

Курбанов Р.А.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ДОБЫЧИ, ТРАНСПОРТИРОВКИ И ПОТРЕБЛЕНИЯ НЕФТИ И ГАЗА В МЕКСИКЕ

Аннотация: В статье проведен анализ законодательства Мексики, регулирующего сферы добычи, транспортировки и потребления нефти и газа. Актуальность проведенного анализа состоит в том, что, с одной стороны, Мексика является членом Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) и основным экспортером энергоресурсов в Соединенные Штаты Америки. С другой стороны, государственное регулирование охватывает практически все области энергетического сектора экономики. Такая особенность энергетического сектора Мексики отрицательно сказывается не только на инвестиционном климате и развитии современных технологий в сфере энергетики. Эта особенность энергетического сектора также оказывает влияние и на региональные интеграционные процессы всего Североамериканского континента. В настоящее время все ископаемые ресурсы, в том числе нефть и газ, находятся в государственной собственности, а также сохраняется государственная монополия на добычу нефти и на отдельные виды деятельности по ее первоначальной переработке. При этом частные компании осуществляют переработку, транспортировку, хранение и продажу нефти.

Ключевые слова: Мексика, экологическое право, монополия государства, импорт, экспорт, НАФТА, транспортировка нефти, добыча углеводородов, энергетическое право, законодательство.

Abstract: The article analyzes the Mexican legislation regulating the production, transportation and consumption of oil and gas. The relevance of the analysis is that, on the one hand, Mexico is a member of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and a major exporter of energy to the United States of America. On the other hand, state regulation covers almost all areas of the energy sector. This feature of the energy sector in Mexico adversely affects not only the investment climate and the development of modern technologies in the energy sector, but also in the integration processes of all of North American continent. Currently, all mineral resources are owned by the government, and preserve the state monopoly on oil and on certain types of activity in its initial processing. At the same time, private companies carry out the processing, transportation, storage and sale of the oil.

Keywords: State monopoly, imports, exports, NAFTA, transportation of oil, environmental law, hydrocarbon production, Mexico, energy law, legislation.

Мексика является экспортером энергоресурсов. Особенностью энергетических рынков Мексики является то, что государственное регулирование охватывает практически все области энергетического сектора экономики. Такая особенность энергетического сектора Мексики отрицательно сказывается не только на инвестиционном климате и развитии современных технологий в сфере энергетики, но и на интеграционных процессах всего Североамериканского континента¹.

Следует отметить, что правовое регулирование энергетического сектора Мексики обладает общими чертами энергетического права других государств, в нем также регламентированы процессы добычи, транспортировки и потребления нефти и газа, возобновляемые источники, электроэнергетика, угольная

промышленность и угольная энергетика, а также атомная энергетика.

В соответствии со ст. 27 Конституции Мексики «...непосредственной собственностью Государства являются все минералы или элементы, которые, находясь в жилах, пластах, а также в массовых или очаговых месторождениях, имеют другую природу, чем сама земля...»²

В 1958 г. в соответствии с названной статьей Конституции Федеральный конгресс Мексики принял Закон, реализующий ст. 27 Конституции о нефти (*Ley que reglamenta el artículo 27 de la Constitución en Materia Petrolera*³) (Закон о нефти), в который были внесены многочисленные измене-

¹ J. Selivanova, Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy Charter, Kluwer Law International, 2011.

² LLC Books, Mexican Law: Political Constitution of the United Mexican States, Abortion in Mexico, Amparo, Capital Punishment in Mexico, General Books, 2010 – 76 p.

³ Diario Oficial de la Federación, 29 noviembre 1959.

ния (от 1995⁴, 1996⁵, 2006⁶ и 2008⁷ г.) На основании данного Закона в 2009 г. был принят подзаконный нормативный *Регламент по имплементации закона, реализующего ст. 27 Конституции (Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo)*⁸. Указанные нормативные акты являются основными элементами системы правового регулирования нефтяной энергетики Мексики.

В настоящее время все ископаемые ресурсы находятся в государственной собственности, а также сохраняется государственная монополия на добычу нефти и на отдельные виды деятельности по ее первоначальной обработке. При этом частные компании осуществляют переработку, транспортировку, хранение и продажу нефти. Это указано в ст. 3 Закона от 1958 г., в соответствии с которой разведка, добыча, а также иная деятельность, связанная со сбытом нефти предприятиям, занимающимся его дальнейшим товарооборотом (первоначальная транспортировка, базовая переработка (рафинирование) и т.п.) осуществляются исключительно государством.

