

Взаимная ответственность государства и бизнеса при проведении геолого-разведочных работ

В.А.Крюков, В.Ю.Силкин, В.В.Шмат (Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН)

Большинство стран мира, имеющих развитой минерально-сырьевой сектор экономики, прошли длительный путь по созданию правил и процедур организации финансирования, механизмов привлечения инвестиций, образованию различных организационных форм предприятий, специализирующихся на освоении минерально-сырьевых ресурсов в рамках правового поля рыночной экономики.

В условиях становления в России рыночной экономики формирование системы государственного управления развитием нефтегазового сектора находится фактически на начальном этапе. В числе государственных приоритетов в этой сфере в 1990-е гг. была выдача лицензий на разрабатываемые месторождения углеводородов (УВ), а также на наиболее перспективные месторождения из нераспределенного фонда недр, в поиск и разведку которых были вложены немалые государственные средства. На сегодняшний день все значимые месторождения нефти и газа уже распределены между недропользователями. Поэтому в настоящее время ключевое значение приобретает задача поиска и разведки новых месторождений, особенно в районах нового освоения. Учитывая стратегическую значимость и масштабность данной задачи, на государственном уровне необходимо изменение системы регулирования в области геологоразведки, направленное в первую очередь на стимулирование инвестиций для геологического изучения и освоения минеральных ресурсов.

Как показывает зарубежный опыт, во всех странах мира, имеющих существенный вес минерально-сырьевого сектора в экономике, геологоразведка в значительной степени является заботой государства. На выполнение геолого-разведочных работ (ГРП) затрачиваются немалые бюджетные средства, а также средства государственных компаний.

Например, в США прямые бюджетные расходы по статье "Природные ресурсы" составляют свыше 22 млрд дол., из которых почти 20 % приходится на инвестиции. Что касается источников финансирования этих расходов, то из них 89 % составляют собственные средства бюджетов штатов и местных бюджетов и лишь 11 % – субсидии из федерального бюджета. По отношению к стоимости продукции природоэксплуатирующих отраслей бюджетные расходы составляют около 8 %, а доля статьи "Природные ресурсы" в общем объеме расходов названных выше бюджетов составляет 1,1 %. Помимо этого из федерального бюджета еще 26 млрд дол. расходуется на природоохранные цели (общая сумма расходов федерального бюджета США по статье "Природные ресурсы" составляет 31 млрд дол.) [1].

Похожая ситуация имеет место в Канаде, Австралии, ЮАР. При этом в тех же США эффективность финансирования работ по изучению и охране природных ресурсов за счет государственных средств напрямую не увязывается с получением бюджетных доходов. Например, доходы федерального бюджета от нефтегазовой промышленности, на долю которой приходится почти половина стоимости продукции минерально-сырьевого сектора экономики, в 2000-х гг. составляют всего 5-6 млрд дол. в год.

В России по данным Федеральному казначейства в 2006 г. расходы консолидированного бюджета на цели, связанные с природопользованием и охраной окружающей среды, составили 69,4 млрд р., в том числе на воспроизводство минерально-сырьевой базы (МСБ) – 19,2 млрд р. В структуре расходов бюджета страны эти статьи заняли соответственно 0,83 и 0,23 %. Основная тяжесть финансирования названных расходов лежит на федеральном бюджете: в целом по природопользованию – 43,7 млрд р. (63 % общей суммы государственных расхо-

дов); по расходам на воспроизводство МСБ – 17 млрд р. (почти 89 % всех расходов консолидированного бюджета на работы по воспроизводству МСБ). При этом по отношению к стоимости продукции минерально-сырьевого сектора экономики (3637 млрд р.) расходы на воспроизводство МСБ составили 0,53 %, т.е. более чем на порядок меньше по сравнению с США.

