



А.Э. Цой
CSA Global Pty Ltd
региональный директор
AlexeyTsoy@csaglobal.com

Обзор регулирования недропользования в Австралии

Автор рассматривает прогрессивное австралийское законодательство в области регулирования недропользования как пример соблюдения баланса интересов государства и его граждан

The author considers the progressive Australian legislation in the field of regulation of subsoil use as an example of balancing the interests of the state and its citizens

Ключевые слова: система регулирования недропользования, лицензия, контролирующие органы, доступ к информации

Keywords: the system of regulation of subsoil use, licensing, regulatory authorities, access to information

Недропользование (в частности, добыча ТПИ) является туго связанным узлом интересов и противоречий многих участников процесса – государства, его граждан, бизнеса, внутренних и иностранных инвесторов, этнических групп, чиновников и общественных деятелей.

Таким образом, регулирование недропользования является результатом этого взаимодействия. Необходимо отметить, что, несмотря на схожесть декларируемых целей, буква и дух закона разных стран значительно различаются. Для примера, и в России, и в Австралии недра принадлежат государству (в случае Австралии – Короне), и их поиск, разведка и разработка должны приносить пользу всему обществу. Однако, если российское законодательство (и подзаконные акты) является одним из самых неблагоприятных для инвестиций (внутренних и иностранных) в поиск и раз-

ведку месторождений ТПИ, австралийское может служить примером соблюдения баланса интересов общества, государства и его граждан.

Это отражается и в экономических показателях развития страны (*табл. 1*).

Приведенные выше показатели, а также тот факт, что Австралия является одним из ведущих экспортеров ТПИ, позволяет рассматривать ее систему недропользования как ориентир для развития российской системы регулирования недропользования. Или, по крайней мере, как пример, достойный изучения.

Австралия (Австралийский Союз) – федерация, вопросы регулирования недропользования в которой являются сферой ответственности штатов. Законодательство отдельных штатов отличается друг от друга, однако общие принципы сохраняются. Рассмотрим пример Западной Австралии, как центра добычи ПИ и самого богатого штата в стране.

Показатели экономического развития Австралии и России
(Всемирный банк)

Таблица 1

	Количество открытых в 2011 г. новых компаний на 1000 человек	ВВП на душу населения в 2012 г., \$	Прямые иностранные инвестиции в 2012 г. (% от ВВП)	Темпы роста ВВП
Австралия	6,17	67 035	4,9	3,4
Россия	0,83	14 037	2,55	3,44

Принципы

Главным регулирующим документом является *Mining Act 1978*. Этот документ проходит постоянные уточнения и дополнения. Однако общие принципы остаются неизменными:

- все полезные ископаемые принадлежат Короне;
- основанием для деятельности по недропользованию является лицензия;
- лицензия может быть передана, продана, может являться объектом залога; она может быть оформлена на нескольких лиц (как физических, так и юридических);
- доступ ко всей информации максимально упрощен (через интернет);
- минимизация ущерба для окружающей среды является одним из краеугольных камней, лежащих в основе *Mining Act 1978*;
- персональная ответственность чиновников.

Лицензии

Существует несколько видов лицензий на недропользование, которые могут быть использованы компаниями.

Прежде всего, это **поисковая лицензия** (*prospecting licence*). Лицензия выдается на срок до 4 лет, максимальная площадь, которую она может покрывать – 200 га. Количество лицензий на одно лицо (как физическое, так и юридическое) неограниченно. Данный вид лицензии подразумевает использование только самого простого оборудования (не предусмотрено использование тяжелой техники).

Стоимость поисковой лицензии:

- подача заявки на лицензию – 298,15 австралийских долларов;
- ежегодная рента – 2,3 доллара за гектар, но не менее 23 австралийских долларов в год;
- минимальные расходы на работы в год – 40 австралийских долларов на гектар, но не менее 2000 австралийских долларов в год.

Для получения лицензии необходимо опубликовать заявку в официальном средстве массовой информации (газете), при отсутствии возражений лицензия выдается в течение 21 дня.

Лицензия выдается на 4 года с возможностью продления на еще 4 года. Владелец лицензии имеет первоочередное право на получение добычной лицензии на площадь.

