

РЕКОМЕНДАЦИИ парламентских слушаний в Государственной Думе 21 января 2003 г. на тему:

«Правовые проблемы заключения и реализации соглашений о разделе продукции при освоении месторождений континентального шельфа и использование конверсионного потенциала российского оборонно-промышленного комплекса»

Обсудив правовые и организационные проблемы заключения и реализации соглашений о разделе продукции при освоении месторождений континентального шельфа, включая вопросы использования продукции металлургической, машиностроительной и других отраслей российской промышленности, а также услуг российского строительного комплекса при реализации крупнейших инвестиционных проектов на шельфе, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Постепенное истощение месторождений нефти и газа на суше и развитие технологий морской добычи привели к увеличению в 2001 г. мировой доли морской добычи нефти до 35%, при объеме более 1,1 млрд т. На континентальном шельфе в 2001 г. добыто 31,6% газа (750 млрд куб. м). В ряде стран мира (Бразилия, Великобритания, Норвегия) на шельфе добывается от 80 до 100% всех углеводородов.

На этом фоне Россия, бывшая в начале XX столетия пионером морской добычи нефти, выглядит резко отставшей от развитых стран в освоении недр морских пространств, несмотря на гигантский нефтегазовый потенциал российского шельфа.

России принадлежит более 6,3 млн км² дна в пределах внутренних морских вод, territori-

ального моря и континентального шельфа, в том числе около 4,2 млн км² шельфового пространства с глубинами моря до 200–300 м, что составляет 21% всего мирового шельфа. По оценкам геологические ресурсы углеводородов (с преобладающей долей газа) российского шельфа составляют в пересчете на нефть около 100 млрд т, что составляет 20–25% общемировых ресурсов. Кроме того, используя результаты геологических исследований последнего десятилетия, в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву Россия может дополнительно закрепить под своей юрисдикцией в Северном Ледовитом океане пояс континентального шельфа в интервале 200–350 миль от береговых линий площадью свыше 1,2 млн км² с прогнозными ресурсами нефти более 4,6 млрд т.

В ближайшем и отдаленном будущем континентальный шельф северных и дальневосточных морей станет для России одним из основных источников нефти и газа.

Согласно планам реализации только двух сахалинских проектов («Сахалин-1» и «Сахалин-2»), объединяющих пять крупных нефтегазовых месторождений на северо-восточном участке шельфа, предусматривается добыть свыше 400 млн т нефти и более 700 млрд куб. м газа. Потенциал остальных участков шельфа Саха-

лина (условно выделенных еще в четыре проекта «Сахалин-3, 4, 5, 6») оценивается в 1 млрд т нефти и конденсата и в 3,5 трлн куб. м газа. В 1999 г. впервые на шельфе Сахалина на Пильтун-Астохском месторождении начата промышленная морская добыча нефти в рамках проекта «Сахалин-2», осуществляемого на условиях соглашения о разделе продукции, и за четыре добычных сезона добыто более 5,5 млн т нефти. Первая нефть по проекту «Сахалин-1» будет получена в 2005 г. До конца текущего десятилетия в этом регионе начнет осваиваться Киринский блок Охотского моря (проект «Сахалин-3»).

Суммарные геологические ресурсы углеводородов дальневосточных морей — Охотского, Берингова и Японского — оцениваются в 17 млрд т условного топлива, в том числе 9 млрд т нефти, 0,4 млрд т конденсата и 7 трлн куб. м газа.

В результате успешной работы морских геологов в Западной Арктике открыты гигантские газовые месторождения с запасами более 3 трлн куб. м каждое: Штокмановское в Баренцевом море, Русановское, Ленинградское в Карском море, а также ряд крупных нефтяных месторождений в Печорском море.

Наиболее подготовленным к началу разработки в Западной Арктике является Приразломное нефтяное месторождение, расположенное на шельфе Печорского моря, в 55 км от поселка Варандей и в 980 км от порта Мурманск. Извлекаемые запасы нефти — 65 млн т. Объем необходимых инвестиций — около 1 млрд долл.

