

Регулирование сферы недропользования в приарктических странах (США, Канаде, Норвегии)

В. И. Павленко¹, доктор экономических наук
Архангельский научный центр Уральского отделения РАН

Ю. Г. Селюков², кандидат экономических наук
Институт проблем нефти и газа РАН

Рассматриваются правовые и институциональные проблемы регулирования недропользования в приарктических странах, степень участия государства в нефтегазовой сфере, принципы и основные направления регулирования недропользования, методология формирования нефтяных фондов, системы налогообложения и др. Анализ осуществляется в основном с точки зрения возможного использования зарубежных подходов и решений в российской практике.

Ключевые слова: недропользование, государственное регулирование, национальные интересы, налогообложение, арендные и лицензионные отношения, экспортный контроль, протекционизм.

Необходимо отметить три важных обстоятельства в области недропользования, характерные для большинства нефтегазодобывающих государств и имеющие особое значение для России:

- Практически все нефтегазодобывающие страны проводят весьма жесткое государственное регулирование сферы недропользования с позиций приоритета национальных интересов, рента практически полностью или преимущественно изымается в пользу государства (включая использование механизма соглашений о разделе продукции) [1; 2; 3]. Совокупная доля государства от добычи нефти находится в пределах 80—90%: например, в Индонезии — 87—89%, в Объединенных Араб-

ских Эмиратах — 88—91%, в Норвегии — 82% и лишь в США — 47—58% [12].

- Даже при ограниченности или отсутствии национального финансового, кадрового, научно-технического и производственного потенциалов проводится политика ограничения использования зарубежного капитала в нефтегазодобывающей сфере, тем более не допускается его экспансия. В процессе становления нефтегазодобывающей промышленности на Ближнем Востоке, например, государственное участие увеличилось с 25—30% в 1970-х годах до 100% к настоящему времени в Катаре, Кувейте и Саудовской Аравии [12]. Наблюдается выраженная тенденция замещения договорных отношений с зарубежными компаниями сервисными контрактами.
- В ряде стран, в том числе в странах Персидского залива, добытые нефть и газ являются собственностью государства. Контракторы не всегда получают право на их покупку.

¹ e-mail: chairman.arhsc@mail.ru.

² e-mail: selukov135@yandex.ru.

Регулирование сферы недропользования в США

Основы законодательного регулирования добычи полезных ископаемых и связанных с ней вопросов землепользования были заложены Всеобщим законом о горнодобыче (The General Mining Law) (GML), принятым в 1872 г. Фактически GML провозгласил систему так называемого открытого доступа к разведке и разработке недр — «патентную систему» [14]. Первоначально она распространялась на разведку и добычу как руд и иных минералов, так и топливных ресурсов. Принцип открытого доступа всегда применялся к федеральным общественным землям. На землях некоторых штатов, индейских резерватов он не применяется, ограничен в отношении территорий, используемых в военных целях. Практически он применяется и на частных землях. Промышленники получают предпочтительное право выкупа земель или выплачивают собственникам рентные платежи и компенсации. Значительные территории в природоохранных целях законодательством штатов закрыты для выдачи горных патентов. Перспективы патентной системы в традиционном виде считаются ограниченными. В Конгрессе неоднократно ставился вопрос об отмене GML. Однако под давлением горнопромышленных корпораций патентная система сохранена, GML с рядом поправок и дополнений действует и в настоящее время [8].

Современное регулирование недропользования использует две системы — патентную и арендную [9]. Обе они базируются на основополагающем принципе американского горного права — признания запасов полезных ископаемых всех категорий земель федеральным достоянием [10]. Управление недропользованием осуществляет Министерство внутренних дел: Бюро по управлению землями (BLM) — на суше, Служба по управлению полезными ископаемыми (MMS) — на континентальном шельфе.

После принятия Закона о лицензионном лизинге минерального сырья (Mineral Leasing Act of 1920) механизмом доступа к разведке и добыче топливных ресурсов стала арендно-лицензионная система. В 1953 г. с принятием Закона о землях внешнего континентального шельфа (OCS Lands Act) арендная система была распространена на разведку и добычу углеводородов прибрежных морских районов, а с 1978 г. на основании Закона о минеральных ресурсах морского дна — на все виды минеральных ресурсов морского дна в пределах двухсотмильной экономической зоны.

