

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

О.С. Минченко, С.М. Плаксин

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДОСТУПА К ОГРАНИЧЕННЫМ РЕСУРСАМ

Препринт WP8/2010/02
Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2010

УДК 504.06.2
ББК 65.04
М62

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

М62

Минченко, О. С., Плаксин, С. М.

Государственное регулирование доступа к ограниченным ресурсам: Препринт WP8/2010/02 [Текст] / О. С. Минченко, С. М. Плаксин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 72 с. – 150 экз.

В работе проанализированы практика, преимущества и недостатки различных режимов распределения прав пользования ограниченными природными ресурсами в разных странах.

УДК 504.062
ББК 65.04

Минченко О.С. – Институт государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ
Плаксин С.М. – Институт государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ

Препринты Государственного университета – Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Минченко О. С., 2010
© Плаксин С. М., 2010
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета –
Высшей школы экономики, 2010

Содержание

1. Способы регулирования распределения ограниченных ресурсов	4
1.1. Сравнительные характеристики способов регулирования распределения ограниченных ресурсов.....	5
1.2. Описание способов распределения ограниченных ресурсов ..	10
2. Международный опыт регулирования распределения отдельных видов ограниченных природных ресурсов.....	17
2.1. Радиочастотный спектр.....	18
2.2. Ресурс нумерации	24
2.3. Земельные ресурсы (земли сельскохозяйственного назначения).....	31
2.4. Полезные ископаемые	39
2.5. Лесные ресурсы	48
2.6. Анализ применимости международного опыта к российской системе регулирования на примере регулирования радиочастотного спектра	56
Литература.....	64

1. Способы регулирования распределения ограниченных ресурсов

Регулирование распределения и использования ограниченных природных¹ ресурсов традиционно относится к одной из сфер ведения государства. Действительно, поскольку ресурсы указанного типа в силу различных причин не могут быть переданы полностью в частную собственность, необходимы особые модели организации доступа и распоряжения ограниченными природными ресурсами.

В международной практике существует несколько подходов к определению целей регулирования – от максимизации поступлений в бюджет до обеспечения ресурсами близких к регулятору компаний. В данной публикации представлен краткий обзор режимов регулирования распределения для основных видов ограниченных ресурсов в разных странах.

Мировой опыт организации распределения и контроля за использованием ограниченных ресурсов свидетельствует о наличии целого ряда способов регулирования данной сферы, среди которых можно выделить административное регулирование, конкурсное распределение, аукцион, лотерею (хотя метод лотерей и предусмотрен в некоторых государствах законодательно, на практике он не применяется). Кроме того, в ряде стран ограниченные ресурсы переданы в частную собственность, и регулирование распределения в данном случае заменяется регулированием использования ресурса, надзора за его состоянием и использованием.

Попытаемся подробно остановиться на описании особенностей каждого из методов распределения ограниченных ресурсов, выделить их ключевые характеристики, оценить объемы предоставляемых пользователю ресурсов в рамках каждого из способов распределения прав, проанализировать варианты определения оплаты за пользование ресурсами.

Отметим, что конфигурация системы регулирования устанавливает объем передаваемых пользователю ресурсов прав, что, в свою

¹ Понятие «природные ресурсы» здесь используется в широком смысле и включает не только собственно ресурсы недр, земельные и лесные ресурсы, но и иные ресурсы, не созданные человеком, использование которых ограничено физическими и техническими возможностями, например ресурс радиочастотного спектра и ресурс нумерации.

очередь, определяет стимулы пользователя, размер платы за ресурс и фактическое распределение полномочий по развитию ресурсов между пользователем ресурса и государством, а значит и политику развития определенной экономической сферы.

1.1. Сравнительные характеристики способов регулирования распределения ограниченных ресурсов

Основными способами распределения ограниченных природных ресурсов являются административное регулирование, конкурсное распределение, аукцион и распространение режима частной собственности на некоторые виды ограниченных ресурсов.

Проведенный анализ показывает, что для мировой практики характерно разнообразие определения методов распределения различных ограниченных ресурсов (Таблица 1).

Можно лишь предположить, что прямые методы регулирования распределения ресурсов (административное регулирование) по мере развития страны, уровня конкуренции и совершенствования институциональной среды заменяются на полностью рыночные методы (аукционы) или на методы косвенного регулирования (конкурсы).

Таблица 1. Примеры использования способов распределения ограниченных ресурсов²

Вид ресурса	Способы распределения права пользования ограниченными ресурсами			Частная собственность на ресурс
	административный (заявительный) метод	конкурс	аукцион	
Радиочастотный спектр	Ботсвана, Пакистан ^a	Россия, Узбекистан, Франция, Швеция, Китай	США, Австралия, Новая Зеландия, Нидерланды	Гватемала, Сальвадор ^b

² При построении таблицы учитывалась реальная ситуация в странах, т.е. если законодательно предусмотрено несколько способов распределения ресурсов, но на практике используется только один, он считался основным способом распределения и вносился в таблицу. В случае, если распределение ведется в равной мере всеми предусмотренными способами, в таблицу вносились все способы распределения ресурса.

Вид ресурса	Способы распределения права пользования ограниченными ресурсами			Частная собственность на ресурс
	административный (заявительный) метод	конкурс	аукцион	
Ресурс нумерации	Россия, Танзания	Россия, Франция	Сингапур, Австралия, Латвия	Не выявлено
Земельный ресурс (сельскохозяйственные земли)	Россия, Нигерия, Монголия	Россия	Дания ^в	Дания
Полезные ископаемые	Вьетнам	Канада ^г , Норвегия, Афганистан	Россия ^д , США, Армения	США

^а С 1995 г. осуществляется постепенный отказ от административного регулирования.

^б Система регулирования радиочастотного спектра в Гватемале и Сальвадоре предполагает распространение частной собственности (продажу) радиочастотного спектра. См.: *Thomas W. Hazlett, Giancarlo Ibarguen, Wayne Leighton Property Rights to Radio Spectrum in Guatemala and El Salvador: An Experiment in Liberalization/Review of Law & Economics, 2007*, <http://ideas.repec.org/a/bpj/rlecon/v3y2007i2n10.html>

^в Большая часть сельскохозяйственных земель в Дании находится в частной собственности, и государство осуществляет в отношении них только надзорные функции. Отчуждаемые государственные земли продаются на аукционах.

^г Часто в рамках конкурсов в Канаде определяющим критерием выбора является предлагаемая цена, что приближает такой конкурс к понятию аукциона.

^д Административный метод распределения действует для отдельных видов работ, например для лицензирования сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Для распределения иных лицензий на пользование участками недр используется метод аукциона.

Каждый из выявленных способов распределения ограниченных ресурсов обеспечивает пользователя определенным объемом прав (см. Таблицу 2). При этом наиболее четко прослеживается разница в объеме прав, предоставляемых пользователю при распределении административным методом, при распределении методом конкурса или аукциона и при передаче ограниченных ресурсов в частную собственность. Иными словами, распределение ресурсов путем конкурса или аукциона должно обеспечивать больший объем поступлений в бюджет, хотя разница в поступлении от конкурсного распределе-

ния и распределения на аукционе обуславливается не объемом прав, а более совершенным механизмом конкуренции.

Таблица 2. Объем прав на использование ограниченных ресурсов в рамках различных методов распределения ресурсов

Характеристика предоставляемых прав	Административное регулирование	Конкурс	Аукцион	Регулирование собственности
Целевое использование ресурса	Строго определено в соглашении	Ограничен рамками, устанавливаемыми регулятором	Ограничения использования ресурса минимальны	Использование ресурса в рамках законодательства
Изменение характеристик в процессе использования ресурса	Запрещено или по согласованию с регулятором	Допустимо в ограниченных пределах, часто по согласованию с регулятором	Допустимо в ограниченных пределах по согласованию с регулятором	Допустимо в рамках законодательства страны
Передача ресурса третьим лицам	Запрещено или по согласованию с регулятором	Запрещено, в исключительных случаях с согласия регулятора	Передача разрешена, однако могут быть ограничения во избежание спекуляции	Передача разрешена, в некоторых случаях – требования к новому владельцу
Извлечение прибыли в процессе использования ресурса	Использование в коммерческих целях по согласованию с регулятором	Разрешено использование в коммерческих целях	Разрешено использование в коммерческих целях	Разрешено использование в любых целях в рамках законодательства страны
Инвестирование в поддержание состояния развития ресурса	Объем инвестиций не фиксируется	Объем инвестиций может быть одним из критериев конкурсного отбора	Осуществляется самостоятельно. В некоторых случаях закрепление минимального объема инвестиций	Осуществляется собственником или арендатором без обязательств или ограничений
Прекращение права пользования ресурсом	Возможно по собственной инициативе и принудительно в случае государственной необходимости или при нарушении условий пользования ресурсом	Возможно по собственной инициативе, принудительно – при нарушении условий пользования, при выявлении государственной необходимости – по договоренности путем выкупа	Возможно по собственной инициативе, принудительно – при нарушении условий пользования, при выявлении государственной необходимости – по договоренности путем выкупа	Возможно отчуждение ресурса в пользу государства на рыночных принципах
Продление права пользования ресурсом	В большинстве преимущественное право продления	Преимущественное право продления отсутствует	Преимущественное право продления отсутствует	Собственность не ограничена по времени

На основании проведенного анализа были выявлены основные характеристики каждого из способов распределения ограниченных ресурсов (Таблица 3), которые, в свою очередь, обуславливают преимущества и недостатки каждого из указанных способов (Таблица 4).

Таблица 3. Характеристики выявленных способов распределения ограниченных ресурсов

Характеристики метода распределения права доступа к ограниченным ресурсам/ Метод распределения доступа	Административное регулирование	Конкурс	Аукцион	Частная собственность на ограниченный ресурс
Максимизация дохода бюджета	–	–/+	++	–
Возможность учета социально-экономических интересов отдельных групп	++	+	–	–
Стимулирование конкуренции на этапе организации доступа к ресурсу	–	+	++	–
Стимулирование конкуренции среди компаний, имеющих доступ к ресурсу	–	–	+	+
Привлечение инвестиций в сектор	–	–/+	+	++
Проведение государственной политики	+	+	–	–

Таблица 4. Преимущества и недостатки выявленных способов распределения ресурсов

Способ	Преимущества	Недостатки
Административное регулирование	<ul style="list-style-type: none"> – Позволяет проводить государственную политику – Прост в реализации 	<ul style="list-style-type: none"> – Позволяет вести протекционистскую политику по отношению к отдельным группам интересов или компаниям – Не дает возможности максимизации бюджетных доходов – Потенциально коррупционен – Сдерживает конкурентную борьбу среди претендентов на пользование ресурсом – Не дает стимулов для конкуренции среди компаний, уже имеющих доступ к ресурсу

Способ	Преимущества	Недостатки
Конкурс	<ul style="list-style-type: none"> – Позволяет проводить государственную политику и выбирать претендентов, соответствующих определенным требованиям – Стимулирует конкуренцию на этапе организации доступа к ресурсу – Позволяет управлять развитием сектора путем изменения критериев и их весов 	<ul style="list-style-type: none"> – За счет возможности корректировки критериев и их весов позволяет вести протекционистскую политику по отношению к отдельным группам интересов или компаниям – Не дает стимулов для конкуренции среди компаний, уже имеющих доступ к ресурсу – Потенциально коррупционен – Дает возможность получать высокие доходы в бюджет только при условии определения цены как главного критерия отбора (критерия с наибольшим весом)
Аукцион	<ul style="list-style-type: none"> – Позволяет максимизировать доходы бюджета – Прозрачен – Стимулирует конкуренцию на этапе доступа к ресурсу – Стимулирует инвестиции в сектор для организации наибольшей отдачи от ресурса 	<ul style="list-style-type: none"> – Не дает возможности учета социально-экономических интересов отдельных групп – Не дает возможности проведения государственной политики – Может повлечь за собой «проклятие победителя»
Отсутствие прямого государственного регулирования (частная собственность на ограниченный ресурс)	<ul style="list-style-type: none"> – Дает возможность для реализации рыночных принципов экономики – Минимизирует расходы на государственное регулирование – Позволяет привлекать инвестиции в сектор (за счет частной собственности на ресурс) и развивать инновационные технологии – Стимулирует конкуренцию среди тех, кто имеет доступ к ресурсу, с целью получения наибольшей отдачи от ресурса 	<ul style="list-style-type: none"> – Не дает возможности максимизации доходов бюджета – Не дает возможности проведения политики государства – Не дает возможности учета интересов отдельных групп и компаний – Конкуренция за доступ к ресурсу отсутствует, так как доступ уже распределен

Приведенный перечень преимуществ и недостатков позволяет сделать вывод о том, что выбор способа распределения зависит от целей регулирования и подтверждает выявленное в рамках исследования многообразие практик организации распределения прав доступа к ограниченным ресурсам.

1.2. Описание способов распределения ограниченных ресурсов

Административное регулирование

Наибольшее распространение данный способ получил низким (возможно, в силу барьеров) уровнем конкуренции за право доступа к ресурсу в развивающихся странах Африки, Азии и Латинской Америки, а также в странах, находящихся на стадии создания законодательно закрепленной системы доступа к ограниченным ресурсам. Существуют, однако, исключения – например, в Канаде при распределении прав пользования лесными ресурсами действует метод, близкий к административному регулированию. Некоторые эксперты склонны считать его конкурсным, однако критерии конкурсного отбора не закреплены, и решение о выделении ресурса принимается по усмотрению властей провинции.

В рамках административного метода распределение ресурсов осуществляется по заявительному принципу. При наличии нескольких претендентов на пользование ресурсом он может передаваться первому, кто подал заявку, или в совместное пользование при наличии согласия претендентов.

При административном регулировании собственником ресурса чаще всего выступает государство, и заявителю предоставляется только право пользования ресурсом в строго определенных рамках (см. Таблицу 1). Условия и сроки пользования определяются в соглашении, заключаемом между пользователем и собственником. Использование ресурса разрешается только по прямому назначению, характер использования – для собственных нужд или ведения коммерческой деятельности – также определяется в соглашении. Такое соглашение, как правило, носит долгосрочный характер со сроком действия до 20–25 лет, в некоторых случаях – до 99 лет. Часто пользователь имеет преимущественное право продления соглашения при соблюдении в течение срока пользования всех предусмотренных условий.

Пользователь не имеет права передавать свое право пользования без согласия регулятора, изменять характеристики ресурса (напри-

мер, на лесозаготовках высаживать лиственные деревья вместо вырубленных хвойных) или использовать его не по назначению. Государство, как правило, оставляет за собой право на изъятие ресурса у пользователя.

Цена, взимаемая за право пользования ресурсом, фиксирована, определяется регулятором, причем цена формируется в большинстве случаев по правилу покрытия издержек регулятора, а не пополнения бюджета. Плата за пользование ресурсом вносится с определенной периодичностью (например, один раз в год или один раз в квартал), определенной в соглашении.

