

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСВОЕНИЯ УГЛЕВОДОРОДОВ НА ВОСТОКЕ РОССИИ И НА ШЕЛЬФЕ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ЭНЕРГЕТИКЕ,
ПРЕЗИДЕНТ
НП «РОССИЙСКОЕ
ГАЗОВОЕ ОБЩЕСТВО»
Павел Николаевич
Завальный



Последние международные политические события делают задачу совершенствования энергетической стратегии на Востоке еще более значимой с точки зрения укрепления экономической и энергетической безопасности Российской Федерации, ее влияния в мире, ускорения социально-экономического развития регионов и страны в целом.

Государство в последние годы обратило серьезное внимание на нормативно-правовое обеспечение освоения углеводородов на востоке России и на шельфе. В 2013 году был принят целый ряд принципиально важных законов.

Это, прежде всего, Федеральный закон от 30 сентября 2013 года №263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», вводящий формульный подход к исчислению налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газ и комплексно учитывающий сложность добычи газа, в том числе на шельфе и в восточных районах страны.

Далее – Федеральный закон от 30 сентября 2013 года №268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континенталь-

ном шельфе Российской Федерации», который, по сути, наконец-то создал специальную правовую базу для работы на шельфе.

И наконец, безусловно, исторический закон о либерализации экспорта сжиженного природного газа – Федеральный закон от 30 ноября 2013 года №318-ФЗ «О внесении изменений в статьи 13 и 24 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и статьи 1 и 3 Федерального закона «Об экспорте газа».

Также важным для развития региона, пусть и не имеющим отношения непосредственно к углеводородной отрасли, стал закон, стимулирующий региональные инвестиционные проекты (Федеральный закон от 30 сентября 2013 года №267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации»).

Перечисленные законы вступили в действие недавно, поэтому пока сложно оценить практику их применения и ответить на вопрос о том, повлияют ли они на развитие новых проектов, в том числе на Сахалине. Сегодня созданы необходимые для эффективной работы на шельфе базовые правовые условия. Более конкретно оценить их эффективность должны нефтегазовые компании, планирующие и реализующие конкретные шельфовые проекты. При этом еще на этапе разработки было понятно, что данные законы не в полной мере удовлетворяют потребности в совершенствовании нормативной базы для освоения углеводородов востока России и ее континентального шельфа и потребуют ее дальнейшего улучшения. Такая работа постоянно ведется и в соответствующих министерствах, и в Государственной Думе, и в Российском газовом обществе.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона «О внесении изменений в статью 9 Закона Российской Федера-

ции «О Государственной границе Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в части упрощения порядка пересечения государственной границы при пользовании недрами континентального шельфа). Законопроект призван снять часть проблем, оставшихся вне поля зрения разработчиков шельфового законодательства, принятого год назад.

Для работы на шельфовых месторождениях необходимо создавать специальные береговые базы снабжения, максимально приближенные к самим месторождениям для регулярной авиа- и морской транспортировки оборудования, материалов, вахтовых бригад. Как правило, эти базы находятся далеко от существующих морских и воздушных портов, оборудованных стационарными пунктами пропуска через государственную границу, что существенно ухудшает всю логистику. Организация временных пунктов пропуска через границу не решает проблему, так как временный характер деятельности береговых баз снабжения и нерегулярность отправки грузов и вахтовых бригад делают создание и содержание временных пунктов пропуска на месте береговых баз экономически нецелесообразным. Для решения проблемы предлагается внести изменения в Закон «О Государственной границе Российской Федерации» и разрешить пересекать границу России без прохождения пограничного и таможенного контроля судам, осуществляющим плавание между портами или морскими терминалами и искусственными островами, установками и сооружениями, при условии выполнения требований к оснащению судов средствами контроля, обеспечивающими передачу информации о местоположении судна, и при уведомлении пограничных органов о намерении пересечь государственную границу и при условии передачи данных о местоположении таких судов. Такой же порядок предлагается установить для воздушных судов, совершающих рейсы между аэропортами или воздушными терминалами и искусственными островами, установками и сооружениями.

Законопроектом также вносятся изменения в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в соответствии с которыми пересечения границы гражданами при следовании на территорию искусственных островов, установок и сооружений и обратно не рассматриваются как выезд и въезд.

