УДК: 351.823.3

Н.В. ПАШКЕВИЧ, *д-р экон. наук, профессор, pashkevich@spmi.ru*
Л.А. НИКОЛАЙЧУК, *канд. экон. наук, laspmi@yandex.ru*

N.V. PASHKEVICH, *Dr. in the Field of Economics, Professor, pashkevich@spmi.ru*
L.A. NIKOLAYCHUK, *PhD in the Field of Economics, laspmi@yandex.ru*

РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ВОСПРОИЗВОДСТВА МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ БАЗЫ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Рассмотрен организационно-экономический механизм воспроизводства минерально-сырьевой базы нефтяной отрасли России с использованием финансово-налоговых инструментов и системы лицензирования недропользования. Предложенный механизм направлен на совершенствование системы управления недропользованием, привлечение инвестиций в геолого-разведочную отрасль, стимулирование внедрения инновационных технологий при разведке и добыче нефти, а также рационального использования минерально-сырьевой базы нефтяной отрасли.

Ключевые слова: организационно-экономический механизм, воспроизводство минерально-сырьевой базы, недропользование, геологоразведка, налогообложение, налог на добычу, лицензирование, финансирование.

DEVELOPMENT OF AN ECONOMIC-ORGANIZING MECHANISM OF MINERAL RESOURCE BASE RENEWAL IN RUSSIA'S OIL INDUSTRY

In paper there has been developed an economic-organizing mechanism of mineral resource base renewal of Russia's oil industry using financial and tax instruments and licensing system of soil use. The proposed mechanism is targeted on perfecting of soil use managing system, attracting investments into geological exploration branch, stimulating innovation constituent in exploration and extraction of oil, rational use of mineral resource base in oil industry.

Key words: economic-organizing mechanism, mineral resource base renewal, subsoil use, geological prospecting, taxation, mining tax, licensing, financing.

Россия является страной с сырьевым укладом экономики, в связи с чем успешное развитие экономики страны, региона и отдельного города определяется развитием и успешным функционированием минерально-сырьевой базы (МСБ), а также ее своевременным воспроизводством за счет прироста запасов минерального сырья. В настоящее время объем добычи полезных ископаемых не компенсируется приростом запасов, поскольку отсутствует четкий организационно-экономический механизм воспроизводства МСБ.

Для обеспечения предсказуемости и стабильности отношений в сфере недропользования, а, следовательно, и увеличения инвестиционной привлекательности геологоразведочной и горной отраслей предлагается формирование организационно-экономического механизма воспроизводства МСБ (рис.1).



Рис.1. Модель организационно-экономического механизма воспроизводства МСБ нефтяной отрасли России

Ограниченность финансовых средств, направляемых на геолого-разведочные работы (ГРР), а также на разработку и внедрение новых эффективных технологий при недропользовании, не позволяет в короткие сроки проводить поиски, разведку и доразведку месторождений и наиболее полно извлекать полезное ископаемое на разрабатываемых месторождениях, что существенно сдерживает воспроизводство МСБ нефтяной отрасли.

В 2006 и 2007 гг. наблюдалось восполнение запасов нефти за счет их пересчета, а не проведения ГРР, при этом доля трудноизвлекаемых запасов ежегодно увеличивается, что также снижает уровень обеспеченности добычи. Энергетическая стратегия, разработанная до 2020 г., показала свою неэффективность. Подготовлен проект стратегии до 2030 г., который в части прироста запасов нефти не предусматривает кардинальных изменений, а следовательно, его реализация невозможна без совершенствования существующего механизма управления воспроизводством МСБ (рис.2).

В актуализированной Долгосрочной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы на период до 2020 г. заложено финансирование геолого-разведочных и научно-исследовательских работ в объеме 4,6 трлн руб., из них 11,8 % бюджетных средств и 98,2 % – частных инвестиций.*

Государственное финансирование обеспечивает самые рисковые стадии геолого-разведочных и научно-исследовательских работ, в то время как частные инвестиции остаются недостаточными для выполнения последующих стадий работ в полном их объеме. Это вызвано тем, что недропользователи не заинтересованы в приросте запасов полезных ископаемых, либо потому, что они обеспечены ими на 15-20 лет, либо потому, что для них это нерентабельно.

