

УДК 330.32:622.3(470+571)

Крюков В.А.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В НЕФТЕГАЗОДОБЫВАЮЩУЮ ОТРАСЛЬ

Статья посвящена экономико-правовым проблемам привлечения дополнительных инвестиций в нефтегазодобывающую отрасль с целью повышения уровня развития экономики страны.

Ключевые слова: инвестиции, федеральные и муниципальные бюджеты, совершенствование системы налогообложения.

Проблемой, диктующей принятие эффективных мер на общегосударственном уровне, для привлечения инвестиций в отрасль, являются вопросы **воспроизводства минерально-сырьевой базы**. Из-за резкого снижения объемов геологоразведочных работ уровни добычи полезных ископаемых не компенсируются приростом запасов. Так, в последние годы, по сравнению с серединой 80-х гг. XX века, объемы геологоразведочных работ, особенно на шельфе России, сократились в 10 раз. Воспроизводственный процесс МСБ России идет по самому легкому, наименее затратному пути [Прищепа, 2005]. При такой направленности задачи расширенного воспроизводства не решаются, а обеспечивается лишь максимизация сроков деятельности добывающих компаний.

Фактически распределено все, что разведано (92% запасов находится в распределенном и 8% в нераспределенном фонде по нефти, и, соответственно, 83 и 17 % по газу), а прирост разведанных запасов явно отстает от потребностей России в стратегическом сырье. За последние 16 лет не было прироста ни по одному виду полезных ископаемых: прирост не превышает добычи; «проедается» все, что было разведано в «дореформенное» время [Белонин, Подольский, 2006].

Изучение проблем, связанных с воспроизводством минерально-сырьевой базы в добывающих регионах, свидетельствует о том, что отсутствие стимулирующих механизмов воспроизводства вызывает нежелание вертикально-интегрированных компаний инвестировать в этом направлении. Анализ ситуации, складывающейся в нефтяных компаниях, дает основание считать, что они не будут заниматься воспроизводством МСБ с широким выходом в новые регионы. Вложения частного капитала в воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов, а значит геологическое изучение, становятся возможным только при полной гарантии, что недропользователь, инвестировавший средства в поиски, оценку и разведку месторождений, будет иметь безоговорочное право добычи полезного

ископаемого [Сырык, Боровинских, 2004]. Для дальнейшего наращивания минерально-сырьевой базы необходимо в ускоренном порядке предоставлять недропользователю новые участки для геологического изучения, а для привлечения средств недропользователя в процесс освоения недр – твердые гарантии получения прав пользования недрами на открытых им месторождениях полезных ископаемых. К сожалению, ни того, ни другого в настоящее время не происходит. Открыв месторождение за счет собственных средств, недропользователь, тем не менее, не получает права на его освоение. Если же в законодательстве появятся соответствующие гарантии, инвестиции в отрасль возрастут.

Существенным стимулом для привлечения частных инвестиций для воспроизводства запасов добываемых полезных ископаемых послужит льготное налогообложение для освоения новых, труднодоступных месторождений на первые годы их разработки.

Кроме того, в тексте закона «О недрах» система критериев, отражающих интересы государства при выборе победителей конкурсов и аукционов должна быть сведена к двум агрегированным показателям – максимальному дисконтированному доходу, отражающему прямой экономический эффект как для государства, так и для компании недропользователя. И, к так называемому «мультикативному экономическому эффекту», отражающему вклад государства в развитие субъекта Федерации, на территории (акватории) которого находится данное месторождение. Критерии, указанные в законодательстве сегодня (полнота извлечения, вклад в социально-экономическое развитие территорий, эффект природоохранных мероприятий и т.д.) являются не стимулами для привлечения частных инвестиций, а наоборот ограничением, поскольку не отражают экономический эффект освоения месторождения и увеличивают себестоимость добычи, издержки и т.д. Государство не может принуждать компании к нерентабельным затратам в добыче полезных ископаемых. Все критерии помимо достижения максимального значения дисконтированного потока наличности имеют подчиненное значение.

Расширение сбыта российского сырья, повышение спроса на углеводородные ресурсы, рост мировой экономики и, как следствие, повышение ее затрат заставляют все активнее рассматривать перспективы увеличения производства в топливно-энергетическом секторе за счет выхода на пополнение запасов нефти и газа на шельфе Российской Федерации.

Континентальный шельф России занимает по площади 6,2 млн. км², из которых 4 млн. км² перспективны на нефть и газ, и является самым крупным в мире по площади. Начально извлекаемые ресурсы углеводородного сырья оцениваются в 136 млрд. т условного топлива углеводородов. В настоящее время добыча нефти на российском шельфе от добываемых в

объемах России составляет 0,2%. Было пробурено около 1 млн. километров разведочных скважин (193 скважины), однако это представляется недостаточным.

