

«Правовые рифы» шельфовых проектов арктических морей

М.В. Рапопорт,
старший партнер BDO в России



Обеспечение энергетической безопасности России — одна из ключевых задач национальной стратегии развития на ближайшую перспективу. Очевидно, что эффективное решение данной задачи может быть достигнуто только путем вовлечения в промышленную эксплуатацию ресурсов континентального шельфа.

Тенденции развития мировой топливно-энергетической отрасли свидетельствуют о том, что добыча нефти и газа плавно перемещается с суши на море. Согласно экспертным оценкам в настоящее время на морскую нефть приходится уже около 40 % мировой добычи, на морской газ — примерно 30 %. Объективными факторами переноса добычи углеводородного сырья с суши на континентальный шельф являются снижение объемов добычи в связи с выработанностью более чем наполовину начальных запасов нефти на месторождениях суши и сокращение роста сырьевой базы углеводородов, в том числе и в связи со значительным снижением средних запасов открываемых на суше месторождений.

В последнее время все большее внимание специалистов привлекает Арктика, в которой российский сектор континентального шельфа является самым крупным и перспективным с точки зрения промышленно значимых месторождений.

Несмотря на то, что отечественный континентальный шельф содержит до четверти всех мировых ресурсов углеводородов, Россия находится только в самом начале пути интенсивной опытно-промышленной эксплуатации как шельфа в целом,

так и шельфа арктических морей в частности. В течение ряда последних лет активно разрабатываются только шельфы острова Сахалин и Каспийского моря. Ожидается, что в 2011 г. будет получена первая нефть на Приразломном нефтяном месторождении в Печорском море, а к 2016 г. будет начата добыча газа для поставки по трубопроводу на Штокмановском газоконденсатном месторождении в Баренцевом море.

В целях сохранения статуса крупнейшего игрока на мировом энергетическом рынке Россия должна в самой ближайшей перспективе реализовать активную стратегию по освоению шельфа. Комплексная разработка газонефтеносных провинций российского шельфа может не только обеспечить высокие уровни добычи углеводородного сырья, но и способна стать катализатором развития инновационных технологий и строительства специальных наукоемких сооружений. С этой точки зрения потенциал российского континентального шельфа, несомненно, представляет огромный интерес для частных инвесторов, в том числе иностранных, обладающих новейшими технологиями, ноу-хау и необходимыми техническими решениями.

Можно констатировать, что процесс выработки согласованной позиции по вопросам освоения шельфа между государством и бизнесом уже начал. В настоящее время происходят частичное совершенствование действующего законодательства и разработка единых программно-целевых документов по вопросам освоения шельфа, в котором BDO в России, учитывая накопленный проектный опыт налогового и правового сопровождения Штокмановского газоконденсатного и Приразломного нефтяного месторождений, принимает самое активное участие.

Результаты экспертных работ BDO в России показывают, что успешное освоение континентального шельфа возможно только при условии создания благоприятного инвестиционного климата, установления стабильного налогового режима и формирования системы мер государственной поддержки.

В настоящее время на уровне государства появляется понимание того, что нерентабельность части шельфовых проектов, в особенности месторождений арктических морей, является одним из ключевых препятствий для динамичной разработки месторождений российского шельфа. По экспертным расчетам BDO в России, в долгосрочной перспективе при цене 50 дол. США за баррель нефти без формирования системы мер государственной поддержки рентабельным является только Балтийский район. Очевидно, что повышение инвестиционной привлекательности шельфовых проектов арктических морей возможно только при соответствующей поддержке со стороны государства. При этом оптимальная совокупность мер государственной поддержки должна одновременно обеспечивать увеличение объемов бюджетных поступлений от реализации новых проектов и повышение заинтересованности частных инвесторов.

Успешное освоение континентального шельфа возможно только при условии создания благоприятного инвестиционного климата, установления стабильного налогового режима и формирования системы мер государственной поддержки.

Меры государственной поддержки

Формирование системы мер государственной поддержки шельфовых проектов, по нашему мнению, необходимо осуществлять по нескольким следующим направлениям:

1. Совершенствование действующего законодательства — меры, направленные на устранение правовых пробелов и неопределенностей, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности на шельфе, снижение инвестиционных рисков и устранение положений, приводящих к налоговой и таможенной дискриминации операций, связанных с освоением шельфа.
2. Установление благоприятных налогового и таможенного режимов — меры, предусматривающие предоставление различных налоговых и таможенных льгот по операциям, связанным с освоением шельфа, с целью обеспечения приемлемого уровня рентабельности инвестиционных проектов и уровня бюджетных поступлений. При этом основным принципом в ходе определения таких мер государственной поддержки должно стать соблюдение баланса государственных и частных интересов.

