

Экономические и правовые аспекты освоения углеводородных месторождений шельфа России

Смирнова Н.В., доцент кафедры организации и управления, Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»

Череповицын А.Е., заведующий кафедрой организации и управления, Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»

Аннотация. В статье представлены внутренние и внешние факторы, оказывающие влияние на нефтегазовый комплекс России, описаны современные проблемы развития нефтегазового комплекса, выявлены специфические особенности, описаны прямые и косвенные эффекты освоения углеводородных месторождений шельфа, выполнен анализ законодательства, регулирующего правоотношения в сфере поисков, разведки и добычи углеводородов на шельфе Российской Федерации, представлены налоговые льготы, направленные на стимулирование разработки месторождений шельфа, выявлены проблемы налогообложения при освоении месторождений шельфа.

Ключевые слова: нефть, газ, месторождения шельфа, законодательство, налогообложение.

Economic and legal aspects of the Russian oil and gas offshore fields development

Smirnova N.V., associate professor of organization and management department, National Mineral Resources University (Mining university)

Cherepovitsyn A.E., head of organization and management department, National Mineral Resources University (Mining university)

Annotation. In the article the current problems of the oil and gas complex of Russia are described, the direct and indirect effects of offshore oil and gas fields development are presented, the analysis of the legislation regulating relations in the

sphere of prospecting, exploration and production of hydrocarbons on the shelf of the Russian Federation have done, the tax benefits for stimulation the development of offshore fields are presented, the problems of taxation are determined.

Keywords: oil, gas, offshore fields, legislation, taxation.

Нефтегазовая промышленность оказывает существенное влияние на доходы федерального и региональных бюджетов, инвестиционный климат, валютный курс и другие ключевые параметры экономического развития России.

На результаты деятельности нефтегазового комплекса России в значительной степени оказывают влияние внешние и внутренние факторы такие, как:

- спрос на энергоресурсы;
- мировые и внутренние рыночные цены на нефть и нефтепродукты;
- обменный курс рубля к иностранной валюте и темпы инфляции;
- налогообложение и тарифная политика государства.

При этом, среди современных глобальных тенденций развития рынка нефти и газа можно выделить следующие:

1. Ужесточение конкуренции на мировом энергетическом рынке за счет освоения альтернативных видов энергоресурсов.
2. Повышение уровня конкуренции на мировых рынках вследствие технологических прорывов в добыче нетрадиционных углеводородов.
3. Сокращение импорта нефти США.
4. Частичное снятие экономических санкций с Ирана и возобновление поставок нефти из Ливии.
5. Замедление роста экономик некоторых стран, в частности Китая.
6. Замедление роста мирового потребления нефти.

Все вышеперечисленные обстоятельства привели к возникновению в 2014 году дисбаланса спроса и предложения на мировом нефтяном рынке. Производство жидких углеводородов превысило их потребление, что привело к

почти двукратному падению цен на нефть во второй половине 2014 года, и дальнейшему падению цен на нефть в 2015 году.

К негативным факторам, влияющим на функционирования нефтегазового комплекса, относится также введение санкционных ограничений притока высокотехнологичного оборудования и ноу-хау из внешней среды для обеспечения разработки трудноизвлекаемых ресурсов, повышения эффективности и обеспечения современного уровня нефтегазовой отрасли.

В настоящее время в России наблюдается рост добычи нефти и газа, производства электроэнергии, объема и глубины переработки нефти. Вместе с тем в нефтегазовом комплексе наблюдается ряд серьезных проблем, обусловленных влияем как внутренних, так и внешних факторов:

1. Воспроизводство минерально-сырьевой базы нефти и газа.
2. Снижение эффективности ГРП в связи с сокращением поискового задела.
3. Истощение минерально-сырьевой базы нефти, исчерпание активных промышленных запасов, рост доли трудноизвлекаемых запасов.
4. Низкий уровень коэффициента извлечения нефти.
5. Увеличение капитальных и текущих затрат добычи углеводородов в связи с инфляцией рубля и снижением курса рубля по отношению к доллару, а также в связи с ухудшением качества запасов, отсутствием необходимой инфраструктуры для освоения новых месторождений.
6. Нерентабельность добычи многих месторождений в связи с катастрофическим падением цен на нефть.
7. Низкие инвестиции в нефтегазовую промышленность, научно-техническое отставание от мирового уровня.

