

Топ–10 событий 2017 г. в сфере регулирования российского недропользования

А. Кучер, партнер московского офиса фирмы Debevoise & Plimpton

Д. Никифоров, партнер московского офиса фирмы Debevoise & Plimpton

О. Семенов, юрист московского офиса фирмы Debevoise & Plimpton

Е. Севастьянова, юрист московского офиса фирмы Debevoise & Plimpton

В данной статье авторы рассматривают наиболее значимые недавние изменения и тенденции в регулировании недропользования в России. Изменения включают продолжающееся ограничение иностранного участия, налоговые льготы в нефтегазовой сфере и конкретизацию права добычи попутных полезных ископаемых. К тенденциям относятся изменение порядка налогообложения добычи углеводородов; стимулирование геологического изучения недр, повышение эффективности конкурсов (аукционов), закрепление правовых основ для совместной разработки месторождений.

Ключевые слова: недропользование, изменения законодательства, иностранные инвестиции, деофшоризация, попутные полезные ископаемые, геологоразведка, конкурсы (аукционы), СПГ, налогообложение.

Top 10 Legal Developments of 2017 in Regulation of Russian Subsoil Use

Nikiforov D., Kucher A., Semenov O., Sevastyanova E.

This article presents the most significant recent changes in the regulation of Russian subsoil use. The legislative changes include expanded restrictions on foreign participation, new tax incentives and expanded extraction rights. The most relevant trends include changes to the taxation of hydrocarbon production; new rules to incentive geological survey; changes intended to increase the effectiveness of tenders/auctions; and enhancement of the legal framework for joint field development.

Keywords: subsoil use, legislative changes, foreign investments, de-offshorization, associated minerals, geological survey, tenders/auctions, LNG, taxation, additional income tax.

В настоящем обзоре представлены наиболее значимые недавние изменения и тенденции регулирования российского недропользования.

В качестве лейтмотива законодательных изменений 2017 г. можно выделить продолжающееся ограничение иностранного участия в важнейших сферах, связанных с добычей полезных ископаемых. В частности, были приняты меры по деофшоризации пользования участками недр федерального значения и ограничению использования в нефтегазовой сфере морских судов, принадлежащих иностранным лицам. Кроме того, на законодательном уровне были закреплены (уточнены) некоторые положения в интересах государственных добывающих компаний:

- введен ряд налоговых льгот в нефтегазовой сфере,
- конкретизировано право добычи попутных полезных ископаемых,
- предоставлена возможность продавать добытый газ для производства и экспорта СПГ по нерегулируемым ценам.

Исходя из последних законодательных инициатив, к наиболее актуальным тенденциям регулирования можно отнести изменение порядка налогообложения добычи углеводородов, стимулирование геологического изучения недр (включая его финансирование со стороны частных лиц), повышение эффективности конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр, а также закрепление правовых основ для совместной разработки месторождений.

Недавние изменения в регулировании недропользования

Деофшоризация недропользования

С 1 июля 2017 г. вступили в силу изменения в Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ

«О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее — Закон № 57-ФЗ), направленные на реализацию объявленной в начале 2016 г. политики государства по деофшоризации и стимулированию возврата вывезенных капиталов.

В части недропользования эти изменения касаются возможности участия офшорных компаний в компаниях-пользователях участков недр федерального значения (далее — «стратегические недропользователи») и приобретения контроля над ними или их основными производственными средствами.

Согласно новой редакции Закона № 57-ФЗ офшорные компании и контролируемые ими организации:

- могут приобрести прямо или косвенно более 5 % голосующих акций (долей) стратегического недропользователя только с предварительного согласия Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в России;
- не вправе приобретать (i) контроль над стратегическим недропользователем (в том числе приобретать прямо или косвенно 25 % и более его голосующих акций, долей), а также (ii) основные производственные средства стратегического недропользователя, стоимость которых составляет 25 % и более балансовой стоимости его активов.

Офшорной компанией считается юридическое лицо, зарегистрированное в офшорной зоне. Под офшорными зонами понимаются государства, предоставляющие льготный налоговый режим и (или) не предусматривающие раскрытие информации при финансовых операциях.

Перечень офшорных зон утверждается Министерством финансов Российской Федерации и в настоящий момент включает, помимо прочего, такие используемые при структурировании сделок юрисдикции, как Британские Виргинские острова, Багамы, Бермуды, Белиз, Монако, Кайманы, Панама, Сейшелы, острова Мэн, Гернси и Джерси. Ранее из этого перечня были исключены Кипр, Мальта и Гонконг (последний — с 1 января 2018 г.).

