

# ОТРАСЛЕВОЙ ОПЫТ КАНАДЫ: АЛЬБЕРТА



Провинции Канады самостоятельно управляют природными и минеральными ресурсами в пределах своих границ. Подавляющая часть нефти и газа страны добывается в Альберте, поэтому практика регулирования энергетического комплекса в этой провинции оказывает наибольшее влияние на приток инвестиций и активность нефтегазовой деятельности в стране. Департамент энергетики правительства Альберты, который управляет топливно-энергетическим комплексом провинции, включает две службы — Агентство энергетических ресурсов и Комиссию по коммуникациям, которые находятся под непосредственным контролем министра энергетики провинции. Доходы провинций от разработки ресурсов нефти и газа в основном формируются бонусными платежами за права на освоение ресурсов и роялти на добычу. Правительство Альберты оперативно реагирует на обстановку в нефтегазовом комплексе провинции и конкурентоспособность провинции в сравнении с соседними регионами. Об этом, в частности, свидетельствуют две реформы режима роялти в течение трех последних лет, соответствующие подвижкам мирового рынка и деловой активности в нефтегазовой индустрии Канады.

**В** рамках федеративной модели Канады центральный и региональный уровни управления имеют отдельную юрисдикцию, осуществляемую через собственные законодательную и исполнительную ветви власти. Специалисты в области федерализма отмечают достаточно мягкое разделение ответственности между центром и

субъектами федерации Канады, имея в виду большую степень кооперации и взаимозависимости (см. «Межрегиональные отношения в Канаде»).

Разделение власти между канадскими провинциями и федеральным правительством основано на Конституционном акте 1867 года. Как владельцы природных ресурсов провинции

имеют собственное законодательство, на основе которого осуществляется самостоятельное регулирование нефтегазовой отрасли и сбор налогов на добычу. Объекты транспортной инфраструктуры нефти и газа в пределах административных границ тоже относятся к юрисдикции провинций (см. «Отраслевой опыт Канады: разграничение полномочий», НГВ 07'10).

В Конституционном акте 1982 года, который является современным вариантом базовой конституции, добавлен специальный раздел, который обращается к энергоносителям, естественно вышедшим из текста конституции XIX века. В разделе уточняется, что провинции имеют право разрабатывать законодательство относительно таких вопросов, как: (а) разведка невозобновляемых минеральных ресурсов на территории провинции; (б) разработка, сохранение и рациональное использование невозобновляемых минеральных ресурсов, включая законы о нормах добычи; (в) разработка, сохранение и рациональное использование участков и объектов производства электроэнергии; (г) налогообложение в сфере добычи невозобновляемых минеральных ресурсов в провинции; (д) налогообложение в сфере производства электроэнергии.

Под юрисдикцией провинций находятся 62% всех запасов традиционной нефти и вся нефть, получаемая из битуминозных песчаников (см. «Региональное распределение запасов нефти в Канаде»). На территории страны ресурсы углеводородов распределены неравномерно с преобладающей концентрацией в западном регионе. Свыше 70% нефти и более 80% газа добывается в провинции Альберта, в недрах которой находятся треть запасов обычной нефти, все ресурсы нефти из битуминозных песчаников и около 65% запасов традиционного газа Канады.

На этом основании можно уверенно говорить о том, что добыча углеводородов в Канаде в большой мере зависит от эффективности управления нефтегазовым комплексом правительства Альберты.

## Управление ТЭК в Альберте

Правительство Альберты владеет правами на 80% минеральных ресурсов провинции (за исключением тех из них, которые находятся в частном землевладении (фригольдные ресурсы).

Функции управления топливно-энергетическим комплексом провинции осуществляет Департамент (министерство) энергетики Альберты (ДЭА). Ресурсный портфель ДЭА включает природный газ и нефть из обычных месторождений, нефтеносные пески, нефтехимические предприятия, электричество, возобновляемые энергоносители (ветер, био-, гидро- и геотермальные источники энергии), уголь и минеральное сырье.

Департамент участвует в разработке и реализации энергетической политики, предоставляет права на разведку и добычу, устанавливает фискальный режим и систему роялти, а также собирает налоги на эксплуатацию невозобновляемых ресурсов.

Специальное внимание уделяется разработке и соблюдению стандартов энергосбережения и эффективности использования энергии.

Организационная структура ДЭА включает две службы: Агентство энергетических ресурсов и Комиссию по коммуникациям Альберты (до 1 января 2008 года, когда произошло разделение, они составляли единое агентство «Служба по энергетике и коммуникациям Альберты»). Эти службы находятся под непосредственным контролем министра энергетики.

