УДК 553.98:34.05

А.Н.СУЛТАНИ, *аспирантка, anni_sultani@spmi.ru*
Санкт-Петербургский государственный горный университет

A.N.SULTANI, *post-graduate student, anni_sultani@spmi.ru*
Saint Petersburg State Mining University

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОСВОЕНИЯ УГЛЕВОДОРОДОВ

В работе проведен анализ законодательства нефтедобывающих стран, обоснован их выбор. Нефтегазодобывающий комплекс России играет одну из главных ролей в экономике страны, однако на сегодняшний день не существует специализированного законодательства в сфере освоения углеводородов. Анализ нормативно-правовых актов зарубежных стран, имеющих схожие с Россией условия (США, Норвегия, Бразилия), позволяет выделить общие черты и разработать рекомендации по внесению изменений в российское регулирование комплекса.

***Ключевые слова*:** нефть, газ, законодательство.

COMTARATIVE ANALYSES OF RUSSIAN AND FOREING LOW OF HYDROCARBON RESOURCES DEVELOPMENT

In given work the analyses of low of petrol countries is fulfilled, the choice of this countries is modified. Oil and gas sector plays one of the most important role in Russian economic, but at the moment there is no special low the sphere of hydrocarbons' development. Analysis of legislation in foreign countries which have similar conditions as Russia (USA, Norway, Brazil) let determine common traits and work out some advices for changing Russian regulation of oil and gas complex.

***Key words*:** oil, gas, law.

Государства, на территории которых сконцентрированы значительные запасы углеводородных ресурсов, зачастую стоят перед вопросом, разрабатывать ли месторождения самостоятельно или допустить к национальным богатствам иностранных инвесторов. В случае, если технический и технологический уровень государственных компаний соответствует требуемому, а также имеются необходимые финансовые ресурсы, привлекать иностранных партнеров нет необходимости. Но мировой опыт свидетельствует о том, что многие страны-поставщики углеводородов не имеют возможности для самостоятельного развития отрасли, так как их бюджет большей частью зависит от поступлений от экспорта нефти и газа, что не позволяет в достаточной мере финансировать инновационные технологии. В целях дальнейшего пополнения бюджета они вынуждены допускать иностранных инвесторов к разработке месторождений. Главной задачей в данном случае остается поиск оптимальных условий, гарантирующий соблюдение национальных интересов при освоении природных ресурсов страны.

Права и обязанности государств, осуществляющих экономическое взаимодействие, регулируются Хартией экономических прав и обязанностей государств, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 12.12.1974 г. В ней, в частности, прописаны отношения

между государством и иностранным инвестором: каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию; регулирует и контролирует иностранные инвестиции (ни одно государство не должно принуждаться к предоставлению льготного режима иностранным инвестициям), деятельность транснациональных корпораций (транснациональные корпорации не должны вмешиваться во внутренние дела принимающего государства). Государство может национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность, выплачивая соответствующую компенсацию [3].

Таким образом, каждое государство самостоятельно определяет политику в области допуска иностранных инвесторов к природным ресурсам. Обычно доля иностранных инвесторов зависит от благосостояния страны и ее зависимости от экспортных поступлений.

Существует четыре типа взаимодействия государства и иностранных партнеров [1]:

1. Полный законодательный запрет. Такой запрет установлен в США, где Закон разрешает разработку месторождений только гражданам США; лицам, получившим вид на жительство; корпорациям (частным, общественным или муниципальным), созданным в соответствии с законодательством Соединенных Штатов; ассоциациям, состоящим из вышеперечисленных субъектов. Иностранные компании могут владеть лишь акциями предприятий-недропользователей.

2. Предоставление права пользования недрами на основе принципа взаимности. Национальный Закон «О добыче нефти» Великобритании допускает к недрам в обмен на аналогичные права в стране, которую представляет претендент.

3. Доступ к недрам определенного круга иностранных инвесторов. В Норвегии Закон «О нефтяной деятельности» предполагает доступ к разработке месторождений лиц, проживающих на территории Европейского экономического пространства.

