ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ПРОСТРАНСТВЕННОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ[1]

И. Г. Полянская

В статье рассматриваются аспекты институциональной среды как важнейшей составляющей институциональной оценки пространственного недропользования. В качестве объектов исследования выступают российские и иностранные инвесторы (недропользователи). Делаются предложения по развитию и совершенствованию институциональной среды для иностранных инвесторов на территории Российской Федерации, высказывается мнение по формированию организационной структуры международного органа пространственного недропользования.

В настоящее время в условиях глобализации экономических отношений, интеграции и интернационализации минерально-сырьевого сектора, усиления позиций транснациональных компаний (ТНК) ученые все чаще обращаются к вопросам пространственного недропользования. Под пространственным недропользованием автор понимает процесс недропользования, осуществляемый несколькими субъектами во взаимодействии в рамках национальных и международных отношений на участках недр одного или нескольких государств. При этом участие субъектов в недропользовании различных уровней предполагает необходимость комплексной оценки в целях определения эффективности пространственного недропользования. Такая оценка, наряду с экологической, экономической и социальной, включает институциональную составляющую.

Институциональную оценку пространственного недропользования можно рассматривать как оценку его институциональной среды. Институциональная среда различных уровней ПН представляет собой сочетание национальных законодательных и нормативно-правовых актов, актов международного права, представляющих собой формальные правила, органов и организаций, создаваемых на национальном и международном уровнях, регулирующих и осуществляющих недропользование, институтов технического регулирования и контроля (международные стандарты и правила).

Общая иерархическая схема формальных правил (законодательных и нормативно-правовых актов), являющихся ставной частью структуры институциональной среды, и организаций, участвующих в процессе пространственного недропользования (национального и международного) рассмотрена в работе [9].

Институциональная среда пространственного недропользования формируется и развивается в рамках определенных отношений между недропользователями, недропользователями и принимающими государствами и между государствами.

При этом международное сотрудничество, основанное на интеграционных процессах, в рамках пространственного недропользования осуществляется как в системе международных политико-правовых, так и в системе экономических отношений различных уровней (мировом, национальном, отраслевом и субъектов предпринимательской деятельности). Каждому уровню соответствует отдельная форма сотрудничества (табл. 1).

Особого внимания заслуживают вопросы, касающиеся механизма формирования организационно-правовой составляющей институциональной среды недропользования, ее состояния, проблем и направлений развития, которую автор рассматриваем по двум вариантам:

1) для иностранных инвесторов и ТНК на территории Российской Федерации;

2) для иностранных в т. ч. российских инвесторов и компаний в зарубежных странах. При этом упор делается на международные отношения между государством и недропользователями, развивающиеся в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) во всех странах, а также на отношения между компаниями недропользователями.

Принятые в мировой практике классификации формы ГЧП применительно к недропользованию представлены в таблице 2.

[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке Программы РАН №34 «Прогноз потенциала инновационной индустриализации России», проект 12-П-7-1101 «Новые инструменты и методы прогнозирования инновационно-технологического развития регионов».

Таблица 1

Институциональная среда формирования международного сотрудничества в недропользовании

Уровень системной интеграции		Уровень отношений	Элементы (самоорганизации) интеграции	Институты и механизмы
Политико-правовые международные отношения		Всемирные и межгосударственные отношения	Всемирные и международные политические организации и органы	Институты всемирного и международного публичного права: межправительственные политические соглашения, договоры
Экономические отношения:	международные	Отношения между государствами	Всемирные и международные экономические организации и наднациональные органы	Институты международного публичного права: межправительственные экономические соглашения, договоры
	международные	Отношения государством и недропользователем	Специализированные компании-операторы	Институты предоставления прав пользования недрами: сервисные контракты, лицензионные договоры СРП концессионные соглашения
	национальные	Отношения между недропользователями, компаниями операторами, сервисными компаниями	Совместные предприятия	Институты гражданского, в т. ч. международного частного права, подрядные отношения традиционного характера, контрактные отношения, юнитарные соглашения

Таблица 2

Формы и виды государственно-частного партнерства в недропользовании

Форма	Вид
Государственные контракты	На проведение геологического изучения, разведки
Аренда участка недр	На основе выдачи лицензии для осуществления одного или нескольких видов недропользования за плату на определенный срок
Концессии	На строительство, владение, управление горным имуществом (производственной инфраструктурой)
Соглашение о разделе продукции	На поиск, разведку, добычу минерального сырья. На внедрение новой техники и технологии На внедрение новых методов организации производства
Юниорные соглашения	На проведение геологического изучения, разведки
Сервисные контракты	Смешанные контракты на проведение геологического изучения, разведки, добычи
Юнитарные соглашения	На проведение геологического изучения, разведки добычи на участках недр, расположенных на территориях различных государств

Как правило, в качестве частного бизнеса выступают иностранные инвесторы, что объясняется, прежде всего, желанием государства обеспечить ввоз капитала, в т. ч. в виде новых: техники и технологии из-за рубежа. Однако предусматривается участие в партнерстве и отечественного частного капитала.

