



Е.В. Моргунов
канд. экон. наук
ИСЭПН РАН
ведущий научный сотрудник
morgun1976@mail.ru

МИРОВОЙ АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ НА РАЗВИТИЕ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В ЦЕЛОМ

*В статье рассмотрена практика государственного регулирования процесса недропользования в таких странах как Россия, США, Канада, Великобритания, Норвегия, Саудовская Аравия, ряд стран Евросоюза, Латинской Америки и СНГ. Особое место было уделено спецификации прав собственности на недра, развитости законодательства, антимонопольной и налоговой политики в минерально-сырьевом комплексе, а также институтам перераспределения природной (горной) ренты**

The article considers the practice of state regulation of the process of subsoil use in countries such as Russia, USA, Canada, UK, Norway, Saudi Arabia, a number of countries of the European Union, Latin America and CIS. A special place was given to the specification of the rights of ownership of mineral resources, development of legislation, Antimonopoly and tax policy in the mineral resource sector, as well as institutions of redistribution nature (mountain) rent

Ключевые слова: минеральные ресурсы, недропользование, государственное регулирование, горная рента, внебюджетные фонды

Keywords: facies mineral resources, subsoil use, state regulation, mining rent, extra-budgetary funds

*Статья подготовлена как обобщение научных результатов исследования. Более подробно см.: Глазьев С.Ю. и др. Отчет НИР «Взаимодействие государственного и негосударственного регуляторов в недропользовании, концепция развития экспертизы в недропользовании. Этап 1». М. 2014.

В целом анализ позволил сделать следующие обобщения:

1. В развитии национальной угольной, нефтяной, газовой и металлургической промышленности в большинстве стран мира значительную роль играют как непосредственное наличие минеральных ресурсов в стране, так и промышленная и налоговая политики государства, которые заключаются в регулировании экономических процессов, разработке стратегий их развития, создании гибкой (с учетом специфики отраслей) налоговой системы, а также принятии мер по защите экономических интересов отечественных компаний на внутреннем и внешнем рынках.

Минеральные ресурсы – это совокупность полезных ископаемых, выявленных в недрах отдельных регионов, стран, континентов, дна океанов или Земли в целом, доступных и пригодных для промышленного использования и, как правило, количественно оцененных геологическими исследованиями и геологоразведкой. Минеральные ресурсы являются невозобновляемыми природными ресурсами, подготовленную к освоению часть минеральных ресурсов называют минерально-сырьевой базой (МСБ); при этом ее количественная и качественная оценка напрямую зависит от социально-экономических и технологических потребностей общества (страны): чем выше техническая вооруженность, тем шире ассортимент ПИ и большее число новых видов минерального сырья вовлекается в промышленное производство.

По областям использования (условно) минеральные ресурсы подразделяются на топливно-энергетические (нефть, природный газ, угли, горючие сланцы, торф, урановые руды); руды черных металлов (железные, марганцевые, хромовые и др.); руды цветных и легирующих металлов (алюминия, меди, свинца, цинка, никеля, кобальта, вольфрама, молибдена, олова, сурьмы, ртути и др.); руды редких и благородных металлов; горно-химические (фосфориты, апатиты, каменная, калийная и магнезиальная соли, сера и ее соединения, борные руды, бром и йодсодержащие растворы, барит, флюорит и др.); драгоценные и поделочные камни; нерудное индустриальное сырье (слюда, графит, асбест, тальк, кварц и др.); нерудные строительные материалы (цементное и стекольное сырье, мраморы, шиферные сланцы, глины, туфы, базальт, гранит); гидроминеральные (подземные пресные и минерализованные воды, в т.ч. бальнеологические, термальные и др.).

И наконец, минерально-сырьевым комплексом принято называть всю совокупность горно-

добывающих и перерабатывающих минеральное сырье предприятий (горнопромышленный комплекс), минерально-сырьевую базу, а также обслуживающую горнопромышленный комплекс геологоразведочную отрасль.

2. В большинстве рассмотренных стран доминирует государственная собственность на недра; и хотя в ряде развитых стран (Франция, Германия и др.) допускается частная собственность на месторождения, 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; и только в некоторых странах (Великобритания, отдельные штаты США, Канада – все страны принадлежат англосаксонской правовой системе) при наличии частной собственности на земельный участок, допускается право собственности и на ПИ, расположенные под этим участком.

