

Рецензия на монографию «Регулирование нефтегазодобывающей отрасли: сопоставительный анализ лицензионных и концессионных систем» (под ред. Тины Хантер)*



А.А. Конопляник,
профессор РГУ нефти и газа им.
И.М.Губкина, советник Генерального
директора ООО «Газпром экспорт»,
доктор экономических наук**

В состав ООН входит сегодня 193 государства¹. В 2009 г. их было на одно меньше², из которых, по данным недавно покинувшего этот мир Гордона Бэрроуса (Gordon Barrows, см. памятную статью в его честь, помещенную в предыдущем номере журнала), 177 стран (92 %) располагали нефтегазовым законодательством. Из них только 104 (54 % стран ООН, или 59 % от числа государств, располагающих нефтегазовым законодательством) были нефтедобывающими, т.е. вели промышленную добычу нефти. То есть остальные 73 государства из 177 (41 %) имели действующее нефтяное законодательство, но нефть — по тем или иным причинам — не добывали. 111 из 177 стран (63 %) применяли лицензионное или концессионное нефтегазовое законодательство (так называемую систему «налог плюс роялти»). 55 государств (31 %) предпочитали систему нефтегазового регулирования на основе соглашений о разделе продукции (СРП). 11 стран (6 %) применяли смешанную/гибридную систему нефтегазового регулирования, разрешая инвестору-недропользователю выбирать между концессионно-лицензионной системой и режимом СРП, поскольку обе системы недропользования были легализованы в странах этой группы. Среди 104 нефтедобывающих стран 55 (53 %) применяли лицензионно-концессионную систему, 38 государств (36 %) — режим СРП, те же 11 стран (11 %) — смешанную/гибридную систему регулирования нефтегазодобывающей отрасли³.

Понятно, что было бы довольно затруднительно представить в рамках одной книги углубленный анализ различных экономико-правовых систем недропользования для такой широкой географии государств. И становится ясным, почему редактор книги (проф. Тина Хантер, директор Центра энергетического права Университета г. Абердин, Шотландия) организовала монографию по принципу собрания представительных страновых примеров применения концессионных и лицензионных систем, объединив выбранные для анализа государства в две группы («традиционные» и «новые/развивающиеся» нефтедобывающие страны/провинции), добавив вступительный и заключительный разделы с обобщающим межстрановым анализом исследуемых вопросов. Поэтому, несмотря на то что редактор ограничила предметный анализ в монографии вопросами применения концессионных и лицензионных систем недропользования, она, тем не менее, таким образом охватила в рамках книги значительную часть международной недропользовательской практики, покрывающую более половины принимающих нефтедобывающих государств.

* «Regulation of the Upstream Petroleum Sector. A comparative Study of Licensing and Concessions Systems», ed. by Tina Hunter // Edward Elgar Publishing, ISBN 978 1 78347 010 5 (cased), ISBN 978 1 78347 011 2 (eBook).

** Конопляник А.А. является почетным сотрудником Центра международного энергетического, нефтяного и горного права и политики Университета Данди (Шотландия).

¹ <http://www.un.org/ru/members/>.

² <http://www.un.org/ru/members/growth.shtml#2000>.

³ Данные Ассоциации международных нефтяных переговорщиков (Association of International Petroleum Negotiators/AIPN) и компании Barrows Co, любезно предоставленные в свое время автору Гордоном Бэрроусом и представленные автором в: Конопляник А. Средство от «правового вакуума». Уровень экономического и правового развития государства определяет выбор инвестиционных режимов в недропользовании // *Нефть России*. 2012. № 8. С. 20–24; № 9. С. 26–29; № 10. С. 16–23; Конопляник А. Economic Growth and Investment Regimes in Subsoil Use and its consequences for Russia (Results of Cross-Country Comparison) // *Oil, Gas, Energy Law Intelligence (OGEL)*, July 2015, vol.13, Issue 4 (www.ogel.org; www.konoplyanik.ru).

Итак, монография разделена на четыре части. Часть первая посвящена общим принципам нефтяного недропользовательского регулирования: его универсальности в международном контексте и концепции «нефтяного правопорядка» (*lex petrolea*) (глава 1, A. Wawryk) и вопросам доступа к нефтяным ресурсам в рамках лицензионных и концессионных систем недропользования (глава 2, T. Hunter).

