

О СОСТОЯНИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА



МИНИСТР ТОПЛИВА И ЭНЕРГЕТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Виктор Иванович Калужный

На протяжении десятилетия в нефтегазовом комплексе России наблюдаются устойчивые негативные тенденции: сокращение разведанных запасов и ухудшение качества сырьевой базы комплекса, старение его производственного потенциала и замедление темпов обновления оборудования, рост задолженности предприятий комплекса в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды, снижение инвестиционной активности, падение абсолютных объемов добычи нефти и газа и переработки углеводородного сырья при росте фонда простаивающих нефтяных скважин и низкой загрузке мощностей НПЗ. То есть нарушены воспроизводственные пропорции в отраслях комплекса.

Продолжает ухудшаться структура запасов – доля «трудноизвлекаемых» уже достигла 55–60% и продолжает расти. Более 70% промышленных запасов нефти находится в диапазоне низких дебитов скважин на грани рентабельности. Свыше трети разрабатываемых нефтяными компаниями запасов имеют обводненность более 70%. С 1990 г. средний дебит нефтяных скважин сократился на 40%, газовых – на 15%. Значительно вырос фонд бездействующих скважин, на сегодня он уже превышает четверть всего эксплуатационного фонда.

Обеспеченность рентабельными в разработке запасами по России в целом не превышает 20–25 лет, а по некоторым компаниям – 15–20 лет, что соответствует средней продолжительности разработки одного среднего месторождения. Доля рентабельных объектов разработки в основных нефтедобывающих регионах составляет менее четверти.

За 90-е гг. произошло резкое снижение объемов переработки нефти и производства основных нефтепродуктов. Основная причина – сокращение внутреннего спроса в связи с падением промышленного производства при одновременном увеличении поставок нефти на экспорт. В итоге среднеотраслевая загрузка мощностей по переработке нефти составляет се-

годня 57% при максимально экономичном уровне загрузки мощностей НПЗ, равном 80–85%. Недозагрузка мощностей НПЗ увеличивает и без того высокие издержки переработки нефти.

Низкий выход наиболее ценных продуктов переработки делает относительно невысокой среднюю рыночную цену «корзины» нефтепродуктов, получаемых в нашей стране из 1 тонны нефти (при высокой доле мазута в структуре российской нефтепереработки цена этой «корзины» на мировом рынке оказывается примерно на 20–25% меньше цены 1 тонны сырой российской нефти).

В газовой отрасли, так же как и в нефтяной, сокращается объем геологоразведочных работ, и за последние пять лет прирост запасов газа компенсировал его добычу на 30–45%, а в 1998 году только на 22%. Основная добыча газа приходится на месторождения с падающими уровнями добычи. Общая выработанность разведанных запасов газа составляет около 1/5, а на месторождениях, введенных в разработку, – около трети.

Причины этих проблем:

- с одной стороны, объективные, независимые от нас – это истощение недр и неблагоприятное географическое расположение наших основных нефтегазовых месторождений, их слабая конкурентоспособность,
- с другой стороны, полностью лежащие на нашей совести и заключающиеся в отсутствии эффективного государственного регулирования. Это выражается и в системе ценообразования, налогового регулирования, управления собственностью, формировании инвестиционного климата.

Только благодаря девальвации августа 1998 г. производственные издержки в НГК сократились до уровня, сопоставимого с мировым. До этого они неуклонно росли в противоположность мировой тенденции к их снижению. При этом в России сохраняется слабая восприимчивость к научно-техническому прогрессу для снижения издержек. В итоге конкурентоспособность российского НГК на основных экспортных рынках ухудшается – многие западные нефтедобывающие страны способны рентабельно добывать нефть при относительно низких ее ценах на мировом рынке, а мы – нет.

Рост неплатежей со стороны потребителей за нефть, газ и продукты их переработки и действующая, запретительная для инвестиций налоговая система не способствуют росту производства в нефтегазовом комплексе.

Существующая система ценообразования на энергоресурсы приводит к тому, что природный газ стал самым дешевым топливом в России, его реализация на внутреннем рынке при действующих регулируемых оптовых ценах является убыточной. Он вытесняет из топливно-энергетического баланса другие энергоносители, особенно уголь. Снижается заинтересованность потребителей в эффективном использовании топлива и энергии. В результате нефтегазовая промышленность – важнейшая бюджетообразующая отрасль – находится в критическом состоянии и может перестать быть источником устойчивых поступлений средств в федеральный бюджет. За бюджетным кризисом может последовать кризис производства.