Государственная монополия в сфере разведки и добычи нефти осуществляется посредством установления прямого запрета участия частных инвестиций в данном секторе нефтяной энергетики. Государственные функции в рассматриваемой области делегированы учрежденному государственному предприятию *Петролеос Мексиканос (Petrolios Mexicanos – PEMEX)*⁹, а также его филиалам. В соответствии с *Органическим законом о предприятии Петролиос Мексиканос (Organic Act of Petróleos Mexicanos)*¹⁰ (ст. 3) оно наделено автономными управленческими функциями, т.е. предприятие уполномочено независимо принимать решения в рамках своей компетенции, а также самостоятельно распоряжаться своим бюджетом.

Основные функции предприятия заключаются в разведке и добыче нефти. В тех сферах деятельности, в которых действует частный сектор экономики,

Петролиос Мексиканос обладает лишь субсидиарной компетенцией. Стоит отметить, что данный закон, установив монополию государства на ископаемые ресурсы, закрепляет за Петролиос Мексиканос функцию по планированию и руководству нефтяным сектором, что подтверждает его публично-правовой статус и свидетельствует о наличии у него государственных управленческих функций в секторе нефтяной энергетики.

Компания Петролиос Мексиканос имеет пять филиалов, каждый из которых занимается определенным видом деятельности в области нефтяной энергетики: компания по разведке и добыче; компания по переработке нефти; две нефтехимические компании; компания по международной торговле углеводородами. В соответствии со ст. 4 закона 1958 г. ПЕМЕКС были учреждены еще две компании, деятельность которых, направлена исключительно на разведку ископаемых ресурсов и рафинирование нефти – *PEMEX Exporation y Producion*, а также *PEMEX Refinacion*.

Ст. 5 Закона о Петролиос Мексиканос предусматривает, что министр энергетики обязан выделять земли для проведения геологоразведки, бурения и эксплуатации месторождений углеводородов исключительно компании ПЕМЕКС, что окончательно закрепило монополию данного предприятия на указанные виды деятельности.

Переработка нефти, как и иные виды деятельности в сфере нефтяной энергетики, была национализирована в 1938 г.¹¹ Как следствие, переработка нефти остается исключительно в ведении государства. На настоящий момент в Законе от 1958 г. указывается лишь на возможности компании ПЕМЕКС заниматься данным видом деятельности и, как следствие, предпринимать все усилия для ее реализации. Именно в этой связи была создана компания *PEMEX Refinacion*, которая, в свою очередь, владеет шестью предприятиями по переработке нефти. Однако возможности ее по переработке (1,5 млн. баррелей в день) не являются достаточными для нужд Мексики, что обусловило необходимость привлечения частных капиталов нефтеперерабатывающий сектор.

Продажа нефтепродуктов конечному потребителю регулируется ст. 14bis Закона о нефти от 1958 г., которая опосредованно подтверждает возможность привлечения частного капитала в рассматриваемый сектор экономики. На основании данной нормы ПЕМЕКС

⁴ Diario Oficial de la Federación, 11 May 1995

⁵ Diario Oficial de la Federación, 13 Nov. 1996

⁶ Diario Oficial de la Federación, 26 Jun. 2006

⁷ Diario Oficial de la Federación, 28 Nov. 2008

⁸ Diario Oficial de la Federación, 22 Sep. 200

⁹ см. подробнее по данному вопросу, например: *F.J. Tower, Doing Business with PEMEX: An Informational Guide for the U.S. Business Community Interested in Selling to Petroleos Mexicanos*, U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, 1980

¹⁰ Organic Act of Petróleos Mexicanos, www.ri.pemex.com/index.cfm?action

¹¹ Это произошло с одновременным созданием компании ПЕМЕКС, что было осуществлено посредством декрета президента от 7 июня 1938 г. см. ст. 1 органического закона о компании ПЕМЕКС (Organic Act of Petróleos Mexicanos)

Государственные институты и правовые системы

вправе предоставлять предприятиям франшизу на осуществление розничной продажи нефтепродуктов, при этом предприятия обязуются реализовывать нефтепродукты без каких-либо ограничений.