В 1997 г. Приразломное месторождение в числе первых семи месторождений включено федеральным законом в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Освоение Приразломного и соседствующих нефтяных месторождений шельфового продолжения Тимано-Печорской нефтеносной провинции является элементом стратегии создания нового экспортного нефтяного терминала в Мурманске.

Наиболее капиталоемким и технологически сложным в арктическом секторе российского шельфа представляется освоение крупнейшего в арктическом секторе Европы Штокмановского месторождения природного газа, распо-

ложенного в центральной части Баренцева моря на расстоянии 560 км от побережья Кольского полуострова. Разведанные запасы газа составляют 3,2 трлн куб. м.

На базе Штокмановского месторождения Россия приобретает новый газодобывающий регион, способный в течение 50 лет обеспечить до 15–20% общей потребности газа как для внутренних нужд, так и для экспортных поставок.

Масштабы Штокмановского проекта, включающего строительство нескольких добычных платформ, подводных (1850 км) и наземных (1400 км) газопроводов, требуют больших инвестиций, размер которых, по оценкам различных экспертов, колеблется от 20 до 25 млрд долл., что в 6 раз превышает стоимость газопровода «Голубой поток» (Анапа — Турция), построенного в 2000–2002 гг.

В 2000 г. Штокмановское месторождение федеральным законом включено в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции.

Для освоения месторождений Западной Арктики в конце 2001 г. АО «Росшельф» — дочерней компанией «Газпрома» и ОАО «Пурнефтегаз» — дочерней компанией «Роснефти» учреждено ЗАО «Севморнефтегаз» с распределением акций 50:50. В ноябре 2002 г. лицензии на разработку Приразломного и Штокмановского месторождений выданы «Севморнефтегазу» в порядке переоформления от материнской компании «Росшельф».

Правительство Российской Федерации распоряжением от 28 ноября 2002 г. № 1671-р утвердило Комиссию по разработке условий пользования недрами и подготовке проекта соглашения о разделе продукции по Приразломному месторождению и проведению переговоров с инвестором — ЗАО «Севморнефтегаз». Таким образом, подготовка соглашения переходит в завершающую стадию, и его подписание ожидается в течение 2003 г.

Проекты освоения нефтяных и газовых месторождений севера европейской части России и континентального шельфа в Баренцевом море, а также строительства транспортной инфраструктуры дополняются проектами освоения месторождений углеводородов на шельфе Ка-

спийского моря. В российском секторе Каспийского моря уже разведано более 2 млрд т углеводородов. Разграничение морского дна северной части Каспийского моря, завершившееся в 2002 г. межгосударственными соглашениями Российской Федерации с Казахстаном и Азербайджаном, открывает зеленый свет проектам разведки и разработки углеводородов на шельфе Каспия. Часть месторождений, попадающих на линию разграничения дна Каспия, будут разрабатываться совместно компаниями двух государств. Это месторождения Яламо-Самурское (Россия — Азербайджан), Курмангазы (Россия — Казахстан). Яламо-Самурское и Центральное месторождения Каспийского моря в 2002 г. федеральным законом включены в перечень, дающий право их разработки на условиях раздела продукции.

Для широкомасштабного освоения ресурсов морских пространств требуется создать новую отрасль судостроения и машиностроения: производство морских ледостойких буровых платформ и специализированных судов, обслуживающих эти платформы. В целях обеспечения стратегических интересов Российской Федерации при создании современного топливно-энергетического комплекса, а также эффективного использования конверсируемых предприятий оборонного комплекса в начале 1990-х годов по инициативе предприятий атомного судостроения, поддержанной администрациями Архангельской и Мурманской областей на основании Указа Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1517, было создано АО «Российская компания по освоению шельфа» («Росшельф»). Указ определял, что разработка Штокмановского газоконденсатного и Приразломного нефтяного месторождений осуществляется акционерным обществом «Российская компания по освоению шельфа» в соответствии с утверждаемой Правительством Российской Федерации программой. На основании этого Указа в 1993 г. «Росшельфу» без конкурса и аукциона были выданы лицензии на право пользования указанными месторождениями.

