

# Законодательное обеспечение реализации приоритетных проектов в области недропользования\*



**В.В. Прозоровский,**  
заместитель председателя  
Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам  
и природопользованию

Тема законодательного обеспечения реализации приоритетных проектов в области недропользования постоянно находится в центре внимания. Так, например, в 2005 г. проводились парламентские слушания по таким важным вопросам, как законодательное обеспечение разработки восточно-сибирских месторождений нефти и газа; природные ресурсы и природопользование как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; законодательное обеспечение и реализация нефтегазовых проектов на шельфе северных морей.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию регулярно организует мероприятия, направленные на разработку оптимального законодательного решения в этой сфере, а также привлечение внимания к этому кругу проблем со стороны профессионалов и общественности.

Однако большинство вопросов по-прежнему остается нерешенным, и существует настоятельная необходимость обсудить их еще раз, сверить те позиции, которые наработаны, и пойти дальше. Это нужно для того, чтобы избежать принятия не до конца продуманных законодательных решений, способных негативно отразиться на процессе воспроизводства минерально-сырьевой базы. К числу таких вопросов относится, в частности, проблема дифференциации налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

## Дифференциация налога на добычу полезных ископаемых

Необходимость дифференциации НДПИ стала очевидной с самого начала введения этого налога. Плоская шкала НДПИ вкупе с отменой отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы привели к тому, что нефтяные компании лишились экономических стимулов к интенсификации геолого-разведочных работ. К тому же эти не совсем удачные налоговые решения «наложились» на общие процессы освоения запасов углеводородов, обусловленные ухудшением структуры ресурсной базы и рядом других причин.

Так, по расчетам ученых за последние 10–15 лет извлекаемые запасы нефти в Российской Федерации уменьшились примерно на 4 млрд т, что означает потерю потенциала добычи в размере 160–200 млн т в год. Таким образом, вместо того чтобы способствовать улучшению инвестиционного климата в геолого-разведочной отрасли, плоская шкала налога на добычу полезных ископаемых, наоборот, понизила экономическую привлекательность геологоразведки для недропользователей.

Тогда предлагался ряд вариантов выхода из этой неприятной ситуации. Разрабатывались различные схемы дифференциации НДПИ, при этом предполагалось, что его новые дифференцированные ставки будут действовать уже начиная с 2006 г. Однако этого не произошло.

Данная проблема оказалась сложнее и глубже, чем предполагалось. Из чего же надо исходить при создании эффективной системы дифференциации НДПИ? Ранее специалисты выделяли 7–8 главных факторов в главных критериях. По-

\* Стенограмма доклада В.В. Прозоровского, обработанная редакцией // Парламентские слушания «Законодательное обеспечение реализации приоритетных проектов в области недропользования». 23 марта 2006 г.

нятно, что учет всех их сделал бы данную систему абсолютно нежизнеспособной, громоздкой и неуправляемой, так как схемы учета и администрирования оказались бы невероятно сложны.

Большинство специалистов склоняются к тому, что можно сузить этот перечень до трех основных групп факторов: освоение новых месторождений, добыча на месторождениях с высокой степенью выработки, качество добываемой нефти. Прежде всего необходима дифференциация в зависимости от расположения месторождения.

Сегодня перед нашей нефтегазовой промышленностью стоит грандиозная задача — начать масштабное освоение новых нефтегазоносных регионов, в первую очередь Восточной Сибири, Дальнего Востока, шельфов арктических морей, то есть тех районов, где добыча пока не ведется и отсутствует соответствующая инфраструктура. Как известно, по прогнозам нефтяные ресурсы Сибирского и Дальневосточного федеральных округов превышают 15 млрд т. Однако доля этих регионов в структуре разведанных запасов углеводорода крайне мала. Так, на Восточную Сибирь приходится только 2 % общероссийских запасов нефти по категориям «А» плюс «Б» плюс «Ц-1»; и 7 % — по категории «Ц-2».

