

# Пять факторов освоения шельфа

Помимо благоприятного инвестиционного климата, реализация морских проектов требует серьёзных изменений в инновационной и экологической стратегиях

Андрей КОНОПЛЯНИК,  
доктор экономических наук, профессор

После долгих размышлений наше правительство всё-таки решило применить новый налоговый режим для морских месторождений. Для меня это означает начало движения в направлении здравого смысла. Полагаю, что это выстраданное решение.

К сожалению, потребовалось более 20 лет для того, чтобы понять: в нашей стране, где очень разные условия залегающих нефтегазовых ресурсов, не может быть единого налогового режима, одинаково и повсеместно стимулирующего инвестиционную деятельность, – он должен быть дифференцированным. И я, и ряд моих коллег всегда пытались противодействовать позиции Минфина, для которого главной задачей была максимизация ресурсной ренты «здесь и сейчас» путём ужесточения налоговой нагрузки, исчисляемой только и исключительно как прямые налоговые поступления от недропользователей. При этом из оценки государственного эффекта исключались косвенные и мультипликативные эффекты от разработки месторождений, величина которых сопоставима, а зачастую превышает прямые налоговые поступления от инвестпроекта по добыче нефти. Поэтому запретительная налоговая нагрузка на инвесторов-недропользователей лишает государство указанных косвенных и мультипликативных эффектов за пределами нефтегазовой промышленности, то есть не даёт возможности добывающим отраслям становиться генераторами дополнительного роста в других секторах экономики.

Дифференциация налогообложения может осуществляться двумя путями. Первый – это путь, по которому пока идут наши «партия и правительство». Сначала стараниями фискальных органов был создан общий запретительный для инвестиционной деятельности налоговый режим. А потом из него начали (как правило, очень неохотно и под большим давлением) представляться индивидуальные и групповые изъятия, которые только и могут обеспечить для инвесторов приемлемую рентабельность при реализации новых проектов. Общее число этих изъятий может достичь такой величины, что в итоге окажется, что освоение новых месторождений (то есть тех, которые связаны с существенной инвестиционной деятельностью) происходит в основном благодаря именно изъятиям из основного режима, а не в рамках самого базисного режима налогообложения.

Есть, однако, и второй путь – создать систему дифференцированного – а лучше индивидуализированного – налогообложения, привязанного к финансовым результатам по отдельным инвестпроектам. И тогда, помимо прочего, уйдут в небытие разговоры о мифических «выпадающих» доходах бюджета при применении «специальных» налоговых режимов, рассчитанных в привязке к полученным на бумаге прямым налоговым поступлениям от базового запретительного налогового режима. Зато можно будет оценить, сколько дополнительных экономических выгод получит страна в случае каждого конкретного реализуемого проекта.

Необходимо  
«ИНВЕСТИЦИОННОЕ МЕНЮ»

Формирование российского законодательства в данной сфере началось более 20 лет назад, с принятия в 1992 г. Закона «О недрах». Уже заложенный в нём налоговый режим можно назвать «условно дифференцированным» благодаря установлению скользящей шкалы платы за право пользования недрами (royalty). Впоследствии принимались неоднократные попытки создать альтернативные налоговые (инвестиционные) режимы, которые имели бы равные права с системой налогообложения, применяемой в рамках лицензионного режима недропользования.

В частности, в 1995 г. был принят Закон «О соглашениях о разделе продукции». Я имел честь быть руководителем группы разработчиков этого нормативного акта. Наша идея заключалась в следующем: для каждого конкретного инвестиционного недропользовательского проекта должен применяться такой налоговый режим, который даст возможность государству получать максимальную ресурсную ренту за весь срок разработки месторождения. А недропользователь (независимо от того, отечественный это инвестор или иностранный) должен иметь приемлемую норму рентабельности с учётом всех рисков реализации проекта. Такой баланс интересов может быть достигнут только в результате переговоров между сторонами. К сожалению, сейчас у нас на условиях СРП осуществляются всего три проекта.

Кроме того, предлагалось внедрить и концессионный режим, который обеспечивал бы налоговую стабильность на весь срок разработки месторождения даже при применении унифицированной налоговой системы. Таким образом, потенциальный инвестор получал бы своеобразное «инвестиционное меню» и мог бы выбирать между лицензионным ре-

жимом, концессионным и СРП. Но эта попытка, к сожалению, успехом не увенчалась – в 1995 г. Госдума уже в первом чтении не приняла закон о недропользовательских концессиях, а принятый в 2005 г. закон об инфраструктурных концессиях исключает применение этого механизма при освоении ресурсов недр.