---

* *Виноградова О.* Недоактуализированное ВМСБ. Новые денежные вливания не решат системную проблему // Нефтегазовая вертикаль. 2008. № 21-22. С.30.

Vinogradova O. Non-operated Fund of reproduction of mineral resources. New monetary injections will not solve a system problem // Oil&Gas Vertical. 2008. № 21-22. P.30.

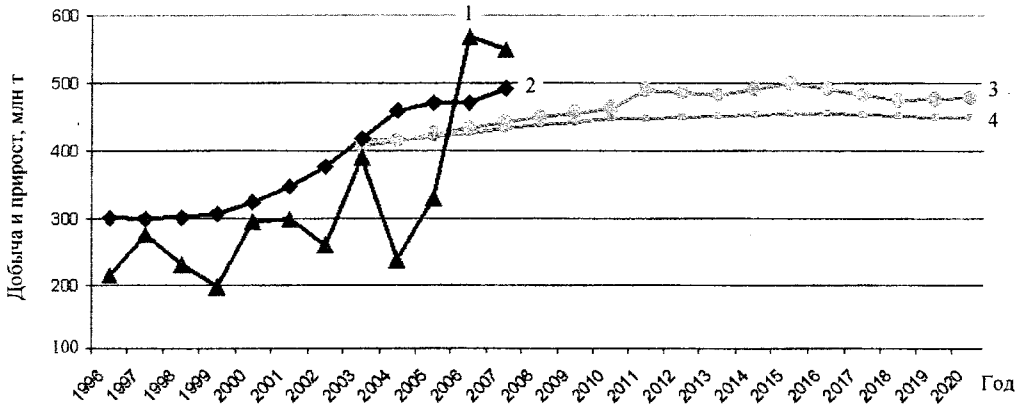


Рис.2. Фактические прирост запасов и добычи нефти и прогнозные согласно энергетической стратегии

1 и 2 – фактические прирост запасов и добыча нефти соответственно; 3 и 4 – соответствующие прогнозные показатели

Финансовый механизм воспроизводства МСБ должен обеспечивать оптимальное соотношение между объемом добычи и приростом запасов нефти. Ежегодный рост добычи нефти составляет 4 %, при этом, как показывает российский и зарубежный опыт, превышение прироста запасов нефти над объемами добычи должно составлять 7 %, что требует создания дополнительных условий для стимулирования вложений в ГРР. В сложившейся ситуации государство должно выступать как регулирующий, контролирующий и стимулирующий орган в воспроизводстве МСБ.

Государственное регулирование недропользования, в первую очередь, должно быть направлено на совершенствование законодательства и создание эффективного механизма привлечения инвестиций в минерально-сырьевой комплекс России.

Организационно-экономический механизм воспроизводства МСБ нефтяной отрасли России должен формироваться на основе совершенствования финансовой и налоговой систем и системы лицензирования недропользования с учетом геологической изученности регионов.

Налоговая политика должна строиться с учетом интересов недропользователей и государства, что предполагает поиск баланса интересов, который может быть достигнут путем дифференциации налога на добычу полезных ископаемых, налоговых скидок и понижающих коэффициентов при истощении недр.

Введение дифференцированных ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) позволит, с одной стороны, дополнительно вовлечь в разработку трудноизвлекаемые запасы, с другой, даст возможность государству адресно изымать сверхприбыль компаний, владеющих наиболее продуктивными месторождениями.

Исходя из анализа и определения влияющих на рентабельность освоения месторождения факторов, предлагается дифференцировать налог на добычу нефти с учетом плотности. Данный показатель является контролируемым и прозрачным, при этом 93 % нефти, добываемой в России, находится в диапазоне плотности от 830 до 895 кг/м^3. Так, нефть, добытая в 2007 г. распределилась по плотности следующим образом, %: легкая нефть 37, средняя 30, тяжелая 25, особо легкая 5 и битуминозная 3.