Часть вторая рассматривает вопросы регулирования нефтедобывающей отрасли в считающихся (ставших) традиционными нефтяных странах/провинциях, а именно: при добыче традиционной нефти в Австралии (глава 3, T. Hunter), на британском (глава 4, G. Gordon и J. Paterson), норвежском (глава 5, E. Nordtveit), американском (глава 6, O.L. Anderson и C. Kulander) и канадском (глава 7, K. Fletcher-Johnson) континентальном шельфе.

Часть третья анализирует нефтяное законодательство в странах, относимых редактором (ибо помещены именно в этот раздел) к «развивающимся нефтяным странам/провинциям», а именно: в Бразилии (глава 8, E.G. Pereira), Нигерии (глава 9, S.W. Amadiobogha), России (глава 10, K. Swendsen и A. Компанец) и на шельфе Японии (глава 11, S. Kozuka).

Признаюсь, подбор стран для раздела с таким названием показался мне, мягко скажем, страным. Бразилия и Нигерия — страны, которые, по данным разных источников (EIA DOE USA, ОПЕК, BP), занимают последние пару лет 9-е/11-е и 12-е/13-е места в мире по добыче нефти соответственно, на каждую приходится 2,5–3,0 % мировой нефтедобычи⁴. К тому же Бразилия является де факто пионером и мировым «полигоном» по отработке применения технологий сверхглубоководной (с глубинами более километра воды над залежью) добычи нефти на море. Россия, по данным тех же источников, устойчиво входит в это же время в тройку лидеров по объемам добычи вместе с США и Саудовской Аравией (12,5–13,0 % мировой добычи каждая), причем наша страна впервые выходила на лидерские позиции по добыче нефти в мире еще на рубеже XIX–XX веков, опережая тогда по этому показате-

лю США в течение нескольких лет. Пожалуй, только Япония не является из указанного квартета нефтедобывающей страной, на 100 % зависит от импорта, а перспективы освоения ее шельфа связаны, скорее, с газогидратами, чем с нефтью. Но отнесем это к издержкам корректности оглавления, а не к издержкам содержания таким — не совсем удачным, на мой взгляд, — образом озаглавленного раздела.

Часть четвертая (глава 12, T. Hunter) посвящена сравнительному анализу правовых вопросов нефтяного регулирования рассматриваемых стран, в первую очередь — касательно условий и порядка доступа к недрам.

Таким образом, части 2 и 3 книги содержат набор глав, описывающих специфические условия правового регулирования нефтедобывающей отрасли в разных странах. «Страновые» главы организованы по сходному (если не сказать единому) логическому порядку, который предоставляет хорошую возможность читателю составить детальную картину

Несмотря на то что редактор ограничила предметный анализ в монографии вопросами применения концессионных и лицензионных систем недропользования, она, тем не менее, охватила в рамках книги значительную часть международной недропользовательской практики.

правового регулирования нефтедобывающей отрасли в рассматриваемых государствах. Как правило, каждая такая глава

начинается с короткого исторического параграфа, далее следует детальное описание правового регулирования нефтедобывающей отрасли в стране, включая право собственности на ресурсы нефти и доступ к ним, различные виды и основные условия лицензионных соглашений на добычу нефти, регулятивные вопросы обеспечения техники безопасности и охраны окружающей среды в нефтедобыче.

Правда, читателю не следует ожидать, что эти «страновые» главы написаны по единому трафарету. В каждой из глав этих разделов анализируются свои дополнительные вопросы. Например, финансовые аспекты лицензирования пользования недрами (Соединенное Королевство, США), включая вопросы налогообложения, доступа третьих сторон к трубопроводам, порядок ликвидации морских нефтепромысловых сооружений, что является важнейшим вопросом завершающей фазы освоения любой морской нефтегазодобывающей провинции (Соединенное Королевство), порядок взаимоотношений с государством и прямое государственное участие (Норвегия, Россия), детальное — почти пошаговое — описание процессуального порядка строительства морских скважин на участках шельфа федерального подчинения, порядок оценки и взимания/уплаты

⁴ https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD_%D0%BF%D0%BE_%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D1%87%D0%B5_%D0%BD%D0%B5%D1%84%D1%82%D0%B8.

