

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Правовые проблемы и ограничения регулирования лицензируемых
геологических объектов в сфере добычи углеводородного сырья**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 364 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Цыплина Константина Витальевича

Научный руководитель
профессор, док.истор. наук,
профессор

подпись

дата

Ю.В. Варфоломеев

Заведующий кафедрой
теории государства и права
канд. юрид. наук, доцент

подпись

дата

Н.В. Тюменова

Актуальность темы исследования. Российская Федерация обладает большими минерально-сырьевыми ресурсами, которые являются основной экономической базой государства. В тоже время существует ряд проблемных областей правового регулирования, которые свидетельствуют о необходимости пересмотра путей подхода к отношениям геологоразведочным работам, проводимым с целью поиска, обнаружения и подготовки к промышленному освоению месторождений углеводородного сырья. Эта отрасль недропользования имеет отдельные признаки правовой неопределенности, отсутствия критериев разграничения оснований многих процессов в части досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами. Специфика геологоразведочной отрасли согласно ст. 36.1 Закона РФ «О недрах» подразумевает обязательность процесса проектирования. Проект в области геологоразведки представляет собой комплект документов, отражающих последовательность действий, направленных на достижение определенного результата, необходимого для последующей добычи углеводородного сырья. Такой проект включает в себя определенный порядок действий от зарождения идеи, подразумевающей определение и обоснование потребности в геологической продукции, до ее практической реализации в виде оценки и применения на практике. В процессе проектирования учитываются условия лицензии и решаются задачи по обоснованию методов, способов и средств, обеспечивающих выполнение мероприятий, согласно технического задания на проведение геологоразведочных работ при минимальных затратах с приемлемым качеством углеводородной продукции.

В тоже время у законодателя отсутствуют точные дефиниции целого ряда понятий в геологоразведке углеводородов. В этих случаях только Практика Конституционного суда РФ, безусловно сглаживающая наиболее острые углы недосказанности законодателя, дает возможность закрывать возникающие бреши и лакуны в потоке нерешенных юридических вопросов.

Нахождение геологоразведки углеводородов в существующем правовом поле по ряду причин затруднительно: неопределенность результатов геологоразведочных работ, уникальность каждого участков недр, отсутствия полных данных свойствах месторождений. Только в ходе геологических работ с появлением новой геолого-экономической информации постепенно исчезают неопределенности проекта, в результате чего возникают новые юридические проблемы, стороны начинают считать упущенные выгоды. Из-за новых геологических открытий, значительно влияющих на основные производственные актива в виде запасов углеводородного сырья, возникают долгие судебные споры. Но и они зачастую не позволяют учесть потенциальные выгоды.

Необходим определенный баланс интересов всех участников отношений на начальном этапе недропользования, который начинается с геологических исследований. Этот период является особо деликатным. К нему и должно быть приковано внимание юристов. Они должны учитывать общественные интересы, традиционно нацеленные на поиск социальной гармонии. Экономико-правовые институты, задействованные в процессе геологоразведки, должны функционировать с учетом конституционных положений, согласно которым природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории, где будут добываться углеводороды. В настоящий момент требуется четкое законодательное закрепление таких понятий, как «геологическое изучение недр», «поиск недр», «разведка недр», а также «оценка недр». Это связано с тем, что в результате слабого правового регулирования данного вопроса под этапом геологического изучения недр нередко понимаются разные процессы, что порождает проблемы в правоприменительной практике.

В настоящее время покупка и продажа прав на лицензированные участки недр, в том числе не только право на геологическое изучение, но и на разведку и добычу, осуществляется под предлогом переоформления

лицензии, где продаются не участки недр, а сами предприятия, имеющие лицензии на эти участки.

На стоимость геологических работ сильно влияет оформление различной разрешительной и отчетной документаций. Средства, затрачиваемые на оформление этих документов, иногда могут превышать стоимость непосредственных геологоразведочных работ, что особенно проявляется при изучении небольших месторождений, например мелких месторождений общераспространенных полезных ископаемых. Этот вопрос заслуживает особого изучения.

