

# Роль государственного регулирования нефтедобычи в России



**О.А. Пятолов,**  
советник ООО "Аудитавиатраст"

При формировании государственной промышленной политики в топливно-энергетическом комплексе, принятии решений об изменении налогового законодательства и перспективах развития транспортной инфраструктуры данной отрасли необходимо учитывать текущее состояние и тенденции как в отечественной, так и мировой экономике. Именно такой подход позволит прогнозировать развитие отрасли с наибольшей степенью достоверности.

На фоне общего понимания исчерпаемости и невозобновляемости запасов полезных ископаемых и теории конечности жизненного цикла мировой нефтедобычи все большей теоретической проработанности требует государственная экономическая политика в целом и в топливно-энергетическом комплексе, в частности. Еще год назад экономистами не рассматривались прогнозы столь динамичного роста цен на энергоносители, спровоцированного природными катаклизмами в США. При этом до настоящего времени альтернативных источников энергии не найдено.

В условиях глобализации мировой экономики и возрастающей роли России как гаранта энергетической безопасности большинства европейских стран и перспектив выхода на новые рынки сбыта российских энергоносителей в азиатско-тихоокеанском регионе ключевое место занимает решение вопроса стабильного воспроизводства запасов углеводородов, создания стратегических резервов энергоносителей на будущее.

Необходимо отметить, что *резервы должны быть не виртуально оцененными и учтенными в государственном балансе запасов, а разведанными бурением, "подключенными" к сбытовой инфраструктуре.* Это означает срочную необходимость интенсификации разведки месторождений в Восточной Сибири и в шельфовой зоне полуострова Ямал. Несмотря на отсутствие полноценного целевого финансирования производства геолого-разведочных работ (в связи с отменой отчислений на воспроизводство материально-сырьевой базы), государству необходимо взять на себя финансовые риски, связанные с производством этих работ в обозначенных регионах, решая главную задачу — достижение максимально полной изученности недр страны.

В настоящее время топливно-энергетическая отрасль остро нуждается в принятии государством мер, стимулирующих производство, как технологического, так и экономического характера. На развитие нефтедобычи ключевое влияние оказывают следующие факторы — конъюнктура мировых цен на углеводороды и обеспеченность разведанными запасами, т. е. состояние минерально-сырьевой базы. Значит, при ограниченных возможностях влияния на рост мировых цен на энергоресурсы, государство обязано не только контролировать, но и стимулировать рациональное недропользование, по сути, создавать экономические и административно-технические механизмы, направленные на повышение степени извлечения полезных ископаемых из недр.

Действующая в России налоговая система обложения нефтедобычи направлена на реализацию только фискальной функции налогов. С помощью НДС и экспортных таможенных пошлин рентабельность разработки месторождения регулируется на устье скважины. Высокие цены на нефть создают дополнительные доходы, сверхприбыль от нефтедобычи; их большая часть подлежит изъятию в пользу государства во многих нефтедобы-

вающих странах мира. Особенно важно то, что с ростом мировых цен на энергоресурсы увеличиваются текущие эксплуатационные расходы (налоги, материалы, услуги) недропользователей. Это способствует исключению из добычного потенциала компаний низкорентабельных, трудноизвлекаемых запасов нефти, перевод эксплуатационных скважин в бездействующий фонд. В итоге наступает объективное снижение темпов добычи в связи с естественным старением месторождения и усредненным объемом налоговых изъятий, не учитывающим особенности различных стадий разработки месторождения, глубину залегания продуктивных пластов, удаленность промыслов от рынков сбыта внутри страны и при экспорте.

В качестве примера государственного регулирования деятельности добывающих компаний интересен опыт Ханты-Мансийского автономного округа. В условиях прогнозируемого спада объемов добычи нефти в округе по инициативе правительства ХМАО был принят Закон ХМАО от 09.04.1999 г. № 23-оз "О стимулировании ускоренного ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионных участков недр на территории Ханты-Мансийского автономного округа". Закон, вступивший в действие с 1 января 1999 г., предусматривает снижение налогообложения нефтедобычи на новых месторождениях за счет значительной части отчислений в региональный и местный бюджет. Дополнительные средства, остающиеся у добывающих предприятий, должны быть в обязательном порядке реинвестированы в разработку и обустройство нового месторождения.

