

УДК 336.6

*М. А. Валишвили*

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,  
Москва, e-mail: Valishvili.MA@rea.ru

## **ФИНАНСОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЛИКВИДАЦИОННЫХ РАБОТ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ**

**Ключевые слова:** механизмы финансового обеспечения, ликвидация месторождений полезных ископаемых, ликвидационный фонд, аккредитив, независимая и банковская гарантия, экологическое страхование.

Одной из приоритетных отраслей экономики России традиционно считается добыча и переработка углеводородного сырья. Не смотря на сверхдоходы как для бюджета, так и для корпораций, нефтедобыча потенциально опасна местным экосистем. статье рассматриваются особенности формирования и использования ликвидационных фондов недропользователей как инструмента решения проблем брошенных активов и компенсации ущерба окружающей среде. Автором исследован отечественный опыт внимания целевых компенсационных платежей, а также особенности нового механизма финансового обеспечения работ по ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду.

*М. А. Valishvili*

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: Valishvili.MA@rea.ru

## **FINANCIAL MECHANISMS TO ENSURE LIQUIDATION WORKS BY SUBSOIL USERS**

**Keywords:** financial support mechanisms, liquidation of mineral deposits, liquidation fund, letter of credit, independent and bank guarantee, environmental insurance.

One of the priority sectors of the Russian economy is traditionally the extraction and processing of hydrocarbons. Despite the windfall profits for both the budget and corporations, oil production is potentially dangerous for local ecosystems. The article discusses the features of the formation and use of liquidation funds of subsoil users as a tool for solving the problems of abandoned assets and compensation for environmental damage. The author investigated the domestic experience of paying attention to targeted compensation payments, as well as the features of a new mechanism for financial support of works to eliminate the consequences of negative environmental impact.

### **Введение**

Вопрос формирования и использования специальных целевых фондов для компенсации ущерба окружающей среде при проведении работ по добыче полезных ископаемых обсуждается на протяжении длительного времени.

В 1998 году был создан целевой федеральный бюджетный фонд – Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы. Средства фонда формировались за счет отчислений недропользователей на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) и имели строго целевой характер использования на финансирование мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы, геологоразведочные работы. Главным распорядителем средств фонда являлось Министерство

природных ресурсов РФ. Однако, фонд просуществовал не долго и уже 1 января 2001 года был упразднен в соответствии с Федеральным законом № 150-ФЗ [1]. Спустя год, с 1 января 2002 года, был отменен и платеж на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Вопрос компенсации ущерба в связи с техногенным воздействием на окружающую среду полностью вышел из-под контроля федеральных органов власти и перешел в ведение самих недропользователей.

Примечательное, что по итогам плановой инвентаризации нефтегазовых скважин, проведенной еще в 2003 году, более 10 000 скважин не имели балансодержателя, т.е. по факту являлись бесхозными, еще 6 000 скважин представляли опасность для окружающей среды [2] и могли привести к техноген-

ным катастрофам в будущем. С каждым годом проблема приобретает все более острый характер в связи с переходом минерально-сырьевого комплекса России в стадию высокой степени зрелости ресурсной базы [3].

В 2015 году Минприроды России заявило, что в целях стимулирования развития отрасли и недопущения роста взимания неналоговых платежей, к вопросу о создании ликвидационных фондов за счет средств недропользователей возможно вернуться не ранее 2019 года.

Проблематика безопасного использования недр, а также создание эффективного финансового и организационного механизма минимизации вреда экосистемам признается на государственном уровне. Так, в Стратегии экологической безопасности России до 2025 года [4] одним из приоритетных направлений является создание и развитие системы экологических фондов, одними из которых могут стать фонды, направленные на обеспечение проведения ликвидационных работ на участках недр, предоставленных в пользование [5].

**Цель исследования** заключается в анализе современных финансовых механизмов обеспечения проведения ликвидационных работ на участках недр.

#### **Методы исследования**

Методологическую основу исследования составила система общенаучных, междисциплинарных, а также специальных методов познания, сложившихся в экономических науках, таких как анализ, синтез, научная аналогия, индуктивный, дедуктивный и системный подходы. Также проведен компаративный анализ основных финансовых инструментов обеспечения ликвидационных работ.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Одним из главных экологических рисков добывающей отрасли остается риск невыполнения недропользователями обязательств по проведению мероприятий по ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду. Особо важными остаются вопросы поиска источников необходимого

финансирования данных мероприятий со стороны добывающих компаний.