Следующий тип лицензий – **геологоразведочная лицензия** (*exploration licence*). Она предоставляется по заявлению (как и другие виды). Максимальная площадь – 70 блоков (или 200 блоков, если площадь находится за границами известных зон минерализации). Блок – это участок размером 1 минута широты на 1 минуту долготы. Средняя площадь блока в Западной Австралии – 302 гектара. Лицензия подразумевает проведение полномасштабных геологоразведочных работ – бурение, прохождение канав и других открытых горных выработок. Однако данный вид разрешения не предусматривает добычу полезных ископаемых.

Стоимость разведочной лицензии:

- подача заявки на лицензию – 1257,55 австралийских долларов (313,85 долларов, если заявка подается только на 1 блок);
- ежегодная рента:
 - а) 1–3 годы – 119 австралийских долларов за блок (286,25 австралийских долларов если блок один);
 - б) 4–5 годы – 185,1 австралийских долларов за блок;
 - в) 6–7 годы – 251,1 австралийских долларов за блок;
 - г) 8 и последующие годы – 475 австралийских долларов за блок;
- минимальные расходы на программы работ:
 - а) 1–3 годы – 1000 австралийских долларов на блок (минимум 10 000 австралийских долларов если блок один; 15 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 20 000 австралийских долларов – 6–20 блоков);
 - б) 4–5 годы – 1500 австралийских долларов на блок (минимум 10 000 австралийских долларов если блок один; 20 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 30 000 австралийских долларов – 6–20 блоков);
 - в) 6–7 годы – 2000 австралийских долларов на блок (минимум 15 000 австралийских

долларов если блок один; 30 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 50 000 австралийских долларов – 6–25 блоков);

d) 8 и последующие годы – 3000 австралийских долларов на блок (минимум 20 000 австралийских долларов если блок один; 50 000 австралийских долларов – 2–5 блоков; 70 000 австралийских долларов – 6–23 блоков).

Для получения геологоразведочной лицензии необходимо опубликовать заявку в официальном средстве массовой информации (газете), при отсутствии возражений лицензия выдается в течение 21 дня.

Лицензия выдается на 5 лет с возможностью продления на еще 5 лет, плюс еще 2 года после этого срока. В первый год действия лицензия не может быть передана другим лицам, за исключением случаев, когда владелец лицензии теряет дееспособность. Владелец лицензии имеет первоочередное право на получения добычной лицензии на площадь.

Объемы работ за весь срок действия лицензии не должны превышать 1000 т горной массы.

По истечении 6 лет владелец лицензии должен вернуть государству 40% блоков (если лицензия покрывает более 10 блоков). В эти 40% входят как блоки, возвращенные в этот срок, так и блоки, на которые получена добычная лицензия.

Третий тип – *добычная лицензия*. Она является самой сложной для получения, так как подразумевает значительный риск ущерба для окружающей среды, безопасности работников.

Главный документ для получения добычной лицензии – *Mining Proposal* (предложение по отработке месторождения). Документ, по сути, является детальным исследованием технико-экономических параметров отработки, и может быть сравнен с ТЭО различных стадий –

Scoping, Pre-Feasibility, Feasibility. Он включает в себя дату начала добычи, метод отработки, технологию переработки и обогащения, отчет о минеральных ресурсах, отчет о воздействии на окружающую среду, отчет о социальных факторах, план рекультивации месторождения. Этот документ требует согласования не только с профильным департаментом (*Department of Mines and Petroleum* в случае Западной Австралии), но и другими ведомствами. Прежде всего, это ведомства, отвечающие за защиту окружающей среды и безопасности жизнедеятельности. Такое согласование может занять от 8 до 12 месяцев (с даты подачи до получения лицензии).

Лицензия выдается на 21 год с возможностью продления. В этой лицензии нет ограничений по площади.

Стоимость добычной лицензии:

- подача заявки на лицензию – 439,65 австралийских долларов;
- ежегодная рента – 15,7 австралийских долларов за гектар;
- минимальные расходы на работы в год – 100 австралийских долларов на гектар, но не менее 5000 австралийских долларов в год, если площадь участка составляет 5 га или менее, и не менее 10 000 австралийских долларов в прочих случаях.

Прочие виды лицензий

Специальная поисковая лицензия – для физических лиц, предназначена для поиска месторождений золота. Максимальная площадь – 10 га.