Лицензионная процедура строго регламентирована в правовом отношении и институционально представляет собой последовательный иерархический процесс. В соответствии с законодательством 1987 г. лицензионные участки обязательно должны выставляться на торги. На неконкурентной основе они могут представляться только на федеральных

землях в случае неудачи торгов. Допускается проведение торгов открытого и закрытого типов. Закрытость означает иную процедуру и имеет некоторую специфику. Информация по предмету торгов полностью доступна. Законодательство ограничивает размер лицензионных участков. Он не должен превышать 23,3 км² на Аляске и 10,36 км² в остальных штатах (как известно, российское законодательство подобных ограничений не содержит, не ограничиваются ни количество участков, ни объемы запасов). Торги проводятся преимущественно по бонусам, которые выплачиваются наличными до начала любых работ на участках. Также проводятся торги по уровню роялти [14; 15]. Для участков в полярных районах обязательна системная проверка возможностей претендентов, может быть выдвинуто условие наличия опыта работы в подобных условиях.

Платежи в федеральный бюджет включают рента, роялти, бонусы и традиционные налоги. Регламентация уровня роялти для федеральных торгов отменена. Они находятся в пределах 1,5—15% валовой выручки. Штаты устанавливают более высокие значения роялти.

Показательны процедура и содержание постлицензионных мер. Обладатели лицензий представляют в МВД планы по охране окружающей среды и технике безопасности по стадиям работ. Перед началом промышленной добычи разрабатывается детальный проект освоения месторождения (Development and production Plan). Лицензионные контракты контролируются федеральными органами или органами штата. Эти органы обладают правом аннулировать лицензионный контракт при выявлении нежелательных последствий его реализации или при нарушении условий владельцем лицензии. МВД контролирует выполнение указанных планов и проектов.

Лицензионные процессы для материка и шельфа в принципе аналогичны, но имеют и существенные отличия. Как уже отмечалось, управление ресурсами шельфа осуществляет MMS. Распределение ресурсов происходит исключительно на закрытых аукционах. Этап поиска и разведки ограничивается по контракту 5 годами, в особых случаях он продлевается до 10 лет. Не позже чем к началу четвертого года владелец лицензии должен представить в МВД проект разведки месторождения (участка), включающий геофизические, геологические, технико-технологические, экологические материалы и обоснования. Проект дополняется специальным разделом по проблеме охраны окружающей среды. В арктических регионах любое бурение может производиться только на основании специальной заявки и соответствующего разрешения. Изменение параметров бурения требует уведомления и получения дополнительного разрешения. При освоении ресурсов шельфа арктических морей МВД готовит собственный технологический

и экологический обзор. На этапе, предшествующем бурению, проект подлежит системной экспертизе специализированными организациями или независимыми экспертами. В процессе эксплуатации арктических месторождений МВД осуществляет контроль с проведением инспекций на объектах. Владельцы лицензий ежемесячно готовят доклад о состоянии работ. Аналогичный подход предусмотрен и для деятельности на шельфе [15, с. 318—319]. Работа компании «Shell» на шельфе Аляски в 2012 г. показала, что условия в арктических районах настолько экстремальны, что и при выполнении всех указанных мероприятий риски остаются высокими. Компания была вынуждена в 2013 г. приостановить здесь бурение.

Как правило, лицензия предоставляется на основании бонуса. Между тем OCS Lands Act предусматривает целый ряд лицензионных параметров и их комбинаций. Роялти присутствует при всех вариантах. Если роялти формально не фигурирует как параметр аукциона, применяется плоская шкала по ставке 12,5% или 16,7% [4]. Допускается частичное освобождение от его уплаты. Однако и для арктических проектов речь идет не более чем о 5—7 годах. Срок действия аренды на шельфе — от 5 до 10 лет, при глубинах свыше 400 м — от 8 до 10 лет. Он может быть продлен при сохранении коммерческой эффективности добычи.

