
СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ АФРИКИ

В.К. Филатов

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются актуальные проблемы социального государства и конституционно-правового регулирования недропользования в некоторых странах африканского континента, которые играют все большую роль в экономике региона и весьма заметны на мировом сырьевом рынке. Наиболее актуален в этом смысле опыт Нигерии, Анголы и Кении.

Ключевые слова: конституция, право, регулирование, недропользование, Нигерия, Ангола, Кения, социальное государство, зарубежный опыт, социально-экономические права.

Проблемы социального государства, как и недропользования, с нашей точки зрения, относятся к глобальным проблемам всего человечества. Ведь очевидно, что признание, соблюдение и защита социально-экономических прав граждан — одна из основных тенденций развития современных государств. Кроме этого, решение проблемы разведки, добычи, реализации полезных ископаемых, в частности нефти и газа, является для многих государств вопросом выживания.

Промышленные запасы нефти обнаружены в Нигерии в самом начале XX в., а разработка месторождений началась в 1956 г.

Важно иметь в виду, что нигерийская нефть славится высоким качеством, то есть 65% ее — это нефть с низким содержанием серы.

С 1971 г. Нигерия является членом ОПЕК.

Нигерия является одним из основных поставщиков нефти в Западную Европу и занимает пятое место по поставкам сырой нефти в США.

Нефтяной сектор дает Нигерии до 20% ВВП, до 95% экспортных доходов и обеспечивает до 80% доходов бюджета. В 2003 г. доходы от добычи нефти составили около 22 млрд долл. США. К 2006 г. доход Нигерии от нефти достиг 2,4 млрд евро, а сама Нигерия была на 6 месте по добыче нефти в мире.

В 2007 г. она занимала 8-е место по экспорту нефти в мире. В 2008 г. добыча нефти составила около 2,17 млн баррелей в день. Доказанные запасы нефти, по разным данным, оцениваются от 25 млрд до 36 млрд баррелей.

Экспорт нефти и нефтепродуктов в 2008 г. составил 76,8 млрд долл. США.

Совершенно очевидно, что доходы от реализации нефти для народа и государства Нигерии жизненно необходимы.

Практически 100% добычи нефти в Нигерии осуществляют зарегистрированные в стране совместные предприятия Национальной нигерийской нефтяной корпорации и нефтяных транснациональных компаний. Национальная нигерийская нефтяная корпорация (НННК) осуществляет контрольно-финансовые функции и среди дочерних предприятий располагает небольшой добывающей компанией [6].

Однако положение в последнее время изменилось. Для вновь создающихся иностранных нефтяных компаний в Нигерии теперь не существует возможность создания совместных предприятий с НННК. Они могут работать на условиях соглашения о разделе продукции (далее — СРП) или в качестве технических и финансовых партнеров нигерийских нефтекомпаний.

В Нигерии применяется СРП как модель контракта на недропользование, что обусловлено слабостью экономики и отсутствием необходимых финансовых средств для исключительно национальной разработки месторождений.

До настоящего времени нигерийские шельфовые проекты были очень выгодными для НННК. В отличие от континентальных месторождений, за них не уплачивались роялти и практически отсутствовали проблемы с безопасностью. Национальная компания Нигерии также не выступала на шельфовых месторождениях в качестве обязательного партнера [7].

Достоинством является то обстоятельство, что исходя из принципиальной важности нефтедобычи нигерийские власти ищут новые формы использования иностранных инвестиций в эту отрасль экономики (в данном случае СРП).

Деятельность в сфере переработки газа осуществляет комбинат по сжижению природного газа компании «Найджирия Ликвифайд Нэчурал Газ» (НЛНГ). В компанию входит НННК (Нигерийская национальная нефтяная корпорация) с 49% капитала, «Шелл» с 25,6%, «Эльф» с 15% и «Аджип» с 10,4%.

Его мощность составляет 5,7 млн т сжиженного газа в год (7,5 млрд куб. м природного газа). Первый груз газа отправлен на экспорт в 1999 г. во Францию.

Все газовые проекты ориентированы на экспорт. Кроме того, добыча газа в Нигерии никогда не представляла такого интереса, как добыча нефти, где каждый вложенный доллар давал — и продолжает давать — большую отдачу, чем газ [8].