В результате у нас до конца 1990 годов де-факто действовало два инвестиционных режима – лицензионный и СРП. Но в начале нынешнего тысячелетия совместными усилиями ряда российских нефтяных компаний (главным образом тех двух, которые перестали существовать), поддержанными финансовым ведомством, мы перешли к практически унифицированному налогообложению.

Налог на добычу полезных ископаемых с плоской шкалой очень выгоден при освоении крупных и относительно легкодоступных месторождений, находящихся в благоприятных климатических условиях. В этом случае величина ресурсной ренты достаточно высока. Но данный налоговый режим стал фактически запретительным для инвестиций в разработку труднодоступных месторождений – она становилась абсолютно нерентабельной. Чтобы это понять, «партии и правительство» потребовалось более десяти лет.

Поэтому принятый нынешней осенью закон – это движение в правильном направлении. Хотя мы пришли к этому решению по очень извилистой траектории, потратив слишком много времени. Однако, я полагаю, принятие нового закона – первый, но отнюдь не завершающий шаг на пути к формированию благоприятных условий для освоения шельфа.

Я продолжаю считать, что в стране должно существовать несколько разных налоговых (в рамках соответствующих инвестиционных) режимов. Некоторых недропользователей, работающих в благоприятных природно-климатических условиях, вполне устраивает лицензионный режим (унифицированное налогообложение, административное право). Хотя и в его рамках должны действовать определённые изъятия и некая огрублённая дифференцированная шкала НДС. Именно эту разновидность лицензионного режима (укрупнённо-дифференцированное налогообложение, административное право) вводит новый закон. Но плюс к этому должен использоваться режим СРП (индивидуализированное налогообложение, гражданское право), который позволяет для каждого отдельного проекта путём переговоров между инве-



## НАША СПРАВКА

Осенью 2013 г. Президент РФ Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе РФ».

Данный закон предусматривает возможность использования нулевой ставки налога на добавленную стоимость при реализации углеводородного сырья, добытого на морском месторождении, продуктов его технологического передела, а также на работы (услуги) по его транспортировке.

В частности, расширяются льготы при газодобыче на континентальном шельфе. Они коснутся компаний, не имеющих права на экспорт СПГ, произведённого из газа, извлечённого на новых морских месторождениях. Для них предлагается установить ставку НДС в размере 4,5%.

Кроме того, ставка в размере 1,3% будет действовать при добыче газа на участках, которые более чем на 50% расположены в акватории Чёрного моря, в северной части Охотского моря и южной части Баренцева. Ставка может применяться до 31 марта 2037 г.

Ставка в 1% будет распространяться на компании, добывающие газ на большей части Карского моря, в северной части Баренцева и в Восточной Арктике.

Ставка НДС на новых морских месторождениях Азовского и большей части Балтийского морей будет равняться 30% от действующей, согласно Налоговому кодексу РФ. Данная норма будет действовать до 31 марта 2022 г.

Для морских месторождений, находящихся на большей части акватории Чёрного моря (на глубине до 100 м), в российском секторе Каспия, в Печорском и Белом морях, южной части Охотского (включая шельф Сахалина), ставка НДС на жидкие углеводороды составит 15%. Льгота будет действовать до 31 марта 2032 г.

Для сырья, добытого на глубоководных участках Чёрного моря (свыше 100 м), в северной части Охотского моря и южной части Баренцева, ставка будет равняться 10%. Норма будет актуальна до 31 марта 2037 г.

Ставка НДС составит 5% для жидких углеводородов, извлечённых в акваториях Карского моря, северной части Баренцева и в Восточной Арктике. Льгота будет действовать до 31 марта 2042 г.

Для участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности которых на 1 января 2015 г. меньше или равна 5%, будет действовать нулевая ставка НДС. Данная норма продолжит применяться до достижения накопленного объёма добычи 35 млн т, но при условии, что срок разработки запасов не превышает 7 лет, начиная с 1 января 2015 г.