Ограничение использования в нефтегазовой сфере судов, принадлежащих иностранным лицам

Согласно новой редакции Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее — КТМ РФ) следующие виды деятельности могут осуществляться исключительно с использованием судов, плавающих под государственным флагом Российской Федерации:

- с 1 февраля 2018 г.: хранение нефти и нефтепродуктов, природного газа (в том числе СПГ), газового конденсата и угля на судне в акватории Северного морского пути;
- с 30 декабря 2018 г.: морские перевозки нефти, природного газа (в том числе СПГ), газового конденсата и угля, добытых на территории России и (или) на территории, находящейся под юрисдикцией России, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации, и погруженных на суда в акватории Северного морского пути, до первого пункта выгрузки или перегрузки.

В соответствии с КТМ РФ под государственным флагом Российской Федерации могут плавать суда, собственниками или фрахтователями которых являются российские юридические или физические

лица, государство или муниципальные образования. Действие указанного не распространяется на дого-

воры перевозки (хранения), заключенные до указанных дат, а также на международные договоры Российской Федерации, предусматривающие использование судов, плавающих под другими флагами.

Запрет использования судов под иностранными флагами направлен на поддержку российского судоходства (судоходных, судостроительных и судоремонтных компаний) с учетом, в частности, перспектив российских СПГ-проектов. Ранее Президент России В.В. Путин заявил, что в дальнейшем такие ограничения могут быть распространены на другие акватории (помимо Северного морского пути).

Кроме того, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, КТМ РФ или принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства России,

с 1 февраля 2018 г. с использованием судов под государственным флагом Российской Федерации должны осуществляться, помимо прочего, следующие виды деятельности:

- каботаж, то есть перевозка грузов, пассажиров и их багажа и (или) буксировка (i) во внутренних морских водах и (или) в территориальном море России без пересечения государственной границы Российской Федерации; (ii) из внутренних морских вод и (или) территориального моря России во внутренние морские воды и (или) в территориальное море России с пересечением государственной границы Российской Федерации; (iii) из внутренних морских вод и (или) территориального моря России к искусственным островам, установкам и сооружениям (далее — искусственные сооружения), расположенным в исключительной экономической зоне и (или) на континентальном шельфе России, и обратно; (iv) между искусственными сооружениями, расположенными в исключительной экономической зоне и (или) на континентальном шельфе России;
- морские ресурсные исследования, разведка и разработка минеральных ресурсов морского дна и его недр во внутренних морских водах и (или) в территориальном море России, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России.

Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает формулу определения размера вычета в зависимости от объема направленного на переработку газового конденсата и коэффициента извлечения широкой фракции легких углеводородов.

предоставления такого вычета удовлетворяет только Самотлорское месторождение.

Налоговый вычет будет применяться в течение 10 лет (с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2027 г.), в течение которых совокупная величина снижения НДС составит 350 млрд руб. (35 млрд руб. в год).

Введение этого вычета является частью инициатив по поддержке разработки нефтяных месторождений, имеющих высокую степень обводненности. В дальнейшем программа предоставления льгот по НДС для обводненных месторождений может быть распространена на иные участки недр.

Налоговый вычет по НДС при добыче газового конденсата предоставляется при выполнении одновременно следующих условий:

- добытый газовый конденсат направлен на переработку на технологическом оборудовании, принадлежащем российской организации;
- из добытого газового конденсата на указанном оборудовании в процессе переработки получена широкая фракция легких углеводородов;
- факт получения широкой фракции легких углеводородов из добытого газового конденсата документально подтвержден.

Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает формулу определения размера вычета в зависимости от объема направленного на переработку газового конденсата и коэффициента извлечения широкой фракции легких углеводородов. Срок применения налогового вычета по НДС при добыче газового конденсата не ограничен.

Понижение ставки НДС на газ для совместных предприятий Газпрома

С 1 января 2018 г. для организации — собственника Единой системы газоснабжения (Газпрома) и (или) организаций, в которых она прямо или косвенно участвует, фактически снижается ставка НДС на газ, добытый из залежей углеводородов с минимальной глубиной залегания более 3300 м. Ставка снижается до уровня ставки НДС при добыче из таких залежей независимыми производителями. По словам разработчиков, снижение НДС обусловлено необходимостью сохранить

Установление налоговых льгот в нефтегазовом секторе

Введение налоговых вычетов по НДС при добыче нефти и газового конденсата

С 1 января 2018 г. введены налоговые вычеты по НДС при добыче (i) нефти на участке недр, расположенном полностью в границах Нижневартовского района ХМАО-Югры, и (ii) газового конденсата из всех видов углеводородных месторождений.