4. Установление максимального предела иностранного участия. В Мексике, например, этот порог составляет 49 %, а в Арабских Эмиратах – 40 %.

Законодательство важнейших стран, добывающих углеводородные ресурсы, также может быть отнесено к следующим двум экономическим моделям [2]:

1. Неолиберальная – преимущественно используются финансовые механизмы государственного регулирования недропользования. Данная форма установлена в США.

2. Государственно-институциональная – главную роль в недропользовании играют институциональные механизмы, как, например, в Норвегии.

Анализ зарубежного законодательства в области освоения углеводородных ресурсов, а также сравнение его с российскими нормами права позволят выявить недостатки и разработать необходимые рекомендации по его применению.

В данной работе наиболее интересными для изучения представляются законодательные базы и механизмы регулирования в области освоения углеводородов таких стран, как США, Норвегия и Бразилия. Это объясняется наличием у этих стран некоторых общих черт с Россией, а также возможностью применения отдельных рычагов управления отраслью в нашей стране (см. таблицу).

Выполненный анализ показал, что в странах, где освоение углеводородов является основой национальной экономики или занимает одно из главных мест, целесообразным представляется формирование специализированного законодательства, так называемого «нефтяного закона», регулирующего все виды деятельности в этой сфере: добычу, переработку, транспорт; налоги и платежи; взаимодействие с иностранными компаниями и инвесторами; взаимодействие с субъектами, на территории которых ведется добыча.

В России на данный момент такого закона не существует, хотя разговоры о необходимости его принятия ведутся на протяжении многих лет. Таким образом, сфера освоения углеводородов регулируется целым рядом различных нормативно-правовых актов.

Сравнительный анализ государственного регулирования деятельности в области углеводородов

Показатель	США	Норвегия	Бразилия
Обоснование выбора (сравнение с РФ)	Изначально схожая база по объему ресурсов; отсутствие государственного регулирования темпов добычи	Активное развитие НГДК с 1962 г. позволило выйти на высокий уровень развития; наличие арктических шельфовых проектов	Федеративное устройство; большое значение НГ-сектора в национальной экономике; более 90 % ресурсов на шельфе
Специализированные органы государственной власти	Министерство энергетики; специализированные управления Министерства внутренних дел	Стортинг (Парламент); Министерство нефти и энергетики	Национальное нефтяное агентство, входящее в состав Министерства горно-рудной промышленности и энергетики
Отдельное законодательство	Конституция; Закон о добыче полезных ископаемых 1872 г.; Закон о минеральном лизинге 1920 г.; Закон об управлении федеральными землями 1976 г.; Закон по управлению взимания роялти при нефтегазодобыче 1953 г.	Закон о нефтяной деятельности 1996 г.	Конституция Республики Бразилия 1988 г., Горный кодекс 1967 г., Нефтяной закон 1997 г.
Возможность доступа к ресурсам иностранных компаний	Нет, только через участие в капитале компаний-резидентов	Доступ инвесторов; физических и юридических лиц, проживающих на территории ЕС	Есть
Механизмы предоставления недр в пользование	Аренда – наиболее распространенный; СРП; концессия	Лицензирование	Концессия
Государственное участие в отрасли	Регулирование; фискальная политика	Государственная компания «Статойл» с 1965 г.; Институт прямого государственного участия (SDFI)	Государственная компания «Петробраз» с 1953 г.
Роль нефтегазовых регионов	Регионы получают 50 % доходов от добычи на их территории (Аляска – до 90 %)	Развитие кластеров поставщиков нефтегазовой промышленности (Ставангер, Кристиансенд; Осло; Кронберг)	Федеральному округу и муниципалитетам предоставляется участие в результатах эксплуатации нефти или природного газа
Наличие фонда	Перспективные земли сохраняются в качестве стратегического резерва	Государственный нефтяной фонд	Отчисления в Министерство науки и технологии; другие ведомства
Возможность льготного налогообложения	При добыче тяжелых нефтей; разработке месторождений со сложными ГГУ; скидка на истощение недр; скидка на дополнительное извлечение	Налоговые льготы на быструю амортизацию оборудования; немедленный учет затрат на ГРР	Геологические риски, ожидаемая добыча и другие факторы учитываются в ставке роялти
Шельфовое законодательство:			
статус шельфовой зоны	Воды, начинающиеся в трех милях от берега до 200 миль – особая экономическая зона	Континентальный шельф поделен на блоки 15°долготы и 20° широты	–
законодательство	Закон о внешнем континентальном шельфе и Закон о затопленных землях 1953 г.; Закон об энергетических ресурсах открытого океана 2006 г.	–	–
доступ компаний	С 1976 г. – сдача площадей в аренду НДК	Приоритетный доступ национальных компаний, а также национальных компаний-поставщиков	Приоритетный доступ национальных компаний, обязательное участие национальных компаний-поставщиков