В Энергетической стратегии России поставлена задача довести к 2020 г. ежегодную добычу нефти на востоке России до 105 млн т, а газа — до 110 млрд куб. м. Однако решать ее не просто. Для обеспечения уровня добычи в 50 млн т уже к 2010–2012 гг. необходимо перевести часть ресурсов в запасы и постепенно вовлекать их в освоение. Для ежегодного извлечения из недр 80 млн т надо не только оценить имеющуюся разведывательную ресурсную базу, но и подготовить к освоению принципиально новые нефтеносные области. При этом, по подсчетам специалистов Министерства природных ресурсов Российской Федерации (МПР России), для обеспечения необходимых приростов запасов потребуется примерно 13–16 млрд дол. или 400–500 млн руб. на период до 2020 г.

Таким образом, на первый план выходит задача создания стимулов для инвестиций в геологоразведку в новых нефтегазоносных провинциях, в том числе на востоке страны. Дифференциация НДСПИ должна коснуться в первую очередь месторождений, находящихся на еще не освоенных территориях в Восточной Сибири и на континентальном шельфе.

Большое значение имеет также фактор удаленности месторождения от транспортных коммуни-

каций. В формулировках соответствующих законодательных актов должен быть сделан акцент именно на новых и труднодоступных запасах. При этом в виде дополнительных условий можно оговорить такой фактор, как потребность крупных капиталовложений в инфраструктуру. Понятно, что на востоке страны есть смысл создавать трубопроводные, транспортные и иные системы, охватывающие сразу целый ряд месторождений. И компании-первопроходцы, вкладывающие значительные инвестиции в строительство трубопроводов, ЛЭП, дорог, иных объектов, которыми впоследствии смогут воспользоваться и другие недропользователи, должны иметь определенные преференции в этом вопросе. Таким образом, надо стимулировать создание неких инфраструктурных точек роста, которые в дальнейшем способны стать основой для новых нефтегазовых проектов, для экономического развития целых территорий.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации уже разработало и в конце 2005 г. направило на рассмотрение Правительства РФ предложения по дифференциации НДСПИ. В них планируется введение режима налоговых каникул для новых месторождений, то есть нулевые ставки налога. Однако, насколько известно, среди специалистов существуют расхождения по поводу того, какое месторождение считать новым. Одни предлагают считать его таковым в течение первых пяти или восьми лет разработки, в зависимости от того, находится оно на суше или на шельфе. Другие — до тех пор, пока оно не выработано до 20 %. В последнем случае возникает масса вопросов по поводу того, кто и как будет определять уровень этой выработки, ведь сбор и анализ геологической информации — весьма сложный и неоднозначный процесс, допускающий различные методы и трактовки, а значит, дающий питательную почву для принятия, мягко говоря, субъективных решений. Конечно, создание стимулов для разработки новых месторождений не отменяет и задачи повышения нефтеотдачи на старых нефтяных скважинах. Им нужно бросать «спасательный круг». Здесь главная трудность опять-таки заключается в том, чтобы корректно и объективно определить параметры выработанности. Нельзя допустить, чтобы налоговые послабления получили недропользователи, которые нерационально разрабатывали недра и добывались их выработанности варварскими методами.

Сейчас стоит задача создания очень четкой и последовательной процедуры администрирования этого показателя. Такая процедура должна быть, с одной стороны, проста в применении и, с другой стороны, абсолютно прозрачна, чтобы избежать возможных злоупотреблений.

Различные эксперты предлагают ввести пониженный коэффициент НДС для месторождений с выработанностью более 80 и 85%. Однако детали этого механизма до конца еще не определены, и здесь имеется ряд опасных «подводных камней». Так, согласно одному из предложений МПР России должен быть сформирован перечень месторождений, при разработке которых компания будет иметь право дифференцировать НДС по критерию выработанности, причем этот перечень должен быть утвержден постановлением Правительства РФ. Подобная практика может породить бесконечную череду споров относительно обоснованности включения или не включения месторождения в данный список. При этом будет весьма затруднительно обеспечить гибкость данного правового механизма, так как непонятно, как часто должен пересматриваться данный перечень и как быть с теми месторождениями, которые перешли в разряд истощенных уже после утверждения данного документа.

