

ПРОЕКТ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ «РОСШЕЛЬФ» – ВОЗВРАЩЕНИЕ В СССР?

THE PROJECT OF CREATING THE ROSSHELF STATE CORPORATION – BACK TO USSR?

V. Chochiev

Summary: A draft law developed by the Ministry for the Development and Development of the Russian Federation on the establishment of the Rosshelf state corporation as a single operator with the functions of attracting private investors, concluding contracts and control, largely repeats the unsuccessful Soviet experience of centralizing offshore production management in one body, which would receive the appropriate authority and carry out inter-agency coordination. Under the administrative (socialist) model of economy, the USSR Ministry of Industry and Gas did not cope with this task. In market conditions, this kind of monopolization of powers runs counter to the principles of the functioning of the system of executive authorities, the tax system, as well as anti-corruption rules.

Keywords: continental shelf, oil, gas, Sakhalin, Arctic, Rosshelf, production.

Чочиев Вадим Юрьевич,

*Соискатель, Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина
1@irs.ru*

Аннотация: Разработанный Минвостокразвития РФ законопроект о создании государственной корпорации «Росшельф» как единого оператора с функциями привлечения частных инвесторов, заключения контрактов и контроля, в значительной мере повторяет неудачный советский опыт централизации управления шельфовой добычи в одном органе, который бы получил соответствующие полномочия и осуществлял межведомственную координацию. В условиях административной (социалистической) модели экономики Мингазпром СССР с этой задачей не справился. В рыночных условиях такого рода монополизация полномочий идет вразрез с принципами функционирования системы органов исполнительной власти, налоговой системы, а также антикоррупционными правилами.

Ключевые слова: континентальный шельф, нефть, газ, Сахалин, Арктика, Росшельф, добыча.

Исчерпание запасов углеводородов ил переход значительной их части на суше в категорию трудноизвлекаемых запасов, обусловил рост интереса к добыче на российском континентальном шельфе. В условиях геополитической напряженности последних лет, экономической неопределенности и внешнеэкономических ограничений, нефтегазовая отрасль, как имеющая стратегическое значение, стала объектом политически мотивированных санкций. Для преодоления их негативных последствий, а также увязки бизнес и государственно-политических интересов, идет интенсивный поиск эффективной модели организации шельфовой добычи.

На сегодня разрабатывать шельф вправе лишь «Газпром» и «Роснефть». В декабре 2019 г. Минвостокразвития РФ разработало и предложило заинтересованным министерствам обсудить проект федерального закона об учреждении государственной корпорации «Росшельф»[1], которая бы занялась освоением российского арктического и дальневосточного континентального шельфа. Судя по пояснительной записке и самому проекту (ст.3) его цель состоит в: 1) реализации государственной политики в сфере регулирования отношений недропользования арктического и дальневосточного континентального шельфа и 2) привлечения внешних и внутренних инвестиций в разведку и разработку арктического и дальневосточного континентального шельфа.

Обратим внимание, что проект исключает каспийский шельф, определяя (ст. 7) полномочия и функции Корпорации, представлением интересов России в сфере недропользования исключительно на арктическом и дальневосточном континентальном шельфе, что в Пояснительной записке никак не пояснено. Возможно, дело в том, что на Каспии с 2012 г. уже действует АО «Росшельф» (создано на основе Группы компаний «Каспийская Энергия») в составе АО «Объединенная судостроительная корпорация». Кроме того, проект предполагает «разработку минеральных ресурсов» шельфа, не конкретизируя нефть и газ.

В целом, документ ориентирован на повышение эффективности освоения соответствующих участков недр, а также предусматривает обновление системы предоставления прав пользования недрами на континентальном шельфе и разовые платежи за пользование недрами. В Проекте предложено допустить частных инвесторов к участию в соответствующих проектах на условиях их вхождения в консорциумы с участием «Росшельфа». Важно, что проектируемая система предполагает при предоставлении прав пользования недрами наложение на инвесторов обязательства по поэтапному выполнению объемов работ по поиску, оценке, разведке и добыче сырья в определенные сроки.

