

ТЭЖ

1'2000

Правительство РФ 14 октября 1999 г. обсудило вопрос «О состоянии и перспективах развития нефтегазового комплекса». К этому заседанию Минтопэнерго РФ подготовило и внесло в Правительство пакет документов, в том числе «Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России». Разработкой данного документа занималась специальная рабочая группа Министерства, костяк которой составили зам. председателя Совета по изучению производительных

сил Минэкономики РФ и РАН А. А. АРБАТОВ, председатель Экспертно-консультативного совета Минтопэнерго РФ Э. В. ГРУШЕВЕНКО, руководитель Департамента стратегического развития ТЭК Минтопэнерго РФ А. М. МАСТЕПАНОВ. Возглавлял рабочую группу президент Фонда развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования, советник Минтопэнерго РФ А. А. КОНОПЛЯНИК. Ниже приводится реферат этого документа (в сокращении).

ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Основными экономическими целями развития нефтегазового комплекса (НГК) с позиции государства являются:

♦ стабильное бесперебойное и экономически эффективное обеспечение внутреннего платежеспособного спроса страны нефтью и газом и продуктами их переработки (НГК — поставщик углеводородов);

♦ экономически эффективное обеспечение внешнего платежеспособного спроса нефтью и газом и продуктами их переработки (НГК — поставщик валюты);

♦ генерирование платежеспособного спроса на продукцию сопряженных отраслей российской экономики — обрабатывающих отраслей, сферы услуг и т. п. (НГК — поставщик (генератор) платежеспособного спроса на товары и услуги других отраслей).

Основные концептуальные положения развития НГК России имеют своей целью показать, что НГК России вышел на новый этап своего развития, требующий серьезных изменений в самом комплексе и в системе государственного регулирования его деятельности, учитывающих не менее серьезные изменения, произошедшие во внешней среде его функционирования — в национальной и мировой экономике.

НГК, как любой объект, особенно связанный с освоением природных ресурсов, в своем развитии проходит закономерные, обусловленные объективными причинами стадии. Каждая стадия тре-

бует своей стратегии и тактики, своих законодательных и управленческих решений. Российский, а ранее советский НГК, на протяжении всей своей истории придерживался одной доминирующей стратегии — от уже освоенных территорий к новым, более богатым, с неуклонным значительным ростом производства продукции.

В 90-е годы НГК, как и российская экономика в целом, испытал серьезный спад производства и значительные нарушения в работе всех основных своих звеньев. Однако этот спад был не столь катастрофичен, как в других отраслях экономики, и, что самое главное, происходил в обстановке удовлетворения спроса своей продукцией, не только платежеспособного внутреннего и внешнего спроса, но и значительной части социально и политически значимых потребностей, оплачиваемых далеко не полностью.

Относительно более высокая сегодняшняя успешность функционирования НГК по сравнению с другими отраслями создает иллюзию его долгосрочного и устойчивого благополучия и делает комплекс постоянным и основным донором бюджета. Однако влияние предыдущих затрат может закончиться очень скоро (подходит к концу период получения эффекта от осуществленных ранее инвестиций) и существует опасность обвального выбытия старых фондов и закрытия большого числа скважин в связи с их ухудшающейся рентабельностью, в том числе под воздействием изме-

няющихся экономических условий. Учитывая, что НГК является бюджетобразующей отраслью и главным экспортером страны, и его состояние самым непосредственным и быстрым образом сказывается на социально-экономическом положении страны, необходимо заблаговременно формировать стратегию противодействия нарастанию отмеченных не-

гативных явлений, часть которых является объективно обусловленной.

В основе сегодняшних проблем НГК лежит сочетание природных факторов (истощение недр), последствие изменения экономических отношений и системы управления с острым дефицитом финансово-экономических и правовых рычагов для решения этих проблем.