Кроме того, выход на шельф связан также с международными отношениями. У России до конца не урегулированы вопросы по шельфу с Норвегией в Баренцевом море. Есть проблемы по Черному морю с Украиной; по Каспию – с прилегающими странами; по Дальнему Востоку. Таким образом, западные страны очень внимательно отслеживают эту ситуацию и делают все, чтобы существовали проблемы, затрудняющие российскую эксплуатацию.

В законодательном отношении, с учетом особенностей и специфики вопросы привлечения инвестиций, в том числе иностранных, в освоение шельфа должны быть урегулированы Законами «О недрах», «О континентальном шельфе», «О территориальном море».

Учёные ВНИГРИ всерьез обеспокоены тем, сможет ли Россия, уже сегодня опережающими темпами добывающая нефть, удержать эту динамику на долгие годы [Белонин, Подольский, 2006]. С этой целью проанализировано состояние минерально-сырьевой базы нефти и темпы ее наращивания, состояние основных фондов в нефтяной промышленности, в переработке, состояние транспортной системы, состояние и уровень российских технологий, используемых в добыче и переработке, наконец, состояние законодательной базы [Прищепа, 2005]. Кроме того, выведен прогноз цен и спроса на углеводородное сырье на ближайшую и более далекую перспективу.

Оказывается, положительную тенденцию в настоящее время имеет только развитие спроса и цен на нефть и газ. Именно этим объясняется пока неукротимый рост добычи нефти, хотя добычу нефти по регионам лихорадит, несмотря на то, что цены на нефть растут.

Оценка начальных суммарных ресурсов нефти в последнем пересчете увеличилась, что сулит огромные перспективы. В то же время, минерально-сырьевая база, то есть запасы нефти, уменьшились за годы перестройки в целом по России примерно на 15%, а по Западной Сибири – на 20%. Кроме того, прирост запасов в 200-250 млн. т в год не обеспечивает уровня добычи и соответствует примерно уровню списаний, которые были до этого. То есть, государство лишилось примерно 3 млрд. т нефти из этих запасов. За последние годы открыты почти 700 месторождений, но прироста запасов по ним не покрыто, потому что средние открытия в России опустились по нефти до полутора млн. т нефти в год, а по Западной Сибири – до трех млн. т нефти в год.

Это ставит под вопрос корректность оценки начальных суммарных ресурсов, которые разведаны всего на 35%: получается, что по всем регионам они завышены. Устоявшийся тезис о том, что Россия обеспечена нефтью на 50 лет, не выдерживает никакой критики. Сегодня, используя за критические, по сравнению с проектами разработками, темпы отработок высокорентабельных запасов покрывается растущая добыча нефти. Однако, по нашим прогнозам это неизбежно обернется непоправимыми последствиями, когда будет достигнут тот максимум отбора, который сегодня обеспечивается за счет введения вторичных, третичных методов.

Согласно сделанному прогнозу возможных уровней добычи до 2030 г., которые соответствуют Энергетической стратегии России до 2020 г., для того чтобы удержать добычу нефти на уровне 520 млн. т в 2020 г. и 530 млн. т в 2030 г., нужно подготовить примерно 13,8 – 14 млрд. т новых запасов нефти, из них примерно 6 млрд. т – по старым месторождениям. Сегодня прирост запасов в 250 млн. т в год на 80% идет за счет доразвития старых месторождений, а новые открытия дают только 20% от прироста. Для того, чтобы это осуществить, нужно открыть порядка 5000 месторождений – это в 2 раза больше, чем открыто за всю историю. В этом случае годовые капиталовложения в геологоразведку должны составлять порядка 7 млрд. долл. США в год. Пока же составленная Программа геологоразведочных работ до 2010 г. и на перспективу до 2020 г. предполагает, что должно быть израсходовано за 15 лет: инвесторами – 2 трлн. и госбюджетом – 255 млрд. Но это всего 5 с небольшим млрд. долл. США в год на все: не только на нефть и газ, но и на рудные, не рудные полезные ископаемые, черные, цветные, благородные металлы, неметаллические полезные ископаемые и т.д. Таким образом, мы полагаем что «Энергетическая стратегия развития нефтегазового комплекса» окажется очередным мифом.

Наиболее реальный вариант, предполагающий приращивать без списания промышленных запасов примерно 300-320 млн. т нефти в год. В этом случае добыча к 2030 г. опустится примерно до 350 млн. т в год. Это при том, что будут введены в разработку месторождения Восточной Сибири и морей. Мы считаем то, что прописано в Энергетической стратегии, а именно: Россия будет добывать по морям от 80 до 100 млн. т, а в Восточной Сибири тоже примерно сопоставимо (под 80 млрд. делается трубопровод ВСТО), не выполнимо. За 15 лет нереально подготовить столько запасов. Для того чтобы добывать 70 млн. т нефти, например, в Восточной Сибири в разработке при годовом 3,5% отборе нужно иметь 2 млрд. т запасов в разработке, пока там имеется немногим более 600 млн. т.

