УДК 34 6.7:550.81

Н.И.САДОВНИКОВ, *аспирант*, *snileber@mail.ru*
Российский государственный университет нефти и газа им. И.М.Губкина, *Москва*

N.I.SADOVNIKOV, *post-graduate student*, *snileber@mail.ru*
Gubkin Russian state university of oil and gas, *Moscow*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕОЛОГО-РАЗВЕДОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КАНАДЕ*

Рассмотрены вопросы создания и функционирования специализированных организаций, именуемых юниорами, проанализирована система государственного управления геолого-разведочной деятельностью, структурированы элементы инвестиционной привлекательности, оказывающей влияние на развитие сферы этих отношений.

***Ключевые слова*:** геолого-разведочные работы, правовое регулирование, канадский опыт.

LEGAL REGULATION OF EXPLORATION IN CANADA*

This article concerns normative regulation of geological exploration in Canada. The article covers issues of establishing specialized organizations called juniors and activities of such companies. In addition there are analysed the system of state regulation of geological exploration and the problems of investment attraction in this sphere.

***Key words*:** exploration, regulation, Canadian experience.

Природные ресурсы Канады остаются жизненно важной частью экономики. В 2006 г. минерально-сырьевой комплекс обеспечил 13 % ВВП и 47,4 % национального экспорта. В нем занято 6,5 % рабочей силы. Согласно данным Министерства природных ресурсов Канады, основной минерально-сырьевой комплекс страны представлен углем, медью, алмазами, золотом, железной рудой, никелем, нефтью и ураном (1/3 мировых запасов). Активная добыча и экспорт минеральных ресурсов стимулирует развитие рынка геолого-разведочных работ (ГРР). Помимо государства, осуществляющего финансирование, стимулирование и развитие ГРР, основная доля ГРР финансируется за счет частного капитала, так как нормативно-правовая среда недропользования в Канаде очень привлекательна для инвесторов.

Канада является федерацией 13 субъектов. В ее состав входят 10 провинций: Альберта, Британская Колумбия, Квебек, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Лабрадор, Онтарио, Остров Принца Эдуарда и Саскачеван, а также три территории: Нунавут, Северо-Западные территории и Юкон. На долю территорий, приходится около 40 % площади Канады и 3 % населения. Четкое конституционное различие между провинциями и территориями состоит в том, что провинции осуществляют свои конституционные полномочия самостоятельно, а территории – в соответствии с полномочиями парламента.

Из-за географических, экономических, социальных и демографических реалий значительная часть финансовых средств поступает от федерального правительства через программу перечислений, известную как Территориальная схема финансирования, которая дает жителям территорий доступ к ряду общественных услуг, сопос-

* Обзор выполнен по материалам канадской прессы и официальных публикаций.

тавимых с теми, которые предлагаются властями провинций, и с аналогичным уровнем налогообложения.

В отношении регулирования недропользования следует отметить, что под юрисдикцией федеральных органов власти находятся недра, расположенные на территориях, не входящих в состав субъектов. Провинции и территории имеют свои государственные органы, наделенные полномочиями регулирования отношений недропользования, и имеют свои законы и правила. Возможность исключений предусматривается соглашениями между субъектами и федеральными органами власти. Несмотря на такое разграничение компетенций, органы государственной власти субъектов и федеральные органы власти тесно контактируют в сфере рационального использования природных ресурсов и их активной разработки.

На федеральном уровне отношения недропользования регулирует Министерство природных ресурсов Канады, которое совершенствует разработку и использование природных ресурсов, способствуя повышению конкурентоспособности производимой из ресурсов продукции. Министерство признано лидером в области науки и техники в сфере энергетики, лесных ресурсов и полезных ископаемых и использует свои знания и опыт для создания и обновления информационной базы. Оно разрабатывает политику и программы по увеличению вклада сектора природных ресурсов в экономику и улучшению качества жизни для всех канадцев. Оно также руководит внедрением инноваций в учреждениях всей Канады с целью генерации новых идеи и обмена технологиями.