ФИНАНСОВАЯ ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ — НЕПЛАТЕЖИ

Важнейшим фактором ухудшения финансово-экономического состояния НГК является проблема неплатежей. Темпы роста кредиторской задолженности по-прежнему превышают темпы роста задолженности дебиторской. Отрасль живет в кредит, но при этом сама вынуждена кредитовать другие отрасли и государство поставками своей продукции.

Преодолению кризиса неплатежей и упорядочению денежного обращения в народном хозяйстве: увеличению денежной составляющей в оплате продукции (работ, услуг), в том числе энергоресурсов, и устранению причин, вызывающих образование и рост задолженности потребителей продукции (работ, услуг), могут способствовать следующие меры:

♦ 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 энергоре-

сурсов. Остальную часть оплачивать поставками материально-технических ресурсов под федеральные нужды;

♦ осуществлять прямые расчеты между поставщиками и потребителями энергоресурсов путем списания задолженностей потребителей в счет уплаты поставщиками налогов в бюджеты всех уровней;

♦ в счет платежей в бюджеты осуществлять поставку материально-технических ресурсов, в том числе энергоресурсов, для нужд потребителей, финансируемых из федерального и местных бюджетов, для чего в бюджетах учитывать это как в доходной, так и в расходной частях. В этих целях можно запустить механизм связанного товарного кредитования федерального бюджета;

♦ не допускать принятия законодательных и нормативных актов, предусматривающих прямое изъятие средств у компаний НГК путем введения льготных цен для отдельных категорий потребителей (сельскохозяй-

изготовителей минеральных удобрений и др.);

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

♦ активизировать на межправительственном уровне по формированию, согласованию и реализации графиков погашения странами СНГ долгов за поставленные энергоресурсы. Увязывать предоставление российской экономической по-

мощи должникам-странам СНГ с опережающим погашением ими долговых обязательств. В переговорах с МВФ и Всемирным банком ставить вопрос о том, чтобы эти финансовые институты при предоставлении займов должникам-странам СНГ ставили жесткие условия по расчетам с Россией за поставки энергоресурсов или уменьшали на сумму задолженности этих стран за поставки энергоресурсов России объемы предоставляемых этими финансовыми институтами кредитами странам СНГ, являющихся наиболее злостными должниками.

ДЕФИЦИТ ИНВЕСТИЦИЙ И ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ

До 1998 г. динамичное развитие отраслей ТЭК обеспечивалось в основном за счет направления на эти цели значительных объемов государственных централизованных капитальных вложений при среднегодовом их приросте до 10%. Начиная с 1989 г., в связи с переходом на новые условия хозяйствования и дальнейшим переводом отраслей на самоокупаемость и самофинансирование, объем государственных инвестиций резко сократился. В 1998 г. доля этого источника в общем объеме капитальных вложений по комплексу составила 0,6%, а без учета господдержки угольной промышленности — 0,1%.

Необходимо проведение быстрее и радикального улучшения российского законодательства и формирование институциональной среды, обеспечивающей баланс интересов государства, производителей и потребителей, с одной стороны, и платежеспособный спрос потребителей и склонность производителей к инвестициям, с другой. Учитывая высокую капиталоемкость и инерционность НГК, сегодняшние решения по либерализации инвестиционного климата в России должны быть более радикальными, чем на старте экономических реформ в стране.

Либерализация, повышение гибкости и адаптивности и налогового режима и снижение рисков инвестиционной деятельности (в первую

очередь — институциональных, то есть зависящих от механизма и институтов принятия решений государством) есть необходимый элемент повышения инвестиционной привлекательности России. После августа 1998 г. привлечение инвестиций под суверенную гарантию государства стало практически невозможным. Уход значительной части нерезидентов с фондового рынка России обвалью сузил возможности корпоративного финансирования, то есть привлечение инвестиций под гарантии российских корпораций. Остается единственная возможность привлечения инвестиций, причем не финансовых, то есть в основном спекулятивных, а прямых инвестиций, являющихся носителями НТП, от стратегических инвесторов на долгосрочной основе. Это — проектное финансирование, то есть привлечение инвестиций на реализацию конкретного проекта, где возврат инвестиций обеспечивается за счет финансовых потоков, генерируемых самим проектом.