Кроме того, вводится ряд «ослаблений», связанных с начислением и уплатой налогов на прибыль и имущество организаций, транспортного налога и т. д.

Заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Денис Храмов, выступая на XII Международном инвестиционном форуме «Сочи-2013», заявил, что под льготный режим налогообложения попадают более 800 российских месторождений нефти.

стором и государством находить оптимальное распределение ресурсной ренты. Особенно он востребован при осуществлении сложных мегапроектов в тяжёлых природно-климатических условиях. Необходим также и концессионный режим (унифицированное налогообложение, гражданское право), дополняющий упоминавшееся «инвестиционное меню».

### ОБОРУДОВАНИЕ ДОЛЖНО БЫТЬ РОССИЙСКИМ

Но надо иметь в виду, что нормативно-правовое обеспечение нефтегазодобычи – это важный, но не единственный фактор разработки арктических ресурсов. Его недостаточно, чтобы запустить столь сложный процесс.

Поэтому второй фактор – создание стимулов не только для добычи сырья, но и для разработки и выпуска нового поколения оборудования для нефтегазовой промышленности. Без этого не будет технологической, а значит, и экономической возможности осваивать шельф. И желательно, чтобы оборудование было не импортным, а отечественным. С помощью механизмов частно-государственного партнёрства или путём создания совместных предприятий с зарубежными компаниями на территории РФ должно быть организовано производство современного наукоемкого инновационного оборудования, предназначенного для освоения месторождений, расположенных в трудных условиях, таких как арктический шельф. Причём необходимо максимально задействовать потенциал отечественной науки, военно-промышленного комплекса и других передовых отраслей.

Чтобы достичь данной цели, требуется создать соответствующие инвестиционные стимулы и за пределами нефтегазового комплекса. Я давно об этом говорю, и отрадно, что многие высокопоставленные руководители начинают уже повторять эти аргументы. Именно на базе освоения шельфа могут быть созданы те новые отрасли российской экономики, о необходимости формирования которых так много и долго говорят «партия и правительство».

### ШЕСТОЙ ИННОВАЦИОННЫЙ КЛАСТЕР

Третий фактор – инновации. Президент и премьер почему-то всегда говорят только о пяти инновационных кластерах. А с моей точки зрения, глубоководный шельф может стать шестым таким кластером.



Я много раз подчёркивал, что осваивать глубоководный шельф гораздо тяжелее, чем летать в открытый космос. Для подтверждения этого на лекциях я задаю вопрос своим студентам: скажите, сколько землян побывало в космосе? После Юрия Гагарина – ещё 431 человек из 32 стран. То есть счёт идёт на сотни. А на Луне? Двенадцать. А что такое космос? Его граница начинается с 19–20 км от Земли, Международная Космическая станция (МКС) летает на высоте 337–430 км. Средняя удалённость Луны от Земли – 384,4 тыс. км. А какая самая глубокая точка в Мировом океане? Марианская впадина – 11 км. Сколько людей спустилось на её дно? Всего трое – исследователи Жак Пикар и Дон Уолш в батискафе «Триест» в 1960 г. и известный кинорежиссёр Джеймс Кэмерон в 2012 г. Итак, сравним: в космосе было несколько сотен человек, на Луне – 12, а на дне Марианской впадины – всего трое. В первом случае высота измеряется десятками – сотнями километров, во втором – тысячами, а в третьем – глубиной «всего» 11 км. Так что же легче осваивать – глубоководный шельф или космос? Ответ для меня совершенно очевиден.

При создании «шельфового кластера» надо отталкиваться от спроса (причём, что важно, платёжеспособного) на инновации со стороны нефтегазового комплекса, а не от возможностей «Сколково» и ему подобных центров инновационной активности. У нас же пока зачастую пытаются что-то «наизобретать», а потом начинают предлагать это различным отраслям, выясняя, нужно им это или нет.

Я считаю, что государство должно при помощи налоговых и неналоговых механизмов стимулировать фундаментальные исследования и НИОКР, позволяющие создать современное оборудование для освоения шельфа.