К преимуществам данного метода следует отнести низкие издержки по организации распределения ресурсов, а также возможность проведения в явном виде государственной политики в соответствующей сфере деятельности. К недостаткам метода можно отнести сравнительно узкий набор прав пользователя по отношению к предоставляемому ограниченному ресурсу, а значит и цену за его использование, что, с одной стороны, призвано предохранять ресурс от недобросовестного использования, а с другой, сдерживать развитие соответствующих отраслей. Метод административного регулирования также характеризуется сравнительно небольшим получаемым от передачи ресурса доходом – из-за отсутствия между претендентами ценовой конкуренции и установления государством фиксированных тарифов, что обуславливает недополучение поступлений в бюджет.

Конкурс

Конкурсный метод является одним из наиболее распространенных при распределении ограниченных ресурсов. В большинстве стран, пользующихся конкурсным методом, распределение ресурсов по методу аукциона также разрешено, однако выбор между этими двумя способами производится непосредственно регуляторами, и в большинстве случаев предпочтение отдается конкурсному отбору.

Конкурсный отбор также позволяет выбирать тех претендентов, деятельность которых в отношении ограниченных ресурсов соответствует интересам государственной политики. К примеру, при заинтересованности государства в развитии сектора в критерии конкурсного отбора может быть включен объем инвестиций в отрасль, которые претендент планирует осуществить в ближайшие несколько лет.

Право доступа к ресурсу при конкурсном отборе, как правило, подтверждается лицензией. Именно лицензия с определенным на-

бором прав и обязательств является предметом конкурсных торгов. К ним относятся права на целевое использование ресурса с коммерческими целями, право на изменение ресурса в определенных пределах (часто требует отдельного согласования) путем инвестирования, право отказа от ресурса по собственной инициативе в любой момент использования. Преимущественное право продления срока лицензии, как правило, не предусматривается. Передача лицензиатом своей лицензии третьим лицам практически во всех странах или находится под запретом, или должна происходить только с согласия государственного регулятора и при условии соответствия нового пользователя всем требованиям лицензии (см. Таблицу 1).

Конкурсный метод отбора стимулирует конкуренцию среди претендентов на этапе доступа к ресурсу, однако в большинстве случаев не создает стимулов для конкуренции среди компаний, уже обладающих правом пользования ресурсом. Это связано с тем, что в рамках лицензии в большинстве случаев уже закреплены основные инвестиционные, функциональные и другие обязательства пользователя перед государством. Установлен также и срок лицензии — как правило, он составляет 5–10 лет и в редких случаях может достигать до 25–50 лет. В период действия лицензии государственные органы осуществляют надзор за соблюдением лицензионных условий. Например, в Канаде лицензии, выдаваемые по конкурсному механизму, также носят долгосрочный характер, однако каждые 3–5 лет лицензиат подвергается проверке, и срок действия лицензии продлевается еще на 3–5 лет до следующей проверки. По истечении максимального срока действия лицензии пользователь, как правило, не имеет преимущественного права продления лицензии, а принимает участие в конкурсе на общих основаниях. В ряде стран, однако, наличие в прошлом положительного опыта работы в качестве лицензиата выделяется в качестве одного из критериев отбора.

Цена, взимаемая за пользование ресурсом при конкурсном методе отбора, как правило, складывается из двух составляющих: единовременной оплаты, вносимой на этапе получения права доступа к ресурсу, и регулярных сборов, чаще всего ежегодных, за пользование ресурсом. Сборы направлены преимущественно на покрытие издержек работы государственных регуляторов. Лицензии, распределяемые по конкурсному методу, по большей части предполагают коммерческое использование ресурса, и при формировании размера еди-

новременной оплаты может учитываться экономическая ценность ресурса, т.е. цена выставляется с учетом прогнозов по отдаче от его использования. Обе составляющие цены формируются для каждого случая индивидуально и закрепляются в лицензионном соглашении. Минимальный размер единовременной оплаты устанавливается конкурсной комиссией или регулятором в соответствующей сфере. Размер регулярной оплаты фиксирован и также может быть установлен индивидуально, однако в ряде случаев он может быть закреплён законодательно и является общим для всех обладателей аналогичных лицензий. Объем средств, поступающих в бюджет при использовании конкурсного метода, существенно больше, чем при использовании метода административного регулирования, однако уступает объему средств, получаемых посредством аукционных торгов.

К основным преимуществам данного метода следует отнести возможность корректировки критериев отбора и выбора победителя с учетом политических приоритетов, т.е. возможность проведения государственной политики в определенной сфере. Это же преимущество при определенных условиях может выступать как недостаток — гибкость критериев обеспечивает возможность их корректировки под определенного претендента. Среди недостатков также необходимо отметить низкие бюджетные доходы, не отражающие реальной стоимости ресурса, непрозрачность механизма отбора и длительность процедур, предусматриваемых в рамках метода.

Аукцион

Распределение права доступа к ограниченным ресурсам посредством аукциона характерно для развитых стран с высоким уровнем конкуренции за доступ к ресурсу. Распределение права доступа к ограниченным ресурсам посредством аукциона позволяет максимизировать доходы бюджета, однако затрудняет применение прямых инструментов государственной политики.

Существует несколько форматов аукционов, выбор которых осуществляется в зависимости от уровня конкуренции за ресурс. При высоком уровне конкуренции применяется одновременный много-раундовый аукцион, предполагающий несколько раундов с возможностью повышения ставки. По итогам каждого раунда ставки оглашаются, и претенденты могут внести изменения в свою стратегию борьбы за право пользования ресурсом. Аукцион прекращается в слу-

чае прекращения роста ставок. При сравнительно низком уровне конкуренции применяется иной формат аукциона — аукцион с запечатанными предложениями, в рамках которого победитель выявляется в единственном раунде. На практике наибольшее распространение получил первый формат.

Для большинства ресурсов на торги выставляется лицензия, подтверждающая право пользования ресурсом на определенный период. Как правило, это относительно небольшой срок — около пяти лет. Преимущественное право продления лицензии, как правило, не предусмотрено. В некоторых странах, где на ограниченные ресурсы разрешено право частной собственности, на торги вместо краткосрочной лицензии может выставляться сам ресурс (например, участок земли в Дании).

В лицензии определяются параметры используемого ресурса и границы его использования. Ограничения в случае аукционного распределения права пользования ресурсом, как правило, минимальны. Например, сводятся к соблюдению экологических требований для истощающихся ресурсов и следованию техническим требованиям работы с ресурсом. Лицензия, купленная с аукциона, может предусматривать возможность ее дальнейшей перепродажи (хотя на перепродажу действуют определенные ограничения, см. Таблицу 1).

Аукционный метод стимулирует конкуренцию между претендентами на получение ресурса на этапе получения права доступа к ограниченному ресурсу. Конкуренция среди компаний, имеющих доступ к ресурсу, также относительно высока.

Цель лицензирования путем аукциона — обеспечить максимальные доходы бюджета и передать ресурс претенденту, оценивающему его наиболее дорого.

Отдельно следует рассматривать связь между способом распределения ресурса и стимулами к инвестированию в его развитие. Практика показывает, что именно распределение права доступа к ресурсу посредством аукциона наилучшим образом сказывается на объеме инвестиций, но в некоторых случаях может возникать обратный эффект, в литературе называемый «проклятием победителя», когда плата за доступ к ресурсу оказывается для победителя аукциона настолько велика, что средств на инвестирование не остается.

Размер платы за пользование ресурсом формируется из единовременной оплаты по результатам проведения аукциона и ежегодных

сборов. Стартовая аукционная цена рассчитывается регулятором по формуле с учетом социально-экономических характеристик ресурса и прогнозам прибыльности его использования. Ежегодные сборы, как правило, представляют собой относительно небольшие фиксированные платежи, направленные на покрытие расходов регулятора по контролю и надзору.

Преимуществами аукционного метода являются его объективность и прозрачность. Кроме того, данный метод позволяет максимизировать доходы бюджета от передачи ограниченного ресурса в пользование. К недостаткам можно отнести сложность применения прямых инструментов государственной политики и влияния на отбор претендентов. В настоящее время эффективность распределения ограниченных ресурсов посредством аукциона оценивается наиболее высоко по сравнению с эффективностью прочих методов.

Государственное регулирование использования ограниченного ресурса

В ряде стран на ограниченные природные ресурсы может распространяться право частной собственности. Например, в Дании распространена частная собственность на сельскохозяйственные земли, в Финляндии — на лесные угодья, в Сальвадоре — на ресурсы радиочастотного спектра, в США в ряде случаев допускается частная собственность на недра. Хотя в целом такая система не имеет в мире широкого распространения.

Владелец ограниченного ресурса получает право на управление им и его использование в законодательно установленных рамках. Так, владелец может самостоятельно использовать ресурс, сдавать его в аренду, продавать, дробить и продавать по частям, совершать иные не запрещенные действия. Однако для собственника действуют некоторые ограничения. Например, в Дании сельскохозяйственные участки запрещено дробить или укрупнять больше установленного предела за счет покупки других, также под контролем государства находятся сделки, связанные с куплей-продажей земли (покупатель должен соответствовать определенным требованиям).

Роль государства в случае частной собственности на ограниченные ресурсы сводится к надзору за соблюдением требований законодательства по отношению к использованию ресурсов. Государство также следит за эффективностью использования ресурса и при выявлении нарушений законодательства или неэффективного исполь-

зования вправе наложить на нарушителя штраф или обратиться в судебные инстанции с иском об изъятии (принудительном выкупе) ресурса.

Поскольку данный режим использования ограниченных ресурсов характеризуется наибольшим объемом прав, передаваемых пользователю, каждый собственник пытается максимально эффективно использовать имеющийся ресурс. Доход государства при такой системе обеспечивается за счет налоговых поступлений от деятельности, проводимой с использованием ресурсов собственниками или третьими лицами.

Преимуществами метода являются возможность динамичного развития сфер, связанных с ограниченными ресурсами за счет притока частных инвестиций, и сравнительно небольшие издержки государства по регулированию данной области. К недостаткам следует относить отсутствие возможности оперативного влияния на использование ограниченных ресурсов и другие процессы, с ними связанные. Таким образом, данный метод может быть эффективен в странах с продуманной системой законодательства, развитыми институтами гражданского общества и высоким уровнем общественного сознания, в том числе по отношению к природным ресурсам.

В Российской Федерации наибольшее распространение получил конкурсный метод распределения ограниченных ресурсов. Некоторые виды ограниченных ресурсов распределяются между претендентами посредством аукционов — к ним относятся лесные ресурсы (например, древесина на корню) и полезные ископаемые.

Широкое распространение в России конкурсных торгов во многом обусловлено характеристиками этого способа распределения ограниченных ресурсов. Во-первых, распределение ресурсов посредством конкурса позволяет гибко изменять критерии отбора победителей и тем самым выбирать тех претендентов, которые в настоящий момент соответствуют определенным критериям. При аукционной системе государство практически не имеет возможности влиять на отбор и, следовательно, должно использовать более сложные пути для достижения своих интересов. Например, при конкурсном отборе одними из критериев можно однозначно сделать размер и сроки инвестиций в отрасль. При значительном весе данного критерия именно размер предполагаемых инвестиций и обусловит победу кан-

дидата. В аукционном методе четких критериев инвестирования установить не удастся, и поэтому государство использует более сложные механизмы для стимулирования развития тех или иных отраслей и привлечения капиталов для этих целей.

Аукционная система распределения ограниченных ресурсов, как и система частной собственности на них, применима для государств, имеющих высокий уровень правового регулирования и стабильную политическую систему. Связано это с тем, что при данных методах регулирования ограниченных ресурсов государственное влияние по большей степени сводится к косвенным мерам воздействия на пользователей ресурсом — путем экономического стимулирования, правовыми мерами и пр., что обуславливает необходимость в постоянном политическом курсе и комплексной, взаимосвязанной и взаимозависимой системе регулирующих воздействие на экономических агентов правовых актов.

В России правовые коллизии и другие совершенства законодательства позволяют уклоняться от соблюдения ряда правил и норм, создаваемые экономические стимулы подчас слабы и неэффективны. Еще одной немаловажной причиной распространения конкурсного метода в России является его относительно небольшая прозрачность.

Анализ методов регулирования и их применения в разных странах мира показал, что наибольшей эффективностью характеризуется метод аукционов. Он одновременно является транспарентным и приносит в бюджет наибольший доход. Переход России к методу аукционов требует значительной подготовки, однако осуществление этого перехода необходимо для повышения эффективности управления ограниченными ресурсами страны.

2. Международный опыт регулирования распределения отдельных видов ограниченных природных ресурсов

В данном разделе рассматриваются страновые примеры регулирования распределения отдельных видов ограниченных природных ресурсов. В качестве примера приводится страна с развитой рыночной экономикой, развивающаяся страна, а также рассматривается российская модель регулирования.

2.1. Радиочастотный спектр

Радиочастотный спектр является ограниченным ресурсом. Его регулирование и распределение находятся в ведении государства. С правовой точки зрения право пользования ресурсом подтверждается лицензией, за получение которой взимается плата. Средства, взимаемые с пользователей спектром, обеспечивают поступления в государственный бюджет. С технологической точки зрения регулирование использования ресурса на государственном уровне необходимо в первую очередь для повышения возможностей использования спектра и обеспечения качества передачи сигнала (ликвидации или минимизации взаимных помех операторов).

Россия

В России, как и в большинстве стран, радиочастотный ресурс находится в ведении государства. Согласно Конституции Российской Федерации радиочастотный спектр является предметом совместного ведения федеральной и региональной власти и распределяется ими между претендентами на его использование.

По законодательству Российской Федерации радиочастотный спектр — совокупность радиочастот в установленных Международным союзом электросвязи пределах, которые могут быть использованы для функционирования радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств³.

Под использованием радиочастотного спектра согласно Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» понимается обладание разрешением на пользование и (или) фактическое пользование полосой радиочастот, радиочастотным каналом или радиочастотой для оказания услуг электросвязи и других не запрещенных федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации целей⁴.

Значительна часть ресурсов радиочастотного спектра, используемая в сфере телерадиовещания. С технологической точки зрения для вещания может быть использован относительно небольшой диапазон частот. В настоящее время на территории Российской Федерации осуществляется преимущественно аналоговое вещание, однако в рам-

³ Статья 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

⁴ Там же.

ках Концепции Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации (2007–2015 годы)» предполагается переход к цифровому вещанию — в 2014 г. за счет государственного бюджета в формате цифрового вещания планируется запустить уже восемь каналов (первый мультиплекс). Остальные мультиплексы будут формироваться на основе конкурсов, и их вещание будет финансироваться без участия государства. Несмотря на высокие затраты, переход к цифровому вещанию позволит решить целый ряд проблем: повысить эффективность использования спектра (при аналоговом вещании на одной частоте может осуществлять вещание только один вещатель, при цифровом — сразу несколько), улучшить качество сигнала, повысить уровень интерактивности телевидения и т.д.