Говоря о правовом регулировании недропользования, нужно отметить, что правовая система Нигерии носит смешанный характер. В Нигерии действует несколько правовых систем: обычное право (суды вождей), мусульманское право в большинстве северных штатов (суды, где вершат правосудие мусульманские судьи алкали), нигерийское статутное и прецедентное право. Формально высшим источником права в Нигерии является Конституция, однако на практике конституции (1960, 1963, 1979) не действовали, исключая короткие периоды гражданского правления. Действующая Конституция Нигерии принята 5 мая 1999 г. и вступила в силу 29 мая 1999 г. Конституция Нигерии предусматривает, что 13% дохода от экспорта нефти должно идти на поддержание сообществ, проживающих на месторождении [3].

Налогообложение зарегистрированных в Нигерии компаний определяется Законом № 18 «О подоходном налоге» 1961 г., ставка которого составляет 40%.

Финансовые льготы иностранным инвесторам, которые в заметной степени реализуются через налоговый режим путем освобождения предприятий (как находящихся в полной собственности иностранного предпринимателя, так и в совместном с нигерийцами владении) от налогообложения или получения скидок на налоги, предоставляются в следующих случаях:

- при инвестициях в модернизационные отрасли хозяйства;
- при инвестициях в экономически слаборазвитые районы;
- при инвестировании в инфраструктуру (при этом условии инвестору предоставляется 30% скидка на последующие 5 лет);
- при производстве товаров на экспорт, если не менее 60% продукции вывозится за рубеж (в таком случае инвестор получает 10% скидку с налогов сроком на 5 лет);
- при организации на предприятии подготовки местных специалистов — 2% налоговая скидка сроком на 5 лет, рассчитанная от суммы средств, направляемых на обучение;
- при проведении инвестором в Нигерии научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР).

Очевидно, что налогообложение, наряду с использованием СРП, является одним из эффективных инструментов привлечения иностранных инвесторов в данный сектор экономики Нигерии.

В большинстве развивающихся стран доходы от нефти, в первую очередь, получает государство.

Поскольку нефть является истощаемым природным активом, блага от него должны быть распределены между поколениями. Один из способов — это оставить следующему поколению здоровую и диверсифицированную экономику с низкой задолженностью. Нигерия сделала первые шаги в этом направлении. Сбережение части сверхприбыли и ее вложение в инфраструктуру и проекты с длительным периодом отдачи в области здравоохранения и образования является другой частью этого уравнения. Однако, несмотря на реальный прогресс, достигнутый в последние несколько лет, Нигерия остается высокочувствительной от нефти. Очевидно, Нигерии предстоит еще многое сделать для диверсификации своей экономики, решения задач развития и сокращения бедности [5].

Надо отдать должное — государственная политика в сфере недропользования Нигерии несомненно адекватна тем сложным задачам по соблюдению социально-экономических прав граждан, которые остро стоят сегодня перед страной, которая относит себя к числу социальных.

Потенциально Ангола — одна из самых богатых стран Африки, в том числе и по запасам нефти. Согласно различным источникам, запасы нефти в Анголе достигают 7–9 млрд баррелей.

Однако в результате гражданской войны экономика была разрушена, а доходы от прибыльных нефтяной и алмазной отраслей направлялись преимущественно на военные расходы.

Добывать нефть в Анголе начали еще во времена португальского колониального владычества. Первые фонтаны забили в середине 50-х гг. прошлого столетия в бассейне реки Кванза, а промышленные разработки начались десятилетием позже в Кабинде, единственной из провинций стране, почти не затронутой ни антиколониальными выступлениями, ни гражданской войной. Западные компании, эксплуатировавшие недра Анголы, умели договариваться с местной элитой. Всплеск активности в нефтедобыче пришелся на 2002 г., год окончания 27-летней гражданской войны [2].

Большая часть нефти добывается на шельфе (65%), где она достаточно высокого качества.

Государственная нефтяная компания Sociedade Nacional Combustiveis de Angola (SONANGOL) сегодня является единственным концессионером поисково-разведочных работ и добычи нефти. За последние годы после окончания гражданской войны добыча нефти в Анголе почти удвоилась.

Большинство месторождений в стране разработаны и управляются иностранными инвесторами.

Значимость для экономики страны добычи и экспорта нефти бесспорна: это 85% ВВП [10].

1 января 2007 г. Ангола стала 12-м членом Организации стран-экспортеров нефти. «Мы вступили в организацию, которая защищает цены, потому что нам было важно принять участие в этом процессе; мы были наблюдателями в ОПЕК в течение долгого времени. Наша квота составляет 1,9 млн долларов в день, но это не значит, что мы не должны заниматься дальнейшими операциями разведки и поиском возможностей расширения добычи. Наша нефтедобывающая инфраструктура была разрушена во время гражданской войны, и нам незачем опасаться иностранных инвестиций», — объявил вице-президент компании Sonangol [4].

