

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 338

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ
В СТРАНАХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ НА НЕДРА

А.Н. ЛУНЬКИН

*Российский государственный геологоразведочный университет
117997, Россия, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23, e-mail: msk_2008@mail.ru*

Дана характеристика двух основных подходов к правовому регулированию недропользования. Раскрыта специфика решения данного вопроса в странах Европы, в первую очередь Норвегии, странах Персидского залива, в Китае, странах Латинской Америки. Показана значимость государственной собственности на недра в вопросах наполняемости государственного бюджета в целях решения важнейших социально-экономических проблем. Среди них особо выделены вопросы импортозамещения, повышения уровня и качества жизни населения, ограничения экспансии иностранного капитала для обеспечения национальной безопасности страны.

Ключевые слова: природные ресурсы; недропользование; углеводороды; государственная собственность на недра; публичная собственность на недра; государственное регулирование сферы недропользования.

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF SUBSOIL USE IN THE COUNTRIES
WITH STATE OWNERSHIP ON MINERAL RESOURCES

A.N. LUN'KIN

*Russian State Geological Prospecting University
117997, Russia, Moscow, Miklouho-Maklay' street, 23, e-mail: msk_2008@mail.ru*

The two main approaches to legal regulation of subsoil use are characterized. The specifics of solution of this problem in European countries, firstly, in Norway, in Gulf countries, Asian countries, Latin America countries is considered. The importance of the state ownership of mineral resources for the country budget to solve different crucial social-economical problems is shown. Among them there are problems of import substitution, raising the standard and quality of living, limitation of foreign capital expansion for the provision of country national safety.

Key words: mineral resources; subsoil use; hydrocarbons; state ownership on mineral resources; public ownership on subsoil; state regulation of subsoil use; license of subsoil use; transparency; agreements of production division).

Существуют два основных подхода к решению вопросов о собственности на недра. Первый подход — основан на принципе нераздельного владения недрами. Второй — на принципе раздельного владения недрами и землёй.

Первый подход преобладал до XX в. и давал собственнику земельных участков абсолютное право собственности на всё, что находится ниже поверхности земли. Такой подход был характерен для многих стран, в частности, для США и Франции.

Второй подход, преобладающий в настоящее время, базируется на принципе раздельного владения недрами и землёй в силу того обстоятельства, что собственность на землю перестаёт затрагивать недра.

Для современного законодательства характерно разделение права собственности на недра и на землю. В немалой степени данное обстоятельство связано с тем, что цена на минерально-сырьевые ресурсы зачастую превышает цену самого участка земли, владелец которого имеет право на долю прибыли от вовлечения данного участка земли в недропользование. Размер такой доли регулируется государством — титульным собственником в большинстве стран мира как недр, так и содержащихся в недрах ресурсов [1]. К таким странам можно отнести Аргентину, Бразилию, Китай, Норвегию, Мексику, Перу, Чили, Россию [2], страны Персидского залива и др.

Среди *европейских стран* наиболее представительным является законодательство *Норвегии*. В его основу положен социал-демократический вариант доктрины «государства всеобщего благоденствия». В этом случае природные ресурсы, включая недра, рассматриваются как достояние нации, подлежащее использованию на благо нынешнего и будущих поколений страны. Соответственно, в Норвегии был взят стратегический курс на государственное управление сферой недропользования, в первую очередь, добычей нефти и газа.

Основным актом, регулирующим недропользование в Норвегии, является закон о нефтяной деятельности 1996 г. Им установлено, что государство имеет не только право собственности на подводные нефтяные месторождения и исключительное право на управление полезными ресурсами и нефтедобычу, но и выдачу лицензий. Закон регулирует нефтяную деятельность, включающую разведку, разведочное бурение, добычу, использование и транспортировку углеводородов по трубам в норвежских внутренних водах, территориальных водах и на континентальном шельфе, установку и эксплуатацию специального нефтегазового оборудования, используемого для разведки и добычи углеводородов.

Государственное регулирование отношений недропользования в Норвегии осуществляется посредством лицензирования. Существуют два вида лицензирования: лицензия на поиски нефти в определенном районе и лицензия на её разведку и добычу, предоставляемая юридическим и физическим лицам — гражданам стран ЕЭС.