По инициативе представителя Президента России в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутнева заинтересованные министерства начали обсуждение проекта Минвостокразвития России по созданию государственной корпорации «Росшельф». По замыслу инициаторов, она обеспечит инвесторам доступ к проектам на российском арктическом шельфе. В частности, вновь созданной структуре, предложено передать функции сбора и экспертизы заявок на участки шельфа, а также согласование проектов разработки новых месторождений, подписание соглашений с инвесторами и др.

Судя по проекту, и на это уже обратили внимание участники обсуждения, полномочия «Росшельфа» пересекутся с некоторыми полномочиями действующих органов исполнительной власти. При этом предполагается, что новая госкорпорация будет работать в особом правовом режиме и таким образом, станет в определенном смысле монополистом. Такие широкие полномочия не укладываются в действующее нормативное регулирование и потребуют корректировки целой группы федеральных законов, прежде всего: «О континентальном шельфе», «О недрах», «О газоснабжении», а возможно – и НК РФ.

В соответствии со ст. 12 Проекта финансовое обеспечение деятельности Корпорации предполагается за счет средств федерального бюджета в соответствии с действующим бюджетным законодательством.

Идея создания новой корпорации не нашла понимания в заинтересованных министерствах природы и энергетики, что представляется вполне обоснованным, ввиду очевидных противоречий проекта с базовыми принципами функционирования органов исполнительной власти.

Критика проекта федеральными министерствами сосредоточена на неясности того, как и за счет чего новая госкорпорация планирует обеспечить привлечение новых инвесторов? В проекте действительно нет соответствующих разъяснений, однако, в документе, как проекте федерального закона, их и не может быть. Они должны быть ясно и понятно представлены в виде концепции работы органа, но такое представление разработчика Проекта не представили. В этой связи совершенно неясны или неубедительно представлены преимущества, которые может дать создание новой госкорпорации.

Кроме того, ввиду монополизации полномочий в сфере привлечения инвесторов и заключения контрактов на разведку и добычу на шельфе, очевидна угроза возникновения конфликта интересов, в случае если новая госкомпания будет одновременно участником соглашений с инвесторами и контролером проектов. В этом смысле Проект явно противоречит и антикорруп-

ционным правилам, так как новая госкорпорация будет самостоятельно определять, как предоставлять участок шельфа инвестору – по конкурсу или без такового.

Проект также предоставляет вновь учреждаемой госкорпорации освобождение от налогов, что вступает в противоречие не только с НК РФ, но и с практикой предоставления налоговых льгот для шельфовой добычи. В свое время в 1992 г. при обсуждении проекта закона «О континентальном шельфе РФ» Министерство финансов уже предлагало исключить из проекта положения, устанавливающие особый порядок налогообложения, включая освобождение от налогов, так как эти вопросы регулировались исключительно налоговым законодательством[2].

Сегодня же, в целом, федеральные министерства, вовлеченные в обсуждение Проекта, не согласились с предоставлением предлагаемой госкорпорации столь широких полномочий, полагая это вредным для реализации проектов добычи на шельфе[4]. В этой связи представляется обоснованным отзыв Минприроды РФ об отсутствии «очевидных целей и достаточных оснований» для учреждения «Росшельфа».

Принимая во внимание, что проект в определенной мере ориентирован на возрождение элементов централизованной государственной модели управления отраслью, при рассмотрении целесообразности его создания следует принять во внимание советский опыт распределения полномочий и обеспечения межведомственной координации. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 24 августа 1978 г. № 720 «Об организации работ по освоению ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе СССР» была создана межведомственная система управления освоением шельфовых ресурсов нефти и газа. Новый специализированный орган в данном случае не создавался, а функция координации, планирования, финансирования и единой технической политики, а значит и разработчика государственной политики в сфере поиска, разведки, добычи и транспортировки шельфовых нефти и газа была возложена на Министерство газовой промышленности СССР. Оно же должно было предотвратить загрязнение моря в районах разведки и добычи, а также подготовить квалифицированные кадры для выполнения возложенных задач.

Отметим, что в качестве основной тогда ставилась задача разработки технологической политики и ответственных технологий добычи. Таким образом, Мингазпрому СССР поручалось координировать (в сфере работ и проектов по шельфу) усилия министерств судостроительной, оборонной промышленности, других вовлеченных министерств и ведомств, а также – кооперацию со странами - членами СЭВ.

