

§ ТРЕНДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО МИРА

Пиванова А. В. —————

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОБЫЧИ НЕФТИ И ГАЗА НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ БРАЗИЛИИ И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** Данная статья посвящена сравнению правового регулирования добычи нефти и газа на континентальном шельфе в Федеративной Республике Бразилии и России, принятию нового законодательства Бразилии, усиливающего роль государства в данной отрасли, обеспечивающего национальную безопасность и защиту государственного суверенитета.*

***Ключевые слова:** правовое регулирование нефтегазовой отрасли Бразилии и России, нефть Бразилии, добыча нефти, концессионное соглашение в недропользовании, континентальный шельф.*

***Review:** This article is devoted to the comparative analysis of legal regulation of oil and gas extraction in the continental shelf in the Federal Republic of Brazil and in Russia, as well as to the new legislation of Brazil, strengthening the role of the state in this sphere, and guaranteeing national security and protection of state sovereignty.*

***Keywords:** jurisprudence, continental shelf, Brazil, use of subsurface resources, oil, concession agreement, product sharing agreement, offshore.*

Для Российской Федерации шельф является единственным резервом углеводородного сырья, а в Бразилии уже 90% всей нефти добывается на шельфе и программа освоения шельфовых месторождений является основным источником увеличения добычи.

Поэтому считаем полезным проанализировать опыт Бразилии и сравнить правовое регулирование разведки и добычи нефти и газа в наших странах.

Согласно ч.3 ст. 9 ФЗ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395–1 «Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации... могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством РФ, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) РФ в уставных капиталах составляет более чем 50%».

В Бразильском законодательстве подобные ограничения для недропользователей отсутствуют. Пользователями недр на участках недр предоставленных для целей разведки и добычи нефти и газа могут быть бразильские граждане, юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Бразилии органы управления, которых находятся в стране¹. Однако для государственной нефтяной компании «Петробраз» предусмотрены некоторые преференции в отношении предсолевых и стратегических месторождений нефти и газа. Согласно закону Бразилии № 12276 от 30.06.2010 г. «Петробраз» обязуется участвовать в разведке и добыче нефти и газа вышеупомянутых месторождений на уровне, как минимум, 30%, как в партнерстве с бразильскими, так и иностранными компаниями². Данные изменения внесены для того, чтобы государство имело доступ к стратегической информации о запасах, и контролировало темп производства и технологического развития.

Можно выделить три ключевых элемента, применяемых Бразилией для привлечения инвестиций и технологий в разработку шельфовых месторождений:

- применение договорно-правовых форм, при представлении права пользования месторождениями нефти и газа;
- поощрение создания совместных предприятий с иностранными партнерами и предоставление прав недропользования иностранным партнерам;
- целостный, четкий и долгосрочный режим налогообложения шельфовых проектов.

Основной системой предоставления права пользования месторождениями нефти и газа в Бразилии является договорная система, система концессионных соглашений, на осно-

вании проведенных тендеров³. Как известно, концессионные соглашения в области добычи природных ресурсов до сих пор не используются России. Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами», был принят 21 июля 2005 г. Но одним из самых существенных недостатков закона, является то, что он не распространяет свое действие на сферу природопользования. Согласно статье 4 Закона в закрепленный законодателем перечень объектов концессионного соглашения участки недр не входят.

В 2010 году в Бразилии были приняты несколько новых законов, усиливающих роль государства в нефтегазовой отрасли, так закон № 12351 от 22.12.2010 г. регламентирует переход от режима концессионных соглашений к режиму соглашений о разделе продукции (СРП) для предсолевых и иных стратегических месторождений нефти и газа.

В отличие от концессий, СРП являются договорами между инвестором и государством, при которых инвестору предоставляется право на пользование определенным участком недр на условиях, при которых, с одной стороны, часть добытого им минерального сырья, должна быть безвозмездно передана в собственность государства, а с другой — инвестор освобождается от обязанности уплачивать большинство налогов в течение всего срока действия такого соглашения⁴.