Такие лицензии выдаются Королевским Министерством промышленности и энергетики, которое определяет сроки их действия, и их возможное продление. В отдельных случаях сроком до 50 лет. Лицензии, получаемые в условиях транспарентности и на конкурсной основе, предоставляют недропользователю исключительные права на разведку, разведочное бурение и добычу углеводород-

ного сырья в определённых лицензией районах, а также право собственности на добытые углеводороды.

Обязательными условиями получения лицензии являются техническая компетенция и финансовая возможность потенциального недропользователя, а также бизнес-план (программа) разведки и добычи нефти в районе, определённом лицензией. В случае серьёзных и повторяющихся нарушений условий лицензии, а также положений норвежского законодательства о недропользовании лицензии могут быть отозваны.

Освоение нефтегазовых ресурсов норвежского континентального шельфа исторически проводится с участием иностранных компаний, деятельность которых должна отвечать национальной нефтегазовой политике, определяемой парламентом и правительством страны. Главными целями привлечения иностранного капитала в сферу недропользования является использование иностранных инвестиций, успешных зарубежных управленческих и технологических новшеств в этой сфере.

Нефтедобыча сверхприбыльна и служит источником природной ренты, поэтому эта отрасль облагается специальным 50-процентным налогом от прибыли недропользователя (обычный налог на прибыль корпорации составляет 28 %) [1].

Прибыль от нефтедобычи вначале аккумулируется в Пенсионном (Нефтяном) фонде Норвегии, а затем на личный счёт каждого норвежца поступают соответствующие отчисления. На сегодняшний день такие отчисления составляют более 100 000 дол. на каждого норвежца. Часть нефтяных доходов направляется на развитие социальной сферы. В частности, в стране существует бесплатное образование на всех его уровнях. Также доступен качественный бесплатная медицина. Работающий норвежец имеет восьминедельный отпуск. Норвегия отличается низкой степенью социального расслоения. Страна является мировым чемпионом по индексу развития человеческого потенциала. Другая часть нефтяных доходов направляется на развитие и модернизацию отраслей народного хозяйства. Это позволяет стране избежать внешней задолженности.

Расходование средств Пенсионного (Нефтяного) фонда находятся под жёстким контролем парламента (Стортинга). Ни правительство, ни центральный банк Норвегии не вправе расходовать эти средства без соответствующего решения парламента, чему предшествуют обязательные общественные и парламентские дебаты.

Государство в сфере недропользования выступает не только в качестве единственного либо мажоритарного собственника государственных компаний, но и владельца акций частных компаний («Норск Гидро», «Сага Петролеум» и др.), находящихся в единой технологической цепочке с недропользователями.

Государственная собственность в Норвегии отличается высокой экономической и социальной эффективностью. Неудивительно, что среди граждан страны преобладает высокая оценка государственной собственности, как неременного условия сохранения контроля над жизненно важным для них и страны сектором экономики, своеобразной страховки против усиления действий транснациональных компаний в сфере недропользования, ставящих под угрозу национально-государственную безопасность страны. В такой ситуации большинство норвежцев выступает против приватизации, дерегулирования и либерализации нефтегазового сектора страны [3–6].

К специфике правового регулирования недропользования в странах Персидского залива следует отнести то обстоятельство, что земля и добытые из её недр полезные ископаемые, экспорт которых жизненно важен для социального и экономического развития стран данного региона, остаются в собственности государства — главного поверенного Аллаха.

Это положение является конституционной нормой в странах Персидского залива. Так, согласно Конституции Кувейта (ст. 21) ресурсы недр и доходы от них являются государственной собственностью. Цель — обеспечение безопасности страны и национальной экономики. В федеративных государствах Персидского залива каждый субъект федерации (например, в Объединенных Арабских Эмиратах — отдельный Арабский Эмират) имеет право на получение всех доходов от недропользования на своей территории. Национальные компании в странах Персидского залива вправе заключать с иностранными компаниями соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения, сервисные контракты на право недропользования. В отдельных странах, например, в Катаре, экспорт нефти, газа и продуктов их переработки может осуществляться в соответствии с национальным законодательством лишь катарскими компаниями и частными лицами — гражданами Катара. Что касается совместных предприятий, доля иностранного капитала не может превышать 49 %.

Государственная собственность на недра позволяет направлять немалую часть доходов от недропользования на социальные нужды. Так, в ОАЭ на каждого гражданина открывается счёт. К своему совершеннолетию гражданин имеет на нём накопления размером около 100 тыс. дол. США. Кроме того, каждый гражданин этой страны имеет право выбрать для обучения любой университет мира, и государство оплатит все связанные с этим ежегодные расходы в пределах 30 тыс. дол. США.