Отличительная черта разработанного нами законопроекта – его комплексность: он решает проблемы и морского, и воздушного сообщения между берегом и объектами на шельфе. Документ призван упростить порядок работы на континентальном шельфе.

К внесению в Государственную Думу готовятся законопроекты, разработанные Минвостокразвития России и предусматривающие создание правовых основ государственной поддержки развития регионов Дальнего Востока.

Прежде всего, это проект федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока». Предполагается создать сеть специальных территорий опережающего

социально-экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных на экспорт. Территории опережающего развития рассматриваются как ядро инвестиционной инфраструктуры на Дальнем Востоке. В них должны быть созданы условия ведения бизнеса, способные конкурировать с ключевыми деловыми центрами АТР. Это ключ к формированию условий для запуска сотен новых инвестиционных проектов на основе особых режимов регулирования экономической деятельности на данных территориях льготного налогообложения.

В дополнение к нему мы должны рассмотреть проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока». Кроме того, Минвостокразвития России готовит законопроект «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», также связанный с созданием благоприятного налогового режима для регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока и территорий опережающего развития.

Теперь несколько слов о том, что находится в разработке или на стадии обсуждения.

Российское газовое общество (далее – РГО) в тесном сотрудничестве со специалистами компаний, непосредственно работающих на российском шельфе, готовит пакет изменений в соответствующее законодательство в рамках целевой программы, результатом которой должны стать разработка и внесение в Государственную Думу законопроектов, улучшающих условия работы на шельфе.

В законопроекты войдут следующие правовые новации:

- снятие ограничений на оборот искусственных островов, установок и сооружений;
- устранение неопределенности действующего законодательства в части порядка водопользования на континентальном шельфе Российской Федерации в ходе эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений;
- установление порядка ввоза на территорию Российской Федерации отходов, не опасных для человека, с искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе;
- устранение неопределенности применения положений градостроительного, морского, экологического законодательства и законодательства о промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и демонтаже морских объектов;
- совершенствование порядка реагирования сил уполномоченных государственных органов и организаций на угрозы безопасности объектам обустройства месторождений углеводородного сырья, а также порядка установления ответственности за противоправные посягательства в отношении таких объектов;



– законодательное установление порядка применения принципа «нулевого сброса» в отношении отходов, образующихся в связи с бурением на территориях водных объектов.

В РГО создана рабочая группа по проблемам снижения административных барьеров, затрудняющих освоение шельфа. Общество может быть хорошей площадкой для консолидации мнений специалистов отрасли о том, какие именно отраслевые проблемы и каким образом должны быть решены при помощи законодательного регулирования. Мы открыты для самого широкого сотрудничества.

РГО и Комитет Государственной Думы по энергетике собирают мнения специалистов о том, какие меры налогового стимулирования способны сделать освоение углеводородов восточных регионов России и континентального шельфа более привлекательным для инвесторов и экономически эффективным. Значительная часть таких предложений касается более глубокой дифференциации НДС. Необходимость этого была очевидна еще на этапе принятия базовых законов о формуле НДС и шельфе. Мы неоднократно говорили о коллизии, возникающей в ситуации, когда НДС на газ для находящихся примерно в одинаковых условиях месторождений, например Кириного (категория сложности 2) и Южно-Кириного (категория 3), различаются более чем в 10 раз. В ходе работы над законопроектом, связанным со стимулированием освоения углеводородов континентального шельфа, предлагалось распространить ставку 1,3% на всю акваторию Охотского моря, но эту поправку не приняли. Вопрос об устранении данной ситуации является очень актуальным. На наш взгляд, было бы правильным установить налоговую ставку НДС в размере 1,3% при добыче природного газа на месторождениях, расположенных во всех частях Охотского моря.

