УДК 330.15(985)

В.С.СЕЛИН, Н.И.ЗЕРЩИКОВА
Институт экономических проблем им.Г.П.Лузина КНЦ РАН, Апатиты

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ ПРИ ОСВОЕНИИ АРКТИЧЕСКОГО ШЕЛЬФА

Рассматриваются проблемы, связанные с постепенным созданием новой стратегической провинции по добыче углеводородного сырья (арктического шельфа РФ) и роли в этом процессе соглашений о разделе продукции (СРП). Показаны преимущества и недостатки СРП, в том числе в части организационного механизма и налоговых режимов. В отдельный блок выделены вопросы участия соответствующих регионов (субъектов РФ) в заключении и сопровождении реализации соглашений о разделе продукции, приведены меры, направленные на повышение «прозрачности» и конкретизацию такого участия.

The article considers problems connected to gradual creation of a new strategic province on mining of hydrocarbon resources (arctic shelf of the RF) and role of agreements on division of products in this process. Advantages and shortcomings of the agreements are shown including those regarding organization mechanisms and tax regimes. Issues of participation of the corresponding regions in conclusion and support to realization of agreements on division of products are given in a separate section, measures directed to increasing «transparency» and concretization of such participation are given.

В настоящее время в основных добывающих провинциях страны уже почти выработаны наиболее крупные высокоперспективные месторождения, наблюдается естественное сокращение приростов запасов и планируется соответствующее снижение уровней добычи. В этих условиях для отечественной экономики, в значительной мере опирающейся на добычу углеводородов (УВ), особое значение приобретают вопросы освоения ресурсов новых высокоперспективных регионов. Одним из таких регионов является Арктика, в том числе шельфы северных морей. В соответствии с энергетической стратегией России здесь к 2020 г. будет добываться не менее 15 % нефти и газа страны. Однако в силу особых условий разработки и повышенных издержек крупномасштабное освоение таких месторождений требует применения особых режимов.

Привлечение крупномасштабных инвестиций, как отечественных, так и иностранных, в разработку арктических углеводородов является одной из важнейших задач государства. Для привлечения инвестиций государству, как и инвестору, требуется правовая основа, обеспечивающая благоприятный и стабильный режим деятельности сторон.

Опыт взаимодействия государства и добывающих компаний, пользующихся недрами, реализуется в разнообразных формах: лицензии, концессии, соглашения о разделе продукции, договора риска, сервисные соглашения. С учетом мировой практики наиболее распространенными формами взаимоотношений государства и частного бизнеса в области освоения природных ресурсов являются лицензии как форма административного права.

Закон «О недрах» (1992) в его редакции 1995 г. содержит положения о соглашении о долевом распределении минерального сырья и о договоре о разделе продукции. В законах «О континентальном шельфе РФ» и «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» также закрепляются общие положения о распространении их действия на отношения, связанные с заключением со-

глашений о разделе продукции (СРП). Президентом РФ подписан ряд указов по подготовке и реализации проектов соглашений. В целях установления инвестиционной привлекательности российской экономики было разработано и принято законодательство о СРП. Законотворческая деятельность на региональном уровне подтолкнула заинтересованные стороны к заключению действующих и сегодня СРП по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Строение российских соглашений базируется на обобщении мирового опыта, однако, является во многом оригинальным и направленным на учет специфики российского недропользования и законодательства. На фоне существующего многообразия форм предоставления недр в пользование соглашения о разделе продукции во многом сходны с ними, но и имеют ряд отличий.

Лицензионное соглашение не является договором, имеет жесткую административную природу (основание досрочного прекращения права пользования недрами по инициативе государства в соответствии со ст.20 закона «О недрах»). Предметом лицензионного соглашения является предоставление недр в пользование на основе специального государственного разрешения (лицензии) с установлением условий пользования недрами.

Предметом концессионного соглашения в недропользовании является предоставление государством инвестору на возмездной срочной договорной основе исключительных прав на осуществление деятельности, предусмотренной в договоре, в частности на поиск, разведку и разработку ископаемых ресурсов. Институт концессий в недропользовании имеет широкую мировую практику.