В России определенная практика ГЧП имела во времена НЭП. На его долю приходилось более 1/3 инвестиций в индустриализацию страны. Привлечение иностранных фирм сопровождалось использованием передовых технологий и оборудования [2].

Институциональная среда доступа к недрам иностранных инвесторов в России

Общая схема институциональной среды доступа к недрам иностранных инвесторов в России представлена на рис. 1. Рассмотрим подробнее каждый из блоков институциональной среды.

Блок правовой основы доступа к недрам иностранных инвесторов представлен на рис. 2. Правовая основа складывается из трех уровней: мирового, международного и национального. К первому уровню можно отнести политические формальные правила, основанные на нормах

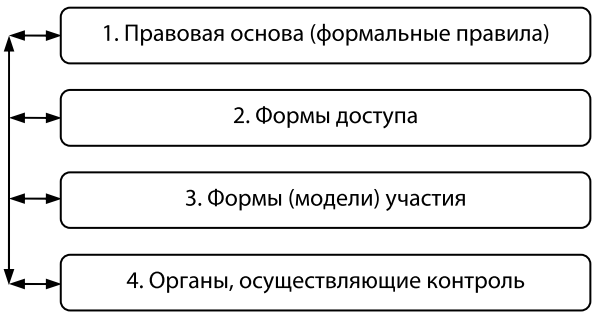


Рис. 1. *Институциональная среда доступа к недрам иностранных инвесторов в России*

международного публичного права: всемирные конвенции, хартии и межправительственные соглашения, договоры. Второй уровень включает — межгосударственные много- и двусторонние договоры, экономические договоры в рамках координирующих организаций и надгосударственных комиссий. Национальный уровень, наряду с основными правовыми актами, такими как Конституция РФ, постановления Правительства РФ и указы Президента РФ в области недропользования, закрепляются в федеральных законах и подзаконных актах. Базовым Федеральным законом является закон «О недрах» [7].

Закон закрепляет нормы пользования недрами на территории Российской Федерации российских и иностранных граждан и юридических лиц и регулирует их отношения в сфере пользования и контроля. Законом установлен особый режим пользования участками недр федерального значения, практически ограничивающий доступ к ним иностранных инвесторов. Другие федеральные законы, регулирующие деятельность иностранных инвесторов — 57-ФЗ и 58-ФЗ, с одной стороны, создали новые инструменты государственного вмешательства в хозяйственную деятельность пользователей недр, в т. ч. с участием иностранного капитала, а с другой — предпосылки, которые не дают иностранным инвесторам уверенности в эффективной отдаче от вложений в геологическое изучение недр, что в результате может служить тормозом для принятия ими положительных решений.

Законы устанавливают ограничения (практически прекращение доступа) для иностранных инвесторов или российских компаний, в состав которых входит иностранный инвестор, относительно разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр федерального значения. Критерии таких участков представлены в ст. 2.1 ч. 3 Закона РФ «О недрах». Если же содержание месторождений, в освоении которых участвовали иностранные инвесторы, окажется в результате геологического изучения в пределах размеров, обозначенных для месторождений федерального значения, это будет служить причиной прекращения их дальнейшей деятельности. По крайне мере на ее продолжение, согласно ст. 6 федерального закона №58-ФЗ, потребуется разрешение правительства, которого в создавшейся ситуации не последует. Что значительно снижает заинтересованность и возможности иностранных инвесторов.

Озабоченность у инвесторов вызывает также положение новых законов о значимости участков земель обороны и безопасности при недропользовании. Деятельность инвестора может быть прекращена, если рядом окажутся такие земли. Это может произойти после того, как будет открыто месторождение со значительными, пусть даже чуть меньше необходимыми для фе-