Государству необходимо изменить отношение к геологоразведке в интересах стабилизации добычи. Для того чтобы наш нефтяной бизнес стал локомотивом для всей экономики, нужно перейти от той порочной стратегии, которой в России сейчас придерживаются, а именно: российские ресурсы, деньги плюс иностранные технологии, техника, менеджмент, к другой концепции: российские недра, техника, технологии, менеджмент плюс иностранные деньги.

Развитие минерально-сырьевой базы возможно не только на основе наращивания запасов за счет поиска новых месторождений и проведения геологоразведочных работ, но и на основе увеличения количества пригодных к эксплуатации запасов за счет разработки и внедрения новых технологий их добычи, широкого применения современного оборудования.

Модернизация отечественного машиностроения сырьевой сферы невозможна без решения вопроса об отмене пошлин на импортное оборудование. Конкретные меры в этом направлении, предпринятые Минэкономразвития РФ, а именно: 600 позиций, по которым импортные пошлины уже отменены, требуют продолжения.

На сегодня за рамками Закона «О недрах» все еще остаются вопросы налогообложения при недропользовании. Наша позиция заключается в том, что государственное регулирование рационального использования недр сегодня возможно только через налоговую систему, базовые принципы которой профессионально должны быть изложены в Законе «О недрах», а не в Налоговом Кодексе РФ. Эффективная налоговая система, направленная на стимулирование экономического роста и создание инвестиционного климата, не может состоять только из одной фискальной функции, на реализацию которой направлен Налоговый Кодекс. В комплексной системе налогообложения должны быть и регулирующие, и стимулирующие функции. Сегодня около 80% налогов, собираемых с нефтяных компаний, зависят от мировых цен на нефть. В перспективе удельный вес ресурсных налогов в федеральном бюджете не только сохранится, но и будет возрастать. Противоположная ситуация складывается с долей ресурсных платежей в региональном и муниципальном бюджетах. Муниципальные бюджеты полностью исключены из распределения налога на добычу углеводородов, практически остаются без платежей за недропользование и требуют дополнительных федеральных субсидий. И таким образом муниципалитеты фактически отстраняются от управления минерально-сырьевыми ресурсами, находящимися на их территории. Нетрудно предположить, что в случае широкомасштабной разработки месторождения любого полезного ископаемого налог на его добычу рано или поздно будет перераспределён в пользу регионального и федерального

центра. Это лишает муниципальные образования стимулов к поиску новых перспективных месторождений, разработке инвестиционных проектов, связанных с освоением минерально-сырьевого потенциала.

Назрела необходимость создания общегосударственной, а также региональных систем налогового стимулирования добычи полезных ископаемых в сложных горно-геологических, географо-экологических условиях. Принятый в июле прошлого года 151 Федеральный закон – это только первый шаг.

Для решения данной проблемы необходимо закрепить принцип дифференцирования шкалы налога на добычу полезных ископаемых с учетом категории извлекаемых запасов, состава добываемой продукции, глубины залегания залежей, стадии разработки, удаленности месторождения от развитой производственной инфраструктуры.

На фоне широко развернувшейся дискуссии по вопросу расчета и изъятия природной ренты проблема перераспределения доходов от эксплуатации месторождений между федерацией, регионами и муниципалитетами оказывается на втором плане. Между тем это не менее важный вопрос, от которого зависит успешное социально-экономическое региональное развитие, а следовательно и инвестиционная инициатива на местах.

По нашему мнению, требует изменения механизм взимания таможенной пошлины, которая берется с тонны нефти (продажа же осуществляется в баррелях). Для сравнения: тонна, например, нефти Татарии тяжелее и меньше баррели, а нефть в Западной Сибири легче и больше баррели – плата же одинаковая.

Применяемая сегодня европейская акцизная система оценивается как не соответствующая уровню развития российской экономики и имеющая существенные недостатки по сравнению с американской. Соотношения НДС и экспортной пошлины должны быть выявлены в соответствии с ситуацией на мировых рынках. Опыт иностранных компаний в России является убедительным аргументом в поддержку открытости российского нефтегазового сектора.

В расчете на душу населения Россия находится на первом месте по обеспеченности минерально-сырьевыми ресурсами. В России на 13% территории Земли, где живет менее 3% населения, находятся около 13% всех мировых разведанных запасов нефти и 34% запасов природного газа. При этом потребление нефти в мире растет (особенно в Азии и в Северной Америке). Только Китай за пять лет увеличил потребление нефти приблизительно на 94 – 95 млн. т в год [Сирык, Боровинских, 2004].