Наиболее актуальной остается проблема обеспечения ликвидационных работ на участках недр. Это вызвано в первую очередь фактом отсутствия рычагов государственного регулирования деятельности предприятия горнодобывающей отрасли на завершающей стадии освоения месторождений природных ресурсов: если на более ранних стадиях любое неблагоприятное воздействие на окружающую среду влечет за собой негативные последствия для недропользователя (штрафы, отзыв лицензии), то в момент завершения работ эти меры уже не являются эффективными. При этом именно заключительная стадия проведения горных и геологоразведочных работ является наиболее затратной, поскольку требует существенных финансовых вложений в мероприятия по ликвидации сложных технологических объектов и рекультивации нарушенных земель.

У пользователей недр по-прежнему сохраняется высокая мотивация к отказу от финансирования ликвидационных мероприятий, так как расходы на мероприятия по ликвидации по различным оценкам могут составлять около 10% от общих капитальных затрат недропользователя, а это на завершающей стадии освоения месторождений полезных ископаемых может привести к существенному снижению экономических показателей. Как следствие, государство вынуждено взять на себя основную финансовую нагрузку, за счет средств бюджета, по проведению ликвидации негативного воздействия.

В ряде зарубежных государств предусмотрены различные механизмы обеспечения выполнения недропользователями своих обязательств по снижению негативного воздействия на окружающую среду, а законодательно предусматривается обязательство для пользователя недр гарантировать проведение ликвидационных мероприятий. К числу основных механизмов финансового обеспечения относятся следующие.

1. Банковский депозит. Суть механизма заключается в том, что кладчик размещает средства на банковском счете

с последующим начислением кредитной организацией процентов на всю сумму размещенных средств. Условия прописываются индивидуально в договоре с кредитной организацией, при этом существует ряд особенностей, характеризующих данный вид вклада:

- денежные средства размещаются на срочном счете до момента, предусмотренного соглашением между кредитной организацией и вкладчиком, без права их досрочного изъятия;

- установление более высокой процентной ставки нежели по остальным видам вкладов.

Денежные средства, получаемые предприятием в виде начисленных процентов, принимаются к учету, как внереализационные доходы и увеличивают налогооблагаемую базу (ст. 250 НК РФ) [6].

Учитывая, что данный механизм формирования ликвидационного фонда предполагает вывод недропользователем значительных финансовых средств на продолжительный срок, а также, принимая во внимание, что формирование фонда является директивным действием, предлагается не учитывать весь объем выведенных из оборота денежных средств при расчете налогооблагаемой базы по налогу на прибыль компании.

2. Аккредитив. Представляет собой специальный банковский счет, средства которого резервируются до выполнения условий, установленных сторонами, либо до наступления утвержденного момента времени. Данная форма осуществления финансовых операций характеризуется минимальным уровнем рисков, поскольку каждая из сторон застрахована от невыполнения оппонентом обязательств. Банк выступает гарантом уплаты средств и выполнения условий договорного соглашения.

Аккредитив может быть отзывным или безотзывным. Особенность отзывного аккредитива заключается в возможности проведения отправителем средств процедуры аннулирования в одностороннем порядке, без уведомления второй стороны. Безотзывная форма предполагает, что корректировка договорных обязательств, а также проведение действий с денежными средствами, расположенными на счету, могут производиться

исключительно после согласования их обеими сторонами. Стоит отметить, что, согласно п. 4. ст. 869 ГК РФ [7], изначальный вид аккредитива установлен как безотзывный. Присвоение другого вида аккредитиву возможно только в случае внесения данного условия в договор сторон.

Механизм использования данного варианта обеспечения выполнения ликвидационных и рекультивационных работ аналогичен рассмотренному ранее банковскому депозиту. Главное отличие состоит в том, что при открытии аккредитивного счета компания, аккумулирующая средства, не получает процентных доходов по вкладу. В случае открытия аккредитива как способа гарантировать проведение консервационных, ликвидационных и рекультивационных работ, его вид устанавливается безотзывным, и не может быть изменен. Также, как и в случае отчисления денежных средств на депозитный счет, при получении аккредитива пользователь недр производит изъятие средств из оборота компании для формирования ликвидационного фонда, что подтверждает высокую степень надежности использования данных финансовых инструментов.

3. Банковская гарантия. Ранее понятие банковской гарантии определялось Гражданским кодексом Российской Федерации. Начиная со второго квартала 2015 г., в ГК РФ были внесены значительные изменения, в результате чего параграф 6 части 1 содержит понятие «Независимой гарантии». Согласно ст. 368 к независимой гарантии относится любая гарантия, представленная компанией либо кредитной организацией.