Проведение государственных геологоразведочных работ лежит на Секторе наук о земле, входящем в Министерство природных ресурсов Канады. Он предоставляет канадцем такие услуги как приобретение, расшифровка, обслуживание и распространение карт, информации, технологий, стандартов и знаний относительно канадской суши и моря, включая континентальный шельф, в области наук о земле, геодезии, картографии, дистанционного зондирования и т.д.

Сектор наук о земле Министерства природных ресурсов Канады состоит из двух крупных организаций: Геологической службы Канады и Геоматики (применение компьютеризации и информации в области географии и смежных областях) Канады. В него входят Канадский центр по дистанционному зондированию, Центры топографической информации (Оттава и Шербрук), Геодезический отдел, Международная комиссия по установлению границы, Международный отдел, Библиотека национальных аэрофотографий, Программа полярного континентального шельфа, технические службы полевой поддержки и др.

Геологическая служба Канады включает в себя Атлантическую геологическую службу, геологические службы Ванкувера, Сидни, Квебека, Северной Канады, Центральной Канады, Калгари, а также Геонаучный офис Нунавута. Она является ведущим агентством в области геологической информации и научных исследований, с опытом и знаниями мирового класса в области геолого-физических исследований, устойчивой разработки ресурсов Канады, охраны окружающей среды и технических инноваций.

В то же время Министерство природных ресурсов и Статистическое управление Канады взаимодействуют с провинциями и территориями в сборе, составлении и публикации статистических данных. Они совместно составляют ежегодный федеральный и провинциальный (территориальный) обзор проведенной разведки полезных ископаемых, оценок месторождений и расходов на строительство соответствующих комплексов. Геологическая информация, полученная за счет средств государства, предоставляется в пользование бесплатно. Плата взимается только за работы по копированию материала.

Несмотря на то, что каждый субъект Канады имеет свое законодательство в сфере недропользования, существуют общие правила. В Северо-Западной территории, Британской Колумбии, Манитобе, Онтарио,

Квебеке, Нью-Брансуике и Новой Шотландии юридические и физические лица, прежде чем приступить к разведке полезных ископаемых, должны получить лицензию на разведку. В Юконе, Альберте, Саскачеване, Острове Принца Эдварда, Ньюфаундленде и Лабрадоре можно проводить разведку или разведочные работы без лицензии, но необходимо иметь разрешение на приобретение прав на минеральные ресурсы, чтобы в дальнейшем иметь права на открытое месторождение. В некоторых подведомственных территориях требуется специальное разрешение для получения права на аэрогеофизические обследования площади.

Основы правового регулирования ГРР в Канаде изложены в серии документов: Горный акт Онтарио, Горные правила Северо-Западных территорий и Нунавут, Акт о нефтяных ресурсах, Акт об операциях с нефтью и газом. Характерной их чертой является детализированное регулирование отношений недропользования, а также наличие множества дополняющих актов и правил.

В соответствии с Горным актом Онтарио от 1990 г. все государственные земли для целей недропользования и целей горнодобывающей промышленности находятся в ведении Министра развития Северных территорий, горно-рудной промышленности и лесного хозяйства Онтарио. Он издает все нормативные акты, относящиеся к горному делу, к природным ресурсам, к горным правам, горным землям или минеральной промышленности. Все договоры пользования (аренды), лицензии и другие документы титульного характера, соглашения, контракты и другие документы, относящиеся к недропользованию, должны быть подписаны и оформлены Министром или его заместителем. В Северо-Западных территориях и Нунавуте такие вопросы находятся в ведении руководителя управления финансового анализа и роялти отделения природных ресурсов и охраны окружающей среды Департамента по делам индейцев и развитию Северных территорий.

Субъектами недропользования для целей ГРР могут быть физические (старше 18 лет) и юридические лица. В некоторых провинциях есть специальные требования, к примеру, в Онтарио необходимо успешно окончить курсы изучения геолого-разведочной деятельности и представить соответствующий документ. Сделать это необходимо в течение 60 дней с момента окончания курсов. В Северо-Западных территориях и Нунавуте не могут получить лицензию субъекты, у которых она была отозвана в связи с нарушениями. Однако такой запрет действителен в течение 30 дней с момента отзыва лицензии.