По данным Oil and Gas Journal (OGJ) на 1 января 2008 г., доказанные запасы нефти Анголы составляют 9,0 млрд баррелей (8,0 млрд баррелей — в 2007 г.).

Ангола экспортирует более 90% сырой нефти, прежде всего в Китай и США.

Министерство нефти Анголы отвечает за реализацию национальной политики и контроль над деятельностью, связанной с добычей нефти в стране. В функции министерства входит разработка политики и основных директив по функционированию отрасли, утверждение планов развития компаний, выдача разрешений на сжигание попутного газа и принятие решений о добыче нефти по конкретным областям. Среди главных приоритетов развития нефтедобычи следует назвать:

- реализацию на практике в полном объеме основных положений Закона о нефти, принятого в 2004 г.;
- увеличение прозрачности в уплате налогов нефтяными компаниями и эффективности управления налоговыми поступлениями;
- расширение профессиональных навыков персонала, занятого в нефтяной отрасли;
- приобретение современных информационных технологий [12].

Sonangol позиционируется в качестве центрального игрока в нефтяном секторе Анголы, в компетенцию которого входит предоставление разрешений на разведку и разработку месторождений нефти, участие в качестве партнера в концессионных соглашениях с другими компаниями, а также осуществление собственными силами деятельности в области разведки и разработки месторождений. Компания Sonangol выполняет ряд функций, в том числе коммерческую регулируемую, а также участие в сборе налогов. Sonangol определяет те области, которые должны быть открыты для геологоразведки и проведения конкурсных торгов, а также для заключения концессионных договоров [11].

Основными источниками в сфере правового регулирования нефтедобычи Анголы являются Конституция, Закон «О нефти» № 10/04 от 12 ноября 2004 г.; модель Соглашения о разделе продукции и модель Концессионного указа.

Согласно ст. 12 Конституции Анголы все природные ископаемые, находящиеся в почве и недрах, во внутренних и территориальных водах, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне, являются собственностью государства, которое определяет, на каких условиях они используются, добываются и разрабатываются.

Закон «О нефти» регламентирует порядок выдачи лицензий на разведку и предоставление концессий, а также контроль над нефтяными операциями.

При разработке месторождения возможен лицензионный режим, режим раздела продукции и создание совместного предприятия.

Лицензия выдается Министерством нефти, может быть выдана иностранному, или ангольскому юридическому лицу.

В совместном предприятии доля Sonangol должна составлять не менее 50%, уменьшение доли возможно только по решению Правительства.

Обычно участки недр разрабатываются не одной компанией, а группой компаний. Из них выбирается оператор, который и является фактическим исполнителем проекта. Первым этапом является получение участка недр в пользование, это происходит на основании тендера.

Для того что бы начать добычу, необходимо, во-первых, утвердить производственный план в Министерстве нефти, и, во-вторых, получить само разрешение в том же органе [9].

Безусловно, такая высокая степень сырьевой зависимости экономики определяет особенности выполнения социальных функций государства, тем более что согласно ст. 9 Конституции государство должно направлять развитие национальной экономики с целью обеспечения гармоничного и сбалансированного роста всех секторов и регионов страны, рационального и эффективного использования всех производственных мощностей и национальных ресурсов, а также повышения благосостояния и качества жизни граждан.

Примерно четверть территории и всю акваторию Кении занимает Восточно-Африканский нефтегазоносный бассейн (НГБ), что определяет перспективность нефтегазовой промышленности.

Кенийской моделью контрактов, заключаемых на условиях СРП, как правило, предусматривается начальный трехлетний период проведения поисково-

разведочных работ (с возможным двукратным его продлением) и эксплуатационный период до 25 лет. В конце начального периода предусматривается 50% сокращение площади участка, а по окончании периода первого продления площадь должна сократиться еще на 25%.

Потребность Кении в нефти и нефтепродуктах удовлетворяется за счет импорта. В 2006 г. импортировано около 2,2 млн т нефти и около 1,1 млн т нефтепродуктов. Экспорт из страны готовых нефтепродуктов составил около 0,4 млн т. Их внутреннее потребление составило около 2,9 млн т.

В настоящее время исследование и эксплуатация недр регулируются Законом о недрах № CAP-306 Свода законов Кении и осуществляются под контролем Департамента геологии и шахт при Министерстве окружающей среды и природных ресурсов.

Необходимо заметить, что, так как нефть в Кении самостоятельно не добывается, правительству пришлось принять ряд положений, регулирующих предполагаемую добычу нефти. В большей степени эти положения были разработаны для других стран.