По данным Федеральной службы государственной статистики, объем добычи нефти в 2007 г. составил 490,7 млн руб. Средняя цена нефти в 2007 г. 69,5 долларов за баррель, средний курс доллара – 25,6 руб. за доллар. Следовательно, средняя налоговая ставка с учетом коэффициентов, по нашим расчетам, $419 \cdot 0{,}91 \cdot (69{,}5 - 9)25{,}6/261 = 2262{,}61 \approx \approx 2263$ руб./т. При переводе ставки в баррели, она составит 309,95 руб. за баррель. Таким образом, при сложившейся структуре

добычи по плотности нефти дополнительные поступления от налога на добычу за счет дифференциации налога в 2007 г. составили 15 млрд руб. (табл.1).

Применение ставки на баррель нефти позволит расширить воспроизводство МСБ нефтяной отрасли за счет увеличения рентабельности на месторождениях нефти с высокой плотностью, и извлечь природную ренту с месторождений с более легкой нефтью.

В целях стимулирования недропользователей к воспроизводству МСБ и рациональному недропользованию предлагается ввести нулевую ставку налога на добычу до полного погашения затрат на проведенные за счет собственных средств недропользователей геолого-разведочные работы на самых рисковых стадиях освоения месторождений (прогноз и оценка нефтегазоносности, выявление объектов поискового бурения), в случае открытия ими месторождения, что позволит окупить инвестиции, вложенные в ГРР. Это позволит ускорить продажу лицензий на ведение работ в малоизученных регионах (Восточная Сибирь) и перевести в распределенный фонд перспективные и прогнозные ресурсы, которые составляют 4,1 млрд т, а также увеличить их объем за счет проведения дополнительных ГРР. Наибольший экономический эффект от внедрения налоговых каникул принесут такие крупные нефтедобывающие компании, как «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз».

Предлагается также введение льгот по налогообложению прибыли нефтедобывающих предприятий, направляемой на проведение поисков и оценки месторождений, что позволит компаниям частично погашать затраты на прирост запасов, а также увеличить объемы финансирования геологоразведочных работ. Согласно расчетам, введение скидки в 30 % компенсирует недропользователям до 26,6 млрд руб., которые также могут быть направлены на финансирование ГРР. Полный возврат средств, затраченных нефтедобывающими компаниями на проведение поисковых и оценочных работ, не представляется рациональным, так как примет характер бюджетного финансирования воспроизводства МСБ.

Разница в уплате налогов в зависимости от степени геологической изученности регионов позволит повысить эффективность стимулирующей функции налогообложения.

В настоящее время Налоговый кодекс предусматривает снижение налогового бремени на месторождения, находящиеся на завершающей стадии разработки. Понижающий коэффициент позволяет на месторождениях с выработанностью более 80 % повысить объем извлечения нефти из низкодебитных скважин и продлить срок их рентабельной эксплуатации. Введенный коэффициент уже дал свои результаты: по итогам 2007 г. в эксплуатацию введено 7 % из простаивавших ранее скважин.

Таблица 1

Расчет отчислений НДПИ за 2007 г.

Группа плотности	Добыча		Отчисления по НДПИ, млрд руб., при расчете ставки на	
	млн т	млн баррелей	тонну	баррель
Особо легкая	25	198	56	61
Легкая	182	1395	411	432
Средняя	147	1078	333	334
Тяжелая	123	859	278	266
Битуминозная	15	99	33	31
Итого	491	3629	1110	1125

Примечание: Расчет велся при ставке НДПИ 2263 руб./т и 310 руб./баррель.

Чтобы продлить срок рентабельной разработки месторождений и стимулировать повышение рациональности использования истощенных запасов, в качестве фактора дифференциации НДПИ предлагается показатель выработанности запасов.

Анализ динамики эксплуатационных затрат на добычу нефти по ряду месторождений и зависимости затрат от степени выработанности (рис.3), позволяет утверждать, что после достижения порога 80 % влияние выработанности на затраты многократно увеличивается, а при выработанности 95 % затраты на добычу в 10 раз и более превышают средний уровень затрат по проекту. Расчеты рентабельности добычи нефти в зависимости от степени выработанности месторождения в ценах 2007 г. показали, что нефтедобывающее предприятие перестает получать доход при выработанности 87-93 %. Стоит отметить, что ежегодно увеличивается доля трудноизвлекаемых запасов, она уже превышает 60 %, а следовательно, увеличиваются и затраты на добычу нефти (разработку месторождения). Все расчеты проведены для экспортируемой нефти, так как цены на нефть на внутреннем рынке значительно ниже и отработка таких месторождений становится нерентабельной при еще меньшей степени выработанности.

