

Пути совершенствования налогообложения нефтедобычи в России

Р. Х. Муслимов, государственный советник при Президенте Республики Татарстан по вопросам недропользования, нефти и газа, профессор.

Сегодня острая дискуссия о путях совершенствования налогообложения нефтедобычи в РФ ведется на всех уровнях. Широко обсуждаются вопросы целесообразности дифференциации НДС, рациональности или экономичности разработки нефтяных месторождений; роли экспортных пошлин и т.д.

К вопросу дифференциации НДС большое количество экспертов либо по незнанию, либо умышленно исходят из первоначально неправильных базовых положений, а именно:

1. В ближайшие 5–7 лет Россия выйдет на уровень 550 млн т нефти и газоконденсата в год (11 млн барр./сут.).

2. В России при росте добычи нефти нет особой необходимости эксплуатировать замыкающие месторождения или создавать для них особые налоговые условия (Г.В. Выгон и др.).

3. Неспециалисты «с большим знанием вопроса» предлагают свои рецепты разработки месторождений. С экономической точки зрения объем извлекаемых запасов, также как и геологических, сам по себе не имеет большого смысла — важна лишь та часть запасов, извлечение которой приносит прибыль (коммерческие извлекаемые запасы). Понятие рациональности использования недр спорно и восходит корнями к советской терминологии и классификации. Важно делать упор не на рациональности, а на экономической целесообразности.

Все эти вопросы взаимосвязаны, и можно было бы как-то понять экспертов, если бы у нас в России были огромные подготовленные запасы нефти и НК имели возможность в необходимых объемах инвестировать ввод в разработку новых месторождений. Но этого как раз и нет.

Увеличение добычи в РФ вызвало у многих эйфорию. А если посмотреть по существу?

Рост добычи нефти в последние годы объясняется не только благоприятной рыночной конъюнктурой, но, главным образом, огромными резервами, созданными в советское время. Это была мощная минерально-сырьевая база со значительной долей активных запасов (АЗН), большой фонд скважин, современные системы разработки, новые методы увеличения нефтеотдачи и стимуляции скважин, кадровый потенциал. В начале рыночных реформ добыча нефти снизилась более чем в 1,9 раза, образовался огромный фонд простаивающих скважин, составляющих в ряде компаний 35% и более пробуренного фонда, годовая добыча по которым оценивалась огромной цифрой более 80 млн т. Эти резервы в благоприятной внешней, а для ряда НК внутренней конъюнктуры были задействованы в последние годы, что обеспечило и продолжает обеспечивать рост добычи нефти.

Наращивание добычи нефти в большинстве НК осуществлялось при увеличении действующего фонда. Но в ряде компаний («Юкос», «Сибнефть») объем добычи увеличили при существенном сокращении действующего фонда скважин. Здесь нагрузка на скважины возросла, и в нарушение Закона «О недрах» и принципов рациональной разработки месторождений, при попустительстве контролирующих органов чрезмерно интенсифицирована выработка активных запасов, допущена выборочная отработка запасов. Все эти факторы временные, преходящие.

Резервы нефтедобычи советского времени существенно снижаются, но пока еще не исчерпались. Контролирующие органы, видимо,

также одумаются и будут выполнять требования Закона «О недрах» и Правил разработки, предусматривающих рациональную эксплуатацию недр, а увеличивающийся налоговый пресс на НК, особенно разрабатывающие малопродуктивные, истощенные месторождения, приведет к снижению достигнутых уровней добычи особенно по малым НК.

Есть ли возможность выйти на добычу 550 млн т в год? Посмотрим состояние запасов.

Во-первых, разведанные запасы нефти в стране почти в 3 раза ниже, чем называются рядом нефтяников. Приводится опыт ГИТА, когда страна в течение двух десятков лет обеспечивала высокую добычу при обеспеченности 7–9 лет. Этот феномен объясняется двумя причинами: совершенно другой, чем в России, методикой учета запасов и гибкой налоговой политикой, направленной на поддержание нефтяной отрасли. А в России все наоборот. Если считать так как в США, то наша обеспеченность добычи нефти запасами будет не намного больше, чем в США, а активными запасами на уровне США.

