

Осьмаков В.

аспирант кафедры Государственного университета управления

ВЫХОДЯ НА ШЕЛЬФ

*перспективы применения режима соглашения
о разделе продукции при освоении
российского континентального шельфа*

Очевидно, что при возрастающих мировых тенденциях потребления углеводородов, России необходимо обеспечить надежный и стабильный рост добычи углеводородного сырья. Решить эту задачу отечественная нефтегазовая отрасль сможет, только осуществив успешный «выход» на разработку шельфовых месторождений. Нынешняя геологическая оценка – ресурсов шельфа подтверждает его огромный потенциал. Нужны инвестиции.

Ключевым механизмом для привлечения инвестиционных ресурсов, требуемых для разведки и освоения запасов континентального шельфа, было и остается экономическое стимулирование инвесторов в совокупности с прозрачностью и стабильностью налогового режима. В то же время у этого механизма «шестеренки» могут работать совершенно по-разному.

Основными факторами, определяющими конкурентоспособность шельфа, являются такие объективные факторы, как:

- его геологические и маркетинговые перспективы;
 - уровень затрат.
- И факторы, поддающиеся «настройке» со стороны государства:
- свойства фискального режима;
 - особенности организационно-правового регулирования в стране.

В России при освоении шельфа, скорее всего, будет реализован, своего рода, «децентрализованный» подход, который включает в себя следующие специфические черты:

- отсутствие специализированной госкомпании по освоению шельфа;
 - создание трехступенчатой системы организации разработки месторождений (группа контролирующих федеральных органов власти – госкомпании – их контрагенты, в т.ч., иностранные). И, соответственно, определенной нормативно-правовой базы, стимулирующей разработку шельфа и позволяющей увязать все вышеперечисленные элементы без потери эффективности.
- Стандартная мировая практика освоения шельфов следующая: на начальном этапе, когда шельф мало изучен, отсутствует транспортная инфраструктура и техно-

КЛЮЧЕВЫМ МЕХАНИЗМОМ
ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕСУРСОВ
ОСТАЕТСЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
СТИМУЛИРОВАНИЕ
ИНВЕСТОРОВ
В СОВОКУПНОСТИ
С ПРОЗРАЧНОСТЬЮ
И СТАБИЛЬНОСТЬЮ
НАЛОГОВОГО РЕЖИМА

логии, подавляющее число государств создает специализированную национальную компанию. Эта компания принимает участие на всех этапах подготовки и реализации проектов. Впоследствии, по мере развития добычи, госкомпания постепенно теряют часть своих полномочий и приватизируются. Так как Россия будет осваивать шельф в условиях отсутствия «одного окна» (то есть, ответ на вопрос «кто осваивает шельф?») будет содержать достаточно высокий потенциал конфликтности как на межведомственном уровне, так и на корпоративном), то важнейшее значение обретает качество проработки организационно-технических и нормативно-правовых аспектов освоения шельфа. И здесь существует два подхода. *Первый* – это сохранение полномочий действующей административно-лицензионной системы при стимулировании работ на шельфе за

счет системы льгот и преференций. Стабильность и долгосрочность контрактов обеспечивается контролем госкомпаний над лицензиями.

Второй путь – это смещение акцента на рентноориентированные механизмы освоения шельфа, то есть, соглашения о разделе продукции. – Насколько можно судить по открытым источникам, пока ситуация развивается по первому варианту. Ожидается, что на работу на арктическом и дальневосточном шельфе может быть распространен тот же преференциальный режим, что и в Восточной Сибири. Речь идет о налоговых каникулах по НДС¹: нулевая налоговая ставка по этому налогу для месторождений Восточной Сибири начала действовать с 1 января 2007 года.

По оценкам экспертов Министерства природных ресурсов², в рамках действующей налоговой системы в дополнение к указанным выше решениям можно предложить дифференциацию НДС по этапам разработки (налоговые каникулы на начальном этапе и налоговые льготы для выработанных месторождений), виду добываемого сырья (нефть/газ), глубине шельфа и т.п. Кроме того, для повышения привлекательности шельфовых проектов, возможно, потребуется установление понижающих коэффициентов к ставкам экспортных пошлин, доработка механизма ускоренной амортизации. Однако весь этот комплекс предложений

¹ НДС – налог на добычу полезных ископаемых

² Нефть и капитал, 27.10.2005, Шельф, деньги и риски, http://www.oilcapital.ru/print/analytics/2005/10/271443_78660.shtml

неизбежно столкнется с проблемой качественного администрирования указанных налогов (подтверждением этому тезису является тот факт, что конкретные решения по налоговому стимулированию освоения шельфа планировалось принять еще в конце 2005 г.³, а попытки дифференцировать НДСПИ, которые предпринимались в рамках соответствующей рабочей группы при Росэнерго, закончились ничем). Также «региональный» подход при адаптации НДСПИ к потребностям шельфовых инвесторов не учитывает различия между месторождениями на шельфе, геологические и климатические условия разработки которых резко далеко не одинаковы.