Указанные обстоятельства определили выбор и основные направления исследования данной темы.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются: общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления прав недропользователю для геологического изучения недр в сфере добычи углеводородного сырья.

Предмет исследования составляют правовые нормы в РФ, регулирующие общественные отношения, которые возникают в ходе геологоразведочных работ, связанных с добычей углеводородного сырья.

В качестве теоретической основы исследования были использованы научные труды целого ряда ученых. К ним относятся труды и выводы по общей теории государства и права таких ученых, как: М.И. Абдулаев, А.И. Абрамова, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, А.М. Васильев, В.М. Горшенев, В.А. Затонский, В.А. Кулапов, А.В. Малько, Н.И. Матузов, В.П. Реутов, В.М. Сырых, А.Е. Черданцев, Н.В.Черноголовкин. В них авторы лишь частично касаются проблем нефтегазового комплекса.

Также теоретическую основу исследования составили труды таких представителей науки финансового права, как О.В. Болтинова, А.В. Брызгалина, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, М.Ф. Ивлиева, И.И. Кучерова, Н.П. Кучерявенко, С.Г. Пепеляева, В.В. Попова, Ю.Л. Смирникова, Э.Д. Соколова, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичева.

Были проанализированы труды таких представителей науки административного права, как И.Н. Ананова, С.М. Берцинского, В.А. Власова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Д.М. Овсянко, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Ц.А. Ямпольской. В работах этих авторов рассматриваются некоторые цивилистические, конституционные и административно-правовые аспекты регулирования отношений, характерных для недропользователей.

Учтены мнения таких представителей науки экологического права, как А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Н.Н. Веденина, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, Я.О. Золоевой, Ю.Г. Шпаковского. В их работах в некоторой степени освещены теоретические проблемы охраны окружающей среды при производстве геологоразведочных работ.

В разное время к проблематике правового обеспечения геологического исследования месторождений углеводородов обращались В. Б. Агафонов, Д. В. Василевская, М. В. Дудиков, Б. Д. Ключкин, В. Д. Мельгунов, А. И. Перчик, Л.Б. Шейнин, Д.В. Хаустов.

В работе автор опирался на диссертационные исследования и связанные с ними публикации авторов в периодических изданиях, внесших значительный вклад в разное время. Они могли исключить некоторые коллизии. Авторами были даны действенные рекомендации по совершенствованию российского законодательства, однако не все они были приняты во внимание законодателем, в связи с чем, ряд проблем остается нерешенным, а некоторые проблемы так и не изученными.

Нормативную базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды

и обеспечения экологической безопасности при проведении геологоразведочных работ в сфере добычи углеводородного сырья.

Эмпирическую базу исследования составили официальные данные, содержащиеся в материалах государственной статистической отчетности, государственных докладах о геологоразведке в сфере добычи углеводородного сырья в Российской Федерации и об использовании природных ресурсов, материалы правоприменительной и судебной практики. Особое внимание было уделено данным Федерального агентства по недропользованию; международной и российской нормативно-правовой документации по недропользованию; аналитическим и статистическим данным, опубликованным Министерством природных ресурсов и экологии РФ. Количество исследований о правовом регулировании геологического изучения недр не велико, большая часть из них проводится в рамках направления природоресурсного и экологического права. Ввиду вышесказанного автор посчитал необходимым остановиться на правовых проблемах, ограничениях и особенностях гражданско-правового регулирования лицензируемых геологических объектов в сфере добычи углеводородного сырья, выявить коллизии и определить сложности в правоприменении конкретных законодательных норм.

Цель выпускной квалификационной работы: выявить проблемы правового регулирования отношений в сфере геологического изучения недр и способов их устранения посредством применения организационно-правовых форм и законодательных ограничений. Данная цель достигается путем решения поставленных **задач:**

- проанализировать основные нормативно-правовые акты по регулированию геологоразведочных работ в нефтегазовом секторе;
- оценить сдерживающие факторы существующей лицензионно-правовой системы в рамках геологических исследований месторождений углеводородов;

- выявить основные недостатки правового регулирования геологоразведки углеводородного сырья;

- с учетом судебной практики определить способы защиты интересов недропользователей в процессе геологических изысканий.