Во-вторых, значительная часть невырабатываемых запасов относится к категории трудноизвлекаемых, разработка которых находится на уровне рентабельности и сильно зависит от конъюнктуры цен на рынке. Для получения одной тонны добычи в разработку (в зависимости от месторождений) нужно ввести в 3–5 раз больше трудноизвлекаемых запасов и пробурить соответственно в 3–5 раз больше скважин по сравнению с залежами, содержащими активные запасы. Объем трудноизвлекаемых запасов по РФ составил около 55%, а в РТ — 80% текущих разведанных запасов. Все это обуславливает необходимость не только простого, а расширенного воспроизводства. При годовой добыче 450 млн т объем воспроизводства запасов должен быть 650–700 млн т. А это значит, ежегодно должны опойскаываться участки недр с объемом извлекаемых ресурсов не менее 1,3–1,4 млрд т (при высокой — 50% — подтвержденности запасов), балансовых — 4–5 млрд т. В стратегии объемы прироста запасов занижены в 1,6 раза, а объемы разведочного бурения — более чем в два раза. Последнее объясняется завышенной эффективностью геологоразведочных работ (ГРП), заложенных в стратегию.

Таким образом, в стране подготовленных запасов не только для роста, но и для стабилизации добычи даже на ближайшие 5 лет нет. Ряд экспертов представляют себе как бы самопроиз-

вольный (легкий) способ выхода на 550 млн т добычи в год. Кроме отсутствия запасов, большой проблемой являются высокие затраты на эту добычу.

Для реализации энергетической стратегии нужно инвестировать 230–240 млрд долл., что на тонну прироста новых мощностей в 11 раз больше, чем в странах Персидского залива, в 7 раз больше, чем в среднем по странам ОПЕК, и в 2,8 раза больше, чем по странам, не входящим в ОПЕК. Это объясняется удаленностью, сложными природными условиями, необжитостью новых районов нефтедобычи. При нынешнем низком инвестиционном потенциале России из-за отсутствия необходимых законов и нежелании реально изменить инвестиционный климат в российском углеводородном сырье ожидать поступления таких средств было бы верхом наивности. Напомню, что после 8 лет мытарств практически похоронен закон о СРП.

Поэтому объективно Россия будет обеспечивать дальнейшее, более интенсивное развитие нефтедобычи в старых нефтедобывающих районах, которые должны приобрести второе (Тимано-Печорская, Западно-Сибирская НГП) и третье дыхание (Волго-Уральская, Северо-Кавказская НГП), а здесь добыча нефти будет достаточно дорогой. Эксперты считают, что в РФ стоимость добычи барреля увеличится до 7–8 долл./барр. к 2010 г. А сегодня у большинства компаний РТ она находится на этом уровне.

Исходя из изложенного, мы приходим к выводу, что подготовленные запасы и размещение ресурсов (неразведанных) на труднодоступных территориях, удаленных от районов нефтедобычи, не позволяют выйти на уровень добычи 550 млн т в год. При прогнозе добычи нефти на перспективу нужно принимать вариант, характеризующийся экономически необходимым уровнем, обеспечивающим растущие внутренние потребности страны и поставки нефти на экспорт. Но в то же время этот уровень должен обеспечиваться необходимым приростом запасов, который с учетом их сложившейся структуры должен в 1,5 раза превышать величину текущей добычи нефти. Анализ показывает, что такой сбалансированный уровень добычи максимально может составить 450 млн т в год (примерно уровень среднестатистического потребления США). Но для этого нужно расширенное воспроизводство запасов. Можно ли это реализовать? Теоретически можно, так как прогнозные ресурсы страны велики и позволяют это сделать. Но при одном важнейшем условии: если государство само займется этой про-

блемой и примет экстренные неотложные меры по созданию условий для решения этой сверхзадачи — обеспечения расширенного воспроизводства запасов и рациональной разработки месторождений. Задача выхода на максимум добычи и удержание 450 млн т длительное время является для страны невероятно трудной и может быть выполнена только при создании взаимовыгодных для недропользователей и общества, стабильных и сбалансированных условий недропользования и налогообложения, т.е. «правил игры».

Во-первых, нужны условия, обеспечивающие необходимый прирост запасов. Что нужно сделать для этого?