В отличие от других североамериканских государств, цена на нефтепродукты в Мексике устанавливается государством, а именно Комитетом по ценам на нефть, газ и нефтехимические продукты (*Committee of Prices of Oil, Natural Gas and Petrochemicals*), в состав которого входят представители Министерства финансов, Министерства энергетики, Министерства экономики, ПЕМЕКСА, Министерства госслужбы и Комиссии по регулированию в сфере энергетики (*Regulatory Commission of Energy*)¹².

В целях стимулирования энергосбережения и сокращения потребления энергии, Комитет неоднократно повышал цены на нефтепродукты. Так, Законом о специальном налоге на товары и услуги (*Ley del impuesto especial sobre producción y servicios*)¹³ был введен специальный налог, уплачиваемый конечными потребителями (*Special Tax on Production and Services*).

Таким образом, на современном этапе развития нефтяного сектора энергетики частные предприятия осуществляют отдельные виды деятельности посредством заключения соответствующих договоров с государственной компанией ПЕМЕКС.

В соответствии со ст. 47 Органического закона о компании Петролиос Мексиканос (гражданами Мексики могут быть приобретены «гражданские облигации» (*citizen bonds*), которые представляют собой особый вид акций и являются кредитными обязательствами по отношению к компании¹⁴. Однако такие облигации не позволяют гражданам непосредственно участвовать в корпоративной политике предприятия.

Стоит отметить, что государственная монополия в сфере нефтяной энергетики приводит не только к неэффективности в развитии данного сектора энергетики, но также является источником особых финансовых обязательств государственного предприятия ПЕМЕКС. Если в Мексике, как и в любом другом государстве, действует подходящая система налогообложения предприятий от продажи нефтепродуктов (Федеральный закон Мексики о

доходах (*Federation's Revenue Act*)¹⁵, то в отношении ПЕМЕКС действуют также дополнительные финансовые обязательства. Так, в соответствии с Федеральным законом о внесении изменений, дополнений и отмене некоторых распорядительных документов в налоговой сфере (*Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal*)¹⁶ ПЕМЕКС обязано уплачивать следующие налоги и сборы:

- классический налог на углеводороды;
- налог в стабилизационный фонд;
- специальный налог на экспорт;
- сборы, направленные на развитие научных исследований и технического прогресса;
- сборы, направленные на обеспечение контроля за деятельностью в сфере энергетики;
- сборы на добычу углеводородов;
- сборы, направленные на обеспечение контроля за разведкой и добычей, и т.п.

Мексика является основным производителем газа в Латинской Америке и располагает огромными запасами газа. Так, в 1998 г. в этой стране было добыто 32 млрд. кубометров газа¹⁷.

Доля потребления данного источника энергии в общем количестве энергопотребления Мексики составляет 20 %, тогда как на нефтепродукты приходится 60% общего энергопотребления. Более того, за последние двадцать лет внутреннее потребление газа выросло в Мексике в 60 раз и достигло рекордных 60 млрд. кубометров в 2011 г.¹⁸

Необходимо отметить, что в газовой энергетике, равно как и в нефтяном секторе мексиканской экономики, преобладает участие государственного капитала¹⁹.

Принципы ст. 27 Конституции Мексики, в соответствии с которой все недра принадлежат государству, применяется также в отношении газа. Это положение Конституции было раскрыто также в ст. 1 Закона о нефти 1958 г.: «Нации принадлежит неотчуждаемое право собственности на все углеводороды, находящиеся в недрах Мексики». Более того, ст. 2 данного документа подтверждает, что право нации на разведку

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 16 Nov. 2011.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 31 dec. 1981.

¹⁷ P. Beato y Carmen Fuente, *Liberalization of gas sector in Latin America: The experience of three countries*, Wash. DC, Inter-American Development Bank, 2000.

¹⁸ www.indexmundi.com/es/mexico/gas_natural_consumo.html

¹⁹ См. Подробнее, например: J. Rosellón, J. Halpern, *Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Industry: Liberalization in the Context of a Dominant Upstream Incumbent*, World Bank Publications, 2001

¹² International Business Publications (USA), *Mexico Oil and Gas Exploration Laws and Regulation Handbook: Strategic Information and Selected Regulations*, Int'l Business Publications, 2008

¹³ Diario Oficial de la Federación, 30 dec. 1980.

¹⁴ Organic Act of Petróleos Mexicanos, www.ri.pemex.com/index.cfm?action

и добычу касается всех углеводородов, то есть как газа, так и нефти. Наконец, ст. 3 Закона закрепляет, что углеводородная отрасль включает в себя разведку, добычу и продажу газа, а также его поставку и хранение.

