УДК 336.1/.5

МИРОВАЯ ПРАКТИКА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Берлин С.И.
Институт Экономики Права и Естественных Специальностей Дердуга В.В., ООО «НК «Приазовнефть», Краснодар

В данной статье рассматривается мировой опыт финансово-правовых взаимоотношений нефтегазодобывающих компаний и принимающих их стран. Представлена история развития основных видов правовых взаимоотношений. На примере США и Франции рассмотрены методы финансового и правового стимулирования развития нефтяного бизнеса.

Для анализа современного состояния финансового регулирования геологоразведочных работ и нефтедобычи в целом целесообразно обратиться к истории вопроса, как раз здесь, с развитием нефтедобычи, можно отследить развитие правовых взаимоотношений и тех финансовых рычагов, которыми регулируется как геологоразведочная деятельность, так и развитие всей нефтяной отрасли в целом.

Первые взаимоотношения между государством и формирующимися нефтяными компаниями зародились в начале прошлого века и носили форму концессии. Суть концессионного договора сводилась к тому, что принимающее государство передавало концессионеру право пользования недрами на условиях риска проведения геологоразведочных работ. Государство при этом забирало фиксированную часть ренты в виде оговоренной доли выручки от реализации произведенной продукции, а концессионер всю остальную выручку, часть которой компенсировала его затраты на добычу, а часть составляла чистую прибыль. Первая концессия в нефтяной отрасли появилась в 1901 году в Персии (концессия Д Арси). Открытие месторождения нефти в рамках данной концессии, охватывающей более половины территории современного Ирака, привело к созданию в 1909 году Anglo-Persian Oil Company, позднее переименованную в British Petroleum. В первой половине XX века платежи концессионера принимающей стороне состояли только из роялти – платы за право пользования недрами. Такие концессии сейчас принято называть «традиционными» они предполагали предоставление концессионеру широких прав за символическую плату с фактическим отказом концедента от суверенитета в отношении огромных территорий и частым применением военной силы при разрешении споров. До сих пор многие негативно относятся к самому понятию "концессия" памятуя именно об этом периоде. Однако уже после второй мировой войны, в период освобождения от колониальной зависимости, концессионные законодательства большинства стран, как, впрочем, и действовавшие в то время концессии, претерпели существенные изменения. Баланс интересов концедента и концессионера был восстановлен за счет резкого сокращения прав последнего. Чтобы подчеркнуть отличие современных концессий в области недропользования от их предшественников эпохи колониализма, их принято называть "модернизированными", а концессии эпохи колониализма - "традиционными". Первая модернизированная концессия была образованна в 1948 году в Венесуэле, когда в дополнение к роялти добавили налог на прибыль концессионера. С тех пор этот механизм интенсивно развивается и совершенствуется, особенно в части платежей концессионеров. В настоящее время в мире институт концессионных взаимоотношений между принимающими государствами и нефтедобывающими компаниями довольно сильно развит. Распределение доходов между концессионером и принимающей стороной зависит от степени риска осуществления инвестиционной деятельности в данной стране. Чем выше риск, тем выше должна быть компенсация, тем большую долю ренты должен получить инвестор. При этом сегодня в мире сравнительные уровни такой компенсации повсеместно определяется не чиновниками, а самим рынком через механизмы определения стоимости привлечения заемных средств.

В начале 60-ых годов прошлого века наряду с концессионными взаимоотношениями появились соглашения о разделе продукции, еще позднее – риск-сервисные контракты.

В определенном смысле соглашения о разделе продукции можно рассматривать как очередную модернизацию концессионного соглашения. Такие соглашения, как и концессии, заключались в рамках гражданско-правовых отноше-

ний государства с инвесторами. В них оговаривались защитные механизмы от неблагоприятных изменений налогового законодательства страны (оговорка о стабильности), оговаривалось то, что инвестор полностью компенсирует свои затраты на разведку и разработку месторождений, а после этого прибыльная продукция разделяется между инвестором и принимающим государством, оговаривалась возможность оборота прав инвестора (уступка, залог и т.п.), инвестор имел право при возникновении спорных ситуаций обращаться в международные арбитражные и коммерческие суды.