Рис. 2. *Правовые основы доступа к недрам иностранных инвесторов в России*

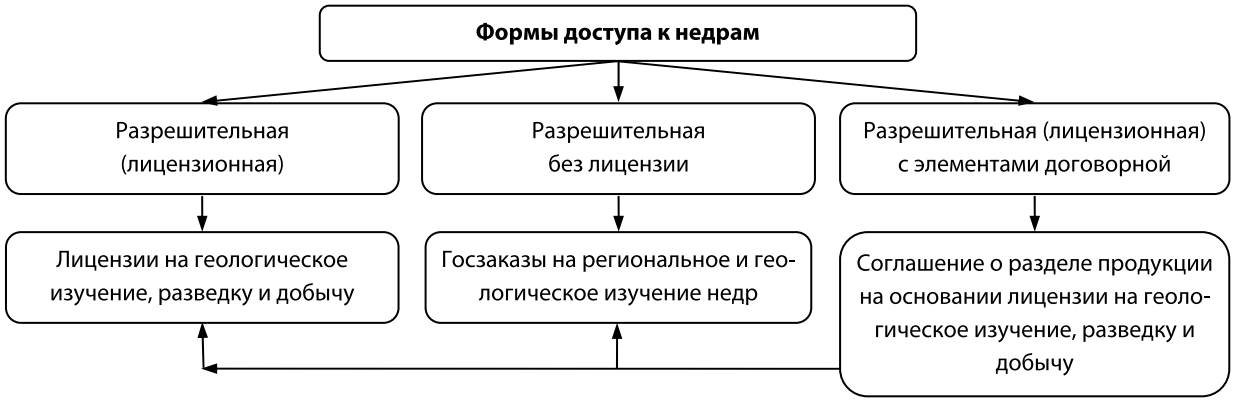


Рис. 3. *Формы доступа к недрам для иностранных инвесторов в России*

дерального участка объемов недр. В данной ситуации государство берет на себя обязанность выплачивать недропользователю компенсацию в размере разового платежа, расходов на поиск и оценку открытого месторождения и определенного вознаграждения. Однако размер вознаграждения определенно будет меньше размера ожидаемой прибыли инвестора, что значительно увеличивает их риски. Такое вознаграждение должно учитывать рыночную стоимость отчуждаемых у инвестора прав.

Особые условия для приобретения права пользования участков недр на континентальном шельфе заложены федеральным законом «О континентальном шельфе». Право доступа к таким участкам могут приобретать юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеющие опыт освоения континентального шельфа Российской Федерации не менее 5 лет, размер доли (вклада) Российской Федерации в уставном капитале которых не менее 50%. В Российской Федерации только две компании соответствуют этим условиям — ОАО НК «Роснефть» и ОАО «Газпром».

Следующий *блок «Институциональная среда — форма доступа к недрам»*.

Законодательство о недрах в РФ определяет в качестве основной разрешительную — лицензионную форму доступа к недрам. Наряду с лицензионной формой, согласно Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» имеет место разрешительная форма с элементами договорной формы (рис. 3) .

Блок «Формы (модели) участия иностранных инвесторов» отображен на рис. 4. Формы участия зависят, в первую очередь, от значимости участков недр, относительно которых будет проводиться хозяйственная деятельность: федерального значения и нефедерального значения. Что касается участков недр нефедерального значения, то иностранные инвесторы могут принимать участие в их освоении как в качестве отдельного юридического лица, зарегистрированного либо на территории Российской Федерации, либо в зарубежной стране, так и составе совместного предприятия с другими недропользователями. В большинстве же своем иностранные инвесторы заинтересованы в освоении крупных месторождений, расположенных на участках недр федерального значения. Участие иностранных инвесторов в освоении участков недр федерального значения в настоящее время возможно только в качестве младших партнеров компаний, контролируемых Правительством Российской Федерации и в составе совместных предприятий различных видов.

Такая форма взаимоотношений, как покупка акций крупных российских компаний, применяется в случае, когда затрагиваются стратегические политические и экономические страны интересы России. Первоначально переговоры ведутся на уровне правительств участвующих стран. Политическая поддержка руководством стран компаний-партнеров является существенным фактором безопасности бизнеса и национальной безопасности. До начала переговоров об экономическом сотрудничестве заключаются межправительственные соглашения о сотрудничестве. Максимальный процент акций иностранных инвесторов 50%. Примером может служить участие British Petrolium в ОАО «ТНК-ВР» (50%), в ОАО «Славнефть» (25%); ConocoPhilips в ОАО НК «ЛУКОЙЛ» (20,6%); E.ON Rurhgas GPD GmbH — в ОАО «Газпром» — 2,6%. Можно сказать, что это форма взаимоотношений представляет собой слияние капитала (акций) крупных российских компаний и иностранных инвесторов без образования нового юридического лица.



Рис. 4. *Формы взаимоотношений иностранных инвесторов в недропользовании России*

Особая роль во взаимоотношениях государства с иностранными инвесторами отводится национальной компании-оператору. В настоящее время принято решение о создании такой компании-оператора только в области регионального геологического изучения недр — ОАО «Росгеология». Указом Президента РФ № 957 в качестве приоритетных направлений компании определены: геологическое изучение и выявление ресурсного потенциала перспективных территорий Российской Федерации, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей, дна мирового океана, Арктики и Антарктики, локализация и оценка ресурсного потенциала нераспределенного фонда недр в освоенных и новых районах в целях воспроизводства запасов минерального сырья.