Под банковской гарантией понимается гарантия, выданная кредитной организацией, а независимая гарантия – гарантия, выданная юридическим лицом.

Банковской гарантией является обязательство банка (гаранта), выраженное в письменной форме, выплатить денежные средства одной из сторон договора (бенефициару), в случае невыполнения установленных обязательств другой стороной (принципалом).

Для принятия решения о возможности/невозможности предоставления гарантии, кредитная организация прово-

дит тщательную проверку принципала, в результате стадия подписания Договора наступает в случае, если компания удовлетворяет установленным банком условиям и выполняет все необходимые требования.

Существуют различные виды банковских гарантий, выбор которых зависит от типа сделки:

- конкурсная гарантия – снижает риски неподписания контракта победителем конкурса/тендера;

- платежная гарантия – обеспечивает своевременную выплату денежных средств поставщику/исполнителю работ;

- таможенная/налоговая гарантия – обеспечивает исполнение обязательств перед соответствующими органами государственной власти;

- гарантия исполнения – обеспечивает надлежащее исполнение обязательств принципалом;

- авансовая гарантия – обеспечивает возврат авансового платежа, в случае невыполнения обязательств принципалом.

4. Страховое поручительство. Понятие «экологическое страхование» введено ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [8], осуществляющегося для защиты финансовых интересов компаний в случае возникновения экологических рисков, и способствующего материальной заинтересованности всех сторон в снижении уровня рисков, и в предотвращении негативного воздействия на окружающую среду. Экологическое страхование обеспечивает возмещение нанесенного ущерба в случае отсутствия денежных средств у компании.

Объектом экологического страхования являются риски, связанные с обязанностью по возмещению ущерба, в том числе и окружающей среде, возникшего из-за чрезвычайного происшествия, в результате которого был зафиксирован выброс загрязняющих веществ в атмосферу, водные объекты, а также произошло загрязнение земной поверхности [9]. В случае чрезвычайного происшествия наступление страхового случая носит вероятностный характер, в то время как ликвидационные работы на участке недр должны проводиться в обязательном порядке. В следствии чего применение ме-

ханизма экологического страхования для обеспечения выполнения ликвидационных работ в полном объеме не представляется возможным, поскольку теряется суть страхового характера. Применение страхового поручительства возможно лишь в том случае, когда в качестве объекта для проведения расчетов рисков признается не наступление момента их реализации, а вероятность выполнения/ невыполнения пользователем недр данных работ в полном объеме.

Наиболее часто в качестве обеспечения ликвидационных работ выступают механизмы финансового обеспечения, позволяющие Государству получить денежные средства для проведения необходимого перечня мероприятий в случае, если пользователь недр окажется не в состоянии сделать это самостоятельно.

Каждый из рассмотренных механизмов финансового обеспечения выполнения ликвидационных работ оказывают различное влияние как на пользователей недр, так и на государство, и характеризуются разной степенью надежности (таблица).

В ряде стран недропользователь может на свое усмотрение выбрать различные сочетания описанных инструментов для гарантийного обеспечения выполнения мероприятий по ликвидации на завершающей стадии проекта. Наиболее распространенным способом изыскания средств на ликвидацию выработок и восстановительные работы является механизм финансовых гарантий [10].

В России решение данной проблемы пока не является комплексным: правовое регулирование вопросов финансового обеспечения ликвидационных работ предусматривается лишь для проектов, реализуемых в рамках соглашений о разделе продукции (далее – СРП) [11].

Российская практика обеспечения финансирования работ по ликвидации негативных последствий при реализации СРП предусматривает создание ликвидационных фондов. Как показал проведенный обзор, такая практика применяется многими странами (Казахстан, Канада, Австралия) и, кроме того, рекомендуется ведущими международными организациями в области горных и геологических работ, как обеспечивающая наибольшую эффективность.

Механизмы финансового обеспечения выполнения ликвидационных работ

Финансовый механизм	Для государства	Для недропользователя
Банковский депозит	+ Высокая степень гарантии исполнения обязательств	+ Понижение налогооблагаемой базы + Получение доходов по депозиту - Выведение денежных средств из оборота
Аккредитив	+ Высокая степень гарантии исполнения обязательств	+ Понижение налогооблагаемой базы - Выведение денежных средств из оборота - Необходимость уплаты банковской комиссии
Банковская гарантия	+ Развитие банковского сектора - Возрастание риска неисполнения обязательств	+ Свободные средства на начальном этапе реализации проектов - Отвлечение денежных средств для гарантии
Независимая гарантия	+ Поддержание темпов освоения участков недр - Возрастание риска неисполнения обязательств	+ Свободные средства на начальном этапе реализации проектов - В случае аннулирования, необходимость формирования ликвидационного фонда
Страховое поручительство	+ Развитие рынка страховых услуг - Возрастание риска неисполнения обязательств	+ Свободные средства на начальном этапе реализации проектов - Необходимость уплаты страховой премии страхователю

Источники: составлено автором.