В России этот режим практически не работает, на его условиях добывается менее 1% углеводородов. На данный момент заключено три соглашения: «Сахалин — 1», «Сахалин — 2», «Харьягинское месторождение» (Харьяга).

¹ ст. 20 Закона Бразилии № 9.478 от 06.08.1997 г.

² Национальное Агентство по нефти, газу и биотопливу Бразилии <http://www.anp.gov.br/>

³ Национальное Агентство по нефти, газу и биотопливу Бразилии <http://www.anp.gov.br/>

⁴ Сосна С.А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России// М.: Институт государства и права.- 2005.

Процедура предоставления прав пользования недрами на континентальном шельфе РФ на условиях СРП заведомо исключает возможность его применения, так как требует невыполнимых, либо взаимоисключающих условий. После принятия ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» не было подписано ни одного нового соглашения.

17 ноября 2012 г. Правительство РФ готовится рассмотреть программу освоения российского континентального шельфа до 2030 года, с целью обеспечить разработку потенциально значительных запасов нефти в Баренцевом, Карском, Охотском, Печерском, Каспийском и Черном морях¹. В Программе предложено не делить опыт на отечественный и зарубежный, а ограничиться общим пятилетним стажем работы на континентальном шельфе, независимо от того, где он приобретен. В настоящий момент к организациям удовлетворяющим условиям, предъявляемым к пользователям недр континентально шельфа можно отнести только ОАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть». Государственные компании не мотивированы к освоению морских месторождений до момента исчерпывания рентабельных запасов на суше. При действующей системе регулирования шельф не будет достаточно изучен к моменту исчерпания рентабельных ресурсов суши.

На низком уровне находится технико-технологическое обеспечение проведения работ, имеются серьезные кадровые проблемы. У российских компаний не хватает технологий для рентабельной работы на шельфе. Отсутствует необходимая инфраструктура для геологического изучения и освоения континентального шельфа. В связи с этим предлагается либерализовать доступ к освоению природных ресурсов, путем расширения субъектного

состава недропользователей на участках недр континентально шельфа. Соглашения о совместной работе на шельфе с иностранными партнерами и частными российскими компаниями позволят снизить риски, разделить финансирование и сократить время реализации проектов. Необходимо на законодательном уровне установить порядок формирования и утверждения состава консорциумов для изучения и освоения шельфа.

Несмотря на низкую геологическую изученность и высокие перспективы открытия крупных уникальных месторождений, объем вложенных средств в изучение шельфа крайне низок. Необходимо законодательно закрепить финансовую ответственность недропользователей за проведение минимально установленных работ по геологическому изучению участков недр шельфа, а также фиксацию в лицензии на пользование недрами минимальной суммы, которую в установленные сроки недропользователь обязуется вложить в геологическое изучение. Например, в Бразилии одним из критериев выявления победителя на торгах являются сроки проведения и уровень инвестиций, который недропользователь обязуется вложить в геологическое изучение².

Также хочется отметить, что такой вид пользования недрами, как геологическое изучение, применительно к континентальному шельфу РФ отсутствует. Сейчас компании вынуждены приобретать так называемые совмещенные лицензии, объединяющие геологическое изучение, разведку и добычу недр. Законодательное закрепление геологического изучения недр как самостоятельного вида пользования недрами позволит привлекать частные компании, которые, завершив работу, будут продавать результаты своего труда добывающим компаниям.

¹ Министерство природных ресурсов РФ <http://www.mnr.gov.ru/>

² ст. 37 Закона Бразилии № 9.478 от 06.08.1997

Высокий потенциал континентального шельфа РФ может быть раскрыт только в благоприятных налоговых и правовых условиях. Для всех новых проектов независимо от уровня сложности предлагается обнулить налог на имущество и НДС по уникальному импортному оборудованию, которое в России пока не производится, такие условия не должны меняться в течение 15 лет с начала промышленной добычи. Таким образом, инвесторам будет предоставлена возможность планировать свою работу, без форс-мажоров и рисков изменения законодательства¹.