Приоритет технологических задач был обусловлен тем, что в Совете Министров СССР признавали, что добыча углеводородов на континентальном шельфе ведется старым традиционным методом, требующим больших затрат времени и металла – со стационарных платформ и эстакад. Добыча нефти с применением комплексов подводно-устьевого оборудования без строительства стационарных платформ путем нефтегазопроводов по дну моря с подачей углеводородного сырья на сушу в подводный резервуар или нефтеналивное судно, как это делалось лидерами отрасли за рубежом, в СССР не применялась[3], ввиду отсутствия соответствующих технологий.

Распределение технического задания выглядело следующим образом. Министерство судостроительной промышленности должно было создать плавучие средства и надводные строения стационарных глубоководных платформ для бурения и добычи нефти и газа. Устанавливаемые на них стационарные глубоководные платформы поручалось изготавливать Министерству монтажных и специальных строительных работ СССР. В то же время самое ответственное подводное устьевое оборудование для бурения скважин на континентальном шельфе, которого пока не было в СССР, поручалось изготовить Министерству оборонной промышленности. Проведение геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые и специальных геолого-геофизических исследований на континентальном шельфе оставались за Министерством геологии СССР.

Таким образом, ещё в конце 1970-х годов, на исходе геополитического процесса «разрядки», была предпринята попытка конверсии военно-промышленного комплекса при выделении стратегического приоритета добычи углеводородов.

Централизация управления шельфовыми проектами в условиях административной модели управления осуществлялась характерными и традиционными для советской системы административно-мобилизационными методами. Для руководящих и инженерно-технических работников, занятых на разведке и разработке морских месторождений нефти и газа Мингазпрому СССР разрешалось ввести форменную одежду и знаки различия. Кроме того Мингазпрому СССР, Госкомтуду СССР, Минюсту СССР и ВЦСПС поручалось подготовить для утверждения в Совете Министров СССР проекта Устава о дисциплине рабочих и служащих, занятых на работах по освоению ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе СССР.

Введение формы и дисциплинарного устава, свидетельствовало о военно-мобилизационном подходе, который был традиционным для советской системы и показал свою ограниченную эффективность.

Работы по реализации постановления, включая организационную часть, затянулись. Только Дисциплинарный устав разрабатывали и согласовывали более трех лет[5]. Иначе в той системе и не могло быть. Правительство поручило Мингазпрому СССР за полгода(!) разработать совместно с 13 министерствами и 1 Госкомитетом и 1 Главным управлением проект постановления о мерах по развитию нефтяной и газовой промышленности на континентальном шельфе СССР на 1979 - 1990 годы. Вместо полугодия на подготовку согласованного межведомственного решения ушло почти пять лет[6].

Традиционно сложно было решить вопрос о привлечении строителей, монтажников и персонала платформ в удаленные районы на тяжелый труд. Учитывая особые условия работы на шельфе, ставились задачи «закрепления кадров», «повышения трудовой и технологической дисциплины». Для буровиков и персонала занятого в сооружении, эксплуатации и обслуживании платформ предусматривались льготы и специальные выплаты[7].

Энергичная работа инициатора принятия правительственных решений по добыче шельфа министра газовой промышленности СССР С.А. Оруджева, а также Главного управления разведки и разработки морских месторождений нефти и газа Мингазпрома СССР вовлекли в процесс лучших специалистов отрасли, геологов, НИИ и практиков. Свыше 80 тысяч человек было привлечено к разработке программ освоения нефтеносного шельфа[8, с.12].

В то же время, в 1980-е годы плановая модель уже вступила фазу кризиса, модель управления отраслью демонстрировала неэффективность, а большинство плановых заданий, в том числе по добыче нефти и газа на шельфе, не выполнялось. В октябре 1985 г. на совещании у заместителя председателя Совета Министров СССР Б.Е. Щербины был сделан однозначный вывод о не выполнении плановых заданий на 1983-1985 гг., несмотря на ускорение темпов разведки и добычи нефти и газа на континентальном шельфе. По поисково-разведочному бурению план был выполнен лишь на 59,6 % (пройдено 430,7 тыс. метров вместо 722 тыс. м.). Добыча нефти в море упала с 11,8 млн. т. в 1975 г. до 10,8 млн. т. в 1985 г. Освоение новых 12 месторождений с общим запасами 263 млн. тонн шло крайне медленно[3].