Таким образом, по относительной, а тем более по абсолютной величине государственных расходов на природопользование в России многократно меньше, чем в США и многих других странах. Например, при прямом пересчете величина таких расходов российского консолидированного бюджета составит примерно 2,7 млрд дол. против более чем 50 млрд дол. в США (в 20 раз меньше). Однако прямые межстрановые сравнения в данном случае представляются весьма некорректными. Если говорить о воспроизводстве МСБ, объективные различия в суммах расходов могут зависеть от большого числа факторов, главными из которых, по-видимому, являются:

различия в качественных характеристиках ресурсов и запасов сырья (в продуктивности, размерах месторождений и залежей, концентрации ресурсов, их доступности, степени истощения и др.);

общеекономические различия и, в частности, различия масштабов цен;

различия в уровне инвестиционной привлекательности сферы воспроизводства МСБ для частных инвесторов;

различия в масштабах, экономической значимости и целевых установках развития минерально-сырьевого комплекса.

В части ресурсов УВ-сырья по первому из названных выше факторов Россия имеет заметное превосходство над США, несмотря на то, что качественные характеристики российских ресурсов УВ постепенно и постоянно ухудшаются. Тем не менее средний дебит новых нефтяных скважин в России примерно в 20 раз

выше, чем в США, а степень истощения ресурсов намного ниже при более высокой их концентрации в границах перспективных территорий. Как следствие для приращения запасов на одинаковую величину в России требуются выполнение меньшего объема работ и соответственно меньшие затраты (в том числе за счет государственных источников). В этом же направлении, т.е. удешевления стоимости ГРП и относительного сокращения расходов на воспроизводство МСБ, работает и фактор масштаба цен. Что же касается двух других факторов, то они, наоборот, создают предпосылки для относительного роста государственных расходов на воспроизводство МСБ в России по сравнению с США и другими странами с развитой рыночной экономикой.

Ориентируясь на зарубежный опыт, равно как и на современные российские реалии, весьма затруднительно определить некую нормативную долю участия государства в финансировании ГРП. Тем более если речь идет об универсальном нормативе, который мог бы применяться для всех перспективных территорий и всех видов работ или в отношении общего объема финансирования ГРП. Доля участия государства в расходах на воспроизводство МСБ и освоение сырьевых ресурсов реально может рассматриваться лишь в качестве некоторого индикативного показателя, характеризующего степень государственного участия (активность государства) в названных сферах деятельности.

Для определения целесообразных масштабов участия государства в финансировании ГРП необходима разработка объективных подходов, учитывающих конкретные условия недропользования в отношении различных видов сырьевых ресурсов и различных регионов страны [2]. Естественно, что при этом должны приниматься во внимание цели и задачи государства, связанные с развитием минерально-сырьевого сектора экономики и отдельных его отраслей.

В этой связи нельзя не согласиться с точкой зрения В.П. Орлова, полагающего, что основные задачи государства – это создание оптимальных условий для привлечения инвестиций в геологическое изучение недр, поддержание через систему регуляторов в сбалансированном состоянии структуры МСБ и уровня общей геологической изученности территории суши и шельфа, организация эффектив-

ной системы недропользования, а также непосредственное участие финансовыми ресурсами, производственными мощностями и научным потенциалом в изучении и воспроизводстве МСБ [3].

Вопрос о распределении меры ответственности между государством и частным бизнесом в финансировании ГРП вряд ли может иметь какое-либо однозначное решение. Иными словами, практически невозможно определить общее для всех условий рациональное соотношение долей в финансировании ГРП. Это соотношение не является и не может быть величиной неизменной и зависит не только от стадии ГРП, но и от степени изученности территории, ликвидности конкретных видов полезных ископаемых, а также инвестиционного климата в отрасли и экономике в целом.

Кроме того, формы участия государства в финансировании ГРП могут быть разными: наряду с прямым финансированием за счет бюджетных средств существуют формы косвенного участия, связанные с льготными режимами налогообложения, страхованием рисков и т.п. Причем в странах с рыночной экономикой формы косвенного участия государства играют преобладающую роль в государственной финансовой поддержке ГРП.