В мире существуют четыре основных метода распределения спектра: административный метод, конкурс, лотерея и аукцион. Лотерея в настоящее время практически не используется, поэтому в рамках данной работы данный метод не будет рассмотрен. В России основным методом распределения ресурсов радиочастотного спектра является конкурс. Данный метод представляет собой отбор одного из нескольких претендентов на использование частоты с применением заранее установленных регулятором критериев. На конкурс передается пакет документов, содержащих информацию о вещателе⁵. В России среди этих критериев присутствуют как технические характеристики вещателя (совместимость оборудования, анализ используемых технологий вещания), так и содержательная составляющая предполагаемых к передаче материалов. В частности, в качестве одного из критериев может выступать социальная важность передаваемого контента. Таким образом, использование конкурсного метода позволяет государству контролировать вещательную политику в целом и в частности регулировать содержательную составляющую телерадиовещания. Оценка заявок на использование определенной частоты проводится функционирующей на постоянной основе Федеральной конкурсной комиссией (ФКК)⁶. Однако законодательно зафиксиро-

⁵ Статья 30 ФЗ «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ.

⁶ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» (с изм. от 25 января, 5 августа 2000 г., 23 февраля 2001 г.).

рованного перечня критериев, согласно которым принимается решение о выборе победителя, не существует. Победившему в конкурсе оператору выдается лицензия, подтверждающая его право на использование частоты. Максимальный срок действия лицензии в России составляет пять лет⁷. При наличии соответствующего заявления от потенциального вещателя лицензия может быть выдана на меньший срок.

Плата за получение лицензии не является фиксированной и устанавливается отдельно по каждому разрешению на использование радиочастотного спектра. Для пользователей радиочастотным спектром устанавливаются разовая плата и ежегодная плата за его использование. Размер единовременной оплаты зависит от стоимости разработки частоты (определения параметров для работы на ней). Оплату производит заявитель, который впоследствии участвует в конкурсе на право пользования этой частотой на общих основаниях. В случае его проигрыша законодательство предусматривает ему возврат затраченных средств, однако данный механизм не отлажен. Таким образом, борьбу за частотный ресурс могут себе позволить лишь крупные компании, что ограничивает конкуренцию и затрудняет вход на рынок новых вещателей.

Полученные от проведения конкурса средства распределяются следующим образом⁸:

- 60% идут в доход федерального бюджета;
- 20% — организатору конкурса (регулятору в сфере телерадиовещания) для покрытия расходов на проведение конкурса, обеспечение работы конкурсных комиссий и контроля за соблюдением лицензиатами условий лицензий на вещание, поддержку социально значимых теле- и радиопроектов;
- 20% — на покрытие расходов по разработке частоты.

Полученная лицензия дает право вещателю осуществлять деятельность (оказание перечня определенных услуг, передача контента опре-

⁷ Положение о лицензировании телерадиовещания и радиовещания в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 г. № 1359.

⁸ Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» (с изм. от 25 января, 5 августа 2000 г., 23 февраля 2001 г.).

деленного направления и содержания) на определенной территории с использованием определенного оборудования, соблюдая при этом установленные правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия.

Разрешение на использование диапазона радиочастот может быть согласно Положению о порядке проведения экспертизы, рассмотрения материалов и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот переоформлено на нового пользователя в случае, если не изменились места размещения и технические характеристики передачи. При этом прежний пользователь радиочастотным спектром представляет в регулирующий орган заявление о прекращении действия разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов⁹.

США

В Соединенных Штатах Америки частотный ресурс также находится в ведении государства. Его распределение проводится главным регулятором в области связи Федеральной комиссией связи (The Federal Communications Commission, FCC) с использованием лотереи или аукционного метода. Для участия в аукционе заявителю необходимо заполнить форму, предоставляемую FCC, которая содержит общую информацию о претенденте, и внести авансовый платеж за участие в торгах. На практике наибольшее распространение имеет аукционный метод. В США проводятся два типа аукциона. Во-первых, одновременный многоаундовый аукцион — на торги выставляется одна лицензия; аукцион состоит из нескольких раундов, ограниченных по времени, в каждом раунде участник назначает свою цену, не зная предложений конкурентов, в конце раунда предлагаемые цены оглашаются, что дает возможность претендентам скорректировать политику в следующем раунде. Во-вторых, пакетный аукцион — объединяет несколько лицензий и предполагает продажу все-

⁹ Положение о порядке проведения экспертизы, рассмотрения материалов и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утв. решением Государственной комиссии по радиочастотам от 9 августа 2004 г. № 04-01-06-1.

го пакета целиком в одном раунде. Таким образом, основным критерием отбора победителя становится цена, предлагаемая за пользование ресурсом. Метод аукциона позволяет максимизировать доходы бюджета от передачи в пользование ограниченного ресурса радиочастотного спектра¹⁰.

Покупка на аукционе лицензии дает вещателю права пользования частотой, но не означает перехода частоты в его собственность. Использование частоты ограничивается жесткими условиями, содержащимися в самой лицензии (территория, характеристики оборудования), а также требованиями законодательства. В частности, в США согласно требованиям законодательства все вещание переведено на цифровой формат, что нашло свое отражение в лицензионных условиях.

Максимальный срок, на который выдается лицензия на использование частоты, составляет восемь лет. Законодательство разрешает предоставлять лицензию на меньший срок, но только при условии соблюдения общественных интересов. Степень целесообразности и эффективности выдачи лицензии на меньший срок определяется FCC (ст. 307 (c) Communications Act of 1934).

Лицензиат вправе передать на определенных условиях имеющуюся лицензию. Однако такая передача происходит исключительно с согласия FCC и при условии, что новый владелец отвечает всем требованиям лицензии.

Главными преимуществами системы регулирования, принятой в США, является то, что она способствует наиболее эффективному распределению ресурса – он достается тому, кто больше всего его ценит, и стимулирует конкуренцию среди вещателей на входе. Однако при данной системе регулирования зачастую возникает проблема «проклятия победителя», т.е. победитель аукциона потратил на покупку права пользования частотой такое количество средств, что их не осталось на инвестиции в развитие отрасли. Следовательно,

¹⁰ По данным Инфокоммуникационного союза за 2008 г., поступления от продажи лицензий в области использования радиочастотного спектра составили более 50 млн долл., по предварительным оценкам за 2009 г. эта сумма увеличилась почти в четыре раза, а к 2019 г., по имеющимся прогнозам, может возрасти до 550 млн долл. См.: *Крупнов А.Е.* Радиочастотный спектр: повышение эффективности использования и новые подходы к регулированию, <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%208/V/Krupnov.pdf>.

вклад такого оператора на развитие отрасли будет минимальным, а большая часть затрат переложена на конечного потребителя. Аукционная система регулирования также несет в себе высокий риск монополизации рынка, связанный с тем, что крупные компании будут выигрывать торги за счет того, что они располагают огромными средствами, что в свою очередь ведет к снижению эффективности использования ресурса.

Узбекистан

Радиочастотный ресурс в Республике Узбекистан находится в государственном ведении. Согласно Закону Республики Узбекистан от 25 декабря 1998 г. «О радиочастотном спектре» с изменениями, внесенными в соответствии с Законом РУ от 25 апреля 2003 г. № 482-II, распределение радиочастот пользователям радиочастотного спектра в пределах территории Республики Узбекистан является исключительным правом уполномоченных государственных органов¹¹. Главным регулятором спектра в республике выступает Узбекское агентство связи и информатизации. Согласно законодательству распределение радиочастот между претендентами на их использование может производиться на конкурсной основе или по результатам аукциона. На практике радиочастотный ресурс в республике распределяется преимущественно конкурсным методом, что позволяет государству в определенной мере контролировать направленность передаваемого контента.

Все отношения между регулятором в сфере радиочастотного спектра и пользователями строятся на договорной основе. Ресурс предоставляется в пользование за плату и на определенный срок. Срок использования радиочастотного ресурса и размер оплаты устанавливаются отдельно для каждого случая предоставления частотного ресурса в пользование. Размер платы зависит от ширины используемой полосы частот, охватываемой территории вещания, а также ценности используемых полос частот. Плата за использование радиочастотного спектра вносится пользователями в Агентство ежеквартально на основании выставляемых Агентством счетов. Из указанной

¹¹ Статья 4 Закона Республики Узбекистан от 25 декабря 1998 г. «О радиочастотном спектре» с изменениями, внесенными в соответствии с Законом РУ от 25 апреля 2003 г. № 482-II.

оплаты 50% направляется в бюджет, а 50% — на возмещение затрат Агентства по управлению и мониторингу использования радиочастотного спектра¹².

Условия оплаты и сроки использования отражаются в договоре пользования между регулятором и пользователем. В договоре указываются также и другие условия использования частоты, в частности параметры оборудования для вещания, территория вещания и др. В случае необходимости досрочного прекращения пользования частотным ресурсом вещатель подает в Агентство письменное заявление, и решение об аннулировании разрешения принимается в 30-дневный срок со дня его подачи. При этом внесенная за квартал оплата вещателю не возвращается.

Определение параметров работы на определенной частоте, выдача заключения регулятору радиочастотного спектра Республики Узбекистан и возможности в параметрах вещания на данной частоте производятся Государственной комиссией по радиочастотам.

Согласно законодательству разрешение на право использования радиочастотного спектра не может передаваться другим юридическим и физическим лицам¹³.

2.2. Ресурс нумерации

Ресурс нумерации является ограниченным ресурсом, и его регулирование осуществляется государством. Право пользования ресурсом, как в случае с ресурсом спектра, подтверждается разрешением на использование соответствующей номерной емкости, выдаваемым за плату. Плата за пользование ресурсом нумерации частично или полностью (в зависимости от принятой в стране схемы распределения средств) поступает в государственный бюджет.

С технологической точки зрения регулирование ресурса нумерации на уровне государства обусловлено необходимостью наличия целостной системы нумерации, контроля над ее использованием, в том числе с точки зрения эффективности использования ограниченного ресурса нумерации, а также обеспечения международной совместимости систем связи. В каждой стране существует национальный план нумерации, включающий в себя информацию о правилах осуществ-

¹² Положение о порядке оплаты использования радиочастотного спектра в Республике Узбекистан, утв. постановлением КМ РУз от 26 октября 2001 г. № 429.

¹³ Там же.

ления связи в стране (правила формирования и набора номеров — количество цифр в номере, международные коды доступа и пр.). Международный союз электросвязи уже много лет стремится привести системы нумерации разных стран к единому формату, однако многие страны до сих пор используют собственный формат.

Россия

По законодательству Российской Федерации под нумерацией понимается цифровое, буквенное, символьное обозначение или комбинации таких обозначений, в том числе коды, предназначенные для однозначного определения (идентификации) сети связи и (или) ее узловых или оконечных элементов. Под ресурсом нумерации понимается соответственно совокупность или часть вариантов нумерации, которые возможно использовать в сетях связи¹⁴. Использование ресурса нумерации предполагает предоставление оператору связи по решению регулятора определенной номерной емкости для использования ее на определенной территории. Использование ресурса нумерации без соответствующего разрешения законодательно запрещено.

Получить в пользование ресурс нумерации может только оператор, уже обладающий лицензией на оказание услуг связи. Регулятором в области предоставления ресурса нумерации является Федеральное агентство связи (Россвязь). Решение о предоставлении оператору ресурса нумерации подлежит согласованию с Федеральной антимонопольной службой (ФАС) для недопущения монополизации рынка данного сегмента рынка связи.

Для получения разрешения на использование ресурса оператору необходимо обратиться к регулятору с соответствующим пакетом документов. В пакет документов помимо сведений об операторе и его лицензии на оказание услуг связи входит заявление с указанием объема запрашиваемого ресурса и территории, на которой предполагается использовать запрашиваемый ресурс нумерации. Регулятор анализирует полученные документы, проводит анализ ресурса нумерации на указанной территории на предмет выявления его ограниченности и технической возможности его выделения.

Ресурс нумерации считается ограниченным, если в соответствии с российской системой и планом нумерации объем нумерации, вы-

¹⁴ Статья 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

деленный всем операторам связи и запрашиваемый в поступивших заявлениях о выделении ресурса нумерации на конкретной территории, составляет более 90% доступного ресурса¹⁵. В случае признания ресурса неограниченным, установления возможности его выделения и отсутствия нарушений в представленном заявителем комплекте документов регулятор принимает решение о выделении ресурса нумерации. При наличии обращений от нескольких операторов при прочих равных условиях ресурс передается тому из них, кто обратился раньше. Оплата за получение ресурса нумерации фиксирована и закреплена нормами налогового законодательства. За один номер на территории Российской Федерации взимается оплата в размере 20 руб. За один код сети взимается оплата от 20 000 до 2 000 000 руб.¹⁶ Оплата полностью поступает в федеральный бюджет.

Согласно законодательству в случае, если ресурс нумерации был признан ограниченным, его выделение осуществляется на основании результатов торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг в области связи¹⁷. Организация торгов и принятие решения о форме их проведения осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Торги в форме аукциона проводятся при одновременном наличии следующих условий:

- а) ресурс нумерации может использоваться на всей территории Российской Федерации;
- б) ресурс нумерации предназначен для однозначной идентификации сети связи в пределах российского сегмента соответствующей международной сети связи;
- в) возможность использования ресурса нумерации не зависит от схемы построения сети связи и условий взаимодействия с другими сетями¹⁸.

¹⁵ Пункт 13 постановления Правительства РФ от 13 июля 2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации».

¹⁶ Пункт 1 ст. 333.33, раздел VIII, глава 25.3, часть II Налогового кодекса Российской Федерации.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи».

¹⁸ Пункт 7 постановления Правительства РФ от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи».

Для определения стартовой цены Роскомнадзор привлекает независимого оценщика. Победителем торгов становится претендент, предложивший наибольшую сумму за ресурс.

Во всех остальных случаях торги проводятся в форме конкурса. Оценка заявок производится специальной комиссией. Критерии отбора победителей конкурса определяются отдельно для каждого случая проведения конкурса и публикуются в конкурсной документации. Критерии оценки заявки могут включать оценку финансового состояния компании, наличие признаков возможной монополизации рынка, опыт оказания услуг связи, характеристики предшествующей работы оператора, имеющиеся планы по развитию сети и др. Размер лицензионного сбора также определяется в каждом отдельном случае и публикуется в конкурсной документации. Лицензия предоставляется на срок от трех до 25 лет. Лицензиат может досрочно прекратить действие лицензии, направив регулятору соответствующее заявление. В настоящее время большая часть ресурса нумерации распределяется без проведения торгов, о чем свидетельствует отчет Россвязи о деятельности за 2009 г.¹⁹.