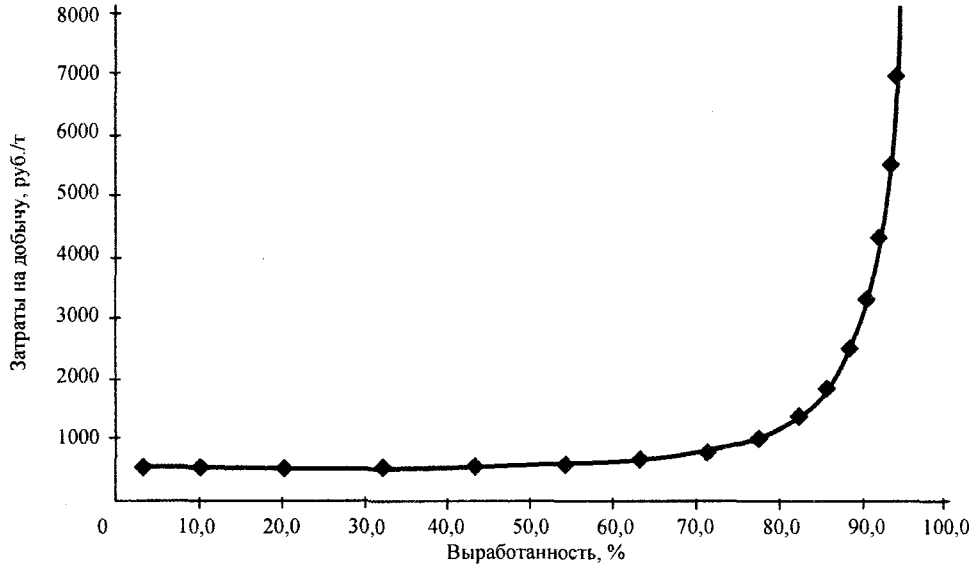


Рис.3. Эксплуатационные затраты на добычу нефти в зависимости от степени выработанности месторождения

При исчислении НДПИ с целью продления срока разработки месторождений, увеличения их рентабельности и прироста запасов нефти, предлагается система поправочных коэффициентов к налогу на добычу полезных ископаемых по нефти:

Выработанность месторождения, %	< 80	80-85	85-90	90-95	> 95
Доля в общей добыче, %	88,4	6,4	2,7	1,7	0,8
Поправочный коэффициент	1,0	0,8	0,6	0,3	0

Система поправочных коэффициентов к НДПИ в зависимости от степени выработанности месторождения основывается на разработанной нами эмпирической зависимости

$$k = \frac{\text{В} - \text{Н} - \left(\frac{n_1}{\sin(x+10)} + \frac{n_2}{\cos(0{,}9x)} \right)}{\text{НДПИ}},$$

где k – понижающий коэффициент к НДПИ; В – выручка от реализации нефти, руб.; Н – налоги и платежи за вычетом НДПИ, руб.; НДПИ – налог на добычу полезных ископаемых, руб.; x – степень выработанности месторождения, %; n_1 и n_2 – удельные затраты на добычу нефти в начале и в конце добычи соответственно, руб.

При таком подходе с 2010 по 2015 г. предполагается добыть дополнительно 100 млн т нефти и получить дополнительный доход бюджета в размере 30 млрд руб.

Выработанность является удобным и администрируемым фактором дифференциации, повышающим заинтересованность нефтедобывающего предприятия в более полной отработке месторождений и во вложении средств в новые технологии для проведения ГРР и добычи нефти.

В системе экономического механизма воспроизводства МСБ в современных условиях весьма существенное значение имеет платность недропользования, в частности система лицензирования и лимитирования природопользования. Широкое практическое применение лицензирования недропользования пока сдерживается отсутствием целостного правового и экономического механизма. В числе основных негативных факторов назовем ограниченный срок действия лицензий, отсутствие гарантий продления лицензий на добычу при проведении ГРР за счет собственных средств недропользователя, отказ от конкурсной системы выдачи прав на пользование недрами, невозможность свободной продажи лицензий и отсутствие рынка рискового капитала.