роялтиз, процедуры коммунитизации (communitization — здесь: взаимодействие федерального правительства и местных органов власти) и унитаризации (unitization — централизованная эксплуатация месторождения), применение норм морского права (США), регулирование вопросов предотвращения морских загрязнений нефтепромышленными объектами и ответственности за них (Канада), детальное постатейное описание первого национального модельного концессионного соглашения, включая вопросы государственного участия и локализации (привлечения местных подрядчиков, перевозчиков, трудовых ресурсов и т.п.) (Бразилия), различие между двумя применяемыми в стране режимами недропользования — СРП и лицензионным, описание соглашений о совместной деятельности (Joint Operation Agreements/JOA) в рамках лицензионной системы недропользования, локализации производства (использование отечественных технологий и трудовых ресурсов), реформа нефтяного законодательства 2012 г. (Нигерия), лицензионный режим после внесения изменений и дополнений в 2011 г. в отношении производственных процессов в Мировом океане (Япония).

В каждой страновой главе специально рассматриваются вопросы регулирования производственной нефтепромышленной деятельности при освоении шельфа. Но если в главах, посвященных Австралии, Бразилии и Нигерии, анализируются вопросы правовой базы нефтяной отрасли как на суше, так и на море, то все остальные страновые главы подробно рассматривают только вопросы правового регулирования нефтедобычи на шельфе. Может быть, именно это послужило основанием для редактора монографии поместить Россию, Японию, Бразилию и Нигерию в раздел, озаглавленный «развивающиеся нефтяные страны/провинции», поскольку эти государства еще не достигли тех масштабов развития нефтедобычи на море, как другие страны, описываемые в этой книге. Тем не менее такая характеристика (классификация) этих государств представляется сомнительной.

Мое особое внимание привлекли части 1 и 4 книги, в которых представлен сопоставительный анализ и обобщенные взгляды авторов по вопросам, вынесенным в название книги.

В главе 1 Алекс Воврик (Alex Wawryk) исследует концепцию *lex petrolea* (нефтяного правопорядка) как разновидности *lex mercatoria* (международного «торгового права»). Автор начинает с четких правовых и экономических предпосылок интернационализации, консолидации и генерализации (обобщения) нефтяных производственных соглашений. Он обосновывает на фактическом материале, что

их основной целью является снижение рисков долгосрочных инвестиций в добывающие (апстриминовые) проекты к взаимной (в идеале) выгоде принимающей страны (собственника невозобновляемого природного ресурса в недрах) и пользователя недр (инвестора в нефтяной проект) в рамках глобализируемого энергетического мира. Это — хорошая отправная точка для его анализа, поскольку добыча полезных ископаемых (как на суше, так и на море) является одним из наиболее (если не самым) рискованных видов экономической деятельности в рамках системы материальных производств, поскольку характеризуется наличием такого вида риска (геологический риск), который отсутствует в других видах экономической деятельности.

«Поскольку эти контракты весьма долгосрочные, международные нефтяные компании подвержены суверенному риску, каковым является риск последствий политических событий для нефтяной отрасли. Классический пример — риск смены правительства (в принимающей стране — А.К.)...» (с. 4). В этом — суть проблемы: срок экономической жизни апстримовского нефтяного проекта (его финансовый/производственный цикл) обычно измеряется десятилетиями, в то время как политический (электоральный) цикл в демократических государствах длится 4–8 лет, т. е. последний в несколько раз короче экономического жизненного цикла нефтяного проекта. Такие проекты стационарны (иммобильны, привязаны к местности/горному отводу), в отличие, скажем, от проектов в обрабатывающей промышленности: перенести место размещения нефтепромысла в другую страну (или даже на несколько десятков километров в сторону, поближе к потребителю) невозможно, что довольно легко сделать в случае, например, машиностроительного, автомобильного, химического и других т.п. производств. И поэтому, несмотря на то что международные нефтяные компании действуют по всему миру, нефтепромысловые операции (разведка и добыча) по всему миру регулируются национальными правовыми режимами принимающих стран. Как говорится, спрос глобален (определяется глобальными тенденциями и техническими возможностями по его удовлетворению), а предложение локально (определяется индивидуальными законодательными нормами суверенных добывающих государств). Это означает множественность и межстрановую дифференциацию нефтяных режимов недропользования (выбор которых является суверенной прерогативой суверенных государств), что усложняет задачу нахождения сбалансированного подхода и алгоритмизации для взаимоприемлемого снижения рисков. Поэтому мы сталкиваемся с объективным усложнением (причем зачастую многократным) рисков в нефтяной отрасли.