Риск-сервисные контракты представляли собой гражданско-правовые договоры в соответствии, с которыми нефтяная компания, используя свои технологии и научный потенциал разведывает и открывает новые месторождения на территории принимающего государства, при этом в случае открытия коммерчески значимых месторождений компания имеет ряд преференций для дальнейшей разработки данного месторождения на основе концессионного или лицензионного договора.

На каждом этапе развития условия концессионных соглашений отражали баланс интересов и соотношение сил принимающих стран и инвесторов в сложившихся исторических условиях. Поначалу этот баланс достигался при небольших зачастую чисто символических отчислениях концессионера в пользу принимающей страны, но по мере увеличения спроса на энергоресурсы и формирования конкурентных рынков (как товарных, так и рынков капитала), усиления конкуренции инвесторов за доступ к природным ресурсам все большая часть ренты стала перераспределяться в пользу принимающих стран.

Современная концессия заключается, как правило, на срок сопоставимый со сроком разработки месторождений и охватывает территорию только разрабатываемого участка, при этом договор концессии предусматривает серьезные механизмы контроля (вплоть до расторжения договора) принимающей стороной за соблюдением закрепленных в договоре условий освоения переданных в концессию участков недр, возврат неиспользуемых участков и т.п. Налоговые отчисления современных концессионеров обычно состоят из трех видов систематических платежей – роялти, налога на прибыль и арендной платы за осваиваемую территорию (рентал с). Кроме этих платежей возможно взимание ряда несистематических платежей (бонусов), число которых может быть существенным. Зачастую современные концессионные соглашения называют лицензионным соглашением (лицензией), или соглашением «налог плюс роялти». При внешнем сходстве между ними есть весьма существенное различие: лицензионное соглашение заключается и применяется в рамках административно-правовой системы, а концессия - в рамках гражданско-правовой.

Таким образом, лицензионное соглашение отличается от концессионного договора, прежде всего тем, что государство в данном случае выступает как администратор, имеющий право в одностороннем порядке отозвать лицензию. Лицензию нельзя продать, уступить, передать в залог, переоформление лицензий весьма затруднительно. В данном случае инвестор несет гораздо более высокие риски, чем при заключении концессионного соглашения. В тексте концессионного соглашения обычно оговаривается ряд налоговых преимуществ, оговаривается стабильность первоначальных условий договоренности на весь срок соглашения, оговариваются величина ренты (арендной платы), роялти, налоговых выплат, бонусов и пр. выплат, все выплаты и их условия могут быть изменены только при взаимном согласии сторон. В лицензионном соглашении нефтяная компания, занимающаяся добычей углеводородов, практически очень сильно зависит от налогового законодательства государства, на территории которого совершается ее производственная деятельность, государство в одностороннем порядке вправе менять величину налоговых сборов, роялти и ренты. Такая нестабильность существенно увеличивает риски инвесторов по вложению средств в нефтедобычу, делает трудно прогнозируемыми перспективы окупаемости проекта и, следовательно, снижает величину инвестиций в данную отрасль экономики.

Таким образом, в мировой практике на настоящий момент времени применяется две правовые формы взаимоотношений между нефтяными компаниями и принимающими государствами (в странах, где существует частная собственность на недра, например в США, принимающей стороной может быть частное лицо) административно-правовая с предоставлением лицензий и гражданско-правовая с заключением договоров концессии, соглашения о разделе продукции, риск-сервисных и др. контрактов.

Однако при кажущейся определенности форм взаимоотношений между государствами и нефтяными корпорациями на практике эти взаимоотношения довольно сильно разнятся, есть страны, в которых одновременно имеются сразу две формы взаимоотношений административно-правовая и гражданско-правовая, к числу таких стран можно отнести и Россию после вступления в силу «Закона о СРП».

