

Интернет-журнал «Науковедение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 8, №2 (2016) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol8-2>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/119EVN216.pdf>

DOI: 10.15862/119EVN216 (<http://dx.doi.org/10.15862/119EVN216>)

Статья опубликована 26.04.2016.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Голубченко М.В., Исмаил кызы Нуржамал Анализ государственного управления недропользованием в странах Европы и Азии // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 8, №2 (2016) <http://naukovedenie.ru/PDF/119EVN216.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/119EVN216

УДК 33

Голубченко Марина Валентиновна

ФГАОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», Россия, Москва¹
Студент-магистр
E-mail: vvmv3014@mail.ru

Исмаил кызы Нуржамал

ФГАОУ ВПО «Российский университет дружбы народов», Россия, Москва
Студент-магистр
E-mail: nura27@mail.ru

Анализ государственного управления недропользованием в странах Европы и Азии

Аннотация. В статье проведен анализ подходов европейских и азиатских стран к правовому, экономическому регулированию недропользованием. Рассмотрена значимость государственной собственности на недра в вопросах поступления средств в государственный бюджет для решения важных социальных и экономических проблем. Выделены вопросы повышения уровня и качества жизни населения, ограничения экспансии иностранного капитала для обеспечения национальной безопасности страны.

Авторами раскрыта специфика государственного регулирования недропользованием в европейских странах, в первую очередь в Королевстве Норвегии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Особенности азиатских стран в области регулирования недропользованием — Республики Казахстан, Туркменистана, Кыргызской Республики.

Рассматриваются нормативно-правовые акты, регулирующие пользование недрами. Система предоставления земных недр в пользование. Виды и порядок получения лицензий для предоставления земных недр в пользование, сроки их действия, а также органы, регулирующие выдачу таких лицензий.

Проводится анализ и обобщение принципов, используемых в налогообложении нефтегазовых компаний стран Европы и Азии.

¹ 115419, Россия, Москва, ул. Орджоникидзе, 3

Сделан вывод о том, что названные страны имеют государственную собственность на недра и собственник в лице государства на стадии договорных отношений с недропользователем определяет для себя наиболее эффективные экономические условия.

Ключевые слова: собственность на недра; государственное регулирование; минерально-сырьевые ресурсы; недропользователи; лицензия

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 землей.

Первый подход преобладал до XX века 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 землей в силу того обстоятельства, что собственность на землю перестает затрагивать недра.

Для современного законодательства характерно разделение права собственности на недра и на землю. 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. К таким странам можно отнести Аргентину, Бразилию, Китай, Норвегию, Мексику, Перу, Чили, Россию, страны Персидского залива и др. [1]

Среди *европейских стран* наиболее представительным является законодательство Королевства *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. 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 нефтегазовую деятельность от разведочных работ до эксплуатации углеводородов [2].

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 углеводородного сырья в определённых лицензией районах, а также право собственности на добыче углеводороды [3, 12].

Обязательными условиями получения лицензии являются техническая компетенция и финансовая возможность потенциального недропользователя, а также бизнес-план разведки и добычи нефти в районе, определённом лицензией.

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% налогом от прибыли недропользователя (обычный налог на прибыль корпорации составляет 28%). Прибыль от нефтедобычи вначале аккумулируется в Нефтяном фонде Норвегии, а затем на личный счет каждого норвежца поступают соответствующие отчисления. Другая часть нефтяных доходов направляется на развитие и модернизацию отраслей народного хозяйства. Это позволяет стране избежать внешней задолженности. Расходование средств Нефтяного фонда находятся под жёстким контролем парламента — Стортинга [5, 11].

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

Государственная собственность в Норвегии отличается высокой экономической и социальной эффективностью.

Другим государством с развитой нефтедобывающей отраслью экономики является Великобритания. При отсутствии Конституции, как отдельно взятого нормативного акта — документа, в этом государстве, тем не менее, конституционно-правовое регламентирование недропользования присутствует и является вполне развитым. Закон Объединенного Королевства «О добыче нефти» 1934 г. закрепил исключительное право собственности короны на недра. Данное положение получило свое развитие в Законе «О континентальном шельфе» 1964 г.

