УДК 330.15

И.Б.СЕРГЕЕВ
Санкт-Петербургский государственный горный институт (*технический университет*)
В.А.ЛЕДОВСКИХ
ЗАО «Газпромнефть – Северо-Запад», Санкт-Петербург

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Обоснован принцип систематизации существующих моделей недропользования, предложена их авторская классификация на основе институционально-экономического подхода. Показаны потенциальные возможности совершенствования действующей в России системы недропользования на основе развития контрактных отношений.

In article reveals a principle of ordering of existing models of industrial using by subsoil. Their author's classification on the basis of institutional economic school is offered. Opportunities of perfection of the Russian system of using by subsoil on the basis of development of contract relations are shown.

Система недропользования играет принципиальную роль в экономике любой страны, так как охватывает хозяйственные отношения в ее первичном секторе. От эффективности управления данной системой во многом зависит рациональность использования минерально-сырьевого потенциала, темпы и качество экономического роста, а также обеспечение устойчивости ее развития. Особенно это актуально для России, богатой полезными ископаемыми и имеющей мощный минерально-сырьевой комплекс.

Государственное регулирование недропользования регламентирует экономические отношения между собственником недр и их разработчиками и имеет целью достижение комплексного и рационального освоения минеральных ресурсов, позволяющего получить максимальный макроэкономический эффект при сохранении экологической и социальной стабильности [1]. Существующие теоретические модели экономических отношений в недропользовании имеют две экономические основы: внедоговорную и договорную. Внедоговорный тип моделей базируется, главным образом, на постулатах неоклассической научной экономической школы, а договорный – на принципах институциональной школы.

Несмотря на кажущуюся ясность, полной и подробной классификации моделей недропользования пока нет. Более того, имеет место различие в принципах отнесения модели к тому или иному типу. Например, В.С.Литвиненко, говоря о режимах национального недропользования, выделяет две системы предоставления и реализации прав в этой области: лицензионную, являющуюся разрешительно-административной, которая действует в рамках закона «О недрах», и договорную, реализуемую в рамках закона «О соглашениях о разделе продукции (СРП)» [3]. В данном случае лицензионная система относится к типу внедоговорных моделей.

В.Кокин к группе внедоговорных моделей относит только лицензионную, регламентирующую добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на балансе государства, а к типу договорных – лицензионное соглашение, соглашение о разделе продукции, концессионный договор и сервисный контракт [2]. Свой взгляд имеют также и другие специалисты [4, 6].

В таблице представлен обобщенный вариант классификации теоретических моделей недропользования, которые получили распространение в мировой практике, на основе институционально-экономического анализа. Модели проранжированы в порядке ослабления административных методов регулирования и усиления гражданско-правовых, а также понижения государственного и повышения частного компонента при использовании недр.

Организационно-экономические модели недропользования

Модель недропользования	Экономическая основа модели	Методы регулирования	Формы организации освоения ресурсов
Свободный доступ	Внедоговорная	Административные	В рамках общего законодательства
Лицензионная	Договорная	Преимущественно административные	Лицензии на пользование недрами, на особые виды работ
Контрактная	»	Преимущественно гражданско-правовые	Контракты на выполнение работ; на поставку продукции для государственных нужд; на оказание технической помощи; на оказание общественных услуг; на управление
			Соглашения о разделе продукции
			Аренда традиционная и лизинг
Концессионная	»	Гражданско-правовые	Концессии: строительство – управление – передача; строительство – передача – управление; строительство – владение – управление – передача; строительство – владение – управление; совместное предприятие

Модель свободного доступа* представляет собой регулирование пользования недрами при добыче общераспространенных полезных ископаемых, когда специального лицензионного соглашения с владельцем недр не требуется, так как все регламентируется общим действующим законодательством.

Лицензионная модель, широко распространенная, предполагает обязательное заключение лицензионного соглашения между недропользователем и владельцем недр, как правило, государством. Лицензионное соглашение предполагает, с одной стороны, разрешение на разработку конкретного месторождения, а с другой является соглашением между сторонами. Методы регулирования здесь преимущественно административные, свобода действий компании-недропользователя существенно ограничена.

Контрактная модель также основана на договорном принципе и включает государственные контракты на различные виды работ, связанные с использованием определенных участков недр; соглашения о разделе продукции и договоры аренды участков недр. Данная модель отличается более детальной регламентацией деятельности недропользователя и применяется к сложным в геологическом, технологическом и экономическом отношениях месторождениям. С помощью института контракта, прописывая в нем возможные события, можно снизить неопределенность в хозяйственных отношениях между владельцем недр и недропользователем.