3. Бюджетное финансирование — одной из мер в рамках этого направления может быть предусмотрено прямое субсидирование отдельных видов капитальных затрат по освоению шельфа, наиболее обременительных для инвесторов, например поисково-разведочных работ.

Справедливости ради необходимо отметить, что за последние три года система мер государственной поддержки шельфовых проектов претерпевает некоторые изменения. В основном происходит совершенствование действующего законодательства и частичное изменение налогового режи-

ма. В частности, к новеллам можно отнести внесенные в конце 2009 г. изменения в Фе-

деральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее — Закон о континентальном шельфе), снижение ставки налога на прибыль с 24 % до 20 %, возможность применения льготы по НДС при ввозе технологического оборудования не только в качестве вклада в уставный капитал, но и при ввозе по сделкам купли-продажи и др.

«Правовые рифы» шельфовых проектов

Вместе с тем, как показывают наши экспертные исследования, данные законодательные изменения носят разрозненный характер и, как правило, вносятся «точечно» в определенный отраслевой нормативный правовой акт без учета положений иных отраслей законодательства. В связи с этим можно сформулировать следующие проблемные для инвесторов вопросы, урегулированные частично и возникающие в ходе реализации шельфовых проектов.

- Несмотря на изменения, внесенные в Закон о континентальном шельфе, сохраняется неопределенность в отношении статуса платформ, буровых установок и искусственных островов. Как одно из следствий этого возникает необходимость получения владельцем платформы, помимо разрешения на установку, также и разрешения на строительство в соответствии с градостроительным законодательством.
- Большая часть налоговых положений рассчитана на будущие периоды после ввода в эксплуатацию месторождений, однако с учетом текущей экономической конъюнктуры государственная

поддержка важна уже на этапе обустройства морского нефтегазового промысла.

- По экспертным оценкам ВДО в России, «налоговые каникулы» по НДС и снижение ставки налога на прибыль до 20% фактически не приводят к заметному повышению рентабельности шельфовых проектов. Кроме того, в рамках действующих формулировок по предоставлению «налоговых каникул» по НДС возможна негативная трактовка, в результате которой применение льготы становится затруднительным, а эффективный срок ее применения (отсчитываемый от даты выдачи лицензии) сокращается, если фактическая добыча нефти начинается гораздо позже даты получения лицензии.
- Неотнесение континентального шельфа к территории Российской Федерации для целей НДС приводит к невозможности возмещения входящего НДС при осуществлении операций на шельфе, что, в свою очередь, увеличивает капитальные затраты инвесторов.
- Неурегулированным остается в действующем законодательстве и вопрос о моменте возникновения таможенной территории на искусственных островах и стационарных платформах и о таможенных режимах ввоза товаров при их непосредственном обустройстве.
- Материально-техническое обеспечение установки и эксплуатации стационарных платформ на шельфе обуславливает необходимость соблюдения административных процедур, связанных с пограничным контролем, что приводит к дополнительным временным затратам и организационным трудностям для участников шельфовых проектов.
- Хотя формально в соответствии с законодательством о шельфе права Российской Федерации не затрагивают правовой статус покрывающих его вод, вопрос о необходимости получения разрешения на водопользование остается открытым.

Таким образом, по мнению консультантов ВДО в России, в целях устранения всех правовых неопределенностей и формирования прозрачных административных процедур совершенствование законодательства как мера государственной поддержки шельфовых проектов должно носить системный, а не «точечный» характер.

Системную взаимосвязанность существующих в законодательстве неопределенностей и правовых пробелов можно проиллюстрировать на примере морских стационарных платформ.

Морские платформы

Морские месторождения могут быть обустроены различными видами нефтегазовых промыслов, в том числе стационарными и плавучими платформами, состоящими из нескольких производственных комплексов помимо буровых. Исходя из нашего практического опыта, в рамках действующего законодательства установка и эксплуатация морских стационарных платформ сопряжены для лицензедержателей и (или) их владельцев с большим количеством законодательно неурегулированных вопросов.