В Кувейте индивидуальный счёт гражданина Кувейта (иностранец не может им стать в принципе) открывается на сумму в 3 тыс. дол. США. Кроме того, гражданин Кувейта может получить беспроцентный кредит на сумму 220 тыс. дол.

США для строительства жилья. Наконец, государство регулярно выплачивает пособия домохозяйкам и несовершеннолетним.

В Саудовской Аравии существует аналогичная практика, закреплённая законодательством. В этой стране для её граждан бесплатными являются медицина высокого уровня и образование за счёт доходов от недропользования.

В том, что касается законодательства о недропользовании в азиатских странах, то здесь особый интерес представляет правовое поле Китая. Основным законодательным актом, регулирующим отношения недропользования, является закон о минеральных ресурсах КНР 1986 г., действующий с изменениями и дополнениями. Согласно этому закону, ресурсы недр находятся в государственной собственности. Закон о минеральных ресурсах КНР обязывает государство при их разработке в национальных автономиях принимать во внимание их интересы, создавать условия для их экономического и социального развития, а также учитывать интересы коренных малочисленных народов. При этом органы власти национальных автономий имеют приоритет в использовании и развитии тех минеральных ресурсов, которые могут быть разработаны собственными силами.

Особенностью законодательства данной страны является предоставление Государственной нефтяной компании Китая (ГНК) монополии на разработку, добычу и реализацию нефти на выделенном правительством Китая участке недропользования, а также наделение данной компании ответственностью за результаты международного сотрудничества в сфере нефтедобычи. При этом нормы международного права применимы исключительно в случае отсутствия китайского закона, регулирующего данную сферу [1].

Законом определены правила регистрации разведочных работ на минеральные ресурсы, которые предоставляются в пользование как на основании лицензии, так и на договорной основе. Этим законом закреплены правила передачи прав на ведение геолого-разведочных работ и прав на разработку месторождений.

В Китае, как и в Норвегии, существуют два вида лицензий: лицензии на проведение геолого-разведочных работ в соответствии с единым государственным планом. Срок действия лицензии на добычу определяется исходя из величины месторождения, сложности реализации проекта, как правило, от 3 до 10 лет, иногда — до 30 лет. В случаях нарушения законодательства или неуплаты налогов, право пользования недрами прекращается, а недропользователь не может обращаться в компетентные органы по поводу выдачи любых лицензий в течение следующих двух лет.

Срок лицензии может быть продлен по заявке недропользователя при наличии соответствующих оснований. Для получения лицензии, которая выдаётся департаментом геологии и минеральных

ресурсов, требуются документы, подтверждающие, в частности, квалификацию потенциального недропользователя, источники финансирования бизнес-проекта, план геологоразведочных работ. В исключительных случаях возможна конкурсная процедура получения лицензии. Если часть геолого-разведочных работ проводится за счёт государства, получатель лицензии уплачивает компенсационный сбор, размеры которого определяются совместно департаментом геологии и минеральных ресурсов и департаментом государственного имущества. В случае неуплаты установленных законом платежей, лицензия на проведение геолого-разведочных работ отзывается.

К особенностям закона о минеральных ресурсах КНР следует также отнести требование учёта интересов регионов, в первую очередь, национальных автономий, а также интересов коренных малочисленных народов. При этом местные власти в соответствии с законами и национальным планом, имеют приоритеты в развитии и использовании тех минерально-сырьевых ресурсов, которые могут быть разработаны собственными силами.

В сфере недропользования налоговым законодательством Китая предусмотрены так называемые ресурсные платежи, которые включают ресурсный и земельный налоги — плата за пользование землями городов и районов. Эти платежи дифференцированы по видам минерально-сырьевых ресурсов. Прежде всего с целью выравнивания доходов налогоплательщиков, осуществляющих недропользование в разных местностях и условиях.

Кроме того, особенностью законодательства Китая является установление разных ставок налогов на прибыль для отечественных предприятий и иностранных компаний. Для отечественных — 33 %, для низкорентабельных — 18 или 27 %.

Налог на прибыль предприятий с иностранным участием и иностранных компаний составляет 33 % (30% + 3% — «местный» налог на прибыль)¹. При этом законодательством предусмотрены налоговые вычеты и льготы для иностранных компаний и предприятий с иностранными инвестициями. В частности, налогом не облагаются доходы иностранных инвесторов в случае их последующего реинвестирования на увеличение уставного капитала компании или если эти средства направляются на создание новой компании на территории КНР.