В период до 2010 г. в связи с отсутствием необходимых инвестиций деятельность нефтегазового комплекса объективно будет осуществляться главным образом только в старых, освоенных районах, что нарушает принцип естественного замещения истощающихся нефтегазоносных провинций новыми. Анализ существующего положения, действующих тенденций и возможных прогнозных показателей развития нефтегазового комплекса показывает, что при сохранении сложившихся макроэкономических условиях к 2005 г. добыча нефти в России может снизиться до 225 млн. т против сегодняшних 303, а газа – до 580 млрд. куб. м против сегодняшних 590. Снижение уровня добычи нефти и газа может осложнить энергоснабжение страны и привести к резкому сокращению их экспорта со всеми вытекающими из этого негативными финансово-экономическими и социальными последствиями. Такой вариант развития событий необходимо исключить. И хотя он закономерно вытекает из характерной для последнего времени ситуации непринятия необходимых мер для расширения производства, он не только ведет к сокращению налогооблагаемой базы нефтегазового комплекса, но и ставит под угрозу энергетическую безопасность страны.

Есть и другой вариант развития НГК – вариант кардинального изменения сложившихся тенденций. Для его реализации необходимы всего две составляющие:



- первая – существенно улучшить *инвестиционный климат* (путем совершенствования кредитно-финансовой, ценовой и налоговой политики, их нормативно-правового обеспечения);
- вторая – обеспечить *баланс интересов* всех вовлеченных в инвестиционный процесс в НГК сторон: и государства в лице его федеральных органов, и органов власти субъектов Федерации, и нефтегазовых компаний, и компаний сопряженных отраслей – производителей товаров и услуг для НГК, и финансово-банковского сообщества. Именно на это нацелен обозначенный в «Основных концептуальных положениях развития нефтегазового комплекса» набор мер, который должен обеспечить достижение следующих основных (с позиции государства) целей развития НГК:
 - удовлетворить внутренний и внешний платежеспособный спрос страны в углеводородах;
 - обеспечить стабильное поступление налогов в бюджет;
 - генерировать платежеспособный спрос на продукцию сопряженных отраслей российской экономики, выступая тем самым в качестве локомотива устойчивого и качественного экономического роста страны.

Реализация предлагаемых мер позволит уже к 2005 г. увеличить добычу нефти до 335 млн. тонн, переработку нефти – до 195 млн. тонн (против сегодняшних 168), и добычу газа – до 680 млрд. кубометров. Это может быть обеспечено только за счет ввода новых месторождений на Сахалинском шельфе и шельфах северных морей, в Тимано-Печорской и Восточно-Сибирской нефтегазовых провинциях, а также реанимации простаивающих скважин, повышения нефтеотдачи и других направлений деятельности.

132 нерентабельных сегодня месторождения с годовой добычей около 30 млн. тонн могли бы разрабатываться при принятии закона «О специальном налоговом режиме при добыче нефти из низкопродуктивных участков недр или эксплуатационных объектов».

Годовая добыча 75 новых месторождений, ввод которых в эксплуатацию планируется в 2000 году, может быть увеличена с 2,3 млн. тонн в 2000 году до 10 млн. тонн в 2004 году при предоставлении льгот по акцизу и по роялти.

При ежегодном вводе в эксплуатацию порядка 5000 скважин из бездействующего фонда (сегодня длительно простаивает порядка 36 тысяч скважин) годовая добыча составит 7 млн. тонн. При полном вводе в эксплуатацию бездействующего фонда добычу из этих скважин можно довести до 50 млн. тонн в год. Но ничего этого не будет, если мы не сумеем обеспечить почти двукратный рост инвестиций в нефтегазовый комплекс (с 4 млрд. долл. сегодня до 8 млрд. долл. в 2005 году).

В обеспечение рекомендуемого варианта развития НГК Министерство предлагает комплекс мер в следующих областях:

- Усиление государственного регулирования НГК;
- Преодоление кризиса неплатежей и упорядочение денежного обращения;
- Повышение инвестиционной привлекательности НГК;
- Реформа системы налогообложения в НГК;
- Улучшение процессов воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- Совершенствование политики ценообразования.

Итак, прежде всего *усиление государственного регулирования*, которое необходимо осуществлять по нескольким направлениям:

- установить согласованный порядок взаимодействия по управлению закрепленными в собственности государства пакетами акций предприятий топливно-энергетического комплекса, включая распределение полномочий между Мингосимуществом России и Минтопэнерго России;
- в рамках полномочий Минтопэнерго заключить производственные контракты с крупными нефтегазовыми компаниями, предусматривающие повышение ответственности за выполнение основных производственно-финансовых показателей, включающих прирост запасов и топливоснабжение российских потребителей по регионам;
- определить организационные формы, функции и статус тех государственных структур, которые будут осуществлять наиболее важные функции госрегулирования, такие, как уп-



равление госактивами, обеспечение бюджетных потребителей, создание и поддержание госрезерва, управление государственной долей в проектах СРП и др;

– для координации и контроля за экспортом углеводородного сырья повысить эффективность деятельности Межведомственной комиссии по регулированию вопросов, связанных с использованием магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации, для чего усилить контроль со стороны государства за порядком регулирования транспортных тарифов по перекачке нефти и нефтепродуктов, обеспечить прозрачность этих расчетов;

– ускорить разработку проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в сфере нефтегазового комплекса, направленных на сокращение избыточной посреднической деятельности, в первую очередь в сфере торговли и распределения энергоресурсов.