- дать оценку изменениям законодательства, призванным облегчить экономико-правовое бремя в виде налогообложения и кредитования, лежащее на недропользователях, ведущих геологоразведочные работы.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся ряд сформулированных автором положений, имеющих теоретическое и практическое значение:

1. Пересмотр изменений в правоустанавливающих документах, регламентирующих производство геологоразведочных работ как наиболее затратных и высоко-рискованных для определения путей их совершенствования либо потенциальной отмены с одновременным принятием иных, более системных правовых норм, полнее учитывающих интересы недропользователей.

2. Формулировка предложений по совершенствованию процесса правового регулирования с учетом рисков, наибольшее возникновение которых происходит при взаимодействии между государственным заказчиком геологоразведочных работ на ранних стадиях геологического изучения и геологическими организациями, выполняющими работы по государственным контрактам.

3. Определение факторов геологического риска и их систематизация во взаимосвязи с другими проектными рисками.

4. Формирование теоретической основы для дальнейшего исследования вопросов правовых путей возможного стимулирования геолого-разведочных работ, в первую очередь за счет возможностей использования налоговых стимулов.

Проведенный в настоящем исследовании анализ действующего земельного, градостроительного и учетно-регистрационного

законодательства РФ в части, регулирующих процесс производства геологоразведочных работ, осмысление выявленных пробелов и противоречий в правовом поле, сформулированные на их основе вывод и предложения имеют большое практическое значение для лиц, ведущих, организующих и контролирующих процесс геологического изучения недр.

Выводы так же необходимы лицам, ответственным за разработку организационно-правовых и экономико-управленческих решений, обеспечивающих привлечение инвестиций в геологоразведку. Проведенный правовой анализ будет полезен при оптимизации планирования, организации и финансирования геологоразведочных работ в нефтегазовом комплексе по конкретным этапам и стадиям.

Методологическая основа. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении исследования применялись общенаучные методы анализа и синтеза, системный, функциональный, а также частно-научные методы: правового моделирования, формально-юридический. Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логические методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых норм, положений нормативных правовых актов, выявление между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

Апробация работы. Промежуточные итоги магистерской диссертации докладывались на научных семинарах кафедры «Теория государства и права»; научных конференциях. Написаны и опубликованы три научные статьи.

Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка литературы и источников.

В первой главе «Правовые проблемы геологоразведочных работ, связанных с добычей углеводородного сырья» автор анализирует проблемы и ограничения связанные с применением действующего законодательства при производстве геологоразведочных работ (ГРР). Среди

основных внутренних проблем и ограничений развития нефтяного комплекса выделяются ухудшение состояния его ресурсной базы по мере истощения эксплуатируемых месторождений, снижение размеров и качества новых геологических открытий. Кроме того, недропользователи не в полном объеме выполняют лицензионные обязательства по сейсморазведочным работам и поисковому бурению на своих участках, задерживая сроки начала добычи углеводородов. Это объясняется экономической нецелесообразностью ГРП в некоторых регионах из-за высоких рисков неподтверждения запасов углеводородов, недостаточно развитой инфраструктуры, отсутствием необходимых технологий.

В настоящее время приоритетными задачами государства в области недропользования при добыче углеводородов, способствующими решению проблемы обеспеченности запасами, являются:

- поддержание добычи на эксплуатируемых месторождениях, увеличение периода их рентабельной разработки;
- активизация ГРП в новых, перспективных районах, где есть возможность сделать крупные открытия новых месторождений;
- обеспечить изучение и освоение трудноизвлекаемых запасов, которые представляют значительный резерв в поддержании достигнутого уровня добычи.

Анализ сдерживающих факторов и причин низкой заинтересованности нефтяных компаний в инвестициях в геологоразведку позволил автору выделить отдельную группу организационно-правовых проблем недропользования.