Тем не менее, по мнению большинства аналитиков, несмотря на кризисную ситуацию в нефтегазовом комплексе, тенденции развития мировой нефтегазодобычи будут связаны с увеличением доли добычи нефти и газа из морских месторождений, так как по оценкам экспертов, огромные запасы углеводородов сосредоточены на шельфах различных морей. Также, необходимо

обратить внимание, что даже после снижения цен на нефть, интерес западных стран к арктическому шельфу не снизился.

По оценке специалистов, общий нефтегазоносный потенциал российского шельфа сопоставим с крупнейшими нефтегазовыми провинциями мира.

В связи с этим стратегическим направлением развития нефтегазового комплекса России станет разработка месторождений шельфовой зоны, что позволит: развить инфраструктуру и создать новые нефтегазодобывающие регионы; создать новые и развить существующие передовые технологии в сфере освоения углеводородных месторождений шельфа; достичь значительных социально-экономических эффектов (рис. 1).



Рис. 1 – Прямые и косвенные эффекты освоения месторождений шельфа

Реализация проектов на шельфе требует использование высоких технологий, сложных технических средств, характеризуется огромной величиной первоначальных капиталовложений, высокой степенью риска, наличием жестких требований по охране окружающей среды.

Так, по оценкам экспертов (до кризисной ситуации 2014 года), долгосрочные инвестиционные затраты на освоение существующих

углеводородных месторождений Арктического шельфа, как наиболее перспективной территории для освоения, прогнозируются на уровне 5,78-6,0 млрд долларов. При этом индекс доходности инвестиций ожидается на уровне 1,1-1,3 в зависимости от условий налогообложения [6].

Для начала широкомасштабного промышленного освоения морских нефтегазовых месторождений требуется развитие эффективных форм и методов государственного регулирования процесса недропользования.

Законодательство о континентальном шельфе является самой молодой отраслью законодательства (из отраслей законодательства, регулирующих отношения недропользования), при этом весьма активно развивающейся [2].

К особенностям законодательства о континентальном шельфе следует отнести следующие: жесткие экологические, природоохранные нормы; практически неограниченные возможности по государственному контролю и надзору за проводимыми на шельфе работами; значительное влияние государства на регулирование отношений недропользования [2].

В Российской Федерации сегодня действует порядка 100 нормативных правовых актов органов исполнительной власти, регулирующих деятельность ТЭК, в том числе в части регулирования правоотношения в сфере поисков, разведки и добычи углеводородов на шельфе Российской Федерации.

К основным нормативно-правовым актам относятся:

- Гражданский, Налоговый, Земельный кодексы РФ;
- Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах);
- Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»;
- Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;

- Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- Федеральный закон от 21 мая 1993 года № 5003-І «О таможенном тарифе»;
- Федеральный закон от 21 июня 2006 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 980 «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов»;
- Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1;
- Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;
- Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (ЭС-2030) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года №1715-р);
- Генеральная схема развития нефтяной отрасли на период до 2020 года и другие правовые акты, в том числе ведомственного характера.

Практически все вышеперечисленные законы, постановления и документы имеют общий характер, регулируют в целом отношения в сфере недропользования, охраны окружающей среды, функционирования естественных монополий, лицензирования и т. д.

В отличие от зарубежных государств, существующий в Российской Федерации закон «О континентальном шельфе» применим не только к отношениям, связанным с использованием недрами, но и к осуществлению иной хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, как то: изучение и использование живых ресурсов, морские научные исследования и др. Проблемам

изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов в этом Законе посвящена лишь одна глава, включающая в себя 3 статьи, и таким образом, правовая регламентация основных вопросов, связанных с предоставлением права пользования недрами шельфа сосредоточена в Законе Российской Федерации «О недрах» [1].