Таким образом, централизованная модель управления разведкой и добычей на шельфе не оправдала себя и на рубеже 1980-1990 годов от неё отказались. Первые конкурсы на разработку Сахалинского шельфа в этот период проводил не один уполномоченный государственный орган, а группа в составе ПО «Сахалинморнефтегаз», Миннефтегазпрома СССР, Госкомгеологии РСФСР и администрации Сахалинской области, что позволило учесть (весьма противоречивые на тот момент) интересы всех

участников. При этом соглашения с консорциумом иностранных компаний в 1992 г. подписывало Министерство топлива и энергетики РФ.

Указом Президента РФ № 1466 от 27 сентября 1993 г. «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями»[9] и постановлением Правительства РФ № 497 от 19 мая 1994 г. «О тарифных льготах в отношении вывозимых из Российской Федерации нефти и нефтепродуктов собственного производства предприятий с иностранными инвестициями»[10] создавался режим наибольшего благоприятствования для иностранных инвесторов. Предприятия, работавшие до 31 декабря 1993 г., подтвердившие вложенные средства и вывоз своей продукции, получили льготы[11].

С тех пор вопросы заключения и реализации СРП и иных концессионных соглашений в нефтегазовой отрасли решаются коллегиально, с учетом позиций и интересов заинтересованных органов государственной власти и местного самоуправления. Эта устоявшаяся и законодательно закреплённая практика не предполагает монополизации соответствующих функций одной государ-

ственной компанией.

Таким образом, обсуждаемый сегодня законопроект об учреждении государственной корпорации «Росшельф» в качестве единого (монопольного) оператора, имеющего право привлекать частных инвесторов, заключать контракты и контролировать их исполнение, представляет собой попытку модернизации советского опыта 1970-1980-х годов. В те годы централизация управления добычей на шельфе (в основном – Сахалина) в одном органе – Мингазпром СССР не дала ожидаемого результата. Приданные дополнительные полномочия не помогли оптимизировать межведомственную координацию, качество которой в виде взаимодействия, которая существенно тормозило развитие шельфовых проектов.

В условиях советской экономики этот опыт не был удачным, хотя и полностью списывался в тогдашнюю экономическую модель. Попытка применения его элементов сегодня, в рыночных условиях, а тем более – в условиях санкций, способна принести лишь минусы монополизации полномочий и новые коррупционные риски.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проект «О Государственной корпорации по освоению континентального шельфа Российской Федерации в районах Арктики и Дальнего Востока «Росшельф» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». ID проекта 02/04/12-19/00098535 Текст на портале нормативных правовых актов <https://regulation.gov.ru/projects>
2. ГА РФ Ф.10100. Оп.2. Д. 1532. Л. 90-94.
3. ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 145. Д. 576, Л. 2-3.
4. «Росшельф» топят всем миром. Профильные министерства раскритиковали проект Минвостокразвития // Коммерсантъ. 2020. 18 февраля №29. С. 1.
5. Постановление Совета Министров СССР от 16.12.1982 №1081 «Об утверждении Устава о дисциплине рабочих и служащих, занятых на работах по освоению ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. Ст. 399.
6. Постановление Совета Министров СССР от 15.07.1983 г. №654 «О мерах по развитию нефтяной и газовой промышленности на континентальном шельфе СССР на период до 1990 года» // Свод законов СССР. 1983.
7. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1976 г. №108 «О предоставлении дополнительных льгот работникам угольной и сланцевой промышленности и шахтного строительства».
8. Вышки над волнами (к 30-летию Главморнефтегаза) / В.С. Вовк, В.Г. Османов, Ю.В. Евдошенко. М.: ЗАО «Издательство «Нефтяное хозяйство», 2008.
9. САПП. 1993. №40 (утратил силу в 2001 г.).
10. Собрание законодательства РФ. 1994. №5. Ст. 489.
11. Распоряжение Правительства РФ от 11 октября 1994 г. № 1611-р «Об освобождении предприятий с иностранными инвестициями от уплаты экспортных пошлин при вывозе нефти» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 25. Ст. 2745.

© Чочиев Вадим Юрьевич (1@irs.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»