Налоговый вычет по НДС при добыче нефти предоставляется, если (i) лицензия на соответствующий участок выдана до 1 января 2016 г. и (ii) начальные извлекаемые запасы нефти этого участка на 1 января 2016 г. составляли 450 млн т или более. В настоящее время условиям для

интерес иностранных инвесторов к разработке ачимовских залежей российских месторождений.

Дальнейшая конкретизация права добычи попутных полезных ископаемых

С 4 июля 2016 г. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон о недрах) предусматривает право добычи попутных полезных ископаемых, не указанных в лицензии на право пользования недрами (за исключением попутных вод, углеводородов и общераспространенных полезных ископаемых). Однако таким правом обладают лишь недропользователи, более 50 % голосующих акций (долей) которых прямо или косвенно принадлежат государству, а также их дочерние общества.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 963 от 12 августа 2017 г. указанные недропользователи могут попутно добывать полезные ископаемые, одновременно соответствующие следующим критериям:

- такие полезные ископаемые залегают в недрах вместе с основными полезными ископаемыми, указанными в лицензии, содержатся в отходах добычи и переработки и (или) находятся во временно не используемых продуктах производства;
- невозможна и (или) экономически нецелесообразна их самостоятельная добыча (извлечение);
- их расчетная стоимость при добыче не превышает 10 % общей стоимости всех полезных ископаемых на соответствующем участке недр.

Добыча попутных полезных ископаемых возможна только после получения заключения государственной экспертизы запасов и внесения соответствующих изменений в лицензию (включая уровни добычи попутных полезных ископаемых).

Сбалансирование интересов добывающих компаний и производителей СПГ

С 1 января 2018 г. Газпром и его аффилированные лица могут продавать добытый ими природный газ организациям, производящим СПГ и экспортирующим его из России, по нерегулируемым

ценам. Соответствующие изменения внесены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1663 «О некоторых вопросах реализации газа в Российской Федерации» и направлены на сбалансирование интересов указанных поставщиков газа и производителей СПГ, экспортирующих СПГ по нерегулируемым ценам.

Возможность многократного увеличения участка недр

С 30 мая 2017 г. недропользователи вправе многократно изменять границы своих участков недр в сторону увеличения. Соответствующие изменения внесены в Положение об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429). До этого границы участка недр могли быть изменены лишь один раз, за исключением их уменьшения.

Теперь границы участка недр могут многократно изменяться в сторону:

- увеличения в случае (i) наличия технологических потребностей расширения границ участка без прироста запасов полезных ископаемых; (ii) присоединения нижележащей части недр, содержащей поставленные на баланс полезные ископаемые, которые являются частью этого же месторождения; (iii) присоединения части недр (за исключением нижележащей части недр), содержащей поставленные на баланс полезные ископаемые, которые являются частью этого же месторождения, при условии что суммарный объем всех запасов, присоединяемых в результате многократного изменения границ участка, не превысит 20 % поставленных на баланс запасов данного месторождения; (iv) исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации;
- уменьшения в случае (i) отказа от части участка, в которой отсутствуют перспективные геологические объекты; (ii) выделения участка недр, содержащего месторождение, открытое за счет собственных (в том числе привлеченных) средств недропользователя, из предоставленного ему для геологического изучения участка; (iii) исполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации.

Основные тенденции регулирования недропользования

Изменение порядка налогообложения добычи углеводородов

Законопроект № 325651-7 внесен в Государственную Думу 28 ноября 2017 г. и находится на рассмотрении в первом чтении. Он принципиально меняет подход к налогообложению добычи углеводородов, вводя новый вид налога в дополнение к НДС — налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (далее — НДС). В отличие от НДС, взимаемого с количества добытого полезного ископаемого, НДС предполагается взимать с дохода, полученного после выхода проекта на окупаемость. Законопроект планируется принять в 2018 г. и применять новый порядок налогообложения с 2019 г.

Первоначально НДС предполагается применять в отношении следующих месторождений:

- месторождения со степенью выработанности запасов нефти менее 0,05 на 1 января 2017 г. либо с запасами нефти, впервые поставленными на государственный баланс после 1 января 2017 г. в Восточной Сибири (в Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярском крае), НАО, севернее 65 градуса северной широты в границах ЯНАО, а также в пределах российской части дна Каспийского моря;
- месторождения, пользующиеся льготой по экспортной пошлине (указаны в примечании 8 к единой Товарной номенклатуре ВЭД ЕЭС по состоянию на 1 января 2018 г.);
- месторождения в Западной Сибири в рамках определенных географических координат (в Тюменской области, ХМАО-Югре, Коми, ЯНАО) с определенными степенью выработанности и извлекаемыми запасами.