Данный закон позволял недропользователю в течение 5 лет с начала эксплуатации месторождения реинвестировать в его разработку 100 % НДС (в части зачисляемой на тот момент в бюджет субъекта), 100 % налога на прибыль, 100 % налога на имущество, 100 % платы за добычу, подлежащих перечислению в региональный бюджет, а также 50 % отчислений в территориальный дорожный фонд. Было предусмотрено формирование фонда реинвестиций за счет региональной части налоговых отчислений.

В 1999 г. на территории округа разрабатывалось 27 новых месторождений, введенных в эксплуатацию семью предприятиями — недропользователями, которые приняли решение о переходе на стимулирующий режим налогообложения. Отметим, что подобное решение компания могла

принимать самостоятельно. Рассматриваемый закон позволил мобилизовать средства бюджета субъекта РФ, необходимые для ускоренного ввода месторождений в разработку: в 1999 г. — 1410672,37 тыс. руб., а за 8 месяцев 2000 г. — 1820034,154 тыс. руб.

По состоянию на 1 апреля 2000 г. на вновь введенных месторождениях было добыто более 7,25 млн тонн так называемой новой нефти. В работе находится около 1000 добывающих скважин и более 160 нагнетательных скважин. При этом в 2001 г. на этих месторождениях в эксплуатацию было введено 440 новых добывающих скважин. Наиболее крупные масштабы работ по освоению новых месторождений развернулись в ОАО "Сургутнефтегаз" и ООО "ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь".

Действие режима реинвестирования средств позволяет компаниям создавать дополнительные рабочие места как в нефтедобыче, так и на сервисных и обслуживающих предприятиях.

Задачей данного закона являлось создание экономических условий для прироста объемов добычи нефти, установление стимулирующего налогообложения недропользователей в целях ускорения ввода в разработку нефтегазовых месторождений в пределах лицензионных участков недр на территории автономного округа, а также закрепление условий применения стимулирующего налогообложения, механизма контроля финансовой и иной отчетности недропользователей при его использовании. Поскольку рассматриваемый закон не в полной мере соответствовал нормам федерального законодательства, его действие было приостановлено, а в последствии он вообще был отменен. Тем не менее безусловным остается тот факт, что механизм стимулирования ускоренного ввода в разработку месторождений сыграл позитивную роль в стабилизации темпов добычи в округе в целом.

Ожидания нефтяников оправдались. В настоящее время Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации подготовило к рассмотрению в Правительстве Российской Федерации и внесению предложений в Государственную Думу Российской Федерации изменений и дополнений в главу 26 Налогового кодекса Российской Федерации. Главная цель соответствующих предложений в законопроекте — разработка механизма (формулы) установления понижающего коэффициента к НДС при разработке месторождений со степенью выработанности выше 80 %, что максимально соответствует росту затрат при освоении таких месторождений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Текст законопроекта см. <http://www.lawtek.ru/law/drafts/24891.html>.

При этом необходимо отметить, что в представленном законопроекте определено, что начальные извлекаемые запасы нефти, утвержденные в установленном порядке с учетом прироста и списания запасов нефти (кроме списания запасов добытой нефти): для новых месторождений соответствуют сумме запасов категорий А+В+С<sub>1</sub>, а для месторождений с выработанными запасами 80 % и более, сумме запасов категорий А+В+С<sub>1</sub>+С<sub>2</sub>.

Введение стимулирующих мер повысит заинтересованность нефтедобывающих организаций в инвестициях для разработки новых месторождений, а также в применении высоко затратных технологий увеличения нестандартных пластов, обеспечивающих продление рентабельной разработки выработанных месторождений. В перспективе это позволит увеличить доходы бюджета Российской Федерации за счет сохранения объемов нефтедобычи на действующих месторождениях и прироста добычи на новых месторождениях.