Важным инструментом регулирования ресурсодобычи является налоговая система, содержащая и побудительные, и принудительные рычаги. Особый интерес на фоне недавних российских решений о преференциях для проектов в российской Арктике приобретает вопрос о налоговых скидках. В США установлены скидки на использование недр и на освоение новых месторождений. Различаются два вида скидок на использование недр: на истощение ресурсов (percentage depletion) и на истощение капитала (cost depletion). Размер налоговых скидок изменяется в пределах от 5% до 22%, в среднем он составляет около 9%, в нефтегазовой промышленности — примерно 15%. Скидки в размере до 14% предоставляются американским компаниям, работающим за пределами страны. Имеются и другие виды льгот — ускоренные нормы амортизации оборудования, налоговые скидки на долгосрочные прямые инвестиции, включение части доходов в состав накопления. Изъятия из налогооблагаемой базы могут быть значительными — до 60% по отдельным статьям затрат. В 40-х и 50-х годах прошлого века были прецеденты полной или частичной отмены налогообложения на период обустройства месторождений и начала добычи. Эти решения относились к добыче особо важных стратегических материалов — урана, бериллия, тория и т. п., срок их действия обычно ограничивался 5—7 годами. Осуществляется косвенное федеральное субсидирование ресурсодобычи. Хотя масштабы и степень

его по сравнению с другими развитыми странами существенно ниже. Субсидирование проводится главным образом в отношении двух направлений деятельности — общих и специальных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и природоохранной сферы.

Сфера недропользования функционирует в условиях жесткого антимонопольного регулирования. Антимонопольное законодательство позволяет на равных условиях конкурировать различным по масштабам и возможностям компаниям. Не допускается монопольное положение добывающей компании даже в пределах одного штата.

Несмотря на провозглашенную и проводимую в жизнь политику «развязывания рук частному бизнесу», регулирующее влияние государства, его публичная функция усиливаются. В управлении сферой ресурсов широко применяется доктрина «разумного регулирования», предусматривающая сбалансирование публичных интересов и интересов недропользователя.

Территория Аляски и прилегающий шельф рассматриваются как национальный резерв углеводородов. США крайне обстоятельно и осторожно подходят к освоению континентального шельфа. Принципиальное правовое отличие Аляски от других штатов в области недропользования заключается в том, что ее Конституция определяет нефть как собственность всех граждан Аляски. Правовая регламентация сферы недропользования штата направлена на решение следующих основных задач:

- создание режима эффективного использования минеральных ресурсов;
- минимизацию негативного влияния промышленной деятельности на жизнедеятельность коренного населения;
- возможное сохранение природной среды —, исключительно здесь ранимой и являющейся основой бытия коренного населения.

Наряду с федеральным законодательством сфера недропользования регулируется Законом о недропользовании штата Аляска, Законом об охране недр Аляски, Законом об управлении береговой зоной Аляски и в меньшей мере специальным природоохранным законодательством. Ответственность за политику штата в этой сфере и за соблюдение законодательства возложена на Министерство природных ресурсов, в составе которого учрежден профильный комитет. Весь круг вопросов недропользования в штате также контролируется федеральными органами в пределах их компетенции. Для нефтегазодобычи в последнее десятилетие характерна модернизационная направленность развития — ведутся исследования и разработки технической, экономической, экологической направленности. Экстенсивное же развитие ее сдерживается, что диктуется стратегией сбережения национальных ресурсов.

На начальном этапе освоения нефтяных месторождений были сбалансированы интересы правительства Аляски, коренного аборигенного населения и добывающих компаний. В 1971 г. был принят Закон об урегулировании земельных претензий аборигенов Аляски (Alaska Native Claims Settlement Act). Коренное население получило в собственность около 9 млн га, в Аборигенный фонд Аляски в качестве компенсации за отказ от претензий на часть переданных ресурсодобывателям земель было перечислено траншами 462 млн долл., и, самое главное, коренные народы получили право на фиксированную часть доходов от добычи минералов и топливно-энергетических ресурсов. Предусмотрены соответствующие выплаты в Аборигенный фонд Аляски. Ежеквартально они индексируются с учетом инфляции. Доходы, исходящие из этого фонда, не подлежат налогообложению.