Как следствие, частные компании не вправе осуществлять разведку и добычу углеводородов. При этом Закон о нефти 1958 г., в редакции 1995 г.²⁰ предусматривает возможность участия частного капитала в деятельности по перевозке, хранению и реализации углеводородов.

Государственная компания ПЕМЕКС, помимо полномочий в секторе нефтяной энергетики, обладает монополией на разведку, добычу и оптовую продажу газа.

В целях управления сектором газовой энергетики в рамках ПЕМЕКСа в соответствии с внесенными в 1992 г. изменениями в Органический закон о компании Петролиос Мексиканос были образованы две компании: «ПЕМЕКС Газ» (*Pemex Gas*) и компания «Базовая нефтехимия» (*Basic Petrochemicals*)²¹. В соответствии с указанными положениями закона компании осуществляют разведку, добычу и транспортировку газа, необходимую для переработки добытого продукта. Иные виды деятельности в газовом секторе могут осуществляться частными компаниями.

В 1995 г. Федеральным конгрессом была проведена реформа газового сектора²², в результате которой в Закон о нефти 1958 г. были внесены существенные изменения, а также был принят Регламент о газовом секторе энергетики (*Reglamento de Gas Natural*)²³. Это позволило частным инвесторам участвовать в строительстве и эксплуатации объектов по транспортировке газа (газопроводов), его хранения и дистрибуции.

Ранее данные виды деятельности в сфере газовой энергетики относились к монополии государства, однако необходимость модернизации посредством привлечения частных инвестиций потребовала от правительства Мексики частичного отхода из него. При этом государство сохранило право по регулированию этого сектора энергетики, а также право собственности на сам источник энергии.

Потеря государственной монополии ПЕМЕКСа на осуществление отдельных видов деятельности в сфере газовой энергетики (в первую очередь, в газотранспортном секторе) является непосредственным

следствием проведенной в 1995 г. реформы. В данном случае целесообразно привести пример распределения компетенции по итогам реформы между ПЕМЕКСом и частными предприятиями в осуществлении различных видов деятельности. Так, если оптовая поставка газа вне населенных пунктов продолжает осуществляться компанией ПЕМЕКС, то частные компании реализуют розничную поставку. ПЕМЕКС, на основании вмененной ему функции государственного (публично-правового) субъекта, обязан осуществлять бесперебойную поставку этого энергоносителя розничным поставщикам.

Строительство газотранспортных сетей в черте населенных пунктов также осуществляется теперь частными инвесторами. Однако следует указать, что с 1996 по 1998 гг. частным компаниям было разрешено построить лишь 500 км газопроводов, тогда как ПЕМЕКСом за тот же период было построено более 1600 км. Это свидетельствует о приоритетном положении компании ПЕМЕКС и о незначительной доле частного сектора на газовом рынке Мексики.

Основным механизмом регулирования отдельных видов деятельности на газовом рынке стало лицензирование деятельности частных инвесторов, которые осуществляют такую деятельность только на основании полученной лицензии²⁴.

Созданная в Мексике Комиссия по регулированию в сфере энергетики (*Regulatory Commission of Energy*)²⁵ наделена компетенцией по выдаче лицензий и разрешений на осуществление газотранспортной деятельности физическим и юридическим лицам (частным инвесторам) на тридцатилетний период, который может быть продлен еще на пятнадцать лет.

В компетенцию Комиссии по регулированию в сфере энергетики также входит определение ценообразования за предоставление услуг по поставке газа конечному потребителю частными газотранспортными предприятиями. Вместе с тем определение цен на поставку газа не является дискреционным полномочием Комиссии, поскольку частные компании вправе предлагать Комиссии тот или иной тариф. Более того, Комиссия устанавливает не определенный тариф, а его минимальные и максимальные пределы, предоставляя

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 11 May 1995

²¹ <http://www.gas.pemex.com/porta/publico/>

²² Diario Oficial de la Federación, 11 May 1995

²³ Diario Oficial de la Federación, 8 de Noviembre de 1995

²⁴ См., например: *U.S. International Trade Commission, Natural Gas Services: Recent Reforms in Selected Markets*, Inv. 332-426, DIANE Publishing, 2001

²⁵ см. подробнее, например: *Public Private Infrastructure Advisory Facility, Private Solutions for Infrastructure in Mexico: Country Framework Report for Private Participation in Infrastructure*, World Bank Publications, 2003

Государственные институты и правовые системы

тем самым частным компаниям возможность самостоятельного его закрепления.

