© С.В. Фролов, 2007

УДК 34:339.727.22(470)(622.34)

*С.В. Фролов*

# *ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В ГОРНОДОБЫВАЮЩУЮ ОТРАСЛЬ РОССИИ*

**Семинар № 24**

За годы реформ в минерально-сырьевой базе – традиционно экспортно-ориентированном секторе российской экономики, являющимся основным источником покрытия бюджетных расходов – сложилось тяжелое положение: ухудшалась добыча, снижались темпы освоения новых месторождений в связи с резким сокращением геологоразведочных работ. Лишь в последние годы наметилось определенное улучшение ситуации в этой области.

Основным нормативным документом, регулирующим деятельность в горной добыче полезных ископаемых, является утвержденный в 1992 году закон «О недрах». За время его действия в него было внесено большое количество поправок. Среди существенных поправок, внесенных в закон в последнее время, следует отметить отмену принципа совместного решения федеральной власти и власти субъектов РФ (так называемый принцип «двух ключей») о выдаче в пользование участков недр. Теперь право принятия таких решений передано исключительно органам федеральной власти.

Эта поправка облегчила процедуру приобретения участков в пользование и застраховала потенциальных недропользователей от возможной отмены региональной властью лицензии, выданной МПР РФ. Исключением из данной поправки стали участки недр, содержащие общераспространенные нерудные полезные ископаемые, такие как песок, строительный щебень и камень. Решения о выдаче лицензий на их разработку будут принимать региональные власти. Перечень общераспространенных полезных ископаемых применительно к отдельным регионам определяет Федеральное агентство по недропользованию России совместно с республиками, краями, областями, автономными образованиями.

На протяжении последних двух лет Министерством природных ресурсов готовился новый закон «О недрах». В новом законе МПР определило понятие «участки недр федерального значения» (стратегические участки недр), к которым относятся месторождения дефицитных для России полезных ископаемых (уран, алмазы, особо чистый кварц и редкие земли иттриевой группы), месторождения, разработка которых влияет на интересы обороны страны и безопасности государства и месторождения с большими запасами полезных ископаемых (нефть от 150 млн т, газ от 1 трлн куб. м, золото от 700 т, медь от 10 млн т). К таким месторождениям, по мнению МПР, должны допускаться только российские компании, в капитале которых доля нерезидентов ниже 50 %, в советах директоров иностранцев меньше половины, и они не могут формировать органы управления.

Еще одним существенным изменением в готовящемся законе «О недрах» является отказ от конкурсов и переход к исключительно аукционному механизму распределения участков недр. Вместе с тем, аукционы и без нового закона прочно вошли в практику Минприроды. Так, Федеральным агентством по недропользованию в 2005 году был проведен 601 аукцион (в 2004 году - 58). На 2006 год агентством запланировано проведение 1000 аукционов, из них 200 - по участкам твердого минерального сырья.

Среди других принципиальных моментов нового закона «О недрах» следует отметить следующие новшества:

- как и в поправках к ныне действующему закону право распоряжения недрами (за исключением общераспространенных полезных ископаемых) целиком отдается федеральному центру;
- унификация условий аукциона. Требования, предъявляемые к участникам на аукционе, будут максимально стандартизированы и прописаны в законе;
- переход на международную классификацию запасов;
- введение точного описания санкций за неисполнение лицензионного соглашения;
- приведение в соответствие срока действия лицензии со сроком разработки месторождения;
- чтобы получить месторождение в России, иностранные компании должны будут зарегистрировать дочернюю структуру на территории РФ;
- введение предельных размеров приобретаемых месторождений. Для твердых полезных ископаемых это ограничение составит не более 100 кв. км;
- обременение лицензий сервитутами (существенными условиями) на усмотрение государственных органов;
- переход от заявительной системы предоставления участков недр в пользование к программной системе, предусматривающей составление перечня участков недр, утверждаемого федеральным органом.

На сегодняшний день значительная часть территории России остается неразведанной. К числу малоразведанных регионов России следует отнести Западно-Сибирский ФО, Восточно-Сибирский ФО, Дальневосточный ФО. Основная часть доступных для разведки участков недр сосредоточена именно в этих регионах.

Вместе с тем в нераспределенном фонде недр находится всего 8 % разведанных запасов в 645 месторождениях. По прогнозам экспертов, уже в 2007 году в России может начаться существенное снижение объемов добычи полезных ископаемых. Разведка новых месторождений практически не ведется – воспроизводство запасов составляет лишь половину от ежегодного объема добычи, и вскоре такая ситуация может стать серьезной проблемой для страны.

Несмотря на то, что объем государственных затрат на геолого-разведочные работы по обнаружению твердых полезных ископаемых (не включая топливно-энергетическое сырье) в 2005 году удвоился, составив около 2 млрд руб., этой суммы для нормального воспроизводства сырьевой базы не хватает. Для сравнения РАО «Норильский никель» только в первой половине 2005 г. израсходовал на геологоразведку 0,5 млрд руб., а за весь период 2004 г. – 1,2 млрд руб.