Штату были предоставлены разноплановые преференции. Еще при принятии Закона об Аляске оговаривалось, что 90% платежей за использование минеральных ресурсов подлежат перечислению штату. По мере становления нефтегазодобычи штат получил возможность не только выполнять немалые бюджетные обязательства, но и аккумулировать финансовые ресурсы. Был учрежден ряд фондов, в частности, в 1976 г. основной из них — Постоянный (Перманентный) фонд Аляски (АПФ). Через три года законодательно была закреплена неприкосновенность его основного капитала. АПФ создавался как финансовый резерв на будущее. Фонд, в который направляется 25% нефтяных доходов и капитал которого по состоянию на 2011 г. составлял около 26 млрд долл., не контролируется исполнительными органами. Основной его капитал не может расходоваться без согласия избирателей. АПФ решает две главные задачи: он призван демпфировать нередкие для периферийных моноотраслевых регионов кризисные ситуации и служить своеобразным бессрочным общественным депозитом. Ежегодно жители штата получают дивиденды, составляющие до 8—9% годового душевого дохода. В настоящее время Аляска — единственный штат, где происходит сокращение социального разрыва между богатым и бедным населением. Там на протяжении нескольких десятилетий растет численность населения, увеличивается средняя продолжительность жизни, причем с темпами, более высокими у коренного населения. США относятся к числу стран с низкой степенью социальной ориентированности политики недропользования. Аляска же наряду с Норвегией, Великобританией, Нидерландами, Индонезией и большинством стран Ближнего Востока характеризуется высоким уровнем социализации ренты. Россия в число таких стран не входит. Социальные и экономические достижения Аляски — результат не высоких ресурсных доходов, а распределительной политики

с выраженными элементами патернализма на базе рентных доходов.

Регулирование сферы недропользования в Канаде

Канада одной из первых приступила к исследованиям и разведке арктических нефтегазовых ресурсов. К концу 1980-х годов было открыто 47 нефтегазовых месторождений в море Бофорта и в дельте реки Маккензи, а также 18 в районе арктических островов. Из-за высокой стоимости разработки месторождения не осваивались. Начать добычу на лицензионных участках в море Бофорта и в дельте реки Маккензи можно только после получения одобрения Национальной службы энергетики Канады (НСЕ) [11]. Судя по состоянию арктических проектов и программ на начало 2013 г., оценка НСЕ промышленного освоения арктических морских нефтегазовых месторождений в Канаде в 2014 г. представляется неоправданно оптимистичной.

Конституционным актом Канады 1867 г. право собственности на природные ресурсы в пределах собственных границ передано провинциям. Проблемы землепользования, водопользования, использования природных ископаемых, весь круг отношений с коренным населением на северных территориях в соответствии с Конституцией Канады находятся в ведении федерального правительства. Федеральное правительство контролирует политику цен и состояние конъюнктуры в нефтегазовой отрасли, контролирует международную торговлю, осуществляет управление природными ресурсами на Юконе, Северо-Западных территориях и территории Нунэвут, а также на территориях национальных парков, проводит геологическую съемку на всей территории страны. Нефтегазовая проблематика регулируется Законом о нефтяных ресурсах Канады. Он правомочен в отношении территорий и акваторий, находящихся под федеральной юрисдикцией. Но «нефтегазовые» законы провинций должны учитывать его основополагающие нормы.

В ведении провинций находится примерно 80% минерально-сырьевых ресурсов, остальные — в федеральной и в незначительной мере в частной собственности. Предоставление недр в пользование основано на арендно-лицензионной системе. На федеральных землях лицензия выдается одновременно на геологическую разведку и на эксплуатацию месторождения. Открывшая месторождение компания получает преференциальное право на его разработку. Если в течение 10 лет месторождение не эксплуатируется, права на него передаются государству.

Провинции обладают полной юрисдикцией над природными ресурсами. Они определяют политику недропользования, устанавливают фискальную систему, решают вопросы разведки, осуществляют лицензионный процесс и контролируют выполнение

лицензионных контрактов, могут регулировать объемы добычи и вывоза ресурсов из провинций, в их компетенции находится решение природоохранных вопросов. Правительства стимулируют изучение и поиск ископаемых ресурсов на собственных территориях. Каждая провинция имеет собственные законы о недропользовании.

В стране действует гибкая система налогообложения недропользования: регулируются ставки налогов, предоставляются «налоговые каникулы», применяется система скидок. Роялти изменяются в пределах 1—30% и зависят от цен на нефть, дебита скважин, качества нефти, типа месторождений, уровня издержек на добычу и транспорт, времени открытия месторождений (до 1972 г., после 1972 г., после 1 октября 1992 г.). Такой механизм поощряет поиск и разведку новых месторождений и площадей, системно повышает эффективность нефтедобычи. Налоговая нагрузка нефтедобычи в стране относительно высока. Налог на прибыль составляет 40,8—45,8%, в том числе федеральный — 28%, отчисления в провинциальный бюджет — 12,6—17,8%. Совокупная доля государства в доходах от добычи нефти по экспертным оценкам составляет 45—52%.