Под управлением заместителя министра энергетики находятся шесть управлений, которые охватывают всю гамму деятельности отрасли. Среди них, например, Управление по энергетической политике, Управление по ресурсам и налогам, Управление по битуминозным сланцам, по взаимодействию с корпорациями и т.д. Узкая специализация и конкретная сфера действия каждого управления обеспечивает возможность постоянного мониторинга и быстрого реагирования, без распыления ответственности между несколькими ведомствами.

Агентство энергетических ресурсов Альберты (АЭРА) является независимым правительственным органом провинции Альберта. Практически каждая стадия, звено и производственный шаг любого энергетического проекта требуют одобрения АЭРА.

Агентство контролирует 159,5 тыс. действующих нефтяных и газовых скважин, 392 тыс. трубопроводов, 38 коммерческих заводов по производству нефти из нефтеносных песчаников, а также угольные и электроэнергетические предприятия. АЭРА отвечает перед правительством провинции за 174 млрд баррелей ресурсов битума, 1,6 млрд баррелей ресурсов обычной нефти, 40 трлн ф<sup>3</sup> ресурсов газа, 34 млрд тонн угля и 877 млрд ф<sup>3</sup> извлекаемых ресурсов метана из угольных пластов.

Разработкой ресурсов занимаются частные компании, а АЭРА свою миссию видит в том, чтобы защищать интересы населения провинции в отношении открытий, освоения и поставок этих ресурсов на рынки потребления. Кроме того, АЭРА исполняет юридические функции, разрешая возникающие конфликты между собственниками, разработчиками и потребителями энергетических ресурсов.

Комиссия по коммуникациям Альберты (ККА) контролирует теплоэлектрические и газовые коммунальные предприятия, включая вопросы отвода земель на строи-

тельство объектов. По Акту о газовых предприятиях от ККА требу-

## Как владельцы природных ресурсов провинции имеют собственное законодательство, на основе которого осуществляется самостоятельное регулирование нефтегазовой отрасли и сбор налогов на добычу

ется одобрение на строительство магистральных и распределительных газопроводов.

## Под юрисдикцией провинций находятся 62% всех запасов традиционной нефти и вся нефть, получаемая из битуминозных песчаников

Помимо этого ККА занимается вопросами платежей за коммунальные услуги и тарифами на транспортировку электроэнергии и газа.

## Добыча углеводородов в Канаде в большой мере зависит от эффективности управления нефтегазовым комплексом правительства Альберты

### Роялти

Фискальный режим в Альберте включает основной рентный платеж в форме роялти, налог на пользование недрами, бонусы и

Региональное распределение запасов нефти в Канаде, млрд т

Провинция, территории	Запасы нефти из обычных месторождений	Доля в суммарных запасах Канады, %	Юрисдикция
<b>Провинции (суша)</b>	<b>406,3</b>	<b>62,1</b>	провинция
Альберта	216,0	33,0	провинция
Саскачеван	167,0	25,5	провинция
Британская Колумбия	14,0	2,2	провинция
Манитоба	7,8	1,2	провинция
Онтарио	1,5	0,2	провинция
Квебек	0,0	0,0	провинция
Нью Брансвик	0,0	0,0	провинция
Восточный шельф	200,0	30,5	федеральный центр совместно с провинциями Ньюфаундленд и Новая Шкошия
<b>Территории (суша)</b>	<b>2,5</b>	<b>0,4</b>	федеральный центр
<b>Окраинные территории севера</b>	<b>46,2</b>	<b>7,0</b>	федеральный центр
<b>Всего</b>	<b>655,0</b>	<b>100</b>	

минеральный налог на фригольдную нефть.

## **Функции управления топливно-энергетическим комплексом провинции осуществляет Департамент (министерство) энергетики Альберты (ДЭА)**

В прежней системе роялти, действовавшей до 2009 года, размер роялти на традиционные уг-

### **Узкая специализация и конкретная сфера действия каждого управления обеспечивает возможность быстрого реагирования и оперативного решения вопросов без расплытия ответственности между несколькими ведомствами**

леводороды был дифференцирован в соответствии с возрастом

### **Доходы провинций от разработки ресурсов нефти и газа в основном состоят из двух компонентов: бонус за получение прав на освоение ресурсов и роялти на добычу**

месторождения и, в случае нефти, с плотностью. Формула роялти

### **Новая схема выплат роялти, сопровождающаяся отменой дифференцированного подхода и ряда льгот, оказала негативный эффект на доходность отрасли и подорвала инвестиционную конкурентоспособность Альберты**

была составлена таким образом, что чем моложе месторождение и

чем больше плотность (тяжелая нефть), тем меньше выплаты. К категории старых относились месторождения, открытые до 1974, остальные считались новыми. Позднее появилась третья возрастная категория — месторождения, открытые после 1992 года.