Примером формы (модели) взаимоотношений иностранных инвесторов как с участием государства, так и недропользователей является компания специального назначения. Компания представляет собой вновь образованное юридическое лицо в результате слияния части капиталов крупных российских компаний (с государственным участием) и иностранных компаний для выполнения конкретного проекта на достаточно долгий срок с возможностью ликвидации по завершению проекта. Компания может быть создана на основе сервисной модели. Под сервисной моделью можно понимать обычный договор подряда (или договор возмездного оказания услуг), используемый при выполнении различных операций в процессе пользования недрами: производство работ по интенсификации притока нефти добычи твердых полезных ископаемых, капитального ремонта оборудования. Договор может заключаться на условиях риска и предусматривает вознаграждение от дополнительно добытой продукции.

Соглашение о создании в России Компании специального назначения, именуемой «Shtokman Development AG» было подписано в 2008 г. В состав созданной компании входят ОАО «Газпром» с 51% общего капитала компании (владелец лицензии), а также Total и Statoil с соответствующими пакетами акций в размере 25 и 24%. Компания будет являться собственником инфраструктуры первой фазы разработки Штокманского месторождения углеводородного сырья на протяжении 25 лет с момента ввода месторождения. Компания специального назначения, не являясь владелицей лицензии, будет нести все финансовые, геологические и технические риски при добыче газа и конденсата и производстве сжиженного природного газа.

К другим формам (моделям) взаимоотношений иностранных инвесторов с недропользователей относятся совместные предприятия как с отдельными компаниями-недропользователями, так и с их дочерними компаниями, а также консорциумы. Под консорциумом по нормам корпоративного права понимается объединение, образованное на основе договора простого товарищества и рассматриваемое как способ орга-



Рис. 5. *Органы, осуществляющие контроль за деятельностью иностранных инвесторов в России*

низации совместной деятельности нескольких коммерческих организаций (в том числе банков и инвестиционных структур), добровольно объединяющихся на долевых началах на определенный срок для выполнения определенного бизнес-проекта, осуществления крупных инвестиционных, научно-технических, экологических и социальных программ, требующих значительных материальных и организационных затрат [6, с. 149-150].

О форме взаимодействия в виде консорциум в недропользовании отмечается в Постановлении Правительства РФ № 672 от 16.06.1994 г. «О заключении соглашения между Российской Федерацией и компанией «Сахалин энерджи инвестменткомпани, лтд», утвержденной консорциумом МММШ о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождения нефти и газа на условиях раздела продукции [1, с. 85-89]. Примером же классической формы консорциума в нефтегазовой отрасли является консорциум в составе государственного предприятия «Роснефть», акционерного общества открытого типа «Сахалинморнефтегаз», корпорации «Эксон нефтегаз лимитед» и корпорации «Сахалин ойл девелопмент корпорейшен компани лтд» о разработке Чайвинского, Аркутун-Дагинского и Одоптинского месторождений нефти и газа на условиях раздела продукции. Соглашение между Российской Федерацией и консорциумом было подписано в соответствии с Постановлением Правительства РФ №684 от 10.07.1995 г.

Как видно, в правовых актах РФ под термином «консорциум» далеко не всегда понимается существующая в международной практике, а также в законодательстве отдельных стран форма совместного осуществления предпринимательской деятельности, несколькими субъектами без образования нового юридического лица. К форме взаимоотношений с образованием юридического лица относятся совместные предприятия. При этом следует отметить, что при юридическом оформлении отношений с иностранными инвесторами в виде совместных предприятий в России возникают определенные трудности с правовым статусом этих предприятий, который не закреплен законодательно. Это касается, в частности, и сервисных договоров, и консорциумов и самих совместных предприятий.

Блок «Органы, осуществляющие государственное регулирование и контроль». Контроль за деятельностью иностранных инвесторов, находящихся во взаимоотношениях и с государством, и российскими недропользователями, может осуществляться как со стороны соответствующих органов в России, так и со стороны зарубежных государств. Последнее может быть применимо к компаниям, в состав которых входят иностранные и российские инвесторы, образованным за рубежом в соответствии с зарубежным законодательством (рис. 5).

