Жукова Инна Викторовна – доцент кафедры гражданского права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск).
E-mail: i-6041@yandex.ru

Анализ зарубежного опыта государственного управления минерально-сырьевым комплексом

В статье рассматривается зарубежный опыт государственного регулирования минерально-сырьевым комплексом. Учтены различные элементы экономического механизма государственного управления – передача недр в пользование, системы налогообложения, зависимость системы государственного управления от отношений собственности. Рассмотрены отдельные элементы системы государственного управления, отсутствующие в России и активно использующиеся за рубежом при регулировании отношений в минерально-сырьевом секторе.

Ключевые слова: минерально-сырьевой комплекс, государственное управление, недропользование, государственная собственность на недра, воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Анализ зарубежного опыта государственного регулирования минерально-сырьевым комплексом (далее МСК) показывает, что в большинстве зарубежных стран сохраняется право государственной собственности на недра [4; 5; 6; 11]. Рассматривая зарубежный опыт государственного управления минерально-сырьевым комплексом, мы представляем целесообразность его применения в России. Для этого акцентируем внимание на важность его применения в нашей практике путем сопоставления сходств и различий в управлении МСК.

При анализе распределения права собственности на участки недр были выявлены и различия между государствами. Эти различия определяют методы и формы государственного управления минерально-сырьевым комплексом. Все государства можно разделить по этим различиям на три группы [12]:

1) в первой группе стран право собственности на недра является государственной, что признано и закреплено законом (Аргентина, Бразилия, Мексика, Перу, Чили, Россия и другие);

2) во второй – право государственной собственности на недра распространяется на земельные участки, находящиеся в государственной собственности, допускается частная собственность на участки недр и месторождения полезных ископаемых, но на всех земельных участках, независимо от формы собственности, только государственным органам принадлежит право давать разрешение на разведку и эксплуатацию недр специальным субъектам предпринимательской деятельности (Франция, Германия, Япония и другие);

3) наконец, в третьей группе стран (Великобритания, отдельные штаты США, Канада) при наличии частной собственности на земельный участок, допускается и право собственности на полезные ископаемые, расположенные под этим участком. В большинстве случаев здесь допускается признание самостоятельных прав на земельный участок и участок недр и допускаются сделки отдельно в отношении прав на земельный участок и участок недр под ним.

В настоящее время в мире существуют две основные системы предоставления права пользования недрами, которые можно назвать моделями: разрешительная и договорная [15]. Каждая из них имеет свои преимущества и недостатки. Преобладание той или иной модели определяется исходя из формы собственности на недра.

При разрешительной системе предоставление права пользования участками недр осуществляется на основании государственного разрешения, оформляемого в виде лицензий, патентов, проспекторских разрешений [12] и других документов. В данном случае государство выступает как авторитарный субъект, предоставляющий право недропользователю на поиски, оценку и добычу полезных ископаемых в административном порядке и определяющий основные условия пользования недрами. При договорной системе предоставление права пользования недрами осуществляется путем заключения договоров между государством и инвестором, которые, в основном, лежат в сфере гражданского права.

Однако в чистом виде договорной или разрешительной системы предоставления участков недр в пользование в настоящее время практически не существует. В абсолютном большинстве зарубежных государств наблюдается процесс взаимовлияния и дополнения разрешительной и договорной систем пользования недрами.

В России сегодня создана двойная система – и лицензионная, и договорная.

Но, в отличие от России, в зарубежной практике государственное управление МСК различно в зависимости от минеральных компонентов. Систему управления можно разделить на три направления: государственного управления отношениями в сфере твердых полезных ископаемых (недропользование); государственного управления в сфере нефти и газа; государственного управления, регулирующая отношения при пользовании недрами на континентальном шельфе [11; 15].