Предмет СРП – предоставление государством на возмездной основе исключительных прав на проведение работ по поискам, разведке и добыче минерального сырья на участке недр и проведение инвестором указанных работ за свой счет и на свой риск. Сторонами сравниваемых институтов пользования недрами являются государство или уполномоченный им орган, с одной стороны, и предприниматель (инвестор по концессионному соглашению и СРП), с другой. Следовательно, по единым основаниям сравнения данные институты имеют общие черты.

К важнейшим отличиям СРП от концессий в недропользовании относится характер отношений собственности. Концессия предполагает передачу в собственность концессионера всей произведенной им продукции, из которой последний уплачивает государству установленные налоги и иные платежи. По СРП вся продукция является государственной собственностью, инвестор получает право собственности на часть произведенной продукции с момента ее раздела. Договорная составляющая наиболее полно проявлена именно в СРП, делая их более гибкими с обеих сторон в части предоставления в пользование участков недр, содержащих полезные ископаемые, а также установления налоговых правил.

Несовершенство российского законодательства о договорных формах недропользования остается одной из основных причин недостаточного количества инвестиций. Несовершенство законодательства о заключении соглашений порождает настороженное отношение иностранных инвесторов к возможному их участию в соглашениях. Инвесторам мешает излишняя забюрократизированность процедур заключения соглашения вместе с волокитой, связанной с отсутствием четкого регулирования механизмов подготовки и заключения СРП. Действующее законодательство содержит ряд противоречий, касающихся, в частности, заключения СРП. В недостаточной степени урегулированы вопросы заключения СРП на региональном уровне, вопросы участия в соглашениях уполномоченной государственной компании.

Процедура подготовки и заключения СРП начинается с выявления инвестора, с которым государство собирается подписать соглашение. В соответствии со ст.2 закона «О соглашениях о разделе продукции», ныне действует так называемая система двух аукционов. Первый призван продемонстрировать отсутствие возможности геологиче-

ского изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на иных предусмотренных законодательством условиях пользования недрами, отличных от условий СРП. После того как аукцион признан несостоявшимся ввиду отсутствия участников, участок недр может быть включен в соответствующий перечень и в порядке, установленном ст.6 закона, соглашение может быть заключено с победителем аукциона (второй аукцион).

В 2003 г. при подготовке и принятии главы Налогового кодекса о СРП произошла кардинальная ревизия основных принципов режима СРП в России. Правительство, настаивая на том, что режим СРП целесообразен для наиболее сложных месторождений, одновременно ужесточило его. Во-первых, существенно возросло число налогов, уплачиваемых одновременно с разделом продукции. Во-вторых, ранее принятые решения о подготовке соглашений по большинству месторождений отменены. Среди небольшого числа месторождений, для которых сохранено право применения СРП, остались и два объекта на шельфе Баренцева моря: Приразломное нефтяное и Штокмановское газоконденсатное месторождения, с которыми жители и органы власти Мурманской области уже много лет связывают надежды на интенсификацию развития региона.

Российские недропользователи называют сегодня налоговый фактор ответом на извечный вопрос – быть или не быть арктическому шельфу. Действующая налоговая система дает на него, к сожалению, скорее отрицательный ответ. Эффективность проекта может не обеспечить необходимой и соответствующей рискам нормы на капитал. Налоговые рамки сегодня таковы, что идея масштабного освоения шельфа еще долго может оставаться на декларативном уровне, до тех пор, пока нефтегазовым компаниям не будут предоставлены реальные и фиксированные налоговые льготы. Для обеспечения финансирования морских проектов необходимо уже на стадии проекта обоснование окупаемости и экономической эффективности инвестиций. Показатель внутренней нормы доходности, учитывающий соотношение затрат и доходов во времени, должен быть не менее 15-17 %.*

Арктический и дальневосточный шельфы России, на долю которых приходится около 97 % морских ресурсов УВ, удалены от потенциальных потребителей, находятся в экстремальных природно-климатических и горно-геологических условиях, их освоение связано с высокими технологическими рисками и требует применения высокозатратных технологий, дорогостоящих технических средств и значительных затрат на создание производственной и социальной инфраструктуры. Вследствие этого особую роль и значение приобретают экономические проблемы, необходимость обеспечения эффективного вложения инвестиций в развитие морских работ.