Для проведения ГРР субъекту необходимы следующие документы:

• лицензия на ГРР;

• зарегистрированный «mining claim» (выделенный земельный участок для проведения ГРР, далее земельный участок);

• разрешение на осуществление деятельности, если это необходимо.

Лицензия на ГРР в Канаде – это разрешение на осуществление деятельности. Чтобы ее получить, необходимо подать заявление в соответствующий офис, к примеру офис горной регистрации. Основным действующим лицом будет горный регистратор, который назначается на должность лицом, в чьем ведении находятся вопросы недропользования. Офисы горной регистрации есть в каждом административном участке субъекта.

Заявление представляет своего рода анкету с указанием основных сведений о заявителе. Вместе с заявлением вносится плата за получение лицензии. Следует указать, что плата дифференцирована в зависимости от того, является ли заявитель физическим или юридическим лицом. Так, в Северо-Западных территориях и Нунавуте плата для физических лиц 5 канадских долларов, а для юридических лиц – 50 канадских долларов. Эти деньги идут на оформление документов и предоставления ряда услуг. После получения заявления горный регистратор выдает заявителю квитанцию об оплате; присваивает ему индивидуальный номер; вносит в реестр запись о выдаче геолого-разведочной лицензии в соответствующей форме; выдает заявителю лицензию и бирки (тэги).

Выданная лицензия имеет свой индивидуальный номер и оттиск печати соответствующего офиса горной регистрации.

После получения лицензии недропользователь получает следующие права:

• на геологическое изучение и разведку полезных ископаемых на землях субъекта;

• на оформление документов для регистрации земельного участка;

• на регистрацию любого земельного участка для ГРР или на долю земельного участка вследствие передачи;

• на предоставление отчетов для оценки работ;

• на расширение зарегистрированного земельного участка;

• на дальнейшую добычу полезных ископаемых (по договору пользования).

Лицензия действует с момента ее выдачи. Сроки действия лицензии в субъектах разные. В Онтарио она действует в течение 5 лет, в Северо-Западных территориях и Нунавуте с момента выдачи и до 31 марта, т.е. не более года. Недропользователь имеет право продлять лицензию неоднократно. В Онтарио лицензия продлевается на 5 лет, в Северо-Западных территориях и Нунавуте на 1 год. Для продления необходимо подать заявку на продление и внести соответствующую плату.

В случае нарушений актов или правил, регулирующих отношения недропользования, лицензию могут отозвать. Это может сделать горный регистратор и министр. В последнем случае лицо лишается права получить лицензию, пока не получит разрешения министра.

После получения лицензии недропользователь должен выбрать земельный участок, на котором он будет проводить ГРР. Такой земельный участок в актах и правилах называется «mining claim», что в переводе значит горное требование (претензия). В соответствии с Горным актом Онтарио, горное требование – это участок земли, который был обозначен и зарегистрирован в соответствии с актом и правилами.

Земельный участок можно обозначать на любой земле, открытой для разведки. Горный акт Онтарио выделяет несколько категорий земель:

• полностью закрытые для ГРР;

• открытые для проведения ГРР;

• открытые для проведения ГРР с разрешения, в том числе и земли, находящиеся в частной собственности.

В акте подробно дан перечень всех категорий земель и их правового режима в отношении предоставления для целей ГРР.

Выбрав участок земли, недропользователь обязан обозначить такой участок либо непосредственно на земле, либо с помощью новой системы «map staking» и зарегистрировать.

Размеры, обозначение и характеристики земельного участка регулируются актами и правилами:

• размеры земельного участка не должны превышать 2582 акров;

• он должен иметь прямоугольную форму, за исключением некоторых случаев;

• длина и ширина могут быть около 1500 футов, но одна сторона не должна быть длиннее другой в 4-5 раз;

• участки могут объединяться, если общая их площадь не превысит максимально разрешенную.

Основным инструментом обозначения земельного участка служат столбы. Столбами отмечаются углы участка. Причем столбы размещаются по часовой стрелке последовательно, начиная с северо-восточного угла. На столбах ставится нумерация и направление.