Россия при благоприятной конъюнктуре цен сможет добывать 550-590 млн. т к 2020 г. и будет оставаться одним из основных игроков на мировых энергетических рынках. Цель: рационально распорядиться этим конкурентным преимуществом.

Сегодняшние оценки состояния конкурентоспособности российской экономики, безусловно, внушают опасения. Если определить конкурентоспособность как умение производить такие товары и услуги, которые были бы востребованы на внешнем рынке, то таких российских товаров и услуг сегодня недостаточно как внутри страны, так и на зарубежных рынках.

Возрастает роль инвесторов, которые способствуют реализации долгосрочных стратегических задач в тех странах, где они работают. Российские предприятия, сотрудничающие с международными инвесторами, приобретают конкурентные преимущества, которые дают новые возможности как внутри страны, так и на зарубежных рынках.

С момента введения на территории России ныне действующего порядка предоставления прав пользования недрами ведется дискуссия о праве иностранных компаний на пользование недрами на территории России. В качестве одного из примеров неуклюжего поведения органов власти, способствующего формированию образа России как ненадежного партнера, представители независимых производителей газа привели аннулирование результатов конкурса на право пользования недрами Штокмановского месторождения, обманутым победителем которого стал консорциум, на 75% представленный инофирмами, а затем возник вопрос вообще с участием инофирм и т.д. Сегодняшнее предпочтение TOTAL – выбор скорее политический, чем прагматический. А где же норвежские претенденты с их уникальным опытом первой разработки морских месторождений в суровых арктических условиях Баренцева моря ?

Во избежание повторения подобных ситуаций предлагается четко установить условия участия иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц и международных организаций в пользовании недрами России в качестве недропользователей. При этом возможны различные варианты:

1) определение в процентном отношении фиксированной суммарной доли прямого или опосредованного участия иностранного капитала в акционерном капитале российской компании-недропользователе;

2) участие групп иностранных компаний в качестве стороны СПП;

3) предоставление российской компании эквивалентного права пользования недрами на территории страны регистрации иностранной компании (как это практикуется в Европе).

Зарубежные компании выступают с настоятельными рекомендациями в адрес России заменить существующий Закон «О недрах» новым законом, который бы стимулировал инвестиции и предусматривал справедливый и прозрачный порядок предоставления прав на недропользование, а также четко определил бы порядок и правовую базу признания участков недр стратегическими и ограничения участия иностранных компаний в их разработке.

С целью привлечения иностранных инвесторов, для которых основной гарантией является лицензия, необходимо сделать возможным разделение по инициативе недропользователя предоставленного пользователю лицензионного участка на несколько самостоятельных участков, блоков, как по вертикальному, так и в территориальном масштабе.

В Законе «О недрах» должен быть прописан механизм управления рациональным использованием недр при разработке одного месторождения полезных ископаемых несколькими недропользователями. На протяжении многих лет предлагается внести в закон положение о прямом переоформлении лицензий с головного предприятия на дочернее и наоборот. Сделать это напрямую сегодня невозможно, приходится тратить много времени и энергии на действие «в обход», т.е. через «промежуточное» юридическое лицо. Включение в законодательство этой поправки резко повысит приток инвестиций и эффективность поисково-разведочных и эксплуатационных работ. Очень важно урегулировать вопрос доступа к геологической информации, защитить право собственника данной информации, что обеспечит функционирование рынка геологической информации, а также создаст дополнительные условия для привлечения частных инвестиций и проведения геологоразведочных работ.

Существуют различные подходы к выработке мер привлечения инвестиций в воспроизводственный процесс нефтегазодобычи. Все подходы дают близкие результаты, и это подвигает нас к выводу, что модель инвестиционного обеспечения прямого воспроизводства минерально-сырьевой базы должна обеспечиваться за счет прибылей предприятий недропользователей, а оставшаяся часть расширенного воспроизводства – из бюджета или Фонда развития. Но для этого нужна реализация вышеперечисленных экономико-правовых проблем, что в практическом плане существенно повысит инвестиционный климат в освоении ресурсов нефти и газа.

Литература

Прищепа О.М. Методология и практика воспроизводства запасов нефти и газа современных условиях. СПб.: Недра, 2005, 492 с.

Белонин М.Д., Подольский Ю.В. Нефтегазовый потенциал России и возможности его реализации. СПб.: Недра, 2006, 374 с.

Халимов Э.М. Разработка нефтяных месторождений в условиях рынка. СПб.: Недра, 2005, 296 с.

Сырык С.И., Боровинских А.П. Недропользование в Российской Федерации и предложения по его совершенствованию. СПб.: Недра, 2004, 172 с.

Рецензент: Краснов Олег Сергеевич, профессор, доктор экономических наук.