Концепция создания АО «Росшельф» предполагала сохранение уникального российского научного и производственного потенциала атомного подводного кораблестроения за счет развертывания на предприятиях г. Северодвинска нового конверсионного направления — изготовления ледостойких платформ для мор-

ской добычи нефти и газа на континентальном шельфе Арктики.

Это прямо предусмотрено Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 765 «О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики».

Этим же Указом Правительству Российской Федерации предписывалось разработать и в установленном порядке принять в 1996 г. федеральную целевую программу создания высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики. Такая программа «Шельф» была принята постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1469. Однако из-за отсутствия бюджетного финансирования ее задачи не были выполнены.

В порядке реализации вышеназванных указов Президента Российской Федерации на ГУП «Севмашпредприятие» (Северодвинск) началось сооружение первой отечественной ледостойкой морской нефтедобывающей платформы. Однако из-за недостаточного финансирования изготовление платформы неоправданно затянулось.

К началу 2000-х годов произошли серьезные изменения в концепции создания технических средств для освоения российского шельфа. Платформа для Приразломного месторождения задумывалась как 100%-ный продукт отечественного судостроения и машиностроения. Однако опыт использования для добычи нефти на шельфе Сахалина простаивавшей на отработанном месторождении в море Бофорта (северное побережье Аляски) платформы «Моликпак» переориентировал компании-операторы других проектов СРП на приобретение по низким ценам и последующую модернизацию платформ, отработавших по 20–30 лет в иностранных нефтяных провинциях. Для ускорения ввода месторождения в эксплуатацию «Севморнефтегаз» принял решение приобрести платформу «Хаттон», ранее эксплуатировавшуюся в Северном море. Предполагается модернизировать платформу в Северодвинске с использованием изготовленных там блоков основания. Такое решение позволяет компании сэкономить значительные средства и начать добычу нефти на Приразломном уже в

2004 г. Амурский судостроительный завод (Комсомольск-на-Амуре) по заказу компании «Эксон Нефтегаз Лтд.» — оператора СРП «Сахалин-1» выполняет модернизацию платформы «Орлан», доставленной из моря Бофорта.

Такой подход заложен и в утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 623 подпрограмму «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 годы» (подпрограмма «Шельф») Федеральной целевой программы «Мировой океан».

Представляется, что выбранный подход, нацеленный на ближнесрочную экономическую эффективность, не позволяет решать задачи максимального использования конверсионного потенциала российских центров атомного судостроения, консервирует технологическую отсталость России в создании технических средств морской добычи углеводородов и не может быть поддержан в качестве среднесрочной и долгосрочной стратегии.

Приходится констатировать, что оба вышеназванных указа Президента Российской Федерации: от 30 ноября 1992 г. № 1517 в части выдачи по АО «Росшельф» лицензий на освоение месторождений Арктики и от 23 мая 1996 г. № 765 части приоритетного развития российского научного и производственного потенциала подводного кораблестроения, отечественного машиностроения для морской добычи нефти, газа и обеспечения создания производства нефтяных платформ в Северодвинске — не выполнены.

Очевидно также, что передача лицензий от «Росшельфа» совместному предприятию «Севморнефтегаз» размывает долю акций «Севмашпредприятия» и других оборонных предприятий в операторе проекта и сводит к минимуму влияние центра атомного судостроения на принятие инвестиционных решений. Цели, ради которых создавалось АО «Росшельф», не достигнуты и перестали быть приоритетными.

Участники парламентских слушаний также отмечают две серьезные правовые проблемы, связанные с практическим применением Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП).

1. Закон о СРП в п. 1 ст. 6 содержит положение, согласно которому соглашения о разделе продукции, «связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации», а также СРП, заключенные «в интересах обороны и безопасности государства», должны утверждаться «отдельными федеральными законами». Наличие этого требования в Законе о СРП породило серьезную проблему — полную неопределенность в том, что и как должно утверждаться «отдельными федеральными законами» и каковы юридические последствия такого утверждения.