Правительство Канады проводит политику перехода на северных территориях к совместному управлению природными ресурсами федеральным, территориальными (провинциальными) правительствами и коренными народами. Программа переговоров по доступу к ресурсам включает следующие основные направления:

- ресурсная политика и распределение денежных средств;
- управление экологическим сектором;
- возобновляемые ресурсы;
- управление нефтегазовым сектором, управление сектором горнорудного дела и полезных ископаемых [7].

Освоение минерально-сырьевых ресурсов на северных территориях и в прилегающих провинциях привело к столкновению интересов федерального и провинциальных правительств, промышленников и коренного населения. Конституционным актом 1982 г. «признаются и подтверждаются существующие исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады». Однако земли и приуроченные к ним ресурсы, на которые претендуют коренные народы, рассматриваются федеральным и провинциальными правительствами, промышленниками, общественностью как предмет общественных интересов. Промышленники и правительства поддерживают права коренных народов на землю вне резерваций, не связывая эти права непосредственно с правами на минеральные ресурсы [15, с. 99].

Отношения между правительствами, промышленниками и коренным населением регулируются частично законодательно, но в большей мере

системой соглашений — от Всеобъемлющих заключительных соглашений о претензиях на земли до соглашений о бенефициях. Сообщества коренных народов добились немалых прав и полномочий в целом ряде соглашений права на долю ренты. Прав собственности на недра они не получили либо получили в крайне ограниченном объеме [6].

Канада осуществляет действенное разноплановое регулирование сферы недропользования, которое производится на основе следующих принципов:

- обеспечения эффективного использования недр;
- недопущения неоправданного истощения запасов;
- обеспечения эффективности экспорта с точки зрения национальных интересов.

Основные направления регулирования: налоговое и кредитное регулирование, стимулирование привлечения внутренних и иностранных инвестиций. Закон об иностранных инвестициях содержит такие условия их привлечения, которые обеспечивают соблюдение интересов Канады в области эффективного использования ресурсов, охраны природной среды, коммерческих интересов, поддержку геологоразведочных работ (включая прямое субсидирование), экспортный контроль (включая контроль за возвратом экспортных доходов), протекционизм в отношении богатых ресурсами, но слабо освоенных районов, соблюдение интересов коренного населения. И, что крайне показательно с точки зрения российской действительности, применяются также такие меры, как запрет компаниям и фирмам с участием государства использовать офшорные схемы; запрет на участие менеджеров компаний с государственным участием на создание собственных фирм, которые могут быть использованы для вывода активов компаний, в том числе в офшоры; контроль за доходами компаний.

Регулирование сферы недропользования в Норвегии

С самого начала освоения нефтегазовых ресурсов социально-экономическая политика и нефтегазовая стратегия Норвегии базировались на социал-демократической доктрине и концепции «государства всеобщего благоденствия». Нефтегазовые ресурсы рассматривались как достояние нации, подлежащее использованию на благо нынешнего и будущих поколений. Сразу был взят курс на государственное управление и регулирование нефтегазового сектора, на создание национальной нефтегазовой промышленности. Нефтегазовые доходы направлялись на развитие социальной сферы, других отраслей и сфер экономики, аккумулировались в Норвежском нефтяном фонде [13]. Норвегия занимает третье место в мире по экспорту нефти и природного газа (2011 г.). Страна не имеет внешней задолженности. Сотрудничество с Россией со стороны Норвегии имеет научно-техническую

и гуманитарную направленность. Сегодня Норвегия — страна с исключительно высокими социальными стандартами. Здесь бесплатное образование на всех уровнях, качественная доступная медицина, оплачиваемый восьминедельный отпуск, относительно эгалитарное общество — показатель социального расслоения около 4. В России децильный коэффициент по официальным данным составляет 16,3 (2011 г.), по оценкам экспертов — около 25. С 2003 г. Норвегия возглавляет мировой рейтинг по индексу развития человеческого потенциала. При выраженной экспортной направленности нефтегазового сектора и сбалансированном экономическом развитии страна достаточно устойчива к колебаниям мировой конъюнктуры цен на энергоносители.