Анализ нефтяного законодательства 116 стран проведенный Barrows Company в 1995 году, показал, что в 52 странах применяются СРП, в 62 – концессии/лицензии. В развивающихся странах СРП применяется также часто, как концессии. В Европе и Америке доминируют лицензионные системы пользования недрами. По данным Petroconsultant (1996), среди 49 государств с уровнем добычи нефти 2,5 млн. тонн в год и более, СРП применяется в 22 странах, «налог плюс роялти» - в 24. Из 24 основных нефтедобывающих государств с уровнем добычи 30 млн. тонн в год и больше СРП применяется в 13 странах, лицензия в 10, из которых в двух странах законодательно закреплено одновременное применение двух систем недропользования: в Венесуэле – лицензии и риск-сервисных контрактов и в России – лицензионной системы и СРП. В случае концессии/лицензии принимающая страна максимизирует свои доходы в денежной форме, то есть в виде налогов, взимаемых в национальной валюте. В случае СРП – может взимать их в товарной форме (в виде нефти), минимизируя тем самым валютный риск. Это очень важное обстоятельство, если валюта принимающей страны не является свободно конвертируемой. Поэтому СРП более популярны в развивающихся странах и государствах с переходными экономиками, а концессии и лицензии (соглашение «налог плюс роялти») – в устоявшихся экономиках со сформированными экономическими системами.

Теперь, после обзора существующих форм правовых взаимоотношений между принимающими государствами и нефтяными компаниями представляется целесообразным рассмотреть финансово-правовые взаимоотношения на примере двух передовых стран США и Франции. В этих странах можно отчетливо увидеть проявление той или иной формы правовых взаимоотношений.

В США Федеральное законодательство разрешает гражданам и корпорациям разрабатывать минеральные ресурсы на участках, принадлежащих федеральному правительству либо на основе покупки земли, либо посредством лизинга, который предполагает создание совместных предприятий, заключение соглашений о разделе прибыли или других видов соглашений. Здесь явно прослеживается гражданско-правовое поле взаимоотношений одна из разновидностей концессионных соглашений. Особенностью законодательства США в области недропользования (Законодательство США в области недропользования складывается как из ряда федеральных законов, так и из законодательства отдельных штатов. Основными федеральными законами в области недропользования являются: "О горной аренде" (41-437) 1920 года; "О континентальном шельфе" (67-462) 1953 года; "Об аренде земель для добычи каменного угля" (90-1083) 1976 года.) является возможность существования частной собственности на недра. Однако данная частная собственность является предметом большого числа изъятий и ограничений. Так владелец земельного участка, под которым залегают полезные ископаемые, может начать добычу данных полезных ископаемых только на основании специального разрешения (патента), выданного соответствующим государственным органом.

На федеральных землях разведка производится свободно всеми заинтересованными лицами. В случае, если в результате разведки будет произведено коммерческое обнаружение, месторождение должно быть сертифицировано в Геологическом управлении, которое рекомендует размеры ренты, роялти и связанные с ними платежи ("Горные отношения в странах Западной Европы и Америки" Б.Клюкин, М. 2000, стр. 160). После этого концессионер или арендатор согласно терминологии принятой в США должен подать в соответствующий орган государственной власти заявку на разрешение осуществлять добычу.

Концессионер, с согласия соответствующего компетентного органа, может переуступить возможность осуществления прав по концессии (фактического осуществления добычи) специализированной добывающей компании, сохранив за собой часть доходов от добычи.

Интересной особенностью законодательного регулирования недропользовательских концессий в США является существование требования о том, что добытые жидкие углеводороды должны оставаться на территории США (Б.Клюкин там же стр. 161)

Покупка земельных участков с минеральными ресурсами иностранными юридическими или физическими лицами запрещена. Им предоставляется право на лизинг в случае, если страна их регистрации (гражданства) предоставляет гражданам США аналогичные права. Участие иностранцев в совместных предприятиях допускается только при условиях приобретения ими долей в капитале корпораций США. В отдельных штатах этой страны могут накладываться большие ограничения на деятельность иностранцев в сфере разработки минеральных ресурсов (например, на размер участков). Но существуют и штаты, в которых иностранцы получают такие же права, как и граждане США в стране регистрации (гражданства) иностранных юридических (физических) лиц.