Для сохранения на мировом рынке главного конкурентного преимущества

Таблица 1

***Крупнейшие золотодобывающие компании с иностранными инвестициями в России***

| Месторождение | Тип месторождения | Статус (размер) | Способ добычи | Иностранный инвестор |
|---|---|---|---|---|
| **Восточно-Сибирский федеральный округ** | | | | |
| Республика Бурятия | | | | |
| Зун-Холба | рудное | Разрабатываемое (мелкое) | Подземный | High River Gold Mines |
| Ирокинда | рудное | Разрабатываемое (мелкое) | Подземный | High River Gold Mines |
| Ленинский Качей | россыпное | Разрабатываемое | Открытый | High River Gold Mines |
| Читинская область | | | | |
| Теремки | рудное | Разрабатываемое | Подземный | Peter Hambro Mining |
| Дарасун | рудное | Разрабатываемое | Подземный | Peter Hambro Mining |
| Кулиинское | рудное | Разведываемое | | Peter Hambro Mining |
| Бухтинское | рудное | Разведываемое | | Peter Hambro Mining |
| Верхне-Алиинское | рудное | Разведываемое | | Peter Hambro Mining |
| Ново-Широкинское | полиметаллическое | Разрабатываемое (крупное) | Подземный | Highland Gold Mining |
| **Дальневосточный федеральный округ** | | | | |
| Амурская область | | | | |
| Покровское | рудное | Разрабатываемое (крупное) | Открытый | Peter Hambro Mining |
| Березитовое | рудное | Разрабатываемое (мелкое) | Открытый | High river Gold mines |
| Республика Саха (Якутия) | | | | |
| Нежданинское | рудное | Разрабатываемое (крупное) | Подземный | Celtic Resources Holdings |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Хабаровский край | | | | |
| Многовершинное | рудное | Разрабатываемое (крупное) | Комбинированный | Peter Hambro Mining |
| Магаданская область | | | | |
| Кубака | рудное | Разрабатываемое (среднее) | Открытый | Kinross Gold Corporation |
| Эвенское | рудное | Разрабатываемое (мелкое) | Подземный | Kinross Gold Corporation |
| Джульетта | рудное | Разрабатываемое (мелкое) | Подземный | Bema Gold Corp. |
| Чукотский автономный округ | | | | |
| Камчатская область | | | | |
| Аметистовое | рудное | Подготавливаемое к разработке (Среднее) | | Peter Hambro Mining |

Источник: ООО «Инфомайн Ресеч»

Таблица 2
***Крупные месторождения цветных металлов в РФ***

| Месторождения | Вид полезного ископаемого | Область | Размер | Претендент, владелец лицензии |
|---|---|---|---|---|
| | | ***Медные*** | | |
| Кизил-Дере | Cu | Дагестан | Очень крупное | – |
| Подольское | Cu | Башкортостан | Очень крупное | УГМК |
| Юбилейное | Cu<br>Zn | Башкортостан | Очень крупное | УГМК |
| Удоканское | Cu | Читинская обл. | Уникальное | «Норильский Никель», УГМК |


339

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Чинейское | Cu | Читинская обл. | Крупное | «Союзметаллресурс» |

Продолжение таблицы 2

| Месторождения | Вид полезного ископаемого | Область | Размер | Претендент, владелец лицензии |
|---|---|---|---|---|
| | | ***Свинцово-цинковые*** | | |
| Корбалихинское | Cu<br>Zn<br>Pb | Алтайский край | Крупное<br>Среднее | УГМК |
| Холодненское | Cu<br>Zn<br>Pb | Бурятия | Очень крупное<br>Крупное | «Метрополь» |
| Озерное | Zn<br>Pb | Бурятия | Очень крупное<br>Крупное | |
| Сардана | Zn<br>Pb | Респ. Якутия | Крупное<br>Крупное | – |
| Кызыл-Таштыгское | Cu<br>Zn<br>Pb | Республика Тыва | Крупное<br>Крупное | – |
| | | ***Бокситовые*** | | |
| Вежаю-Ворыквинское | Al | Республика Коми | Крупное | АО «Алюминий Коми» |
| Плесецкое | Al | Республика Коми | Крупное | АО «Алюминий Коми» |
| | | ***Никелевые*** | | |
| Ждановское | Ni-Cu-Co | Мурманская область | Крупное | ОАО «Печенганикель» |
| Заполярное | Ni-Cu-Co | Мурманская область | Крупное | ОАО «Печенганикель» |
| Буруктальское | Ni-Co | Оренбургская область | Крупное | ООО «Буруктальский металлургический завод» |
| Серовское | Ni-Co | Свердловская область | Крупное | ОАО «Уфалейникель» |
| Сахаринское | Ni-Co | Челябинская область | Крупное | ОАО «Южуралникель» |
| Норильск-1 | Ni-Cu-Co | Красноярский край | Крупное | ГМК «Норильский Никель» |
| Талнахское | Ni-Cu-Co | Красноярский край | Крупное | ГМК «Норильский Никель» |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Октябрьское | Ni-Cu-Co | Красноярский край | Крупное | ГМК «Норильский Никель» |

Источник: ВИЭМС, ООО «Инф

России, заключающегося в обеспеченности минерально-сырьевыми ресурсами, перед государством остро назрела необходимость привлечения частного капитала в геологоразведку, в том числе и иностранных инвестиций. Для этого новая редакция закона «О недрах» вводит «сквозные лицензии», предусматривающие автоматическое получение права разработки разведанного месторождения.

