бюджет не поступает.

Использование единой ставки НДПИ для всех разрабатываемых месторождений не только не позволяет извлечь сверхдоход по крупным и высококорентабельным месторождениям, но и негативно отражается на снижении коэффициентов нефтеотдачи пластов вследствие досрочного вывода из эксплуатации месторождений, находящихся на поздних стадиях разработки. Кроме того, снижается рентабельность разработки мелких и средних по запасам месторождений, что отражается на деятельности малых независимых нефтяных компаний, эксплуатирующих, в основном, такие объекты. Действующая налоговая система не стимулирует стратегические и текущие инвестиции в развитие минерально-сырьевой базы и добычи, ведет к сворачиванию поисковых и разведочных работ.

Указанные недостатки были учтены при разработке и принятии проекта Федерального закона «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных

положений законодательных актов Российской Федерации» – законопроект №294445-4. Этот законопроект продлевает срок ныне действующей системы налогообложения добычи нефти в части определения ставок налога на добычу полезных ископаемых и налоговой базы, определяемой объемом добытого сырья в натуральном выражении. Вместе с тем, он вводит налоговые каникулы по данному налогу на добычу нефти из новых месторождений в трех регионах страны. Кроме того, предусматриваются налоговые льготы на добычу сверхвязкой нефти и нефти из месторождений с высокой степенью выработанности запасов, что в свою очередь предполагает ведение учета и определение суммы налога отдельно по каждому участку недр.

Таким образом, в настоящее время все противоречия и диспропорции в развитии минерально-сырьевого комплекса являются результатом не соответствия законодательства о недрах и смежных отраслей законодательства, особенно связанных с налогообложением, иностранными инвестициями и т. п., тем изменениям, которые произошли и происходят в экономике в условиях рынка. Данные обстоятельства требуют совершенствования механизмов модернизации минерально-сырьевого комплекса на инновационной основе, включая предоставление недр в пользование, темпы и пропорции воспроизводства запасов и ресурсов, финансирование воспроизводства МСБ, переход к системе рентных платежей, государственный учет, оценку и прогнозирование освоения недр на базе стоимостной оценки запасов.

Из существующих моделей совершенствования инвестиционного обеспечения воспроизводства заслуживают внимания те, в которых простое воспроизводство МСБ должно финансироваться за счет собственных средств предприятий – недропользователей, а расширенное – из государственного бюджета. При этом необходимо использовать специфику российской ситуации, когда все запасы осваиваемых и резервных месторождений разведаны за государственный счет, т. е. использовать ту или иную схему капитализации затрат на геолого-разведочные работы.

Решение вопроса о капитализации затрат на ГРП позволит создать устойчивый источник инвестиций, обеспечивающий государству возможность регулировать и направлять процес-

сы воспроизводства МСБ. Для этого необходимо перейти на воспроизводственный принцип недропользования, при котором добывающие предприятия обязаны ежегодно перечислять государству (владельцу недр и разведанных запасов) стоимость воспроизводства погашаемых запасов с учетом потерь при добыче.

Государство концентрирует капитализируемые по такой схеме средства в целевом фонде воспроизводства МСБ. Данные средства используются на подготовку запасов за пределами горного отвода и в других новых районах. Эти работы выполняются специализированными геологоразведочными компаниями, выполняющими полный цикл работ, начиная от региональных исследований до разведки включительно. Разведанные месторождения на основе лицензий передаются недропользователям. С начала их освоения они отчисляют средства в целевой фонд воспроизводства МСБ, обеспечивая производственный цикл.

Предприятия-недропользователи ведут работы по доразведке в пределах своих горных отводов и их непосредственном обрамлении за счет предоставляемых государством налоговых льгот или собственных средств. Приращиваемые запасы с учетом источника финансирования ГРП зачисляются на государственный баланс. В прямые издержки компаний на геологоразведочные работы при добыче минерального сырья будут включаться только затраты на эксплуатационную разведку, практически неотделимую от подготовки запасов к добыче.

Совершенствование налогообложения на добычу полезных ископаемых следует проводить в направлении введения дифференцированной в зависимости от природных условий системы рентных платежей. Например, для нефтяных месторождений сверхдоход от их разработки следует рассматривать как нефтяную ренту, которая разделяется на абсолютную ренту и дифференциальную ренту. Абсолютная нефтяная рента возникает при высоких ценах на нефть не только на лучших, но и на худших месторождениях, вводимых в промышленный оборот. При падении цен на нефть абсолютная рента может вообще отсутствовать.