Комиссия уполномочена пересмотреть тарифы один раз в пять лет, при этом она должна руководствоваться не только мнением частных компаний, но и различной методикой в определении ценообразования, учитывая при этом оптовые цены на газ, а также тарифы частных

компаний – поставщиков конечной продукции и пожелания продавцов конечной продукции.

Следует отметить, что частные компании вправе перепродавать права на газотранспортные услуги частным компаниям, но, однако, на современном этапе такая практика не привела к образованию вторичного рынка таких лицензий и разрешений.²⁶

Библиография:

1. F.J. Tower, *Doing Business with PEMEX: An Informational Guide for the U.S. Business Community Interested in Selling to Petroleos Mexicanos*, U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, 1980
2. International Business Publications (USA), *Mexico Oil and Gas Exploration Laws and Regulation Handbook: Strategic Information and Selected Regulations*, Int'l Business Publications, 2008.
3. J. Rosellón, J. Halpern, *Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Industry: Liberalization in the Context of a Dominant Upstream Incumbent*, World Bank Publications, 2001
4. J. Selivanova, *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy Charter*, Kluwer Law International, 2011.
5. LLC Books, *Mexican Law: Political Constitution of the United Mexican States, Abortion in Mexico, Amparo, Capital Punishment in Mexico*, General Books, 2010-76 p.
6. P. Beato y Carmen Fuente, *Liberalization of gas sector in Latin America: The experience of three countries*, Wash. DC, Inter-American Development Bank, 2000.
7. Public Private Infrastructure Advisory Facility, *Private Solutions for Infrastructure in Mexico: Country Framework Report for Private Participation in Infrastructure*, World Bank Publications, 2003
8. U.S. International Trade Commission, *Natural Gas Services: Recent Reforms in Selected Markets*, Inv. 332-426, DIANE Publishing, 2001
9. Курбанов Р.А. Правовое регулирование в сфере возобновляемых источников энергии и защиты окружающей среды (Мексика) // Юридические исследования. – 2014. – 5. – С. 92 – 106. DOI: 10.7256/2409-7136.2014.5.11634. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_11634.html
10. Р. А. Курбанов, Т. М. Шамба Европейский энергетический рынок и защита окружающей среды // Право и политика. – 2012. – 6. – С. 1140 – 1052.
11. Курбанов Р.А. Правовое регулирование в сфере разведки, добычи и транспортировки нефти и газа (США) // Политика и Общество. – 2014. – 3. – С. 258 – 267. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.3.11629.
12. Р. А. Курбанов, С. Н. Бабуринов Правовое регулирование атомной энергетики в ЕС // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2012. – 3. – С. 98 – 115.

References (transliterated):

1. F.J. Tower, *Doing Business with PEMEX: An Informational Guide for the U.S. Business Community Interested in Selling to Petroleos Mexicanos*, U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, 1980
2. J. Rosellón, J. Halpern, *Regulatory Reform in Mexico's Natural Gas Industry: Liberalization in the Context of a Dominant Upstream Incumbent*, World Bank Publications, 2001
3. J. Selivanova, *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy Charter*, Kluwer Law International, 2011.
4. P. Beato y Carmen Fuente, *Liberalization of gas sector in Latin America: The experience of three countries*, Wash. DC, Inter-American Development Bank, 2000.
5. Kurbanov R.A. *Pravovoe regulirovanie v sfere vozobnovlyaemykh istochnikov energii i zashchity okruzhayushchei sredy (Meksika) // Yuridicheskie issledovaniya*. – 2014. – 5. – С. 92 – 106. DOI: 10.7256/2409-7136.2014.5.11634. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_11634.html
6. R. A. Kurbanov, T. M. Shamba *Evropeiskii energeticheskii rynok i zashchita okruzhayushchei sredy // Pravo i politika*. – 2012. – 6. – С. 1140 – 1052.
7. Kurbanov R.A. *Pravovoe regulirovanie v sfere razvedki, dobychi i transportirovki nefi i gaza (SShA) // Politika i Obshchestvo*. – 2014. – 3. – С. 258 – 267. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.3.11629.
8. R. A. Kurbanov, S. N. Baburin *Pravovoe regulirovanie atomnoi energetiki v ES // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations*. – 2012. – 3. – С. 98 – 115.

²⁶ <http://www.cre.gob.mx>