

А.В.Пиванова

Становление и развитие законодательства Бразилии в нефтегазовой сфере

Статья посвящена истории развития нефтегазового законодательства Бразилии, *конституционным основам пользования недрами*, использованию режима раздела продукции при предоставлении прав недропользования, а также принятию нового законодательства Бразилии, усиливающего роль государства в нефтегазовой отрасли.

Ключевые слова: правовое регулирование, нефть, концессионные соглашения.

В 2011 г. в Бразилии добыто 768 млн баррелей (103 млн т) нефти. Подавляющее большинство, около 90% нефти извлекается из морских месторождений, т.е. разведочных платформ у побережья Бразилии¹. Первая нефтяная скважина на территории Бразилии была пробурена в 1938 г. в муниципалитете Лобато, в Байанском Реконкаво, недалеко от Салвадора². После закладки первой нефтяной скважины в городе Лобато производство нефти неуклонно росло.

3 октября 1953 г. в Бразилии был принят закон N 2.003, устанавливающий основные принципы национальной политики в нефтегазовой отрасли. Данный закон провозглашал государственную монополию на разведку, добычу, импорт, переработку и перевозку нефти в Бразилии и создание национальной нефтяной компании «Petrobras», осуществляющей поиск, разведку и добычу необходимых стране новых нефтяных месторождений. В настоящее время бразильская нефтяная компания «Petrobras» — одна из самых благополучных государственных монополий в Латинской Америке. Она является крупнейшей компанией в Бразилии и 17-й по величине в мире³.

С началом эпохи индустриализации спрос на энергоресурсы стал резко увеличивается, в 60-х годах импорт нефти обеспечивал свыше 70% по-

Анна Васильевна Пиванова — аспирантка кафедры горного права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина (a_pivanova@gn-burenie.rosneft.ru).

требностей в энергоресурсах⁴. Это тормозило процессы экономического роста, и перед страной еще более остро стали вопросы о дальнейшей ситуации с энергоисточниками. Проблему начали решать по двум направлениям. Во-первых, было решено провести интернационализацию «Petrobras», расширить деятельность компании в странах, обладающих крупными континентальными запасами нефти, а во-вторых, обратить внимание на собственный шельф. Добыча нефти и газа на континентальном шельфе Бразилии начала осуществляться в 1973 г., также в 1972 г. была создана компания «Braspetro» («Petrobras International»), которая в настоящее время работает совместно с 40 нефтяными концернами, осуществляет разведку и добычу месторождений в девяти странах мира — Анголе, Аргентине, Боливии, Колумбии, Эквадоре, Ливии, Перу, Великобритании и США⁵.

Однако повышение цен на нефть в 1972 г. сильно затронуло экономические интересы Бразилии. Страна оказалась перед выбором: либо попасть в окончательную зависимость от импорта нефти, которой становилось нужно все больше и больше по мере экономического развития, либо начать более активные разведочные работы. Государственной компании «Petrobras», несмотря на значительные средства, было не под силу активное осуществление поисковых работ на континентальном шельфе и в труднодоступных районах на севере страны.

В 1995 г. правительством Бразилии было принято решение начать демополилизацию нефтегазового рынка. Это стало настоящим прорывом в нефтяной жизни Бразилии и всей Латинской Америки. Решение было вызвано необходимостью привлечения новых инвестиций в нефтегазовый сектор для активизации деятельности на участках новых месторождений.

9 ноября 1995 г. была принята конституционная поправка N 9/95, которая вносила изменения в ст. 177 Конституции Бразилии⁶. Согласно данным изменениям, за федеральным правительством закреплялось право заключать концессионные соглашения с частными и иностранными компаниями на разведку и добычу нефти и газа на территории и континентальном шельфе Бразилии. С принятием данной поправки закончился период нефтяной монополии компании «Petrobras» в нефтегазовой отрасли.

В дополнение к конституционной поправке N 9/95 был принят закон N 9.478 о регулировании нефтегазовой отрасли. В данном законе были конкретизированы требования к субъектному составу пользователей месторождениями нефти и газа. Согласно ст. 23, «Пользователями недр на участках недр, предоставленных для целей разведки и добычи нефти и газа в Федеративной Республике Бразилии, могут быть бразильские граждане, юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Бразилии, органы управления, которых находятся в стране»⁷. Данные изменения позволили различным предприятиям, частным и зарубежным, получить право на разведку и добычу нефтегазовых месторождений на основании заключенного с государством концессионного соглашения.