К организационно-правовым проблемам недропользования относятся:

- ограничение допуска участников – потенциальных недропользователей к аукционам и конкурсам;
- длительная процедура согласования лицензий; сроки получения правоустанавливающих документов составляют от двух до четырех лет;

– отсутствие законодательно закрепленного механизма оборота прав пользования недрами;

– существование ограничения по величине запасов нефти для участков недр федерального значения (согласно Закону РФ «О недрах», нижнее пороговое значение величины запасов для нефтяного месторождения – 70 млн тонн); таким образом, если месторождение, открытое компанией с иностранным участием, подпадает под критерий участка недр федерального значения, государство вправе отказать в выдаче лицензии на добычу.

Во второй главе «Экономико-правовые проблемы новых геологических открытий углеводородного сырья» рассматриваются экономико-правовые проблемы недропользования. Они в конечном итоге являются следствием недостатков в существующей системе налогообложения нефтегазового бизнеса.

У компаний недропользователей отсутствуют стимулы к инвестированию в ГРП, поскольку налогообложение не учитывает специфику ГРП: повышенные риски, затратный характер, продолжительность цикла.

От начала поисковых работ до ввода месторождения в эксплуатацию и получения первого дохода от реализации продукции, извлеченной из недр, проходят многие годы. На поисковом этапе существуют значительные риски бурения сухих скважин, следовательно, условием окупаемости инвестиционных затрат в геологическое изучение недр является открытие достаточно крупных месторождений. Именно поэтому нефтегазовые компании, инвестирующие собственные средства в геологоразведку, вправе рассчитывать на стимулирующие меры со стороны государства.

В своем исследовании автор анализирует существующие меры по стимулированию геологоразведочных работ. Привлечению инвестиций в геологоразведку в настоящее время способствует ряд мер, принятых в сфере налогообложения нефтегазодобычи. Например, к этим мерам можно отнести льготы – льготные ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для добычи нефти в отдельных конкретных регионах. Эти льготы

ограничены установленными сроками разработки и накопленными объемами добычи углеводородов, то есть действуют в пределах налоговых каникул. Таким образом, указанные льготы можно рассматривать как стимулы для привлечения инвестиций в геологическое изучение недр на данных территориях в целях обеспечения или ускорения окупаемости затрат на ГРП. Кроме того, предусмотрены льготы по экспортной пошлине на нефть. Но, как указывают эксперты и представители компаний отрасли, указанных льгот в ряде случаев недостаточно. Характеризуя в целом существующую систему налогообложения, можно отметить, что действующий механизм дифференциации налога на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин не позволяет учесть все многообразие условий и факторов разработки месторождений, стимулирующие меры носят избирательный, локальный характер и являются недостаточно обоснованными.

Проводимая в настоящее время политика налогового стимулирования нефтедобычи основана на постоянно расширяющейся системе льгот по НДС, что делает систему налогообложения и непредсказуемой, напоминающей, по образному выражению, «лоскутное одеяло» с особыми правилами налогообложения для отдельных нефтяных месторождений, что неизбежно ведет к серьезным искажениям стимулов компаний.

В настоящее время обсуждается вопрос о переходе к более гибкой и в то же время универсальной системе налогообложения, применяемой в практике зарубежных стран, основанной на обложении чистого дохода от эксплуатации недр. Соответствующий законопроект о налоге на дополнительный доход (НДД) одобрен Правительством РФ и внесен в Государственную Думу на рассмотрение. Необходимость перехода на новую систему налогообложения продиктована угрозой снижения добычи нефти и потребностью в крупных инвестициях для поддержания уровня добычи нефти при постоянно растущих операционных издержках.