Традиционный порядок лицензирования недропользования на конкурсной основе в отношении иностранных хозяйствующих субъектов обременяется дополнительными условиями социального и экономического характера: найм британского персонала в определенной пропорции; к разработке британских недр допускаются компании лишь тех государств, в которых создан благоприятный режим для хозяйствования английских фирм («принцип взаимности»). Как и в Норвегии, лицензия, как право на разработку недр, может быть «раздроблена» на блоки и может быть отчуждена как в целом, так и по частям, но лишь с согласия соответствующего министерства. На разный вид использования недр лицензии выдают различные министерства: на разработку месторождения — Директорат по нефти и газу, на торговлю добытыми ископаемыми — Министерство торговли [6, 11, 12].

Но, в отличие от норвежского механизма конституционно-правового регулирования недропользования, реализация государственно-разрешительного метода разделена на два этапа: первоначально необходимо получить государственное разрешение на ввод в разработку новых месторождений (в таком разрешении определяются квоты предполагаемой добычи полезных ископаемых). Кроме того, необходимо получить отдельные разрешения на сжигание сопутствующего газа, на строительство и использование трубопроводов и прочее, и

лишь после этого претендовать на получение лицензии на конкретный вид использования недр.

Налогообложение нефтегазовой отрасли в Великобритании имеет отличие от иных сегментов экономики и варьируется в зависимости от степени истощенности месторождения и ввода его в эксплуатацию. Кроме лицензий законодательством Великобритании предусмотрены такие платежи в бюджет государства, как роялти, рента, специальный налог (PRT) и корпоративный налог на прибыль.

Система налогового регулирования в государстве ориентирована на повышение объемов добычи трудноизвлекаемых запасов: за счет дифференцирования платежей удалось увеличить общую рентабельность производства и привлечь дополнительные объемы инвестиций [7].

Относительно законодательства о недропользовании в азиатских странах, то здесь особый интерес представляет правовое поле Республика Казахстан.

В Республике Казахстан порядок недропользования регулируется Указами Президента Казахстана от 27 января 1996 г. №2828 «О недрах и недропользовании», и от 28 июня 1995 г. №2350 «О нефти». В начале августа 1999 г. в эти указы были внесены существенные исправления, в следствии чего существовавшая ранее лицензионная система была заменена контрактной концессионной.

Казахским законодательством определено, что могут быть применены последующие виды концессий:

1. контракт на проведение работ по разведке (сервисный контракт с риском);
2. контракт на проведение работ по добыче (классическая концессия);
3. контракт о разделе продукции и контракт на проведение работ по совмещенной разведке и добыче.

Из содержания Модельного договора на проведение операций в недропользовании, утвержденного Распоряжением Правительства Республики Казахстан №1015 от 31.07.2001 следует, что договоры на разведку, добычу и совмещенную разведку, и добычу рассматриваются не как самостоятельные механизмы, а как поочередная цепочка операций, исполняемых в масштабах 1-го концессионного соглашения [8].

По договору на проведение операций по разведке концессионер получает в пользование участок потенциального залегания полезных ископаемых и за собственный счет производит на нем разведывательные работы. Если же в следствии разведки не было сделано платного обнаружения полезных ископаемых, недропользователь не имеет права на возмещение потраченных на разведку средств.

В случае платного обнаружения концессионер имеет право на заключение договора на добычу полезных ископаемых на этом участке. Заключение договора на совмещенную разведку и добычу избавляет концессионера от потребности дополнительно заключать договор на добычу в случае платного обнаружения.

Концессионерами в области недропользования могут считаться не только казахские, но и зарубежные юридические и физические лица, а концедентом выступают уполномоченные правительством органы [9, 12].

При выполнении концессионного соглашения концессионер должен отдавать предпочтение казахским кадрам, завлекать сервисы казахских компаний, также применять оборудование и материалы, сделанные в Казахстане. В случае недоступности какого-нибудь

вида продуктов или услуг в стране, недропользователь использует продукты и предложения зарубежных организаций лишь по разрешению правительства.

Концессионеры должны страховать предпринимательские риски, имущество и гражданско-правовую обязанность, связанные с исполнением концессионного соглашения [10].

Также отдельно устанавливается ответственность концессионера страховать риски, связанные с загрязнением окружающей среды, которые, кроме гражданско-правовой ответственности перед третьими лицами, содержат в себе вероятные издержки на ликвидацию последствий причиненного окружающей среде вреда.

Согласно с законодательством Республики Казахстан, правительство имеет первоочередное право на приобретение у концессионера добытых полезных ископаемых, максимальный размер которых, порядок определения расценок и оплаты устанавливается в концессионном соглашении [11].