Оператор, получивший ресурс нумерации, вправе использовать его на определенной в рамках решения Россвязи территории и может выделять пользователям номера, назначать коды доступа к услугам связи и идентификационные коды в своей сети в рамках выделенного ресурса. Ограничения на право использования ресурса определяются законодательством Российской Федерации в области связи. Предоставленный ресурс нумерации может быть передан оператором другому пользователю. Оператор, которому предполагается передача ресурса, обязательно должен иметь лицензию на оказание услуг связи. Передача должна быть произведена только с согласия Россвязи и ФАС.

По законодательству для обеспечения эффективного использования ресурса в определенных случаях предусмотрено его изъятие. В частности, выделенный ресурс нумерации должен быть использован полностью (не менее 85%) или частично (не менее 75%) в течение двух лет с даты его выделения оператору, а иначе ресурс может

¹⁹ Отчет о рассмотрении заявлений и принятии решений о выделении ресурса нумерации за 2009 г., http://www.rossvyaz.ru/activity/num_resurs/reports/numerazia_report_2009.htm.

быть изъят у оператора²⁰. Также ресурс может быть изъят в случае прекращения действия у оператора лицензии связи, нарушения законодательства в области связи (главным образом нарушение плана нумерации). При изъятии ресурса нумерации денежные средства оператору не выплачиваются. Также законодательством предусмотрена возможность оператора самостоятельно отказаться от ресурса и инициировать его изъятие государством. Для этого оператором должно быть подано в регулирующий орган соответствующее заявление с обоснованием.

Танзания

Ресурс нумерации в Танзании полностью контролируется государством. Главным регулятором в этой сфере выступает Управление по регулированию коммуникаций (Tanzania Communications Regulatory Authority, TCRA). Управление контролирует передачу ресурса в пользование и ведет учет переданных и свободных ресурсов. Для получения в пользование ресурса нумерации оператор должен обратиться к регулятору с соответствующим пакетом документов для получения лицензии, подтверждающей его право пользования ресурсом. В пакет документов входят заявление с обоснованием необходимого объема ресурса, описание плана по его использованию, информация об операторе и его деятельности. Перечень документов и формат заявления в электронной форме доступны на сайте регулятора. Если оператор предоставляет все необходимые документы и они соответствуют законодательству, а также запрашиваемый ресурс нумерации не занят другим оператором, регулятор предоставляет оператору лицензию на пользование ресурсом нумерации.

Распределение ресурса происходит в соответствии с национальным планом нумерации. Ресурсы нумерации подразделяются регулятором на четыре группы: золотые, серебряные, бронзовые и обычные ресурсы. Каждая группа предполагает определенный функционал: местная телефонная связь, IP телефония, мобильная связь, международная и междугородняя связь, Интернет соединения и др. Разделение проходит по принципу различий в предпочтениях конечных пользователей ресурса (абонентов).

²⁰ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электро-связи Российской Федерации».

Оплата за пользование ресурсами нумерации разных групп различается. Оплата за пользование ресурсом состоит из двух частей — единовременного лицензионного сбора, уплачиваемого оператором при получении ресурса в пользование, а также абонентской платы, уплачиваемой ежегодно. Единовременный лицензионный сбор уплачивается после получения оператором уведомления о положительном решении о предоставлении ему в пользование ресурса нумерации, абонентская плата выплачивается оператором каждый год. Размер лицензионного сбора и абонентской платы установлен законодательно, является фиксированным и зависит от номерной емкости, находящейся в пользовании оператора. Единовременная оплата за «обычный» ресурс нумерации составляет 2000 долл., за ресурсы других категорий — 10 000 долл. Абонентская плата за «обычный» ресурс рассчитывается исходя из расценки 0,2 долл. за номер. Для других категорий — от 1000 долл. до 5000 долл. за каждый вид сервиса (например, код мобильной связи)²¹.

Законодательством предусмотрена возможность досрочного прекращения использования ресурса нумерации по инициативе оператора. Оператор должен подать в регулирующий орган соответствующее заявление, и ресурс будет у него изъят. Передача ресурса нумерации другому оператору законодательно разрешена, однако сопровождается получением лицензии новым оператором в том же порядке. Срок действия лицензии законодательно не ограничен.

Закрепленная в стране методика распределения ресурса нумерации, не предусматривающая проведение торгов, свидетельствует об отсутствии в настоящее время на данном рынке конкуренции. По этой же причине не ограничен и срок действия лицензии. Представляется, что государство пытается скорее создать данный сектор экономики, нежели управлять им.

Сингапур

В Сингапуре главным регулятором распределения и использования ресурса нумерации выступает Департамент развития инфокоммуникаций (Infocomm Development Authority, IDA). Одним из главных документов в области регулирования ресурса нумерации явля-

²¹ APPLICATION GUIDELINES AND FEES FOR NUMBERING RESOURCES, http://www.tcra.go.tz/licensing/pdf_documents/final%20ANNEX%2011NUMBERING%20RESOURCE%20LICENCE.pdf.

ется Национальный план нумерации, полностью соответствующий рекомендациям Международного союза электросвязи. Задачами ИДА является обеспечение прозрачности и конкурентности при распределении ресурса и эффективности его использования. Распределение ресурса нумерации происходит в соответствии с национальным планом нумерации Сингапура. Право на ресурс в Сингапуре полностью принадлежит государству, и ИДА оставляет за собой право перераспределения ресурса нумерации в любое время в случае обнаружения неэффективности его использования или нарушения оператором условий лицензии.

Согласно Плану нумерации Сингапура²² для осуществления телефонной связи в настоящее время используются шесть префиксов, каждый из которых предназначен для использования определенным образом. Например, номера, начинающиеся с 0, предназначены для международной связи, номера, начинающиеся с 1, предназначены для спецсвязи, цифра 3 предназначена для IP телефонии и т.д. Для получения права пользования ресурсом нумерации оператору необходимо приобрести лицензию в ИДА, подтверждающую соответствующее право. Использование ресурса без лицензии запрещено. Ресурс нумерации, предназначенный для массового использования, может распределяться двумя методами — административным и через аукцион. Решение о методе распределения принимается государственным регулятором. Административный метод распределения применяется, как правило, для упрощения процедуры распределения и в случае, если у одного оператора уже находится от 70% (в некоторых случаях от 85% ресурса — в зависимости от типа ресурса: IP телефония, внутренняя связь, выделенные линии и т.д.) ресурса нумерации определенной категории и при наличии соответствующего заявления от оператора. Административный метод распределения ресурса в настоящее время в Сингапуре применяется редко.

Преимущественно распределение ресурса проводится через аукционный метод. Инициатором торгов может выступать как оператор, так и департамент. Департамент определяет ресурс нумерации, выставаемый на торги и определяет для него стартовую цену. В случае, если оператора интересует ресурс, не представленный на торгах, оператор вправе подать соответствующую заявку регулятору, который

²² National Numbering Plan, August 2006, www.ida.gov.sg.

рассматривает ее и при наличии запрашиваемого ресурса определяет способ предоставления данного ресурса в пользование — аукцион или административное распределение. При распределении (как на аукционе, так и при административном распределении) ресурс нумерации разбивается на блоки по 10 000 номеров, которые выставляются на торги отдельными лотами. Стартовая цена лота определяется регулятором и зависит от характера ресурса нумерации.

В случае, если на конкретной территории используется более 50% выставаемого на торги ресурса, оператор вправе претендовать на получение только одного блока. Для участия в аукционе операторы должны иметь действительную лицензию на использование оборудования (FBO (Facilities based operators) license) или лицензию на оказание услуг связи (SBO (Service based operators) license). Оператор может иметь только одну из двух лицензий при условии заключения договора с другим оператором, имеющим другой вид лицензии.

На операторов, получающих право на использование ресурса нумерации для международной связи, налагается обязательство инвестирования в отрасль. Данное обязательство отражается в лицензии и в настоящее время составляет 150 млн долл. за первые три года владения лицензией.

Операторы могут с согласия регулятора осуществлять между собой обмен ресурсами, полученными на торгах.

Срок лицензирования использования ресурса нумерации в Сингапуре составляет пять лет, однако ресурс может быть изъят государственным регулятором раньше в случае выявления нарушения лицензионных требований или неэффективного использования ресурса. Оператор сам вправе отказаться от использования ресурса, подав регулятору соответствующее письменное заявление.

Существующая схема распределения ресурса нумерации позволяет эффективно использовать ресурс, способствует развитию отрасли и приносит в бюджет высокие доходы.

2.3. Земельные ресурсы (земли сельскохозяйственного назначения)

Ограниченность земельного ресурса определяется конечностью значения площади и ограничениями в пригодности для различных видов деятельности. Например, в качестве земель сельскохозяйственного назначения возможно использование только плодородных зе-

мель. Земля может находиться как в собственности государства (региона, муниципалитета), так и в собственности юридических и физических лиц. К земельным отношениям могут быть применимы все рыночные операции: ее можно купить, продать, снять или сдать в аренду, подарить и т.д. В большинстве развитых стран распространена частная собственность на землю. Однако существует множество стран, где земля находится преимущественно в государственной собственности, среди них как африканские страны, например Ангола и Эфиопия, так и развитые и успешные государства – в Канаде и Израиле, например, в государственной собственности находится более 90% земли, в этих странах купле-продаже подлежит не сама земля, а право пользования ею.

Регулирование использования земельного ресурса, как правило, осуществляется государством. Государство регистрирует право собственности на землю, в ряде случаев определяет ее цену, определяет границы и целевое назначение земельных участков. Использование земли ограничено требованиями законодательства и ее категорией. Земельные ресурсы могут быть проданы на аукционе или по конкурсу, переданы в собственность или в пользование безвозмездно или за установленную плату.

В большинстве стран существует налог на землю, уплачиваемый ее собственником. Оплата в форме налога поступает в федеральный, региональный или местный бюджеты – в зависимости от принятой в стране системы.

С правовой точки зрения регулирование земельного ресурса на уровне государства обусловлено необходимостью закрепления права собственности, учета использования правомерности и эффективности использования земель. В большинстве стран существуют планы землепользования (российский аналог – план зонирования), определяющие назначение земель и способы их использования.

Россия

По законодательству земли сельскохозяйственного назначения определяются как земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, так и предназначенные для этих целей²³. Использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование зем-

²³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

ли являются земельный налог или арендная плата, размер которой может устанавливаться на федеральном, региональном и местном уровне, в зависимости от принадлежности земель.

Землю сельскохозяйственного назначения можно приобрести в собственность, можно арендовать на определенный срок или получить от государства в бессрочное пользование. Право постоянного бессрочного пользования в настоящее время предоставляется только государственным и муниципальным учреждениям. Некоторые граждане и организации имеют в постоянном бессрочном пользовании земельные участки еще со времен Советского Союза, когда такая форма была единственным возможным правом на землю. Согласно существующему законодательству такие граждане и организации могут переоформить землю в собственность в рамках приватизации. Существуют также земельные участки, которые не могут передаваться в частную собственность. Категории земель и их типы отражены в планах зонирования соответствующих уровней (федеральном, региональном, муниципальном). Законодательно установлена возможность перевода земель из одной категории в другую.

Для получения земли в собственность или в аренду заинтересованное лицо подает соответствующее заявление в орган государственной власти или в орган местного самоуправления, где указывают цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, а также характер предполагаемого к приобретению права на землю. Регулятор рассматривает заявление, изучает планы зонирования территории и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Заявитель обеспечивает за свой счет выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ и обращается с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета этого земельного участка. Затем регулятор принимает решение о предоставлении этого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка заявителю, после чего между регулятором и заявителем заключается соответствующий договор (купли-продажи или аренды).

В случае заключения договора купли-продажи покупатель приобретает бессрочное право на землю, в том числе ее использование в установленных целях и с соблюдением законодательства, передачу

в аренду и пр. В случае заключения договора аренды срок аренды и ее ставка определяются по согласованию сторон.

В случае, если на один земельный участок имеется несколько претендентов, собственник земельного участка проводит торги в форме конкурса или аукциона (форма торгов определяется собственником самостоятельно). В настоящее время значительная часть земель сельскохозяйственного назначения и права аренды на них продаются на аукционах. Цена участков и арендная ставка определяются рыночным путем и существенно варьируются в зависимости от особенностей участка, региона, площади и срока аренды. Например, аренда земельного участка в Ставропольском крае площадью 536 га сроком на 10 лет обойдется в 375 тыс. руб.²⁴ Покупка же участка в Нижегородской области в 124 га обойдется в 3 млн руб. В то же время в Московской области участок сельскохозяйственного назначения площадью 202 га обойдется более чем в 30 млн руб.²⁵

Аренда на сегодняшний день остается одним из самых распространенных способов оборота сельскохозяйственной земли в России.

Приобрести земельный участок может как гражданин России, так и гражданин любой другой страны, с той лишь разницей, что в некоторых регионах страны (пограничные зоны, закрытые города) приобретение земельных участков иностранцами ограничено.

Помимо единовременной оплаты при покупке собственники земельных участков ежегодно платят налог на землю, который согласно законодательству может иметь для земель, занятых жилищным фондом, личными подсобными хозяйствами или дачными товариществами, не более 0,3% от кадастровой стоимости участка, по остальным — не более 1,5%. Для определения кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель²⁶. Кадастровая оценка земель не совпадает с рыночной стоимостью земли и проводится главным образом для осуществления

²⁴ <http://www.miosk.estav.ru/torgi-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov-i-arende-im-uschestva/konkursy-i-auksiony-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov/445-2010-03-16-inf-auction-zem.html>

²⁵ Информация со специализированного земельного портала www.zem.ru.

²⁶ Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316.

налогообложения. Размер ставки налогообложения устанавливается местными властями и варьируется как между регионами, так и между муниципалитетами. Согласно правилам кадастровой оценки государственная кадастровая оценка земель городских и сельских поселений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости.

Право постоянного бессрочного пользования земельным участком или аренда могут быть прекращены владельцем добровольно — по заявлению собственника в соответствующий государственный орган, или принудительно — при обнаружении нецелевого использования земли, ее неэффективного использования, неиспользования или нарушения требований законодательства по отношению к использованию земельного участка. Однако согласно законодательству изъятие земли сельскохозяйственного назначения запрещено производить в период полевых сельскохозяйственных работ.

Законодательно предусмотрена возможность изъятия государством или муниципалитетом земельного участка путем выкупа в случае, если данный участок необходим для нужд государства или муниципалитета. Перечень таких нужд включает в себя строительство транспортной, энергетической или оборонной инфраструктуры и строго определен законодательством Российской Федерации. Цена выкупа определяется профессиональными оценщиками.