Общая лицензия – предоставляет право размещать на площади дополнительные постройки, оборудование, склады и хранилища. Чаще всего выдается вместе с добычной лицензией.

Резервная лицензия – предназначена для сохранения за текущим владельцем лицензии

Схема расчета роялти на добычу некоторых полезных ископаемых в Западной Австралии

Таблица 2

Полезное ископаемое	Роялти (% от стоимости)	
Уголь	при экспорте	7,5
	иначе AUD	1 за тонну
Кобальт	концентрат	5
	металл	2,5
Медь	концентрат	5
	металл	2,5
Золото	первые 2500 унций, произведенные в году	не облагается
	далее	2,5
Железная руда	в зависимости от типа	5–7,5

участка земли при нецелесообразности ведения работ в текущих условиях. Примером могут служить случаи нахождения перспективных участков при падении цены на полезное ископаемое. Владелец лицензии не хочет отдавать участок, однако экономические условия не позволяют вести работы на нем, и тем более вести добычу.

Кроме того, существует еще несколько видов лицензий, которые служат различным специфическим целям.

Общие принципы, заложенные в правилах лицензирования – поиск и разведка стимулируются государством, добыча должна вестись с минимальными ущербом для окружающей среды и риском для персонала предприятия и общества.

Одновременно с лицензионными платежами недропользователи платят роялти за объем добытого полезного ископаемого. Компании ежемесячно/ежеквартально предоставляют отчеты об объемах добычи и на основании этих отчетов производится расчет роялти (*табл. 2*).

Роль контролирующих органов

Контролирующие органы должны быть допущены на место ведения работ в любое время, однако практика показывает, что на этапе поиска и разведки компании и физические лица могут так и не встретиться с представителями властей. Однако при получении разрешения на добычу и при ведении добычи контролирующие органы обычно посещают месторождения. Их роль при этом заключается не в доказательстве вины недропользователя, а скорее в помощи ему с целью повышения эффективности работ.

Некоторые представители недропользователей отзываются о государственных инспекторах как о бесплатных консультантах. Взаимодействие с ними начинается задолго до намеченного визита, и их комментарии и советы являются ценным вкладом в повышение эффективности работы предприятий. При этом, если чиновник будет уличен в предвзятом отношении к какому-либо недропользователю, он, по решению суда, может быть приговорен к тюремному заключению на срок до 2 лет либо к штрафу.

Одобрение властей также требуется при строительстве капитальных объектов на предприятии. Однако разрешительная процедура сводится к информированию соответствующе-

го ведомства и предоставлению проекта строительства.

Особое внимание уделяется безопасности производства. Предприятие должно вести журнал ответственного за безопасность (обычно, это директор предприятия). Также должны быть зафиксированы фамилии руководителей, которые несут персональную ответственность за безопасность производства и защиту окружающей среды.

Доступ к информации и стимулирующие программы

Правительство Западной Австралии ведет планомерную работу по облегчению доступа к информации о лицензиях, проведенных работах, а также о геологическом строении участков недр. В частности, доступ к такой информации осуществляется на бесплатной основе через интернет. Государство ежегодно вкладывает значительные средства в работы по геофизическим и геохимическим исследованиям территории штата.

Одновременно существует программа прямого субсидирования геологоразведочных проектов. В декабре 2013 г. было объявлено о выделении 5,6 млн австралийских долларов на софинансирование 46 проектов по поиску и разведке месторождений твердых полезных ископаемых с целью развития ресурсного потенциала штата.

Однако не обходится без так называемого ресурсного национализма. Прогремевший на весь мир налог *Resource Super Profit Tax*, предусматривавший ставку налога 40% для всех горнорудных компаний, является ярким тому примером. Справедливости ради необходимо отметить, что скорректированный (до 30%) вариант налога (*Mineral Resource Rent Tax*) не распространяется на добывающие компании с годовой прибылью менее 75 млн долларов и нацелен только на компании, добывающие железную руду и уголь, что автоматически выводит из-под его действия значительную часть небольших компаний.

Австралийские власти видят в поисковых, геологоразведочных и добывающих компаниях партнеров, которые помогают трансформировать ресурсный потенциал страны в рабочие места и налоги. Государство, при этом, жестко следит за соблюдением экологических норм и правил, а также за соблюдением техники безопасности на производстве и в сопутствующих процессах. ■