Правовой основой функционирования нефтегазовой промышленности в Норвегии является Закон о нефтяной деятельности. В нем установлено, что «Норвежское государство имеет права собственности на подводные нефтяные месторождения и исключительное право на управление полезными ресурсами», «никто иной, кроме Государства, не может осуществлять нефтяную деятельность без лицензий». Как уже отмечалось, деятельность нефтегазового сектора находится под полным руководством и контролем государства. Уже при учреждении «Статойл» в 1972 г. Стортинг принял решение о 50%-ном участии государства в каждом месторождении, предоставляемом той или иной компании. В дальнейшем доля государства стала определяться в основном в зависимости от запасов месторождения и рентабельности его разработки. Государство участвует в нефтегазовом секторе следующим образом:

- как собственник в рамках государственных компаний: в «Статойл» государственный пакет акций составляет 69,5%, при возможности приватизации государство сохраняет контроль; «Петоро» и «Гасско» — на 100% государственные компании;
- как акционер частных компаний: посредством учреждения специального финансового механизма («Стэдифин») государство участвует в проектах и получает долю в доходах компаний; в течение последних 10 лет доходы от прямого участия государства в нефтегазовой деятельности примерно на 10% превышали налоги и сборы.

Сектор также регулируется правовой и налоговой системами, лицензионным механизмом.

Частичная приватизация «Статойл» была следствием вхождения страны в Европейское экономическое пространство и необходимостью в связи с этим учитывать директивы Евросоюза. Население Норвегии сохраняет приверженность политике социального государства, выступает против приватизации, дерегулирования и либерализации нефтегазового сектора страны. Активную позицию в этом вопросе занимают профсоюзы. Государственная собственность в Норвегии отличается высокой

эффективностью, она рассматривается как важнейшее условие сохранения контроля над стратегическим сектором экономики.

Освоение нефтегазовых ресурсов норвежского континентального шельфа исторически проводилось с привлечением иностранных компаний, в настоящее время на шельфе работают около 30 таких компаний. Деятельность этих компаний всегда должна была отвечать норвежской нефтегазовой политике, целям и задачам, определяемым парламентом и правительством.

В Норвегии действует лицензионная система. В современном виде она определяется Законом № 72 от 29 ноября 1996 г. Лицензии на разведку и добычу распределяются в результате конкурсов. Государство исходит из принципов недопущения дискриминации конкурсного процесса, обеспечения его прозрачности и объективности. Размер лицензионных участков лимитирован. Лицензии распределяются раундами, обычно раз в два года. Государство имеет право назначать оператора работ по каждому месторождению, формировать консорциумы и распределять долевое участие в них. С 1985 по 1995 г. доля «Стэдифин» в лицензиях составляла 50%. С 1996 г. она была уменьшена до 30%, было сокращено число участников в одной лицензии. В связи с ростом производственных издержек и необходимостью привлечения крупного иностранного капитала участие «Стэдифин» в новых лицензиях стало сокращаться. Критерием при определении победителей конкурса, как правило, являются предложенные программы работ. Учитываются финансовые возможности претендентов, опыт работы на шельфе и в северных условиях, обязательна квалификация. Лицензиат обязан в течение разведочного периода (до 10 лет) выполнить по меньшей мере сейсмические исследования и разведочное бурение. Возмещение затрат в случае негативных результатов по обнаружению месторождения не производится.

Налогообложение нефтегазового сектора регулируется общим налоговым законодательством и «нефтяными» законами: «О налогообложении нефти» от 13 июня 1975 г. № 35, «О налоге на выброс CO₂ в ходе нефтяных работ на континентальном шельфе» от 21 декабря 1990 г. № 72, «О нефтяных работах» от 29 ноября 1996 г. С субъектов деятельности в секторе взимаются следующие налоги и платежи: налог на прибыль организаций, специальный налог с нефтяных работ, налог на выброс CO₂, сбор за территорию, сбор за добычу полезного ископаемого.

Ставка налога на прибыль организаций универсальна для всех налогоплательщиков — 28%. Этот налог, как и специальный налог с нефтяных работ, базируется на чистом доходе организации. Специфика налога на прибыль в нефтегазовой сфере заключается в определении налоговой базы. Здесь фигурируют вычеты из налоговой базы и цена на

нефть. Законодательство и подзаконные акты Министерства финансов допускают целую систему вычетов включая вычет убытков от других видов деятельности компании [5]. Расходы на НИОКР по профильной проблематике Норвежского континентального шельфа могут вычитаться как из налоговой базы настоящего налога, так и из налоговой базы специального налога. Это свидетельствует о понимании на государственном уровне значимости научно-технической деятельности. Налоговую базу по налогу на прибыль организаций и по специальному налогу снижает налог на выброс CO₂. Общая сумма вычетов может достигать до 50% налоговой базы.