Нигерия

Нигерию с полным правом можно назвать аграрной страной. В сельском хозяйстве, по оценкам World Bank, занято более 60% населения. С 1978 г. главным владельцем и распределителем земли в Нигерии является государство, однако в некоторых штатах частная собственность на землю разрешена. Закон о пользовании землей был принят в 1978 г. (в 1990, 2004 гг. внесены существенные изменения)²⁷. Земли в Нигерии подразделяются на городские и иные (к иным относятся в основном сельскохозяйственные земли). Главным регулятором отношений в области землепользования на территории городов выступают губернатор и создаваемая в каждом штате Комиссия по распределению и использованию земельных ресурсов (Land Use

²⁷ The Laws of the Federation of Nigeria, <http://www.nigeria-law.org/LFN-1990.htm>.

and Allocation Committee), распределение земель сельскохозяйственного назначения осуществляется местными властями и Комитетом по распределению земель (Land Allocation Advisory Committee)²⁸.

До 1978 г. право в отношении земельных ресурсов существенно различалось на севере и юге страны. В Южной Нигерии земля могла быть передана в собственность семье или общине, а в Северной предоставляется только в аренду, и операции, которые арендатор может с ней осуществлять, были весьма ограничены. С 1978 г. была проведена национализация, и вся земля оказалась под контролем государства, а именно под контролем губернаторов штатов. Все, кто непосредственно работал на земле, оказались просто арендаторами и пользователями. Такие меры по утверждению правительства Нигерии были приняты для «обеспечения использования земельных ресурсов на благо всего народа». В настоящее время участки сельхозугодий, сдаваемые в аренду, имеют жесткие ограничения по площади — до 500 га для выращивания культур и до 5000 га для разведения и пастбища скота.

С 2004 г. в стране начали регистрировать операции, производимые с землей, и начали осуществлять кадастровый учет земель. Земля передается в аренду по заявлению претендента. Плата за пользование землей и срок аренды определяются в каждом случае индивидуально и устанавливаются Комитетом по распределению земель. Арендная плата может быть снята по решению губернатора в протекционистских целях — для поддержания определенного рода занятий «на благо народу Нигерии». Пользователь земельного участка вправе досрочно отказаться от пользования — для этого ему нужно подать письменное заявление регулятору. Регулятор вправе изъять земли при выявлении фактов их неэффективного или ненадлежащего использования без уплаты компенсации, также регулятор вправе наложить на арендатора штраф. Он может изъять земли у пользователя в случае появления государственной необходимости воспользоваться данной землей. В таком случае государство выплачивает пользователю компенсацию, размер которой также устанавливается индивидуально. При расчете компенсации учитываются только улучшения, произведенные на земле (например, здания и сооружения).

²⁸ Land Use Act /Laws of the Federation of Nigeria, 1990.

Сложившаяся в стране на начало XXI в. ситуация привела к снижению эффективности ведения сельского хозяйства в связи с отсутствием стимулов к инвестированию. Арендаторы старались получить от выделенного земельного участка максимум за отведенный срок аренды, за счет чего снижались плодородность земли и качество пастбищ для скота. Кроме того, многие и вовсе не имели возможности инвестировать — кредиты в банке получить без залога практически невозможно, а земля не может быть передана в залог, так как она не является собственностью арендатора (и может быть передана в залог или в аренду третьим лицам только с согласия губернатора). В связи с резким снижением эффективности сельского хозяйства в 1999 г. в стране была разработана программа приватизации²⁹.

Дания

Все земли в Дании законодательно поделены на три категории по цели использования — городские, зоны отдыха и сельскохозяйственные. Перевод из одной категории в другую возможен только с разрешения властей, и осуществлять такой перевод в отношении одного и того же участка можно не чаще, чем один раз в 10 лет. Регулированием данного вопроса занимается Министерство окружающей среды Дании (Ministry for the Environment) совместно с региональной и местной властью. Планирование развития территорий играет в Дании большую роль. Планы развития составляются на всех уровнях власти, интегрируются между собой, и их исполнение тщательно контролируется.

В Дании государство создает все условия для стимулирования и защиты частной собственности на все виды земель, в том числе и сельскохозяйственные земли. В сельском хозяйстве страны по приблизительным оценкам используется около 90% земель³⁰.

Для Дании характерны небольшие фермерские хозяйства, преимущественно семейного типа, и политика в их отношении носит протекционистский характер. Например, законодательство об окружающей среде устанавливает жесткую связь между поголовьем скота и площадью, на которой он должен размещаться (например, на гектаре земли не должно быть в год выращено на убой более 30 голов

²⁹ Alabi R.A., Mafimisebi T.E. Increasing private participation in agricultural through privatization.

³⁰ http://ida.dk/sites/ddl/Documents/02_spatial.pdf.

свиней). Принимая во внимание общую площадь сельхозугодий в стране и соответственно цену земли (цена гектара сельхозугодий составляет около 25 000 евро)³¹, фермер не может позволить себе содержание большого поголовья скота, что обуславливает существующую структуру сельского хозяйства Дании.

Приобрести землю в стране может только лицо, являющееся гражданином страны или имеющее там вид на жительство. В иных случаях необходимо получать специальное разрешение Министерства юстиции Дании. Для покупки сельскохозяйственных угодий более 30 га покупателю необходимо представить в государственные органы диплом об образовании в области сельского хозяйства, что является подтверждением того, что индивид будет сам обрабатывать приобретаемую землю, а не заниматься спекулятивными операциями. Каждый фермер, приобретающий сельхозугодия, должен не только работать на ферме, но и жить в непосредственной близости от нее. Фермерские хозяйства могут объединяться между собой, однако объединение не может включать более пяти фермерских хозяйств и превышать по площади 125 га земли. При нарушении законодательства на фермерские хозяйства накладываются значительные штрафные санкции.

Кадастра земли в российском понимании данного термина в Дании не ведется. Учет земель в Дании представляет собой картирование земельных участков в крупном масштабе и не предполагает присвоения им номеров или специальных обозначений. Основная функция кадастра в Дании – отслеживать действительное использование каждого участка земли в стране и подтверждать законные права владельцев на землю. На основе данных кадастра рассчитываются налоги на землю. В основе расчетов лежит рыночная цена участка. Ставка налога устанавливается местными властями и варьируется в разных районах страны от 1,6 до 3,4%, в среднем по стране налог составляет 2,4%³². Налог на землю собирается местными властями и поступает соответственно в местный бюджет.

Большая часть земель, в том числе и сельскохозяйственного назначения, продается в Дании с аукциона. Аукционы преимущественно

³¹ Портал недвижимости, <http://www.realestate.com.au/buy/property-land-in-denmark/list-1>.

³² Confederation Fiscale Europeenne, <https://www.cfe-eutax.org/taxation/real-estate-tax/denmark>.

проводятся в электронной форме. Продажа государственных и муниципальных земель производится с аукциона по закону, частные владельцы могут передать или продать землю любым предусмотренным законом способом. Отличительной особенностью регулирования рынка земли является то, что в Дании законодательно запрещены безвозмездные сделки с сельскохозяйственной землей, такие как наследование или дарение. Эта мера принята для минимизации спекуляции землей и сосредоточения собственности на землю в руках тех, кто намерен на ней жить и ее обрабатывать, что способствует поддержанию существующей структуры сельского хозяйства страны. Все переходы права собственности на земельный участок регистрируются государственными органами. По оценкам экспертов, ежегодно в аренде в Дании находится около 15% земель, в частной собственности находится более 70%³³.

Существующая структура сельского хозяйства и землепользования имеет весьма положительные результаты – при благоприятном уровне внутристранового обеспечения сельскохозяйственной продукцией еще более 60% всей производимой продукции в сфере сельского хозяйства отправляется на экспорт. Государство проводит протекционистскую политику в отношении фермеров и тщательно контролирует эффективность использования сельскохозяйственных земель.

2.4. Полезные ископаемые

Большинство полезных ископаемых относятся к категории невозобновляемых, чем обуславливается их ограниченность. Недр в всех странах являются собственностью государства, и доступ к ним также регулируется государством. Основных систем организации доступа две – разрешительная, связанная с выдачей лицензий, и договорная. Во всем мире в настоящее время применяются различные сочетания данных систем. Например, в некоторых странах действует разрешительная система: недра предоставляются национальным компаниям, находящимся под контролем государства, которые, в свою очередь, с целью привлечения инвестиций заключают с инвесторами договоры, отражающие условия совместной разработки по-

³³ Федоров А. Есть ли предел совершенству? // Континет. 2000. № 9 (<http://www.continent.kz/2000/09/09.html>).

лезных ископаемых и распределения получаемой продукции как в натуральном, так и в денежном выражении³⁴.

С технологической точки зрения разведывательные работы, работы по добыче полезных ископаемых и другие виды деятельности, с этим связанные, при ненадлежащем проведении могут оказать огромное воздействие на экологию региона и его безопасность. Принимая во внимание данный факт, в большинстве стран государство не только предоставляет право доступа к ресурсам, но и следит за процессом их добычи, перевозки и т.д. С экономической точки зрения государственное регулирование в области полезных ископаемых необходимо для обеспечения стабильных поступлений в бюджет и практического воплощения принципов принадлежности территории государства и ее содержимого всем гражданам, характерных для большинства государств. Кроме того, необходимость государственного регулирования обуславливает ограниченность и невозобновляемость большинства минеральных ресурсов. Для достижения экономической эффективности в большей части стран для распределения недр принят и используется принцип торгов, позволяющий передать недра в пользование тому претенденту, который оценивает их наивысшим образом.

Недропользование является важной во многих отношениях сферой, и ее регулирование на государственном уровне необходимо в первую очередь для соблюдения различных социально-экономических, экологических, правовых интересов населения страны.

Россия

Основным регулирующим нормативным актом в сфере полезных ископаемых является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», однако регулирование недропользования частично подпадает под законодательство о землепользовании и лесных ресурсах. Под недрами по законодательству Российской Федерации понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для

³⁴ Комитет по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srp_nedra.htm.

геологического изучения и освоения³⁵. Согласно законодательству недра на территории Российской Федерации являются государственной собственностью, и вопросы владения, пользования и распоряжения ими находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Предоставление недр в пользование в России осуществляется на платной основе путем лицензирования. В отдельных случаях права пользования участками недр могут возникать из договорных отношений (заключение госконтрактов). Кроме того, собственники участков земли могут без соответствующей лицензии и оплаты осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых на глубине не более 5 метров.

В отношении пользования недрами по законодательству существуют следующие виды лицензий: лицензия на право проведения работ по геологическому изучению недр, на разработки месторождений полезных ископаемых, на использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, на использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, на образование особо охраняемых геологических объектов, на сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Лицензия удостоверяет право пользования участком земли, и данное право охраняется государством. Пользование недрами без соответствующей лицензии законодательно запрещено.

Сроки предоставления лицензий разных видов существенно различаются. Для геологического изучения лицензия предоставляется на срок от 5 до 10, на добычу подземных вод до 25 лет, на добычу полезных ископаемых на основе краткосрочного соглашения пользования участками недр — на срок до года. На добычу полезных ископаемых срок лицензии четко не установлен и определяется исходя из срока отработки месторождения полезных ископаемых, определяемого экспертным методом индивидуально для каждого месторождения. На практике этот срок составляет около 20 лет. Сроки эти могут быть продлены по инициативе пользователя, также законодательно предусмотрено досрочное прекращение пользования участком недр по заявлению пользователя. Недра могут быть изъяты у поль-

³⁵ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

зователя государством при выявлении нарушений лицензионных условий, при возникновении чрезвычайных ситуаций или при выявлении факта неиспользования недр в сроки, установленные лицензией.

Право пользования недрами (лицензия) может быть приобретено на аукционе или по конкурсу, в отношении определенного перечня видов лицензий (например, на сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов) решение о предоставлении лицензии также может быть принято комиссией органа власти без проведения торгов.

Форма проведения торгов устанавливается регулятором. Выбор между конкурсом и аукционом не регламентирован и не имеет формальных, законодательно установленных критериев.

Для участия в торгах каждый участник вносит сбор, размер которого зависит от стоимости организации торгов. По завершении торгов проигравшим участникам сборы возвращаются, а победитель возмещает полностью стоимость проведения торгов. Стартовая цена аукциона устанавливается в размере не менее 10% величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации (для аналогичных месторождений) или суммы расходов на поиск и оценку такого месторождения полезных ископаемых (по оценкам разведывающих компаний)³⁶. Победителем аукциона признается участник, предложивший за лицензию максимальную цену. Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса являются научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, учет интересов национальной безопасности Российской Федерации³⁷.

Для лицензий по оценке месторождений и разведке полезных ископаемых помимо лицензионной платы установлены регулярные платежи в размере от 20 до 20 000 руб. на 1 кв. км участка недр в зависимости от типа добываемых ресурсов и площади участка. Кроме

³⁶ Статья 40 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

³⁷ Статья 13.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

того, все пользователи участков недр выплачивают соответствующие налоги на свою деятельность.

Приобретение лицензии означает получение права на использование определенного участка недр на определенный срок и со строго определенной целью. Помимо этого в лицензии отражаются условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями, а также согласованный уровень добычи минерального сырья, права собственности на добытое минеральное сырье и условия, касающиеся соблюдения экологических требований. Указанные требования косвенным образом регулируют инвестиции компании в отрасль в рамках работы и по ее завершении (экологические требования и пр.). Условия действуют весь срок действия лицензии. Их корректировка возможна только по согласованию с соответствующими государственными органами.

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, иностранные граждане или юридические лица. Для недр континентального шельфа к пользователям предъявляются дополнительные требования, одно из которых заключается в том, что контрольный пакет компании-разработчика должен находиться у государства.

Передача лицензий между юридическими лицами разрешена законодательством только в рамках компаний одного учредителя, между основной и дочерней компанией или при реорганизации компании-пользователя. Лицензия передается без изменения ее условий и переоформляется на нового владельца.

В качестве мер борьбы с монополизацией рынка в законодательстве предусмотрена возможность ограничения размеров, количества участков и предельных запасов полезных ископаемых, предоставляемых в пользование³⁸. Однако данная мера является скорее рамочной, чем действующей в реальности.

Канада

Законодательство о недрах в Канаде выстроено с учетом федеративного устройства страны — наравне с федеральными законами о добыче полезных ископаемых существуют нормативные акты про-

³⁸ Статья 17 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

винций. Часть ресурсов находится в федеральной собственности (в основном это континентальный шельф и северные территории, практически не имеющие населения), но основная часть находится в собственности провинций. Регулирующие органы провинций обладают компетенцией в области распределения прав разведывательной деятельности, разработки месторождений, добычи полезных ископаемых.

Основные регулирующие акты федерального уровня в сфере недропользования – это Закон о минеральных ресурсах (Mineral Resource Act), Закон о добыче (Mining Act) и Закон о нефтяных ресурсах (Canada Petroleum Act).