Прединвестиционные исследования по Штокмановскому месторождению и близкорасположенным структурам в Баренцевом море показывают, что при ориентации на условия СРП и перспективный уровень цен на газ, рассчитанный с учетом поставок большей части газа в виде сжиженного природного газа (СПГ) на экспорт, ожидаемый уровень внутренней нормы доходности инвестиций по данному объекту составляет немногим более 16 %. В целом такой уровень эффективности считается приемлемым для инвесторов. Однако в действующей налоговой системе проект даже по такому гиганту, как Штокмановское месторождение, не эффективен для реализации. Всему виной таможенная пошлина на СПГ. Применение режима СРП для промысла и завода сжижения природного газа позволит поднять эффективность освоения месторождения с 12-13 до 16-18 %. Условием эффективной разработки месторождений-сателлитов Штокмана служат возможность использования его транспортной инфраструктуры и налоговые условия СРП. То же самое касается и месторождений Печорского моря. Комплексный подход к экономической оценке группы близкорасположенных перспективных структур Печорского моря позволяет достаточно высоко оценить ожидаемые эконо-

* Шельф = СРП + адекватная IRR // Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 6. С.84-86.

мические результаты освоения их ресурсов на условиях СРП.

В настоящее время освоение этих объектов не может быть эффективным, утверждают эксперты ЗАО «Севморнефтегаз» и ЗАО «Синтезнефтегаз», опираясь на проведенный анализ. Результаты расчетов по ряду проектов на арктическом шельфе показали, что эффективность их освоения в условиях действующей налоговой системы не поднимается выше 11 %. Поднять эффективность может оптимизация состава объектов обустройства и налоговые льготы.

Налоговая система РФ пока не предусматривает получения каких-либо льгот по конкретному объекту. Однако в большинстве стран, разрабатывающих месторождения на шельфе, принято специальное положение в законодательстве по налогообложению при освоении таких месторождений; российский бизнес также рассчитывает на соответствующие налоговые льготы. Они могут заключаться, например, в предоставлении понижающего коэффициента к налогу на добычу полезных ископаемых и таможенной пошлине, в предоставлении налоговых каникул на пять лет (до периода окупаемости) по налогу на добычу полезных ископаемых и по таможенной пошлине, ускоренной (хотя бы в 2-3 раза) амортизации основных фондов.

Недропользователями были предложены и некоторые версии введения налоговых льгот. По данным ЗАО «Синтезнефтегаз», изменение только ставки и динамики взимания НДПИ не улучшит значительно показатели эффективности, так как из-за перетока денежных средств в балансовую прибыль и при увеличении налоговой базы взимается больше налога на прибыль. Кроме снижения ставки НДПИ в 2 раза, предлагается разрешить сокращение сроков амортизации оборудования и сооружений морского промысла, например, до 10 лет. Это позволит сократить срок возврата инвестиций и снизить налоговую нагрузку по налогу на прибыль в первые годы проекта. Возможно также предоставление налоговых каникул по НДПИ: о действенности этой меры неоднократно говорил министр Ю.Трутнев. Так, пятилетние каникулы дают морскому проекту преимущества по внутренней норме доходности (ВНД) в среднем на 1 %. Тот же эффект достигается за счет отсрочки начислений таможенной пошлины. Положительный результат даст и введение понижающего коэффициента 0,5 по таможенной пошлине. Возмещение НДС по капитальным вложениям по мере их осуществления приведет к увеличению темпов инвестиций и повышению их эффективности, что высвободит оборотные средства инвесторов.

Более радикальные предложения связаны с идеей введения для форсирования освоения шельфа особого налогового режима или упрощения использования СРП. Специалисты считают, что высокие цены на нефть и газ рано или поздно снизятся, а освоение крупных месторождений на шельфе имеет длительную перспективу, что увеличивает риски. Да и сегодня высокие цены на энергоносители влекут за собой рост стоимости металла, оборудования, услуг и проектов в целом.

Сопротивление отдельных правительственных чиновников более широкому внедрению таких налоговых механизмов может быть отчасти объяснено прямым лоббированием интересов определенных компаний. Но главная причина, наверное, в другом. Режим СРП устанавливает планку для чиновника в ведении дел (прозрачность, благоприятный инвестиционный режим). Можно к этой планке подтянуться, а можно ее просто отменить и жить спокойно. Кадров, соответствующих комплексу повышенных требований к чиновнику (квалификация, определенная предприимчивость в интересах государства в сочетании с личной порядочностью и готовностью работать в режиме диалога с обществом) у нас пока не так много. В связи с этим гарантии соблюдения интересов граждан, в том числе, жителей соответствующего региона могут быть обеспечены двумя условиями*:

* *Лебедев И.* Интересы Мурманской области при освоении углеводородных месторождений на шельфе Баренцева моря на основе соглашений о разделе продукции // Нефть Газ Мурманск. Мурманск, 2005. С.62-75.