И, наконец, еще один критерий дифференциации НДС — качество и трудноизвлекаемость нефти. Здесь также существуют различные точки зрения. Так, специалисты Минэкономразвития России полагают, что нужно дифференцировать НДС по качеству нефти, в частности, по содержанию в ней серы, потому что этот фактор влияет на конечную стоимость товара. МПР России ставит во главу угла вязкость сырья, потому что этот показатель сильно влияет на себестоимость добычи. В этой палитре мнений усматриваются определенные ведомственные подходы: одно министерство здесь отвечает за рыночную конъюнктуру, другое — за объемы добычи. Задача законодателей — сбалансировать эти интересы для того, чтобы в выигрыше оказались и нефтегазовая промышленность, и экономика страны в целом.

Говоря о НДС, надо отметить необходимость не только его дифференциации, но и изменения схемы его взимания. Из-за привязанности ставок налога к мировым ценам на нефть налоговая нагрузка на отрасль оказалась чрезмерной. И если раньше прирост налогов компенсировался за счет сверхприбыли от экспорта нефти и нефтепродуктов, то теперь с увеличением экспортных пошлин такой компенсации не происходит. Это отражается, с одной стороны, на росте цен на нефть и нефтепродукты внутри страны, а с другой стороны, — на сокращении эмиссионных возможностей нефтяных компаний.

В связи с этим сейчас прорабатываются предложения по изменению формулы и шкалы НДС выше цены, установленной для доходной части бюджета на 2006 год, то есть 40 дол. за баррель.

Такой механизм является наиболее приемлемым для минимизации потерь бюджета. Он обеспечивает снижение налоговой нагрузки на отрасль примерно на 6 % и увеличение его рентабельности на 4 дол. за тонну. Все это в свою очередь создаст предпосылки для инвестиций в разработку месторождений. В конечном итоге бюджет даже получит выигрыш за счет снижения затрат потребителей и увеличения темпов роста экономики.

Может возникнуть вопрос: зачем столько внимания уделяется изменению НДС, если общая идеология реформирования правовой сферы недропользования направлена на замену административных методов на гражданско-правовые? То есть в идеале ставки налога должны устанавливаться для каждого конкретного проекта на основе договора, заключенного между недропользователем и государством.

Однако эта процедура все равно потребует наличия схемы базовых ставок, рассчитываемых по определенной схеме и дифференцированных по тем или иным принципам и критериям. Более того, механизм определения размера налогов должен стать еще более четким и понятным для всех субъектов недропользования. Только в этом случае удастся избежать установления необоснованных ставок, а также различных злоупотреблений и коррупции.

### **«Сквозные» лицензии на геологоразведку и добычу углеводородного сырья**

Еще одна важная правовая проблема, которая способна существенно повлиять на процесс воспроизводства минерально-сырьевой базы, — введение так называемых сквозных лицензий на геологоразведку и добычу углеводородного сырья. Как известно, проект нового федерального закона «О недрах», который принят в первом чтении Государственной Думой, предусматривает передачу месторождения без аукциона той компании, которая открыла его за счет собственных средств.

Однако сейчас, когда законопроект дорабатывается, по нашим сведениям, появились существенные уточнения этого положения. Теперь предполагается, что право пользования месторождением предоставляется первооткрывателю на основании порядка, установленного Правительством Российской Федерации, т.е. теоретически возможен и отказ в предоставлении участка, открытого за счет собственных средств.

Исходя из поправки, компании, которая будет претендовать на разработку открытого ею место-

рождения, может быть предъявлен определенный перечень требований. Кроме того, нефтяникам придется возмещать исторические затраты, которые понесло государство на разведку месторождения.

Вот эти новшества тоже не могут не вызвать ряд вопросов. Получается, что мы отдаем решение такого важного вопроса, как «сквозная» лицензия, на откуп подзаконных актов. Вполне возможно, что Правительство разрабатывает четкую и справедливую процедуру передачи компаниям открытых ими месторождений, но и в этом случае остается проблема администрирования — соблюдения чистоты и «прозрачности» подобных действий. По сути, получение «сквозных» лицензий будет зависеть от воли чиновников, а не от действий универсального механизма, однозначно прописанного в законе.