Так, прежде всего законодательство не содержит определения термина «морская платформа» и соотношения данного понятия с термином «искусственный остров, сооружение и установка», не содержит также классификации платформ с точки зрения конкретных технических характеристик. На практике это приводит, например, к появлению либо противоречивых судебных решений, либо разъяснений уполномоченных органов о том, что такие платформы по усмотрению владельцев могут регистрироваться по аналогии с морскими судами в судовых реестрах.

Вместе с тем четкое определение статуса морских стационарных платформ имеет огромное значение для экономики шельфовых проектов и создает возможности использования различных контрактных структур для привлечения инвесторов, в том числе иностранных.

В рамках данной статьи кратко охарактеризуем лишь некоторые возможные практические последствия неопределенности правового статуса платформ в зависимости от стадии их эксплуатации.

На этапе **установки на шельфе** одним из ключевых вопросов является формирование налоговой и таможенной территории при установке и (или) строительстве платформ. Данный вопрос актуален, в частности, при определении и таможенных режимов, и правил таможенного оформления ввоза товаров на шельф как с сухопутной части России, так и из-за рубежа.

Выполнение работ по строительству платформы на шельфе в рамках действующего законодательства является не облагаемой НДС деятельностью, что влечет за собой невозможность возмещения входящего НДС при выполнении таких работ и, соответственно, увеличение затрат на строительство при **вводе платформы в эксплуатацию**.

После завершения строительства платформы возникает вопрос о регистрации права собственности на нее в случае, если по техническим характеристикам она будет отнесена к недвижимому имуществу. Формально государственная регистрация не требуется и не может быть осуществлена, так как шельф не является территорией Российской Федерации. Вместе с тем на практике это порождает большое количество вопросов по учету данного имущества и **порядку распоряжения** им.

В ходе **распоряжения** платформой для ее владельца останется актуальным также и вопрос возмещения НДС. Поскольку платформа расположена на шельфе, в отношении которого не применяется общий режим обложения НДС, отдельные формы распоряжения ею (аренда, реализация, вклад в имущество) могут привести к необходимости восстановления ранее возмещенного НДС и, соответственно, к увеличению капитальных затрат на освоение шельфа.

Более того, Закон о континентальном шельфе содержит запрет на передачу (**распоряжение**) искусственных островов, установок и сооружений другим лицам вопреки выданным разрешению или лицензии на право пользования недрами. Такой запрет может толковаться двояко. Во-первых, как ограничение оборотоспособности искусственных островов, установок и сооружений. В этом случае режим ограниченной оборотоспособности может стать серьезным препятствием в привлечении операторов, а также может не разрешить передавать платформы, признаваемые искусственными островами, сооружениями и установками, в порядке универсального правопреемства в процессе реорганизации их владельцев. Во-вторых, данная норма может быть интерпретирована как необходимость внесения изменений в лицензию на право пользования недрами или разрешение на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений при передаче платформы. Административные процедуры по внесению изменений в разрешительные документы занимают не менее шести месяцев, что может оказать негативное воздействие на динамику разработки шельфового месторождения.

На этапе **эксплуатации** платформ актуальными вопросами для держателей лицензий являются порядок налогообложения НДС и применение экспортных пошлин на углеводороды.

Действующим законодательством в настоящее время не урегулирован порядок **демонтажа и (или) консервации** платформ, а также права и обязанности их владельцев.

К тому же остается открытым вопрос определения затрат по демонтажу и консервации, которые могут быть признаны в составе расходов по налогу на прибыль.

Пути преодоления «правовых рифов»

Таким образом, правовое регулирование отношений, связанных с установкой и эксплуатацией морских стационарных платформ, сопряжено не только с законодательством о шельфе, но затрагивает и целый ряд других отраслей права, таких как налоговое, таможенное, градостроительное, административное право и др. Аналогичный вывод можно сделать и в отношении других законодательных положений, регулирующих освоение континентального шельфа. В связи с этим становится очевидным, что совершенствование законодательства должно носить комплексный характер.

Эффективное и динамичное развитие российского континентального шельфа возможно при комплексной государственной поддержке. Такая поддержка, на наш взгляд, должна включать в себя системное совершенствование законодательства и установление экономических обоснованных налогового и таможенного режимов.

При этом, по нашему мнению, в целях достижения баланса государственных и частных интересов в ходе освоения шельфа необходима организация диалога государства и бизнеса посредством создания совещательного органа, обеспечивающего выработку взаимовыгодных решений.

* * *

Только комплексный подход к решению обозначенных вопросов поможет преодолеть «правовые рифы» и сформировать благоприятные условия для освоения российских шельфовых месторождений. □