Основные составляющие правового регулирования освоения шельфовых месторождений в России приведены в таблице 1.

Таблица 1

Система правового регулирования проведения работ на шельфе

Наименование правового элемента	Сущность
Система законодательства	Закон Российской Федерации «О недрах», Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и др.
Система государственного управления работами	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Основание предоставления права пользования недрами континентального шельфа	Право пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации для целей разведки и добычи осуществляется на основании решений Правительства Российской Федерации по итогам конкурсов и аукционов, а для целей геологического изучения – на основании решения федерального органа управления государственным фондом недр.
Предоставление недр в пользование	Право на разработку российского континентального шельфа имеют только компании с долей государственного участия более 50% и с опытом работы на шельфе не менее пяти лет. Фактически работать здесь могут только две государственные компании - «Газпром» и «Роснефть».
Специфика экологических и природоохранных норм при предоставлении участков недр шельфа	В Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации» содержится перечень дополнительных требований, подлежащих включению в лицензию: - сведения об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам; - сведения о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций; - сведения о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ
Порядок финансирования работ, связанных с освоением ресурсов недр шельфа	Финансирование может осуществляться как за счет государственных средств, так и за счет средств недропользователей, но критерии определения порядка финансирования отсутствуют

Важными элементами государственного регулирования нефтегазовой отрасли в области освоения месторождений шельфа являются налоговая

политика, таможенное и антимонопольное законодательство, а также система лицензирования

При этом, особое место в системе государственного регулирования нефтегазового комплекса занимает налоговое законодательство.

К настоящему времени в России в целом закончено формирование основ современной налоговой системы государства с рыночной экономикой. Налоговая система базируется на общепринятых в современной мировой практике основных видах налогов с учетом специфики российской экономики. Налоговая система России представляет собой совокупность федеральных, региональных и местных налогов и сборов, уплачиваемых на территории РФ.

В современных условиях основная часть доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ обеспечена поступлениями налога на добавленную стоимость (НДС), налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), налога на прибыль, а также налога на доходы физических лиц.

Основу налоговой нагрузки нефтедобывающих предприятий составляют НДПИ и вывозные таможенные пошлины, доля которых в структуре налогов и платежей при цене на нефть около 90\$ за баррель 90%.

В целях привлечения инвестиций в освоение определенных месторождений нефти и газа, в том числе расположенных на шельфе, государство предоставляет компаниям различные льготы на федеральном и региональном уровнях.

При этом, совокупная величина налоговых льгот по отрасли на региональном уровне намного меньше, чем на федеральном, что объясняется высокой степенью централизации бюджетно-налоговой системы России.

В 2012 году Минфин опубликовал направленный в правительство доклад, в котором изложил предложения относительно стимулирующей налоговой системы для освоения шельфа, в результате с 1 января 2014 года в России действует закон, предусматривающий существенное снижение ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на шельфовых участках (таблица 2).

Кроме того, имущество организаций, добывающих углеводороды на шельфе или в территориальных водах, не будет облагаться налогом на имущество, если

оно не менее 90 дней в году используется для работ на месторождениях. Транспортным налогом не облагаются морские стационарные и плавучие платформы, морские передвижные буровые установки и буровые суда. Также вводятся таможенные льготы на экспорт добытого в указанных зонах сырья.

Таблица 2

Ставки НДС согласно действующему законодательству [3]