Преодолению кризиса инвестиций в НГК способствовало бы:

♦ 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 аналогов;

♦ формирование системы экономического стимулирования производства экологически чистых моторных топлив и других нефтепродуктов;

♦ обеспечение в законодательном порядке защиты интересов производителей нефтепродуктов за счет снижения налогового бремени путем переноса части налогов на потребителей нефтепродуктов;

♦ 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;

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

♦ формирование механизма финансирования инвестиционных проектов на условиях СРП, обеспечиваемого государственной долей прибыльной нефти (кредиты

под гарантию международных финансовых организаций, облигационные займы);

♦ предоставление государственных гарантий по инвестиционным займам компаний, не имеющих бюджетной задолженности, на основе заключения с ними долгосрочных договорных соглашений, обеспеченных активами компаний или поставками продукции, источниками получения которой являются эти инвестиционные займы;

♦ формирование института «проектных» государственных гарантий, обеспеченных будущей государственной долей прибыльной нефти в проектах СРП;

♦ полное правовое обеспечение Закона «Об СРП» необходимыми нормативными документами, ускорение и упрощение законодательных процедур пополнения перечня месторождений, разрабатываемых на условиях СРП;

♦ формирование Государственного нефтяного резерва, определенная часть которого могла бы выполнять роль залогового фонда товара высокой ликвидности при организации финансирования инвестиционных проектов.

ВЫСОКИЕ ИЗДЕРЖКИ И СЛАБАЯ ВОСПРИИМЧИВОСТЬ К ДОСТИЖЕНИЯМ НТП

Во всем мире происходит интенсивное снижение издержек (в среднем по миру примерно на 1 долл./баррель в год), в первую очередь в результате интенсивного применения революционных достижений НТП, особенно в районах добычи наиболее дорогостоящей нефти (глубоководные морские акватории, арктические районы, методы повышения нефтеотдачи и пр.)

Основное снижение издержек произошло в районах добычи наиболее дорогих углеводородов за счет мультипликативного эффекта от применения таких революционных технологий, как трехмерная сейсмика, бурение горизонтальных скважин, отказ от использования стационарных морских платформ на больших глубинах моря (полупогружные платформы и платформы на натяжных тросах, подводное заканчивание скважин), развитие компьютерных технологий.

Происходит заметная либерализация налоговых режимов в большинстве нефтедобывающих стран, особенно со сравнительно высокими издержками добычи (гибкое налогообложение, как правило, со скользящей шкалой в зависимости от экономической эффективности разработки месторождений, то есть проектно-ориентированное налогообложение; предмет налогообложения — прибыль, а не валовая выручка). Это обеспечивает получение компаниями приемлемой прибыли и сохранение склонности к инвестициям.

В России сегодня ситуация прямо противоположна тому, что происходит в большинстве нефтедобывающих государств с издержками добычи, превышающими издержки в странах ОПЕК: ни один из элементов цены не снижается. В ряде случаев их совокупность в России уже

является запретительно-высокой — по расчетам как отечественных, так и зарубежных специалистов, **объем начисленных налогов при действующей налоговой системе превышает налогооблагаемую базу.**

Для снижения издержек необходимы инвестиции, являющиеся носителем НТП. Для снижения налогов и прибыли, величина которой адекватна совокупности рисков инвестиционной деятельности, необходимы институциональные изменения. При этом сначала в стране должен произойти институциональные изменения, которые создадут приемлемые условия для осуществ-

ления инвестиционной деятельности: уменьшение уровня налогов, создание эффективной системы их взимания, которая будет учитывать отсутствующий в других отраслях «природный фактор» и стадию «естественной динамики», на которой находятся те или иные нефтегазовые проекты, плюс к этому законодательное сокращение институциональных рисков инвестиционной деятельности (речь не идет о коммерческих рисках). Только после этого можно говорить о широкомасштабных инвестициях — носителях НТП — как необходимой предпосылке сокращения издержек.

УХУДШЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ВОСПРОИЗВОДСТВА СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ

Одной из важнейших проблем по праву считается резкое ухудшение состояния сырьевой базы комплекса, как в количественном (сокращение ее объема), так и в качественном (рост доли трудноизвлекаемых запасов) отношениях. Одна из главных причин — естественное истощение конечной по своей природе сырьевой базы на определенной стадии ее эксплуатации. Оно уже достаточно явно проявилось еще в 80-х годах, но в то время компенсировалось ростом затрат на геологоразведочные работы. Эффективность таких затрат устойчиво снижалась. В 90-е годы прогрессирующее истощение и падение эффективности вложений в ГРП столкнулись с резким сокращением инвестиций, в том числе и в геологоразведочные работы. Такое совпадение двух причин и привело к ситуации, которую сейчас можно наблюдать.

По существу, НГК сейчас перед дилеммой — пытаться продолжать попытки изыскания средств для наращивания ГРП, что и трудно, и малоэффективно, или изменить их стратегию, сосредоточив имеющиеся средства на наиболее перспективных объектах, и мобилизовать при этом имеющиеся в других звеньях «нефтяного цикла» резервы. Сложившаяся крайне серьезная ситуация заставляет ускорить выбор.

К технико-технологическим мероприятиям, компенсирующим ухудшение минерально-сырьевой базы и способным дать скорейшую отдачу, относятся те, которые в значительной степени используют уже созданные активы и инфраструктуру. Восребованность этих мероприятий, а, следовательно, и время начала их широкого использования, будут определяться динамикой спроса на нефть и ее ценой на внутреннем и мировом рынке, с одной стороны, и решением государства о применении методов экономического стимулирования указанных мероприятий, с другой стороны.

Вклад таких мероприятий следует оценивать как расширение минерально-сырьевой базы (в части извлекаемых запасов), что позволит частично их финансировать из источников, предназначенных для этих целей (ставки ВМСБ), или, в случае привлечения заемного финансирования под государственные гарантии, обеспеченные ожидаемым приростом запасов.

Направлением действий, дающих более долгосрочную отдачу, является **изменение стратегии геологоразведочных работ.** При этом целесообразно:

♦ концентрировать в распоряжении нефтегазодобывающих компаний, обеспечивающих наибольшую долю приростов запасов нефти и газа в стране, соот-

ветственно большую часть отчислений на ВМСБ в целом по Российской Федерации при условии выполнения этими компаниями геологоразведочных работ по подготовке высокодебитных и рентабельных в разработке запасов как в пределах России, так и на лицензионных участках, принадлежащих российским компаниям за рубежом;

♦ предоставить пользователям недр право использовать отчисления на ВМСБ в соответствии с федеральными программами геологического изучения недр на всей территории Российской Федерации вне зависимости от того, в каком из субъектов Российской Федерации находится источник отчислений;

♦ предусмотреть формирование механизма зачета затрат на внедрение достижений НТП для повышения нефтеотдачи пластов (что эквивалентно альтернативному геологоразведке пути увеличения запасов) за счет использования отчислений на ВМСБ.

В целом нормы и правила использования средств ВМСБ следует развивать в направлении максимального расширения свободы их использования в целевых рамках увеличения ресурсного потенциала, за исключением фиксированной части средств для финансирования фундаментальной и прикладной геологической науки и региональных исследований.

