

*А.П. Ставский, В.Н.Войтенко
центр «Минерал»*

Альтернативная концепция развития геологоразведочных работ в России

Москва, март 2007

Оглавление

Оглавление.....	2
От авторов.....	3
Суть проблемы.....	3
Что такое юниорная компания?.....	7
Концепция развития геологоразведочных работ в России.....	8
<i>Определение понятий.....</i>	<i>8</i>
1. <i>Основные факторы, влияющие на развитие геологоразведочных работ</i>	<i>9</i>
1.1. Государственная поддержка в сфере налогообложения ГРР.....	9
1.2. Получение прав пользования недрами и их рыночный оборот	9
1.3. Доступность привлекаемых финансовых ресурсов	9
1.4. Доступность архивной геологической информации	9
2. <i>Основные проблемы, тормозящие развитие геологоразведочных работ в России</i>	<i>10</i>
2.1. Полное отсутствие мер государственной поддержки в сфере налогообложения ГРР.....	10
2.2. Сложность и длительность процедуры получения и передачи прав пользования недрами	10
2.3. Полное отсутствие возможности привлечения капитала в рисковые проекты	11
2.4. Платность и закрытость геологической информации о недрах.....	12
2.5. Выводы.....	13
3. <i>Комплекс мер, направленных на развитие геологоразведочных работ в России.....</i>	<i>14</i>
3.1. Принципиальный подход к государственному фонду недр.....	14
3.2. Принципы получения и оборота прав пользования недрами.....	15
3.3. Меры государственной поддержки геологоразведочного бизнеса в сфере налогообложения	16
3.4. Привлечение частного капитала в малый геологоразведочный бизнес	16
3.5. Принципы обращения с геологической информацией, полученной за счет разных источников финансирования.....	17
<i>Заключительные положения.....</i>	<i>17</i>
Примечания	19
Примечание № 2.1.1. Меры государственной поддержки в сфере налогообложения ГРР в Канаде.....	19
Примечание № 2.2.1. Система получения и передачи прав пользования недрами в Канаде.....	21
Примечание № 2.3.1. Способы привлечения частного капитала в ГРР в Канаде.....	22
Примечание № 2.3.2. Характеристика площадок венчурного капитала зарубежных фондовых бирж.....	23
Примечание № 2.4.1. Доступ к геологической информации в Канаде.....	25
Примечание 2.4.2. Экономическая эффективность свободного распространения геологической информации.....	26
Примечание № 3.3. Особенности налогообложения золотодобывающей промышленности в ЮАР.....	26

От авторов

Данная работа написана «по мотивам» отчета, подготовленного центром «Минерал» ФГУНПП «Аэрогеология» для ВСЕГЕИ, который, в свою очередь, по государственному контракту с МПР России должен был «Разработать рекомендации по формированию сервисного (юниорного) геологоразведочного сектора на основе частных инвестиций». Что в итоге рекомендовал уважаемый институт мы не знаем, но подготовленная нами концепция представляется вполне актуальной и заслуживающей того, чтобы с ней была ознакомлена геологическая общественность.

Работа выполнена на основании опубликованных материалов, данных, полученных в сети ИНТЕРНЕТ и по переписке с сотрудниками Геологических служб, университетов и других организаций и учреждений США, Австралии и Канады. Широко использовались также материалы Горно-геологических Форумов MINEX – 2005, 2006 (Москва, Россия) и Круглого стола PDAC – 2006 (Торонто, Канада) «Привлечение частных инвестиций в воспроизводство минерально-сырьевой базы России и развитие юниорного геологоразведочного сектора: проблемы и решения».

Авторы хотели бы высказать свою искреннюю признательность зарубежным коллегам, которые потратили немало времени на то, чтобы отвечать на наши многочисленные вопросы. Огромное спасибо, прежде всего, Джанет Кипинг (Janet M.Keeping) из канадского института природоресурсного права; Роберту Кларку (Robert Clark) и Льюису Арсено (Louis P.Arseneau) из Министерства природных ресурсов Канады; Майку Сесилу (Mike Cecile) – директору Геологической службы Канады (подразделение г.Калгари), Симону Ханмеру (Simon Hanmer) – сокоординатору Программы по развитию Северных территорий из Геологической службы Канады, Джонатану Гудвину (Jonathan H.Goodwin) из Геологической службы штата Иллинойс США, координатору Программы NCGMP Л.Байбелю (Laurel M. Bybell) из Геологической службы США, профессору государственного университета штата Колорадо Э.Эрслеву (Eric A.Erslev) и Алексею Гончарову из Геологической службы Австралии.

Суть проблемы

Долгосрочное развитие добывающих отраслей промышленности в принципе невозможно без проведения геологоразведочных работ (ГРР). В какие-то отрезки времени (периоды низких цен на минеральное сырье, экономические и политические кризисы) добывающие компании могут прожить на старых запасах, но, в конце концов, они вынуждены будут искать новые месторождения, и эпоха стагнации ГРР сменится периодом их резкой интенсификации. Во второй половине 90-х годов прошлого века цены на сырьевые товары были низкими, соответственно и объемы ГРР постоянно сокращались. Максимум падения пришелся на 1997-2000 гг. – период мирового финансового кризиса, после которого и цены на минеральное сырье, и объемы ГРР в мире стали расти и в последние годы достигли заоблачных высот (рис. 1).

В России на протяжении последних 15 лет и геологоразведочный сектор, и добывающие отрасли промышленности развивались в полном соответствии с мировыми тенденциями, но в связи со сменой экономической парадигмы в стране падение 90-х годов было более глубоким и болезненным, а рост в последние годы – не столь бурным и исцеляющим. В результате в России до сих пор по многим видам полезных ископаемых годовые приросты запасов не восполняют их погашения при добыче, остро ощущается

недостаток объектов, подготовленных для разведки, а количество компаний, ведущих ГРР, не сопоставимо с огромным минерагеническим потенциалом страны.

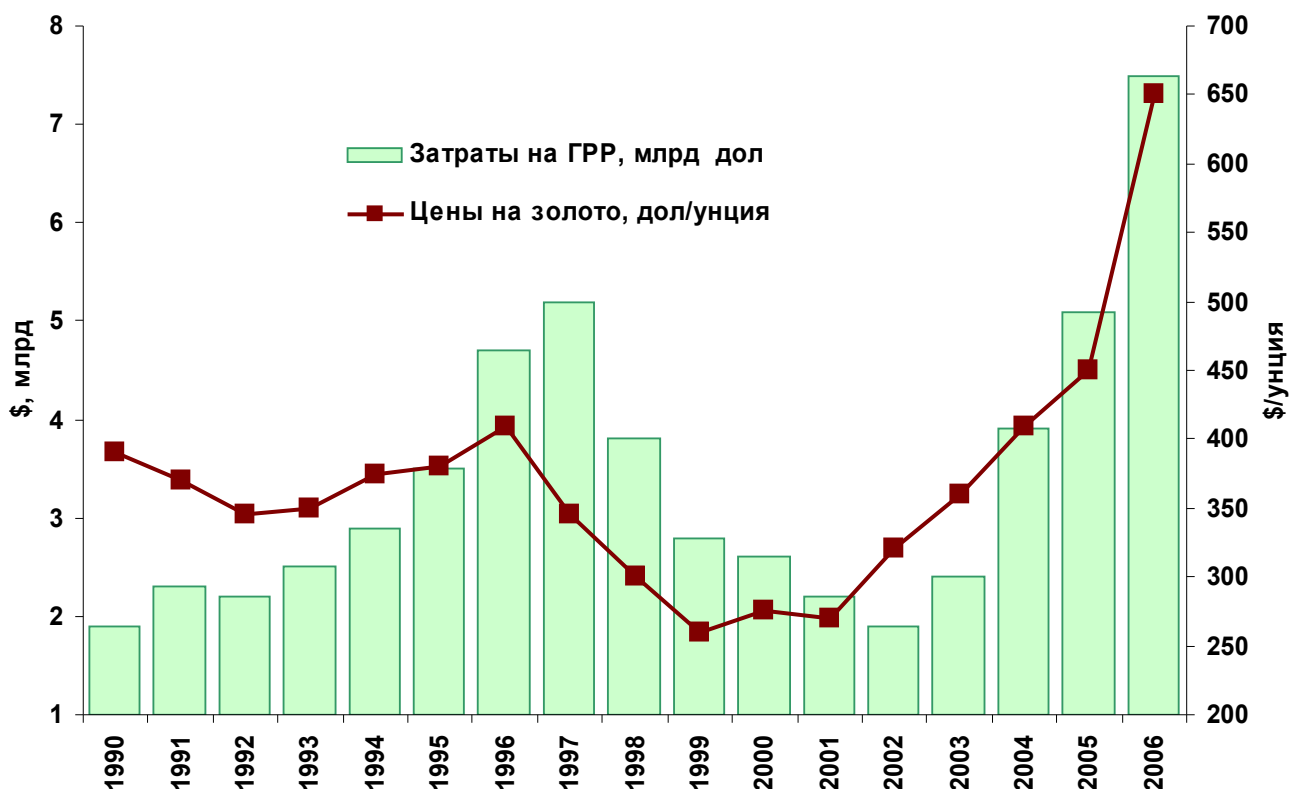


Рис. 1. Динамика цен на золото и объемов ГРР на металлические полезные ископаемые в мире (1990-2006), по данным Metal Economic Group (Канада)

Актуальность проблемы интенсификации ГРР в России всем очевидна и в последние годы исполнительная и законодательная власти принимают энергичные меры, чтобы переломить ситуацию. Объемы финансирования ГРР за счет средств федерального бюджета выросли уже почти вчетверо, приняты многочисленные поправки в действующее законодательство о недрах и подзаконные нормативные правовые акты, призванные стимулировать геологоразведочную активность. Однако эффект от всех этих мероприятий явно не соответствует их масштабу и замыслам авторов. Почему так происходит? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо четко представлять себе специфику ГРР и их отличие от иных сфер бизнеса, которые, на наш взгляд, можно свести к следующим позициям.

