

---

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА

В.К. Филатов

Кафедра конституционного и муниципального права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются актуальные проблемы конституционно-правового регулирования недропользования некоторых стран Азиатско-тихоокеанского региона, который исторически, географически, политически связан с Россией. Наиболее актуален в этом смысле опыт Японии и Китайской Народной Республики.

**Ключевые слова:** конституция, право, регулирование, недропользование, Россия, Япония, Китай, зарубежный опыт.

### *Регламентация энергобезопасности японской экономики*

Разумеется, экономическая и геополитическая значимость государств региона подчас несопоставима, но каждое из них вносит определенный вклад в многообразие мира. Из этого и будет исходить анализ конституционно-правовых отношений в сфере недропользования.

Япония и недропользование — сочетание, мягко говоря, не слишком плодотворное в исследовательском смысле. Конституция Японии 1947 г. не содержит специальных норм, регулирующих отношения недропользования, по вполне естественным причинам отсутствия стратегических месторождений нефти, газа, угля и т.п.

Кроме того, следует учитывать, что Конституция Японии принималась в исторических условиях сокрушительного поражения во Второй мировой войне, под определяющим влиянием США, что обусловило ее исключительную политизированность, декларативный пацифизм.

Тем не менее, японская экономика, занимающая второе место в мире (около 9% мирового ВВП), имеет непосредственное и очень значительное отношение к потреблению (а следовательно, и к добыче странами-импортерами) таких природных ресурсов, как нефть, газ, каменный уголь и т.п. Япония — третий крупнейший в мире потребитель нефти.

Стихийное бедствие в Японии, к сожалению, делает как нельзя более актуальной тему энергетической безопасности, так как сильно пострадали важные энергетические объекты, что угрожает огромными экономическими потерями.

Дело в том, что оказались повреждены АЭС, дающие около 10% электроэнергии в Японии.

Нефть покрывает почти половину энергетических потребностей Японии.

По оценкам экспертов, стратегические запасы нефти в Японии — 321 млн баррелей, что позволяют ей обходиться вообще без импорта нефти на время до 120–130 суток.

Этот опыт появился в результате энергетических кризисов 70-х гг. XX в. и урегулирован Законом «О запасах нефти».

Таким образом, в Японии существует нормативное закрепление обязательных запасов этого сырья, которое позволяет гарантированно потреблять его в течение 70 дней. Обычно таких резервов гораздо больше. Контроль за надлежащим исполнением закона осуществляет Министерство экономики, торговли и промышленности Японии (МЭТП), которое вправе проводить плановые и внеплановые инспекции хранилищ, принадлежащих компаниям. Последние обязаны отчитываться перед МЭТП об имеющихся запасах и производственных (коммерческих) планах два раза в месяц. На основании полученных отчетов министерство может выдавать компаниям обязательные для исполнения распоряжения по пересмотру таких планов [3].

Ситуация в России в сфере недропользования, конечно, совершенно иная по вполне понятным основаниям. Однако использовать опыт Японии с целью страхования от различных чрезвычайных происшествий представляется целесообразным.

#### *Конституционно-правовое регулирование недропользования КНР*

Феномен «экономического чуда» Китайской Народной Республики еще ждет своих исследователей. Однако представляется, что изучение проблемы конституционно-правового регулирования недропользования может внести определенный вклад в это дело.

Как писал чрезвычайно почитаемый в Китае государственный и политический деятель, «отец» реформ 80-х — 90-х гг. Ден Сяопин: «Ни одна страна не может развиваться в условиях изолированности и замкнутости. Без расширения сношений, без усиления международных связей, без использования передового опыта, достижений передовой науки и техники развитых стран, а также их капитала нельзя достигнуть цели... Бояться здесь нечего. Львиную долю выгод получает государство, народ...» [4].

Рассмотрим, каким образом современное китайское законодательство обеспечивает следование указанным путем.

Преамбула Конституции КНР 1982 г. (с изм. 1988, 1993, 1999, 2004 гг.) [2] устанавливает, что основной задачей, стоящей перед нацией, является концентрация усилий, направленных на социалистическую модернизацию в соответствии с теорией построения социализма с китайской спецификой.

Основой социалистической экономической системы Китайской Народной Республики является социалистическая общественная собственность на средств-

ва производства, а именно общенародная собственность и коллективная собственность (ст. 6 Конституции КНР).