Что касается соглашений о разделе продукции (СРП), то основным положением заключения таких соглашений является государственная собственность на нефть, залегающая в недрах континентального шельфа Китая. Относительно права на проведение геологоразведки и разработки нефти на континентальном шельфе, то оно также является исключительной прерогативой Китай-

ской национальной нефтяной корпорации (China National Offshore Oil Corporation). Эта корпорация в процессе проведения геолого-разведочных работ на нефть и природный газ на китайском континентальном шельфе вправе осуществлять свою деятельность совместно с иностранными нефтяными компаниями. При этом доля государственного участия в компании, созданной для освоения проектов СРП, доходит до 51 %. Баланс национальных интересов Китая и интересов иностранных инвесторов при реализации СРП обеспечиваются дифференциацией ставки роялти. Она зависит от объёма добычи углеводородов.

Публичная собственность на недра характерна и для стран *Латинской Америки* с федеративным устройством. Так, согласно Конституции Бразилии (ст. 20 и 176) природные ресурсы её шельфа и исключительной экономической зоны, территориальное море, минеральные ресурсы, включая находящиеся под землей, признаются федеральной государственной собственностью.

Бразильская федерация (ст. 177 Конституции), имеет монопольное право на геологоразведку и разработку месторождений нефти, природного газа и других углеводородных соединений, их импорта и экспорта, а также продуктов их переработки. Геологоразведка и добыча руды радиоактивных минералов также находятся в исключительном ведении федеральных органов власти Бразилии и не могут быть переданы кому-либо. Что касается геологоразведки и добычи других стратегических полезных ископаемых, то в этой стране такая деятельность может осуществляться частными компаниями только на основании специального разрешения или концессии, предоставляемых Бразильской федерацией исключительно в национальных интересах. Недропользователями в Бразилии, кроме государства, могут быть физические лица — граждане страны либо юридические лица, что ограничивает иностранное влияние в сфере недропользования. У недропользователей возникает право собственности на полезные ископаемые, извлеченные из недр.

В Конституции *Мексиканских Соединенных Штатов* (ст. 27) провозглашается собственность нации на все виды природных ресурсов континентального шельфа и зоны морского дна островов, а также на все виды твёрдых полезных ископаемых, нефть, природный газ и иные углеводороды. Несмотря на то, что существует прямая конституционная норма запрета создания и функционирования монополий в сфере экономики (ст. 28 Конституции), этот запрет не распространяется на государственные компании по добыче углеводородов. Недропользователями в стране могут быть, помимо государства, лишь концессионеры — мек-

¹ Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, подготовленный ФГУ Центр «СРП — недра» http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srp_nedra.htm (дата обращения — 22.06.2015).

сиканские граждане и юридические лица. Концессии могут предоставляться и иностранным лицам при условии положительного решения МИД страны на их обращение. Собственно предоставление концессий отнесено к исключительной компетенции соответствующих центральных органов власти. При этом участки недр, содержащие углеводороды и радиоактивные минералы, не могут

быть переданы в концессию. Нарушение обязательств концессионного соглашения, принятого иностранцами, является основанием прекращения концессии.

Национальные особенности правового регулирования недропользования в странах с иными формами собственности является предметом специального исследования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, подготовленный ФГУ Центр «СРП — недра» http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srp_nedra.htm (дата обращения — 17 июня 2015 г.)
2. Лунькин А.Н. Управление собственностью в минерально-сырьевом комплексе России: федеральные, отраслевые и корпоративные аспекты М.: ФГБОУ ВПО «РГГРУ МГРИ» им. С. Орджоникидзе; Старый Оскол: ООО ИПК «Кириллица», 2014. 192 С.
3. Павленко В.И., Селюков Ю.Г. Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канаде, Норвегии). Арктика: экология и экономика 2013. № 3 (11). С. 51–54.
4. Рогинский С.В. Государственная собственность в нефтегазовом комплексе Норвегии // Экономический журнал. 2002. № 1.
5. Фадеев А. Роль нефтегазового сектора как локомотива развития регионов. — helion-ltd.ru/fadeev-sp-05-2008 (дата обращения — 09 июня 2015).
6. Fact Sheet 98. Norwegian Petroleum Activity. Oslo, 1998. P. 140–155.