Соглашения о разделе продукции используются по моделям Боливии и стран Центральной Азии.

Стремясь привлечь к разведке углеводородов как можно больше иностранных компаний, правительство Кении установило, по сути, беспрецедентный налоговый и юридический режим. Еще в 1982 г. действовавшая до того система предоставления концессий с выплатой роялти была заменена на соглашения о разделе продукции. Согласно действующей практике компания, заинтересованная в получении разведочного блока, предоставляет в министерство энергетики Кении информацию о себе и заявление о намерении вступить в переговоры на предмет проведения геологоразведочных работ на том или ином блоке — и все. В случае обнаружения углеводородов срок добычи обычно устанавливается в 25 лет, доля нефти, направляемой на компенсацию затрат инвестора, составляет от 40 до 90%, доля государства в СРП ограничивается 15%. В Кении для иностранных нефтегазовых компаний действует свободный валютный режим, подразумевающий возможность беспрепятственного открытия счета и ведения операций в иностранной валюте, а также возможность полной репатриации прибыли. Импортное оборудование и материалы, необходимые для проведения геологоразведочных работ, не облагаются налогами, и за них не надо платить таможенные пошлины [1].

Представляется, что изложенное позволяет сделать определенные выводы.

Развивающиеся, с сырьевой экономикой, государства африканского континента не могут в полной мере характеризоваться как социальные, хотя они, как правило, декларируют в своих конституциях фактически цели такого рода государств. Тем не менее, обеспечение социально-экономических прав граждан хотя бы на минимальном уровне невозможно без иностранного инвестирования в добывающую экономику.

Кроме этого, социальная политика таких государств также невозможна без соответственно ориентированного налогового законодательства.

Одной из основных целей в социальной сфере государств с сырьевой экономикой должна быть возможность распределения благ от добычи полезных ископаемых между следующими поколениями.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Борисов Д.* Нефть и газ Африки // Аф-Ро. — 2005. — № 5 (12).
- [2] *Галанджий И.* «Черный континент» меняет лидера? // Нефть России. — 2007. — № 5.
- [3] *Иванов И.* Миражи нефтяной дельты. Нигерия: разграбленный гигант черной Африки // Нефть России. — 2000. — № 1.
- [4] *Корендясов Е.* Лицензирование нефтяных компаний в Анголе, инвестиции в строительство нефтеперерабатывающих предприятий // ТЭК России. Нефтегазодобывающая и нефтеперерабатывающая промышленность. — 2008. — № 6.
- [5] *Нгози Оконджо-Ивеала* Шанс Нигерии исправить ситуацию: Открытая лекция директора-распорядителя во Всемирном банке и бывшего министра финансов Нигерии // Финансы & развитие. — 2008. — Дек.
- [6] Нефть и газ Нигерии. Обзор прессы. URL: <http://www.afrikana.ru/source/oil/Nigeria.htm>.
- [7] Что ждать инвестору от нового закона Нигерии по нефтяной промышленности? Редакционная статья // Нефть России. — 2008. URL: <http://www.oilru.com/news/166745>.
- [8] Нигерия: нефть и газ. 2009. URL: <http://www.afrikana.ru/source/oil/Nigeria.htm>.
- [9] Обзор прессы. Ангола: Нефть, газ, уголь. 26 июня 2009 г. URL: <http://www.p01pred.com>.
- [10] Обзор прессы. Ангола: Нефть, газ, уголь. 24 февраля 2010 г. URL: <http://www.p01pred.com>.
- [11] Продвижение интересов российского бизнеса на африканском континенте // Мировой рынок нефти и газа. — 2009. — № 7.
- [12] *Чубакова А.В.* Правовое регулирование нефтедобычи в Анголе // Труды юридического факультета РГУ нефти и газа имени И.М.Губкина. — 2007. — № 5.

SOCIAL STATE AND CONSTITUTIONALLY-LEGAL REGULATING USAGE OF MINERAL RESOURCES IN SOME COUNTRIES OF AFRICA

V.K. Filatov

The Department Judicial Authority, Law Enforcement and Human Rights Activity
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198,

The subject of this article is actual problems of social state and constitutionally-legal regulating usage of mineral resources in some countries of the African continent that play the greater role in the economy of the region and are highly appreciable at the world source market. In this sense the most actual is the experience of such countries as Nigeria, Angola and Kenya.

Key words: Constitution, law, regulating, usage of mineral resources, Nigeria, Angola, Kenya, social state, foreign experience, socio-economic rights.