В октябре 2007 года в Альберте было объявлено об изменении системы расчета роялти по нефтегазовым операциям. Новый режим был разработан в период беспрецедентного роста цен на энергоносители и активности нефтегазовой деятельности в Альберте. Он преследовал единственную цель: в максимальной мере воспользоваться благоприятной ситуацией и увеличить нефтегазовые доходы провинции.

Из реформированной схемы исчезли возрастная дифференциация месторождений и скважин; исчисление роялти для нефти из обычных месторождений теперь происходит независимо от возраста и стадии разработки по единой прогрессивной шкале и зависит только от объема добычи и цены нефти в расчетный период (месяц). Льготы сохранились лишь для добычи с применением третичных методов и инновационных разработок.

Размер роялти определяется по скользящей шкале с расчетом по отдельным формулам для цены, объема добычи и глубины залегания продуктивного пласта (для газа), которые потом интегрируются в общей формуле с учетом всех показателей.

Изменения коснулись не только традиционных месторождений, но и крупных проектов по добыче нефти из битуминозных песчани-

ков. В результате размер роялти на добычу нефти и газа значительно вырос. При этом, чтобы уравнивать условия для всех производителей, новое законодательство по роялти не включает «дедушкину оговорку» об обратной силе документа.

Новый режим роялти вступил в силу 1 января 2009 года. По расчетам авторов документа, его применение должно увеличить нефтегазовые поступления в бюджет провинции в 2010 году на \$1,4 млрд, или на 20%. Однако результат оказался столь же неожиданным, сколь и вполне предсказуемым: в Альберте сократились инвестиции.

Новая схема выплат роялти, сопровождающаяся отменой дифференцированного подхода и ряда льгот, оказала негативный эффект на доходность отрасли и подорвала инвестиционную конкурентоспособность Альберты. Более того, фискальный режим Альберты стал восприниматься инвесторами как нестабильный и непредсказуемый.

## **Скорость реагирования**

Нельзя не отметить быстроту реакции руководства энергетическим комплексом провинции: в 2010 году этот режим еще продолжает действовать, но жить ему осталось недолго.

Не секрет, что в подобных ситуациях в России, когда правовое или налоговое нововведение ухудшает инвестиционную ситуацию, только на признание ошибки уходят годы, а уж до принятия конкретных мер по ее

## **МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КАНАДЕ**

Вопросы связей между федеральным центром и регионами осуществляются структурой федерального правительства, возглавляемой министром межправительственных отношений. Министр отвечает за вопросы Конституции и национального единства, за политику и программы, в которых важна межправительственная компонента. Непосредственно за связи федерального центра с территориями и провинциями отвечает первый заместитель министра. В его подчинении, в том числе, находятся отдел анализа ситуации в провинциях, отдел отраслевого анализа и отдел коренных народов.

Отдел анализа ситуации в провинциях ведет мониторинг событий и держит в поле зрения текущие вопросы межправительственных отношений, прогнозирует, какие проблемы могут приобрести остроту в ближайшем будущем, готовит обзоры по текущей политической ситуации и межправительственным отношениям.

Работа отдела отраслевого анализа организована по отраслевым кластерам. Сотрудники отслеживают содержание информационных бюллетеней, издаваемых по результатам многосторонних встреч представителей центра, провинций и регионов, и готовят сводную обзорную информацию для министра по межправительственным отношениям.

Налоговые базы провинций и территорий различны, в связи с чем федеральные трансферты играют ключевую роль в поддержке отстающих регионов.

исправлению дело часто так и не доходит.

Правительство Альберты оперативно реагирует на изменение инвестиционной ситуации в нефтегазовом комплексе провинции, открыто признавая собственные просчеты. Уже в июле 2009 года, т.е. спустя полгода после того, как реформа вступила в силу, была сформирована комиссия для изучения инвестиционной конкурентоспособности Альберты в сравнении с нефтегазодобывающими провинциями Британская Колумбия и Саскачеван, а также с США. Работа комиссии стартовала в период, когда отрасль только начала приспосабливаться к новому режиму роялти.

Комиссия представила в правительство провинции отчет, из которого следует, что размер роялти по нефти и газу в Альберте оказался существенно выше, чем в соседних нефтегазодобывающих регионах. Так, по газу из обычных месторождений при цене \$6 за тыс. ф<sup>3</sup> размер роялти в Альберте составляет 35%, в то время как в США — 24%, Британской Колумбии — 25% и Саскачеване — 29%. При цене \$8 за тыс. ф<sup>3</sup> выплаты в США и в Британской Колумбии остаются без изменений, а в Альберте повышаются до 42%.

