

Освоение ресурсов недр континентального шельфа Российской Федерации: проблемы и пути их преодоления

С.И. Федоров, директор Департамента государственной политики и регулирования в области природопользования МПР России

Д.В. Василевская, заместитель директора Центра «СРП — Недра» при МПР России, к.ю.н.

А.В. Архипов, начальник отдела ресурсов недр континентального шельфа, Мирового океана, Арктики и Антарктики МПР России

В настоящее время площадь континентального шельфа Российской Федерации составляет 6,2 млн кв. км, при этом около 4 млн кв. км являются перспективными на нефть и газ. Начальные извлекаемые ресурсы углеводородов на континентальном шельфе России составляют около 100 млрд т в пересчете на нефть, в том числе более 13 млрд т нефти и около 79 трлн куб. м газа. Выявлено более 800 локальных структур, 130 из них подготовлены к глубокому бурению. Поисковое бурение проводилось на 61 объекте, на 31 из них открыты нефтяные и газовые месторождения, подсчитаны запасы. Тем не менее геолого-геофизическая изученность континентального шельфа России остается крайне неоднородной и в целом очень низкой. К настоящему времени здесь выполнено чуть более 1 млн км сейсмических профилей и пробурено 197 глубоких скважин, в основном — на дальневосточном шельфе и в Западной Арктике. Для сравнения — в Северном море на перспективной площади около 460 тыс. кв. км плотность сейсмических профилей превышает 4 пог. км/кв. км, а количество скважин достигает почти 5 тыс.

Формируя государственную политику по вопросу освоения континентального шельфа России, надо четко осознавать, что полезные ископаемые, расположенные на акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, на сегодняшний день являются фактически единственным серьезным резервом углеводородов, своего рода фондом будущих поколений, гарантом энергетической безопасности государства в среднесрочной перспективе. И, учитывая конечность ресурсов нефти и газа на суше (по прогнозам аналитиков необходимость активного вовлечения в эксплуатацию ресурсов недр, расположенных на акваториях возникнет к 2020–2030 гг.), основной целью работ на континентальном шельфе должны являться его геологическое изучение и эксплуатация отдельных месторождений для отработки технологии извлечения, строительства инфраструктуры и т.д., поскольку ни для кого не секрет, что освоение новой нефтегазоносной провинции — длительный и сложный процесс.

Например, Западная Сибирь, освоение которой началось в конце 50-х годов XX в., заработала на полную мощность лишь через 20 лет. Нет никакого сомнения в том, что освоение арктических шельфов займет еще больше времени. Аналитики полагают, что в случае активизации работ по освоению континентального шельфа товарная добыча возможна к 2010–2015 гг., а серьезной альтернативой месторождениям на суше шельф может стать не раньше 2020–2030 гг.

В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, сохранения ее энергетической безопасности следует рассмотреть вопрос об интенсификации работ по геологическому изучению, разведке и добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации, с одной стороны, и о проблемах, которые не позволяют осуществлять или сдерживают активное проведение таких работ, и путях их преодоления, с другой стороны.

По имеющимся на сегодняшний день данным, в период с 2006–2010 г. на проведение региональных геолого-разведочных работ потребуется почти 7 млрд руб. из федерального бюджета; в период с 2011 по 2020 г. эта сумма составит около 27 млрд руб. Таким образом, суммарная величина затрат на проведение геологического изучения участков недр континентального шельфа и подготовку новых перспективных участков для последующего вовлечения их в хозяйственный оборот через выставление на аукцион составит порядка 34 млрд руб. или 1,2 млрд дол. США.

Учитывая ограниченные финансовые возможности государства в этой сфере, необходимо осуществлять привлечение негосударственных инвестиций. При этом очевидно, что для успешного привлечения частных инвестиций необходимо разработать и законодательно закрепить комплекс мер, стимулирующих их вложение. К таким мерам следует отнести следующие принципы:

- ! предоставление права пользования участками недр континентального шельфа России в целях разведки и добычи полезных ископаемых пользователям недр, открывшим месторождения полезных ископаемых за счет собственных средств. Установление четкого, прозрачного механизма такого предоставления;
- ! законодательное закрепление права пользователя недр на продажу геологической и иной информации о недрах, полученной им при проведении работ за счет собственных средств. При этом недропользователь обязан передать копии полученной информации, включая первич-

ную, на хранение в государственные фонды геологической информации.

Вышеуказанные принципы нашли отражение в проекте федерального закона «О недрах», одобренном на заседании Правительства Российской Федерации 17 марта 2005 г., и будут реализовываться на практике после его вступления в силу.