Участки недр передаются в концессию победителю состязания инвестиционных программ, хотя национальные фирмы (государственная фирма определяется как закрытое акционерное общество, сто процентов акций которого принадлежит государству, созданное Указом Президента Республики Казахстан для проведения операций по недропользованию в Республике Казахстан) имеют все шансы обрести участки недр на базе прямых переговоров с подходящим компетентным органом. Но законодательство четко не устанавливает, какой аспект обязан быть характеризующим при оценке конкурсных услуг, не достаточно детализирована операция организации состязания, что собственно наращивает поле для коррупции при определении победителя состязания.

Законодательство Республики Казахстан предусматривает возможность залога прав концессионера в сфере недропользования. Но такой залог вероятен для привлечения финансовых средств, чтобы осуществить операции, определенных концессионным договором, иначе залог будет считаться недействительной сделкой. Контракт залога подлежит обязательной регистрации в компетентном органе и только после регистрации вступает в силу [12].

В Туркмении недра предоставляются в пользование юридическим лицам и гражданам на основании лицензии, документа, удостоверяющего право ее владельца на осуществление одного или нескольких видов пользования недрами при условии соблюдения им обязательств. Однако в другой норме закона предусмотрено, что «лицензия с входящими в ее состав договорными обязанностями должна включать в себя: данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недр; привязку пространственных границ участков недр, предоставляемых в использование; привязку горного и земляного отвода, обязательного для ведения работ, связанных с использованием недр; срок действия лицензии; согласованный уровень добычи минерального сырья; формы и объемы платежей на недропользование; распределение прав на геологическую информацию, получаемую в ходе использования недрами; условия реализации притязаний по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ, установленных законодательством».

Также допускается, что лицензия может содержать и другие условия пользования недрами, не противоречащие нормам Закона о недрах. Как видим, вне зависимости от названия правового акта, его содержание формально похоже на структуру контрактов, используемых, например в Казахстане. Разница в том, что условия лицензии не могут быть предметом договоренности сторон, их определяет компетентный государственный орган, потенциальному недропользователю остается только соглашаться с этими условиями и

обязательствами или нет. Примерно аналогичные структура и содержание лицензии предусмотрены и Законом о недрах Кыргызской Республики [1].

Довольно широкий спектр способов предоставления права на недропользование установлен Законом о недрах Кыргызской Республики. В соответствии со статьей 18 Закона о недрах КР право пользования недрами возникает на основании: лицензии; государственной регистрации; концессионного договора; соглашения о разделе продукции. При этом способ предоставления недр путем государственной регистрации используется только в двух случаях — при научном исследовании недр, выполняемом по утвержденной программе; индивидуальной старательской деятельности. Лицензии же выдаются на все виды пользования недрами, за исключением предоставления права недропользования на основании концессионного договора, СРП и государственной регистрации.

Проведенный анализ государственного регулирования недропользования в странах Европы и Азии показывает, что в данных странах собственность на недра принадлежит государству [7].

Гибкое использование в рамках государственного управления недропользованием лицензионного и договорного способов передачи недр в пользование позволяет на стадии договорных отношений между недропользователем и государством определить экономические выгоды для собственника максимально.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лунькин А.Н. Особенности правового регулирования недропользования в странах с государственной собственностью на недра // Известия ВУЗов. Геология и разведка. - 2015. - №4. - С. 62-63.
2. Воробьев А. Е., Янкевский А.В. Недропользование зарубежных стран // учебно-методическое пособие - М: РУДН, 2012. - С. 22-23.
3. Елюбаев Ж.С. Проблемы правового регулирования недропользования: отечественный опыт и зарубежная практика // Монография. – Алматы, 2010.
4. Анализ основных положений системы недропользования в зарубежных странах, подготовленный ФГУ Центр «СРП — недра», [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srpnedra.htm> (дата обращения 17.03.2016).
5. 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.
6. 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.
7. Рогинский С.В. Государственная собственность в нефтегазовом комплексе Норвегии // Экономический журнал. 2002. №1.
8. Фадеев А. Роль нефтегазового сектора как локомотива развития регионов. [Электронный ресурс]. URL: [helion-ltd.ru>fadeev-sp-05-2008](http://helion-ltd.ru/fadeev-sp-05-2008) (дата обращения 09.04.2016).
9. Fact Sheet 98. Norwegian Petroleum Activity. Oslo, 1998. P. 140-155.
10. Система государственного управления нефтегазовым комплексом: Аналитический доклад. - Фонд национальной энергетической безопасности. — М.: 2010. - 73 с.
11. Лунькин А.Н. Особенности правового регулирования недропользования в странах с государственной собственностью на недра // Известия высших учебных заведений, геология и разведка. 2015. №4.
12. Морозова А.С. Конституционно-правовое регулирование недропользования в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Право и политика. 2015.