Права на зарегистрированный земельный участок можно продавать, передавать в аренду. Важно понимать, что это право не на землю, а право на проведения ГРР в границах данного участка. Зарегистрированный земельный участок – это гарантия того, что в случае открытия месторождения недропользователь имеет все права на его дальнейшую разработку; так устанавливаются исключительные права на недропользование и гарантируется стабильность отношений. После того как участок был зарегистриро-

ван, только недропользователь может осуществлять ГРР в пределах его границ либо подрядные организации, с которыми он заключил договор.

Недропользователь обязан согласовывать ежегодный план ГРР с горным регистратором. Минимальная сумма, на которую нужно выполнять работы, закреплена в нормативных актах. Цена дифференцируется в зависимости от расположения участка. Недропользователь должен представить доказательства наличия у него финансовых средств в необходимых объемах.

Каждый год недропользователь предоставляет геологическую информацию и отчет по проделанным работам в горный регистрационный офис, в том числе и отчет по затраченным средствам. Отчеты подлежат проверке и сдаче на хранение. Если недропользователь не проводит никакой деятельности на зарегистрированном участке и не предоставляет своевременно отчеты и геологическую информацию, он лишается прав на него.

Геологическая информация имеет закрытый режим в течение 3-5 лет после ее предоставления. Далее она доступна для публичного пользования, и любой желающий может запросить ее в горном регистрационном офисе, а также через Интернет.

В отношении нефти и газа действуют федеральные нормативные акты, а именно Акт в отношении земель, содержащих нефть и газ, Акт о нефтяных ресурсах и Акт о регулировании в сфере нефти и газа. Физическим лицам лицензия предоставляется с 21 года, юридические лица должны быть зарегистрированы в соответствии с законодательством Канады и (или) субъекта Федерации. Необходимо также наличие юридического лица в регистре компаний. Лицензия выдается сроком на 9 лет без права продления, вступает в силу с даты, которая указана в лицензии. Однако она продолжает действовать в случае начала бурения, пока бурение не будет завершено. Кроме того, необходимо получать разрешение на бурение и отдельную лицензию от Национального энергетического совета на осуществление деятельности (действует в течение года, может продлеваться). Ежегодная стоимость ГРР на нефть и газ на порядок выше, чем на твердые полезные ископаемые, а экологические требования более жесткие.

По факту открытия месторождения подается заявление на получение документа, удостоверяющего факт открытия. Он предоставляет исключительные права на дальнейшую разведку и добычу. Этот документ действует в заявленных границах открытого месторождения и является объектом гражданского оборота.

Следует учитывать, что в актах и правилах предусматриваются специальные требования к субъектному составу недропользователей. Это связано с защитой национальных интересов, а также с экологической безопасностью.

Все эти факторы создают благоприятную среду для вложения инвестиций в геолого-разведочную деятельность в Канаде. Это привело к появлению наряду с крупными горно-рудными компаниями большого количества негосударственных мелких компаний-юниоров (или юниорных компаний), на долю которых в настоящее время приходится значительная часть ГРР ранних стадий, прежде всего поисковых и оценочных работ. Эти компании первыми начинают ГРР и проводят их своими силами. Часто юниорные компании приглашают партнеров для долевого участия в капитале, необходимом для дальнейших работ, в обмен на участие в собственности.

Основные признаки юниорных компаний следующие:

• они не являются ни добывающими, ни производящими компаниями;

• финансирование ГРР осуществляется, главным образом, из собранных денежных средств, полученных от ранее осуществляемого производства, либо через инвестиции;

• денежные средства на разведку не предоставляются крупной компанией, которая контролирует более половины выпущенных акций субсидируемой компании (дочерней);

• основной путь привлечения денежных средств на разведку – это выпуск собственных акций;

• компания не является разведочной ветвью крупной компании.

Таким образом, юниорные компании – это малые компании, привлекающие денежные средства за счет выпуска акций и продажи их на бирже венчурного капитала. Их основными активами являются полученная геологическая информация и исключительное право на найденные природные ресурсы. Для существования таких компаний, кроме законодательного регулирования, необходима стабильность в законодательстве. Правительство Канады активно вкладывает денежные средства в развитие юниорного бизнеса, предоставляя субсидии, отсрочки и льготы таким компаниям.