Дифференциальная нефтяная рента, в свою очередь, делится на ренту первого и второго рода. Дифференциальная нефтяная рента I возникает за счет благоприятных горно-гео-

логических, географо-экономических условий конкретных месторождений и физико-химических свойств добываемого углеводородного сырья. Дифференциальная нефтяная рента II может быть получена в результате применения новых экономически эффективных технологий, снижающих себестоимость добычи за счет повышения дебитов и роста нефтеотдачи пластов (инновационная рента).

Безусловно, сверхдоход не может в полном объеме принадлежать государству, часть его должна оставаться в компаниях для стимулирования разработки трудноизвлекаемых запасов, внедрения новых технологий добычи и покрытия различных рисков, в частности геологического в связи с неподтверждаемостью запасов и других геолого-промысловых характеристик месторождений.

Для реализации данного подхода можно использовать стоимостную оценку запасов месторождений. Каждое месторождение полезных ископаемых является уникальным, неповторимым и невозпроизводимым природным объектом, который имеет присущую только ему стоимостную оценку. Ценность месторождения определяется рыночной стоимостью извлекаемого сырья за вычетом нормативных затрат. Если ценность является положительной величиной, т. е. месторождение является рентабельным, то недропользователь должен получить приемлемую предпринимательскую прибыль. Поскольку величина этого показателя, в сущности, определяет величину сверхдохода от разработки месторождения, то налоговые отчисления при фиксированном поправочном коэффициенте на инновационную ренту могли бы определяться от произведения стоимости 1 т запасов на объем добычи. Такой подход используется в законодательстве многих стран (США, Канада, Германия и др.). Здесь платное недропользование регулируется специальным законодательством о недрах, но не налоговым кодексом.

Практические расчеты реализации данного подхода на примере месторождений Тимано-Печорской провинции показали, что для крупных высокодебитных месторождений ставки платежей на добычу могут достигать 50–60% стоимости добытой нефти. В то же время для мелких месторождений они снижаются до 4–6%, а в некоторых случаях вообще могут быть отменены.

Система рентного налогообложения позволяет соблюсти баланс экономических интересов недропользователей и государства, будет способствовать организации рационального недропользования за счет стимулирования разработки трудноизвлекаемых запасов, а также запасов мелких и средних месторождений и месторождений, находящихся на поздних стадиях разработки, что обеспечит рост коэффициентов нефтеотдачи.

Особое значение стоимостная оценка запасов приобретает в связи с изменениями в системе лицензирования недропользования, которые связаны с переходом от конкурсной формы предоставления прав недропользования к аукционной форме, предусматривающей приобретение предпринимателями права пользования месторождениями за наибольшую цену, предложенную на аукционе. При этом понятие «стоимость права пользования недрами» совпадает с понятием «стоимость запасов и ресурсов» оцениваемых месторождений.

Таким образом, стоимостная оценка запасов в значительной степени будет способствовать развитию рыночных отношений как в области совершенствования системы лицензирования недропользования, так и для совершенствования механизма налогообложения. Это требует придания процедуре стоимостной оценки запасов и ресурсов месторождений государ-

ственного статуса. Для решения этой задачи необходимы доработка и утверждение нормативной базы стоимостной оценки запасов, а также создание специальной службы независимых оценщиков объектов недропользования.

Отсутствие современной законодательной, нормативно-методической и научной основы оценки состояния минерально-сырьевой базы и обеспеченности добычи запасами полезных ископаемых приводит к противоречиям и диспропорциям в развитии минерально-сырьевого комплекса, снижает надежность сырьевого резерва страны на долгосрочную перспективу. В современных условиях развития экономики России необходима модернизация развития отрасли на основе разработки новой инновационной стратегии, включающей совершенствование организационного, финансового и налогового механизма ее функционирования, усиления роли государства на основе поэтапного совершенствования сложившихся отношений в сфере геологического изучения и использования недр. Это позволит обеспечить с минимальными затратами стабильное развитие экономики России, повысит ее конкурентоспособность на мировых рынках минерального сырья, и будет способствовать рациональному использованию недр в интересах будущих поколений.

10.11.2012

Список литературы:

1. Варламов А. И., Афанасенков А. П., Лоджевская М. И., Соловьев Б. А. Состояние сырьевой базы углеводородов Российской Федерации и предложения по обеспечению минерально-сырьевой безопасности // Геология нефти и газа. – 2012. – № 1. – С. 2–12.
2. Российский статистический ежегодник: стат. сборник. – М.: Госкомстат России, 2011.
3. Орлов, В. П. Минерально-сырьевые проблемы России на фоне глобальных тенденций // Минерально-сырьевые ресурсы России. Экономика и управление. – 2011. – № 2. – С. 2–5.

Сведения об авторе:

Шпильман Татьяна Михайловна, заведующий кафедрой экономики и организации производства
Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник

460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6306а, тел. (3532) 372449, e-mail: eco@mail.osu.ru