1. Нужно восстановить платежи на ВМСБ, выделив их из состава единого налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Ввод НДПИ в 2002 г. явился ударом по нефтяной отрасли. Во-первых, из-за отмены платежей на ВМСБ, во-вторых, из-за несправедливой, равной для всех разнообразных геологических условий ставки налога. Ставка налога одинакова для Татнефти, имеющей средний дебит скважин 3,8 т/сут. при обводненности 85%, и для Юкоса, имеющего средний дебит 20 т/сут. Не говоря уже о малых НК, разрабатывающих маргинальные месторождения. В результате ввода НДПИ и отмены платежей на ВМСБ налоговая составляющая увеличилась в 2 раза. Причем крупные ВИНКи, разрабатывающие высокопродуктивные месторождения и имеющие собственную переработку, сравнительно легко проглотили это, но остальным пришлось тяжело. Этот налог имеет фискальное значение.

2. Совершенно иное значение имели платежи на ВМСБ. Они были призваны обеспечить воспроизводство запасов полезных ископаемых в стране. Последствия этого налогового изменения предугадать нетрудно: отмена целевых платежей на ВМСБ в течение 2–3 лет приведет к еще большему подрыву минерально-сырьевой базы страны.

3. Необходимо установить ответственность должностных лиц недропользования за обеспечение прироста запасов. В настоящее время они за этот важнейший участок работы ответственности не несут. Для этого есть все легитимные рычаги — через ежегодные дополнения к лицензионным соглашениям.

Во-вторых, нужно создать необходимые и необратимые условия для поступательного развития нефтяной и газовой отраслей России. Это вопросы налогообложения. Их решающая

роль в развитии горнодобывающих отраслей промышленности здесь, за счет принятого Правительством РФ налогового стимулирования добычи нефти из малодебитных (нерентабельных) скважин, из вновь вводимых месторождений, за счет методов увеличения нефтеотдачи (МУН) за 1996–2001гг. удалось не только остановить 19-летнее падение добычи нефти с 103,7 до 2378 млн т, но и обеспечить рост в 2003 г. до 29 млн т, т.е. почти в 2 раза выше, чем прогнозировалось в советский период.

Таким образом, положение с добычей нефти в стране осложняется целым рядом неблагоприятных факторов, главными из которых являются низкая обеспеченность добычи нефти разведанными запасами, неблагоприятная структура запасов — ТЗН), высокая отработанность основных месторождений, и связанный с этим большой выход из эксплуатации действующих мощностей, высокие затраты на создание новых мощностей нефтедобычи. Но самыми важными являются вопросы рациональной разработки нефтяных месторождений. Основное препятствие для этого — совершенно не пригодное для защиты интересов государства налоговое законодательство, стимулирующее разработку высокопродуктивных участков, выборочную разработку активных запасов нефти — АЗН («снятие сливок»), опережающее темпы выработки высокопроницаемых пластов и пропластка», приводящее к преждевременному обводнению и отключению скважин, т.е. всему тому, что имеет общее название — нерациональное использование недр. Все это с точностью наоборот противоречит требованиям Закона «О недрах», который в части рациональной разработки недр не выполняется ни госчиновниками, ни недропользователями. Более того, кем-то постулированное верховенство Налогового кодекса над базовым Законом «О недрах», противореча последнему, создает элите недропользователей условия для неисполнения его требований и создает самые благоприятные условия для нарушения требований Закона «О недрах».

Все это поощряет деятельность современных менеджеров и ряда новых руководителей НК, пришедших из других областей и совершенно не знакомых с объективными законами разработки нефтяных месторождений, на получение сиюминутной выгоды, которая затем оборачивается повышением темпов падения текущей добычи и низкой нефтеотдачи.

Теперь о рациональной разработке месторождений. Особо следует остановиться на необхо-

димости в рассматриваемом Законе «О недрах» прописать требования по рациональной разработке месторождений и обозначить пути ее обеспечения. Одновременно необходимо ускорить выпуск новых «Правил разработки нефтяных месторождений», где нужно ужесточить требования к недропользователям по рациональной разработке месторождений. В условиях рыночной экономики критерием рациональности разработки может служить достижение максимума прибыли с минимальными сроками окупаемости при достижении максимальной нефтеотдачи, соблюдении правил охраны недр и окружающей среды.

В этой формулировке есть противоречия: стремление государства обеспечить максимальное нефтеизвлечение и обеспечить охрану недр и окружающей среды требует повышенных затрат, а стремление инвестора (недропользователя) — получение максимума добычи при минимальных сроках окупаемости затрат на освоение месторождения — требует минимизации затрат. Это противоречие объективное. Надо договариваться.