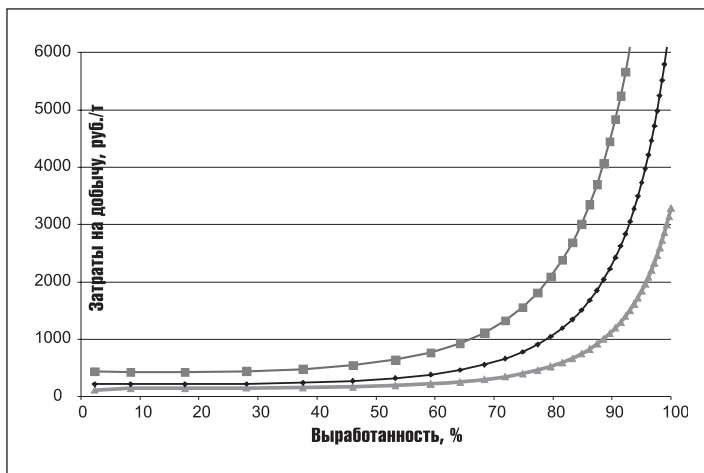
Кроме того, законопроектом предусматривается введение налоговых каникул на начальном этапе эксплуатации месторождения до достижения определенного объема добычи.

Предлагаемые меры дадут максимальный эффект в условиях применения специфической ставки НДС, действие которой продлевается до 2016 г. включительно.

Для выравнивания системного снижения темпов добычи нефти в России, с учетом прогнозируемого дальнейшего роста мировых цен на нефть государству необходимо принять законодательство о мерах экономического характера. Главной целью при реализации таких мер должно стать сглаживание отрицательного воздействия высоких цен, кумулятивно увеличивающих затраты на добычу и стимулирование вовлечения в разработку новых запасов углеводородов. Причем целесообразно предоставить льготу по НДС в период пробной и, возможно, опытно-промышленной эксплуатации для скорейшего вывода месторождения на стадию технологической схемы разработки как наиболее эффективный этап с позиции рационального недропользования.

Значительный рост эксплуатационных расходов независимо от географической составляющей приходится на завершающий этап разработки месторождения, когда степень выработанности извлекаемых запасов составляет 80 % и более. Это является обоснованием необходимости

Рис. 1. Выработанность запасов и эксплуатационные затраты на добычу нефти по трем объектам разработки



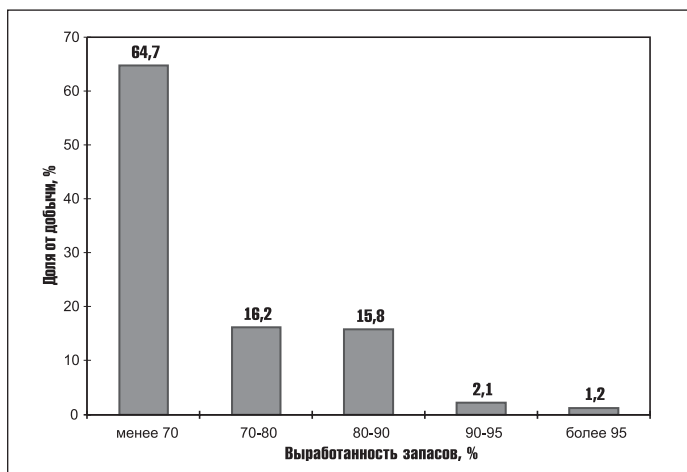
введения льготной ставки по НДС при соблюдении целевого характера предоставления льготы.

На рисунке 1 показана зависимость эксплуатационных затрат на добычу от выработанности запасов для трех моделей объектов разработки, характеризующихся различными свойствами нефтяного пласта. Для всех объектов разработки достижение высоких показателей выработанности сопровождается высокими затратами на добычу нефти.

При этом до достижения высоких показателей выработанности (более 70 %) взаимосвязь между величиной эксплуатационных затрат на добычу и выработанностью запасов достаточно невелика, а основное влияние на затраты оказывают другие факторы. После достижения 80 % порога влияние выработанности на затраты многократно возрастает, и к моменту достижения выработанности 90 % затраты на добычу превышают более чем в 10 раз затраты при выработанности 50 %.