Например, в Канаде в 2005 г. общий объем финансирования ГРП в минерально-сырьевом секторе экономики (без учета нефти и газа) составил 1299 млн дол. США, из которого на долю частных крупных (seniors) и малых (juniors) компаний пришлось 1191 млн дол., а на долю государства (федерального бюджета и бюджетов провинций) – 108 млн дол. (8,3 %). Соотношение долей государства и частного бизнеса в объеме финансирования ГРП составило примерно 1:11. Однако если учесть разного рода меры налогового стимулирования ГРП, соотношение долей оказывается как минимум равным 1:5. В 2000 г. на федеральном уровне был введен 15%-й налоговый инвестиционный кредит для геологоразведки (Investment Tax Credit for Exploration – ITCE), действие которого было возобновлено в 2006 г. В рамках этой программы финансовой поддержки за 5 лет (с октября 2000 г. по декабрь 2005 г.) в ГРП на территории Канады было дополнительно проинвестировано 1,7 млрд дол.,

т.е. в среднегодовом исчислении сумма финансовой поддержки составляет примерно 450 млн дол., что в 4,5 раза больше объемов прямого бюджетного финансирования. К этому следует добавить программы стимулирования инвестиций в ГРП, которые приняты и выполняются на уровне провинций. Так, правительством провинции Британская Колумбия в 2005/2006 бюджетном году был выделен единовременный грант на сумму 25 млн дол. для финансирования строительства нового Геологического центра и реализации 10-летней программы льготного налогообложения геологоразведки; в провинции Манитоба действует 3-летняя программа поддержки ГРП с финансированием в 35 млн дол. и т.д. [4] В дополнение к федеральной программе ITCE и на аналогичных условиях действуют программы инвестиционного налогового кредитования в провинциях: Квебек со скидкой в 31,25 %, Британская Колумбия – 20 %, Саскачеван и Манитоба – 10 %, Онтарио – 5 % [5].

Что касается финансирования ГРП в России, то в настоящее время на долю бюджетных источников приходится около 17 %, а внебюджетных (собственные средства недропользователей и привлеченные ресурсы) – 83 % при общей величине расходов в 103,8 млрд р. (таблица). Соотношение долей государства и частного бизнеса в финансировании ГРП составляет примерно 1:5, причем имеет место тенденция к увеличению вклада государства (в 2003 г. соотношение было 1:6, в 2004 г. – 1:7). Однако в отличие от Канады практически все государственное участие в ГРП реализуется в форме прямого финансирования, поскольку в России до сих пор отсутствуют механизмы налогового стимулирования ГРП, особенно на ранних этапах.*

Россия в настоящее время фактически еще так и не определила свой путь развития геолого-разведочного бизнеса. С одной стороны, прослеживается ориентация на развитие государственно-частного партнерства в геологоразведке. В рамках крупных проектов (в том числе и в Восточной Сибири) государство планирует принять на себя не только риски начальных стадий ГРП путем их прямого финансирования, но и инфраструктурные расходы, что, безусловно, долж-

* Что касается разведки месторождений нефти и газа в Восточной Сибири и Якутии, то косвенным стимулом можно считать введение каникул по НДС.

Финансирование ГРП в России по источникам в 2003–2006 гг.

Показатели	Значение показателей по годам, млрд р.			
	2003	2004	2005	2006
Финансирование ГРП – всего	56,0	56,1	70,3	103,8
В том числе:				
бюджетные источники	8,3	7,1	11,8	17,6
из них – федеральный бюджет	6,7	5,2	10,6	16,4
внебюджетные источники	47,7	49,0	58,5	86,2
Соотношение долей финансирования	1:6	1:7	1:5	1:5

Примечание. По данным [6] и доклада "Итоги работы Роснедр в 2006 году и задачи на 2007 год" руководителя Роснедр А.А.Ледовских на коллегии Федерального агентства по недропользованию в 2007 г.