2. В действующем Законе о СРП прямо предусматривается 70%-ная квота для отечественных предприятий в подрядах при разработке углеводородных и других месторождений на условиях раздела продукции¹. Однако если в 1996–2000 гг. в трех действующих сейчас проектах СРП доля российских подрядчиков составляла 50–60%, то в 2001 г. эта доля сократилась до 39%. При этом с российскими предприятиями не было заключено ни одного контракта на поставку наукоемкого оборудования или проведение работ, требующих специальных знаний и технологий. Причины этого кроются в отсутствии системы контроля со стороны государства за соблюдением условий проведения тендеров на проведение подрядных работ и услуг.

Начиная с осени 2001 г. компании «Эксон Нефтегаз Лтд.» — оператор проекта «Сахалин-1» и «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» — оператор проекта «Сахалин-2» приступили к процедурам квалификационного отбора подрядчиков для размещения заказов на самую капиталоемкую часть проектов. Это проектирование и строительство наземных и подводных трубопроводов, морских добычных платформ, завода по сжижению природного газа. Этот ключевой этап создания полной инфраструктуры добычи и транспортировки нефти и природного газа на Сахалине намечено осуществить в 2003–2006 гг. Только для строительства газопроводов и нефтепроводов в пределах острова Сахалин потребуется более 1 млн т труб. Если на этом этапе не добиться 70%-ной доли для российских предприятий, в дальнейшем такая квота уже будет недостижима.

¹ Даже в первых соглашениях о разделе продукции, заключенных еще до вступления в действие указанного Закона в действие, в определенной степени также оговаривалось это требование. Так, в соглашении с компанией «Sakhalin Energy Investment Co. Ltd», оператором «Сахалин-2», было записано, что она «примет все возможные меры к максимальному увеличению объема использования российской рабочей силы, материалов, оборудования и подрядных работ... на уровне 70%».

Учитывая, что активизировалась работа с подготовкой новых проектов СРП по десяткам месторождений, уже вошедших в утвержденный законом перечень, и в ближайшее время планируется начать освоение крупных месторождений (Штокмановского, Приразломного, Ковытинского), проблема участия отечественных предприятий в проектах становится особенно актуальной. По оценке Минпромнауки, те проекты СРП по участкам недр, которые уже включены в указанный перечень, могут обеспечить российские предприятия заказами до 2015 г. на 65–100 млрд долл. при условии, что удастся реализовать 70%-ную квоту.

В действующем Законе о СРП в числе требований относительно конкурентоспособности российских товаров отсутствует важная их характеристика — цена. В результате российские товары, которые могут быть приобретены по существенно меньшим ценам, но незначительно уступают аналогичным иностранным товарам по иным характеристикам, инвестор вправе отвергнуть в строгом соответствии с Законом. Поэтому предлагается дополнительно включить цену товара в перечень признаков, по которым определяется конкурентоспособность российских товаров.

В действующей норме Закона о СРП нет определенности относительно периода времени, в пределах которого должно быть обеспечено выполнение упомянутой 70%-ной квоты. Таким образом, Закон о СРП позволяет предъявить претензии к инвестору за невыполнение этой квоты только после завершения всех работ по соглашению о разделе продукции, когда такие претензии будут иметь исключительно моральные последствия.

По итогам состоявшегося обсуждения участники парламентских слушаний рекомендуют:

Правительству Российской Федерации

1. Разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в первом полугодии 2003 г. проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции”», предусмотрев, в частности, следующее:

1.1. Сформулировать в виде отдельной статьи требования к содержанию, порядку рассмотрения и принятию отдельных федеральных за-

конов, утверждающих подписанные сторонами соглашения о разделе продукции по участкам недр континентального шельфа, а также соглашения о разделе продукции, подписанные в интересах обороны и безопасности государства с конкретным инвестором в соответствии с абзацем вторым пункта 2 статьи 6 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». При этом утверждение СРП отдельными федеральными законами входит в процедуру заключения СРП, и такое соглашение вступает в силу только после вступления в силу соответствующего федерального закона.