В связи с этим необходимо вернуться к обсуждению этой темы и еще раз тщательно проанализировать все имеющиеся точки зрения. Не до конца ясна и формулировка, касающаяся исторических затрат государства на разведку месторождений. Всем очевидно, что подсчет таких затрат будет представлять собой сложную головоломку, не имеющую, возможно, естественного правильного решения. Некоторые еще не разрабатываемые сегодня месторождения открыты десятки лет назад, и точно подсчитать сумму вложенных в их поиск средств практически невозможно; а уж обоснованность этих затрат и вовсе представляет собой абсолютно субъективную категорию. Не приведет ли это к тому, что откроются лазейки для принятия ничем не обоснованных решений, направленных на пользу или же, наоборот, против тех или иных недропользователей?

Помимо внедрения «сквозной» лицензии, необходимо также, на мой взгляд, развивать практику передачи лицензий на разработку недр между «материнскими» и «дочерними» структурами одной компании. Это значительно облегчит поиск инвестиций, позволит недропользователям более гибко реагировать на изменение рыночных условий.

В предыдущие годы, как известно, возможность подобного оборота лицензий вызывала негативную реакцию со стороны преимущественно представителей субъектов Российской Федерации, региональных органов власти. Они опасались, что это позволит уводить лицензии из регионов в Москву и, таким образом, будет снижаться управляемость нефтегазовыми предприятиями со стороны местных чиновников. Сегодня ситуация в корне изменилась. Полномочия по управлению процессами недропользования перераспреде-

лены в пользу федерального центра, что вполне справедливо. Борьба за прописку лицензий потеряла практически всякий смысл, поэтому нет существенных препятствий для внедрения механизма передачи лицензий.

## Инвестиционные проекты по освоению континентального шельфа

Большой блок законодательных проблем связан с инвестиционными проектами по освоению континентального шельфа Российской Федерации. Площадь континентального шельфа нашего государства больше, чем у любого другого государства — свыше 6 млн кв. км, из них 4 млн кв. км являются перспективными с точки зрения добычи нефти и газа.

Извлекаемые ресурсы континентального шельфа Российской Федерации превышают 100 млрд т условного топлива, в том числе около 11 млрд т промышленных запасов. При этом средние запасы морских месторождений — около 40 млн т, примерно вчетверо больше, чем средние запасы сухопутных. Однако, несмотря на наличие таких углеводородных богатств, добыча нефти и газа на нашем континентальном шельфе незначительна и не превышает около 0,2 % общего производства этого вида сырья в России. На сегодняшний день только в рамках трех российских проектов начата промышленная добыча: «Сахалин-2» — с 1997 г., месторождение «Кравцовское «Д-6» на Балтике — с 2004 г. и «Сахалин-1» — с октября 2005 г.

Следующей по очереди должна стать промышленная эксплуатация нефтяных и газовых ресурсов месторождения «Приразломное» (в Чудском море). Оно запланировано на 2007 г. И сейчас необходимо решить ряд ключевых проблем, что позволит использовать с конкурентным преимуществом морские месторождения Российской Федерации:

- 1) активизировать геологическое изучение континентального шельфа;
- 2) изменить нормативно-правовую базу для обеспечения реализаций шельфовых проектов;
- 3) разработать законодательно комплекс мер экономического стимулирования работы на континентальном шельфе;
- 4) создать условия для развития транспортной и береговой структуры, в первую очередь законодательными актами;
- 5) выработать экологические нормы и правила соответствующего современным мировым требованиям.