• отработкой четкой системы государственного управления реализацией проектов и контроля при участии представителей региона;

• обеспечением максимально возможной публичности процесса, доступности информации для гражданского общества.

На сегодняшний день только в законе о СРП остаются некоторые механизмы, позволяющие региону отстаивать свои позиции в ходе подготовки и контроля за исполнением соглашений. В частности, в соответствии с этим законом в состав правительственной комиссии входят представители федеральных органов исполнительной власти и представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В случае необходимости к работе указанной комиссии привлекаются производственные и научные организации, а также эксперты и консультанты. В случае, если предоставляемый в пользование участок недр расположен на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, подписание соглашения со стороны государства осуществляется Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого будут проводиться предусмотренные соглашением работы в части, касающейся вопросов, которые относятся к ведению этого субъекта.

Распределение произведенной продукции, полученной государством в результате раздела продукции между РФ и субъектом РФ, на территории которого проводятся работы по соглашению при пользовании недрами континентального шельфа, осуществляется на основе договоров, заключаемых соответствующими органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъекта РФ. В этих договорах должно быть предусмотрено следующее:

• пропорции распределения государственной доли произведенной продукции, размер учитываемых при разделе продукции между государством и инвестором налогов, подлежащих уплате в федеральный бюджет, бюджет соответствующего субъекта РФ и местные бюджеты с учетом уровня социально-экономического развития территории, на которой производятся работы по соглашению;

• степень экологических рисков;

• условия и порядок поступления указанной продукции или ее стоимостного эквивалента в федеральную собственность и собственность соответствующего субъекта РФ;

• порядок дальнейшего использования этого имущества, созданного в ходе реализации проекта, в случае передачи его в собственность государства.

Государственный контроль за исполнением соглашения осуществляют федеральные органы государственной власти в соответствии с их компетенцией совместно с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ через своих уполномоченных представителей.

Несмотря на то, что одной из главных целей разрабатываемых соглашений по Приразломному и Штокмановскому месторождениям объявляется развитие Архангельской и Мурманской областей и Ненецкого автономного округа, представители регионов практически отстранены от процесса подготовки соглашений. В чем состоит предусмотренное законом согласование соглашения с регионом до сих пор остается неясным. Позволительно сделать вывод, что реальная роль органов исполнительной власти региона в отношении защиты региональных интересов сводится к написанию различных обращений в правительственную комиссию, министерства и к ожиданию ответов.

В связи с этим специалистами органов государственной власти и научных учреждений Мурманской области предложены и обоснованы следующие изменения в федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»:

1) установить перечень регионов, которые должны участвовать в согласовании проектов соглашений в случае, если участок недр расположен на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны, что позволит ограничить

число таких субъектов РФ только теми, на территории которых реально проводятся масштабные, связанные с проектами работы;

2) сформулировать более конкретно требования о включении представителя субъекта РФ в комиссию по подготовке проекта СРП;

3) обеспечить доступность проектов соглашений для общественного обсуждения до их утверждения федеральным законом, за исключением информации, являющейся конфиденциальной в соответствии с законом;

4) обеспечить участие субъекта РФ в координации деятельности по выполнению работ по соглашению путем гарантированного включения в состав управляющего комитета представителя органов региональной исполнительной власти;

5) уточнить права субъекта РФ, на территории которого будут проводиться предусмотренные соглашением работы, участвовать в мероприятиях по государственному контролю за исполнением соглашения.

Эти положения не затрагивают вопросов формирования доходов и расходов федерального бюджета и не предусматривают вмешательства региональных органов власти в федеральную компетенцию. Относительно сложная и в то же время достаточно прозрачная процедура утверждения соглашений о разделе продукции, предусматривающая не только принятие отдельного федерального закона, но и наличие заключений законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов власти субъектов РФ (число которых будет весьма ограничено в случае принятия предлагаемой поправки), в данном случае представляется вполне оправданной в связи с большим не только социально-экономическим, но и геополитическим значением проектов освоения шельфа.