Система управления, регулирующая отношения недропользования, во многом связана с земельными отношениями. Управление МСК в Канаде и Австралии построено с учетом федеративного устройства, согласно которому каждый штат или провинция имеют свою систему управления горных отношений, а нефтедобывающие штаты или провинции имеют систему управления и горных и нефтяных отношений [5]. Федеральная система управления МСК регулирует горные отношения только на территориях и акваториях, находящихся под федеральной юрисдикцией.

В странах Персидского залива ресурсы недр являются собственностью государства, что закреплено в Конституциях этих государств. Экономическая политика стран Персидского залива и принимаемые государствами решения позволяют эффективно привлекать инвестиции в освоение недр. Особенность стран Персидского залива заключается в том, что добытые из недр полезные ископаемые всегда остаются в собственности государств. За добычу и извлечение из недр нефти расчет осуществляется с инвесторами по договорной цене на условиях концессий и иных соглашений.

Государственное регулирование МСК в большинстве государств строится на возможности извлечения доходов в недропользовании исходя из прямого воздействия на стратегию добычи. Компаниям невыгодно разрабатывать трудноизвлекаемые запасы, значит, фискальная налоговая система должна препятствовать развитию этой тенденции [15]. Поэтому, например, в США стимулируется налогообложением увеличение добычи путем снижения роялти или отменены для всей арендной площади, для отдельного месторождения, участка внутри его площади [9]. В Норвегии и Великобритании применяется дифференцированная шкала роялти, которая учитывает степень истощенности залежи, ее размеры, продуктивность, труднодоступность местности [10]. Закон Великобритании предоставляет министру полномочия на любом месторождении откладывать разработку и сокращать добычу в целях «полнейшего извлечения запасов». В настоящий момент наметилась тенденция к установлению прогрессивных ставок роялти, т. е. к их исчислению по скользящей шкале в зависимости от определенных факторов (например, уровня добычи или глубины воды над морскими месторождениями). Расчет роялти по скользящей шкале, фактически, служит целям изъятия у производителя части сверхприбыли. С другой стороны, изменением ставки роялти государство создает для компаний финансовые стимулы для работы в нужном для страны направлении. Так, зависимость ставки роялти от уровня добычи (в определенной степени) может удержать компании от форсирования разработки запасов, зависимость ставки от глубины воды над морскими месторождениями побуждает компании к освоению глубоководных месторождений, и т. д.

В России до 2002 года [3] в соответствии с государственным регулированием недрами размеры платежей, поступавших в бюджеты всех уровней, зависели от характеристики различных условий недропользования. Компании отчисляли платежи за пользование недрами. В сумме эти отчисления могли колебаться от 6% до 26% от выручки при реализации полезных ископаемых. Теперь Налоговым кодексом РФ установлен единый налог на добычу [2, глава 26].

Налоговые системы могут существенно различаться в пределах одной страны. Так, провинции Канады обладают правом собственности на минеральные ресурсы в пределах их границ и применяют свои собственные фискальные режимы при налогообложении добычи полезных ископаемых [12].

Анализ зарубежного опыта выявляет еще одну особенность государственного управления МСК, заключающуюся в балансе полномочий между федерацией и субъектами (штатами, территориями и т. д.). Система государственного управления недропользованием во многом зависит от государственного устройства: в странах с федеративным устройством, наряду с федеральным законодательством (федеральной системой управления) действуют законы субъектов (штатов, территорий) федерации, в унитарных странах основу государственного управления отношений недропользования составляют единые акты органов государственной власти [15].