Закон о лизинге земель, содержащих минеральное сырье, (Mineral Leasing Act) в США был

принят в 1920 г. и все дальнейшее регулирование условий лизинга в этой стране осуществлялось путем внесения изменений и дополнений к этому закону. При разведке и разработке нефтегазовых месторождений существует два типа лизинговых соглашений: соглашения, заключаемые в условиях конкуренции их соискателей или при отсутствии такой конкуренции. После 1987 г. второй тип соглашений может быть заключен только после того, как соответствующие участки были выставлены на торги и не получили предложений.

Условия лизинговых соглашений зависят от ряда факторов, в частности, от типа соглашения, местоположения участка (оффшорная или континентальная зона, национальные нефтяные резервы на Аляске, земли американских индейцев), глубины залегания месторождения, даты заключения соглашения о лизинге и некоторых других. В частности, максимальный размер предоставляемого участка для соглашений первого типа составляет 2560 акров (1024 га) в 48 штатах, расположенных южнее Канады, и 5760 акров (2304 га) - на Аляске. В соглашениях, заключаемых при отсутствии конкуренции, максимальный размер участка одинаков для всех штатов и составляет 10240 акров (4096 га). После 1992 г. соглашения обоих типов заключаются на период до 10 лет с возможностью их пролонгации при условии поддержания рентабельного производства нефтегазового сырья. Для обоих типов соглашений роялти составляют не менее 12,5% от стоимости добычи. Доля государства в чистой прибыли от продажи добытого сырья составляет не менее 30% и может колебаться в зависимости от характеристик конкретного участка. Как показала практика, налоговые льготы является во многих случаях наиболее эффективными инструментами стимулирования развития энергетики. Они позволяют добиваться целей развития энергетики более просто и с меньшими затратами.

В США для увеличения производства нефти, поддержки разработки нерентабельных или низко рентабельных при обычной практике месторождений (глубоководных, с истощенными запасами и т.д.) активно используется снижение размера роялти. В докладе о национальной энергетической политике, подготовленном в 2001 г. комиссией по руководством вице-президента США Д. Чейни, говорится, что Закон о снижении роялти при разработке глубоководных месторождений 1995 г., обеспечивающий (при выполнении ряда условий) снижение роялти при заключении новых арендных соглашений, внес существенный вклад в значительное увеличение глубоководного лизинга в центральной и западной зоне Мексиканского залива в течение последних пяти лет. Этот закон и последующие поправки к нему помимо освоения новых участков имеют также целью увеличить производство на уже разрабатываемых глубоководных месторождениях и возобновить его на участках, где оно прекращено ввиду нерентабельности. Он охватывает лизинговые соглашения во внешней континентальной шельфовой зоне с глубиной залегания месторождений в 200 м и более в Центральной, Западной и части Восточной зоны Мексиканского залива. При выполнении определенных условий снижение роялти может достигать 50% или взимание роялти в течение определенного периода может быть полностью отменено. Решение о снижении роялти принимает министр внутренних дел на основании информации, подготовленной службой по управлению минеральными ресурсами.

Для нерентабельных месторождений снижение роялти может составить (например, в случае если величина роялти превышала 75% чистого годового дохода, а уровень цен на нефть на нью-йоркской бирже за последние 12 месяцев на 25% превысил соответствующий уровень в течение 12 месяцев, взятых в качестве базы для сравнения) 50% при условии сохранения месячной добычи на уровне, достигнутом в базовый период. При превышении инвестором базового уровня производства с объема дополнительной продукции роялти взимается в полуторном размере до достижении уровня добычи в два раза превышающего базовый. Для объемов прироста добычи сверх двойного базового уровня применяется прежняя ставка роялти.

Для новых проектов (или проектов, являющихся дополнением к проектам, одобренным после 28 ноября 1995 г.), которые предполагают значительный рост общего объема добычи на месторождениях, не эксплуатировавшихся в рамках лизинговых соглашений, заключенных до 28 ноября 1995 г. или после 28 ноября 2000 г., взимание роялти может быть полностью отменено до достижения установленного государственными органами уровня общего объема добычи.