- ГРР свойственен высокий риск потери финансовых средств, связанный с недостаточным знанием как общих закономерностей строения и развития недр, так и слабой изученностью конкретного участка. Например, затратив значительные средства на поиски алмазов, можно не найти аномалию трубчатого типа, или окажется, что аномалообразующий объект имеет иную природу, или кимберлитовая трубка не содержит алмазов, или открытое месторождение не имеет промышленного значения. В любом из этих случаев вложенные средства будут безвозвратно потеряны. По некоторым оценкам из ста перспективных участков, выделенных на стадии региональных геологических исследований, лишь один, в конце концов, становится месторождением¹.

¹ Не знаю, кто это посчитал, но многие серьезные люди в устных беседах дают такие оценки.

- С другой стороны, открытие в ходе ГРП нового месторождения позволит не только компенсировать все понесенные затраты, но и получить немислимую в иных отраслях прибыль. Например, первооткрыватели крупнейшего медно-никелевого месторождения Войси'с-Бей (Voisey's Bay) в Канаде получают роялти в размере 3% прибыли от эксплуатации этого месторождения компанией Inco Ltd. Юниорная компания Mar-West Resources, открывшая в 1996 г. месторождение Сан-Мартин (San Martin) в Гондурасе, увеличила свою капитализацию примерно в 80 раз, с 554,46 тыс. до 42,4 млн канадских дол. Юниорная компания Musto Exploration International в течение 1992-1998 гг. проводила доизучение месторождения Бахо-де-ла-Алумбрера (Bajo de la Alumbrera) в Аргентине и увеличила свою капитализацию в 25 раз, с 20 до 500 млн канадских дол.
- Успех или неуспех ГРП во многом зависит от интуиции, квалификации и опыта геолога, выполнившего прогноз, выбравшего участок, а затем спланировавшего и осуществившего поисковые работы. Известная шутка: «Два геолога всегда могут высказать три мнения по одному вопросу» – возникла не на пустом месте. Пожалуй, геологоразведка – это единственная сфера бизнеса, в которой интуиция, творческое начало и способность «*проникать во глубину земную разумом, вещи и деяния выводя на солнечную ясность*»², столь сильно влияют на результаты финансовой деятельности компании.
- ГРП являются капиталоемкой сферой бизнеса. На поиски и разведку одного грамма золота в недрах тратится порядка USD0,5-1; на поиски и разведку одной тонны нефти – USD15-20. Таким образом, чтобы найти и разведать крупное месторождение золота необходимо порядка USD50-100 млн, крупное месторождение нефти – USD1500 млн и более (то есть ГРП на твердые полезные ископаемые бывают обычно в 10-50 раз менее капиталоемкими, чем ГРП на нефть и газ).
- ГРП имеют чисто затратный характер, так как от начала поисковых работ до начала продаж горной продукции и получения первой прибыли подчас проходят многие годы. Например, на уже упоминавшемся месторождении Войси'с-Бей (Voisey's Bay) в Канаде, открытом в 1993 г., опытное производство началось только в 2006 г., а на полную мощность рудник будет выведен к 2012 г. Многие российские месторождения (в том числе уникальные Удоканское, Сухой Лог и др.), выявленные и разведанные в 50-х и 60-х годах прошлого века, до сих пор не разрабатываются.

Все перечисленные особенности не могли не сказаться на организации геологоразведочного бизнеса в демократических сырьевых странах с развитой рыночной экономикой. При этом пути развития ГРП в нефтегазовом секторе и горной промышленности оказались существенно разными (рис. 2 и 3).

В нефтегазовом секторе западных стран ГРП ведут компании-операторы, как правило, принадлежащие крупным вертикально-интегрированным нефтегазовым холдингам. В случае открытия месторождения они становятся операторами добычных проектов. Однако 90% и более физических объемов работ выполняют сторонние сервисные компании, специализирующиеся на бурении, проведении геофизических исследований, испытаниях скважин и других видах работ (рис. 2). Необходимо отметить, что российский нефтегазовый сектор в результате пятнадцатилетней эволюции приобрел похожую структуру. Таким образом, независимых юниорных геологоразведочных компаний в мировом (включая российский) нефтегазовом секторе практически нет, что связано, прежде всего, с высокой стоимостью ГРП на нефть и газ.

² М.В.Ломоносов. «О слоях земных», М., Наука, 1954.

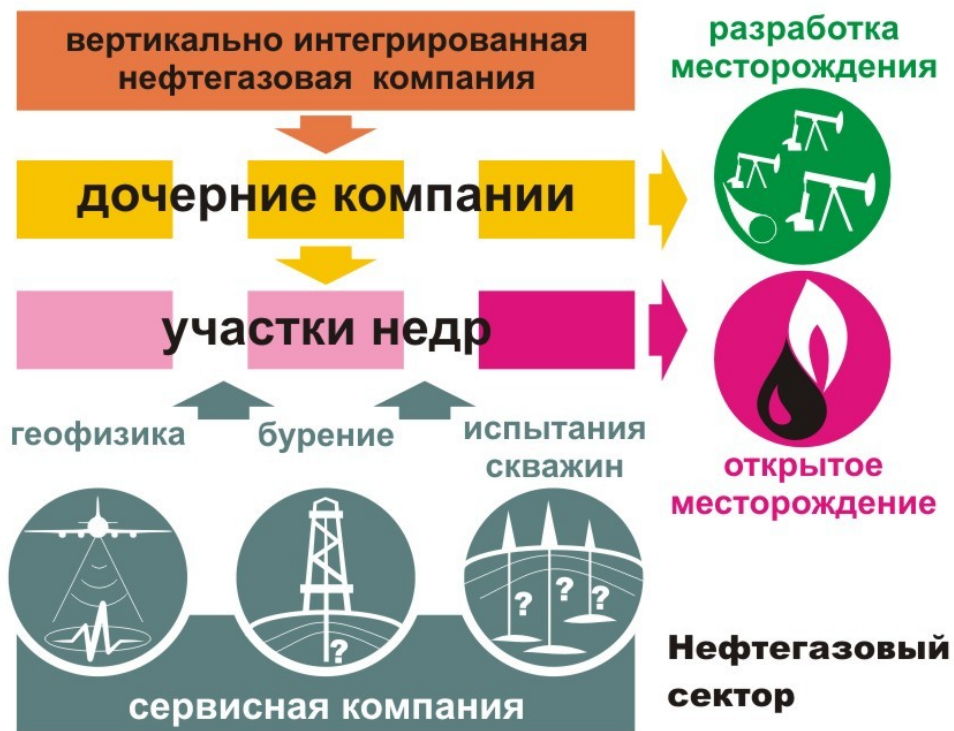


Рис. 2. Схематическая структура мировой нефтегазовой промышленности



Рис. 3. Схематическая структура мировой горной промышленности

Существенно иная ситуация сложилась в горной промышленности западных стран. До середины 70-х годов прошлого века крупные горные компании сами обеспечивали себя запасами, организуя поиски и разведку месторождений силами небольших дочерних предприятий. Однако в последние десятилетия ситуация сильно изменилась и

значительную часть ГРР на твердые полезные ископаемые теперь выполняют небольшие независимые, так называемые юниорные компании (junior companies). Они, как правило, даже не предполагают заниматься добычей, а ставят перед собой цель найти месторождение, резко повысить рыночную стоимость участка недр, продать его с максимальной выгодой крупной горной компании и заняться следующим участком (рис. 3). Толчком к появлению юниорных геологоразведочных компаний послужили два обстоятельства. Во-первых, введение правительствами Канады, Австралии и ряда других стран протекционистских мер по отношению к геологоразведчикам, а во-вторых, – появление в финансовой системе развитых стран специальных рынков венчурного (рискового) капитала. В итоге, по данным Canadian Intergovernmental Working Group of the Mineral Industry, в 2006 г. в Канаде работало 642 юниорных компании, которые выполнили ГРР на твердые полезные ископаемые на сумму С\$1,1 млрд. В то же время 104 крупных горных компании (senior companies) выполнили в Канаде ГРР на сумму С\$0,6 млрд.

Проблема стагнации процесса воспроизводства минерально-сырьевой базы в России естественным образом распадается на две части, соответствующие поисковой и разведочной стадиям геологоразведочного цикла. На наш взгляд, решить проблему интенсификации поисковых работ на твердые полезные ископаемые в России можно, лишь создав условия для формирования малого геологоразведочного бизнеса – юниорных компаний, аналогичных канадским и австралийским, которые в рамках действующего законодательства о недрах не могут возникнуть в принципе. В нефтегазовом секторе проблема интенсификации ГРР не решается путем формирования юниорных компаний, о чем свидетельствует весь мировой опыт. Что же касается сервисных компаний в нефтегазовом секторе, то они помогают вести ГРР, но не определяют их направления и объемы. В предлагаемой концепции мы постарались сформулировать факторы, влияющие на формирование юниорных компаний; причины, мешающие их появлению в России, дать рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы в недропользовании и смежных областях. Но прежде чем перейти к самой концепции, попробуем понять, что такое юниорные компании, как понимается этот термин на их родине, в Канаде.

Что такое юниорная компания?

Ассоциация геологоразведчиков и горняков Канады (Prospectors and Developers Association of Canada) и канадское информационное агентство Gamah International выделяют три категории горных компаний.

- Юниорные геологоразведочные компании (Junior Exploration Companies) – не занимаются добычей и не проводят денежной наличности, ГРР ведутся за счёт роста капитала путём выпуска новых акций.
- Мелкие горные компании (Junior Producers) – компании с ежегодным доходом от добычи менее С\$50 млн, финансируют ГРР за счет прибыли и роста капитала путём выпуска новых акций.
- Крупные горные компании (Senior Producers) – компании с ежегодным доходом от добычи более С\$50 млн финансируют ГРР в основном за счет прибыли.

По определению Роберта Кларка (Robert Clark), директора департамента горных налогов министерства природных ресурсов Канады, типичная юниорная геологоразведочная компания Канады обладает следующими качествами:

- не производит денежной наличности (не ведет добычи);

- имеет минимальные оборотные средства;
- главные активы компании – лицензионные участки;
- сотрудникам компании платят из фондовых опционов;
- средства для геологоразведки возникают через выпуск акций;
- затраты на геологоразведку составляют С\$1-50 млн в год.