Как это делается сейчас? Государственная комиссия по запасам (ГКЗ) при МПР России утверждает запасы полезных ископаемых, в том числе извлекаемые, а значит, и конечные коэффициенты нефтеизвлечения.

Центральная комиссия по разработке месторождений горючих ископаемых (ЦКР) Минэнерго России утверждает проектную документацию на разработку месторождений, где определяются уровни добычи и другие технико-экономические показатели по годам (т.е. контролируется текущая нефтеотдача, не ожидая окончания разработки, которая длится 100–150 лет).

Для повышения эффективности работы ГКЗ России и ЦКР Минэнерго, где по существу происходит переговорный процесс государства и недропользователя по условиям разработки недр, целесообразно эти органы непосредственно иметь как минимум в составе Правительства РФ.

В соответствии с поручением В.В.Путина была создана компетентная рабочая комиссия, которая подготовила предложения о дифференциации НДС, предусматривающие учет этих двух факторов: стадии разработки месторождения (степень выработанности запасов) и географии его расположения через районные коэффициенты к заработной плате. Эти предложения предусматривают не снижение уровня

поступлений в бюджет по данному налогу, а наоборот — его увеличение. Предложенные рабочей комиссией критерии дифференциации данного налога легко администрируются, а механизм в целом прозрачен и прост, что исключает возможность коррупционных проявлений в ходе его применения (это подтвердило в своем письме и Минэнерго РФ).

Комиссией были сделаны также предложения по уменьшению НДС (базовая ставка умножается на коэффициент 0,7) для мелкого и среднего бизнеса, что в какой-то мере позволяет учесть сложные условия функционирования этих компаний, разрабатывающих маргинальные месторождения с нуля (отсутствие фонда скважин, пробуренного в советское время), и отсутствие мощностей по переработке нефти. Мировая практика изобилует различными способами уменьшения налоговой нагрузки на нефтяные компании.

Ознакомившись с полученными результатами, МЭРТ России констатировало необходимость доработки предложенного механизма с точки зрения прозрачности администрирования и возможности включения дополнительных факторов (протокол совещания 11 февраля 2004 г. у министра экономического развития и торговли РФ Г.О. Грефа).

Специалистами ОАО «Татнефть» в дополнение к ранее выработанным в концепции критериям дифференциации НДС, с учетом рекомендаций МЭРТ России, предлагается рассмотреть еще один критерий — средний дебит компаний, который является интегральным показателем, отражающим горно-геологические условия разрабатываемых месторождений, их продуктивность, т.е. рентную составляющую и соответственно затраты компаний на добычу, который полностью удовлетворяет требованиям антикоррупционности и легко администрируется.

Однако решение о повышении налоговой нагрузки по существу равномерно по всем НК, принятое на расширенном заседании коллегий Минфина России и МЭРТ России 19 марта, не учитывает этих предложений, противоречит мировой практике и самому понятию дифференциальной ренты, которая отражает дополнительный доход, получаемый на месторождениях с относительно небольшими издержками по сравнению с замыкающими месторождениями (к последним можно отнести действующие месторождения с высокой степенью отработки запасов и большинство маргинальных месторождений мелких компаний). Таким об-

разом, мы еще дальше уходим от достижения поставленной цели, усугубляя существующие неравные условия деятельности НК. Существующая в настоящее время единая ставка НДСПИ позволяет одним компаниям выплачивать огромные дивиденды, а другим работать на уровне минимальной рентабельности. Так, в 2003 г. только промежуточные дивиденды «Юкоса» составили 2,1 млрд, «Сибнефти» — 2 млрд долл., а ОАО «Татнефть» вынуждено будет остановить 40% действующих скважин, на которых ежегодно добывается около 2 млн т нефти. Это приведет к сокращению только в нефтедобыче свыше 10 тыс. рабочих мест и соответственно снижению налоговых поступлений в бюджеты различных уровней (только по

налогу на прибыль Татарстан потеряет около 1 млрд руб.). Такое развитие событий осложнит социальную обстановку в Татарстане и других традиционных регионах нефтедобычи.

Принятие предложений рабочей группы МЭРТ России позволило бы предотвратить выборочную отработку высокопродуктивных месторождений, обеспечить рациональную разработку и высокое нефтеизвлечение, стимулировать полную отработку истощенных месторождений, поддержать развитие мелкого бизнеса в нефтянке, стабилизировать социально-экономическую обстановку в традиционных районах нефтедобычи.