Термин "концессия" во французском горном праве, мало отличается, например, от института лицензии в Горном Законе ФРГ, представляя собой, по сути, административное разрешение на эксплуатацию недр.

Французская горная "концессия" имеет исключительно административно-правовую природу, и усматривать в ней какие-либо гражданско-правовые элементы представляется серьезной натяжкой.

Французская система недропользования базируется на Горном Кодексе в редакции 1995 года и бесчисленных нормативных актах, издан-

ных разнообразными органами административной власти. Главной отличительной чертой французского горного законодательства является высокая степень вмешательства административных органов власти в деятельность концессионера. Так, например, в области недропользования активную роль играют такие органы как горная администрация и горная полиция, целью которых является контроль над соблюдением многочисленных норм в области экологии, охраны труда и так далее.

Французское законодательство содержит огромное количество разнообразных требований к концессионеру, касающихся повышения образовательного уровня персонала, страхования, проведения научно-изыскательных работ и так далее. При этом, неисполнение данных требований, а также разнообразных предписания различных административных органов, может повлечь аннулирование концессии.

Следует особо отметить, что в самом Горном Кодексе прямо предусматривается, что изыскания и добыча полезных ископаемых производятся на основании административного разрешения (Статья 83 Горного Кодекса Франции). Это еще раз подтверждает чисто административную природу правового регулирования отношений в области недропользования во Франции.

Однако не следует рассматривать столь жесткую систему административного регулирования природопользования в отрыве от всей системы французского административного права. При недостатке гарантий прав инвестора, наблюдающемся в концессионном законодательстве, защита этих прав обеспечивается развитым институтом административной юстиции и другими механизмами французского административного права.

Разведка производится бесплатно с согласия собственника участка или на основании разрешения министерства шахт. Данное разрешение имеет форму лицензии и по сути своей представляет сервисный контракт с риском. Сделавшее коммерческое обнаружение лицо имеет право подать заявку на получение концессии на разработку месторождения. Однако концессионное соглашение не всегда заключается с лицом, произведшим коммерческое обнаружение. Соглашение может быть заключено с третьей стороной предложившей лучшие условия при выплате соответствующей компенсации лицу, произведшему коммерческое обнаружение.

В этой связи интересным является тот факт, что собственник земельного участка, обнаруживший на нем полезные ископаемые не может начать их разработку без получения соответствующей концессии. Более того, такой собственник не гарантирован от того, что концессия не достанется третьему лицу, предложившему лучшие условия.

Также определенный интерес представляет положение о том, что концессия может быть выдана исключительно после проведения опроса общественного мнения и консультаций с руководством соответствующих местных органов власти ("Горные отношения в странах Западной Европы и Америки" Б.Клюкин, М. 2000, стр. 172.).

Вплоть до 1995 года во Франции существовали бессрочные недропользовательские концессии. В настоящий момент концессии выдаются сроком до 50 лет при возможности последующего продления не более чем на 25 лет. Срок всех выданных ранее бессрочных концессий истекает в 2018 году (Пункт 4 статьи 29 Горного Кодекса Франции.).

Расчет концессионной платы основывается во Франции одновременно на нескольких расчетных базах: концессионные платежи состоят из платы взимаемой за каждый гектар концессионной территории, платы за каждую тонну извлеченного полезного ископаемого, и фиксированной ставки роялти за право добычи.

Интересным представляется положение Горного Кодекса о том, что в случае исчезновения или банкротства концессионера вся совокупность его прав и обязанностей переходит на государство (Пункт 3 статьи 29 Горного Кодекса Франции), что говорит о существовании суверенной гарантии государства по всем обязательствам концессионера.