Для ведения геолого-разведывательных работ и добычи полезных ископаемых в Канаде необходимо получить лицензию или арендовать участок земли. И аренда, и лицензирование происходят в рамках торгов в формате конкурса. По объему прав лицензия и договор аренды схожи (и в лицензии, и в договоре аренды прописаны целевое назначение земель и порядок их эксплуатации, в том числе экологические требования), основное различие заключается в сроках – лицензия выдается на срок от 2 до 9 (в некоторых случаях до 25) лет, аренда в основном предоставляется на срок пять лет. В зависимости от срока пользования отличается и цена участка на конкурсе.

Вести деятельность в области недропользования может как канадская компания, так и компании других стран.

По законодательству в Канаде существуют три вида лицензий: лицензия на геолого-разведывательные работы, лицензия на добычу и лицензия на разработку крупных месторождений. Лицензия на геолого-разведывательные работы может быть получена претендентом при победе на торгах, проводящихся в Канаде в форме конкурса. Критериями отбора победителя на конкурсе помимо цены, которую он готов заплатить за участок, являются экологические параметры его деятельности и объем инвестиций, предполагаемый к вложению в месторождение. В некоторых провинциях торги также носят название «конкурс» (tender), однако единственным критерием выявления победителя является предлагаемая цена, что более соответствует формату аукциона. Если несколько претендентов предлагают одинаковую цену, то участок может быть передан им в совместное пользование (при наличии их согласия).

Помимо разовых платежей, выплачиваемых за участок на торгах, недропользователи выплачивают налоги на добытые ресурсы. В отношении нефтяных ресурсов налог составляет от 8 до 16% от рыночной стоимости добытой нефти. Ставка налога может изменяться правительством в зависимости от характеристик месторождения.

Максимальная лицензия на разведывательные работы для углеводородов на превышает двух лет. В отношении других полезных ископаемых этот срок может составлять девять лет. Продлить этот срок нельзя. В Канаде в отношении разведывательных работ ведется постоянный мониторинг эффективности проводимой работы, и в случае выявления неэффективности использования выделенного участка недр он может быть изъят регулятором. Например, в отношении разведки углеводородов законодательно установлен срок четыре месяца, в течение которого должно быть начато бурение.

Лицензия на добычу выдается претенденту, открывшему месторождение. Ее максимальный срок составляет девять лет, но она может быть продлена с учетом особенностей добычи до 25 лет.

Лицензия на крупное месторождение также выдается недропользователю, открывшему месторождение. Такие лицензии предполагают сохранение прав недропользователя на дальнейшую разведку полезных ископаемых, а также предполагают права на их добычу. Такие лицензии имеют более мягкие для недропользователей условия – в них уже не указываются инвестиционные обязательства ее обладателя, жесткие сроки разведки или объемы работ. Данные лицензии главным образом носят стимулирующий характер в отношении разведывательных работ³⁹.

В большинстве провинций лицензия на добычу полезных ископаемых не может быть передана третьим лицам без согласия на то регулятора. Такие меры введены для поддержания высокого уровня эффективности недропользования и организации контроля за добычей полезных ископаемых со стороны государства.

Досрочное прекращение пользования недрами возможно как по инициативе недропользователя (при подаче обращения к регулятору лицензия может быть отозвана), так и по инициативе регулятора – в случае нарушения лицензионных условий. Кроме того, лицензия мо-

³⁹ Шарф И.В. Западные модели рентной политики в недропользовании // Экономика. 2007 (ноябрь) (<http://www.lib.tsu.ru/mminfo/000063105/308/image/308-138.pdf>).

жет быть отозвана регулятором при выявлении неэффективного использовании недр – например при выявлении низкого уровня добычи.

В Канаде также существуют ограничения по размеру участков, предоставляемых в пользование, – например, для нефтедобычи максимальный размер участка недр не может превышать 5760 акров (примерно 23 кв. км). Ограничена также и общая площадь участка, на которую может претендовать один участник торгов. Такие ограничения вводятся на уровне провинции. Например, в провинции Альберта такие ограничения составляют 29 участков в зоне равнины, 32 участка в северной зоне и 36 участков – в предгорьях⁴⁰. Также существуют ограничения на количество проводимых в провинции торгов в год. Например, в Альберте не может проводиться ежегодно более 25 торгов по распределению лицензий (аренды) участков недр. Все эти меры стимулируют динамичное развитие недропользования в Канаде, в том числе разведку новых месторождений, а также препятствуют высокой степени монополизации.

Норвегия

Основными законами Норвегии в сфере недропользования являются Закон о земле (Land Act), Закон об окружающей среде (Environment Act) и Нефтяной закон (Petroleum activities Act). Основным регулятором в указанной сфере является Министерство промышленности и энергетики.

Все недра в Норвегии являются собственностью государства, и доступ к ним осуществляется путем получения у регулятора лицензии на соответствующую деятельность. Окончательное решение в отношении недропользования принимается Королем Норвегии. В законодательстве Норвегии предусмотрены следующие виды лицензий: на осуществление поиска полезных ископаемых и на их добычу. Получить лицензии в Норвегии в области недропользования может только компания, основанная на территории ЕС, или гражданин стран ЕС. Максимальный срок действия разведывательной лицензии составляет три года. Лицензия на разработку и добычу выдается на срок до 10 лет, однако законодательно предусмотрена возможность ее продления до 50 лет. Ограничения участков недр по пло-

⁴⁰ Oil and Gas Conservation Act (Alberta).

щади в законодательстве не прописаны (за исключением участков континентального шельфа).

Для нефтедобычи при увеличении срока лицензии сверх первоначальных 10 лет недропользователь выплачивает налог на каждый квадратный километр участка недр, находящийся в пользовании. На 11-й год пользования недрами налог составляет примерно 900 долл. США с одного кв. км, и каждый год ставка возрастает до достижения 9000 долл. Помимо данных платежей при добыче нефти выплачивается налог от добытого объема сырья. Ставка налога имеет прогрессивный характер (чем больше объем добычи в сутки, тем больше ставка налога) и составляет от 10 до 16%. Кроме того, прибыль компаний, добывающих нефть, облагается налогом по особой повышенной ставке, составляющей 50%.

Такая система налогообложения позволяет компенсировать потенциально недополученные средства от распределения лицензий по сравнению с другими странами, где в большинстве своем лицензии на добычу распределяются на аукционах.

Выдаче лицензии предшествует оценка запасов, производимая государством. Как правило, эта информация публикуется в общедоступных источниках, но некоторая ее часть хранится в государственном банке данных и может быть за оплату предоставлена заявителю.

Выдача лицензий осуществляется на конкурсной основе – решение о предоставлении участка недр принимается государственным регулятором на основе предоставляемых заявителем материалов о его деятельности. Заявитель предоставляет регулятору программу работы на месторождении и план добычи (для лицензии на добычу) и после получения лицензии должен периодически представлять отчет регулятору о ходе реализации данного плана. На основе этих данных регулятор оценивает эффективность использования недр и в случае низкой эффективности может изъять у недропользователя лицензию. Также пользователь сам может отказаться от лицензии, причем возможен отказ как от лицензии в целом, так и от части участка недр, предоставленных в ее рамках. Лицензия также с согласия регулятора может быть передана другой компании⁴¹.

⁴¹ Petroleum activities Act 29 November 1996 No 72 relating to petroleum activities. Last amended by Act 14 December 2001 No 98, 28 June 2002 No 61, 20 December 2002 No 88, 27 June 2003 No 68, 7 January 2005 No 2, 30 June 2006 No 60 and 26 January 2007 No 3.

Интересной особенностью лицензий на нефте- и газодобычу является обязательное условие вложения не менее 2% общего бюджета разработчика недр в научные разработки и инновационные проекты, причем не менее половины этих средств должно быть потрачено на территории Норвегии. Данное условие фиксируется в лицензиях на добычу углеводородного сырья, и его соблюдение тщательно контролируется государством. Еще одной особенностью недропользования Норвегии является то, что государство принимает активное участие в проектах по разведке и разработке месторождений на равных с бизнесом условиях, разделяя таким образом риски, которые несут компании, инвестирующие в разработку недр Норвегии.

2.5. Лесные ресурсы

Лес относится к числу возобновляемых ресурсов, однако вместе с тем очевидна ограниченность этого ресурса в краткосрочном и среднесрочном периоде. Лесные ресурсы, по аналогии с земельными, могут находиться как в частной, так и в государственной или муниципальной собственности.

Главная задача государства в отношении леса — это сохранение баланса между эксплуатацией лесных ресурсов в промышленных и хозяйственных целях и предупреждением их истощения. Руководствуясь этой целью, практически во всем мире принят разрешительный принцип доступа к данному ресурсу для осуществления лесозаготовок и прочих работ, связанных с уничтожением лесных ресурсов. В ряде стран в качестве правового механизма доступа используется лицензирование, в некоторых странах имеют место гражданско-правовые формы договоров между владельцами лесных массивов и пользователями. Доступ пользователей к лесным ресурсам во всех странах является платным, за исключением доступа к лесным ресурсам частных лиц, которые по законодательству большинства стран вправе пользоваться лесными ресурсами в необходимом для личного пользования масштабе (вести сбор ягод, заготовку дров для личного хозяйства и т.д.). Соблюдение установленных законодательством норм контролируется государством.

Россия

В России существует понятие лесного фонда — к нему относятся все леса, за исключением лесов на землях обороны и городских поселений, а также древесно-кустарниковой растительности на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, населенных пунктов (поселений), водного фонда и иных категорий⁴². Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Лесные участки на землях других категорий могут находиться в региональной, муниципальной или частной собственности. Для целей исследования целесообразно сосредоточиться на регулировании лесных ресурсов, входящих в состав лесного фонда.

Согласно законодательству леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на три группы: защитные, эксплуатационные и резервные леса. Для получения древесины и других лесных ресурсов могут быть использованы только леса, относящиеся к категории эксплуатационных.

В эксплуатационных целях можно использовать участки леса, полученные в аренду или в собственность. Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона и отражает цель, для которой лесной участок предоставляется в аренду. По законодательству в договоре может быть указано и несколько целей. Формально их перечень ограничен шестнадцатью категориями, среди которых — заготовка древесины, осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, создание лесных плантаций и их эксплуатация и даже осуществление религиозной деятельности, однако одним из пунктов перечня установлена категория «иное», что позволяет расширять этот на первый взгляд ограниченный круг использования лесных ресурсов. Подавляющее большинство эксплуатационных участков используются с целью заготовки древесины. Лесные аукционы проводятся в устной форме и в форме рассмотрения письменных заявок. Форма аукциона определяется регулятором⁴³, которым могут выступать представители государственной или муниципальной власти (в зависимости от принадлежности выставляемых на торги участ-

⁴² Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

⁴³ Положение о порядке проведения лесных аукционов, зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 октября 1997 г., регистрационный № 1405, утв. приказом Рослесхоза 11 августа 1997 г. № 99.

ков). Стартовая цена для аукционов лесных участков, предполагающих изъятие лесных ресурсов, исчисляется как произведение ставки оплаты за единицу объема лесных ресурсов и объема их изъятия на данном участке. Для участков федеральной собственности ставка оплаты за единицу объема устанавливается постановлением Правительства. Цена зависит от района заготовки, типа древесины, ее качества и расстояния вывоза⁴⁴.

При использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка. Для лесных участков региональной и муниципальной собственности цена устанавливается соответствующими органами управления. Распределение полученных от аукциона средств ведется следующим образом:

- для участков, имеющих более 1 млн куб. м леса, в федеральный бюджет направляется 40% средств, в бюджет субъекта – 60%;
- для участков, имеющих менее 1 млн куб. м леса, вся стоимость поступает в бюджет субъекта.

Для участия в аукционе претенденты вносят установленный организатором взнос для обеспечения гарантии финансовой состоятельности претендента, который возвращается в случае проигрыша на торгах. Участие в аукционе могут принимать как резиденты Российской Федерации, так и иностранные граждане и компании.

После объявления победителя организатор и победитель подписывают протокол аукциона и договор аренды с указанием границ участка, видов и объемов предполагаемого лесопользования, размера оплаты и порядка ее внесения. Кроме обязательств, указанных в договоре, на арендатора по законодательству накладываются обязательства по ведению за свой счет лесовосстановительных мероприятий.

После заключения договора арендатор обращается с ним в лесхоз, контролирующий полученный в аренду участок, и получает ордер на ведение предусмотренных в договоре работ, после чего может приступить к заготовкам. Срок действия договора аренды определяется

⁴⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

индивидуально для каждого участка и составляет максимально 49 лет. При соблюдении всех условий договора арендатор имеет преимущественное право продления договора.

Законодательно разрешена передача права пользования лесного участка в субаренду, однако это условие отражается в договоре аренды, и в некоторых случаях субаренда может быть запрещена по решению регулятора.

Помимо договора аренды можно заключить договор купли-продажи лесных насаждений, расположенных на лесном участке⁴⁵. Срок действия такого договора не превышает одного года. Право на его заключение также продается на аукционе, стартовая цена лота устанавливается по аналогии с формированием стартовой цены аренды лесного участка, предполагающего изъятие лесных ресурсов.

Право на покупку лесного участка из лесного фонда в России не предусмотрено. Таким образом, весь лес в стране находится в собственности государства.

Государство, с одной стороны, охраняет права арендаторов и покупателей лесных участков, с другой, обеспечивает контроль за соблюдением требований договоров. В случае их нарушения участок может быть изъят из пользования до истечения срока и без выплаты компенсации нарушителю. Также законодательно предусмотрена возможность пользователя добровольного отказа от права использования лесного участка.

Финляндия

Основным государственным регулятором в области использования и сохранения лесных ресурсов является Министерство окружающей среды Финляндии. Оно курирует все вопросы, связанные с охотой, рыболовством, лесопользованием, в том числе с вырубкой лесов. Основным законом Финляндии о лесопользовании является Закон о лесе (Forest Act, 1996). На местном уровне лесопользование контролируется региональными лесными центрами.

Более 70% территории Финляндии занимают леса. Подавляющая часть лесов в Финляндии находится в частной собственности. Из них

⁴⁵ Приказ Минсельхоза РФ от 8 февраля 2010 г. № 33 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и примерной формы договора купли-продажи лесных насаждений».

около 60% находится в семейной собственности (примерно 400 тыс. семей имеют участок леса в собственности), около 5% принадлежит церкви, около 10% — промышленным предприятиям⁴⁶. В собственности государства находится только около четверти всех лесов страны, и это преимущественно малонаселенные и труднодоступные леса на севере страны. Управление государственными лесами осуществляет негосударственная организация «Metsähallitus». Она следит за состоянием территории, ведет природоохранные мероприятия, а также ведет коммерческую деятельность — в основном это оказание рекреационных услуг. Финансируется эта организация Министерством окружающей среды. Мониторинг состояния лесов всех форм собственности также проводится негосударственной организацией. Этим занимается научная организация «METLA», которая также финансируется Министерством. Помимо мониторинга организация занимается лесной селекцией и содержит собственные опытные и научные станции. Такой структурой собственности на лесной массив выражаются особенности регулирования лесопользования в стране.