Для высокопродуктивных нефтяных скважин обычных месторождений (расчет для легкой нефти из горизонтальных скважин) при мировой цене нефти \$65 за баррель максимальный размер роялти составляет 37% при 18–22% в соседних нефтедобывающих регионах Канады и в США. Если цена нефти достигает \$120 за баррель, то разрыв резко увеличивается: при величине 19–25% у соседей размер роялти в Альберте вырастает до 49%.

Комиссия, в частности, отмечает, что действующий режим роялти игнорирует скидки на инвестиции в разработку и внедрение новых технологий, которые требуют времени и финансовых затрат, но взамен распечатывают такие ресурсы, как газ из сланцев или из угля. Снижение ставки роялти на начальном этапе разработки месторождения способствовало бы более быстрому возврату затраченных средств, кото-

## КЛЮЧЕВЫЕ ДАТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ КАНАДЫ

- 1938** — В провинции Альберта сформировано нефтегазовое агентство Alberta Petroleum and Natural Gas Conservation Board;
- 1972** — Федеральное правительство и правительство Британской Колумбии наложило запрет на буровые работы на западном побережье Канады;
- 1973** — Либеральное правительство Пьера Трюдо сформировало государственную компанию Petro Canada и Агентство по иностранным инвестициям;
- 1974** — Разногласия между федеральным и провинциальными правительствами в отношении раздела доходов от эксплуатации нефти и газа привели к высоким налогам. Отрасль ответила резким сокращением активности;
- 1980** — Либеральное правительство представило Национальную энергетическую программу;
- 1985** — Консервативное правительство Брайана Малруни начало процесс дерегулирования нефтяной промышленности;
- 1985** — Федеральное правительство и правительство провинции Ньюфаундленд заключили соглашение о совместном управлении ресурсами нефти и газа на прилегающем участке атлантического шельфа;
- 2002** — Учреждено Канадское общество по нетрадиционному газу;
- 2002** — Для привлечения инвестиций и активизации нефтегазовой деятельности в провинции Саскачеван значительно снижены ставки роялти;
- 2002** — Федеральное правительство ратифицировало Киотское соглашение;
- 2004** — Федеральное правительство продало последние 19% акций компании Petro-Canada;
- 2005** — Оттава выделяет \$500 млн в качестве поддержки разработки проекта строительства газопровода из долины р. Макензи;
- 2006** — Альберта собрала \$3,43 млрд в ходе продаж нефтегазовых лицензий, в том числе \$1,96 млрд за счет лицензий на битуминозные песчаники;
- 2007** — С правительствами провинций Ньюфаундленд и Лабрадор заключено соглашение на разработку шельфового месторождения нефти Hebron-Ben Nevis;
- 2007** — В Альберте выдвинуто предложение о значительном увеличении роялти на нефть и газ;
- 2008** — В Альберте выделено \$2 млрд на поддержку крупномасштабных проектов по улавливанию и захоронению парниковых газов;
- 2008** — Правительство Альберты объявило о Переходной программе роялти, которая предоставила компаниям возможность выбрать между старой и новой программами роялти для скважин, которые будут пробурены в течение следующих пяти лет;
- 2009** — В марте Альберта объявила о сокращении роялти на все эксплуатационные скважины с началом добычи в период с 1 апреля 2009 года до 31 марта 2010 года;
- 2010** (11 марта) — Альберта объявляет о новом режиме роялти, который вступает в силу с 1 января 2011 года.

рые могли бы вернуться в проект, в том числе в качестве затрат на разработку новых технологий.

На основании заключения об общей деградации инвестиционной и деловой обстановки в провинции в результате использования введения действующей системы роялти Комиссия разработала рекомендации, которые вошли в только что подготовленную новую модификацию режима роялти.

Максимальный размер роялти для нефти из обычных месторождений будет снижен с 50% до 40%. Один из ключевых моментов новой реформы — стимулирование бурения газовых скважин на обычных месторождениях. Для газа, учитывая восходящего конкурентоспособность газового рынка США, роялти не должно превышать 36%.

Кроме того, предлагается вернуть «возрастную» дифференциацию с введением роялти на добычу из новых нефтяных и газовых скважин в размере не более 5%. Пределом «новой добычи» считаются первые 12 месяцев

## Окончательные формулы расчета роялти по модифицированной системе будут разработаны к 31 мая 2010 года

добычи или достижение уровня 50 тыс. баррелей нефти (500 млн ф<sup>3</sup> газа), в зависимости от того, что произойдет раньше.

Окончательные формулы расчета роялти по модифицированной системе будут разработаны к 31 мая 2010 года. Новые правила вступают в силу с 1 января 2011 года. 