Существует еще одна проблема, которую в полной мере должно решать государство. Речь идет о воспроизводстве минерально-сырьевой базы. В России со всей остротой встала проблема воссоздания стратегических запасов МСР. Каждое государство, будь то США или Ангола, заботящееся о своей сырьевой безопасности и о национальных интересах, строго контролирует эксплуатацию недр. Недра, фактически всегда, остаются государственными. Частному лицу может принадлежать оборудование скважины, нефть, которую он сумеет добыть. Но нефть в недрах – это государственная собственность. И поэтому государство обязано контролировать ее добычу. В России все это записано в лицензионном соглашении, компания ежегодно представляет свою программу, а государство ее утверждает. Получается, что все юридические основания для государственного контроля имеются, а самого контроля нет. Проект согласовывается с Минэнерго, необходимость согласования с Министерством природных ресурсов при этом отсутствует. В результате, отсутствует механизм контроля за бережным использованием месторождений [1; 13].

Анализ зарубежных экономических инструментов государственного управления недрами показывает, что есть еще один аспект в государственном регулировании минерально-сырьевой базы, отсутствующий в России. Речь идет о трансграничных месторождениях полезных ископаемых. В соответствии с Информационным вестником Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ (2001 г., № 1(37)), под трансграничным месторождением полезных ископаемых понимается участок недр, в котором локализовано полезное ископаемое или подземные воды, пересекающий государственную границу сопредельных Сторон (далее – ТГМ). В зарубежной практике под «трансграничными месторождениями» в недропользовании понимаются месторождения, пересекаемые различными границами: межгосударственными, внутригосударственными, границами участков пользователей недр, а также иными границами, разделяющими территории с различными правовыми режимами.

Как правило, термин «трансграничное месторождение» подразумевает месторождение углеводородного сырья, т. е. месторождение, содержащее запасы нефти, газа или газового конденсата. Причина особого отношения к углеводородным ТГМ заключается в том, что при определенных

геологических и физико-химических условиях нефть и газ способны перемещаться в горных породах и пересекать установленные на поверхности границы.

Фактически, во всех государствах пользование недрами в рамках ТГМ осуществляется на договорной основе. Например, в США недропользователи-арендаторы по соглашению с другими недропользователями-арендаторами или собственниками земельных участков должны взаимодействовать между собой в пределах территории месторождения и осваивать месторождение по единому плану с целью развития и сохранения природных богатств [10, ст. 20]. В этом случае, в соответствии юнитизационными требованиями США на общественных землях [13; 10], в договоре горной аренды указывается особый порядок определения платы за пользование недрами (роялти), причитающийся от пользователя недр собственнику участка.

В целом, в большинстве стран доминирующее положение занимает право государственной собственности на недр [13], независимо от собственности на земельные участки.

Например, в Канаде, в большинстве провинций, система управления МСК строится исходя из отделения собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые [8]. При отчуждении земельных участков правительства провинций остаются собственником недр. В США, где федеральные земли с наиболее важными и значимыми по удельному весу полезными ископаемыми составляют одну треть территории страны, недропользование на федеральных землях, практически, регулируется и контролируется федеральными властями. Федеральные земли по Конституции США находятся под юрисдикцией Конгресса, который ими распоряжается [6].

При рассмотрении экономических механизмов, касающихся извлечения доходов от использования своей собственности, показателен на примере стран, ресурсы которых, так же как в России, находятся в государственной собственности. В них обычно извлечение доходов происходит с учетом интересов добывающих регионов [13]. В частности, в соответствии с Конституцией Бразилии [4], ресурсы территориальных недр и континентального шельфа находятся в собственности федерации. При ставке налога на добычу (royalty) в 10% от стоимости добытых полезных ископаемых доход от использования недр делится между штатом, где производится добыча, и федерацией в пропорции 81,5 : 18,5. При разработке месторождения на шельфе распределение налога на добычу осуществляется в пропорции 66 : 34 в пользу прибрежного региона [12]. Аналогичные примеры можно привести по Канаде, США и другим развитым странам.