но стимулировать частные инвестиции в геологоразведку. С другой стороны, созданная еще в начале 1990-х гг. институциональная (в том числе – законодательная) база недропользования практически остается неизменной и уже не отвечает требованиям сегодняшнего дня, что дестимулирует интерес к геологоразведке со стороны частного бизнеса. И это вынуждает государство затрачивать излишние средства на выполнение ГРП. Вместе с тем необходимо исходить из того, что в условиях становления рыночной экономики акцент на государственные инвестиции нельзя признать правильным. Роль государства в инвестиционном процессе состоит в координации совместных действий, снижении рисков и подаче позитивных "сигналов" для частного бизнеса, который должен взять на себя основную нагрузку по финансированию инвестиций в коммерчески ориентированные проекты.

Общая задача состоит в том, чтобы, исходя из целей и задач развития минерально-сырьевого сектора экономики, ГРП в целом и по каждому виду полезных ископаемых финансировались достаточным образом, включая все источники финансирования, т.е. за счет государства и частных инвесторов. При этом должны быть выделены "сферы ответственности" государства и частного капитала – за финансирование каких видов работ отвечает государство, а что должно относиться к обязанностям частных инвесторов (прежде всего – компаний минерально-сырьевого сектора). Такое разделение необходимо провести для каждого вида полезных ископаемых и каждой перспективной территории.

При определении сфер ответственности частного бизнеса следует исходить из показателя инвестицион-

ной привлекательности каждого конкретного вида деятельности в сфере воспроизводства МСБ, которая зависит от большого числа факторов. В самом общем виде все эти факторы можно разделить на 2 класса:

факторы прибыльности и рисков, причем не только геологических и непосредственно связанных с ними финансовых рисков, но также институциональных рисков в широком смысле, от которых во многом зависят доступность и целесообразность тех или иных видов деятельности для частных инвесторов;

факторы спроса на ресурсы и запасы полезных ископаемых, связанные с уровнем обеспеченности запасами текущей добычи у компаний минерально-сырьевого сектора.

Сразу нужно оговориться, что в современных российских условиях факторы этих классов негативно воздействуют на инвестиционную привлекательность геологоразведки в отношении ресурсов УВ-сырья. Соответственно сужается потенциально возможная сфера деятельности для частного бизнеса и расширяется сфера непосредственного финансового участия государства. Последняя локализуется путем простого отсека от всего множества видов деятельности тех видов, которые непривлекательны или недоступны (фактически, а не по законодательству, которое зачастую оказывается неработоспособным) для частных инвесторов.

Сложившаяся в России ситуация вполне закономерна и отражает объективные интересы недропользователей в отношении проведения ГРП особенно в новых нефтегазоносных провинциях. Участие частных инвесторов на ранних стадиях ГРП (прогнозирования, поисков и поисково-разведочных работ) может представлять для них ком-

мерческий интерес при следующих условиях:

проведения работ на последующих стадиях – открытия месторождений, разведки, освоения и разработки;

возможности продажи полученной геологической информации по цене, как минимум превышающей понесенные издержки;

содействия формированию имиджа и репутации компании с точки зрения возможности расширения ее деятельности на территориях других лицензионных участков (в этом случае проведение работ на ранних стадиях на конкретных участках напрямую не обуславливается коммерческой эффективностью).

Однако перечисленные выше условия в значительной степени не выполняются. В настоящее время возможность участия на ранних стадиях проведения ГРП компаний, имеющих доступ к частному капиталу, существенно ограничена по следующим причинам:

очень высокой капиталоемкостью проведения ГРП (например, по экспертным оценкам проведение работ на стадии детальных поисков, а также на поисково-оценочной стадии на участке площадью 400 км² требует инвестиций в размере около 200-300 млн р.);

в настоящее время доминирующими недропользователями в России по объемам добычи УВ являются крупные вертикально-интегрированные компании (на их долю приходится почти 95 % добычи нефти и 95 % добычи природного газа), располагающие значительным заделом сырьевой базы – уровень обеспеченности текущей добычи разведанными запасами составляет от 20 до 40 лет;