В то же время стоит отметить, что конкретная спецификация прав собственности на минеральные ресурсы зачастую зависит и от государственного устройства. Так в странах с федеративным устройством действуют федеральные и региональные законы (законы штатов, территорий, провинций) страны. В унитарных же государствах регулирование правовых отношений недропользования происходит путем применения единых актов органов государственной власти.

Например, в Канаде, как федерации, в большинстве провинций приняты законодательные акты об отделении собственности на земельный участок от собственности на минеральные ресурсы. При отчуждении земельных участков правительства провинций остаются собственником недр. В США же, где федеральные земли с наиболее важными и значимыми по удельному весу ресурсами составляют одну треть территории страны (740 млн акров), недропользование практически регулируется и контролируется федеральными властями.

Также стоит отметить, что, несмотря на устройство государств – с унитарной формой правления или федеративной, – ими применяются два вида системы предоставления участков недр недропользователю: лицензионная и договорная. Лицензионная система преобладает в государствах с развитой экономикой, договорная – с развивающейся экономикой; однако в том и другом случае государство является одним из главных правовых акторов.

Особенность стран Персидского залива заключается в том, что не только недра, но и добытые минеральные ресурсы всегда остаются

в собственности государства. За добычу и извлечение из недр нефти расчет осуществляется с инвесторами по договорной цене на условиях концессий и иных соглашений. При этом в Катаре, Кувейте, Саудовской Аравии наблюдается тенденция замещения договорных отношений с зарубежными компаниями сервисными контрактами на добычу, а недропользователи не всегда получают право на их покупку.

3. Для многих стран мира (особенно, развитых стран) характерно наличие развернутого свода кодексов, норм и правил, регламентирующих экономические, технические и геологические аспекты освоения и использования минеральных ресурсов. Так, например, в Канаде это «Правила по нефтегазовому бурению» и «Правила по добыче и рациональному использованию запасов нефти и газа». «Правила» содержат детальное представление требований в соответствующих областях технического регулирования, они обуславливают ясность и непротиворечивость процедур освоения и вовлечения в хозяйственный оборот минеральных ресурсов.

При этом именно для развитых стран характерно, что структуры госрегулирования в сфере недропользования четко организованы: каждый орган государственной власти выполняет определенные функции, каковыми являются: регулятивная, координационная, разрешительная, функция учета объектов недропользования, функция планирования государственных мероприятий в сфере недропользования, функция контроля. Полномочия властных органов не дублируются, а разделяются в зависимости от направлений работы и ресурсных возможностей органа власти, а также дополняют друг друга. Еще одной отличительной чертой развитых стран (в отличие от России) является государственное регулирование в зависимости от минеральных компонентов: госрегулирование отношений в сфере ТПИ; госрегулирование в сфере нефти и газа; госрегулирование отношений при пользовании недр на континентальном шельфе.

К тому же каждое из рассмотренных государств (кроме России) на практике заботится о своей сырьевой безопасности и контролирует эксплуатацию недр. В России же, хотя все юридические основания для государственного контроля прописаны, на практике механизм контроля за бережным использованием месторождений в полной мере не задействован – нет персональной ответственности руководителей соответствующих федеральных органов и органов субъектов РФ.

4. Канада, Австралия и США являются лидерами по объемам затрат на геологоразведку,

на их долю приходится 39% от общей суммы. Регион Латинской Америки: Мексика, Перу, Чили, Бразилия и Аргентина – с 1994 г. также занимает лидирующие позиции по затратам, которые составили 27% общего уровня мировых затрат в 2010 г. При этом, как показывает анализ мировой практики, зачастую государство финансирует региональные геологические исследования, которые не являются прибыльным видом деятельности и требуют значительных финансовых вложений. Динамика общемировых затрат на ГРП в зависимости от стадии показывает, что на начальных стадиях ГРП – региональные, поисковые и оценочные работы – затрачивается около 70–80% общих геологоразведочных затрат, тогда как на разведку – всего 20–30%.

Государство контролирует геологическое изучение и формирование геологических баз данных ресурсного потенциала внутри своей страны и, зачастую, за рубежом. В Японии и Южной Корее государство в лице национальных геологических служб выступает в роли кредитора или инвестора для национальных компаний при разработке перспективных проектов. Таким образом, выполняется экономическая программа развития страны, и обеспечиваются долгосрочные поставки требуемых ресурсов в экономику. Геологическая информация также становится доступной по номинальной цене любой потенциально заинтересованной стороне. Кроме того, эта информация интегрируется в другие научные базы данных и в общую географическую информационную систему и затем позволяет отвечающим за этот сектор государственным агентствам адекватно руководить сектором. Однако многие страны, т.к. детальная разведка является слишком дорогостоящей и рискованной для государства, стараются оставить риск и расходы, связанные с разведкой, компаниям частного сектора.