Между тем, в редакции нового закона «О недрах» пока нет порядка регулирования конфликта интересов в отношении нестратегических месторождений, которые в результате доразведки могут стать стратегическими. На наш взгляд, нецелесообразно ограничивать разработку перешедших в статус стратегических месторождений иностранными компаниями, т.к. это может значительно сократить объем потенциальных иностранных инвестиций в геологоразведку.

Для регулирования иностранных инвестиций в России, как и в других странах, используется целый комплекс законов, главным из которых является федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», принятый 9 июля 1999 г. Кроме того, при регулировании иностранных инвестиций используются законы «О налогообложении», «Об акционерных обществах», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О соглашении о разделе продукции», «О валютном регулировании и валютном контроле» и др.

На сегодняшний день в горнодобывающем секторе зарубежные компании наиболее активно развиваются в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа. В целом в горнодобывающей отрасли создано около 100 компаний с участием иностранного капитала, занимающихся поиском и разработкой месторождений, а также оказанием сервисных услуг. В качестве иностранных соучредителей выступают более 60 компаний США, Канады, Великобритании, Германии и Австралии.

В сфере добычи руд цветных металлов существует небольшое количество примеров привлечения иностранного капитала. Однако это не является показателем негативной по отношению к зарубежному капиталу государственной политики в горнодобывающей отрасли. Подтверждением может служить интенсивное освоение иностранными компаниями золотодобывающей отрасли (табл. 1).

В отличие от золотодобывающей отрасли в сфере добычи руд цвет-ных металлов в настоящее время примеров привлечения прямых или портфельных иностранных инвести-ций очень мало. Количество круп-ных неразрабатываемых месторож-дений цветных металлов на терри-тории РФ, представляющих потен-циальный интерес для иностранных инвесторов, ограничено несколь-ки-ми (табл. 2).

Примерами прямых иностранных инвестиций в добычу руд цветных металлов могту послужить выигранный ЗАО Shilko Mining (дочерняя компания американской Phelps Dodge Corp.) в мае 2005 года аукцион на право пользования недрами с целью разведки и добычи меди и попутных компонентов на Лазурном медно-порфировом месторождении (Чугуевский район Приморского края). Другой пример – разработка Михеевского, Томинского и Тарутинского медных месторождений в Челябинской области британской компанией Eureka Mining Plc.

В середине 2005 года состоялся аукцион на право разработки месторождения полиметаллических руд Фасоль-

ное (Ольгинский район) в Приморском крае, победителем которого стала китайская компания ООО «Золотой камень». Среди немногочисленных проектов в области разведки месторождений и добычи металлов платиновой группы в России следует отметить намерение южноафриканской компании Anglo Platinum финансировать геологоразведочные работы британской компании Eurasia Mining в западном Кытлыме в Свердловской области в рамках их совместного предприятия.

Систему российского законодательства в области недропользования на сегодняшний день можно считать достаточно развитой. В отношении иностранного капитала в горнодобывающей отрасли создан относительно благоприятный инвестиционный климат, практически уравнивающий иностранных инвесторов в правах с отечественными инвесторами.

На данном этапе развития российского горного права, а также при сложившихся инфраструктурных особенностях российских месторождений потенциальному иностранному инвестору следует обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, для успешного инвестирования в горно-добывающее предприятие следует наладить хорошие отношения с местной администрацией. Недооценка этого обстоятельства в свое время сказалась отрицательно на деятельности некоторых компаний с иностранными инвестициями (Glencore в Приморском крае и Chita Minerals company Ltd в Читинской области).

Во-вторых, необходимо наличие сильного российского партнера, имеющего свои структуры в нужном регионе. В этом случае шанс выиграть тендер на то или иное месторождение также увеличивается.

Также одним из важных условий работы иностранного инвестора при разработке месторождений является необходимость дальнейшей переработки получаемой продукции на территории России (желательно в том же субъекте РФ), а не вывоз ее за рубеж. Этот путь встречает одобрение со стороны федеральных и местных властей.

В России осталось немного крупных неразрабатываемых месторождений, стоящих на балансе. Вместе с тем разведываются (правда невысокими темпами) перспективные месторождения, которые по своим запасам могут быть отнесены к крупным (Республика Коми, Магаданской область, Чукотка - медные руды; о.Новая Земля - свинцово-цинковые месторождения, Камчатка - медно-никелевые руды и др.). Однако иностранному инвестору необходимо вкладывать значительные средства в разведку этих месторождений. При этом основная их часть расположена в труднодоступных местах, что потребует значительных инвестиций в развитие инфраструктуры. ГИАБ

## *Коротко об авторах*

*Фролов С.В.* – кандидат экономических наук, ООО «Инфомайн».

Доклад рекомендован к опубликованию семинаром № 24 симпозиума «Неделя горняка-2006».
Рецензент д-р техн. наук, проф. *В.М. Авдохин.*