финансово-производственный потенциал крупных вертикально-интегрированных компаний используется почти полностью (пожалуй, за исключением компании ОАО "Сургутнефтегаз", имеющей значительные резервы по наличию свободных денежных средств);

потенциал малых и средних нефтегазодобывающих компаний явно недостаточен для финансирования указанных выше работ в сколько-нибудь значительных масштабах (в списке добывающих компаний присутствует более 130 различных структур и при этом средний объем добычи нефти в расчете на одну компанию не превышает 30 тыс. т в год);

отсутствует слой "юниорских" венчурных компаний, осуществляющих

Under the market economy, it is hardly possible to determine the rational proportion of state and private business shares in financing exploration, which will be common to all conditions. This proportion is not and cannot be invariable, and it depends on not only the exploration stage but also the exploration maturity of the territory, liquidity of minerals of particular types, as well as the investment climate in the industry and economy as a whole.

Rational scales of state participation in financing exploration should be determined based on objective approaches taking into account the concrete conditions of subsoil use involving different mineral resources in different regions of the country, and, undoubtedly, the objectives and goals of the state associated with the development of the mineral resource sector.

In this context, as foreign experience shows, the scope of the state's direct participation should mainly cover the most risky and least capital-intensive early stages of the exploration process insufficiently attractive to investors until a deposit is discovered or high prospects of an area are confirmed.

Areas of responsibility of private business should be determined based, first of all, on the investment attractiveness of each particular type of activity in the development of the mineral resource base.

выполнение ГРП на ранних стадиях за счет привлечения финансовых ресурсов с фондового рынка, из венчурных инвестиционных фондов и других источников.

В сложившейся ситуации всякое приуменьшение государственной доли финансирования ГРП с попыткой переложить излишнюю ответственность на недропользователей сопряжено с опасностью двоякого рода. Во-первых, ставится под угрозу сама возможность выполнения требуемых объемов работ. Во-вторых, государство дезориентирует частных инвесторов, декларируя определенные масштабные задачи, но не прикладывая для их решения адекватных усилий со своей стороны.

Степень участия государства в финансировании ГРП должна быть обратно пропорциональна:

- стадии (этапу) выполнения ГРП;
- инвестиционному климату и гарантированной возможности возврата инвестором вложенных средств;

наличию региональных удорожающих факторов;

степени адекватности имеющейся инфраструктуры и реализованных ранее экономических решений общерегионального характера решению задач;

повышению степени изученности МСБ (это имеет значение в тех районах, освоение которых было начато ранее – в рамках системы централизованного планирования и управления).

Сфера прямого участия государства в основном должна охватывать наиболее рискованные и менее капиталоемкие ранние стадии геолого-разведочного процесса, недостаточно привлекательные для инвесторов до момента открытия месторождения или подтверждения высокой перспективности той или иной площади. На современном этапе крайней истощенности поискового задела финансовое участие государства в прогнозных, научных и геолого-съёмочных работах может составлять до 90 %, в поисковых – до 50 %. В разведочных работах государство может участвовать только в исключительных случаях на объектах, имеющих стратегическое значение. Суммарная доля консолидированного бюджета в общих объемах ГРП на начальном этапе может достигать 30–50 %, а в последующие годы – 10-30 %.

Обобщающая оценка соотношения частных и государственных инвестиций может быть дана только в виде некоторой функциональной зависимости от отмеченных выше условий и факторов. При этом данная

функциональная зависимость может иметь только качественный характер и должна во многом основываться на опыте ранее освоенных территорий и провинций, а также на оценке потенциальных инвестиционных возможностей и мотиваций недропользователей. Учитывая совокупные риски инвестирования в ГРП в сырьевых районах различного типа, может быть построено графическое представление набора функций, определяющих степень участия государства (рис. 1).