Контроль с российской стороны отношений недропользования является одной из форм государственного регулирования и обосновыва-

ется тем, что недра находятся в государственной собственности и могут предоставляться только в собственность. Кроме того, процесс проведения контроля необходим в связи с сохранения государственной национальной экономической, экологической и социальной безопасности страны. Понятие государственного контроля определено в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Формы проведения контрольно-надзорных мероприятий в недропользовании обозначены в ст. 37 Федерального закона «О недрах». К государственным органам, уполномоченным осуществлять государственный геологический контроль, отнесены Росприроднадзор (и его территориальные органы) и Ростехнадзор (и его территориальные органы), которые взаимодействуют с другими контрольными органами, что предусмотрено Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12.05.2005 г. № 293.

С момента принятия административного регламента контролирующими органами выявлено неэффективное использование лицензий, выданных в начале 1990-х годов, в размере 67%. Подобная ситуация сложилась в результате того, что в тот период в законодательстве отсутствовали требования к содержанию лицензий на пользование недрами: о минимальных объемах геолого-разведочных и добычных работ, которые должен выполнять недропользователь (в том числе и иностранный); о сроках выполнения обязательств.

Исходя из вышеизложенного можно проследить некоторые предложения по развитию и совершенствованию институциональной среды пространственного недропользования в РФ с участием иностранных инвесторов.

В блоке «Формы доступа к недрам»:

— расширение перечня приемлемых форм доступа к недрам для иностранных инвесторов. Наряду с лицензионной формой представляется целесообразным внедрение контрактной и концессионной форм доступа. Контрактная форма наиболее приемлема в ситуации, когда повышается уровень капиталовложений и рисков. Концессионная форма характерна для проектов с участием иностранного капитала, характеризующихся большими объемами производства и высокими рисками;

— применение режима соглашения о разделе продукции в чисто договорной форме без получения лицензии.

Для чего требуется совершенствование в первую очередь законодательной базы недропользования: внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О недрах», в том числе поправки о невозможности принятия решения об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых в случае, если месторождение, которое может быть отнесено к участкам недр федерального значения, открыто компанией, контролируемой Российской Федерацией, даже с участием иностранного капитала, а также принятие Федерального закона о концессионных отношениях в недропользовании; внесение изменений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» и соответствующих подзаконных нормативных актов в развитие федерального законодательства.

В блоке «Формы (модели) взаимоотношений иностранных инвесторов в недропользовании в России» перспективными представляются следующие направления:

— создание новой вертикально интегрированной компании (холдинг, консорциум) для осуществления крупного проекта в виде нового юридического лица на основании договора акционеров между российским и иностранным инвестором. В состав интегрированной компании могут входить две отдельные компании. Одна из них может быть зарегистрирована и создана в России соответствии с Российским законодательством и при этом являться владельцем лицензии и собственником инфраструктуры проекта, другая — в соответствии с правом иностранного инвестора на территории его страны. При этом компания, зарегистрированная за рубежом, преимущественно будет заниматься привлечением инвестиций в проект, а компания, зарегистрированная в России — собственно реализацией проекта. Рекомендуемое соотношение акционерного уставного капитала российского и иностранного инвестора — участников объединения: 51 и 49%;

— создание условий для развития мелких компаний с участием иностранных инвесторов в целях отработки мелких месторождений;

— заключение соглашения о разделе продукции между Российской федерацией и консорциумом в составе российской и иностранной компаний. При имеющемся законодательном основании СРП, механизм получения права на использование данной модели не отработан.

Для чего необходимо изменение соответствующего правового обеспечения, а именно внесение изменений в Гражданский кодекс РФ относительно договоров (сервисных, для создания консорциумов и др.); разработка проекта Федерального закона «О договорах и соглашениях в сфере недропользования».

В блоке «Органы, осуществляющие контроль за деятельностью инвесторов в недропользовании» к перспективным направлениям можно отнести развитие экономико-правового механизма, осуществления контроля, включающего в себя приведение в соответствие с действующим законодательством содержания всех выданных лицензий. Лицензии, не содержащие четких объемов работ, осуществляемых недропользователем и сроков достижения результатов, должны отзываться или переоформляться; внесение необходимых изменений в Закон РФ «О недрах», предусматривающих меры наказания недропользователей в случае нарушения законодательства в виде досрочного прекращения права пользования недрами или взыскания административных штрафов. Административные штрафы должны рассчитываться исходя из потерь федерального бюджета от недополучения налогов и сборов из-за несоблюдения пользователем недр сроков и объемов работ. Последнее потребует внесение изменений и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Для совершенствования процесса государственного регулирования процесса недропользования с участием иностранного капитала следует принятие решения о создании национальной компании — оператора в области добычи и транспортировке минерально-сырьевых ресурсов, аналогично национальной компании по региональному геологическому изучению ОАО «Росгеология».