Кроме того, при реализации тех принципов, которые в настоящий момент обозначены публично представителями государства, речь будет идти о фактически дискриминационном режиме на внутреннем нефтяном рынке России. Эксклюзивное право на разработку шельфовых месторождений при постоянно ухудшающейся сухопутной ресурсной базе, эксклюзивные льготы в средне- и долгосрочной перспективе дадут дополнительные преференции госкомпаниям, которые получат большую возможность для маневра и конкурентной борьбы (и при этом будут вести борьбу между собой на шельфе).

Суммарные транзакционные издержки от реализации такого сценария, длительность принятия решений из-за медлительности госаппарата и конфликтов интересов субъектов процесса освоения шельфа – все это может критически замедлить освоение шельфовых ресурсов.–

В какой-то степени решить проблему налогового администрирования и привлечения внешних ресурсов для реализации проектов на шельфе может реализация второго из вышеперечисленных сценариев. Однако в настоящий момент из-за несовершенства нормативно-правовой и институциональной базы использование соглашения о разделе продукции (СРП) в России заблокировано.

Для заключения СРП до начала его реализации необходимо пройти в целом 28 этапов подготовки и согласований. В итоге процедура заключения СРП растягивается на 2-4 года. Избыточные транзакционные издержки делают данный инструмент невыгодным для компаний.

Помимо организационно-административных сложностей, важной составляющей благоприятного инвестиционного режима является уровень так называемых дополнительных косвенных расходов. Это те платежи, которые не зафиксированы в рамках налоговой системы, но которые инвестор обязан уплачивать, чтобы соблюдать требования организационно-правового

для повышения
привлекательности
шельфовых проектов,
возможно, потребуется
установление
понижающих
коэффициентов к ставкам
экспортных пошлин

³ Там же.

режима и действующего законодательства.

Однако эти отрицательные черты не являются имманентно присущими СРП-режиму, раздел продукции стал неконкурентоспособным в 2003 г. (в ходе во многом политической мотивированной кампании по дискредитации этого инструмента). При этом именно СРП-проекты являются единственными в России примерами реализации шельфовых нефтегазовых проектов. Так, три проекта СРП (Сахалин-1, Сахалин-2 и Хартвигинское СРП) принесли доходов государству за прошедший год более 367 млн. долл., за 1-е полугодие текущего года – более 163 млн. долл., а всего с начала реализации проектов – 1 050 млн. долл.⁴.

Из других положительных черт СРП следует отметить тот факт, что это механизм, который позволяет государству изымать природную ренту в зависимости от горно-геологических характеристик конкретного месторождения, то есть, *во-первых*, решить проблему дифференциации налогообложения полезных ископаемых.

Во-вторых, стабильность режима СРП обеспечивает его инвестиционную привлекательность.

В-третьих, гражданско-правовой характер этого инструмента, возможность гибко оговаривать условия реализации проекта позволяют обеспечить привлечение российских подрядчиков при разработке шельфа, а, следовательно, передаче опыта и технологий российским компаниям.

⁴ Минпромэнерго, <http://www.minprom.gov.ru/press/release/showNewsIssue?url=activity/energy/news/328>

В-четвертых, СРП можно трактовать и использовать как механизм управления рисками изменения мировой конъюнктуры нефтяных цен, а этого не может обеспечить административно-льготная система в силу своей инерционности.–

Таким образом, режим СРП может сыграть важную роль при освоении шельфа, однако возможность практического использования этого инструментария все еще заблокирована медлительностью государственной машины и отсутствием политической воли для дальнейшего совершенствования этого механизма.

Литература

1. Стратегия изучения и освоения углеводородного потенциала континентального шельфа Российской Федерации, объемы добычи углеводородного сырья на суше даже с учетом освоения ресурсов Восточной Сибири после 2020 года (проект), размещена на сайте Министерства природных ресурсов РФ www.mnr.gov.ru
2. Официальный сайт Министерства промышленности и энергетики РФ, www.minprom.gov.ru
4. «Трубопроводный транспорт нефти», №4, 2006 г., А.В. Шаронов: «Россия – надежный энергетический партнер»
5. «Коммерсантъ», 30.08.07, «Вы всерьез считаете, что бывают независимые от государства компании?» // Юрий Трутнев об отношениях государства и недропользователей
6. «Коммерсантъ», 04.05.07, Шельф поделят госкомпания // «Газпром» и «Роснефть» получат налоговые льготы
7. Нефть и капитал, 27.10.2005, Шельф, деньги и риски