Пользователи участков первых двух групп будут вправе отказаться от перехода на НДС. В последующем возможно распространение нового налога на иные месторождения углеводородов.

НДС по ставке 50% будет облагаться дополнительный доход от добычи углеводородов за календарный год после достижения окупаемости проекта (разница между расчетными доходами и суммой расходов на добычу и транспортировку нефти и расчетной вывозной пошлины).

Стимулирование геологического изучения недр

Упрощение получения участков недр во внутренних морских водах и территориальном море России для геологического изучения

Законопроект № 223906-7 (принят Государственной Думой в I чтении 20 октября 2017 г., во II чтении не рассматривался) предусматривает предоставление участков недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря России для геологического изучения на основании решения Правительства России без проведения аукционов.

В настоящее время участки недр федерального значения предоставляются на основании решения Правительства России по результатам аукциона для разведки и добычи или для геологического изучения, разведки и добычи (по совмещенной лицензии). Законопроект направлен на стимулирование частных инвестиций в геологическое изучение недр внутренних морских вод и территориального моря России, которые изучены гораздо меньше, чем недра суши и континентального шельфа.

Обеспечение соблюдения установленных сроков геологического изучения недр

В начале октября 2017 г. Минприроды России внесло в Правительство России законопроект, предусматривающий увеличение размера ставки регулярного платежа за пользование недрами (вплоть до стократной максимальной ставки регулярного платежа) в случае, если недропользователь превысит предельные сроки геологического изучения. Законопроект пока не внесен в Государственную Думу.

Предлагаемые изменения не распространяются на случаи превышения срока поиска и оценки месторождений углеводородного сырья на континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами России на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации. Согласно Закону о недрах предельные сроки геологического изучения составляют от 5 до 10 лет в зависимости от места нахождения участка недр.

Вознаграждение за открытие нового месторождения и компенсация связанных расходов за счет недропользователей

20 октября 2017 г. в Государственную Думу был внесен законопроект № 297648-7, предусматри-

вающий выплату вознаграждения за открытие имеющего промышленную ценность неизвестного ранее месторождения и компенсации за понесенные при этом расходы. Получателями вознаграждения и компенсации могут быть лица, проводившие геологическое изучение за счет частных средств (не на основании государственного контракта), которые (i) отказались от разведки и добычи либо (ii) не получили право на разведку и добычу. Предполагается, что выплаты будут осуществлять недропользователи, которым соответствующее месторождение будет предоставлено для разведки и добычи.

В настоящее время законодательством предусмотрены лишь ограниченные государственные выплаты лицам, открывшим месторождение: (i) вознаграждение физических лиц (подрядчиков или работников геолого-разведочных организаций), участвовавших в открытии месторождения за счет государственных средств; (ii) возмещение расходов на открытие месторождения, относящегося к участкам недр федерального значения, и суммы уплаченного разового платежа за пользование участком недр, а также выплата вознаграждения лицу, которому отказано в предоставлении этого участка для разведки и добычи; (iii) уплата цены работ по государственному контракту на проведение работ по геологическому изучению недр.

Однако 5 декабря 2017 г. законопроект был возвращен разработчикам в связи с отсутствием заключения Правительства России, которое требуется в отношении законопроектов, изменяющих финансовые обязательства государства.

Повышение эффективности конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр

Ограничение недобросовестного участия в конкурсах (аукционах)

В июле 2017 г. Минприроды России внесло в Правительство России законопроект, направленный на совершенствование процедуры конкурсов и аукционов на право пользования недрами. Законопроект пока не внесен в Государственную Думу.

Предлагаемые изменения направлены на исключение случаев, когда недобросовестные участники в ходе проведения конкурсов (аукционов) на право пользования участками недр объявляют явно завышенный размер разового платежа за пользование недрами, не намереваясь его оплатить, чтобы сорвать предоставление участков недр.

Предлагается определять победителя конкурса по наибольшему предложенному размеру разового платежа за право пользования участком недр, если предложения двух и более участников конкурса признаны равноценными по основным критериям (научно-техническому, социально-экономическому и временному критериям, эффективности охраны недр и окружающей среды и обеспечения обороны страны и безопасности государства).

В случае неуплаты победителем конкурса (аукциона) окончательного размера разового платежа, установленного по результатам конкурса (аукциона), победителем будет признан участник конкурса (аукциона), предложение которого было следующим по размеру разового платежа (в случае конкурса учитываются только предложения, равноценные по основным критериям).