Институциональная среда доступа к недрам иностранных инвесторов в зарубежных странах

В развитых зарубежных странах по-разному решается вопрос доступа иностранных инвесторов к деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых. Одни государства ограничивают иностранное участие в проектах, связанных с пользованием недрами, другие — дифференцируют объекты по доступности для иностранных инвесторов, третьи — устанавливают ограничения по объему запасов. Ряд государств создают различные условия для инвесторов из других государств.

При этом общей тенденцией развития правового регулирования является то, что в развитых государствах национальный режим недропользования для иностранных инвесторов не создается. Другими словами, по отношению к иностранным инвесторам в зарубежных странах также устанавливается особый режим. Рассмотрим подробнее каждый из блоков предложенной выше схемы институциональной среды.

Блок правовой основы доступа к недрам иностранных инвесторов (в т. ч. и российских) в зарубежных странах. Аналогично российской, правовая основа доступа к недрам в зарубежных странах складывается из трех уровней: мирового, международного и национального. Содержание первого и второго уровней соответствует российскому варианту. Национальный уровень наряду с основными правовыми актами, такими как конституции стран, постановления правительств и глав государств в области недропользования, закрепляются в национальных законах и подзаконных актах. Законодательство о недрах зарубежных государств можно дифференцировать по трем направлениям:

— законодательство, регулирующее правоотношения в сфере разведки и добычи твердых полезных ископаемых (горное законодательство);

— законодательство, регулирующее правоотношения в сфере разведки и добычи углеводородного сырья (законодательство о нефти и газе);

— законодательство, регулирующее правоотношения при пользовании недрами на континентальном шельфе.

К другим законодательным и нормативным актам относятся:

— законы об иностранных инвестициях и инвестиционной деятельности;

— законы об иностранных поглощениях;

— отдельные нормативно-законодательные акты, регулирующие деятельность по специфическим модельным соглашениям.

Блок «Формы доступа к недрам». Законодательство в зарубежных странах также пре-



Рис. 6. *Формы участия иностранных инвесторов в недропользовании в зарубежных странах*

дусматривает две возможные формы доступа: разрешительная и договорная. Однако по сравнению с Российским вариантом, преимущество отдается договорным формам, к которым в основном относятся формы: в виде соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения.

Блок «Формы (модели) участия иностранных инвесторов в недропользовании зарубежных странах» зависит от степени доступности к недрам и другим критериям, определяемым национальным законодательством. Проведенный анализ существующих форм участия иностранных инвесторов в зарубежных странах (Китай, Австралия, Канада США) [11] позволил сформировать общую схему такого участия в процессе недропользования (рис. 6).

Блок «Организации, осуществляющие контроль недропользованияза рубежом». В зарубежных странах вопросам государственного контроля за недропользованием уделяется большое внимание. Во Франции в соответствии с Горным кодексом контролем занимается Министерство шахт. На местах функции контроля осуществляются местными префектами, которые с согласия министра шахт могут закрыть разработки, в случае когда нарушаются соответствующие нормы и правила [5, с. 55-60].

В ФРГ в соответствии с горным законом федеральный министр экономики имеет право своим постановлением создать федеральную контрольную службу для горной промышленности. В США имеется специальный орган, который в рамках вопросов национальной политики выполняет функции контроля — Горное бюро. Другими контролирующими органами являются служба управления минеральными ресурсами (по работам на континентальном шельфе) и управление по рекультивации земель и открытых разработок. В Канаде государство осуществляет контроль только за крупными проектами иностранных инвесторов. Предельная величина таких проектов определяется ежегодно. Контролю подлежат непрямое приобретениея активов в Канаде, осуществляемое путем покупки компаний, зарегистрированных в третьих странах (в случае когда величина канадских активов превышает 50% общего объема сделки). Контролируются заявки на инвестиции: прямые, превышающие 5 млн канадских долл. и непрямые в сумме 50 млн канадских долл.

Не смотря на разный уровень регулирования процесса недропользования в зарубежных странах, государство осуществляет достаточно строгий контроль деятельности иностранных инвесторов [10]. К особенностям контрольно-надзорной деятельности в зарубежных государствах можно отнести: административно-правовой характер регулирования; детальную урегулированность прав и обязанностей государства и пользователя недр; наделение государственных органов широким объемом полномочий по осуществлению контрольных функций; возможность для государственных органов принимать на себя управлении скважинами или рудниками в случае нарушения на них требований по рациональному и комплексному недропользованию;



Рис. 7. *Система контролирующих органов за деятельностью иностранных инвесторов в зарубежных странах*

выделение континентального шельфа как самостоятельного объекта проведения контрольных мероприятий [3]. В общем виде систему органов, осуществляющих контроль за деятельностью иностранных инвесторов в недропользовании можно представить графически (рис. 7).