Особо хотел бы остановиться на таком аспекте госрегулирования, как *проблема взаимоотношений федеральных и региональных органов госуправления нефтегазовым комплексом*. Именно здесь, по нашему мнению, находятся первопричины многих проблем. Мы видим, по крайней мере, три основных направления совместной деятельности органов федеральной и региональной государственной власти по решению этих проблем:

– приведение региональных законов в части недропользования и налогообложения в полное соответствие с федеральными законами;

– максимальное использование тех возможностей, которые вытекают из соглашений о сотрудничестве Минтопэнерго РФ с субъектами Российской Федерации;

– совместные разработка и мониторинг реализации региональных энергетических программ.

Для *преодоления кризиса неплатежей и упорядочения денежного обращения* в народном хозяйстве, увеличения денежной составляющей в оплате энергоресурсов, и устранения причин, вызывающих образование и рост задолженности потребителей за топливо и энергию, мы предлагаем:

– при формировании федерального и региональных бюджетов предусматривать отдельной строкой ассигнования для оплаты поставок энергоресурсов, потребляемых бюджетными организациями в соответствии с утвержденными лимитами;

– не допускать принятия законодательных и нормативных актов, предусматривающих прямое изъятие средств у компаний НГК путем введения льготных цен для отдельных категорий потребителей;

– при реализации продукции НГК на внутреннем рынке России и при ее поставках в страны СНГ процент оплаты налогов «живыми» деньгами во все уровни бюджетов производить пропорционально объему выручки в денежном выражении от реализации энергоресурсов. Остальную часть оплачивать путем финансовых взаимозачетов встречных требований по уплате налогов во все уровни бюджетов и расчетов потребителей, финансируемых из бюджетов за поставленное топливо;

– активизировать на межправительственном уровне работу по формированию, согласованию и реализации графиков погашения странами СНГ долгов за поставленные энергоресурсы.

Для *повышения инвестиционной привлекательности НГК* считаем необходимым обеспечить:

– полное правовое обеспечение Закона «Об СРП» необходимыми нормативными документами, ускорение и упрощение законодательных процедур пополнения перечня месторождений, разрабатываемых на условиях СРП, вплоть до полной отмены этого перечня;

– формирование механизма финансирования инвестиционных проектов на условиях СРП, обеспечиваемого государственной долей прибыльной нефти (кредиты под гарантию международных финансовых организаций, облигационные займы);

– обеспечение функционирования предусмотренной Налоговым кодексом схемы предоставления инвестиционного налогового кредита;

– временное освобождение от уплаты таможенных пошлин и НДС на ввозимое импортное оборудование, используемое при реконструкции и модернизации предприятий НГК,



- на срок его окупаемости при отсутствии конкурентоспособных российских налогов;
- отмена обязательной продажи части валютной выручки для нефтяных компаний на сумму обязательств по обслуживанию кредитов в иностранной валюте (выплата процентов и суммы основного долга), полученных на инвестиционные цели;
 - освобождение от налогообложения всей прибыли компаний, идущей на рефинансирование инвестиций.

Суть наших предложений по совершенствованию *налоговой системы* состоит в следующем. Конечной целью реформы *системы налогообложения* в НГК должен стать переход на

трехуровневую систему взимания налогов:

- первый уровень – изъятие государством разумно обоснованной части прибыли со всех субъектов предпринимательской деятельности (механизм изъятия – налог на прибыль);
- второй уровень – изъятие государством разумно обоснованной части горной ренты, т.е. прибыли, полученной субъектами предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях за счет действия «природного фактора», отсутствующего в других отраслях экономики (механизм изъятия – роялти, учитывающий стадию естественной динамики, на которой находится проект);
- третий уровень – изъятие государством разумно обоснованной части дифференциальной ренты, т.е. прибыли, полученной находящимися в относительно лучших природных условиях субъектами предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях (механизм изъятия – налог на сверхприбыль, учитывающий стадию естественной динамики, на которой находится проект).