ПОЛИТИКА ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

В нефтяной отрасли на внутреннем рынке России одновременно применяются различные формы оплаты продукции, каждой из которых соответствует свой уровень цен:

♦ при оплате «живыми» деньгами — на условиях предоплаты и в зависимости от сроков оплаты;

♦ при оплате денежными суррогатами — при оплате векселями, применении зачетных схем поставок, бартерных сделок;

♦ трансфертные цены на нефть, применяемые при поставках нефти от одного производственного подразделения вертикально интегрированной компании к другому (например, при поставках добытой нефти на собственные НПЗ компании).

Таким образом на внутреннем рынке складывается не реальная, а виртуальная средняя цена на нефть и нефтепродукты, не отражающая ни платежеспособный спрос, ни реальную цену рынка.

Природный газ при действующих ценах на него является самым дешевым энергоносителем в стране, что привело к перекосам цен на взаимозаменяемые виды топлива. При рыночной динамике цен на уголь и искусственно замороженных ценах на газ, уголь в расчете на тонну условного топлива (ТУТ) во многих регионах стал дороже газа (с учетом экологических и прочих пре-

имуществ цены на газ в пересчете на условное топливо должны быть в 1,3–1,4 раза выше, чем цены на уголь). Дороже газа оказался на внутреннем рынке мазут, ценообразование на который в мировой практике ведется по «остаточному» принципу. Например, в 1999 г. для одной из энергосистем центра России 1 т у. т. стоила: в виде газа — 263 рубля, в виде угля — 336 рублей, в виде мазута — 424 рубля (соотношение 1:1,3:1,6). В результате диспропорции в ценах и поэтому искусственно повышенной потребности в газе как наиболее дешевом виде топлива, доля угля в энергобалансе страны неоправданно снижается, что оказывает отрицательное влияние и на угольную промышленность, уменьшая спрос на ее продукцию и усугубляя социальные последствия закрытия дополнительных шахт. Еще быстрее сокращается и потребность мазута на электростанциях, неоправданно замещаемого также газом — вдвое за последние 7 лет.

Отсутствует системный подход к ценообразованию со стороны государства:

♦ в российской экономике сложился диспаритет цен на продукцию добывающих и обрабатывающих отраслей, особенно заметный после девальвации рубля в августе 1998 г. — индекс роста цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке значительно отстает от роста цен

на промышленную продукцию,

♦ разовая попытка государства затормозить рост цен путем подписания «картельного» Соглашения (в июне 1999 г.) не дает желаемого результата. Во-первых, ограниченный круг участников Соглашения, хотя в их число вошли крупнейшие производители страны, не может остановить рост цен на потребляемые ими товары и услуги, в результате не удастся остановить рост себестоимости. Во-вторых, отсутствие механизма регулирования розничных цен при жестком регулировании оптовых приводит к еще большему разрыву между оптовыми и розничными ценами и оттоку прибыли от производителя в сферу торговли.

Повышению эффективности политики ценообразования могли бы способствовать:

♦ либерализация (отмена государственного регулирования) цены на попутный

нефтяной газ и продукты его переработки,

♦ усиление контроля со стороны государства за порядком регулирования транспортных тарифов по перекачке нефти и нефтепродуктов, обеспечение прозрачности этих расчетов,

♦ установление единых рублевых тарифов при транспортировке нефти и нефтепродуктов вне зависимости от поставок их на внутренний или внешний рынок и от вида пользователя,

♦ ускорение работы по внедрению «банка качества нефти» для обоснованной дифференциации цен,

♦ введение института договорных цен на газ, поставляемый для производства экспортной продукции. Это позволит, с одной стороны, увеличить налогооблагаемую базу газовой промышленности, с другой — уменьшить возможность реализации продукции на внешнем рынке по демпинговым ценам на счет компаний НГК.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

Налоговое законодательство, действующее в НГК, создано в 1992 г. Оно не было полностью адаптировано к рыночным условиям и поэтому носит чисто фискальный характер, преследуя цель наполнить бюджет любой ценой сегодня, даже за счет сокращения производства и производственной базы для его расширения, а, следовательно, и налогооблагаемой базы завтра.