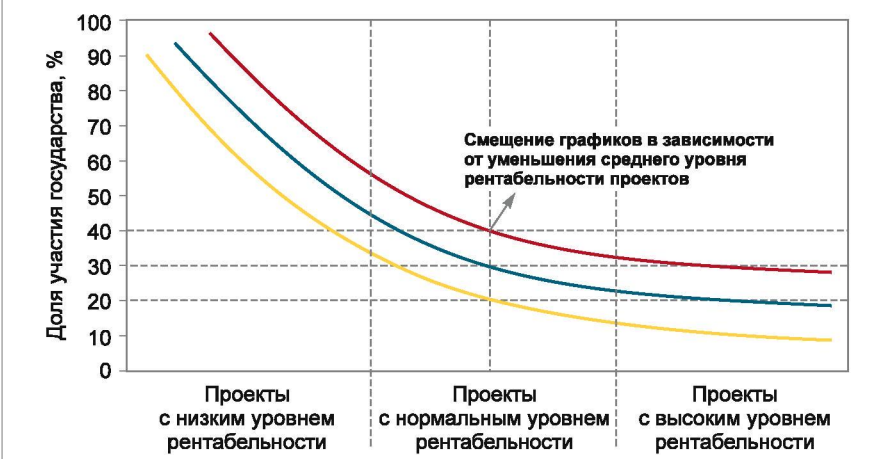
При определении доли участия государства в финансировании ГРП в рамках отдельных инвестиционных проектов за основу могут быть приняты показатели ожидаемой экономической эффективности, например внутренней нормы рентабельности. При этом, как графически показано на рис. 2, доля государственного финансирования для каждого отдельного проекта должна возрастать при снижении среднего уровня рентабельности по всей совокупности проектов.

В целом же, по мере "продвижения" от более ранних к более поздним стадиям проведения ГРП, связанным с работой по конкретным залежам и участками, доля государственного участия должна неуклонно снижаться. Снижение доли государства обусловлено отсутствием необходимости уменьшения рисков для инвесторов (вследствие недостаточной изученности). Повышение степени изученности означает целесообразность приближения прибыли, получаемой недропользова-

Рис. 1. Изменение доли государственного участия в ГРП в зависимости от их этапов в различных сырьевых районах



Рис. 2. Функции изменения доли государственного участия в ГРР для отдельных инвестиционных проектов



телем, к общепринятому уровню. В случае если риски отличаются повышенным уровнем и недропользователь сам полностью финансирует ГРР, то он вправе претендовать на получение определенной платы за риск.

Литература

1. *The Statistical Abstract of the United States: 2006* // U.S. Census Bureau. – Washington, 2006.
2. *Ставский А.П.* Новые идеи в недропользовании: баланс интересов

центра, регионов и бизнеса // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2008. – № 5. – С. 29-32.

3. *Орлов В.П.* Проблемы недропользования (2000–2006). – М.: Геоинформмарк, 2007. – 464 с.

4. *Mineral Exploration, Deposit Appraisal and Mine Complex Development Activity in Canada* // Canadian Minerals Yearbook – 2005. Natural Resources Canada, 2006 – <http://www.nrcan.gc.ca>.

5. *Canadian Junior Mining Sector and Exploration Incentives* // Natural Resources Canada, 2004 – <http://www.nrcan.gc.ca>.

6. *Егорова И.В.* Обзор тенденций развития геолого-разведочных работ в Российской Федерации в 2005 г. / И.В.Егорова, В.Н.Войтенко // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2007. – № 1.

© В.А.Крюков, В.Ю.Силкин, В.В.Шмат, 2008

10–13 февраля 2009 г.

Нефть. Газ. Химия
Недропользование

Геодезия
Картография
Кадастр
Землеустройство

сибирский
ФОРУМ

Инженерные изыскания
Проектирование

Спутниковая навигация
Интеллектуальные транспортные системы

г. Красноярск, МВДЦ «Сибирь»,
+7 (391) 22-88-612, 22-88-401,
e-mail: kashirina@krasfair.ru,
iva@krasfair.ru;
www.krasfair.ru

Генеральный информационный спонсор

РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ВЫСТАВОК И ЯРМАРОК
КРАСНОЯРСКАЯ ЯРМАРКА
ВЫСТАВОЧНАЯ КОМПАНИЯ