Билл МакГинти (Bill McGuinty) из министерства развития Севера и горной промышленности провинции Онтарио полагает, что юниорные геологоразведочные компании имеют следующие главные особенности. Во-первых, корпоративную структуру, которая обеспечивает доступ к капиталу путём выпуска ценных бумаг. Во-вторых, наличие профессиональных кадров в области геологоразведки и управления. При этом директора юниорной компании обычно являются их основной движущей силой и активно участвуют в ежедневной деятельности. Совет директоров может численно превосходить постоянный штат, а один или несколько директоров обычно держат большинство акций и целиком контролируют компанию. В-третьих, юниорные компании, как правило, не имеют недвижимого имущества, а ценность их акций полностью зависит от вероятности открытия на перспективном участке месторождения, имеющего промышленное значение. В-четвертых, юниорная геологоразведочная компания, после того как открывает месторождение, его не разрабатывает. По стилю корпоративного поведения юниорные компании являются геологоразведочными и редко проявляют интерес к освоению найденного месторождения. Главной причиной этого является неизбежное размывание доли директоров и основных акционеров в капитале компании при переходе к эксплуатации месторождения.

Концепция развития геологоразведочных работ в России

Определение понятий

В рамках данной концепции авторами используются следующие понятия.

Месторождение – геометризованный фрагмент недр, в пределах которого разведаны запасы полезного ископаемого. В России обязательно наличие апробированных запасов категорий АВС1-2; в большинстве западных стран – апробированных запасов категорий Proved and Probable Reserves.

Перспективный участок недр – негеометризованный фрагмент недр, в пределах которого с некой вероятностью (которую каждый вправе оценивать по-своему) может быть найдено и разведано месторождение.

Геологоразведочные работы (ГРР) – хозяйственная деятельность человека, направленная на выявление перспективных участков недр, их перевод в категорию месторождений, их дальнейшую разведку и освоение.

Крупная горная компания – хозяйствующий субъект (как правило, холдинг), в рамках которого осуществляется полный цикл горных работ, включающий ГРР на твердые полезные ископаемые, добычу, рудничную переработку, а часто и дальнейший (металлургический, химический и др.) передел.

Компания-оператор – хозяйствующий субъект, ведущий работу на месторождении (добыча твердых полезных ископаемых и их рудничная переработка) или перспективном участке недр (проведение ГРР). Контролируется, как правило, одной, реже несколькими крупными горными компаниями.

Юниорная [геологоразведочная] компания – хозяйствующий субъект, как правило, мелкая компания, которая характеризуется следующими особенностями.

- Контроль над компанией осуществляют одно или несколько физических лиц.
- Компания ведет ГРР на одном или нескольких перспективных участках недр.
- Компания не имеет недвижимого имущества и не формирует дохода за счет других сфер деятельности (включая добычу).
- Основной целью компании является резкое повышение рыночной стоимости участка недр за счет повышения его перспектив или открытия месторождения и продажа участка с максимальной выгодой.

1. Основные факторы, влияющие на развитие геологоразведочных работ

Любой бизнес, и геологоразведочный в том числе, стремится работать в комфортных условиях. Уровень налогообложения, стоимость рабочей силы, наличие политических рисков, степень криминализации общества и масса иных параметров рассматриваются и анализируются инвестором при выборе объектов вложения капитала. В процессе планирования ГРР, помимо перечисленных общих факторов, учитываются также геологические перспективы, особенности правового регулирования и государственного управления в геологоразведке и смежных областях, которые прямо влияют на решение вопроса о вложении денег в поиски и оценку месторождений полезных ископаемых.

1.1. Государственная поддержка в сфере налогообложения ГРР

ГРР имеет свою специфику в связи с длительностью их цикла и чисто затратным характером. От начала поисковых работ до окончания разведки и ввода месторождения в эксплуатацию проходят многие годы, а первый доход появляется лишь после первых продаж горной продукции. Поэтому компании, проводящие ГРР, вправе рассчитывать на особый подход государства к налогообложению их бизнеса.

1.2. Получение прав пользования недрами и их рыночный оборот

Простота и прозрачность процедуры приобретения прав пользования недрами часто определяют решение компании об инвестициях в поисковые работы. Еще большее значение имеет возможность передачи (свободной продажи) этих прав. Для компаний, которые изначально не предполагают доводить объект до эксплуатационной стадии, а намереваются выполнить ГРР на участке, резко увеличить его перспективы и продать с максимальной выгодой, этот фактор играет определяющую роль.

1.3. Доступность привлекаемых финансовых ресурсов

Небольшие независимые геологоразведочные компании часто не могут финансировать ГРР за счет собственных средств (их у них просто нет) и не могут получить кредит в банке (без залога не дают). Следовательно, у юниорных компаний остается один путь – привлечение средств на рынке рискованного капитала. Таким образом, степень развитости и само наличие этого рынка часто становится критическим фактором, определяющим возможность становления юниорного бизнеса в стране.

1.4. Доступность архивной геологической информации

На сегодняшний день степень геологической изученности планеты такова, что без информации, собранной предшественниками, невозможно спланировать и провести

эффективные ГРР. Широкое использование архивных и фондовых материалов, керн ранее пробуренных скважин позволяет получить максимальный результат, затратив на ГРР минимальные деньги. По оценкам Геологической службы штата Иллинойс (США), использование архивных данных, в том числе каменного материала, позволяет снизить стоимость планируемых ГРР на 40-70%. Поэтому доступность архивных и фондовых геологических материалов, а также стоимость их приобретения у владельцев прямо влияют на инвестиционную привлекательность геологоразведочного бизнеса в стране.

2. Основные проблемы, тормозящие развитие геологоразведочных работ в России

Четыре перечисленных выше фактора, от которых полностью зависит малый геологоразведочный бизнес, в свою очередь, целиком определяются действиями органов государственной власти. Государство, стремящееся привлечь капитал в ГРР, должно принять такие законы и создать такую систему государственного управления, которые будут служить надежной опорой геологоразведочным компаниям. В России такая система пока не создана, поэтому нельзя рассчитывать на приход частных инвестиций в эту специфическую сферу бизнеса. Главными нашими проблемами в сфере управления фондом недр России являются следующие.

2.1. Полное отсутствие мер государственной поддержки в сфере налогообложения ГРР

В развитых сырьевых странах государство достаточно эффективно регулирует объемы и направления ГРР, используя разнообразные стимулирующие меры (прим. № 2.1.1.). О стимулировании и государственной поддержке ГРР в России в последние 5-7 лет говорят очень много, но никаких реальных шагов в этом направлении не предпринимается. Далеко не идеальный, но единственный поощряющий ГРР механизм (отчисления на ВМСБ) был ликвидирован в 2001 г. Сегодня единственным, но весьма сомнительным стимулом вкладывать деньги в ГРР для частных компаний является увеличение затрат федерального бюджета на эти цели (в период с 2004 по 2007 год они выросли в три раза!).

В соответствии с действующим налоговым кодексом финансирование любых ГРР в России может производиться лишь из прибыли предприятий, в то время как во всех других сырьевых промышленных странах (Канада, Австралия, ЮАР и др.) эти затраты входят в себестоимость горной продукции. Кроме того, в большинстве стран реализованы механизмы, позволяющие другим (не горным) компаниям получать налоговые скидки в случае вложения средств в ГРР, дифференцировать налоговые ставки в зависимости от стадии работ, дающие определенные преференции малым геологоразведочным и горным компаниям.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации нет таких понятий, как малые горные компании и юниорные геологоразведочные компании, поэтому официально у нас нет субъектов предпринимательской деятельности, на которые можно было бы распространить протекционистские меры.

2.2. Сложность и длительность процедуры получения и передачи прав пользования недрами

Россия существенно отличается от развитых сырьевых стран системой предоставления и передачи прав пользования недрами (прим. № 2.2.1.). Целый ряд особенностей действующего российского законодательства ограничивает развитие малых, в том числе юниорных, геологоразведочных компаний.

Во-первых, в российском недропользовании с советских времен сохранился неприемлемый для рыночной экономики принцип: «Участки для проведения ГРП выбирает государство (чиновник)», в соответствии с выбором которого формируются федеральные программы лицензирования недр. Конечно, компания силами своих специалистов может оценить перспективы того или иного региона и осуществить самостоятельный выбор перспективного участка, но после этого она должна будет добиться включения его в федеральную программу лицензирования, а затем участвовать в аукционе на общих основаниях. Для юниорной компании это неприемлемо, так как, добиваясь включения участка в федеральную программу, она раскрывает результаты своих прогнозных построений, которые до получения прав пользования недрами, безусловно, должны являться коммерческой тайной.

Во-вторых, процедура приобретения прав пользования недрами через аукционы, какой бы прозрачной она ни была, требует от компании значительных затрат времени (1-2 года) и средств еще до начала ГРП, что также неприемлемо для юниорного бизнеса.

В-третьих, лицензия на право пользования недрами не может служить предметом сделки между участниками рынка (передача прав пользования недрами возможна только путем реорганизации юридического лица или внутри вертикально-интегрированной компании). То есть просто продать право пользование недрами в России нельзя, необходимо реорганизовывать (продавать) компанию, что существенно дольше и хлопотней.

Еще одним недостатком действующего законодательства является низкий уровень защищенности имущественных прав на участок недр и, как следствие, высокие риски потери этих прав. Право пользования недрами может быть прекращено решением Роснедра (без суда), а перечень оснований, по которым может быть принято такое решение, не имеет однозначного толкования.

2.3. Полное отсутствие возможности привлечения капитала в рисковые проекты

Геологоразведочные проекты можно финансировать из трёх источников (помимо федерального или регионального бюджетов): за счет собственных средств недропользователя (его учредителей), за счет банковского кредита или через фондовые рынки – российские (РТС, ММВБ) и зарубежные (LSE, Deutsche Boerse, NYSE и другие) (прим. 2.3.1.).

Основным источником средств для финансирования ГРП в России до сих пор являются собственные накопления инициаторов и владельцев проекта. Многие крупные российские компании (не только горные и нефтегазовые) и частные лица, заработавшие значительные средства в иных регионах и сферах бизнеса, вкладывают их в дочерние предприятия, специально созданные для проведения ГРП на перспективных участках недр и небольших недоизученных месторождениях. Типичная же западная юниорная компания создается людьми не самыми богатыми, но зато специалистами в геологии того или иного региона, и собственных средств, как правило, имеет не много.