В Канаде каждая провинция обладает полной юрисдикцией над природными ресурсами, расположенными на ее территории [5]. Например, они имеют право контролировать нормы добычи, вопросы вывоза полезных ископаемых из провинций, облагать налогами прибыль, полученную от добычи [12]. На территории Нунавута в Канаде, образованной в 1999 году как

самостоятельная административная единица, которой управляют ее аборигены — инуиты (эскимосы), найдены крупные месторождения нефти, газа, алмазов, различных металлических руд. При создании территории Нунавут инуиты, в качестве законно признанной местной власти, получили право на владение минеральными ресурсами. Но одновременно с этим был оформлен документ о постепенной выплате им 1 млрд. долларов в порядке компенсации за отказ от прав на имеющиеся производства. Таким образом, можно говорить, что инуитам гарантировано получение части доходов, которые образуются в горнорудной промышленности [17].

В Германии установлена специальная система платежей за пользование недрами: налог на рудное поле, налог на горные разработки. В особую систему выделена плата за пользование недрами для добычи углеводородов [9].

Еще одной особенностью в государственном управлении МСК в зарубежных странах является четкое определение размеров участков недр и количество базовых блоков, предоставляемых по одной лицензии. Это имеет большое значение при извлечении экономических выгод в недропользовании. Например, в США для одного недропользователя предельная площадь для поиска, например, нефти и газа ограничена величиной 82,9 км^2 (причем, в одном штате не более 41,45 км^2), в Канаде – для добычи величиной 23,31 км^2 [10]. Четко были определены размеры участков и в дореволюционной России. Горный Устав [11] от 1914 года, который содержал основные принципы государственного управления недрами в России, устанавливал: «Площади для сдачи под добычу частным лицам делятся на участки в размере не менее одной и не свыше двадцати семи с половиною десятин в каждом, причем, величина участков должна определяться с таким расчетом, чтобы все обязательное для добычи с данного участка количество добытого (например, нефти) могло составить не менее пяти миллионов и не более пятидесяти миллионов пудов». Современная российская система государственного управления МСК не ограничивает ни предельные размеры участков недр, ни количество участков, ни объемы запасов [3]. Вызывают нарекания и ставки регулярных платежей как по видам полезных ископаемых, так и по стадиям недропользования с учетом размеров участков недр. Так, средний размер платежа за угольный участок площадью 30 км^2 составляет всего 2 тыс. рублей, неметаллических полезных ископаемых площадью 40 км^2 – 3 тыс. рублей [по материалам Козловского, Е. А. Минерально-сырьевые проблемы в свете Закона «О недрах» // Промышленные ведомости. Интернет-издание 01.10.2004].

Еще одной особенностью в государственном управлении МСК за рубежом является наличие антимонопольного регулирования при пользовании недрами [15]. В США невозможны монопольные позиции какой-либо добывающей компании в пределах даже одного штата. Жесткое антимонопольное законодательство США позволяет на равных условиях конкурировать компаниям, в тысячи раз отличающимся по масштабу производства, определяя наиболее эффективный в данных обстоятельствах

режим эксплуатации месторождений. В большинстве же субъектов Российской Федерации добывающий бизнес принадлежит целиком одной компании, что также не способствует повышению доходов от использования недр.

В России, в соответствии с Конституцией РФ [1], вопросы владения, пользования, распоряжения находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Российской Федерации, хотя характеристика и условия совместного ведения не определены достаточно четко ни Конституцией РФ, ни законодательством о недрах РФ. В США права на недра (в чьей собственности находятся недра: собственности Федерации или штата [13]) определены очень четко. В США и Канаде четко разграничены сфера компетенции и ответственность за деятельность в минерально-сырьевом комплексе между ветвями государственной власти. В случае нарушения всегда есть к кому предъявить иск. В России за подрыв природных ресурсов вследствие непродуманного государственного управления недрами никто ответственности не несет (ни федеральные органы, ни органы субъектов) [13].