Основным преимуществом законопроекта о НДД для добывающих компаний является повышение эффективности разработки «гринфилдов» в

связи с возможностью включения фактических капитальных затрат в полном их объеме в расходы, уменьшающие налоговую базу. Это приведет к значительному сокращению сроков окупаемости затрат на геологоразведку в случае их успешности. Поэтому НДС может рассматриваться как стимулирующая мера для привлечения инвестиций в высокорисковые поисково-оценочные работы. В целях повышения заинтересованности нефтегазовых компаний к инвестированию средств в высокорисковые поисково-оценочные работы исследователями и экспертами предлагаются различные меры. К числу основных мер могут быть отнесены:

- налоговые вычеты из НДС;
- отсрочка разового платежа за право пользования недрами по факту открытия месторождения;
- отмена разового платежа за право пользования недрами;
- представление льготной ставки по налогу на прибыль компаниям, осуществляющим ГРР, за счет региональной компоненты этого налога;
- применение повышающего коэффициента к расходам на ГРР в целях уменьшения налогооблагаемой прибыли.

Перечисленные меры, особенности их применения и влияние на привлекательность инвестиций в ГРР достаточно подробно описаны в ряде публикаций. Остановимся на некоторых особенно важных моментах.

Во-первых, требуется дифференцированный подход к использованию методов стимулирования, применяемых для крупных и малых независимых компаний.

Во-вторых, необходимо принимать во внимание возможность проведения очередной налоговой реформы, связанной с реализацией законопроекта о НДС. Именно поэтому метод стимулирования с помощью вычетов затрат на ГРР из НДС для ряда проектов может рассматриваться в качестве временной меры.

По утверждению ряда экспертов, вычеты затрат на геологоразведку являются менее эффективным методом стимулирования ГРР для малых

независимых компаний по сравнению с отсрочкой, отменой (снижением) разового платежа за право пользования недрами по факту открытия месторождения. Отсрочка или отмена разового платежа выглядят привлекательными для таких компаний в условиях дефицита свободных денежных средств и ограниченного доступа на финансовые рынки. В то же время из-за небольших объемов добычи и незначительных инвестиционных возможностей целесообразность применения такого стимула, как вычеты затрат на ГРР из НДС, для малых нефтедобывающих компаний требует детального обоснования. Как следует из экспертных оценок, механизм вычетов затрат на ГРР из НДС может быть применен в отношении крупных нефтегазовых компаний. Однако, если применять данный метод в варианте с «консолидацией вычетов» (когда затраты на ведение поисково-оценочных работ вычитаются из НДС по уже реализуемым нефтяной компанией проектам), нет гарантии, что сэкономленные средства вернуться в геологоразведку. Более предпочтителен вариант данной льготы при использовании механизма «огораживания с аплифтом», предполагающего применение вычетов затрат на ГРР из НДС по каждому лицензионному участку. В этом случае льгота реализуется только в случае успешности ГРР – обнаружения запасов, имеющих промышленное значение, что смягчает проблему пополняемости бюджета при реализации данного механизма льготирования. Открытым остается вопрос о том, какая часть расходов компаний на ГРР должна быть возвращена с помощью вычетов из НДС.

Следует также иметь в виду, что часть затрат на ГРР (некапитализируемые затраты) уменьшает налогооблагаемую прибыль, поскольку относится на текущие расходы, что позволяет говорить о «двойном учете» затрат. С другой стороны, применение вычетов из НДС действует противоположным образом – увеличивает налогооблагаемую базу, частично нивелируя таким образом действие применяемой льготы.

Что касается такого стимула, как отсрочка разового платежа за право пользования недрами по факту открытия месторождения, то следует

отметить, что в настоящее время порядок ее предоставления не установлен: не решен вопрос относительно периода рассрочки, цены нефти, принимаемой в расчет. Более радикальной мерой является отмена платежа, но при этом необходима разработка механизма дифференциации льготы, учитывающей ряд факторов: эффективность механизма для компаний разного масштаба, регион добычи и др. В ряде работ рассмотрен вариант льготирования ГРР, предусматривающий снижение ставки налога на прибыль (в части региональной компоненты) для компаний, инвестирующих в геологоразведку. Преимуществом такого метода стимулирования является возможность применения в рамках действующего законодательства, в виде ограничения – необходимость исключения из общей суммы ГРР некапитализируемой части затрат, относимой на текущие расходы и уже уменьшающей налогооблагаемую прибыль.

В заключении магистерской работы формулируются основные теоретические и практические выводы и предложения по совершенствованию законодательства.