Финансирование ГРП за счет банковского кредита в России практически невозможно. Крупной компании, имеющей свободные средства, кредит не нужен, а малой компании необходимо представить в банк достаточные гарантии возврата заемных средств, например, внося в качестве залога реальные материальные активы. Однако у небольшой юниорной компании нет никаких реальных активов, за исключением права пользования участком недр. В последние годы много говорится о том, чтобы изменить

законодательство таким образом, чтобы лицензию на право пользования недрами можно было использовать в качестве банковского залога. К сожалению, наличие такой возможности позволит получать кредиты лишь под залог добычной лицензии на разведанное месторождение. Что же касается поисковой лицензии на перспективный участок, то она вряд ли будет иметь хоть какую-то залоговую стоимость для банка, так как поисковые работы — сфера слишком высоких геологических рисков.

Финансирование ГРП через фондовые рынки в России также практически невозможно. Фондовый рынок в классическом варианте трансформирует сбережения (прежде всего, физических лиц) в инвестиции. Однако современный российский фондовый рынок в большей степени решает иные задачи: служит «стартовой площадкой» для выхода на зарубежные рынки, позволяет продать часть или всю компанию стратегическим инвесторам, приобрести залоговые активы для получения кредитов. К тому же классический вариант фондового рынка предназначен для торговли акциями компаний с «нормальным» уровнем риска, а для размещения акций юниорных и других малых и высокорисковых компаний на ведущих биржах мира существуют специальные торговые площадки (прим. № 2.3.2.).

В России само понятие рискованного (венчурного) капитала появилось совсем недавно, законодательная база, регулирующая его оборот, полностью отсутствует, вследствие этого нет и соответствующего рынка. Некоторые геологоразведчики пытаются привлекать внешний капитал на зарубежных рынках ценных бумаг, но этот путь сложен, дорог, долгов и практически неприемлем для средних и малых российских компаний.

К сожалению, проблема широкого участия мелких российских инвесторов (физических лиц) в финансировании ГРП в России представляется неразрешимой, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. Создать в стране рынок рискованного капитала за год-два невозможно, даже при успешной реализации «Стратегии развития финансового рынка РФ». Кроме того, слишком свежи в памяти народа пирамиды 90-х годов и слишком велико его недоверие к вложению накопленных денег в какие бы то ни было инвестиционные проекты.

2.4. Платность и закрытость геологической информации о недрах

Первая проблема, с которой сталкивается в России потенциальный недропользователь, это проблема доступа к данным геологической изученности, отчетам о геологосъемочных, поисковых, оценочных работах, картам геологического содержания, паспортам месторождений, рудопроявлений и других объектов кадастрового учета. В соответствии с действующим законодательством геологическая и иная информация о недрах, полученная за счет государственных средств, является государственной собственностью³. Порядок и условия ее использования определяются федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно Приказу МПР России от 12.12.2005 № 340, для получения в пользование геологической информации необходимо направить заявку в Роснедра или его территориальный орган, которые в течение 10 дней принимают решение о предоставлении информации и размере платы за её использование.

Отказ может последовать в случае, если геологическая информация имеет гриф секретности (а это все геологические карты и отчеты масштаба 1:50000 и крупнее), а

³ В государственной собственности, по нашей оценке, находится около 95% геологической информации, хранящейся в фондах, в том числе вся информация, полученная в советский период.

заявитель не имеет соответствующего допуска. Получить допуск можно лишь работая в организации, где есть первый отдел, уполномоченный сотрудник и генеральный директор, имеющий допуск по форме 2. При этом первый отдел может быть организован лишь в государственных предприятиях, а частным компаниям нужно договариваться с государственными, чтобы организовать у себя филиал первого отдела. Таким образом, прежде чем думать о ГРР, юниорная компания должна потратить время (не менее 3-4 месяцев) и деньги (не менее 0,5 млн руб.) на переговоры с государственными структурами и обустройство минимально необходимого помещения для работы с геологической информацией.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 57 от 25.01.2002 минимальная плата за геологическую информацию составляет 10 тыс.руб., а за верхний предел принята величина затрат государства на её получение. Конкретный размер платы за конкретную информацию для конкретного потребителя определяется федеральным органом управления государственным фондом недр. Согласно Приказу МПР России № 344 от 15.12.2005 стоимость единицы геологической информации о недрах («единицей» является отчёт, карта и пр., проходящие в фондах под одним регистрационным номером) определяется с учётом её вида и потребительских свойств (повышающие коэффициенты к 10 тыс.руб.). В соответствии с методикой расчетов плата за пользование одним поисковым отчётом может достигать 40 тыс.руб. А за образцы, собранные на стадии разведки и освоения месторождений нефти, газа или подземных вод и специально подготовленные к лабораторным исследованиям, недропользователю придется выложить до 870 тыс.руб. То есть компании должны платить за геологическую информацию еще на стадии выбора участка, не зная, выиграют они аукцион или нет, будут ли проводить ГРР в данном регионе. Для мелких и средних компаний это неприемлемо, поэтому они предпочитают собирать нужную им информацию в обход официальных каналов. В результате государство не может эффективно управлять своей собственностью, а бизнес использует в работе информационный материал сомнительного качества.

Информация, полученная за счет средств недропользователей, передается на хранение в государственные геологические фонды, но в соответствии с Законом "О недрах" является собственностью недропользователей и предоставляется только по письменному разрешению владельца. То есть эта информация в течение неограниченного времени может оставаться закрытой даже для государственной геологической службы.

Столь жесткие ограничения доступа к фондовой геологической информации приводят к тому, что сегодня значительная часть геологических данных просто «заморожена» в архивах и не используется на благо страны и общества.

В развитых странах ситуация прямо противоположная. Геологическая информация, полученная за счет бюджетных средств, относится к разряду общественных благ и к ней имеют равный и свободный доступ все граждане и организации. Тот факт, что компании и граждане платят налоги (а значит и финансируют деятельность Геологических служб), рассматривается как оплата данных и гарантия свободного доступа к информации (прим. 2.4.1.; прим. № 2.4.2.).

2.5. Выводы

Об инвестиционной привлекательности геологоразведочного сектора России ярко свидетельствует такой факт. По данным Fraser Institute (независимая общественная организация в Канаде), который ежегодно оценивает инвестиционную привлекательность

горного и геологоразведочного бизнеса в 64 юрисдикциях⁴, Россия по доступности и удобству работы с геологическими фондами занимает последнее, по налоговому режиму – предпоследнее, а по регулированию прав пользования недрами и последовательности горной политики – 56 место. В этой ситуации говорить о развитии малого геологоразведочного бизнеса в стране не приходится.

Почему же наши законы и механизмы управления столь «недружественны» к геологоразведчикам? Можно предложить лишь один вариант ответа на этот вопрос: наше законодательство о недрах и наша система управления отраслью изначально были ориентированы на решение совершенно иных проблем.

В трудные 90-е годы основной задачей государства было привлечение инвестиций в действующие предприятия и лицензирование разрабатываемых месторождений, так как с момента вступления в силу закона «О недрах» до момента выдачи лицензии их эксплуатация была незаконной. Затем нужно было вводить в оборот неосвоенные месторождения, в поиски и разведку которых в советское время были вложены огромные бюджетные деньги. Желание государства вернуть свои «исторические затраты» было правильным и естественным, но сегодня практически все значимые месторождения и проявления твердых полезных ископаемых уже распределены между компаниями (Сухой Лог, Удокан и некоторые другие объекты – редкие исключения). Так что теперь на повестке дня стоит следующая задача – искать и находить новые месторождения, что невозможно сделать, используя старые механизмы управления.

3. Комплекс мер, направленных на развитие геологоразведочных работ в России

В этой ситуации бессмысленно вносить в законодательство о недрах незначительные поправки, как это делается сейчас. Если мы действительно хотим развивать малый геологоразведочный бизнес, необходимо принципиально пересмотреть всю систему взаимоотношений в треугольнике: недра – власть – бизнес и внести в законодательство ряд кардинальных изменений, кратко рассмотренных в следующих разделах. Несмотря на свою кажущуюся «кардинальность», все они вполне адекватны правовым, экономическим и социальным реалиям современной России, и для их реализации необходимы лишь политическая воля руководства страны и желание конкретных исполнителей.

3.1. Принципиальный подход к государственному фонду недр

Прежде всего, необходимо внести изменения в действующие нормативные правовые акты и разделить фонд недр Российской Федерации на две части, подход к управлению которыми должен быть принципиально различным.

3.1.1. В первую часть государственного фонда недр должны отойти участки с разведанными и предварительно оцененными запасами (месторождения), а также участки недр, в пределах которых локализованы прогнозные ресурсы категории P1. Ко второй части следует отнести весь остальной фонд недр, изучение которого либо ограничилось региональной стадией, либо поисковые работы были проведены, но не дали серьезных результатов.

⁴ Юрисдикции включают провинции и территории Канады (кроме о. Принца Эдварда), штаты Австралии, некоторые штаты США, а также избранные страны Латинской Америки, Океании, Африки и Евразии (www.fraserinstitute.ca).

3.1.2. В изучение первой части фонда недр были вложены значительные бюджетные средства, получены реальные результаты, поэтому, передавая их в пользование, государство может претендовать на хотя бы частичную компенсацию «исторических затрат». По отношению к участкам второй части фонда недр говорить об исторических затратах государства и их компенсации нет основания.

3.1.3. Оборот участков, относящихся к первой части фонда недр, должен быть ограничен. По отношению к ним государство должно ставить перед собой три задачи: компенсировать исторические затраты, привлечь частные средства в доизучение и освоение месторождений и контролировать добычу, обеспечивая рациональное использование запасов. Для этого с небольшими поправками подходят способы регулирования, предусмотренные действующим законодательством (аукционы, система контроля и пр.).

3.1.4. Оборот участков, относящихся ко второй части фонда недр, должен быть свободным. По отношению к ним основной задачей государства является привлечение инвестиций в начальные стадии ГРР; для этого необходимо находить другие механизмы, прежде всего апробированные в сырьевых странах с рыночной экономикой (Канада, Австралия).

3.2. Принципы получения и оборота прав пользования недрами

В области лицензионной политики необходимо уйти от принципа «участки под ГРР ранних стадий выбирает чиновник». Государство должно перестать рассматривать себя в качестве благодетеля, который дает компаниям возможность вести ГРР ранних стадий. Наоборот, оно должно рассматривать компании, желающие вложить деньги в поиски, как благодетелей нации. Предлагаемые нами принципы позволят создать реальную конкуренцию между компаниями и специалистами, которые осуществляют прогнозные построения, выбирают участки, разрабатывают методику и реализуют поисковые работы.