При этом ст. 15 Конституции КНР декларирует, что государство осуществляет на практике социалистическую рыночную экономику. Оно совершенствует хозяйственное законодательство и улучшает макроконтроль экономики.

При всей, с нашей точки зрения, противоречивости и декларативности конституционно-правовое регулирование экономики, в том числе недропользования, достаточно ориентировано на защиту публичных интересов.

В соответствии со ст. 9 Конституции КНР 1982 г. недра, воды, леса, горы, целинные земли, отмели и другие природные ресурсы являются государственной, то есть общенародной собственностью. Государство гарантирует рациональное использование природных ресурсов, запрещается любым организациями и частным лицам какими бы то ни было способами присваивать или разрушать природные ресурсы.

Тогда же, в 1982 г., на основании новой Конституции были приняты и вступили в действие:

- Положение о международном сотрудничестве в разработке морских нефтяных ресурсов (ПРМНР);
- Типовой нефтяной контракт (ТНК);
- Закон о подоходном налоге для иностранных предприятий;
- Постановление об экологической защите среды при морской разведке и добыче нефти;
- Постановление о беспощинном импорте и экспорте и о консолидированном промышленном и коммерческом налогообложении при китайско-иностранном сотрудничестве в морской добыче нефти;
- Постановление о плате за эксплуатацию нефтеносного месторождения;
- Постановление о промышленно-коммерческой регистрации иностранных предприятий и др. [4].

Закон Китайской Народной Республики «О минеральных ресурсах» от 19 марта 1986 г. был призван в известной степени консолидировать законодательство о недропользовании. Он регулирует разведку и добычу полезных ископаемых на территории КНР и в морской акватории, находящейся под ее юрисдикцией.

В соответствии со ст. 4 Закона государственное горнодобывающее предприятие является главным субъектом, занимающимся разработкой ископаемых ресурсов. Государство обеспечивает укрепление и развитие государственных горнодобывающих предприятий.

Уже в следующем месяце, в целях совершенствования правового регулирования экономики, принимаются Общие положения гражданского права КНР (приняты на 4-й сессии Всекитайского собрания народных представителей шестого созыва 12 апреля 1986 г.), Закон КНР «О предприятиях иностранного капитала» (принят 4-й сессией Всекитайского собрания народных представителей 6-го созыва 12 апреля 1986 г.). Последний принимался в целях расширения

внешнеэкономического сотрудничества и технического обмена, содействия развитию национальной экономики КНР и разрешает иностранным предприятиям и иным хозяйственным организациям или частным лицам создавать в Китае предприятия иностранного капитала.

Продолжением строительства правового фундамента будущего «китайского экономического чуда» стал Закон КНР «О контрактных совместных предприятиях китайского и иностранного капитала» (принят 1-й сессией Всекитайского собрания народных представителей 7-го созыва 13 апреля 1988 г.), который разработан в целях расширения экономического сотрудничества и технического обмена с зарубежными странами, содействия организации контрактных предприятий с китайским и иностранным участием, создаваемых в границах Китая иностранными предприятиями, иными организациями и частными лицами совместно с китайскими предприятиями или иными организациями (ст. 1 Закона).

Налоговые правоотношения в сфере недропользования в КНР регулируются Временными нормами и правилами КНР «О налоге на использование природных ресурсов» (приняты на 12-м заседании Государственного совета КНР 26 ноября 1993 г., опубликованы и вступили в силу с 1 января 1994 г.)

В 1993 г. «Положение о международном сотрудничестве по разработке нефтяных ресурсов на суше» (ПРНРС) в юридическом смысле продолжило и развило «Положение о международном сотрудничестве в разработке морских нефтяных ресурсов» (ПРМНР) от 1982 г., что позволяет считать урегулированным огромный пласт общественных отношений по поводу эксплуатации природных ресурсов.

В Китае существует два основных правовых режима пользования недрами:

- лицензирование недропользования, которое применяется к китайским горным предприятиям; при этом действует общий налоговый режим, а правоотношения регулируются Законом «О недрах» и другими нормативными актами;
- договорные формы пользования недрами, соответствующие соглашениям о разделе продукции; они применяются при осуществлении совместной деятельности с иностранными инвесторами.

В китайском правовом акте «О сборе и представлении геологических материалов» предусмотрено, что геологические материалы, полученные за счет государственных средств, являются государственной собственностью.