5. Характерной особенностью в госрегулировании недропользования за рубежом является также наличие антимонопольного регулирования при пользовании недрами. Так, 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 добычи, определяя наиболее эффективный в данных обстоятельствах режим эксплуатации месторождений. В большинстве же субъектов РФ добывающий бизнес принадлежит целиком одной компании, что также не способствует повышению доходов от использования недр.

Еще одна особенность госрегулирования недропользования в зарубежных странах (особенно в развитых) – это четкое определение размеров участков недр и количества базовых блоков, предоставляемых по одной лицензии. Например, в США для одного недропользователя предельная площадь для поиска нефти и газа ограничена величиной 82,9 км² (причем в одном штате не более 41,45 км²), в Канаде – 23,31 км². В то же время российская система управления недропользованием не ограничивает ни предельные размеры участков недр, ни количество участков, ни объемы запасов.

6. В странах, занимающихся именно добычей и переработкой УВ (и прежде всего, нефти и природного газа), существует разнообразие моделей развития и госрегулирования нефтяной и газовой промышленности, диаметрально противоположными полюсами которых являются полное огосударствление, с одной стороны, и безраздельное господство частной собственности, с другой. При этом с институциональных позиций следует отметить тенденцию к возрастанию роли национальных компаний. Фактором, усиливающим конкурентные преимущества нацкомпаний, являются стратегические цели государства, позволявшие нацкомпаниям получать большие доли в совместных проектах, пользоваться различными льготами при осуществлении разведки и добычи УВ на территории своих государств.

Так, по данным *The Wall Street Journal* (2008), национальные нефтяные компании (ННК) контролируют более 75% мировых запасов нефти и газа; а из 20 ведущих компаний 14 имеют государственное участие. В то же время международные нефтяные компании (МНК) все еще имеют ряд конкурентных преимуществ перед нацкомпаниями: доступ к рисковому капиталу, технической экспертизе в таких областях как геохимия, разнообразные портфели активов; способность строить отношения с клиентами по всему миру через их предприятия по переработке, сбыту и розничной торговле, а также они имеют узнаваемый в мире бренд (логотип).

К тому же, большинство стран с развитой рыночной экономикой, крупные ННК имеют продолжительную историю, превратившись в МНК, однако государство активно поддерживает и развитие малых и средних компаний. Так, в США и Канаде частные МНК добывают всего 60% нефти и газа, а российские нацкомпании – 85% добычи, при этом в США и Канаде несколько тысяч местных малых и средних компаний, в России – примерно 160.

7. Характерным признаком ускоренного развития мировой черной металлургии на со-

временном этапе стало эффективное объединение металлургических предприятий в транснациональные корпорации (ТНК). Наиболее динамично процесс концентрации металлургических компаний происходит в странах Евросоюза (ЕС) путем поглощений и слияний, обмена активами, создания совместных предприятий (СП). Сегодня пять крупнейших металлургических компаний ЕС выплавляют более 70% всей стали в регионе.

В РОССИИ МЕХАНИЗМ КОНТРОЛЯ ЗА БЕРЕЖНЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕСТОРОЖДЕНИЙ В ПОЛНОЙ МЕРЕ НЕ ЗАДЕЙСТВОВАН – НЕТ ПЕРСОНАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Однако тенденция развития черной металлургии по формуле «реструктуризация – приватизация – консолидация» в последние годы стала проявляться по всему миру. Одним из ярких примеров консолидации в мировой черной металлургии является компания *Arcelor S.A.*, до 2006 г. – одна из крупнейших сталелитейных компаний в мире. Была зарегистрирована в Люксембурге. Общая численность занятых составляла 94 000 человек. Компания была создана в 2001 г. путем слияния испанской *Aceralia*, французской *Usinor* и люксембургской *Arbed*. В 2006 г., слившись с *Mittal Steel*, образовала компанию *ArcelorMittal* – крупнейшую металлургическую компанию мира. Основные производственные мощности *Arcelor* находились во Франции. Сегодня она производит около 50 млн т стали в год, годовой оборот достигает €30 млрд.