3.2.1. Лицензии на ГРР на участках, относящихся ко второй части фонда недр, должны выдаваться на основании заявки потенциального недропользователя (принцип «первым пришёл – первым получил»).

3.2.2. Процедура рассмотрения заявки должна быть максимально проста и строго регламентирована. Плата за выдачу лицензии должна быть символической.

3.2.3. Государство не должно предъявлять к недропользователю никаких имущественных требований. На концептуальном уровне можно обсуждать вопрос: «должен ли потенциальный недропользователь обладать специальными знаниями и опытом в области геологоразведки?»

3.2.4. Лицензия должна быть просто документом, подтверждающим право компании вести ГРР на участке, а в случае открытия месторождения – вести его разработку.

3.2.5. Обязательства недропользователя должны определяться нормативным актом, а не лицензионным соглашением. Например, может быть установлен минимальный уровень затрат на ГРР (в рублях на кв.км в год), являющийся платой за пользование недрами. Если недропользователь не хочет или не может вести ГРР даже в минимальном объеме, он должен либо продать, либо вернуть лицензию (принцип «работай или потеряешь»).

3.2.6. Ежегодно недропользователь должен представлять апробированный отчет о результатах ГРР в государственные фонды.

3.2.7. Оборот лицензий должен быть совершенно свободным. В любой момент недропользователь должен иметь право передать (продать) право пользования недрами.

3.2.8. Право пользования недрами может быть прекращено только решением суда и только по двум основаниям: недостижение минимального уровня затрат на ГРР и непредоставление (неудовлетворительное качество) ежегодного отчета о результатах ГРР.

3.3. Меры государственной поддержки геологоразведочного бизнеса в сфере налогообложения

Так как ГРР, особенно поиски месторождений, являются высокорисковым бизнесом, львиная доля налогового бремени должна относиться к этапу эксплуатации, а в период проведения ГРР и освоения месторождения государство должно поддерживать компании, прежде всего используя механизм снижения налоговых ставок.

3.3.1. Для целей налогообложения необходимо юридически строго определить такие понятия как «геологоразведочные работы», «поиски», «оценка», «разведка», «освоение» месторождений, так как формулировки из «Положения о стадийности ГРР» могут не удовлетворить финансовые и контролирующие органы. Необходимо также юридически строго определить понятие «геологоразведочная компания» (юниорная компания).

3.3.2. И крупные, и мелкие горные и геологоразведочные компании, осуществляющие инвестиции в ГРР на участках, относящихся ко второй части фонда недр, должны быть освобождены от налога на прибыль в объеме этих инвестиций.

3.3.3. Компании, осуществляющие инвестиции в ГРР на участках, относящихся к первой части фонда недр, должны быть частично освобождены от налога на прибыль, причем размер льгот должен зависеть от стадии ГРР.

3.3.4. Для сторонних инвесторов, получающих прибыль в иных сферах бизнеса, необходимо реализовать механизм «переуступки» налоговых льгот на инвестиции в ГРР (механизм «трансфертных» акций).

3.3.5. На стадии добычи необходимо ввести налоговые механизмы стимулирования полной отработки месторождений и рекультивации земель (дифференцированный НДС или «золотая формула» ЮАР), что позволит не только рационально использовать природные ресурсы, но и вкладывать освобожденные средства в ГРР (прим. № 3.3.).

3.4. Привлечение частного капитала в малый геологоразведочный бизнес

Проблему привлечения частного капитала в геологоразведочный бизнес можно рассматривать в нескольких аспектах: привлечение крупных инвесторов к финансированию крупных проектов, связанных с разведкой и освоением месторождений; привлечение одного инвестора к финансированию небольшого поискового проекта; привлечение многих мелких инвесторов к финансированию небольшого поискового проекта.

3.4.1. Проблема привлечения крупных инвесторов к финансированию крупных проектов, связанных с разведкой и освоением месторождений, в сегодняшней России неактуальна.

3.4.2. Проблема привлечения крупных и средних инвесторов к финансированию поисковых проектов актуальна, но решается путем реализации положений данной концепции: свободное получение и оборот прав пользования недрами, свободный доступ к геологической информации, освобождение затрат на ГРР от налога на прибыль.

3.4.3. Привлечение мелких инвесторов (физических лиц) к финансированию небольших поисковых проектов возможно лишь на рынках частного акционерного

капитала (специальные инвестиционные фонды, объединения рискового капитала), которые только начинают появляться в России. Рынок публичного акционерного капитала для финансирования рискованных проектов (фондовые биржи и специальные площадки венчурного капитала) в России вообще отсутствует. Решение этой проблемы находится в ведении федеральной службы по финансовым рынкам.

3.5. Принципы обращения с геологической информацией, полученной за счет разных источников финансирования

Принципиальным является присвоение результатам работ, выполненных за счет федерального бюджета в СССР и России, статуса общественных благ. Каждый гражданин России, платя налоги в бюджет, финансировал эти работы и имеет право пользоваться их результатами. Предлагаемые нами принципы позволят привлечь частные средства в ГРР и исключить из оборота «серую» геологическую информацию неясного происхождения.

3.5.1. Каталоги имеющейся в фондах геологической информации о недрах в соответствии с законом "Об информации, информатизации и защите информации" должны быть доступны каждому. Идеальным решением этой проблемы было бы их размещение в свободном доступе в сети Интернет.

3.5.2. Геологическая информация о недрах, полученная за счет средств федерального бюджета на региональной стадии изучения территории страны (то есть все отчеты и карты масштаба 1:50 000 и мельче), должна предоставляться бесплатно.

3.5.3. Геологическая информация о недрах, полученная за счет средств федерального бюджета на поисковой стадии изучения территории страны (то есть в результате работ масштабов от 1:25 000 до 1:5 000), также должна предоставляться бесплатно, если в результате проведенных работ не было обнаружено месторождение и не были апробированы ресурсы категории Р1.

3.5.4. При предоставлении информации, указанной в п.п. 3.5.2 и 3.5.3, плата может взиматься лишь за тиражирование данных.

3.5.5. Геологическая информация о недрах, полученная за счет средств федерального бюджета на поисковой и/или разведочной стадии изучения территории страны, если в результате проведенных работ было обнаружено месторождение и/или были апробированы ресурсы категории Р1, должна предоставляться за плату.

3.5.6. Стоимость единицы информации, указанной в п. 3.5.5, должна исчисляться процентом от затрат государства на выполнение работ. Например, отчет о работах масштаба 1:25 000 – 5%, масштаба 1:10 000 – 10%, отчет о предварительной разведке – 35%.

3.5.7. Все недропользователи должны представлять отчеты о выполненных ими ГРР, включая фактический материал, в государственные фонды. Эти данные должны попадать в открытый доступ по истечении коммерческого периода использования информации, длительность которого должна быть законодательно определена.

3.5.8. Возможность вознаграждения недропользователя, с использованием данных которого в дальнейшем было найдено месторождение, может обсуждаться.

Заключительные положения

Несмотря на явное оживление в геологоразведочном секторе российской промышленности, проблема интенсификации ГРР является весьма актуальной. Если

доразведка и ввод в эксплуатацию уже открытых месторождений ведутся достаточно быстрыми темпами, то размах поисковых работ, ориентированных на открытие новых объектов в относительно слабо изученных районах, явно недостаточен. На взгляд авторов концепции решение данной проблемы возможно путем постепенного внедрения в отечественную практику геологоразведочных (юниорных) компаний, для существования которых необходимо выполнить четыре требования.

Во-первых, свободный доступ к архивной геологической информации, так как широкое использование архивных и фондовых материалов, керн ранее пробуренных скважин позволяет компании получить максимальный результат за минимальные деньги.

Вторым фактором, определяющим существование сильного юниорного сектора, является стабильная система прав собственности на недра (mineral property rights), гарантирующая право на дальнейшую разведку и добычу после открытия месторождения, а также возможность свободно продать это право.

Третьим условием существования юниорного бизнеса является возможность финансирования ГРР через фондовые биржи и биржи венчурного капитала.

Наконец, четвертым условием, без которого невозможна деятельность юниорного бизнеса, это специальная система налогообложения ГРР. Речь идет не только о включении ГРР в себестоимость горной продукции, но и о возможности снижения налоговой ставки для инвесторов через механизм, подобный канадским трансфертным акциям.

Если, в конце концов, эти требования будут выполнены, российская экономика получит существенный эффект.

Во-первых, федеральный бюджет сможет сэкономить порядка 15 млрд руб., которые тратятся сегодня на ГРР. Бремя этих затрат с удовольствием возьмет на себя частный бизнес, а в сфере ответственности государства останутся лишь сбор, хранение и предоставление геологической информации, научные и региональные геологические исследования, гидрогеология и инженерная геология, геологические опасности, то есть все то, что находится в ведении геологических служб США, Канады, Австралии и других развитых стран.

В-вторых, геологоразведочный процесс в России будет жить естественной жизнью, то есть разрастаться в периоды высоких цен на сырье и сокращаться, когда цены держатся на низком уровне. При этом государство сможет мягко, но решительно регулировать процесс недропользования, изменяя размер налоговых льгот, стоимость предоставления прав пользования недрами и другие параметры.

Примечания

Канада является лидером в мировом геологоразведочном бизнесе по количеству компаний, проектов и объёмов финансирования. В этой стране действуют удивительно разумные и гибкие системы налогообложения, доступа к геологической информации, получения и передачи прав пользования недрами. Именно в Канаде впервые были реализованы многие механизмы поддержки геологоразведочных работ, в дальнейшем использованные в других странах. Поэтому большинство положительных примеров минерально-сырьевой политики взяты нами из канадского опыта; использовались также примеры из опыта США и ЮАР.

Примечание № 2.1.1. Меры государственной поддержки в сфере налогообложения ГРР в Канаде

Основным налогом в Канаде является налог на прибыль, который платится как в бюджет федерации (по фиксированной ставке 29%), так и в бюджет провинции (ставки в каждой провинции разные). В совокупности они составляют 40-50% прибыли компании. В налоговой системе Канады существуют разные возможности эффективно поощрять ГРР, перенося основное налоговое бремя на стадию эксплуатации месторождения, в том числе постоянные налоговые льготы (величина налоговой ставки может изменяться) для горных компаний; временные налоговые скидки; предоставление налоговых льгот инвесторам, финансирующим ГРР.

