Освоение шельфа России: основные правовые проблемы и необходимые законодательные изменения

Разработка шельфовых месторождений имеет стратегическое значение для нефтегазовой отрасли России. Актуальность этого вопроса возрастает в связи с введенными санкциями ЕС и США. Поэтому все большее значение имеет вопрос о создании необходимой законодательной базы по освоению шельфовых месторождений.

**Руководитель группы «Шельфовые проекты»
ООО «Пепеляев Групп»
Павел Сергеевич Кондуков**

Зависимость нефтяников от импорта носит критический характер – доля импортного оборудования и технологий в целом достигает 80%, а по отдельным категориям – оборудование для шельфовых проектов или программное обеспечение – может превышать 90%. Несмотря на то, что в России более 200 предприятий – производителей нефтегазового оборудования, импортозамещение по большинству категорий станет возможным не ранее 2018–2020 гг.

В связи с этим необходимы альтернативные зарубежные поставщики и привлечение кредитных ресурсов из государств, которые не вводили санкции против России. Минпромторг подготовил перечень таких стран. Это Китай, Южная Корея, Сингапур, Индия, страны Латинской Америки.

Еще одна важная проблема – недостаток инвестиций в научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и фактический отказ от создания собственных базовых технологий добычи и переработки углеводородного сырья.

В качестве третьей серьезной проблемы можно отметить замедление темпов роста геологоразведочных работ. На фоне введенных санкций ситуация только усугубится, что в средне- и долгосрочной перспективе может негативно сказаться на объеме доказанных запасов и их добыче со всеми вытекающими негативными последствиями. В связи с этим необходимо предоставить право получать лицензии на разработку месторождений континентального шельфа также иным российским организациям, например, дочерним обществам госкомпаний, их совместных предприятий (СП) с иностранными компаниями, а также частным компаниям, отвечающим требованию о пятилетнем опыте деятельности на шельфе. Это предложение упростит и удешевит финансирование проекта и послужит дополнительной гарантией для иностранных инвесторов в случае создания СП.

Действующее законодательство требует, чтобы искусственные острова, установки и сооружения, вне зависимости от их типа, проектировались и строились с соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, что невозможно с точки зрения соблюдения законодательных требований, если объекты конструктивно соответствуют морским судам, а не объектам капитального строительства. Для решения этой проблемы требуется комплексный подход к корректировке законодательства.

В России должна быть разработана эффективная промышленная политика. Серьезным препятствием является недостаточная информированность российских предприятий о планах развития нефтегазовых компаний, степени износа технологического оборудования, импорта конкретных видов оборудования, а также отсутствие заказов на соответствующие объемы поставок.

Нужно разработать и принять государственную программу по созданию технологий, необходимых для освоения шельфа, начиная от геологоразведки и заканчивая эксплуатацией месторождений, а также разработать судостроительную программу. Все программы нужно разрабатывать совместно с заказчиками и российскими подрядчиками, что обеспечит определенные гарантии российским предприятиям по реализации произведенного оборудования.

Помимо сбалансированной промышленной политики необходимы также дополнительные меры государственной поддержки и устойчивая, стимулирующая налоговая политика.

Что касается мер господдержки, то некоторые из них могут быть реализованы в рамках существующих законодательных механизмов, предусмотренных соответствующими постановлениями Правительства РФ. Дополнительные меры поддержки могут быть направлены, например, на создание необходимой береговой инфраструктуры, отсутствие которой при освоении многих шельфовых месторождений делает их нерентабельными или сложно реализуемыми, особенно, если речь идет о шельфе арктических морей. Освоение шельфовых проектов в Арктике непосредственно связано с развитием арктических регионов. Поэтому возможно распространить на эти территории новые законодательные условия, предусмотренные для территорий опережающего развития, или принять специальный закон, закрепляющий соответствующие условия для Арктической зоны РФ.

С целью налогового стимулирования освоения шельфовых проектов важно также создать необходимую законодательную базу.

Закон от 30.09.2013 г. № 268-ФЗ ввел значительные налоговые и таможенные льготы для морских месторождений, которые зависят от степени сложности и распределены на 4 категории. Однако, месторождения юга и севера Охотского моря (шельфа Сахалина) распределены во вторую и третью категории. Многие эксперты отмечают сходство природно-климатических и геологических условий шельфа Сахалина, а также затрат на разработку с шельфом Карского моря и Магадана. В связи с этим требуется перенести месторождения, расположенные в южной части Охотского моря и в Японском море, из 2-й в 3-ю категорию сложности, это увеличит налоговые и таможенные льготы. То есть эти участки должны находиться в одном фискальном режиме, что обеспечит необходимую норму доходности для их рентабельной разработки.

Закон от 30.09.2013 г. № 268-ФЗ установил освобождение от налога

имущества, используемого на новом морском месторождении. Однако, эта льгота касается только имущества, расположенного либо в море, либо как в море, так и на суше. То есть льгота не охватывает береговую инфраструктуру и иное имущество, которое расположено только на суше. Поэтому необходимо распространить ее применение также на иное имущество, хотя и расположенное на суше, но используемое для цели освоения нового морского месторождения. Это предложение дополнительно снизит налоговую нагрузку, что немаловажно в текущей ситуации.

В этом направлении важно также установить вычет затрат на геологоразведку с повышающим коэффициентом из базы по налогу на прибыль или налог на добычу полезных ископаемых, снизить или обнулить таможенные платежи на ввоз оборудования для создания береговых сооружений. При этом нуждается в пересмотре в целом вся система налогообложения углеводородного сырья и переход от обложения объемов добываемых углеводородов на взимание налога с финансового результата.

Нужно разработать и принять государственную программу по созданию технологий, необходимых для освоения шельфа, начиная от геологоразведки и заканчивая эксплуатацией месторождений.

Необходимо разрешить целый ряд других законодательных проблем и пробелов, которые существенно тормозят развитие шельфовых проектов. Только при комплексном и эффективном подходе к решению обозначенных задач Россия может удержать свои позиции на мировом рынке энергоресурсов.

Эти и многие другие проблемы российского законодательства будут обсуждаться на Международной конференции «Арктика и шельфовые проекты: перспективы, инновации и развитие регионов» (Арктика – 2016), где я представлю более подробный доклад по законодательному обеспечению российских шельфовых проектов.