Формирующееся в настоящее время пространственное недропользование, характеризующееся выходом за пределы одного государства, свидетельствует о разной степени и качестве такого участия со стороны отдельных стран-недропользователей, исходя, в первую очередь, из их конкурентоспособности. Для иностранных инвесторов, участвующих в процессе недропользования в России, присущи такие преимущества, как передовые управленческие и производственные технологии; современное оборудование, высокие финансовые возможности, высококвалифицированные кадры, высокий научный потенциал. Это позволяет им участвовать в освоении месторождений полезных ископаемых, в том числе и крупных — федерального значения, на условиях, выдвигаемых принимающей стороной. Участие российских компаний в процессе недропользования в зарубежных стран продиктовано, главным образом, стремлением расширить географическую сферу влияния и утвердиться в статусе «глобальных» (в случае крупной компании), а также желанием вывезти капитал за пределы России (в целях сохранения и получения дополнительной прибыли для своей компании). Достигнутые успехи пока немногочисленны и не так велики, как у иностранных транснациональных компаний, значительно ниже и инвестиционная привлекательность российских компаний.

Формирование наднационального недропользования в условиях глобализации

Развитие недропользования в условиях глобализации требует реальных усилий по развитию международного сотрудничества всех стран, располагающих запасами полезных ископаемых. Возникает необходимость модернизации действующих институтов и создание новых, имеющих глобальные перспективы и наделенные полномочиями принимать решения наднационального характера и следить за их исполнением, соблюдая требования прозрачности и подотчетности своих действий. Данное обсто-

ятельство обосновывается тем, что глобализации присущи наряду с позитивными и негативные моменты. Позитивные связаны с эффектом конкуренции, к которой она неизбежно ведет, а негативные — с потенциальными конфликтами на разных уровнях и различного происхождения [10, с. 11-14].

Новые институты должны решать и некоторые проблемы, связанные с издержками глобализации, к которым относятся:

— недобросовестное распределение доходов (прибыли) недропользователей, участвующих в процессе геологического изучения, разведки и добычи в зарубежных странах, в ущемление национальных интересов;

— опасность вовлечения в мировые экономические колебания, способные разорвать взаимные связи и зависимости, сформировавшиеся в процессе недропользования в рамках международных отношений;

— нарушение национальной безопасности отдельных государств недропользователей, имеющих менее сильные позиции в мировых масштабах.

Сегодня трансформация национальных институтов недропользования для участия в них иностранных инвесторов происходит во всех странах. Формируются и совершенствуются также всемирные и международные формальные правила недропользования и организации, участники недропользования. Изменения касаются как политических, так и экономических аспектов. Несмотря на это, можно говорить лишь о начале трансформации национального недропользования в наднациональное. Для решения данной проблемы требуются усилия по развитию международного сотрудничества не только в политическом и экономическом аспектах, но и в части развития экономики международных отношений. Существует ряд возможных направлений создания институциональной среды пространственного недропользования путем усиления действующих международных институтов, обладающих механизмом наднационального характера, (например, международный орган по морскому дну, обладающий механизмом наднационального характера), создания нового института международного органа по недропользованию. Новый институт наднационального недропользования может быть образован в виде международного оператора, деятельность которого опиралась бы на национальные компании-операторы. Объектами деятельности могут служить как отдельные виды полезных ископаемых, так и отдельные территории.

Также новый институт может выступать в виде международного органа, включающего в свой состав политические координирующие органы и надгосударственные экономические комиссии, по схеме образования ЕвраАзэс. В свою очередь, политические координационные органы могут состоять из советов глав государств и правительств, советов министерств обороны, таможенных советов. Они будут призваны регулировать соответствие существующих политических установок и вносить изменения и соответствующие дополнения в существующее международное право. Предметом деятельности надгосударственных комиссии будут чисто экономические международные отношения. Частным примером может служить международная организация «Межправительственный форум по устойчивому развитию горнодобывающего сектора и его минерально-сырьевой базы», организованная по инициативе Канады.

Международный орган по недропользованию может быть представлен в виде комплексного состава, с учетом двух выше перечисленных вариантов (рис. 8.). Особое внимание при рассмотрении вопросов формирования наднационального недропользования, наряду с политическими, должно отводиться вопросам экономики международных отношений. Для экономистов наиболее важными являются аспекты эффективности освоения недр с участием нескольких стран-пользователей, деятельность которых не ограничивается пространством одного государства.

Речь идет о транснациональных корпорациях, участвующих в процессе недропользования не только в своей, но и во многих случаях — ни в одной стране за рубежом.