Часть прибыли крупных горных компаний, направленная на ГРР на территории страны (Canadian Exploration Expenses – CEE), не облагается налогом на прибыль (100%-е снижение действует с 1970-х годов). На 30% снижается налог на часть прибыли компании, направленной на освоение месторождения (Canadian Development Expenses – CDE). Однако юниорные компании не могут использовать этот путь для оптимизации налогового бремени, так как они не имеют прибыли от добычи полезных ископаемых.

Для того чтобы они имели возможность воспользоваться налоговыми льготами, в 1954 г. был введён в практику механизм специализированных («трансфертных») акций (Flow-Through Shares – FTS), суть которого заключается в следующем. Юниорная компания выпускает акции FTS, инвестор приобретает их на фондовом рынке и получает юридическую возможность оформить свои расходы на покупку акций как затраты на ГРР и использовать скидки CEE и CDE, т.е. снизить собственный подоходный налог, полученный в совершенно иных сферах деятельности. Например, если инвестор из провинции Онтарио вкладывает C\$1000 в акции FTS, то он имеет возможность снизить собственный подоходный налог на C\$464,1 = C\$1000·0,4641, где 0,4641 (или 46,41%) – совокупная, т.е. федеральная плюс провинциальная налоговая ставка на прибыль в провинции Онтарио. Таким образом, пакет ценных бумаг стоимостью C\$1000 фактически обходится ему в C\$535,9.

Во всём остальном акции FTS аналогичны обыкновенным акциям, т.е. кроме снижения налога на прибыль, инвестор также приобретает благоприятную возможность заработать на перепродаже акций в случае удачных результатов ГРР и роста котировок. Возможность выпускать акции такого типа предоставлена и иностранным компаниям, на которые распространяются скидки CEE и CDE, однако инвестором, естественно, может быть только канадский налогоплательщик.

В периоды кризисного снижения затрат на ГРП в Канаде вводились дополнительные временные налоговые стимулы. Так, в 1983 г. была введена дополнительная 33,33%-ная скидка на подоходный налог (Mineral Exploration Depletion Allowance – MEDA), распространявшаяся только на геологоразведочные затраты (СЕЕ). Это привело к резкому увеличению объемов ГРП и суммарному росту добычи золота с 71,22 т в 1983 г. до 177 т в 1991 г., или в 2,5 раза (рис. 4).

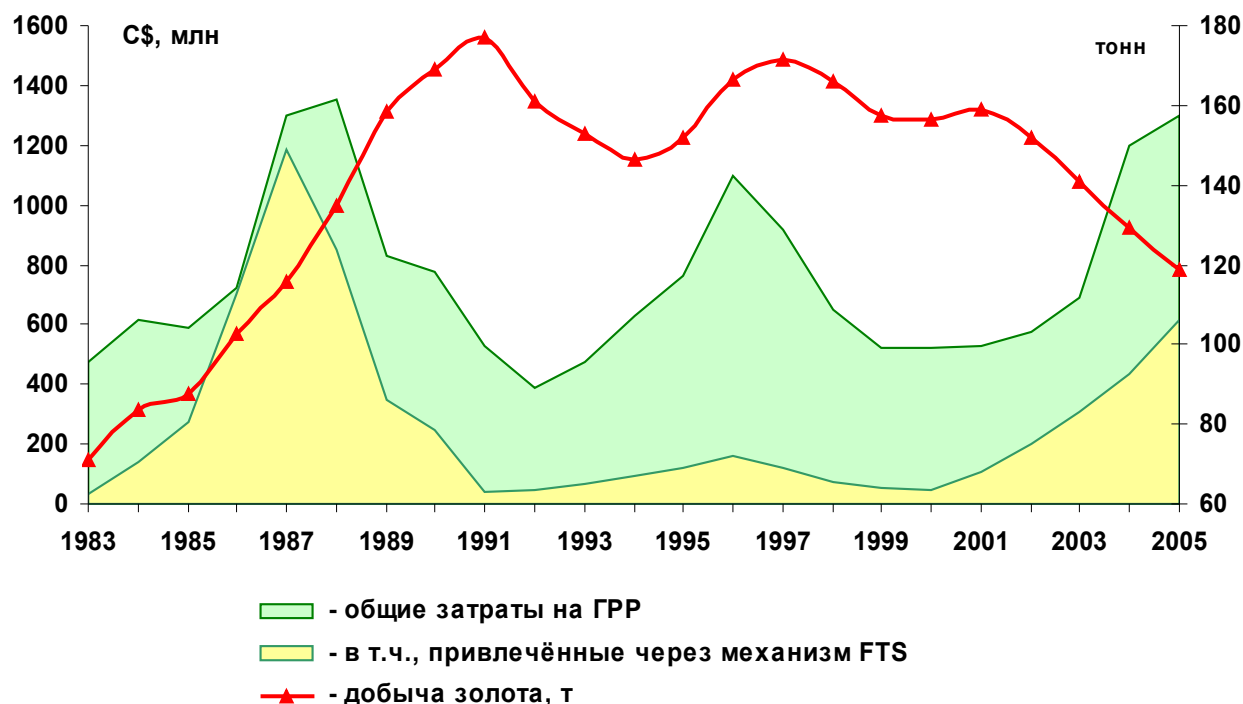


Рис. 4. Динамика добычи золота и финансирования ГРП, в том числе через механизм «трансфертных» акций в Канаде в 1983-2005 гг.

С 2000 г. действует временная 15% налоговая скидка к федеральному подоходному налогу (Investment Tax Credit for Exploration - ИТСЕ) для физических лиц (для корпораций — 10%), инвестирующих через акции FTS именно в поисковые (grass-roots) работы. Подобные скидки введены также в большинстве провинций и территорий Канады. Таким образом, фактические затраты инвестора на приобретение пакета акций FTS на сумму С \$1000 с учетом всех налоговых скидок (т.е. федеральной – ИТСЕ и провинциальных/территориальных скидок) составляют: в провинции Квебек – С\$284, Британская Колумбия – С\$382, Манитоба – С\$410, Саскачеван – С\$428, Онтарио – С\$432.

Анализируя механизм стимулирования ГРП через акции FTS, нельзя не отметить, что фактически федеральное правительство и провинциальные власти Канады непосредственно участвуют в финансировании ГРП (вместо того, чтобы поступать в бюджет в виде налогов, деньги инвестируются в ГРП). Например, в 2005 г. за счёт акций FTS было привлечено около С\$617 млн, или примерно 50% общих затрат на ГРП в Канаде.

То есть утверждение о том, что в развитых странах бюджет вообще никак не участвует в финансировании ГРП, не вполне корректен. Однако в Канаде, в отличие от России, решение о выборе направления вложения бюджетных денег (конкретного поискового проекта) принимает не чиновник, а инвестор, который кровно заинтересован в их эффективном расходовании и достижении максимального результата.

Примечание № 2.2.1. Система получения и передачи прав пользования недрами в Канаде

Канадская система предоставления прав пользования недрами базируется на двух принципах: «первый пришёл – первый получил» (first-come-first-served) и «работай или потеряй» (use-it-or-lose-it). Канада является федеративным государством, поэтому в каждой провинции существуют свои нюансы в области горного права. Проблема получения прав пользования недрами рассмотрена ниже на примере провинции Квебек.

В соответствии с принципом «первый пришёл – первый получил» любой желающий приобрести право проведения ГРР⁵ на участке, который он сам выбрал, в первую очередь должен подать проектную заявку в министерство горной промышленности провинции. На этом этапе с министерством согласовывается состав проектируемых работ, вносится регистрационный взнос, зависящий от площади участка, его географического расположения и составляющий 0.9-7.2 С\$/га. Затем участок фиксируется на местности и права заявителя подтверждаются в течение 12 рабочих дней. До получения прав пользования недрами сам факт переговоров с министерством является конфиденциальным; это делается для того, чтобы избежать недобросовестной конкуренции. Лицензионный участок, на который претендует заявитель, должен иметь меридиональные и широтные границы и площадь не менее 16 га⁶; кроме того, участок не должен быть занят другим недропользователем. Для получения прав проведения ГРР на участках заявителю не требуется предоставлять данные об имущественном положении, а права пользования легко допускают передачу от одного лица другому. Кроме того, для проведения ГРР и даже для разметки участка на местности необходимо иметь геологоразведочную лицензию, подтверждающую профессионализм заявителя. Стоимость геологоразведочной лицензии составляет около С\$30 сроком на 5 лет.

В соответствии с принципом «работай или потеряй» для того, чтобы сохранять за собой права на участок, необходимо ежегодно представлять на рассмотрение отчёт о выполненных ГРР. Затраты на ГРР, в зависимости от стадии работ, должны составлять от 2 до 56 С\$/га. Эти затраты рассматриваются как «роялти» за право пользования участком⁷. Работы на большую сумму могут быть отнесены к другим участкам владельца или рассматриваться как аванс за следующие годы. Отчет о ГРР должен быть оформлен в соответствии с требованиями министерства горной промышленности и представлен перед датой перерегистрации участка. Как только отчёт просмотрен и принят министерством, информация поступает в геологические фонды провинциальной Геологической службы (входящей в структуру провинциального министерства) для публичного пользования.

Таким образом, канадская заявительная система предоставления прав пользования недрами «убивает двух зайцев». Потенциальный недропользователь быстро (по российским меркам – мгновенно) и без хлопот получает право проведения ГРР на участке, который именно он считает перспективным. Если работы окажутся безуспешными, винить в этом будет некого. С другой стороны, типичная для России проблема «замораживания» участков решена чисто рыночным способом: или работай, или верни лицензию. Если поиски увенчались успехом, рыночная капитализация небольшой компании, проводившей ГРР, увеличивается в десятки, а иногда и в сотни раз. В этой ситуации у владельцев

⁵ Предоставляется на 2 года, пошлина за продление прав зависит от срока выплаты до даты перерегистрации и географического расположения участков и составляет 0.9-14 С\$/га.

⁶ Это делается для удобства государственного регулирования, так как карта лицензионных участков изменяются практически каждую неделю.