Стоимость нефти и прибыль для целей налогообложения определяются по нормированной цене. Последняя устанавливается Советом по ценам на нефть в результате системной оценки состояния рынка, в итоге — на уровне цены, по которой нефть могла бы продаваться на свободном рынке между независимыми сторонами. Нормированная цена устанавливается как единая цена на нефть, добытую в течение фиксированного времени — обычно трех или шести месяцев.

Налоговая база специального налога с нефтяных работ снижается за счет особого вычета, составляющего 7,5% стоимости операционных активов, которые учитываются в течение четырех лет с первого года их амортизации. Специальный налог не снижает налоговую базу по другим налогам на доход. Ставка его ежегодно устанавливается Стортингом. На протяжении последних лет она составляет 50%.

Сбор за территорию оплачивается лицензиатом после истечения первого срока лицензии. Он составляет 7 тыс. крон за 1 км² с последующим ежегодным ростом на аналогичную сумму до достижения 70 тыс. крон за 1 км².

Сбор за добычу полезного ископаемого (роялти) выплачивается от объема добытой нефти. Роялти рассчитывается как процент валового дохода. Уже на протяжении более двадцати лет используется скользящая ставка роялти — 8—16%. Она устанавливается в зависимости от объемов добычи на месторождении, глубины залегания, рентабельности разработки. Скользящая ставка призвана повысить привлекательность небольших месторождений, способствовать росту эксплуатационного цикла, ослабить регрессивный характер роялти.

Интерес представляют отдельные элементы методологии формирования налогообложения частных лиц и используемые механизмы и подходы. Выделяются две группы налогоплательщиков: одинокие граждане и граждане, имеющие на содержании иждивенцев. Взимаются налоги: социальный (ставка — 7,8%), подоходный включая муниципальный (21%) и налог в фонд уравнивания (7%); налогообложение богатых осуществляется по

ставке 9,5—13,5% в зависимости от уровня дохода. Налог исчисляется на базе брутто-дохода. До 2006 г. налог на дивиденды выплачивался по ставке 28%. Чтобы гармонизировать налогообложение капитала (ставка 28%) и заработной платы (суммарная ставка до 50—52%), правительство ввело дополнительный налог на дивиденды по ставке 28%. Предусмотрена система вычетов из совокупного дохода, в том числе вычет из базы налога на дивиденды. Суммарная ставка налога на капитал составляет 48,16% (<http://www.norge.ru/nalogy/>). Вычитается необлагаемый минимум в размере 36 тыс. крон для первой группы налогоплательщиков и 29,8 тыс. крон для второй. Вычеты лимитированы 20% дохода. Дивиденды, полученные гражданами Норвегии в зарубежных компаниях, подлежат налогообложению в общем порядке. Таким образом, номинально налог на доход достигат 35,8—49,3% совокупного дохода.

Физические и юридические лица за исключением акционерных обществ уплачивают налог на имущество по ставке от 0% до 1,5%.

Нефтяные деньги в стране управляются государством. Пенсионный (Нефтяной) фонд Норвегии (ПФН) образован за счет отчислений части доходов государства от участия в нефтегазовых проектах и доходов, образующихся при превышении реальных цен на нефть и газ над прогнозными. Учреждение фонда преследовало две цели: первая — создать финансовый резерв для преодоления возможных кризисных процессов и/или необходимого роста государственных расходов; вторая — сформировать капитал для решения экономических и социальных задач в перспективе. Первая задача носит перманентный характер. Идеология второй исходит из понимания того, что невозобновляемые ресурсы принадлежат нынешнему и последующим поколениям. В настоящее время ПФН выполняет в основном вторую задачу. Средства фонда строго контролируются: ни правительство, ни Центральный банк Норвегии не могут их расходовать без решения Стортинга, проведения парламентских дебатов и информирования общественности о результатах обсуждения [13, с. 221]. Управление активами ПФН, достигшими 650 млрд долл. (это крупнейший в мире фонд), осуществляют Центральный банк (около 80% активов) и иностранные финансовые институты. Необходимо подчеркнуть, что инвестирование средств фонда в иностранные активы было вызвано ограниченными возможностями эффективного размещения их в стране. И в настоящее время большинство политических партий выступает за размещение средств фонда за рубежом. После длительных и напряженных дебатов по этому вопросу ПФН был разделен на Пенсионный фонд глобальный и Пенсионный фонд Норвегия. Средства первого будут инвестироваться в зарубежные

активы, средства второго, составляющие примерно 10% общих, направляются в экономику Норвегии.