Для международной структуры (института) пространственного недропользования эффективность должна определяться степенью соответствия предпочтениям его участников. Предпочтения, в свою очередь, зависят от соотношения выгод и издержек, которые получает и несет каждый участник. «То распределение благ, которое получается после создания международного института, является следствием закрепления этим институтом набора прав и ограничений поведения участников международных отношений. В рамках этих ограничений они мо-

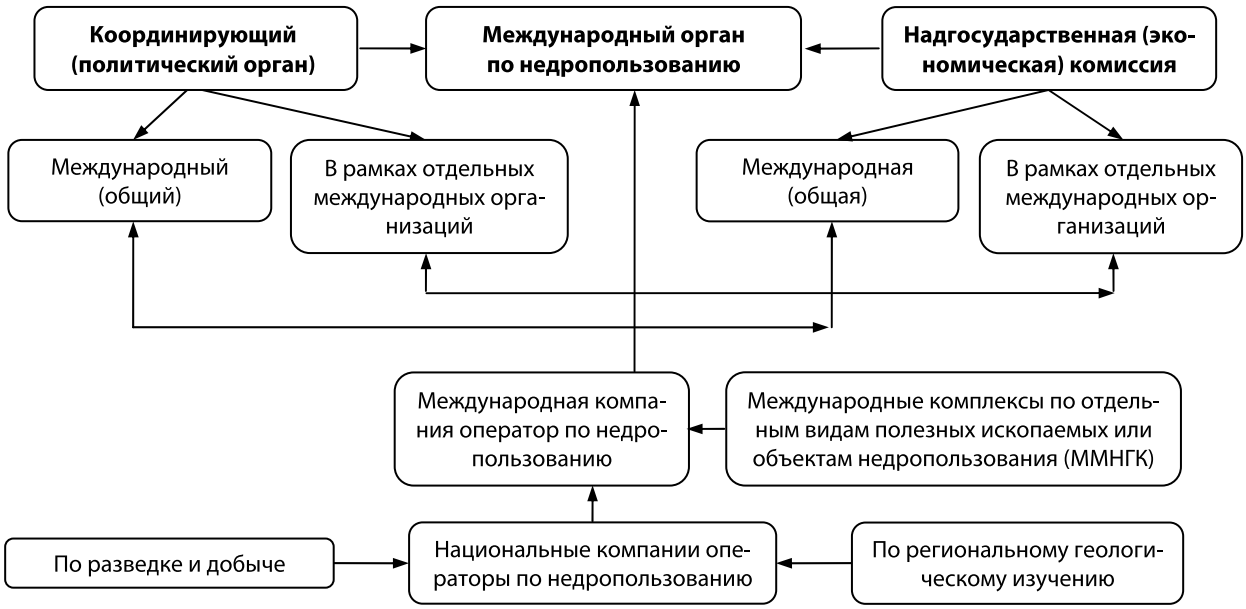


Рис. 8. *Схема формирования международного органа по недропользованию*

гут использовать и развивать свои возможности более эффективно, достигая оптимального соотношения благ между собой (например, путем их обмена)» [8, с. 24-31]. С течением времени соотношение предпочтений может меняться, что может служить предпосылкой для пересмотра, организационной структуры самого института.

Список источников

1. *Бардин А. А.*, *Кувшинов Е. С.* Правовые модели сотрудничества российских и иностранных компаний при реализации проектов по разработке участков недр федерального значения // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. — 2010. — №1.

2. *Бородычева И.* Отношения государства и бизнеса // Наследие. [Электронный ресурс]. URL: http://www.nasledie.ru/oboz

3. *Василевская Д. В.* Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. — М.: ООО «Право ТЭК», 2010. — 357 с.

4. *Интрилигейтор М.* Сущность наших текущих экономических проблем в глобальном мире // Международная экономика. — 2011. — №9.

5. *Клюкин Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. — М.: Городец-издат, 2008. — 385 с.

6. Корпоративное право / Под ред. И. С. Шиткиной. — СПб.: Волтерс-Клювер, 2008. 404 с.

7. О недрах. Закон РФ от 21. 02. 1992. № 2395-1 (ред. от 18.07.2008). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультат Плюс».

8. *Олейнов А.* Экономика международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. — 2011. — № 5.

9. *Полянская И. Г.* Аспекты институционального обеспечения пространственного недропользования. Научный доклад. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. — 36 с.

10. *Ballem J. B.* The Oil and Gas Lease in Canada. University of Toronto Press, 1999.

11. Report to Congress on Public-Private Partnerships. [Electronic resource]. URL www.wenzel.ru/ registr_off_ avstral_inf. Html (time access 25.11.2011).

УДК 338.2:622(1)
ключевые слова: доступ к недрам, пространственное недропользование, иностранные инвесторы, формы сотрудничества, контроль за недропользованием, международный орган недропользования