Совершенствование действующей налоговой системы должно идти по пути ее упрощения, повышения ее гибкости и адаптивности, ориентированности на налогообложение прибыли. Налогообложение должно стать проектно-ориентированным и учитывать фазу «естественной динамики», на которой находится тот или иной проект. Следует учитывать сокращение рентной составляющей (в ряде случаев — до нуля), что должно найти свое отражение и в акцизной политике. Величина акциза должна соответствовать ренте на конкретном объекте. Следует ожидать появления большого количества безакцизных объектов, а налог на нормальную прибыль

будет становиться доминирующим в структуре выплат государству. Для небольших объектов, операции на которых поддаются типизации, а результаты колеблются в небольших интервалах (например, гидроразрыв на отдельных месторождениях), могут быть введены иные специальные режимы налогообложения.

Конечной целью реформы системы налогообложения в НГК (и других минерально-сырьевых отраслях) 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, то есть прибыли, полученной субъектами предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях экономики (механизм изъятия — роялти, учитывающий стадию естественной динамики, на которой находится проект),

♦ третий уровень — изъятие государством разумно обоснованной части дифференциальной ренты, то есть 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).

Одним из основных путей повышения эффективности и конкурентоспособности НГК являются постоянные адаптивные изменения в соответствии с меняющимися условиями функционирования комплекса, включающие изменения: использование технологий; условий налогообложения; стратегий функционирования и развития добывающих компаний; организационной структуры комплекса в части числа и типа компаний.

Последние два вида изменений, связанных с изменением норм и правил взаимодействия компаний и изменением организационной структуры комплекса, направленные на контроль и сокращение издержек, представляют собой институциональные изменения.

По мере изменения характеристик активов и изменения норм и правил (как технологических, так и экономических) должны меняться и правила и формы взаимодействия хозяйственных единиц в рамках сектора в пределах той или иной нефтегазовой провинции.

Институциональные преобразования в рамках НГК предполагают:

♦ формирование норм и правил, учитывающих динамические и региональные особенности основных акти-

вов сектора — месторождений углеводородного сырья;

♦ изменение форм взаимодействия хозяйственных единиц в рамках НГК по мере изменения характеристик фирменных связей и взаимодействий (в рамках единой собственности) межфирменными, основанными на контрактных отношениях различных узкоспециализированных компаний и операторов;

♦ эволюцию организационной структуры сектора в рамках отдельных нефтегазовых провинций в направлении постепенного ослабления роли и значения крупных и интегрированных структур и компаний, в связи с возникновением условий, не позволяющих этим институтам в полной мере реализовать свои организационные преимущества, а также усиления роли средних и мелких специализированных структур и компаний;

♦ перенос добывающей деятельности крупных интегрированных компаний в другие нефтегазовые провинции, в другие страны и в другие регионы мира по мере исчерпания условий и предпосылок их дальнейшего эффективного функционирования в рамках отдельных провинций.

Вышеназванные тенденции изменения сырьевой базы диктуют необходимость законодательных и институциональных изменений в направлении диверсификации организационно-правовых структур, позволяющих дополнить экономический эффект снижения издержек путем экономии от масштаба, получаемый в рамках ВИНК, эффектом от специализации и инноваций, достигаемым в рамках иных организационно-правовых образований.

* * *

Если не будет принят комплекс мер, нормализующих финансовое положение в отрасли и дающих возможность НГК самому обеспечить эффективное формирование инвестиционных ресурсов (собственных и заемных), необходимых для конкурентоспособного развития, то стране не избежать дальнейшего снижения добычи, уровней которых не хватит для одновременного удовлетворения потребностей внутреннего рынка в углеводородном сырье и покрытия потребностей страны в экспорте углеводородов (без учета упущенной выгоды страны от утраты дополнительной налоговой базы и от утраты дополнительного спроса на продукцию сопряженных с НГК отраслей).