Опыт последних лет показывает, что интенсивная разработка континентального шельфа способна в значительной мере способствовать восстановлению и росту минерально-сырьевой базы России. Приведу в качестве примера такую компанию, как «ЛУКОЙЛ». Она фактически открыла и объявила об открытии новой нефтегазовой субпровинции в российской части северного и среднего Каспия. С 1999 по 2000 г. только на лицензионном участке «Северный» геологи компании обнаружили пять крупных многопластовых нефтегазоконденсатных месторождений с извлекаемыми запасами более 750 млн т условного топлива. В ноябре 2005 г. на континентальном шельфе Каспия было обнаружено новое газоконденсатное нефтяное месторождение, которое предложено назвать в честь известного отечественного нефтяника Владимира Фивановского. Есть все основания считать, что это месторождение — самое крупное по запасам нефти, открытое в России за последние 15 лет. Его обнаружение имеет очевидное общегосударственное значение и заметно увеличивает минерально-сырьевую базу не только компании, но и страны в целом.

Какие же конкретные шаги необходимо предпринять, чтобы обеспечить разработку углеводородов континентального шельфа РФ с максимальной пользой для экономики страны? Прежде всего надо определить порядок проведения закрытых торгов на право пользования крупнейшими стратегически важными месторождениями. Затем следует разработать комплекс мер по стимулированию поисковых и геолого-разведочных работ за счет средств как федерального бюджета, так и инвесторов. Деятельность на континентальном шельфе связана, как известно, с повышенными инвестиционными рисками, поэтому именно здесь особенно важен фактор наличия «сквозных» лицензий. Дополнительными импульсами для инвесторов могли бы стать такие шаги, как восстановление инвестиционных льгот по налогу на прибыль, формирование равновесных цен на газ, осуществление гибкой таможенной политики. В последнее время нередко обсуждается необходимость восстановления в правах такой формы взаимодействия государства с инвесторами, как соглашение о разделе продукции (СРП). В нашей стране этот механизм, широко используемый во многих нефтедобывающих государствах мира, нашел, мягко говоря, достаточно скромное применение.

К сожалению, полемика вокруг плюсов и минусов режима СРП оказалась излишне политизирована, что помешало выделить и использовать в интересах России его преимущества. Сегодня, когда на повестке дня стоит реализация крупномасштабных инвестиционных проектов на шельфе,

в том числе с иностранным участием, необходимо совершенствовать федеральное законодательство о СРП и привести в соответствие с ним другие федеральные законы.

### Проблема экологии

Еще одна проблема, которую следует затронуть, — проблема экологии. Как известно, морские акватории представляют собой весьма уязвимые экосистемы, поэтому в особо пристальном внимании законодателей нуждаются вопросы экологической безопасности разведки, добычи, транспортировки углеводородов на континентальном шельфе. Этому уделяется достаточно внимания, но необходимо и дальше повышать эффективность системы мониторинга состояния природной среды с целью прогнозирования и предотвращения ее неблагоприятных изменений, природных и техногенных катастроф. Надо учитывать, что освоение континентального шельфа потребует резкого и качественного скачка в деле развития инфраструктуры морской транспортировки углеводородов.

В связи с этим нужны определенные экономические стимулы для осуществления реконструкции и модернизации российских портов Арктического бассейна, национальной транспортной магистрали, в первую очередь Северного морского пути, поддержание на необходимом уровне средств связи навигационного гидрографического пути и гидрометеорологического обслуживания. Надо вспомнить о подпрограмме создания высокотехнологичных установок машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003–2012 гг., которая является частью федеральной целевой программы «Мировой океан». К сожалению, финансирование этой программы было прекращено в 2005 г. Данный шаг, предпринятый Минэкономразвития России, может привести к тому, что российская промышленность будет отстранена от работ по освоению месторождений на морском шельфе.

В заключение хотелось бы отметить, что проблемы законодательного обеспечения нефтегазовых проектов требуют очень взвешенных подходов. При принятии тех или иных решений необходимо руководствоваться как критериями их эффективности для экономики России, так и соображениями реальности их администрирования. Принимая даже самые хорошие, правильные законы, мы должны позаботиться о создании гибкой и жизнеспособной системы воплощения их в жизнь, не перекладывая всю тяжесть правового регулирования на подзаконные акты. Только при таких условиях возможно поступательное развитие отечественной минерально-сырьевой базы. □