Концессионную модель можно охарактеризовать как равноправное совместное участие в эксплуатации недр их владельца (государства) и компании-партнера. Принципиальное отличие данной модели – частичная уступка прав государства частному капиталу. Эта модель предполагает максимально возможное предоставление экономической свободы в сфере недропользования добывающим компаниям. Под строительством (см. таблицу) мы понимаем создание мощностей по разведке (добыче) полезных ископаемых на конкретном месторождении. Концессионная модель недропользования в той или иной степени распространена более чем в ста странах мира, особенно при разработке нефтегазовых ресурсов на шельфе Северного моря. Контракты были заключены между нефтяными компаниями и правительствами Великобритании и Норвегии.

Если подходить к названным моделям строго с позиций институциональной экономики, то они все являются контрактами. Даже первая – свободный доступ – это, в

* Здесь и далее модели рассматриваются исключительно в экономическом (институциональном) аспекте.

сущности, общественный контракт. И каждая новая модель представляет собой более подробно и более полно составленный контракт. Для современного общества, особенно стремящегося к статусу правового, это очень важный и действенный арсенал механизмов государственного регулирования недропользования. Его целесообразно использовать комплексно, дифференцируя в зависимости от сложности решаемых народнохозяйственных задач.

В России регулирование недропользования осуществляется на основе Конституции РФ, федеральных законов «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции (СРП)», «О континентальном шельфе РФ» и других законодательных актов. Тем не менее, до настоящего времени эффективная система государственного регулирования недропользования в нашей стране не создана. Существующая не устраивает ни недропользователей, желающих изменения режима доступа к месторождениям, ни правительство (в части расчета и поступления ресурсных платежей в бюджет), ни общество, требующего рационального использования «минерального имущества», которое принадлежит ему по Конституции.

В период либерализации хозяйственных отношений 1990-х гг. сложилась фактически только лицензионная модель недропользования, что и было закреплено законом «О недрах». Эта модель понятна большинству чиновников и политиков, предполагает применение, в основном, административных методов и кажется весьма действенной в условиях переходной экономики. Добыча полезных ископаемых на условиях СРП осуществляется всего лишь в трех проектах: «Сахалин-1»; «Сахалин-2» и Харьягинском. Другие организационно-правовые формы в освоении ресурсов недр в России не применяются, за исключением ресурсов общераспространенных и не числящихся на балансе государства.

Но еще несколько лет назад стало ясно, что лицензионная система в нынешнем виде инерционна и как регулятор недропользования не эффективна. А между тем добывающие компании выводят корпоративный менеджмент на новый, более высокий уровень, соответствующий мировым стандартам. Они начали широко использовать не только финансовые, технологические, маркетинговые, но и правовые инструменты повышения эффективности бизнеса. Возник качественный разрыв между уровнем корпоративного управления в добывающей отрасли и уровнем государственного управления воспроизводством и использованием запасов минеральных ресурсов. В.С.Литвиненко отмечает, что, с одной стороны, бизнес не видит четкой перспективы для своего развития, не имеет стабильных правил взаимоотношения с властью, с другой, – и правительство быстро утрачивает рычаги влияния на недропользователя. В этих условиях и правительство, и компании постепенно приходят к пониманию: необходимо иметь конкретный договор, в котором были бы недвусмысленно прописаны конкретные права и обязанности сторон по каждому месторождению [3].

Рассмотрим, какие потенциальные возможности решения данной проблемы открывает экономическая теория контрактов.

Права собственности регулируются законом, обычаем или контрактом. Закон и обычай – это отношения, в определенном смысле «навязанные» экономическому субъекту. Он должен подчиняться и строить свою деятельность в рамках изначально заданных ограничений. Контракт же является результатом добровольной сделки и возникшие ограничения, в значительной мере, представляют собой «продукт» переговоров.

Контракт предлагает институциональные рамки осуществления конкретных сделок и сопутствующих им хозяйственных процессов. Как институт, контракт не столько ограничивает взаимодействие, сколько создает для него предпосылки, что становится особенно наглядным в случае сделок с несовпадением во времени моментов их заключения и совершения. Такого рода сделки связаны с риском возникновения не зависящих от намерений их участников обстоятельств [5, с.240].

Институциональная теория при анализе контрактов фокусирует внимание на структурах управления контрактными отношениями или структурах управления, поддерживающих координацию в условиях неопределенности внешней среды и принципиальной неполноты контрактов. В зависимости от ситуаций, связанных с необходимостью обеспечения длительной координации действий экономических агентов, различают классические, неоклассические и отношенческие контракты [7].

На сегодняшний день в наибольшей степени разработаны методы моделирования полных контрактов. Несмотря на игнорирование ими принципа неполноты информации о возможном поведении контрагентов, данные контракты вполне пригодны для регулирования многих процессов в экономике. Применительно к сферам международных коммерческих проектов и недропользования, где субъектами выступают компании и государственные структуры, значение фактора неполноты информации существенно снижается, так как все юридические лица (разумеется, если они работают легально) обязаны отражать свою деятельность в финансовой, статистической и прочей отчетности.