Бразильские компании приобретают оборудование, которое будет использоваться при добыче нефти и газа, с помощью специального режима временного ввоза товаров — «Репетро».

В соответствии с данным режимом, налоги на импортное оборудование не начисляются, после поставки оборудования на территорию Бразилии².

Чтобы использовать данный режим бразильская компания должна соблюдать определенные требования:

- импортное оборудование, в соответствии с договорными обязательствами должно покинуть Бразилию после определенного периода времени;
- оборудование, иностранного поставщика остается в Бразилии только в течение срока пребывания поставщика в стране.

После прекращения соглашения о разделе продукции или концессии, некоторое оборудование может быть передано в собственность Федеральному Правительству в соответствии с правилами, установленными

ми Федеральным Агентством по нефти, газу и биотопливу.

В трудовом законодательстве Бразилии установлены некоторые ограничения для иностранных работников. В соответствии с ними все иностранные и бразильские компании должны нанимать местный персонал. Доля иностранных сотрудников не должна превышать одну треть, от общего числа сотрудников компании, данное соотношение должно сохраняться в отношении заработной платы, что означает, что вознаграждения, получаемые иностранными работниками не должны превышать одной трети от общего числа расходов компании на заработную плату³.

По мере развития экономики Бразилии и совершенствования законодательства позиции государства в нефтегазовом секторе усиливаются. Это обусловлено необходимостью соблюдения национальных, стратегических и оборонных интересов государства, защиты окружающей среды, содействия развитию и росту рынка труда и оценки энергетических ресурсов.

По мнению американской аналитической компании «BofA Merrill Lynch Global Research»⁴, при использовании пути Бразилии Россия могла бы рассчитывать на увеличение запасов категории 2P на 6 млрд. баррелей нефтяного эквивалента, достижение пикового уровня добычи на шельфе в размере 1 млн. баррелей в день, дополнительные ежегодные налоговые выплаты в размере 4% федерального бюджета. Кроме того, позитивным моментом станет повышение оценочной стоимости российских компаний нефтегазового сектора, приток прямых иностранных инвестиций и создание новых рабочих мест.

Проанализировав правовое регулирование геологического изучения, разведки и до-

¹ совещание Правительства РФ по вопросу стимулирования освоения континентального шельфа <http://premier.gov.ru/>

² Latin Lawyer magazine «Oil & Gas Industry in Brazil» Giovanni Loss

³ Трудовой Кодекс Бразилии № 5452 01.05.1943 г.

⁴ BofA Merrill Lynch // www.ml.com

Тренды экономического развития современного мира

бычи нефти и газа в Бразилии и Российской Федерации, считаем возможным, внести следующие предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации:

- расширения субъектного состава недропользователей на участках недр континентально шельфа;
- конкретизация понятия «пятилетний опыт освоения континентального шельфа»;
- законодательное закрепление финансовой ответственности недропользователей за проведение минимально установленных работ по геологическому изучению участков недр шельфа, а также фиксацию в лицензии на пользование недрами минимальной суммы, которую в установленные сроки недропользователь обязуется вложить в геологическое изучение;

- законодательное закрепление геологического изучения недр как самостоятельного вида пользования недрами;
- предусмотреть стимулирующую систему налогообложения, в том числе снизить ставку НДС и отменить экспортную пошлину по новым шельфовым проектам, обнулить налог на имущество и НДС по уникальному импортному оборудованию, которое в России не производится.

В силу ограниченности ресурсов недр и неполного воспроизводства минерально-сырьевой базы, обострения конкуренции между государствами, необходимо создание благоприятных условий для геологического изучения и освоения ресурсов континентально шельфа, привлечения иностранных инвестиций и повышения их эффективности в нефтегазовом секторе.