При внесении в Государственную Думу проекта федерального закона об утверждении подписанного СРП субъект права законодательной инициативы обязан представить полный текст подписанного СРП со всеми приложениями, а также финансово-экономическое обоснование целесообразности и социально-экономический прогноз последствий реализации такого соглашения.

Опубликованию подлежит не только текст федерального закона об утверждении подписанного СРП, но и установленный Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» перечень условий такого соглашения.

1.2. Включить в статью 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» нормы, направленные на защиту интересов отечественных производителей товаров и услуг, в частности устанавливающие:

а) конкретные периоды времени или этапы разведки, обустройства и разработки месторождения, в течение которых должна быть выполнена установленная квота на размещение заказов между российскими подрядчиками;

б) критерии российского происхождения товаров и услуг, льготные нормы зачета при использовании российского высокотехнологического оборудования;

в) ответственность инвестора за невыполнение условий СРП об использовании российского оборудования, технических средств и материалов.

1.3. Установление требований к содержанию утверждаемых Правительством Российской Федерации модельных соглашений о разделе продукции по основным категориям полезных ископаемых, что должно снизить транзакционные издержки государства и недропользовате-

лей при ведении переговоров и подготовке соглашений. Модельные соглашения должны предусматривать принятие на себя недропользователями условий контроля и штрафных санкций при невыполнении определенных условий СРП.

1.4. Закрепить законом статус организаций, уполномоченных Правительством Российской Федерации на проведение необходимых технико-экономических расчетов, экспертиз и консультаций при подготовке и заключении СРП.

2. Определить организацию, уполномоченную на обеспечение соблюдения интересов российских производителей в конкурсах на приобретение товаров, работ и услуг, оказание помощи российским предприятиям в приобретении новейших технологий для нефтяных операций и проведение соответствующего мониторинга, а также оказание консультационных услуг уполномоченным государственным органам.

3. Исключить возможность предоставления прав пользования нефтегазоносными участками недр континентального шельфа Российской Федерации без проведения конкурсов (аукционов).

4. Учитывая, что права пользования месторождениями Приразломное и Штокмановское предоставлены ЗАО «Севморнефтегаз» без проведения конкурсов и аукционов и для достижения целей указов Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 1517 и от 23 мая 1996 г. № 765, предусмотреть в соглашениях о разделе продукции по названным месторождениям размещение заказов на приобретение оборудования и материалов и выполнение работ и оказание услуг между российскими подрядчиками в объеме не менее 80% общего объема затрат на эти нужды.

5. При разработке проекта федерального бюджета на 2004 г. предусмотреть увеличение финансирования Федеральной целевой программы «Мировой океан» в части подпрограммы «Шельф» — «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения

углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 годы».

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

1. Разработать и принять дополнения в Регламент Государственной Думы в части процедур рассмотрения проектов федеральных законов об утверждении подписанных соглашений о разделе продукции, подлежащих такому утверждению, предусмотрев порядок правовой и экономической экспертизы текстов таких соглашений.

Для подготовки дополнений в Регламент объединить под руководством одного из заместителей Председателя Государственной Думы усилия Комитетов Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы, по природным ресурсам и природопользованию, по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, по энергетике, транспорту и связи, Комиссии Государственной Думы по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции.

2. Принять постановление Государственной Думы о парламентском запросе к Правительству Российской Федерации о ходе реализации поручений Правительству, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 1517 и от 23 мая 1996 г. № 765.

3. Завершить работу над главой Налогового кодекса Российской Федерации о системе налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, учитывая особенности разработки месторождений шельфа.

4. Завершить совместно с Правительством Российской Федерации работу над проектом федерального закона «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами».

5. При подготовке проектов изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации предусмотреть дифференцирование ставки налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от месторасположения месторождения и стадии его разработки с учетом специфики работ по добыче углеводородов на континентальном шельфе.