В других странах деятельность добывающих компаний находится под жестким контролем общественности, там функционируют «Надзорный гражданский комитет по нефти и газу» [17], «Фонд поколений» [8], «Фонд защиты окружающей среды», «Перманентный фонд» [8], деятельность которых направлена на соблюдение социальной справедливости. На Фонд поколений Кувейт отложил около 90 млрд. долларов, на Национальный фонд Норвегия отложила 80 млрд. долларов. В 2000 году в Казахстане создан Национальный фонд с целью накопления финансовых средств для будущих поколений (на май 2002 года было накоплено более 2 млрд. долларов). В США несколько штатов могут быть названы сырьевыми, и справедливое обеспечение их финансовыми ресурсами осуществляется благодаря специально разработанным налоговым схемам. В этих штатах собираются роялти, то есть налоги, которые налагаются на рудники и используются правительствами штатов. Каждый штат (а в Америке эта практика существует более чем в 30 штатах) помещает часть ежегодных роялти в траст-фонды. Например, крупный траст-фонд был создан в 1976 году на Аляске за счет 25% всех платежей и бонусов от добычи нефти и газа. Через три года была законодательно закреплена неприкосновенность его основных средств. Фонд функционирует как срочный вклад, и все жители Аляски получают дивиденды с его акций. В конце 1990-х на счету фонда аккумулировалось свыше 13 млрд. долларов [14].

В США активно используется такое звено механизма государственного регулирования, как введение стимулирующих методов посредством установления налогов стимулирующего и дестимулирующего действия [10]. Наиболее важным элементом системы налогообложения добычи является налоговая скидка на истощение недр, которая является средством поощрения разработки сырьевых ресурсов. Скидка представляет собой освобождение рот налогов на 5 – 22% фиксированной части прибыли [14]. В России до 2002

года существовала, так называемая, инвестиционная льгота в части уплаты налога на прибыль [3]. Со снижением ставки налога на прибыль с 35% до 24% льгота в 2002 г. отменена [2, глава 26].

Таким образом, мы видим, что зарубежный опыт государственного управления МСК в России фактически полностью игнорируется. МПР РФ стремится перейти исключительно на договорную форму недропользования [3]. Между тем, на ранних стадиях недропользования нет возможностей для четкого определения условий договора, в т. ч. в части определения структуры платежей при формировании государственных доходов, например, по проекту «Сахалин-1» государство ежегодно теряет до 4 млрд. дол. [14]. И только на стадии полной подготовленности объекта к добыче такие условия появляются.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Гибкое использование в рамках государственного управления минерально-сырьевым комплексом лицензионного и договорного способов передачи недр в пользование позволяет на стадии договорных отношений между недропользователем и государством определять экономические выгоды для собственника максимально. Зарубежный опыт характеризует различные возможности в системе государственного управления при применении различных экономических механизмов регулирования условий работ, налогообложения недропользователей. В этом зарубежный опыт может оказаться полезным для России.

2. Доходы собственником недр от эксплуатации недр в минерально-сырьевом комплексе в странах с рыночной экономикой, как правило, изымаются через систему налогов, ориентированных на изъятие ренты у пользователя природных ресурсов. Система рентных доходов подразумевает, что последние распределяются как между пользователем природных ресурсов и их собственником, так и между различными уровнями государственной машины управления. В то же время, вполне возможна договоренность о разделе дохода от эксплуатации природных ресурсов, находящихся в федеральной собственности. Кроме того, субъект федерации может ввести свои налоги, косвенным образом перераспределяющие часть рентного дохода в его пользу.

3. Закрепление возможности извлечения доходов при пользовании недрами за специализированными (не финансовыми) органами власти. Это позволяет осуществлять не только контроль над поступлением платежей в бюджет, но и оперативно, постоянно отслеживать наличие правонарушений в этой сфере и применять меры ответственности, в т. ч. финансового характера, а также дает возможность увеличивать доходность своих бюджетов, устанавливая специальные виды платежей.