Основная задача составления (или проектирования) контракта заключается в выявлении схемы условных платежей или правила распределения дохода, которые были бы совместимы по стимулам. Совместимым по стимулам считается такой контракт, который заключен в условиях свободы неверифицируемых действий одной из сторон, создает для нее стимулы к достижению взаимного интереса сторон не меньшие, чем для осуществления любого другого доступного ей действия. Такие контракты называются стимулирующими.

В этом направлении моделирования контрактов наибольший интерес представляет модель так называемых агентских отношений. В ней рассматриваются два индивида: поручитель (принципал) и исполнитель (агент). Исполнитель выбирает уровень действий, который вместе с реализацией некой экзогенно заданной случайной величины определяет стоимость результата действий исполнителя. Но каким образом можно добиться активизации их проведения, если у исполнителя работ есть еще и свои критерии оценки деятельности, связанные с уклонением от риска? Одно из возможных решений – сделать исполнителя безразличным к риску. Для этого государство должно предложить адекватный финансовый механизм, страхующий от риска.

С помощью механизма стимулирования, отражаемого в контракте, а главное, имеющего индивидуальные количественные характеристики, согласуются цели двух сторон, заключающих контракт. В рамках налоговой системы, даже с учетом ее стимулирующих инструментов, учесть индивидуальные особенности различных по многим критериям хозяйственных действий, например поисково-оценочных работ, невозможно. Поэтому контракты и представляют собой мощную альтернативу чисто законодательного регулирования крупных, сложных и долгосрочных хозяйственных сделок.

Повысить инвестиционную привлекательность освоения сложных и дорогостоящих месторождений полезных ископаемых, характеризующихся еще и высокой степенью риска, может более широкое использование контрактной и концессионной моделей недропользования. Тщательно продуманная система контрактных отношений, в совокупности с концессионными соглашениями или СРП, предусматривающая действие рыночных механизмов, в равной степени защищает интересы государства и инвестора, обеспечивая при этом недропользователю большую свободу в планировании своей деятельности за счет гибкости этих отношений. При лицензионной системе гибкость существенно сужается.

Как показывает мировой опыт недропользования, контрактные или концессионные модели в чистом виде (без лицензионной) не применяются. Наилучшим вариантом выглядит совмещение лицензионной и контрактной или лицензионной и концессионной моделей. Именно таким путем идут промышленно развитые страны. К примеру, существующая в США и Канаде система

аренды недр – фактически смешанная система недропользования, включающая как договорные, так и административно-разрешительные элементы.

Интересен опыт Норвегии, богатой углеводородными ресурсами. Ее правительство также использует синтез моделей недропользования. К важнейшим элементам норвежской системы можно отнести непосредственную и активную роль государства, которое не только косвенно, но и прямо участвует в нефтегазодобыче; ориентацию на неформальные критерии (репутацию, технологический опыт, производственный потенциал) предоставления недр в разведку и разработку добывающим компаниям; наличие конкретных форм участия недропользователей в решении проблем социально-экономического развития страны; сравнительно жесткие протекционистские условия, согласно которым национальная промышленность получает существенную долю в каждой лицензии. Иностранные компании, несмотря на жесткие требования местных властей, испытывают стабильный интерес к разработке нефтегазовых месторождений Норвегии. Положительными факторами, компенсирующими высокие ставки налогообложения, являются не только политическая и экономическая стабильность в стране, но и ясность и предсказуемость системы государственного регулирования недропользования.

Сегодня очевидно, что российскую систему недропользования необходимо развивать, усиливая ее контрактную составляющую. Пример Норвегии показывает, как можно с помощью эффективной контрактной системы решать проблемы притока инвестиций в добывающую отрасль, повышения ее экономической эффективности, технологичности и экологической безопасности. Естественно, что требования к качеству государственного регулирования в этом случае возрастают. Но, не устранив асимметрию с уровнем корпоративного менеджмента добывающих компаний, проблему устойчивого экономического роста страны не решить.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.

2. *Кокин В.* Игра в одни ворота // Нефть России. 2007. № 3. С.80-81.

3. *Литвиненко В.С.* Когда прольется золотой дождь? // Финансовый контроль. 2004. № 1 (26).

4. *Михайлов А.* «Яблоко» и законодательство о соглашениях о разделе продукции (СРП) / А.Михайлов, М.Субботин. М.: ЭПИцентр, Интеграл-Информ, 2003. 256 с.

5. *Олейник А.Н.* Институциональная экономика: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2004. 416 с.

6. *Перчик А.И.* Налогообложение нефтегазодобычи. Право. Экономика. М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2004. 464 с.

7. *Тамбовцев В.Л.* Введение в экономическую теорию контрактов: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2004. 144 с.