Анализируя правовые и финансовые взаимоотношений принимающих стран и предприятий нефтедобычи нам представляется, что в мировой практике применяются две системы взаимоотношений между принимающей страной и нефтедобывающими компаниями это административно-правовая и гражданско-правовая. Однако в чистом виде та или иная система применяется на практике довольно редко, в той или иной степени они переплетаются друг с другом, зачастую дублируя и выхолащивая юридические наполнение тех или иных соглашений. Данная ситуация в развитых странах с устоявшимися правовыми институтами компенсируется высокой правовой культурой, которая сводит количество злоупотреблений и коррупции к минимуму. В развивающихся странах существует как административно-правовая (лицензионная) система взаимоотношений, так и гражданско-правовая (различные виды концессионных соглашений), а также и смешанные системы (лицензия + СРП и т.п.). Степень развития соответствующего законодательства зависит от конкретных исторических условий его формирования, но в большей степе-

ни развивающиеся страны тяготеют к исторически сложившейся гражданско-правовой (концессионной) форме взаимоотношений (исключением является Аргентина, где после национализации нефтяной промышленности установлен строгий государственный контроль за недропользованием).

В странах с переходной экономикой (странах бывшего соцлагеря) в основном доминируют административно-правовые взаимоотношения (исключением является Казахстан, перешедший в 1999 году на гражданско-правовые взаимоотношения) В данных странах отмечается недостаточная детализация процедур выдачи лицензий, что готовит почву для развития коррупции и других злоупотреблений.

Финансовые взаимоотношения принимающей стороны и нефтедобывающей компании довольно сложны и разнятся в каждом конкретном случае. Но, обобщая накопленный мировой опыт можно выделить следующие основные налоговые платежи, взимаемые принимающими государствами с нефтедобывающих компаний:

- роялти – плата за право пользования недрами или за право добычи, в каждом конкретном случае его величина разнится и зависит от природных геологических условий, величины запасов каждого месторождения, степени сложности его разработки. Величина роялти колеблется от 11% до 30% от стоимости реализуемого сырья, но в основном она находится в пределах 12-17%.

- рента (рентал з) – арендная плата за используемую территорию (в США в данном случае используют лизинговые взаимоотношения для резидентов своей страны). Величина этого сбора зависит от того, как законодатели принимающих стран оценят, экологическую ценность, значимость используемой нефтяными компаниями территории для сельского хозяйства, промышленности, и т.п.

- налог на прибыль – обычно общий для всех предпринимателей (резидентов и не резидентов) налог, величина которого зависит от налогового законодательства каждой из принимающих стран. Здесь следует отметить, что в концессионных договорах, в договорах о СРП, в договорах о разделе прибыли, и т.п. возможно выделение особых налоговых режимов, в современных условиях они обычно защищают интересы принимающих стран и колеблются от 20 до 60 и более % от величины налогооблагаемой прибыли.

- кроме вышеназванных налогов в концессионных договорах оговаривается целый ряд бонусов (разовых крупных платежей) приурочиваемых к определенному событию (коммерческое открытие, начало добычи и т.п.) их количество и величина может достигать значительных размеров

Особо следует отметить, что практически во всех принимающих странах существуют довольно развитая система налоговых льгот и скидок касающаяся практически всех налоговых сборов с нефтедобывающих компаний. На месторождениях с низкими дебетами скважин, находящимися на завершающей стадии разработки распространяются льготы по взиманию роялти, резко снижается налог на прибыль, освобождаются от налогообложения средства, направляемые в геологоразведку новых месторождений, инвестиции в новые технологии добычи. Международный опыт показал, что данный механизм финансового регулирования является одним из самых эффективных стимуляторов развития нефтяной промышленности особенно на месторождениях находящихся, на завершающих стадиях эксплуатации, он позволяет рационально и максимально эффективно использовать ресурсную базу государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концессии от Д Арси до Козака – эволюция понятий А. Конопляник.

2. Материалы сайта http: //www.expert.ru /conference/mater / concess/index.shtml

3. "Горные отношения в странах Западной Европы и Америки" Б.Клюкин, М. 2000

4. Роль финансового регулирования геологоразведочной деятельности в нефтегазодобывающей отрасли Дердуга В.В.

THE WORLD EXPERIENCE OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION IN OIL AND GAS INDUSTRY

Berlin S.I.

The Institution of Law Economics and Natural Specialties Vatcheslav V. Derduga

The article is about the world experience of financial and legal mutual relations of oil and gas production companies and accepting countries.The history of development of the basic kinds of legal relationships is represented. On the example of USA and France financial and legal stimulation methods of oil business development are considered.