Кроме того, для полноты извлечения углеводородов на конечных стадиях эксплуатации месторождения в некоторых случаях целесообразно бурить дополнительные эксплуатационные скважины, что приводит к удорожанию проекта в целом. Возможно, необходимо и целесообразно полностью отменить НДС при выработанности запасов более 80 % при условии применения недропользователем методов интенсификации нефтеотдачи пластов и бурения дополнительных эксплуатационных скважин. Основная цель такой меры — повышение извлечения полезного ископаемого из недр и со-

Рис. 2. Структура добычи нефти по выработанности запасов



хранение рабочих мест в районах страны с "падающей" нефтедобычей.

Предварительная оценка на основании данных по информации о добыче крупнейших нефтяных компаний за 2002 г. показывает, что объем добычи нефти из месторождений с выработанностью более 80 % составляет 11,6 % от всей добычи по нефтяной промышленности (рис. 2). Если предоставлять льготы по НДС, то средневзвешенная скидка от действующей в настоящее время ставки НДС для такой нефти составит 38 %, а средневзвешенная скидка по всему объему добычи от ставки — 4 %. Соответственно, исходя из задачи сохранения доходной части бюджета, потребуются рост ставки НДС на 17,5 %.

*Следует осознать, что нефть в недрах — это высоколиквидный ресурс, "черное золото", цена на которое быстро растет, в то время как накапливаемая в нынешнем Стабилизационном фонде России выручка обесценивается. В этой ситуации самый надежный "золотовалютный" резерв и самый надежный стабилизационный фонд — это достоверно разведанная, но пока не добытая нефть в разрабатываемых месторождениях.*

Анализируя значение тенденций нефтяного рынка для российской экономики, нужно также учитывать, что Россия имеет умеренно избыточные возможности производства нефти — всего 3 тонны на человека в год. Для сравнения, в аномально избыточных нефтяных странах, таких как Саудовская Аравия, Кувейт и Норвегия, добывается

40 тонн на человека в год. Так что переоценка углеводородных богатств — это еще одно популярное в России заблуждение. Каковы бы ни были цены, эти богатства не обеспечат приемлемый уровень жизни большинства населения только за счет экспорта сырья<sup>1</sup>. Значит, государству необходимо создать условия, стимулирующие глубокую высокотехнологичную переработку нефти внутри страны, поскольку это способствует насыщению внутреннего рынка нефтепродуктами и может обеспечить стабилизацию цен на горюче-смазочные материалы для внутреннего потребления.

Следующим этапом модернизации системы государственного регулирования недропользования должно стать рассмотрение необходимости стимулирования разработки остаточных запасов природного газа (так называемых запасов низконапорного природного газа) и валанжинских запасов жирного газа.

Однако следует напомнить, что разведанные запасы природного и жирного газа на территории России находятся в соотношении 46,6 % (21,9 трлн м<sup>3</sup>) и 53,4 % (25,1 трлн м<sup>3</sup>) соответственно. В текущей добыче доля жирного газа составляет всего 21 % (в 2002 г. было произведено 131,1 млрд м<sup>3</sup> этого вида газа при общей добыче 603,7 млрд м<sup>3</sup>), но этот показатель имеет потенциал к росту. Главная причина — истощенность основных сеноманских промыслов ОАО "Газпрома" (месторождения Медвежье, Уренгойское и Ямбургское). В силу естественных причин добыча здесь падает и будет падать. По прогнозу специалистов ОАО "Газпром", к 2020 г. суммарные отборы газа с указанных месторождений составят всего 80 млрд м<sup>3</sup> (для сравнения: на пике они давали до 530 млрд м<sup>3</sup> в год). Отметим также, последний "легкий" сеноманский ресурс "Газпрома" — газ Заполярного месторождения — лишь на первых порах позволит компании увеличить объемы добычи газа. В перспективе же Заполярное месторождение не сможет в полной мере компенсировать снижение производства на основных месторождениях "Газпрома". □

<sup>1</sup> Нигматулин Р. Нигматулин Б. Пора сокращать экспорт нефти! // Нефть и Капитал. Апрель 2006. № 4.