4. Детальный анализ зарубежного опыта показывает, государственное регулирование минерально-сырьевым комплексом осуществляется с постоянной увязкой источников доходов и расходов. В частности, одна группа платежей осуществляется за расход (потребление) ресурсов, а другая – за право пользования природными объектами в пределах определенной

территории. С помощью первого вида платежей регулируется интенсивность недропользования и обеспечивается накопление средств на их воспроизводство и охрану. Платежи за право пользования недрами призваны регулировать распределение территории по видам недропользования. За счет поступлений от этих платежей можно осуществлять финансирование природоохранных, социальных и других нужд данной территории.

5. Применяемое в зарубежных странах сочетание методов государственного управления, включая антимонопольное регулирование, заслуживает изучения для применения его в российской практике. Например, принцип базового участка с ограничением его размеров позволил бы привязать размеры доходов, извлекаемых собственником недр к переданным в пользование участкам недр и повысить как доходы государства, так и эффективность государственного управления недропользованием.

6. Без учета положительного российского опыта прошлых лет, взвешенного подхода к опыту развитых зарубежных стран, глубокого анализа складывающихся мировых тенденций, понимания состояния и потенциала минерально-сырьевой базы России проблематично выстроить эффективную систему геологического изучения, воспроизводства, использования и охраны государственного фонда недр.

Литература и источники:

1. *Конституция Российской Федерации 1993 года.*
2. *Налоговый кодекс Российской Федерации Часть 2. – М. : Омега. 2009.*
3. *Закон РФ от 21 февраля 1992 № 2395-1 (ред. от 15.04.2006) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. – 1992. – № 16. – Ст. 834.*
4. *Ст. 20 раздел V, IX ; ст. 22 раздел XII Конституции Федеративной Республики Бразилии от 5 октября 1988 г. URL: www.falar.ru/constituicao-do-brasil.php (дата обращения 12.01.2009) .*
5. *Ст. 109 Конституции Канады : сб. Конституции зарубежных государств / под ред. В. В. Маклакова. – М. : изд-во БЕК, 1999 ; разделы 85, 107 Конституции Австралии от 1 января 1901 г. URL: http://australianpolitics.com. (дата обращения 12.01.2009).*
6. *Ст. IV раздел 3 Конституции Соединенных Штатов Америки. Поправка X к Конституции США : сб. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / Под ред. О.А. Жидкова. Перевод В.И. Лафитского. – М. : Прогресс, Универс. 1993. URL: www.hist.ru/ER (дата обращения 10.12.2008).*
7. *Законодательство Великобритании : Закон «О добыче нефти» 1934 г., Закон «О континентальном шельфе» 1964 г.*
8. *Закон о недропользовании провинции Альберта (Канада), Закон о недропользовании штата Аляска США.*
9. *Законодательство ФРГ : Горный закон от 13 августа 1980 г. ; Закон «О консолидации норм в области охраны недр» от 15 апреля 1996 г. ;*

Закон «Об охране недр» – См. : BGBI. – 1996. – № 22.S602 ; BGBI. – 1998. – № 16.S502.

10. Закон США «О горной аренде» (1920, 1947) ; Законы Канады «О шахтах и полезных ископаемых», «О нефтяных ресурсах Канады".

11. Клюкин, Б. Д. Законодательная база горного права Российской Федерации: современные проблемы и пути совершенствования / Б. Д. Клюкин. – М. : Городец-издат., 2000. – 443 с.

12. Клюкин, Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки / Б. Д. Клюкин. – М. : Городец-издат., 2000. – 443 с.

13. Мареева, С. Ю. «О разграничении прав на недра между Федерацией и е субъектами (на примере США) / С.Ю. Мараева. – М. : «Нефть, газ и право», 2002. – № 4.

14. Стейнер, Р. Доклад Счетной палаты РФ, 2004 г.

15. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, подготовленный для Федерального собрания Государственной думы РФ ФГУ Центр «СРП-недра». – М. : Центр «СРП-недра». – Декабрь 2004 г.