Победителей конкурсов (аукционов), не уплативших разовый платеж, предлагается включать в публичный реестр недобросовестных участников конкурсов (аукционов) на право пользования недрами. Лицо не будет допущено к участию в конкурсе (аукционе), если в реестре содержатся сведения о нем либо о его участниках (акционерах), руководителе или членах коллегиального исполнительного органа.

Выдача лицензии единственному участнику конкурса (аукциона)

Согласно законопроекту № 288750-7 о внесении изменений в Закон о недрах (внесен в Государственную думу 17 октября 2017 г.; дата рассмотрения не определена), если конкурс или повторный аукцион на участок недр, не являющийся участком недр федерального значения, признан несостоявшимся в связи с наличием только одного надлежащего участника, лицензия выдается указанному участнику. Это изменение направлено на обеспечение интересов государства как собственника недр, поскольку между признанием конкурса (аукциона) несостоявшимся и проведением новых торгов требуется значительное количество времени (до года), в течение которого перспективный участок недр остается в нераспределенном фонде, а государство не получает соответствующие доходы.

В настоящее время Закон о недрах содержит лишь диспозитивную норму, согласно которой при признании конкурса несостоявшимся в связи с поступлением заявки только одного участника лицензия может быть выдана этому участнику.

Закрепление правовых основ для совместной разработки месторождений углеводородного сырья

В августе 2017 г. Минприроды России подготовило обновленную версию законопроекта об особенностях совместной деятельности при разработке месторождений углеводородного сырья и о внесении изменений в Закон о недрах (пока не внесен в Государственную Думу).

Для целей совместной разработки углеводородных месторождений законопроект предусматривает две разновидности существующего договора простого товарищества — договор горного товарищества (далее — ДГТ) и договор совместного инвестирования в деятельность по разработке (далее — ДСИ). По ДГТ недропользователь (владелец лицензии) и оператор обязуются совместно разрабатывать участок недр в соответствии с условиями лицензии и распределять между собой добытые углеводороды и попутные полезные ископаемые или доходы от их реализации. В ДСИ определяется порядок (i) деятельности одной из сторон ДСИ (управляющего товарища) в качестве оператора по ДГТ от своего имени и в общих интересах, (ii) распределения между сторонами ДСИ полученных управляющим товарищем полезных ископаемых или доходов от их реализации, а также (iii) совместного финансирования участия управляющего товарища в ДГТ в качестве оператора. □

Библиография

1. Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».
2. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах».
3. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2017 г. № 963 «О критериях отнесения полезных ископаемых к попутным полезным ископаемым (за исключением попутных вод, углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)».
5. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1663 «О некоторых вопросах реализации газа в Российской Федерации».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование».

© Кучер А., 2017, e-mail: ankucher@debevoise.com
 © Никифоров Д., 2017, e-mail: dvnikiforov@debevoise.com
 © Семенов О., 2017, e-mail: ovsemenov@debevoise.com
 © Севастьянова Е., 2017, e-mail: eysevastianova@debevoise.com



Вестник ТЭК: правовые вопросы

Бюллетень оперативной правовой информации в области недропользования, экологии и энергетики

Выходит с 2004 года

Периодичность — 20 выпусков в год

«Вестник ТЭК: правовые вопросы» — информационный бюллетень для тех, кому необходимо оперативно отслеживать последние изменения законодательства в области недропользования, нефтегазовой отрасли, электроэнергетики, охраны окружающей среды в России, других странах СНГ и за рубежом.

В бюллетене представлены правовые и судебные новости, отставки и назначения, арбитражная и налоговая практика, анализ и комментарии специалистов, обзор наиболее интересных материалов прессы.

Вся эта информация подкреплена мониторингом нормативных правовых актов, принятых за текущий период, и анализом законопроектов, принятие которых может в той или иной мере повлиять на работу топливно-энергетического комплекса.

В каждом номере публикуется информация о прошедших событиях и календарь мероприятий, представляющих интерес для юриста, аудитора и бухгалтера.

Сайт издания:

<http://media.lawtek.ru/media/vpv>

Вы можете подписаться на бюллетень в агентстве «Роспечать» (индекс 84350)

или оформить подписку на печатную/электронную версию через редакцию.

Телефоны редакции:

(499) 235-25-49, (499) 235-47-88.

Электронная почта: order@lawtek.ru

Подпишитесь на электронную версию и вы будете иметь более оперативный доступ к бюллетеню!