Остановимся на вопросе возможного иностранного участия в проектах по освоению континентального шельфа России. Тенденции развития российского законодательства свидетельствуют об ограничении иностранного участия в проектах по освоению стратегических месторождений полезных ископаемых, что, с нашей точки зрения, является абсолютно верным, взвешенным подходом, учитывающим как национальные стратегические интересы, так и зарубежный опыт.

Однако на сегодняшний день мы должны констатировать, что российские компании не имеют достаточного опыта, специальных технологий, оборудования для освоения континентального шельфа в суровых климатических условиях, в связи с чем, объективно проигрывают иностранным компаниям. Возникает дилемма: что правильнее — самостоятельно методом проб и ошибок (которые прошли зарубежные компании несколько десятков лет назад) пытаться изучать и осваивать ресурсы недр континентального шельфа либо привлекать к совместной работе с российскими компаниями зарубежный опыт и технологии, одновременно с этим развивая отрасли российской промышленности, совершенствуя технику и технологии. Полагаем, что второй вариант является более правильным и экономически эффективным.

При этом мы не будем забывать о том, что континентальный шельф России является не только резервом углеводородного сырья, но и объектом, влияющим на обеспечение обороны и безопасности страны, в связи с чем в контексте возможности привлечения иностранных участников к освоению шельфовых объектов следует рассмотреть возможность «деления» континентального шельфа России на «сектора доступности», определив «открытые участки недр», которые могут быть предоставлены в пользование российским и иностранным юридическим лицам, и «закрытые участки недр», геологическое изучение и освоение которых должно осуществляться без участия иностранных компаний. Далее мы хотели бы остановиться на вопросе применения соглашений о разделе продукции как одной из возможных форм пользования недрами при освоении объектов на континентальном шельфе России.

Полагаем, что закрепленный в действующем законодательстве механизм заключения и реализации соглашений чрезвычайно бюрократизирован, мало прозрачен, сложно реализуем на практике, в связи с чем с даты вступления в силу в 1995 г. Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» не было заключено ни одного соглашения. При этом зарубежная практика свидетельствует,

что механизм соглашений о разделе продукции с успехом применяется во многих государствах, в том числе при освоении участков недр акваторий.

Очевидно, что инвесторам режим СРП предоставляет дополнительные гарантии стабильности и неизменности условий пользования недрами, что при освоении крупных капиталоемких проектов является крайне важным фактором, а для государства дает возможность привлекать крупные инвестиции под освоение территорий с отсутствующей инфраструктурой, расположенных в сложных горно-географических условиях, дифференцированно изымать природную ренту в зависимости от особенностей месторождения, привлекать к освоению ресурсов шельфа российских производителей в пределах законодательно предусмотренной квоты российского участия, развивать производство техники и оборудования на отечественных предприятиях.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости оперативной подготовки и внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующие вопросы заключения и реализации СРП, в том числе следует отказаться от практики проведения двухступенчатых аукционов, утверждения проектов соглашений специальными федеральными законами. Однако, с нашей точки зрения, режим СРП не является единственно возможным механизмом осуществления деятельности, связанной с использованием недрами на континентальном шельфе. Полагаем, что существуют и другие методы, позволяющие сделать столь капиталоемкие проекты интересными для недропользователей. Хотелось бы кратко остановиться на вопросах налогообложения деятельности, связанной с использованием недрами на континентальном шельфе.

Зарубежная практика показывает, что помимо специальных налоговых режимов (например, соглашений о разделе продукции) при реализации проектов на континентальном шельфе применяется дифференциация НДС, механизм налоговых каникул и иные принципы, позволяющие, с одной стороны, стимулировать вовлечение в эксплуатацию новых объектов, а с другой стороны, обеспечивать полное и комплексное извлечение ресурсов недр на месторождениях, находящихся в состоянии падающей добычи.

С нашей точки зрения, некоторые из вышеуказанных подходов к налогообложению могли бы быть применимы и в российских реалиях, в связи с чем хотелось бы, чтобы наши коллеги из Минэкономразвития России рассмотрели такую возможность. Полагаем, что сформулированные выше подходы к совершенствованию российского законодательства, регулирующего отношения, связанные с использованием недрами на континентальном шельфе России, в том числе с учетом имеющегося зарубежного опыта, позволят создать прозрачную, качественно функционирующую систему законодательства, учитывающую как интересы государства, так и пользователей недр. □