⁷ На поисковом участке 10 на 10 км (10000 га) ежегодно должны проводиться ГРР на С\$200 тыс., из расчета 20 С\$/га. Незначительность этой суммы вполне компенсируется обязательностью ее ежегодного инвестирования недропользователем.

компаниям есть два выхода: продать основной актив (право пользования участком недр) крупной горной компании или осваивать месторождение самостоятельно.

Примечание № 2.3.1. Способы привлечения частного капитала в ГРР в Канаде

Канадские компании используют разнообразные способы финансирования ГРР. Общая схема финансирования геологоразведочной компании выглядит следующим образом.

На первом этапе инвесторами выступают учредители (владельцы) проекта или другие частные лица (так называемые Angel Investors), которым предоставляются те или иные варианты участия в бизнесе согласно частным договорам⁸. Найти частного инвестора можно не только через личные контакты, но и через ряд некоммерческих организаций, например, Toronto Angel Group⁹.

На втором этапе финансирование может осуществляться через рынок частного акционерного капитала (инвестиционные фонды, объединения рискованного капитала¹⁰). По данным аналитического центра Thomson Financial, канадские горные компании привлекают не очень значительные средства на рынке рискованного капитала (менее С\$40 млн в 2004 г.), однако именно этот рынок поддерживает финансирование ГРР в кризисные периоды.

Далее, на протяжении всего срока жизни проекта, финансирование идет через рынок открытого акционерного капитала, сначала на венчурных площадках (например, Торонтская биржа венчурного капитала – Toronto Venture Exchange), потом на основных площадках фондовых бирж (Toronto Stock Exchange и другие). Выход компании на биржу может происходить либо через первичное размещение акций (Initial Public Offering), либо путём слияния или замещения акций зарегистрированной на бирже, но неактивной в бизнесе компании-«пустышки» (Reverse Takeover), либо путём образования инвесторами специальной компании с объединённым капиталом (Capital Pool Company), которая в дальнейшем приобретает геологоразведочную компанию¹¹. Существенным является то обстоятельство, что для процедуры листинга геологоразведочных компаний на Toronto Venture Exchange не требуются данные о ресурсах лицензионных площадей, оценивается только качество геологоразведочного проекта, планируемых ГРР и имеющиеся средства.

В целом такая схема оказывается весьма разумной и, главное, эффективной. Вначале деньгами рискует владелец проекта и его персональные спонсоры, затем инвестиционные фонды, способные профессионально оценить уровень риска. А когда получены какие-то результаты, в игру включаются и частные лица (не профессионалы), желающие рискнуть своими деньгами на фондовой бирже.

Однако специфика геологоразведочного бизнеса создает определенные трудности для юниорных компаний, выходящих на фондовый рынок. Поскольку они не ведут добычу

⁸ В некоторых провинциях Канады существуют программы государственной поддержки поисковых работ геологов-изыскателей (prospectors) и юниорных компаний. Например, программы провинции Ньюфаундленд и Лабрадор (Mineral Exploration Incentive Program, начало с 1999 г.), Нью-Брансуик (Junior Mining Assistance Mining Program и Prospector Assistance Program 2005-2006), Манитоба (Mineral Exploration Assistance Program, начало с 1995 г.) и территории Юкон (Yukon Mining Incentive Program).

⁹ Сайт общественной организации частных инвесторов Торонто - Toronto Venture Group (основана в 1990 г., с 2001 г. - Toronto Angel Group): <http://www.tvg.org>

¹⁰ Узнать об инвестиционных фондах Канады можно на сайте Канадской ассоциации венчурного капитала и частных компаний - Canada's Venture Capital & Private Equity Association (CVCA): <http://www.cvca.ca>

¹¹ Только для биржи TSX Venture Exchange. В 2004 г. на TSX Venture вышли через CPC около 90 компаний, в то время как через IPO и RTO - примерно только по 30 компаний. Более подробно о CPC на сайте TSX: www.tsx.com

полезных ископаемых, их единственным серьезным активом являются права пользования недрами, в том числе гарантии прав на дальнейшую разработку в случае открытия месторождения. Поэтому для существования юниорных компаний необходимо не только законодательное закрепление прав первооткрывателя, но и стабильность законодательства, чтобы ни у кого не возникало даже мысли о возможности прекращения прав пользования недрами.

После размещения акций и включения в листинг компания-претендент должна регулярно представлять инвесторам объективную информацию о своей деятельности, к которой предъявляются очень жесткие требования. Помимо бухгалтерской отчетности ключевыми являются требования к информации о приросте запасов и ресурсов на лицензионных участках.

Примечание № 2.3.2. Характеристика площадок венчурного капитала зарубежных фондовых бирж

В настоящее время в Канаде сложилась трёхуровневая система фондовых бирж. Акции самых крупных компаний продаются на основной площадке (высшая ступень) Торонтской фондовой биржи (Toronto Stock Exchange - TSX). В настоящее время TSX обслуживает около 1,5 тысяч эмитентов с суммарной капитализацией более чем С\$1,8 трлн и объёмом торгов около С\$1 трлн в год. Для прохождения процедуры листинга на TSX существует ряд жёстких требований к истории и бухгалтерской отчётности компании. По состоянию на март 2007 г. на основной площадке было представлено 268 горных и 170 нефтегазовых компаний. Рыночная капитализация основной массы компаний, представленных на TSX, превышает С\$50 млн (рис. 5). Российские компании на TSX не представлены, за исключением High River Gold Mines Ltd, которая зарегистрирована в Канаде, но управляет активами в России.

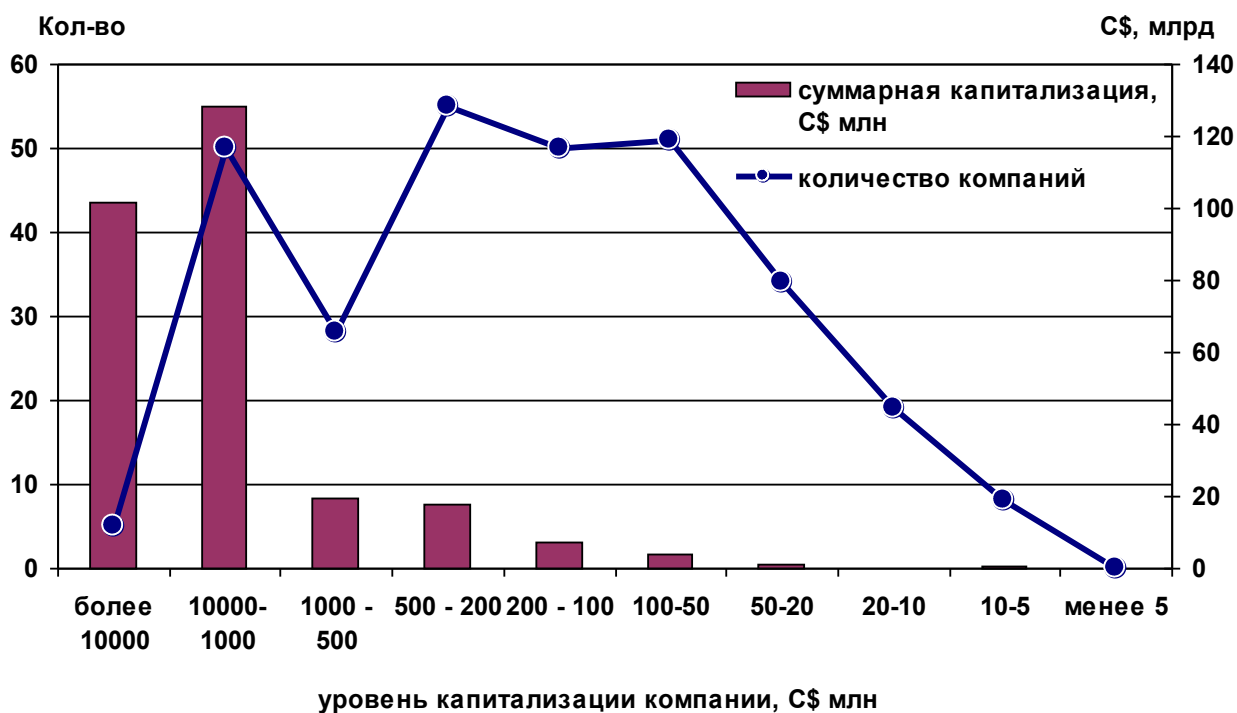


Рис. 5. Гистограмма распределения горных и геологоразведочных компаний по уровню их капитализации на основной площадке TSX в 2007 г.

Средней ступенью Торонтской фондовой биржи является венчурный рынок (Toronto Stock Venture Exchange – TSXV). В настоящее время TSXV обслуживает более 2,2 тысяч эмитентов с суммарной капитализацией более С\$34 млрд и объёмом торгов около С\$22 млрд в год. Требования к геологоразведочным компаниям для прохождения процедуры листинга на TSXV умеренные. На венчурной площадке торонтской фондовой биржи представлено 950 горных и 276 нефтегазовых компаний. Рыночная капитализация большинства компаний на TSXV не превышает С\$2-20 млн (рис. 6). Акции, продаваемые на TSXV, обладают высокой ликвидностью на мировых рынках. Российские компании на TSXV не представлены.

Низшей ступенью является биржа NEX, которая обслуживает около 150 эмитентов (из них около 40% – геологоразведочные и горные компании). Требования для прохождения процедуры листинга на NEX очень умеренные. Акции, продаваемые на NEX, отличаются низкой ликвидностью, биржа NEX ориентирована в основном на внутренний рынок Канады.