Библиография

Нормативные правовые документы:

1. Конституция Федеративной Республики Бразилии. Принята 5 октября 1988 года
2. Закон Федеративной Республики Бразилии от 06 августа 1997 года № 9478 «О регулировании нефтяной и газовой отрасли»
3. Закон Федеративной Республики Бразилии от 22 декабря 2010 года № 12351
4. Закон Федеративной Республики Бразилии от 02 августа 2010 года № 12304
5. Закон Федеративной Республики Бразилии от 30 июня 2010 года № 12276

Научная литература:

1. Деловая Бразилия. Отв. редактор С. В. Логинов. М., Бразильско-Российская торговая палата, 2004, с.37.
2. Нефть и газ за рубежом под редакцией Г. Н. Вачнадзе, А. И. Грибкова. М., Агентство Бизнес Пресс, 2005, с.11.

3. Сосна С. А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России// М.: Институт государства и права,, 2005 с. 210 с.

Литература на иностранных языках:

1. Almeida E. L.F., Silva C. S. Targets and challenges of the regulatory reform in Brazilian oil sector, 2010, p. 43.
2. Maria Oliveira. The Pre-Salt Oil Reserves in Brazil: To What Extent Is It Really Necessary to Adopt a Production Sharing Agreement System? -Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2009, № 2, p.83
3. Doria M. A., Carvalho F. Recent issues in the Brazilian oil and gas sector, «Oil & Gas Law and Taxation Review», 2009. p.134.

Книга (монография) одного автора

1. Д. В. Василевская. Правовой режим недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах. М., 2011, с.74

2. Б. Ф. Мартынов Бразилия — гигант в глобализирующемся мире, Институт Латинской Америки РАН, 2008, с. 205

Сайты в Интернете

- www.anp.gov.br
- www.petrobras.com
- polpred.com

References (transliterated)

Normativnye pravovye dokumenty:

1. Konstitutsiya Federativnoi Respubliki Brazili. Prinyata 5 oktyabrya 1988 goda
2. Zakon Federativnoi Respubliki Brazili ot 06 avgusta 1997 goda № 9478 «O regulirovanii neftyanoi i gazovoi otrasli»
3. Zakon Federativnoi Respubliki Brazili ot 22 dekabrya 2010 goda № 12351
4. Zakon Federativnoi Respubliki Brazili ot 02 avgusta 2010 goda № 12304
5. Zakon Federativnoi Respubliki Brazili ot 30 iyunya 2010 goda № 12276

Nauchnaya literatura:

1. Delovaya Braziliya. Otv. redaktor S. V. Loginov. M., Brazil'sko-Rossiiskaya trgovaya palata, 2004, s.37.
2. Neft' i gaz za rubezhom pod redaktsiei G.N. Vachnadze, A. I. Gribkova. M.,

Agentstvo Biznes Press, 2005, s.11.

3. Sosna C. A. Pravovoe regulirovanie inostrannykh investitsii v Rossii// M.: Institut gosudarstva i prava,, 2005 s. 210 s.

Literatura na inostrannykh yazykakh:

1. Almeida E. L.F., Silva C. S. Targets and challenges of the regulatory reform in Brazilian oil sector, 2010, p. 43.
2. 10Maria Oliveira. The Pre-Salt Oil Reserves in Brazil: To What Extent Is It Really Necessary to Adopt a Production Sharing Agreement System? -Oil, Gas & Energy Law Intelligence, 2009, № 2, p.83
3. Doria M. A., Carvalho F. Recent issues in the Brazilian oil and gas sector, «Oil & Gas Law and Taxation Review», 2009. r.134.

Kniga (monografiya) odnogo avtora

1. D. V. Vasilevskaya. Pravovoi rezhim nedropol'zovaniya v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh stranakh. M., 2011, s.74
2. B. F. Martynov Braziliya — gigant v globaliziruyushchemsya mire, Institut Latinskoi Ameriki RAN, 2008, c. 205

Saity v Internetе

- www.anp.gov.br
- www.petrobras.com
- polpred.com