Государственное законодательство о лесопользовании не предусматривает жесткой регламентации проведения рубок, вырубка леса лишь должна соответствовать ряду требований по сохранению лесного массива (рубки должны выполняться так, чтобы на делянке оставалось достаточное количество пригодных для выращивания деревьев; вырубаться должны лишь деревья старше определенного возраста (для сосны, например, этот возраст составляет 50 лет); рубки следует проводить так, чтобы не повредить предполагаемые к выращиванию деревья), и сопровождаться справкой об уведомлении о ее проведении в лесной центр. При необходимости представители лесного центра могут провести проверку проводимой рубки, и в случае нарушения законодательства на собственника или распорядителя участка налагается значительный штраф. В Финляндии большое внимание уделяется экологической составляющей лесопользования. Законодательством установлен максимальный срок высадки молодняка на участках лесозаготовки — пять лет с момента начала рубки, установлены требования к сохранению биоразнообразия лесов. По оценкам экспертов, ежегодные затраты на лесовосстанови-

⁴⁶ Павлов П.Н. Государственное управление и регулирование в области природопользования, окружающей среды и сельского хозяйства в Финляндской Республике // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2007. № 1–2 (30–31).

тельные работы в стране составляют около четверти миллиона евро, и в случае нерентабельности лесного хозяйства государство дотирует его владельца и выделяет ему средства на проведение таких работ.

В сфере лесопользования в Финляндии распространено саморегулирование. Владельцы лесных массивов объединяются в ассоциации и проходят добровольную сертификацию. В стране преимущественно распространено два вида сертификатов: FSC (Forest Stewardship Council) сертификат и PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) сертификат. FSC — независимая международная организация, ее сертификат выдается на основе проведения независимого обследования мест заготовки древесины. Такой сертификат является подтверждением экологической и социальной ответственности управления лесами. Знак этого сертификата ставится на продукции и свидетельствует о ее высоком качестве и экологичности. PEFC — это неправительственная организация, ее сертификация основана на национальных стандартах лесопользования, разработанных с учетом международных требований. Данные системы сертификации распространены во всем мире, но главным образом в Европе. Таким образом, лесопользование в Финляндии по большей части регулируется не государством, а рыночными структурами и высоким уровнем самосознания граждан. Принятая в стране система регулирования способствует развитию новых технологий переработки древесины, сохранению лесных массивов, ведению восстановительных работ в местах лесозаготовок.

Бюджетные доходы от использования лесных ресурсов обеспечиваются в форме налоговых поступлений. Налоги в Финляндии делятся на две основные группы — налоги на капитал и налоги на полученный доход. Налог на продажу леса на корню относится к налогам на капитал и составляет в Финляндии 28%⁴⁷. Кроме того, каждый владелец лесного участка платит ежегодный налог на имущество в размере 0,8% от рыночной стоимости.

Схемы изъятия лесных участков в пользу государства в Финляндии существуют, однако практически не используются. Участок может быть выкуплен государством для государственных нужд по согласованию с его владельцем.

⁴⁷ Esa Ylitalo. Forest taxation in Finland — a review of the systems currently in use.

Финляндия производит свыше 13 млн куб. м пиломатериалов, почти 1,5 млн куб. м фанеры, более 13 млн т целлюлозы и свыше 14 млн т бумаги и картона в год и находится на втором месте в мире по экспорту бумаги и картона⁴⁸. При этом интересно, что большая часть леса, используемого в Финляндии для строительства и переработки, — это импортированный лес (и прежде всего из России).

Финская модель лесопользования свидетельствует об эффективности частной собственности на леса и другие природные ресурсы. Запасы древесины в Финляндии с каждым годом увеличиваются, так как прирост превышает объем рубок.

Канада

Более 90% лесов находятся в Канаде в собственности государства, подавляющая их часть относится к собственности провинций. На федеральном уровне лесопользование регулируется природоохранным законом (Canada Environmental Protection Act) и рамочным законом о лесе (Canada Forestry Act). Провинции имеют собственное законодательство о лесопользовании и самостоятельно устанавливают размер оплаты за пользование лесными ресурсами.

Леса в Канаде делятся на охраняемые и эксплуатационные. В целях лесозаготовки разрешено использовать только эксплуатационные леса. Наиболее распространенными формами разрешений на использование лесных ресурсов являются контракты (концессионные соглашения) между пользователем и собственником леса (провинцией). Концессии бывают в основном двух видов: на заготовку определенного вида лесных ресурсов (например, древесины) и на хозяйственное управление участком леса. Концессионное соглашение на заготовку леса предоставляет право на лесозаготовки на определенном участке леса. Концессия на хозяйственное управление предполагает широкий спектр деятельности — лесовосстановительные работы, картографические работы, лесозаготовки (но только определенного вида древесины и в определенном, установленном концессией объеме), противопожарные мероприятия и др. Концессии не предоставляют права на землю или природные ресурсы, не отражены в концессионном соглашении. Также концессии не предполагают права передачи участка третьим лицам без согласия на то влас-

⁴⁸ Лесная промышленность Финляндии, www. Infofin.ru.

тей провинции. Максимальные сроки действия таких концессий различаются в разных провинциях и составляют от 20 до 50 лет, в Ньюфаундленде срок действия концессии может достигать 99 лет⁴⁹. Для достижения эффективности лесопользования каждый договор пересматривается каждые 5–10 лет на основе оценки соблюдения концессионного соглашения. В случае соблюдения всех требований контракта лесопользователем концессия продлевается еще на 5–10 лет, в противном случае она прекращает свое действие. Также при неполном объеме использования выделенной в рамках концессии древесины власти провинции могут принять решение об изменении условий концессии — например о сокращении участка.

Критерии заключения концессионных соглашений с определенным претендентом не установлены законодательно, и решение об их заключении принимается на уровне провинций. На практике в большинстве провинций информация о возможности заключения концессий публикуется в открытых источниках, и принимаются заявки разных компаний, из которых потом по решению правительства выбирается участник, с которым будет заключен контракт.

Бюджетные поступления от использования лесных ресурсов обеспечиваются в основном за счет ежегодных платежей, размер которых напрямую зависит от площади участка и оплаты за объем заготовленной древесины. Каждая порода деревьев имеет свою установленную плату в расчете на 1 куб. м.⁵⁰ Все эти условия прописываются в концессионном договоре.

Размеры участков, на которые заключаются концессионные соглашения, не имеют законодательных ограничений, что стимулирует скорее экстенсивность, нежели интенсивные способы лесозаготовки, и не дает стимулов для развития конкуренции. Канадская система во многом сходна с российской и имеет сходные проблемы — во-первых, она слабо стимулирует лесовосстановительные работы, во-вторых, не обеспечивает наличие конкуренции между лесозаготовителями за лесные участки, в-третьих, данная система распреде-

⁴⁹ Gray John A. The trees behind the shore: The forests and forest industries in Newfoundland and Labrador (A study prepared for the Economic Council of Canada). Hull, Quebec: Canadian Government Printing Centre, 1981 (Cat. No. EC 22–91/1980E).

⁵⁰ Дж. А. Грей. Канадский опыт организации лесных концессий // Материалы доклада на международном семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России». 5–6 июня 2003 г.

ления не позволяет максимизировать доходы бюджета от использования лесных ресурсов. Кроме того, в Канаде отсутствуют четкий механизм отбора концессионеров и постоянный контроль за ведением рубок, что становится причиной для коррупционных фактов и незаконной вырубке леса.

2.6. Анализ применимости международного опыта к российской системе регулирования на примере регулирования радиочастотного спектра⁵¹

При всем многообразии подходов к использованию и управлению радиочастотным центром (РЧС) общая черта всех рассмотренных примеров – взимание платы за доступ и использование РЧС, что определено самой экономической природой использования ограниченного природного ресурса в условиях существующей рыночной модели экономики.

Проведенный анализ международного опыта позволяет сделать вывод об аукционном методе как о самом эффективном среди используемых методов распределения РЧС и определения его цены.

Наиболее современным и результативным является одновременный многораундовый аукцион (далее – ОМА), позволяющий обеспечивать участникам максимальную гибкость в комбинировании лотов различными способами, и имеет большую открытость, чем системы закрытых заявок, что дает возможность участникам вести торги с большей уверенностью.

Каждый аукционный формат имеет свои преимущества и недостатки в зависимости от ряда обстоятельств. Например, в случае высокого уровня заинтересованности претендентов и минимального риска нежелательных договоренностей между участниками ОМА выглядит более прозрачным, поскольку такой тип аукциона обеспечивает получение большего объема информации и позволяет операторам корректировать свои предложения.

⁵¹ При анализе использован материал публикации: Определение размера единовременной платы при проведении торгов (конкурсов, аукционов) на наземное эфирное телерадиовещание / Русанов А.А., Гинтова М.А., Жулин А.Б., Иванова О.С., Плаксин С.М. М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010.

С другой стороны, когда заинтересованность претендентов невысока или существует риск нежелательных договоренностей между участниками, аукцион с запечатанными предложениями может гарантировать большую конкурентность, чем ОМА. Этот формат особенно уместен, когда государственные структуры опасаются, что новые участники могут отказаться от участия в аукционе, не веря в перспективу равного соперничества с лидерами отрасли.

В любом случае главными преимуществами аукционного метода является возможность максимизации доходов бюджета. Среди других выгод аукциона эксперты называют прозрачность, открытость, объективность процедуры, отсутствие возможностей протекционизма (хотя в некоторых случаях это относят и к недостаткам). Аукционный метод способствует развитию конкуренции, стимулирует приток инвестиций в отрасль, а также позволяет достигать высокой эффективности при использовании спектра.

Тем не менее некоторые преимущества также скрывают в себе очевидные риски. Одним из преимуществ аукционного метода является сокращение возможностей протекционизма, однако он же оборачивается главным недостатком метода – фактической потерей возможности контроля контента и отбора «удобных» государству вещателей.

Другим преимуществом является то, что ресурс достается тому, кто ценит его наиболее высоко, однако такое преимущество также скрывает в себе целый ряд недостатков. Во-первых, в ходе проведения торгов вещатель может быть дезориентирован и назначить за ресурс завышенную цену. Такая ситуация может неблагоприятно сказаться на конечных потребителях, которым придется платить в конечном итоге более высокую цену за услуги, покрывая затраты своего поставщика. Поэтому при использовании метода аукциона государству важно соблюсти его прозрачность и обеспечить наличие открытой информации о проведении аукциона и самом продаваемом ресурсе, чтобы избежать ситуации, когда предложивший самую высокую цену переоценил выгоды приобретенного ресурса.

Во-вторых, существует риск потери эффективности использования ресурса. Национальные регулирующие органы при проведении аукционов должны предотвращать образование монополий, стимулировать развитие конкуренции, ограничивать спекуляцию на рынке. Имея в своем распоряжении огромные капиталы, крупные кор-

порации могут оказаться монопольными хозяевами спектра в одном или нескольких диапазонах частот либо в ряде регионов страны. В результате может сложиться такая ситуация, что на рынке представлен только один поставщик услуг. Рынок перестает быть конкурентным, рыночные механизмы перестают действовать, и в результате применения «рыночного» подхода получаем монополию, которая, как известно, гарантирует только максимум прибыли монополиста, а вовсе не экономическую эффективность использования ресурса.

Вместе с тем перечисленные выше сомнения и риски являются довольно часто встречающимися заблуждениями, уже изученными и описанными в странах, практикующих аукционный метод.

— В отношении повышения стоимости услуг на рынке разыгрываемого на аукционе ресурса отмечается, что стоимость услуг для потребителя не повышается, так как взимаемая плата за предоставление лицензии основывается на расчете альтернативных издержек (упущенной выгоды).

— В отношении снижения уровня инвестиций при применении аукционного метода можно утверждать, что затраты на участие и выигрыш на аукционе не влияют на возможности победителя инвестировать средства в материальные активы, необходимые для предоставления услуг по вещанию.

— В отношении отсутствия возможностей малого бизнеса выиграть в аукционе отмечают, что инвестирование будет идти именно в те отрасли, где можно получить наибольшую прибыль, вне зависимости от того, конкурентоспособен малый бизнес в данной отрасли или нет.

— В отношении того, что аукционы приведут к монополизации радиочастотного спектра, можно ответить, что аукционы способствуют развитию конкуренции, если ограничить возможность аккумуляции частот у одного вещателя. Законодательство большинства стран ориентировано на эффективное распределение ресурсов, а не на исключительное получение максимальной прибыли.

Необходимо отметить, что аукционный метод будет неэффективным только при отсутствии конкуренции или *в случае выделения частот под социально необходимые услуги, научные исследования или нужды обороны государства.*

Поэтому введение аукционного метода распределения РЧС в Российской Федерации возможно в случае первоочередного оснащения

частотным ресурсом на внеконкурсной основе всех вещателей, подменяющих функции общественного телерадиовещания в России и осуществляющих социально ориентированное вещание в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 715, утвердившего перечень общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов.

При реализации указанных подходов наиболее подходящими моделями эффективного распределения РЧС для Российской Федерации могут стать аукционы с одновременным ростом ставок (одновременный многораундовый аукцион), однораундовый аукцион с запечатанными предложениями (первой или второй цены), голландский аукцион, гибридный подход по проведению конкурса с последующим проведением аукциона среди квалифицировавшихся на конкурсе претендентов.

Установленные в Российской Федерации Законом «О связи» два вида платы подразумевают взимание единовременной и систематической платы за использование РЧС. Однако, как уже отмечалось ранее, с правовой точки зрения данный механизм взимания платы не имеет на практике никакого отношения к деятельности в сфере ТРВ, которая для целей взимания единовременной платы имеет собственный механизм правового регулирования.

Вопросы определения размеров и способов систематической платы, рассматриваемой в основном в качестве платы за использование РЧС, не являются предметом настоящего исследования. Единовременная плата же рассматривается в большинстве случаев в качестве платы за доступ к ресурсу. При этом единовременная плата даже в самых консервативных с экономической точки зрения моделях полностью покрывает затраты на управление и непосредственную организацию доступа к ресурсу.

С точки зрения государства предпочтительен выбор методик, устанавливающих связь между размером платежа и степенью использования спектра. Именно такая плата могла бы способствовать эффективному использованию РЧС.

Стоимость РЧС зависит от плотности (или численности) населения на данной территории, спроса на услуги, покупательской активности и уровня жизни населения, а также существующего спроса на данный участок спектра.