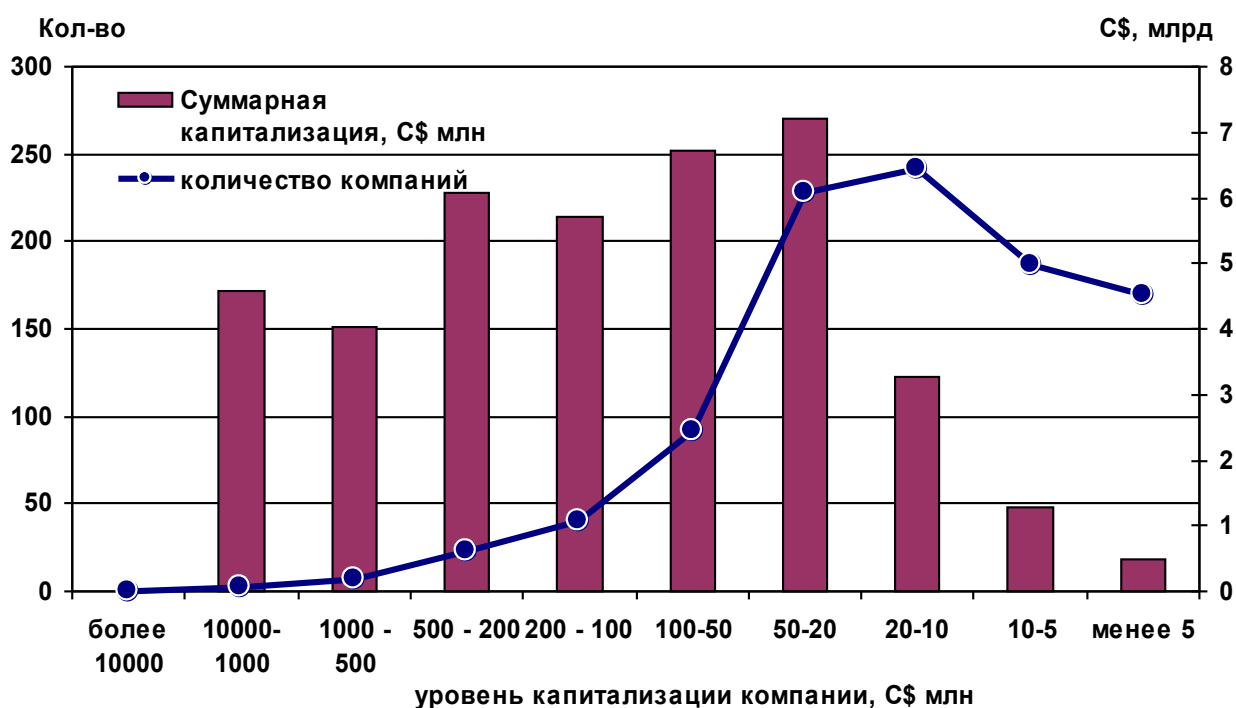


Рис. 6. Гистограмма распределения горных и геологоразведочных компаний по уровню их капитализации на венчурной площадке TSXV в 2007 г.

Для компаний, претендующих на внесение их акций в листинг ценных бумаг, каждая фондовая биржа устанавливает свои критерии, которые для инвесторов, покупающих акции, служат индикаторами уровня риска.

Например, для геологоразведочных компаний, не ведущих добычу (юниорных компаний), ключевым тестом Торонтской венчурной фондовой биржи является право недропользования. Это право, гарантирующее собственность компании на месторождение в случае его открытия (mineral property rights that grants ownership of the discovery), играет роль основного актива компании. Отсюда понятно, что гарантии прав недропользования и стабильность горного законодательства являются самыми существенными для привлечения капитала в ГРП. Существенным является и то обстоятельство, что для процедуры листинга геологоразведочных компаний не требуются данные о ресурсах

лицензионных площадей, оценивается только качество геологоразведочного проекта, планируемых ГРП и имеющиеся средства.

Однако наличие запасов или ресурсов является очень привлекательным, хотя и сложным для оценки фактором. Потенциальный инвестор, как правило, не является специалистом в геологии и горном деле и хочет получить объективную информацию о запасах того участка, в который ему предлагают вложить деньги. После ряда громких скандалов, связанных с фальсификацией геологических данных¹², западное бизнес-сообщество вынуждено было выработать очень жесткие требования к данным о запасах и ресурсах полезных ископаемых, которые публикуют компании. В 1994-98 гг. международной группой по терминологии (International Definitions Group) была разработана единая классификация запасов и ресурсов, согласованная с основными фондовыми биржами и ставшая общепризнанным корпоративным стандартом. С тех пор все публичные отчеты юниорных компаний сопровождаются заключением эксперта – горного инженера, который гарантирует корректность выполненных подсчетов и приведенных в отчете сведений о запасах и ресурсах полезного ископаемого¹³.

Примечание № 2.4.1. Доступ к геологической информации в Канаде

Практически вся геологическая информация по территории Канады находится в открытом доступе. Стоимость твердых копий геологических карт федеральной Геологической службы Канады, выпущенных не более двух лет назад, составляет около С\$ 15 (канадских долларов), аналогичных карт на CD – С\$20, стоимость более старых карт не превышает С\$2-15 за лист. В целом уровень цен на геологическую продукцию (промежуточные и итоговые отчёты, геологические и геолого-экономические обзоры, карты) составляет от С\$5 до С\$75. Стоимость ГИС-проектов с сопровождающими их базами данных составляет около С\$100-200С\$ и более. Аналогичные цены и в Геологических службах провинций. Например, в провинции Альберта стоимость карт не превышает С\$15-20С\$. Наиболее дорогие публикации – отчёты по геолого-экономической оценке месторождений, их стоимость может достигать С\$300С\$. Геологическую информацию можно приобретать не только в офисах Геологических служб; значительная часть данных доступна пользователям сети Интернет.

Для поддержания полноты и актуальности государственных геологических фондов федеральная и провинциальные геологические службы Канады требуют, чтобы геологоразведочная промышленность передавала отчёты о результатах всех ГРП на территории страны, а также первичные данные (буровые журналы, документацию горных выработок, керн и пр.) в государственные архивы и фонды. В Канаде действуют законы, по которым результаты любых ГРП, выполненных на территории страны частными компаниями, на протяжении некоторого времени могут составлять коммерческую тайну, а затем должны быть переданы в открытый доступ. Результаты бурения становятся общедоступными через два года для любой части Канады, сейсмические данные для территорий (но не провинций) и шельфа – через пять лет. В провинциях сейсмические данные остаются частными. Их можно свободно приобрести через специальных маклеров, приблизительно за 10-20% от стоимости работ. Срок частного использования результатов партнёрских или контрактных работ частных компаний с Геологическими

¹² Например, известный скандал 1997 г. вокруг канадской компании Bre-X Minerals Ltd. на участке Бусанг (Busang) в Индонезии.

¹³ Как известно, в западных странах государственная экспертиза запасов и ресурсов не производится, поэтому роль экспертов выполняют ведущие горно-металлургические институты США (SME), Австралии (AusIMM), Канады (CIM), Великобритании (IMM) и ЮАР (SAIMM). Все они являются негосударственными общественными организациями, объединяющими десятки тысяч геологов, горняков и металлургов более чем 100 стран мира.

службами составляет не более 1-2 лет, после чего данные переходят в свободный доступ. Керн и образцы хранятся в крупных хранилищах провинциального и федерального уровня, где они также доступны за умеренную плату.

Таким образом, в Канаде любой недропользователь (и просто наблюдатель, присматривающийся к этому бизнесу) за небольшую плату имеет полный доступ ко всем материалам предшествующих работ на всей территории страны. Наличие и доступность такой информации существенно снижает риски планируемых поисковых работ, повышает инвестиционную привлекательность проектов, что особенно актуально для юниорных компаний, специализирующихся на геологоразведке. Более того, использование архивных данных и керна позволяет существенно снизить стоимость планируемых геологических работ, что еще больше повышает инвестиционную привлекательность юниорных компаний.

Примечание 2.4.2. Экономическая эффективность свободного распространения геологической информации

В развитых странах, в отличие от России, экономическая эффективность от использования геологической информации, полученной за счет бюджетных средств, рассчитывается с учетом «общественной прибыли» – тех выгод и преимуществ, которые получают национальные компании, граждане, регионы и страна в целом от использования этой информации.

Результаты исследований американских геологов-экономистов Bhagwat S.B., Ire V.C. показали, что использование информации, содержащейся на детальной геологической карте масштаба 1:24000, в рамках одного коммерческого проекта (строительства здания, прокладки трассы) позволяет сэкономить от U\$28 до U\$43 тыс. Исходя из реальной стоимости картирования (около U\$127 тыс. за лист), можно утверждать, что бюджетные затраты полностью окупаются в случае, если детальная геологическая карта будет использована в трёх-пяти коммерческих проектах. По данным свободных продаж детальных геологических карт штата Кентукки за 30 с лишним лет было реализовано как минимум 81 тыс. экземпляров карт, или в среднем по 114 экземпляров каждого номенклатурного листа. Таким образом, осуществление программы детального геологического картирования дало значимый экономический эффект, а государственные инвестиции в этот вид работ вполне компенсировались теми выгодами и преимуществами, которые получили коммерческие, муниципальные, общественные организации и граждане на протяжении многих лет после завершения геологической съёмки.

Примечание № 3.3. Особенности налогообложения золотодобывающей промышленности в ЮАР

Вот уже больше ста лет ЮАР является главной золотодобывающей страной мира. Основным налогом на золотодобывающие компании в ЮАР является налог на прибыль (45%). Кроме того, горные компании платят налоги с декларированных чистых дивидендов – 12,5% (Secondary Tax on Companies – STC), а в ближайшие годы планируется введение и горных роялти (1-8%). В отличие от остального горного сектора, золотодобывающая промышленность платит налог на прибыль на основе уникальной формулы, дифференцирующей налоговую ставку персонально для каждого предприятия. Более того, золотодобывающие компании могут выбирать, платить налог STC или нет, в зависимости от этого изменяются и параметры формулы. Базовая формула расчёта налоговой ставки имеет следующий вид.

$$y = a - \left(\frac{ab}{x}\right), \text{ где}$$

y – искомая налоговая ставка, %

a – максимальная налоговая ставка (45%)

b – уровень прибыли, при котором компания не облагается налогом (5%)

x – отношение прибыли (profit) к доходу (revenue).

Формула была введена в 1936 г., а с 1946 г. используется постоянно. Ее смысл заключается в том, чтобы стимулировать компании обрабатывать бедные и трудные для извлечения руды. Эффект формулы выражается в том, что налоговая ставка увеличивается с ростом рентабельности. Легко подсчитать, что если прибыль достигнет 50% от дохода, то налог на нее составит 31,5%; если 25% – 28%; если 10% – 17,5%, а если 5% – 0%. То есть, в период высоких цен и высокой доходности горного бизнеса государство получает высокие доходы, в то время как в периоды низких цен и низкой рентабельности часть финансовых проблем на эксплуатируемой шахте снимается благодаря снижению налогового бремени.