В законе N 9.478 устанавливалось создание Бразильского национального агентства нефти, природного газа и биотоплива (Agência Nacional do Petróleo, Gas Natural e Biocombustíveis, ANP), которое является федеральным органом правительства и отвечает за регулирование нефтегазового сектора.

Согласно ст. 8 нефтяного закона, ANP имеет следующие полномочия в нефтегазовой сфере:

- реализует национальную политику в отношении нефти, природного газа и биотоплива;
- осуществляет управление нефтегазовой деятельности;
- содействует проведению торгов для нефтегазовых месторождений, обеспечивая защиту конкуренции;
- организует проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования нефтегазовыми месторождениями;
- содействует рациональному использованию нефти и газа и охраны окружающей среды;
- содействует проведению геологического изучения недр, осуществляет поддержку базы данных геологической информации;
- проводит государственную экспертизу информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- защищает интересы потребителей, связанные с ценой, качеством и доступностью нефти и газа;
- заключает концессионные соглашения на пользование нефтегазовыми месторождениями и осуществляет контроль за их исполнением.

Конституция Федеративной Республики Бразилии в ряде статей устанавливает основы правового регулирования отношений недропользования по вопросам собственности и разграничения полномочий между федерацией и штатами. В ст. 20 Конституции Бразилии определено, что собственностью федерации являются минеральные ресурсы, включая те, что в недрах, а также природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны. При этом штатам, федеральному округу и графствам (муниципиям) гарантируется участие в результатах эксплуатации нефти, газа и других минеральных ресурсов на их территориях, в территориальном море и исключительной экономической зоне или финансовая компенсация за такую эксплуатацию. То есть, вопрос разграничения полномочий между федерацией и провинциями решается через финансовый механизм⁸.

Как уже было сказано выше, основной системой предоставления права пользования месторождениями нефти и газа в Бразилии является договорная система, система концессионных соглашений на основании проведенных тендеров. Концессия заключается в уступке государством своих исключительных прав в пользу частного лица (концессионера) на возмездной основе⁹.

Концессионное соглашение предполагает, что все минеральное сырье, добытое на предоставленном в долгосрочное пользование участке недр, поступает в собственность юридического лица, которому государство предоставило такое исключительное право на пользование. Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок, который указывается в концессионном соглашении, при этом срок на геологическое изучение не может превышать 7 лет, а общий срок концессионного договора — 34 года. Компании, желающие получить право на разведку и добычу нефти и газа, должны принять участие в торгах, проводимых ANP. Основными критериями выбора победителя являются минимальный размер инвестиций, который концессионер готов вложить в геологоразведочные работы, срок реализации таких работ, а также финансовая доля участия правительства в проекте, которая состоит из бонуса подписания, роялти, ренты за пользование территорией¹⁰. В случае больших объемов и высокой рентабельности производства концессионер

выплачивает в федеральный бюджет дополнительные выплаты, называемые «специальная плата». Основной целью введения «специальной платы» является исключение возможности получения концессионером сверхприбыли от месторождений нефти и газа¹¹. Есть много подобных примеров введения данной платы по всему миру: налог на сверхприбыль в США; углеводородный налог в Норвегии, нефтяная ресурсная рента в Австралии и Канадский пограничный роялти.

Закон о нефти ввел твердую правовую основу для деятельности, связанной с нефтяной и газовой промышленностью, способствовал быстрому развитию регионов, развитию конкуренции и обеспечению экономического и технологического роста в нефтегазовой отрасли. В период с 1999 по 2007 г. ANP было проведено девять туров международного лицензирования разведочных нефтегазовых блоков, в результате заключены концессионные соглашения с 71 компанией¹². Рост нефтяной и газовой промышленности в Бразилии и ее преимущества для национальной экономики являются результатом использования простой и прозрачной модели концессионных соглашений, с помощью которой бразильское правительство, предоставляет права недропользования.