Еще одним направлением по преодолению ряда структурных проблем металлургии является активная работа ряда стран по созданию условий для партнерства крупных и малых предприятий. В частности, на базе существующей технологии в мировой металлургической промышленности сформировалась весьма динамичная и эффективная подотрасль предельной мини-металлургии со своими техническими и рыночными приоритетами. В сочетании с сетью сервис-центров эти предприятия способствуют росту эффективности системы металлообеспечения в условиях растущей дробности заказов и рассредоточения потребителей. Например, в США, начиная с 1970 г., прирост новых мощностей осуществляется исключительно путем строительства мини-заводов, которые сегодня обеспечивают не менее 40% внутреннего метал-

лопотребления. При этом мини-заводы последнего поколения успешно конкурируют на рынке с традиционными поставщиками достаточно сложных и дорогих видов продукции, например листового проката.

8. Как показывает мировой опыт, не существует какой-либо идеальной или образцовой налоговой модели для минерально-сырьевого сектора, которая была бы применима во всех странах и во всех условиях. Каждая страна разрабатывает свой собственный налоговый режим исходя из своих особенностей, потребностей, решаемых экономических, социальных и экологических задач. В то же время каждая страна в той или иной степени использует специальные налоговые инструменты, с помощью которых через систему налогов изымает природную ренту.

НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫМИ ЯВЛЯЮТСЯ РЕЖИМЫ, ОСНОВАННЫЕ НА КОНТРАКТНЫХ ФОРМАХ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ ГИБКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕНТНЫХ ИЗЪЯТИЙ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТА ДЛЯ ИНВЕСТОРА

Например, в США для этого применяются только два относительно простых налога: обычный роялти и стандартный налог на прибыль корпораций. В то же время значительная часть ренты изымается путем сочетания этих двух платежей с конкурентными торгами за лицензии. Сам рынок, таким образом, определяет приемлемый для производителей размер совокупных выплат государству при освоении конкретного месторождения.

Налоговые системы могут существенно различаться даже в пределах одной страны. Так, провинции Канады обладают правом собственности на минеральные ресурсы в пределах своих границ и применяют собственные фискальные режимы при налогообложении добычи нефти и газа. Некоторые страны применяют специальные рентные налоги на природные ресурсы. К этой группе налогов могут быть отнесены налог на доход нефтяных компаний в Великобритании и специальный налог на добычу УВ в Норвегии. Такое налогообложение обеспечивает автоматическое приведение налоговой нагрузки в соответствие с конкретными условиями добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. В результате значительно сокращаются экономические

препятствия для освоения месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку.

Кроме того, доходы от эксплуатации природных ресурсов могут перераспределяться на основе договоров о разделе продукции и другими способами. В контрактах о разделе продукции произведенные затраты компенсируются компании частью добытой на данном месторождении нефти, так называемой компенсационной нефтью. Предельная доля компенсационной нефти в добыче оговаривается в контракте. В большинстве стран, применяющих данный тип соглашений, эта доля обычно колеблется в пределах 20–50%, хотя в некоторых из них может выходить за эти пределы (например, в Казахстане предел возмещения затрат доходит до 80% добычи). Оставшаяся часть продукции, так называемая распределяемая (прибыльная) нефть, подлежит разделу между государством и компанией-подрядчиком. Раздел производится в строго индивидуальных пропорциях в каждой стране. С принадлежащей компании доли распределяемой нефти, как правило, уплачивается налог на прибыль.

В то же время анализ налоговых систем стран СНГ и Восточной Европы показывает, что налогообложение недропользования в этих странах имеет как определенные общие черты, так и существенные особенности. Чаще всего применяются адвалорные ставки роялти. Роялти обеспечивают постоянное и достаточно стабильное поступление доходов в течение всего периода эксплуатации месторождений ПИ, а также характеризуются сравнительной простотой администрирования. В некоторых странах с целью повышения гибкости налоговой системы, основанной на роялти, применяются прогрессивные ставки налога. Некоторые страны в налогообложении добычи ПИ применяют специальные налоги на природную ренту, или сверхприбыль, рассчитываемые на основе показателей доходности проекта. Теоретически такие налоги имеют существенные преимущества по сравнению с другими формами налогообложения, позволяя государству изъять большую часть ренты и стимулировать инвестиции. В то же время такие налоги являются сравнительно сложным инструментом налогообложения, поэтому на практике большое значение имеет способность правительства эффективно администрировать данный налог.