Совершенствование системы лицензирования предполагает реализацию следующих мер:

- продления срока действия лицензии на проведение ГРР с целью проведения дополнительных геологических исследований;
- гарантии продления лицензий для недропользователей, открывших месторождение полезных ископаемых в результате геологического изучения за собственные средства, что послужит дополнительным источником финансирования ГРР;
- сохранение конкурсной системы выдачи прав на недропользование, как способствующей развитию малого и среднего бизнеса в сфере воспроизводства МСБ в нефтяной отрасли;
- упрощение схем переоформления лицензий с целью уменьшения числа нарушений в деятельности недропользователей (рис.4).

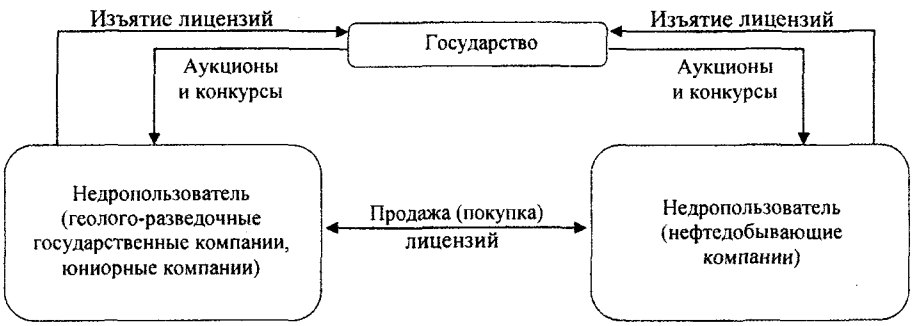


Рис.4. Усовершенствованная система лицензирования недропользования

Одна из значительных проблем, с которой сталкивается недропользователь при осуществлении ГРР, – недостаточные сроки пользования недрами. Следует ввести и законодательно закрепить возможность продления срока действия лицензии недропользователям, которые выполняют свои обязательства. Государство должно быть заинтересовано не в изъятии лицензий, а в получении достоверных и наиболее полных сведений о геологическом строении недр того или иного лицензионного участка и о наличии в его пределах месторождений полезных ископаемых.

Последняя редакция закона «О недрах» предусматривает замену конкурсов на право

пользования недрами денежным аукционом, в то время как зарубежный и отечественный опыт свидетельствуют об эффективности именно конкурсной системы. Выдача прав на пользование недрами только на аукционах может привести к монополизации добывающих отраслей промышленности и стать препятствием для применения сложных, высокозатратных инновационных технологий при освоении объектов. Целесообразно при действующей аукционной форме выдачи прав на пользование недрами сохранить и конкурсную систему, чтобы поощрить участие малого бизнеса в ГРР, в том числе на малоизученных или низкорентабельных месторождениях.

Для привлечения средств недропользователей в геолого-разведочные работы, проводимые специализированными организациями, необходимо ввести возможность продажи права пользования недрами под строгим контролем государства.

С целью привлечения средств недропользователей в воспроизводство минерально-сырьевой базы нефтяной отрасли предлагается ввести ужесточение контроля над выполнением условий лицензионных соглашений и систему штрафов при невыполнении этих условий.

Предлагается также ускорить процесс развития системы автоматизированного контроля и мониторинга за выполнением условий лицензирования, ограничить участие в аукционах предприятий и компаний, не выполняющих условия по уже имеющимся у них лицензиям. Ужесточение требований и усиление административных рычагов федеральной власти по отношению к недропользователям позволит увеличить объем ГРР на 8 %.

Таким образом, реализация разработанного организационно-экономического механизма воспроизводства минерально-сырьевой базы нефтяной отрасли позволит увеличить приток инвестиций в геологоразведочную отрасль, что приведет к более рациональному использованию минерально-сырьевой базы и обеспечению оптимального соотношения между объемом добычи и приростом запасов.