Golubchenko Marina Valentinovna

Peoples' Friendship University of Russia, Russia, Moscow
E-mail: vvmv3014@mail.ru

Ismail kyzy Nurzhamal

Peoples' Friendship University of Russia, Russia, Moscow
E-mail: nura27@mail.ru

Analysis of governance in the countries of subsoil use Europe and Asia

Abstract. In the article the analysis of approaches of the European and Asian countries to the legal, economic regulation of subsoil use. We consider the significance of state ownership of the subsoil in receipt of funds in the state budget to address important social and economic problems. Highlighted the issues of improving the level and quality of life, limitation of expansion of foreign capital to the national security of the country.

The authors revealed the specifics of state regulation of subsoil use in European countries, primarily in the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Features of Asian countries in the field of regulation of subsoil use of the Republic of Kazakhstan, Turkmenistan, Kyrgyz Republic.

Are considered normative-legal acts regulating subsoil use. The system of granting subsoil in use. The types and the procedure for obtaining licenses for granting subsoil in use, expiry dates and the authorities governing the issuance of such licenses. The analysis and synthesis of the principles used in taxation of oil and gas companies of the countries of Europe and Asia.

It is concluded that the named countries have public ownership of the subsoil and the owner represented by the state at the stage of the contractual relationship with the subsurface user determines the most efficient economic conditions.

Keywords: subsoil property; government regulation; mineral resources; mining companies; license

REFERENCES

1. Lun'kin A.N. Osobennosti pravovogo regulirovaniya nedropol'zovaniya v stranakh s gosudarstvennoy sobstvennost'yu na nedra // *Izvestiya VUZov. Geologiya i razvedka.* - 2015. - №4. - S. 62-63.
2. Vorob'ev A. E., Yankevskiy A.V. Nedropol'zovanie zarubezhnykh stran // *uchebno-metodicheskoe posobie* - M: RUDN, 2012. - S. 22-23.
3. Elyubaev Zh.S. Problemy pravovogo regulirovaniya nedropol'zovaniya: otechestvennyy opyt i zarubezhnaya praktika // *Monografiya.* – Almaty, 2010.
4. Analiz osnovnykh polozheniy sistemy nedropol'zovaniya v zarubezhnykh stranakh, podgotovlennyy FGU Tsentр «SRP — nedra», [Elektronnyy resurs]. URL: <http://www.duma.gov.ru/cnature/workgroups/nedra/srpnedra.htm> (data obrashcheniya 17.03.2016).
5. Lun'kin A.N. Upravlenie sobstvennost'yu v mineral'no-syr'evom komplekse Rossii: federal'nye, otraslevye i korporativnye aspekty M.: FGBOU VPO «RGGRU MGRI» im. S. Ordzhonikidze; Staryy Oskol: OOO IPK «Kirillitsa», 2014. 192 С.
6. Pavlenko V.I., Selyukov Yu.G. Regulirovanie sfery nedropol'zovaniya v priarkticheskikh stranakh (SShA, Kanade, Norvegii). *Arktika: ekologiya i ekonomika* 2013. №3 (11). S. 51-54.
7. Roginskiy S.V. Gosudarstvennaya sobstvennost' v neftegazovom komplekse Norvegii // *Ekonomicheskyy zhurnal.* 2002. №1.
8. Fadeev A. Rol' neftegazovogo sektora kak lokomotiva razvitiya regionov. [Elektronnyy resurs]. URL: [helion-ltd.ru>fadeev-sp-05-2008](http://helion-ltd.ru/fadeev-sp-05-2008) (data obrashcheniya 09.04.2016).
9. Fact Sheet 98. Norwegian Petroleum Activity. Oslo, 1998. P. 140-155.
10. Sistema gosudarstvennogo upravleniya neftegazovym kompleksom: Analiticheskyy doklad. - Fond natsional'noy energeticheskoy bezopasnosti. — M.: 2010. - 73 s.
11. Lun'kin A.N. Osobennosti pravovogo regulirovaniya nedropol'zovaniya v stranakh s gosudarstvennoy sobstvennost'yu na nedra // *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy, geologiya i razvedka.* 2015. №4.
12. Morozova A.S. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie nedropol'zovaniya v Rossii i za rubezhom: sravnitel'no-pravovoy analiz // *Pravo i politika.* 2015.