Что касается непосредственно России, то в современных условиях преобладающая часть доходов федерального бюджета формируется за счет налогов и платежей от добычи именно нефти и газа, при этом основными инструментами,

с помощью которых производится изъятие ренты, являются НДС и вывозная таможенная пошлина, которой облагаются только экспортируемые сырьевые ресурсы.

Обобщенно (приведя к общему знаменателю) совокупность налоговых механизмов изъятия горной ренты можно разбить на 4 группы: разовые платежи (бонусы, сбор за участие в конкурсе, сбор за выдачу лицензии на месторождение, плата за геологическую информацию и пр.) – способ изъятия абсолютной ренты и компенсации издержек (геологических, транзакционных и др.); арендная плата (ренталз) – способ изъятия абсолютной ренты; платежи с добычи (роялти) – в большинстве стран 12,5–20% стоимости добытых УВ – способ изъятия абсолютной ренты; платежи с доходов – основной канал изъятия дифференциальной ренты (разброс – от 0 до 85%).

В целом анализ регулирования недропользования показал, что наиболее эффективными являются режимы, основанные на контрактных формах пользования недрами и предусматривающие гибкие механизмы рентных изъятий в зависимости от показателей экономической эффективности проекта для инвестора. Помимо «классических» условий, отличительной чертой некоторых контрактов на современном этапе является корректировка долей сторон в зависимости от расчетной доли государства в чистом доходе от проекта; этот способ является примером адаптивного механизма, минимизирующего риски сторон. В целом минимизация рисков за счет применения адаптивных контрактных режимов, способных реагировать на изменения мирового рынка, является преобладающей тенденцией современного развития форм недропользования.

9. Природную (горную) ренту можно перераспределять двумя способами: внутри государственного бюджета – путем перечисления ренты в качестве доходных статей государственного бюджета и затем распределения данных средств по статьям расхода госбюджета; вне государственного бюджета – путем аккумуляции ренты в специальном внебюджетном фонде, полностью независимом от государственного бюджета.

Создание внебюджетных фондов обусловлено тем, что в соответствии с волновой теорией любая экономическая система, в том числе и национальная экономика, характеризуется чередованием периодов подъема и спада в своем развитии, однако страны, обладающие большими запасами минеральных ресурсов и высоким уровнем их добычи, могут благодаря специальному сырьевым фондам получить

конкурентное преимущество как минимум для сглаживания экономических волн: благодаря данному институту стабилизации развития страны государство (общество) во время экономического подъема накапливает финансовые ресурсы (ренту) и предохраняет экономику от перегрева, во время же спада – тратит, снижая уровень экономического спада.

Анализ функционирования внебюджетных государственных фондов в разных странах мира позволил сделать следующие выводы:

- существуют, по крайней мере, два типа фондов – стабилизационные и сберегательные (будущих поколений); основная цель первых (СФ) – поддержание бездефицитного бюджета страны, цель вторых (ФБП) – трансформация ренты в различные виды квазиренты и прежде всего, в финансовую;

- целью создания фондов является либо выравнивание доходов и расходов государственных бюджетов, либо обеспечение будущим поколениям потока доходов после истощения минеральных ресурсов; принцип формирования и использования средств фондов привязывается обычно к одному виду экспортируемого сырья (нефть, медь, фосфаты);

- фонды создаются преимущественно (но не всегда) в странах, где действует единственная государственная компания по экспорту базовых природных ресурсов. Управление активами фондов осуществляется Центральными банками либо независимыми государственными учреждениями;

- возможно создание децентрализованных фондов, средства которых, помимо центрального Правительства, используются региональными властями либо государственными компаниями.

Обзор опыта создания и функционирования резервных фондов в различных странах позволяет сделать вывод: положительные результаты деятельности фондов наблюдались в странах, где проводилась политика ограничения расходов их бюджета (например, экономический принцип постоянного потребления), либо вводились «бюджетные правила» (например, ограничение размера дефицита бюджета, регулирование размера государственного долга). В случае если правила формирования или расходования фондов изменялись, эффективность их функционирования значительно снижалась. Ярким отрицательным примером являются Фонды таких стран как Кувейт, Венесуэла, Нигерия. В то же время для трансформации горной ренты в различные виды квазиренты в наибольшей степени подходит именно фонд будущих поколений (самым удачным из них является Постоянный фонд Аляски). ❁