При этом, если в российском законодательстве предусмотрен возврат в установленные сроки средств из фонда недропользователю (при самостоятельном выполнении ликвидационных работ), либо подрядчику (в случае, если мероприятия осуществляются третьей стороной), то в отдельных странах (например, Западная Австралия) средства ликвидационного фонда идут на финансирование мероприятий по ликвидации и рекультивации лишь в случае банкротства предприятия.

### Заключение

Все рассмотренные варианты финансовых механизмов обеспечения ликвидационных работ на участках недр характеризуются разной степенью надежности. Следовательно необходимо введение дифференцированного подхода к механизму формирования ликвидационных фондов с учетом индивидуальных особенностей компаний-недропользователей (экономическое состояние, репутация в отношении природоохранной деятельности, количество лицензий на право проведения работ на участках недр, формирующих «портфель» компании и их особенности, и т.д.).

Выполнение обеспечительных мер по ликвидации должно быть обусловлено соответствием пользователя недр

группам степени надежности: высокая; средняя и низкая степени надежности. Оценка степени надежности компании может осуществляться на основе анализа и сопоставления показателей деятельности предприятия основным критериям (экономический, геологический и экологический).

Введение механизма использования видов финансового обеспечения проведения ликвидационных работ в соответствии с критериями надежности дает возможность обеспечить баланс интересов государства и частных компаний и понизить степень рисков невыполнения работ пользователями недр. Также стоит отметить, что в рамках добывающей отрасли применение данного механизма направлено на увеличение общего показателя исполнения лицензионных обязательств в части проведения завершающих работ, так как они оказывают непосредственное влияние на определение платы за предоставление гарантий кредитными организациями, страховыми компаниями и определяют возможность предоставления независимой гарантии (не требующей отвлечения денежных средств из оборота компании) [12].

Подводя итог, следует отметить необходимость законодательного закрепления различных финансовых механизмов обеспечения ликвидационных

работ недропользователями, поскольку в настоящий момент правовые нормы по данному вопросу носят фрагментарный характер. Некоторые финансовые механизмы, имеющие широкое применение в западных странах, например, аккредитивы и банковские гарантии, практически не имеют применения в России. Отчасти проблемы финансового обеспечения ликвидационных работ связаны с их высокой стоимостью, а также с требованием государства минимизировать риски и непосредственно контролировать формирование финан-

совых резервов посредством создания единого ликвидационного фонда для устранения экологического ущерба. Однако подобные инициативы государства находят резкое негативное отношение со стороны недропользователей, опасющихся увеличения финансовой нагрузки за счет введения очередных неналоговых платежей. Таким образом, необходимо соблюсти баланс интересов частного бизнеса и государства, обеспечив защиту местных экосистем на участках проведения добывающих работ.

*Библиографический список*

1. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27.12.2000 № 150-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс.
2. Анашкин О.С. О проблеме ликвидации основных производственных фондов на месторождениях полезных ископаемых / О.С. Анашкин, В.А. Крюков // Минерал. ресурсы России: экономика и управл. 2012. № 2. С.18-27.
3. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н. Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002. 167 с.
4. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС Консультант Плюс.
5. Валишвили М.А. D&R обязательства нефтедобывающих компаний: экономические и правовые механизмы реализации // Вестник университета. 2020. № 7. С. 59–67.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // СПС Консультант Плюс.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020) // СПС Консультант Плюс.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» // СПС Консультант Плюс.
9. Седаш Т.Н. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности: анализ зарубежного опыта // Финансы и кредит. 2015. № 7. С. 54-64.
10. Агафонцев Е.А., Синьков Л.С. Зарубежный опыт финансового обеспечения ликвидационных и восстановительных работ при промышленном использовании недр // Записки Горного института. 2013. С. 168-172.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.1999 № 741 «Об утверждении Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашения о разделе продукции» // СПС Консультант Плюс.
12. Мазурина Е.В. О формировании ликвидационных фондов месторождений углеводородного сырья // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2010. № 5. URL: [http://ngtp.ru/rub/3/9\\_2010.pdf](http://ngtp.ru/rub/3/9_2010.pdf).