Положительным примером других государств является создание специального органа власти, уполномоченного принимать решения по предоставлению разрешения на разработку месторождений, проведение конкурсов или аукционов и т.д. В России на сегодняшний день действует принцип двух уровней власти – федеральный и региональный, что значительно усложняет процедуры получения разрешений, а также может спровоцировать несоответствие принятых решений.

Однако в отличие от рассмотренных стран (см. таблицу) в России основная часть доходов от добычи углеводородов поступает в федеральный бюджет, а не в бюджет субъектов, в которых ведется добыча. Таким образом, регионы, больше всего затрагиваемые с точки зрения нарушения экологии, загрязнения получают только косвенные выгоды – занятость населения, высокий уровень жизни, развитие инфраструктуры. Между тем, по окончании разработки месторождений в таких регионах может наступить экономический кризис, если параллельно не создавались другие производства.

В некоторых странах отдельно выделяется законодательство в области освоения углеводородных месторождений шельфа. Это также представляется целесообразным, так как шельфовые месторождения, обеспечивая большую часть ресурсов, являются стратегически важными для дальнейшего развития стран. Например, в США добыча на шельфе была приостановлена с целью консервации месторождений для будущих поколений. В то же время в Норвегии основная добыча ведется именно на шельфе, но протекционистские меры, предпринятые государством для поддержания поставщиков нефтегазовой промышленности, позволили развиться целому кластеру, обеспечившему наряду с самим нефтегазодобывающим комплексом процветание страны за достаточно короткий срок – 50 лет.

Выводы

Важное значение нефтегазодобывающей промышленности в экономике России обусловливает необходимость тщательной проработки соответствующего законодательства, а также создания специальных органов власти, уполномоченных самостоятельно принимать решения по данному комплексу. В этой связи необходимо изучать и учитывать передовой зарубежный опыт, применяя его в соответствии с российскими условиями.

Данная статья является результатом проведения научно-исследовательской работы в рамках реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы. Проведение научных исследований целевыми аспирантами по следующим областям: исторические науки; экономические науки; юридические и политические науки» по теме «Организационно-экономический механизм освоения углеводородных месторождений Западно-Арктического шельфа Российской Федерации».

ЛИТЕРАТУРА

1. *Лахно П.* Отпугнем ли инвесторов / П.Лахно, А.Белицкая // Нефть России. 2009. № 2.

2. *Пискарев А.Л.* Энергетический потенциал Арктических морей России: выбор стратегии раскрытия / А.Л.Пискарев, М.Ю.Шкатов. М., 2009.

3. Хартия экономических прав и обязанностей государств. 12.12.1974. http://www.law-students.net

REFERENCES

1. *Lakhno P., Belitskaja A.* If we scare away investors // Oil of Russia. 2009. N 2.

2. *Piskarev A.L., Shkatov M.U.* Energy potential of Russian Arctic seas: choose of development strategy. Moscow, 2009.

3. Charter of Economic Rights and Duties of States. December, the 12th. 1974. http://www.law-students.net

Научный руководитель д-р экон. наук, профессор *А.Е. Череповицин*