В Законе КНР «О недрах» предусмотрено два вида пользования недрами — поиск и разведка месторождений и добыча полезных ископаемых. Право поиска и разведки и право добычи укрупнено называются «право пользования недрами».

Право пользования недрами в Китае имеет следующую характеристику:

- право пользования недрами касается только поиска, разведки и добычи полезных ископаемых и не затрагивает другие виды пользования недрами;
- право пользования недрами Китая отличается как от российского права пользования недрами, так и от «права на недра» ряда стран Запада. В Китае «право поиска» и «право разведки» рассматриваются как «право поиска и разведки», а «право разведки» и «право добычи» являются отдельными правами [1. С. 82].

В Законе КНР «О недрах» установлен специфический правовой режим «переходного развития» для выявления месторождения нефти и газа со сложным геологическим строением; этот специальный вид работ осуществляется на основе специальной лицензии. «Переходное развитие» характеризуется тем, что после открытия месторождения нефти и газа названная лицензия подлежит замене лицензией на добычу.

Режим «переходного развития» является новацией китайского горного законодательства. Он неизвестен в практике недропользования других стран [1. С. 83].

#### *Конституционная регламентация недропользования в других странах региона*

Конституция Республики Корея (Южная Корея) не столь категорична в определении права собственности относительно природных ресурсов: «Земля и природные богатства находятся под охраной государства; государство определяет план их сбалансированной разработки и использования» (ст. 120) [2].

Однако Конституция Социалистической Республики Вьетнам от 15 апреля 1992 г. не оставляет иллюзий в отношении своих публичных приоритетов: «Земля, леса и горы, реки и озера, водоемы, природные богатства в недрах земли, в территориальных водах, на континентальном шельфе и в территориальном воздушном пространстве, капитал и имущество, вложенные государством в предприятия, в строительство экономической, культурной, социальной, научной, технической, дипломатической отраслей деятельности, а равно областей национальной обороны и государственной безопасности, а также другое имущество, которое определяется законом как государственное имущество, относятся к общенародной собственности» (ст. 17) [2].

Эту же традицию продолжает Конституция Республики Филиппины: все общественные земли, водные ресурсы, полезные ископаемые, уголь, нефть и другие нефтепродукты, все потенциальные источники энергии, рыбные ресурсы, лесные угодья и строевые леса, флора и фауна, а также другие природные ресурсы принадлежат государству (ч. 12 ст. 2) [2].

При этом Конституция проявляет некоторую гибкость: «Конгресс уполномочен издать закон, которым разрешить мелкомасштабное использование природных ресурсов гражданами Филиппин»; «президент уполномочен заключать соглашения с корпорациями, принадлежащими иностранным владельцам, с целью получения их финансовой и технической помощи в крупномасштабных поисках, разработке и использовании полезных ископаемых, нефти и нефтепродуктов в соответствии с общими положениями закона, на основании их реального вклада в экономический рост и общее благосостояние страны».

Аналогичная картина складывается из анализа конституций и других стран региона.

Выводы можно сформулировать приблизительно следующим образом:

– доминирование публичной направленности конституционно-правового регулирования недропользования;

- присутствие элементов рыночности, то есть признания частных интересов в сфере недропользования;
- лидером в степени разработанности конституционно-правового регулирования отношений недропользования надо бесспорно признать КНР;
- целесообразность использования опыта Японии в области обеспечения энергобезопасности.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Ван Юншен*. Особенности правового положения иностранных лиц-субъектов горного права в Китайской Народной Республике: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.
- [2] Конституции государств (стран) мира: Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: <http://worldconstitutions.ru>
- [3] *Полицук А.* Как Япония обеспечивает свою энергобезопасность // *Мировая энергетика*. — 2009. — № 2.
- [4] *Ше Мидон*. Соглашения о разделе продукции при морской нефтедобычи в Китае // *Обозреватель*. — 1997. — № 3–4.

### CONSTITUTIONALLY-LEGAL REGULATING USAGE OF MINERAL RESOURCES IN SOME COUNTRIES OF ASIAN-PACIFIC REGION

V.K. Filatov

The Department of Constitutional and Municipal Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The subject of this article is urgent problems of legal regulating usage of mineral resources in some countries of Asian-Pacific region, that is in historical, geographical and political way connected with Russian Federation. In this meaning the most actual is the experience of Japan and The People's Republic of China.

**Key words:** constitution, law, regulating, usage of mineral resources, Russia, Japan, the People's Republic of China, foreign experience.