С 1993 г. страна начала разведку месторождений глубокого залегания (до 5000 м.) на шельфе в бухте Сантос. В настоящее время в Бразилии найдены новые гигантские месторождения нефти, находящиеся на морском дне под слоем соли на глубине более 7000 м, данные запасы выводят Бразилию в лидирующее положение на рынке добычи нефти. Общие запасы месторождений «Тупи» и «Кариока» оцениваются предположительно в 33 млрд баррелей (4,4 млрд т). Это (в совокупности) — крупнейшее из всех разведанных месторождений в мире за последние 30 лет. Его потенциальный запас, по оценкам «BBC News», составляет около 40% всей когда-либо обнаруженной в Бразилии нефти, а информационное агентство «Bloomberg» утверждает, что резервы страны могут увеличиться на 62%¹³.

В связи с этим в 2010 г. было принято несколько новых законов, усиливающих роль государства в нефтегазовой отрасли и устанавливающих более жесткие требования к государственному контролю над деятельностью нефтедобывающих компаний.

Новый закон N 12351 от 22.12.2010 г. регламентирует переход от существующего сегодня в стране режима концессионных соглашений к режиму соглашений о разделе продукции (СРП) для предсолевых и иных стратегических месторождений нефти и газа. В отличие от концессионных соглашений, 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 соглашения. Нефтяные компании в соответствии с соглашением о разделе продукции получают право на часть добываемого сырья и доходов от продажи нефти и газа¹⁴.

Согласно Закону N 12304 от 02.08. 2010 г., в соглашениях о разделе продукции государство будет представлять не государственный орган, а специально созданная для этих целей национальная нефтяная компания

«Pre-Sal Petroleo», полностью контролируемая государством и выполняющая наряду с функциями государственных органов и некоторые хозяйственные функции в интересах государства.

Законом N 12276 от 30.06.2010 г. государство уполномочивает национальную нефтяную компанию «Petrobras» на обязательное участие в разведке и добыче нефти и газа на уровне, как минимум, 30%, как в партнерстве с бразильскими, так и иностранными компаниями. Данные изменения внесены для того, чтобы государство имело доступ к стратегической информации о запасах и контролировало темп производства и технологического развития¹⁵.

Проанализировав правовое регулирование недропользования в Бразилии, можно сделать вывод о том, что по мере развития экономики Бразилии и совершенствования законодательства регулирование и контроль 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. В то же время разведка и добыча новых предсолевых месторождений требует огромных капиталовложений, поэтому Бразилии необходимо создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций и повышения их эффективности в нефтегазовом секторе.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ <http://www.petrobras.com/>

² Б.Ф.Мартынов. Бразилия — гигант в глобализирующемся мире. М., 2008, с. 320.

³ Деловая Бразилия. М., 2004, том IV, с. 61.

⁴ Нефть и газ за рубежом. М., 2005, с.77.

⁵ <http://www.petrobras.com/>

⁶ Конституция Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. — <http://www.russobras.ru/>

⁷ Закон Федеративной Республики Бразилии от 06 августа 1997 г. N 9478 «О регулировании нефтяной и газовой отрасли». — <http://www.anp.gov.br/>

⁸ Д.В.Василевская. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах. М., 2007 с. 352.

⁹ С.А.Сосна. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России. М., 2005, с. 210.

¹⁰ Закон Федеративной Республики Бразилии от 06 августа 1997 г. N 9478 «О регулировании нефтяной и газовой отрасли». — <http://www.anp.gov.br/>

¹¹ O.C a r v a l h o. Natural Resources Taxation in Brazil. An Example of Petroleum and Natural Gas. — <http://www.bamburra.com>

¹² Национальное Агентство по нефти, газу и биотопливу Бразилии. — <http://www.anp.gov.br/>

¹³ E.L.F.A l m e i d a, C.S.S i l v a. Targets and Challenges of the Regulatory Reform in Brazilian Oil Sector. — www.regulacao.gov.br

¹⁴ M.O l i v e i r a. 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. — www.camposmelloadv.com.br

¹⁵ M.A.D o r i a, F.C a r v a l h o. Recent Issues in the Brazilian Oil and Gas Sector. — Oil & Gas Law and Taxation Review. — www.offshorecenter.dk