Ставка НДС	Месторождения
0%	Нефти и природного горючего газа, расположенные на континентальном шельфе Российской Федерации или в российской части (российском секторе) дна Каспийского моря если: степень выработанности запасов составляет менее 0,1 процента или запасы углеводородного сырья не были поставлены на государственный баланс запасов полезных ископаемых по состоянию на 1 января 2016 года
1%	Газа природного горючего, расположенные на 50 и более процентов своей площади в Карском море, северной части Баренцева моря, море Лаптевых, Восточно-Сибирском море, Чукотском море и Беринговом море, до истечения 180 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья но не позднее 31 марта 2042 года
1,3%	Газа природного горючего, расположенные на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина более 100 метров), северной части Охотского моря, южной части Баренцева моря, до истечения 120 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2037 года
5%	Нефти, расположенные на 50 и более процентов своей площади в Карском море, северной части Баренцева моря, море Лаптевых, Восточно-Сибирском море, Чукотском море и Беринговом море, до истечения 180 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья но не позднее 31 марта 2042 года
10%	Нефти, расположенные на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина более 100 метров), северной части Охотского моря, южной части Баренцева моря, до истечения 120 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2037 года
15%	Нефти, расположенные на 50 и более процентов своей площади в Черном море (глубина до 100 метров включительно), Печорском, Белом или Японском море, южной части Охотского моря, либо в российской части дна Каспийского моря, до истечения 84 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2032 года
30%	Нефти, расположенные полностью в Азовском море или на 50 и более процентов своей площади в Балтийском море, до истечения 60 календарных месяцев с даты начала промышленной добычи углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2022 года

В результате анализа налогового законодательства можно сделать вывод, что существующая налоговая система страны требует дальнейшего совершенствования. Основные проблемы налогообложения при освоении шельфовых месторождений заключаются в следующем:

1. Освоение месторождений шельфа потребует от компаний вложения огромных средств в инновации, что приведет к огромным первоначальным капитальным вложениям и в некоторых случаях к отрицательным финансовым результатам недропользователей. Однако, к настоящему времени система налогообложения стала сдерживать внедрение инновационных технологий и стимулировать поверхностную выработку месторождений.

2. Освоение месторождений шельфа требует привлечения иностранных инвестиций, тем не менее, система государственного регулирования характеризуется отсутствием эффективного механизма взаимодействия иностранных инвесторов с российскими компаниями.

3. Налоговая система РФ характеризуется усложненностью, постоянными изменениями налогового законодательства и ставок налогообложения, что не способствует долгосрочному вложению капиталов и росту экономики.

Таким образом, в России действующее законодательство, касающееся освоения шельфовых месторождений, не значительно отличается от законодательства, регулирующего правоотношения в сфере разведки и добычи месторождений суши и требует дальнейшего развития.

Современная система налогообложения требует совершенствования с целью стимулирования внутренних и внешних инвестиций и инноваций в освоение и разведку месторождений шельфа, обеспечения реализации принципов рационального недропользования.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект № 15-27-24002 «Механизмы трансграничного сотрудничества России и Норвегии при освоении углеводородных ресурсов на Арктическом шельфе».

Библиографический список

1. Григоренко Ю.Н., Мирчинк И.М. Углеводородный потенциал континентального шельфа России: состояние и проблемы освоения // Минеральные ресурсы российского шельфа. Специальный выпуск, 2006. – С. 15. (2)
2. Мазков Е.Ю. Актуальные проблемы развития отечественного законодательства о недропользовании на континентальном шельфе Российской Федерации//Актуальные проблемы российского права, 2008, №1. – С. 159-164
3. Налоговый кодекс российской федерации (статья 338, 342). Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.consultant.ru>
4. Романюк А. Доходное место //Морской бизнес Северо-Запада, 2007, №9. – С. 57. (3)
5. Фадеев Д. Е. Актуальные вопросы развития налоговой системы // Налоговый вестник.2010, 288 с. (4)
6. Фадеев А.М., Череповицын А.Е., Ларичкин Ф.Д, Егоров О.И. Экономические особенности реализации проектов по освоению шельфовых углеводородных месторождений // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 2010, № 3(11). – С. 61-74.5.
7. Шельфовые миражи: нефть и газ континентального шельфа России // Нефтегазовая вертикаль, 2002, №9. – С. 85. (1)
8. Юмаев М.М. Налогообложение добычи основных видов минерального сырья: проблемы и направления совершенствования//Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации, 2009, N 12, с. 15-16 (5)
9. IEA – Energy Technology Perspectives. Scenarios and Strategies to 2050. – OECD/IEA, Париж, Франция – 2010. 710 с. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/etp2010.pdf>