Несомненные успехи Норвегии в экономике и особенно в социальной сфере свидетельствуют о прогрессивности проводимой социально-экономической политики, эффективности нефтегазовой политики, управления нефтегазовым сектором и его правового регулирования.

В России нефтегазовые доходы, формируя государственный бюджет и национальные фонды, в экономику за пределы нефтегазового сектора практически не инвестируются. Более того, крупные инвестиции в нефтегазовую промышленность ограничивают ресурсные возможности для развития других сфер и отраслей. Заказами на услуги и технику нефтегазовый сектор, безусловно, стимулирует российских производителей. Однако основная часть оборудования закупается за рубежом (а технически сложное — практически всё). Будучи экспортно-ориентированным с усиливающимся подобным трендом (последние крупные проекты и программы имеют исключительно экспортную направленность), нефтегазовый сектор функционирует до некоторой степени автономно, оказывая недостаточное воздействие на развитие других отраслей и производств. При этом по индексу развития человеческого потенциала Россия занимала в 2011 г. скромное 66-е место в мире.

Ряд приведенных выше подходов, правовых и организационных решений, несомненно, актуальны для дальнейшего совершенствования системы недропользования в России. К их числу можно отнести: жесткое государственное регулирование сектора в национальных интересах, отношение к невозобновляемым ресурсам как принадлежащим современному и грядущим поколениям, предельно взвешенный подход к программам освоения арктических месторождений и предоставлению преференций, полное распространение национального налогового законодательства на все функционирующие в стране субъекты экономической деятельности, использование нефтегазовых доходов для инвестирования в национальную экономику, налогообложение капитала и труда в соответствии с уровнями налоговой нагрузки и соотношения этих уровней, сбалансированные решения по обеспечению прав и интересов коренных малочисленных народов Севера и др.

Литература

1. Байкова Е. Р. Опыт изъятия и распределения ренты в зарубежных странах // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 3.
2. Баширов С. П. Опыт распределения природной ренты между государством и компаниями нефтяной промышленности // ЭКО. — 2006. — № 4.
3. Баширов С. П., Коровина Н. В. Распределение природной ренты между государством и нефтяными компаниями // ЭКО. — 2006. — № 5—6.
4. Выгон Г. В. Проблема оптимального распределения ресурсов // Товарный рынок. — 2001. — Окт., № 4 (5).
5. Гончаренко И. А. Налогообложение топливно-энергетического комплекса в Норвегии // Газ. пром-сть. — 2009. — № 7.
6. Кипинг Ж. М. Размышления о соглашениях о бенефициях: Анализ структуры документов: Совместное исследование Канадского института ресурсного права и Университета Калгари. — [Б. м.], 1998.
7. Коренные народы Канады, нефть и закон: Сборник законодательных актов Территории Юкон. — М.: Слово и дело, 2002.
8. Корнеев А. В. Закон со 130-летним стажем (Всеобщий закон о горнодобыче 1872 г.) // Нефть России. — 2003. — № 3.
9. Корнеев А. В., Соколов В. И. Основные формы земельной собственности и организация доступа к месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья в США: аналитический доклад / Ин-т США и Канады АН СССР. — М., 1990.
10. Ключкин Б. Д. Горные отношения в странах Западной Европы и в США. — М.: Городец-издат, 2000.
11. Павленко В. И., Паничкин И. В. Экономические оценки состояния и перспектив разработки морских нефтегазовых ресурсов Арктики // Арктика: экология и экономика. — 2012. — № 3 (7).
12. Рязанов В. Т. Рента в стратегии экономического развития России. — СПб., 2003.
13. Северная Европа: регион нового развития. — М.: Весь мир, 2008.
14. Соколов В. И. Природопользование в США и Канаде: Экономические аспекты. — М.: Наука, 1990.
15. Экономика — природопользование — экология. — М.: Слово и дело, 2002.