Я полностью разделяю позицию автора, что «несмотря на отсутствие некоего единого договора/соглашения, являющегося источником всеобщих принципов [нефтяного — А.К.] права, имеет место процесс интернационализации [и глобализации — А.К.] национальных принципов, а также правил и путей/способов ведения бизнеса, который привел к развитию и распространению по миру многих правовых принципов, ставших общими для нефтяных соглашений. Этот процесс интернационализации [таких принципов — А.К.], с одной стороны, отражает международную природу мировых нефтяных рынков и, с другой стороны, вызвал рост крепнущего ощущения, что [международная нефтяная — А.К.] промышленность регулируется, в некоторой степени, «международным» или «транснациональным» нефтяным правом» (с. 5). На мой взгляд, это — классическое объяснение вырастающего «снизу — вверх», органического, эволюционного пути формирования международных институтов/инструментов защиты и стимулирования торговли и инвестиций, таких как, например, Генеральное соглашение по тарифам и торговле/Всемирная торговая организация (ГАТТ/ВТО) (защита/стимулирование торговли) или Договор к Энергетической хартии (защита/стимулирование торговли и инвестиций в энергетике), а также той растущей роли, которую играют различные саморегулирующиеся бизнес-ассоциации в процессе консолидации и генерализации (обобщения) бизнес-практик и правил и превращения их в общераспространенные, например Ассоциация международных нефтяных переговорщиков (Association of International Petroleum Negotiators/AIPN).

«Представление о том, что, быть может, существует некий «общераспространенный нефтяной правопорядок» (*lex petrolea*), состоящий из норм традиционного международного обычного права, особо значимых для международной нефтяной отрасли, возникло (было озвучено) в ходе разбирательства по делу *Kuwait vs AMINOIL*⁵... хотя арбитражный трибунал [1982] отверг как утверждение, что такой «порядок» (набор правил) существует, так и возможность его применения в данном случае,

Представление о том, что, быть может, существует некий «общераспространенный нефтяной правопорядок» (*lex petrolea*), состоящий из норм традиционного международного обычного права, особо значимых для международной нефтяной отрасли, возникло в ходе разбирательства по делу *Kuwait vs AMINOIL*.

даже если бы такой «порядок» и существовал» (с. 23–24). Дабы предоставить читателю необходимый исходный материал для понимания объективных предпосылок формирования *lex petrolea*, автор сначала коротко описывает процесс интернационализации нефтяной промышленности в течение XX века и демонстрирует, как распространялись по миру общие принципы контрактного и коммерческого права, специфически применимые в отношении нефтяной промышленности и включаемые в контракты между компаниями, а также в общераспространенные (общеприменимые) положения соглашений между принимающей страной и международной (иностранной) компанией. Он также объясняет ту важную роль, какую играют для формирования *lex petrolea* международные механизмы и процедуры разрешения споров в международной нефтяной отрасли, особенно международный коммерческий и инвестиционный арбитраж. Затем автор переходит к основной части дискуссии — обсуждению содержания и границ толкования значения *lex petrolea*, то есть тех различных концепций и интерпретаций, которые вкладывают в понятие *lex petrolea* различные ученые и практики, правоведческой основы этой доктрины и тех реальных вызовов, которые вытекают из признания существования *lex petrolea*.

В главе 2 ее автор Тина Хантер (Tina Hunter) погружается глубже в анализ механизмов снижения рисков, предлагаемых (представляемых) разными типами производственных соглашений в нефтяной отрасли. Вслед за Даниэлем Джонсоном (Daniel Johnson) и его фундаментальной монографией «Международные нефтяные финансовые системы и контракты о разделе продукции» (*International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*)⁶, Тина Хантер разделяет на два класса системы законодательного регулирования нефтяной отрасли: по способу предоставления прав собственности и по типу налогообложения. Она сначала описывает контрактные системы (с риском и без риска сервисные контракты и соглашения о разделе продукции). Поскольку эти типы производственных соглашений в нефтяной отрасли не являются основным предметом данной монографии, автор уделяет их описанию лишь поверхностное внимание.