Необходимо уже в самое ближайшее время принять нормативные правовые акты по изменению существующей системы налогообложения для улучшения инвестиционного климата в целом. Налоговые ставки надо сделать *гибкими*, учитывающими динамично изменяющиеся условия работы налогоплательщиков в нефтегазовом комплексе, особенно на месторождениях с падающей добычей и значительной долей трудноизвлекаемых запасов нефти и газа. Экономико-правовую среду нужно сделать *прозрачной, стабильной, предсказуемой* для инвесторов. Тогда и собираемость налогов повысится, и оценки ожидаемых налоговых поступлений от НГК будут более обоснованными, реалистичными.

Нами предлагаются и конкретные меры реформы налогообложения НГК, в частности:

- перенос основной налоговой нагрузки с производителей нефтепродуктов на сферу их розничной торговли;
- исключение двойного (многократного) налогообложения средств, получаемых от реализации углеводородов при их движении внутри вертикально-интегрированных нефтегазовых компаний;
- согласование специального налогового режима на добываемые углеводородные ресурсы из низкопродуктивных участков недр с целью повышения их рентабельности и вовлечение в оборот части бездействующего фонда скважин;
- освобождение (или значительное сокращение) от всех налогов и платежей добычи и реализации нефти, газа и стабильного газового конденсата из новых месторождений (в течение первых 4–6 лет эксплуатации – до выхода на проектную мощность);
- снижение ставки акциза на природный газ, добываемый на территории Российской Федерации и реализуемый непосредственно российским конечным потребителем;
- отмена акциза на газ, реализуемый потребителям, финансируемым из федерального бюджета, с соответствующим сокращением бюджетных ассигнований на содержание этих потребителей.

В целях *улучшения процессов воспроизводства минерально-сырьевой базы* мы считаем целесообразным:

- предоставить преимущественные – при прочих равных условиях – права на недропользование для целей разведки и разработки организациям, открывшим месторождения в рамках поисковой лицензии за счет собственных средств;



– увеличить долю отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы добывающим предприятиям для самостоятельного финансирования ими геологоразведочных работ в тех регионах, где использование этих средств даст наибольший эффект. *Минтопэнерго подготовило соответствующий проект Указа Президента России по перераспределению указанных отчислений, но этот проект по непонятным причинам второй год торпедируется субъектами Федерации. Более того, в Государственной Думе подготовлен ко второму чтению проект Закона о Федеральном фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы, в случае принятия которого у компаний будет отбито всякое желание заниматься геологоразведкой, приростом запасов;*

– продолжить работу по повышению эффективности использования недр и совершенствованию системы лицензирования пользования недрами с целью геологического изучения, поисков, разведки и добычи углеводородного сырья, в части предупреждения грубых нарушений технологии разработки, выборочной отработки запасов повышенного качества, контроля за выполнением основных лицензионных условий. Разработать и ввести в действие «Порядок приостановления и досрочного прекращения права пользования недрами и аннулирования лицензий»;

– учитывая растущую долю трудноизвлекаемых запасов и истощающихся месторождений, эксплуатация которых требует большой гибкости и разнообразия в выборе технологий и форм организации, обеспечить правовые основы оптимального сочетания производственных организаций различного типа – ВИНК, средних, мелких, сервисных, специализированных и т.д.

В области *совершенствования политики ценообразования* мы предлагаем:

– подготовить и принять Правительством Российской Федерации Концепцию государственной политики ценообразования в отраслях ТЭК, включая методы и механизмы ее реализации, предусматривающую в том числе формирование фьючерсного рынка нефтяных контрактов, нефтяной биржи и Государственного нефтяного резерва;

– провести либерализацию (т.е. отмену государственного регулирования) цен на попутный нефтяной газ и продукты его переработки;

– ввести институт договорных цен на газ, поставляемый для производства экспортной продукции, для чего разработать методику их определения. Это позволит, с одной стороны, увеличить налогооблагаемую базу газовой промышленности, с другой – уменьшить возможность реализации продукции на внешнем рынке по демпинговым ценам за счет компаний НГК;

– ускорить работу по внедрению «банка качества нефтей» для обоснованной дифференциации цен на нефть.

Все эти и ряд других предложений мы проработали с акционерными обществами и компаниями НГК, заинтересованными министерствами и ведомствами. Они обсуждались на расширенных Коллегиях Минтопэнерго, в том числе на выездной в г. Ханты-Мансийске 15 сентября 1999 г.

Сложность проблем, в том числе объективных, стоящих перед нефтегазовым комплексом страны, предопределяет необходимость принятия Правительством заблаговременных долгосрочных решений, и чем раньше – тем лучше. По мере исчерпания эффекта от осуществленных ранее инвестиций издержки непринятия нами решений растут и могут привести в итоге к непредсказуемым потерям в нефтегазовом комплексе.

Уверен, что принятие наших предложений даст заметные позитивные результаты и позволит России уверенно войти в XXI век с мощным нефтегазовым комплексом – генератором устойчивого и качественного экономического роста новой России.