Углеводородные ресурсы даны нам природой (или Господом Богом – кому как больше нравится) не в наказание, а во благо. Когда нам говорят о необходимости слезть с нефтегазовой иглы, это вовсе не означает, что не нужно использовать ценные ресурсы. Просто дело в том, что, во-первых, мы их неэффективно добываем. Во-вторых, нерационально используем. В-третьих, разворовываем заметную часть того, что заработали. То есть надо не отказываться от нефти и га-

На мой взгляд, на базе сегодняшних технологий мы не можем безопасно осваивать глубоководный шельф. А поскольку цена безопасности должна обязательно включаться в издержки, то нет и экономически эффективных способов разработки арктических месторождений. И поэтому сегодняшняя гонка за лицензионными участками выглядит для меня несколько странно, хотя и вполне понятно. Да, «Роснефть» и «Газпром» стремятся за столбить за собой как можно больше месторождений – пока им Законом «О континентальном шельфе» предоставлена такая монополия возможность (ведь неизвестно, что может случиться завтра – у всех перед глазами пример с практически «моментальной» либерализацией экспорта СПГ). Плюс Россия активизацией (пусть даже видимостью) работ вокруг арктического шельфа демонстрирует международному сообществу готовность активно отстаивать свои интересы (текущие и перспективные) в международной дискуссии в отношении доступа различных государств к ресурсам арктического шельфа. Предоставление лицензий на наиболее перспективные участки российским компаниям – один из практических аргументов в этой дискуссии.

Но это не значит, что обе российские госкомпании (пусть сами, пусть с иностранными партнёрами) готовы приступить к их освоению, хотя неспрошенная (в том числе экологическая) общественность воспринимает их гонку за лицензиями именно как стремление немедленно начать добычу без гарантий экологической безопасности. Прежде необходимо создание технологий принципиально нового уровня, которые бы минимизировали риск экологических катастроф. Какими будут эти новые технологии, не знаю. Но понятно, что сегодня их нет. И это является ещё одним стимулом к тому, чтобы интенсифицировать соответствующие НИОКР. Государство должно использовать для этого все механизмы, включая прямое финансирование научных исследований и разработок.

Таким образом, экология – это фактор, который, с моей точки зрения, будет тормозить, а не ускорять освоение глубоководного шельфа.

А набранные, но неиспользуемые лицензии государство-суверен в итоге может через какое-то время и забрать (например, за невыполнение программ обязательных работ на лицензионных участках или по появившимся новым

законодательным основаниям) и вновь выставить на торги. И не факт, что они опять достанутся тем же недропользователям...

### ШЕЛЬФУ ЕСТЬ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Наконец, надо учитывать и пятый фактор – экономический. Как известно, всё познаётся в сравнении. Следовательно, прежде чем приступать к освоению Арктики, мы должны сравнить эффективность данного источника сырья с другими, альтернативными ему. Говоря «мы», я имею в виду не отдельные компании и даже не Россию, а человечество в целом.

Ведь помимо Арктики у нас есть целый набор альтернативных источников энергоресурсов. Например, нефть слабопроницаемых пород (или сланцевая нефть), о которой столько говорят в последнее время. С конца 1950 годов в России изучают баженовскую свиту, но пока так и не научились эффективно её осваивать. Существуют и такие источники ресурсов жидкого топлива, как сжижение угля и газа или повышение нефтеотдачи на действующих месторождениях. Поэтому надо сравнить, в какой из этих сфер получения жидкого топлива издержки и риски будут ниже. И может оказаться, что Арктика с этих позиций является приоритетом не первой очереди, а второй, третьей или даже пятой. Это, с одной стороны, отодвигает временной горизонт освоения ресурсов Арктики, но с другой – даёт возможность лучше к нему подготовиться.

Что целесообразнее с точки зрения государства – повышать коэффициент нефтеотдачи на уже действующих месторождениях, расположенных в освоенных районах с обустроенной инфраструктурой, или создавать её заново на арктическом шельфе? С этой точки зрения, обязательность сегодняшнего освоения Арктики для меня совершенно не очевидна. Необходимость подготовки к освоению – да, начала освоения – нет.

Самые большие резервы в энергетике, по моему мнению, заключаются в повышении эффективности использования энергии, что позволит сократить спрос на энергоносители, в том числе и на нефть, уменьшит инвестиционную нагрузку на отрасль (уменьшит потребность ввода в разработку новых месторождений). И это может привести к тому, что освоение Арктики будет отложено до того момента, пока не появятся технологии, гарантирующие безопасную и эффективную разработку арктических ресурсов. ■