Затем автор концентрируется на анализе лицензионных и концессионных систем недропользования. Они являются предметом данной монографии и поэтому подвергаются углубленному

⁵ Для общего знакомства с делом см., например: http://www.biicf.org/files/3938_1982_kuwait_v_aminoil.pdf.

⁶ Эта книга была переведена на русский язык. См.: Даниел Джонстон Д. Международная нефтяная бизнес. Налоговые системы и соглашения о разделе продукции. // М. 2000. 352 с. (<http://ecsocman.hse.ru/text/30085397/>).

анализу в этой главе. Тина начинает с обзора лицензионных и концессионных систем недропользования и затем переходит к постатейному анализу их основных принципов и этапов предоставления недр в пользование (процедуры лицензирования пользования недрами) в рамках формальных, неформальных и специальных лицензионных раундов как при тендерных, так и при аукционных процедурах лицензирования недропользования. Автор рассматривает торги по цене, торги по программе работ и «дискреционные» торги (предоставленные на разумное усмотрение организаторов). Автор сводит всю рассмотренную ею совокупность процедур лицензирования пользования недрами в наглядную обобщающую классификационную диаграмму (рис. 2.1 на стр. 47).

В завершающей главе 12 книги Тина Хантер предпринимает попытку систематизировать фактические данные страновых глав в рамках структуры ее пошагового анализа процедуры предоставления лицензий на право пользования недрами. Она начинает с анализа предквалификационных процедур для потенциальных лицензиатов. Затем она сводит воедино из страновых глав различные механизмы получения/выдачи лицензий в рамках конкурсных и дискреционных систем. Наконец, она дополнительно рассматривает такие вопросы, как особый порядок для старых и новых районов нефтедобычи, прозрачность и стабильность лицензионных систем, а также вопросы гибридизации — одновременное использование лицензионно-концессионных и построенных на базе соглашений о разделе продукции систем недропользования. Гибридные системы недропользования применяются в трех из рассматриваемых в книге стран: Бразилии, Нигерии и России.

Книга представляет интересное (а для кого-то — и увлекательное) чтение и будет полезным источником информации и пищи для размышлений как для ученых-исследователей, так и для специалистов-практиков международной нефтяной отрасли. Ее стоит прочесть. На мой взгляд, было бы логично продолжить эту книгу подготовкой и изданием второго тома, который посвятить анализу недропользовательских систем, построенных на базе соглашений о разделе продукции, в дополнение к анализу концессионно-лицензионных систем, являющихся предметом исследования данной рецензируемой книги, которая таким образом станет первым томом двухтомного издания. □

© Конопляник А.А., 2016, e-mail: andrey@konoplyanik.ru



И.В. Гудков

Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования

Вышла в свет монография И.В. Гудкова «Газовый рынок Европейского Союза. Правовые аспекты создания, организации, функционирования». Данное исследование позволяет через призму анализа правового регулирования отношений, связанных с созданием и функционированием газового рынка Европейского союза, составить представление о том, каким ЕС видит будущее региональной и глобальной энергетики.

В монографии проанализирована история интеграции в энергетическом секторе ЕС, выявлены факторы, определяющие долгосрочный вектор развития европейской энергетической политики, представлена комплексная информация о текущем статусе либерализации европейского газового рынка, правовых средствах, используемых для данного процесса. Автор рассмотрел основные проблемы, связанные с построением единого газового рынка ЕС, и выявил перспективы интеграции в данном секторе экономики. В работе содержится анализ внешней энергетической политики ЕС в контексте отношений Россия – ЕС, в том числе рассмотрена проблематика, касающаяся принципов сотрудничества, Договора к Энергетической хартии и связанных с ним документов, перспектив построения энергетического партнерства.

В целом работа позволяет восполнить дефицит научной информации о процессе создания, организации и деятельности единого энергетического рынка ЕС. Монография представляет интерес не только для специалистов в газовом бизнесе, но и для всех, кто интересуется проблемами энергетики и вопросами экономических отношений между Россией и Европейским союзом.

Приобрести книгу можно в группе изданий «ПравоТЭК»:

115054 Москва, ул. Зацепы, 23
Тел.: +7 (495) 235-47-88
Факс: +7 (495) 235-23-61
E-mail: order@lawtek.ru
<http://media.lawtek.ru/>

РЕКЛАМА