Также имеет смысл рассмотреть следующие возможные льготы по НДС, которые способствовали бы повышению экономической эффективности разработки шельфовых месторождений:

- установление нулевой ставки НДС для природного газа, добываемого на месторождениях Дальнего Востока и Восточной Сибири, с 1 января 2015 года на срок не менее 40 лет;
- установление налоговой ставки НДС в размере 10% при добыче газового конденсата на месторождениях, расположенных в южной части Охотского моря;
- расширение периода применения понижающего коэффициента НДС на газовый конденсат для месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока до 2045 года, но не более чем на 20 лет с начала добычи;
- снятие ограничений на применение понижающего коэффициента по глубине в формуле НДС на конденсат для месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока;
- установление льгот по НДС и вывозной таможенной пошлине на нефть нефтяных оторочек месторождений Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Что касается других мер налогового стимулирования, большая проблема связана с налогообложением транспортной инфраструктуры. Более года назад принималось решение об отмене льготы по налогу на имущество для Единой системы газоснабжения России (ЕСГ). Цена вопроса – десятки миллиардов рублей налоговой нагрузки и, соответственно, эксплуатационных затрат ежегодно. Для новых газопроводов, в том числе для газопровода Сахалин – Владивосток – Хабаровск, доля этого налога в тарифе составит до 40%, что неизбежно скажется на стоимости транспортировки газа и ударит по экономической эффективности проектов, в том числе и проекта «Сила Сибири».

Мы убеждены, льготы по налогу на имущество, прежде всего на магистральные трубопроводы, хотя бы в отношении инфраструктуры, используемой для реализации Восточной газовой программы, необходимо возвращать, по крайней мере, на период окупаемости проектов. Также было бы хорошо рассмотреть возможность ее распространения на объекты газоперерабатывающих, газохимических производств, производства гелия и сжиженного природного газа, без которых полноценное эффективное освоение углеводородов востока России и ее шельфа невозможно.

Среди предложений по вопросам налогового стимулирования, которые уже существуют, также можно выделить следующие:

- освобождение от налога на имущество организаций береговых технологических комплексов и объектов обеспечения отгрузки углеводородов, используемых при реализации шельфовых проектов по освоению морских месторождений углеводородного сырья на срок окупаемости;
- освобождение от налога на прибыль организаций в части ставки, зачисляемой в федеральный бюджет, на 10 лет, новых газоперерабатывающих и газохимических производств, производства гелия и сжиженного природного газа на территории Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Если судить по тому, как принималось решение об отмене льготы по налогу на имущество для ЕСГ, очевидно, что наши министерства вряд ли согласятся с большей частью этих предложений, но тем не менее как минимум необходимо их обсудить, смоделировать ситуации на конкретных инвестиционных проектах, найти точки соприкосновения, что в результате позволит и дальше совершенствовать налогообложение.

Активная подготовка и реализация крупных и сложных инвестиционных шельфовых проектов совместно российскими и зарубежными компаниями выявила еще одну серьезную проблему, требующую законодательного решения.

Сегодня привлечение на шельф иностранных инвестиций, технологий и опыта, невозможное без полноценного участия в проектах иностранных компаний, затруднено положениями действующего законодательства о недрах. Роль иностранных инвесторов в основном сведена к участию в уставном капитале компании, выполняющей функции оператора по договору с владельцем



лицензии. Риски невозврата вложенных инвестиций иностранные партнеры страхуют, перекадывая их на российских участников проекта, настаивая на том, чтобы российская сторона гарантировала функционирование подобных сложных схем. Это увеличивает издержки наших компаний. А в сегодняшней политической ситуации введения западных санкций в отношении российского нефтегазового сектора это еще больше снижает привлекательность наших проектов для потенциальных иностранных партнеров. Для решения этой проблемы предлагается дополнить законодательство о недрах положением о возможности оформления и переоформления лицензии на разработку месторождений на отдельное дочернее общество юридического лица из числа установленных статьей 9 Закона Российской Федерации «О недрах».

По мнению компаний, предлагающих такое изменение законодательства, появится правовая основа для использования лучшего международного опыта в области освоения месторождений континентального шельфа без потери государством контроля над пользователями участков недр континентального шельфа, так как сохраняется основное требование о наличии доли Российской Федерации в уставных капиталах или о возможности распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, составляющие уставные капиталы таких юридических лиц. Можно ожидать, что именно вопрос сохранения государственного контроля над недрами станет камнем преткновения при внесении и рассмотрении подобной поправки. Поэтому она требует серьезного предварительного обсуждения специалистами и законодателями.