Плату, взимаемую за доступ к ресурсу (единовременная плата) и за пользование ресурсом (систематическая плата), количественно определяют ценой, с которой этот ресурс выставляется на свободный рынок на основании произведенных расчетов, учитывающих конъюнктуру рынка, или же определяемую самим рынком посредством проведения торгов.

Для определения рыночной цены РЧС, в том числе на основе предполагаемых доходов от его использования, необходимо принимать во внимание большое количество параметров, влияющих на ее конечную величину.

В частности, в структуре определяемой цены учитываются:

- конкурентная среда на рынке ТРВ рассматриваемого субъекта (города) РФ;
- платежеспособность и уровень жизни населения;
- налоги и иные обязательные платежи;
- цены (тарифы) на продукцию (услуги);
- размер прогнозируемой прибыли, необходимой для обеспечения средствами на развитие производства, выплату дивидендов и другие обоснованные расходы;
- планы капитальных вложений и источники их финансирования;
- динамика прибыли и затрат;
- показатели инфляции за истекший период и прогноз инфляции на предстоящий период.

Определение рыночной цены РЧС на основе производимых расчетов имеет два существенных недостатка:

- стоимость производимого анализа, как показывает мировой опыт, зачастую оказывается дороже стоимости организации и проведения аукциона;
- произведенные расчеты не гарантируют определения реальной рыночной цены спектра. Об этом может свидетельствовать опыт стран, использующих аукционный способ распределения ресурса, где аналитические прогнозы, производимые перед проведением торгов, в значительном количестве случаев не соответствуют их результатам. Эта ситуация объясняется в том числе и тем, что не всегда поддаются расчету индивидуальные особенности участников рынка и их текущее состояние, а также статистические погрешности.

Применительно к российской практике отсутствие прозрачной информации о рекламном рынке (зачастую искаженная информация, формируемая в интересах отдельных вещателей или рекламных агентств), а также значительного количества погрешностей или даже отсутствие статистических данных делают результаты данных расчетов далекими от реальной рыночной цены на ресурс.

Вместе с тем задачи перехода на рыночные методы распределения РЧС, определенные Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р, ставят условия установления рыночно ориентированной системы распределения РЧС. При невозможности установления данной цены расчетным путем предпочтительным способом рыночного механизма определения размера единовременной платы остается аукционный способ. Стартовая (начальная) цена может определяться на основании метода покрытия административных расходов регулятора.

Анализ применяемых в различных правовых системах вариантов распределения частотного ресурса, а также действующей системы распределения РЧС в Российской Федерации основывался на выявлении и рассмотрении множества альтернатив с последующей их сравнительной оценкой и выбором наилучшей.

Учитывая изложенное, а также руководствуясь критерием оптимальности, проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования системы распределения РЧС для целей ТРВ в России на основе дополнения действующей процедуры конкурсного отбора претендентов возможностью проведения аукционов с предварительной квалификацией, а также возможностью применения гибридного метода, основанного на применении механизмов конкурсного и аукционного методов одновременно.

Внедрение гибкой системы распределения РЧС, а также точечное изменение нормативно-правовой базы будут способствовать поэтапному и эволюционному воплощению в жизнь целей по созданию современной в технологическом и организационном отношении системы телерадиовещания, укрепляющей гарантии независимости СМИ, предусматривающей функционирование общественного телерадиовещания и обеспечение конкурентного развития коммерчес-

кого вещания, а также создание рыночно ориентированных методов управления радиочастотными ресурсами⁵².

Принимая во внимание изученный мировой опыт распределения РЧС, проведенный анализ текущего распределения РЧС для целей ТРВ в Российской Федерации, сопоставив проведенный анализ с целями повышения эффективности использования РЧС и роста общего социального благосостояния, в качестве оптимального решения по использованию РЧС для целей эфирного наземного ТРВ **предлагается:**

осуществлять распределение РЧС путем дополнения действующей процедуры конкурсного отбора претендентов возможностью проведения аукционов с предварительной квалификацией, а также возможностью применения гибридного метода, основанного на применении механизмов конкурсного и аукционного методов одновременно с предусмотренной в качестве стартовой (начальной) цены аукциона платы, рассчитываемой исходя из расходов, понесенных на организацию торгов.

Реализовать данное предложение с максимальной эффективностью для общества возможно **в краткосрочной перспективе** путем совершенствования существующего механизма проведения торгов в виде конкурсов на право получения лицензии на осуществление ТРВ.

Для реализации предложения потребуется:

1. Дополнить существующую систему проведения конкурсов механизмом проведения аукционов.
2. Произвести расчеты административных расходов на организацию процедур проводимых торгов (конкурсов, аукционов).
3. Произвести расчеты стартовой (начальной) цены аукциона, основанной на включении в ее состав административных расходов организатора на проведение торгов с учетом экономических и статистических показателей соответствующего региона.
4. Разработать редакционные изменения в положения соответствующей статьи Закона «О средствах массовой информации».

⁵² Определенных в том числе положениями Концепции долгосрочного социального экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

5. Разработать редакционные изменения в постановление Правительства Российской Федерации № 698, предусмотрев возможность утверждения методики приказом Минкомсвязи России.

6. Разработать приказ Минкомсвязи России, утверждающий методику определения стартовой (начальной) цены аукциона.

Наиболее существенным организационным аспектом проведения аукционов являются время подготовки к аукциону и квалификационный отбор.

На проведение аукциона должно быть отведено достаточное количество времени, поскольку претенденты должны иметь достаточно времени на проведение маркетингового анализа и определения потенциальных источников инвестиций, с тем чтобы принять решение об участии в аукционе, а также на подготовку технических предложений, содержащих бизнес-план и материалы, касающиеся технических вопросов реализации планируемой сети радиовещания. Далее государственные органы, проводящие аукцион, должны провести анализ представленных на аукцион технических предложений всех заявителей, в том числе бизнес-планов, и на этой основе установить величину стартового взноса и определить претендентов, допускаемых к участию в аукционе.

Мировой опыт показывает, что срок проведения аукциона должен составлять не менее 90 дней. Сроки, соответствующие международным стандартам, позволят провести тщательный анализ бизнес-планов, представленных участниками аукциона, обоснованно оценить размер начальной цены и аукционного задатка.

Необходимо установить следующие основные моменты и критерии отбора претендентов при проведении аукционов на право получения лицензий для целей эфирного наземного ТРВ:

- организатор торгов на основании открытых публичных консультаций производит оценку заинтересованности претендентов и определяет один из следующих видов аукциона: аукцион с одновременным ростом ставок (одновременный многоаундовый аукцион), однораундовый аукцион с запечатанными предложениями (первой или второй цены), голландский аукцион;
- организатор торгов объявляет о проведении торгов, условиях торгов, форме, виде, условиях квалификационного отбора;
- претендент проходит квалификационный отбор, предусматривающий стандартную процедуру экспертизы документов для соис-

кателя лицензии на предмет соответствия требованиям, предъявляемым к лицензиатам, осуществляющим деятельность в сфере ТРВ. Административная процедура по выдаче лицензии на осуществление деятельности в сфере ТРВ заканчивается выдачей участнику аукциона заключения о возможности получения лицензии в случае победы на аукционе. Проведение квалификации в таком виде преследует две цели: сокращение документов и сроков, необходимых для выдачи лицензии по результатам торгов, а также позволяет избежать ситуации, при которой неквалифицированный победитель аукциона, оказавшийся впоследствии неспособным соответствовать лицензионным требованиям, поставит под сомнение результаты организованных и проведенных торгов;

- претендент оплачивает сумму задатка для участия в аукционе; задаток подлежит возврату невыигравшим участникам аукциона, а также всем участвовавшим в случае, если торги не состоялись;
- сумма внесенного задатка засчитывается в счет исполнения обязательства победителя торгов;
- после проведения процедуры торгов и подведения итогов победитель торгов оплачивает сумму единовременной оплаты;
- победитель торгов получает лицензию на вещание.

Литература

Нормативные правовые акты

1. Confederation Fiscal Europeenne, <https://www.cfe-eutax.org/taxation/real-estate-tax/denmark>.
2. National Numbering Plan, August 2006, www.ida.gov.sg.
3. Land Use Act /Laws of the Federation of Nigeria, 1990.
4. Oil and Gas Conservation Act (Alberta).
5. Petroleum activities Act 29 November 1996 No 72 relating to petroleum activities. Last amended by Act 14 December 2001 No 98, 28 June 2002 No 61, 20 December 2002 No 88, 27 June 2003 No 68, 7 January 2005 No2, 30 June 2006 No 60 and 26 January 2007 No 3.
6. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».

7. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

9. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

10. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

11. Положение о лицензировании телерадиовещания и радиовещания в Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 г. № 1359.

12. Положение о порядке проведения лесных аукционов, зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 октября 1997 г., регистрационный № 1405, утв. приказом Рослесхоза 11 августа 1997 г. № 99.

13. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового радиочастотного канала для целей телерадиовещания» (с изм. от 25 января, 5 августа 2000 г., 23 февраля 2001 г.).

14. Правила проведения государственной кадастровой оценки земель, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 316.

15. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации».

16. Положение о порядке проведения экспертизы, рассмотрения материалов и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утв. решением Государственной комиссии по радиочастотам от 9 августа 2004 г. № 04-01-06-1.

17. Постановление Правительства РФ от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ре-

сурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

19. Приказ Минсельхоза РФ от 8 февраля 2010 г. № 33 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и примерной формы договора купли-продажи лесных насаждений».

20. Государственный стандарт ГОСТ 7845-92.

21. Закон Республики Узбекистан от 25 декабря 1998 г. «О радиочастотном спектре» с изменениями, внесенными в соответствии с Законом РУ от 25 апреля 2003 г. № 482-II.

22. Положение о порядке оплаты использования радиочастотного спектра в Республике Узбекистан, утв. постановлением КМ РУз от 26 октября 2001 г. № 429.

Аналитические публикации и информация порталов

23. *Alabi R.A., Mafimisebi T.E.* Increasing private participation in agricultural through privatization.

24. Annual report IDA 2008/2009, http://www.ida.gov.sg/Annual%20Report/08_09VibrantInfocommEcosystem/main.html#/2,3,1.

25. Application guidelines and fees for numbering resources, http://www.tcra.go.tz/licensing/pdf_documents/final%20ANNEX%2011NUMBERING%20RESOURCE%20LICENCE.pdf.

26. *Esa Ylitalo.* Forest taxation in Finland – a review of the systems currently in use.

27. *Gray John A.* The trees behind the shore: The forests and forest industries in Newfoundland and Labrador (A study prepared for the Economic Council of Canada). Hull, Quebec: Canadian Government Printing Centre, 1981 (Cat. No. EC 22–91/1980E).

28. *Hazlett T.W.* The law of economics of property rights to radio spectrum // The Journal of Law and Economics. 1998. № 41 (2).

29. OFCOM: – (2004): «A Statement on Spectrum Trading – implementation in 2004 and beyond».

30. The Laws of the Federation of Nigeria, <http://www.nigeria-law.org/LFN-1990.htm>

31. *Thomas W. Hazlett, Giancarlo Ibarguen.* Wayne Leighton Property Rights to Radio Spectrum in Guatemala and El Salvador: An Experiment

in Liberalization/Review of Law & Economics, 2007, <http://ideas.repec.org/a/bpj/rlecon/v3y2007i2n10.html>.

32. *Башичаникова В., Бережная О., Бяков Э., Голикова Р.* и др. Рынок земли, <http://www.metal-profi.ru/library/other/zcvdj.htm>

33. *Болецкая К.* Свободных частот в России хватает на перевод в цифровое вещание только 16 телеканалов», интернет-версия журнала Broadcasting, 02.04.2010.

34. *Грей Дж.А.* Канадский опыт организации лесных концессий // Материалы доклада на международном семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России». 5–6 июня 2003 г.

35. Информационный портал о недвижимости <http://www.miosk.estav.ru/torgi-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov-i-arende-imuschestva/konkursy-i-auksiony-po-prodazhe-zemelnyh-uchastkov/445-2010-03-16-inf-auction-zem.html>.

36. Информация со специализированного земельного портала www.zem.ru.

37. Комитет по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srp_nedra.htm.

38. *Крупнов А.Е.* Радиочастотный спектр: повышение эффективности использования и новые подходы к регулированию, <http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%208/V/Krupnov.pdf>.

39. Материалы международного союза электросвязи Spectrum management for a covering world: case study on Guatemala, <http://www.itu.int/osg/spu/ni/spectrum/guat-rsm.pdf>.

40. Материалы сайта <http://www.lexadin.nl/wlg/> (Законодательство 180 стран мира).

41. *Назаренко М.* Местные власти добрались до налога на землю. Он может вырасти в несколько раз // Российская газета. 2006. № 4162. <http://www.rg.ru/2006/09/05/nalog-zemlia.html>.

42. Определение размера единовременной платы при проведении торгов (конкурсов, аукционов) на наземное эфирное телерадиовещание / Русанов А.А., Гинтова М.А., Жулин А.Б., Иванова О.С., Плаксин С.М. М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010.

43. Отчет о рассмотрении заявлений и принятии решений о выделении ресурса нумерации за 2009 г., http://www.rossvyaz.ru/activity/num_resurs/reports/numerazia_report_2009.htm.

44. *Павлов П.Н.* Государственное управление и регулирование в области природопользования, окружающей среды и сельского хозяйства в Финляндской Республике // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2007. № 1–2 (30–31).

45. Портал информации о Финляндии. Лесная промышленность Финляндии, www.Infofin.ru.

46. Портал недвижимости, <http://www.realestate.com.au/buy/property-land-in-denmark/list-1>.

47. *Пьянков С.* Действие лицензии на телерадиовещание: проблемы и перспективы правового регулирования, http://www.radioportal.ru/old/la/a_002.shtml.

48. *Русанов А.А., Гинтова М.А., Жулин А.Б., Иванова О.С., Плаксин С.М.* Определение размера единовременной платы при проведении торгов (конкурсов, аукционов) на наземное эфирное телерадиовещание, 2010.

49. *Федоров А.* Есть ли предел совершенству? // Континент. 2000. № 9, <http://www.continent.kz/2000/09/09.html>.

50. *Шарф И.В.* Западные модели рентной политики в недропользовании // Экономика. 2007. Ноябрь, эл. версия <http://www.lib.tsu.ru/mminfo/000063105/308/image/308-138.pdf>.

Препринт WP8/2010/02

Серия WP8

Государственное и муниципальное управление

Минченко О.С., Плаксин С.М.

Государственное регулирование доступа к ограниченным ресурсам

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Н.С. Петрин*
Корректор *Е.Л. Качалова*

Отпечатано в типографии Государственного университета –
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4,3
Усл. печ. л. 4,19. Заказ № . Изд. № 1187

Государственный университет – Высшая школа экономики
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок

Для заметок

Для заметок
