

ДОБЫЧА УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

В статье рассмотрены сложившиеся взаимоотношения между государством и недропользователями, осуществляющими свою хозяйственную деятельность по добыче углеводородного сырья, возникшие проблемы и возможные пути их решения.

В последнее время внимание населения страны было прочно приковано к нефтяной и газовой отраслям, касалось ли это выхода России на первое место в мире по добыче нефти, событий вокруг нефтяной компании «Юкос», претензий со стороны Счетной палаты и Прокуратуры России к другим нефтяным компаниям, а Министерства по налогам и сборам к РАО «Газпром», длившихся несколько месяцев дебатов о несправедливом распределении природной ренты, или набат ученых и специалистов по поводу крайне тяжелого положения с состоянием работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы нефтяной и газовой промышленности. Вероятно, в стране, бюджет и финансы которой в большей части формируются за счет налогов и платежей предприятий ТЭК, львиная доля которых приходится на экспорт энергоносителей, по-другому и не могло быть. Результатом этого внимания стал обнажившийся пласт проблем, без решения которых трудно говорить об устойчивом и поступательном развитии как экономики страны в целом, так и отдельных ее регионов, экономика которых также в большой степени зависит от добычи природных ресурсов.

Изменение отношений собственности в сфере недропользования посредством приватизации нефтегазодобывающих и геологических предприятий помимо очевидных положительных моментов породило целую череду столь же очевидных, более многочисленных и значимых отрицательных:

На наш взгляд, имеющиеся проблемы стали следствием того, что многие из посылов и предпо-

ложений, положенных в основу при разработке модели рыночных преобразований в сфере недропользования, оказались не только иллюзорными и мнимыми, но и ложными, а возможно и корыстным замыслом, так как последствия были просто очевидными.

Во-первых, ложным оказался посыл, что новые собственники будут заботиться об эффективном и рациональном использовании недр, бережно относиться к использованию имеющейся ресурсной базы и восполняемости запасов, исходя из поговорки «не рубят же сук, на котором сидят». Реальная действительность оказалась прямо противоположной. Удачно складывавшаяся конъюнктура мирового нефтяного рынка в последние пять лет, когда цена на нефть часто зашкаливала за 30 долларов за баррель, заставила, просто не могла не заставить российскую нефтяную элиту отдать свое предпочтение «деньгам сегодня», нежели вкладыванию средств в увеличение коэффициента нефтеотдачи и получению доходов в отдаленной перспективе. И вот тут интересы государства, если оно желает быть таковым, и интересы нефтяных магнатов разошлись, как в море корабли. О том, что развитие ситуации по такому сценарию возможно, государство, начиная реформы, не могло не знать, обязано было предвидеть, так как главная цель любой хозяйственной деятельности – получение максимальной прибыли – и достижение максимального коэффициента нефтеотдачи в недропользовании изначально находятся между собой в противоречии. Поэтому государство не должно было освобождаться от присущей ему функции государственного регулирования и контроля в этой сфере, а с учетом случившегося должно вернуться к исполнению этих функций.

Во-вторых, ложным оказался посыл, что государству, продавшему в частную собственность нефтегазодобывающие и геологические предприятия, не нужна информация о деятельности этих предприятий, за исключением той, что отражается ими в налоговых декларациях. Ложность этого посыла оказалась очевидной, так как налоговые органы при всей их значимости не занимаются вопросами рационального и эффективного использования недр, а являются фискальными органами, а скудость и ограниченность информации, представляемой недропользователями

Положительные моменты:	Отрицательные моменты:
Доходы в бюджет от приватизации	Отмена многих из форм существовавшей ранее отчетности и утрата государством информации для анализа и формирования энергетической стратегии страны
Появление «эффективных» собственников и, как следствие, значительный рост добычи нефти	Значительное сокращение коэффициента нефтеотдачи и утрата со стороны государства реального контроля и влияния на этот процесс
Избавление государства от различных рисков, связанных с падением цен на нефть на мировых рынках, с рисками порчи и гибели имущества и т.д.	Значительное в разы сокращение геолого-разведочных работ вследствие отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и отсутствие у государства возможности регулирования этого процесса
Увеличение таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых	Значительное снижение восполняемости запасов и отсутствие у государства возможности регулирования этого процесса
	Использование различных финансовых схем нефтяными компаниями с целью не только оптимизации налогообложения, но и уклонения от его уплаты
	Увод налогооблагаемой базы с территорий, на которых нефтяные компании осуществляют свою деятельность

в органы статистики и главные управления природных ресурсов на соответствующих территориях, не позволяют тем иметь достоверную информацию о происходящих процессах и тенденциях в этой сфере деятельности и вырабатывать адекватные и, главное, эффективные государственные меры противодействия складывающимся негативным тенденциям. Все это также является следствием непродуманного отказа государства от регулирования отношений в сфере недропользования в связи с изменением отношений собственности.

Реформирование геологической службы в России также привело к невосполнимым потерям огромного количества геологической информации, в том числе кернов, полученных в разное время и в различных местах при бурении скважин на нефть и газ.

Здесь уместно заметить, что в богатой и сытой Америке в кернохранилищах за небольшую плату можно получить интересующий керн, вне зависимости от того, когда и где эта скважина была пробурена. Умеющие считать деньги американцы давно убедились в том, что затраты на хранение кернов и другой геологической информации несопоставимы с затратами на бурение новых скважин.

В-третьих, государство так и не смогло построить цивилизованные и прозрачные отношения с недропользователями в налогообложении, в силу коррумпированности чиновничьего аппарата, включая Государственную Думу, возмущившей президента России, когда предложение правительства о повышении таможенных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых с целью изъятия сверхприбылей нефтяных компаний было в 2002 году заблокировано депутатами, в том числе из фракции «Единая Россия», что говорит о том, что депутаты также склонны отдавать предпочтение интересам своего собственного кошелька в ущерб интересам государственным.

В государстве, где огромное количество населения проживает за чертой бедности, которую президент назвал унижительной для государства, не может быть другого, кроме негативного, восприятия получаемых нефтяными олигархами баснословных доходов, исчисляемых миллиардами долларов, полученных на природной ренте, по Конституции принадлежащей всему населению страны, и сверхприбыли, полученной в результате сложившейся конъюнктуры мирового рынка нефти.

Предельно четко путь решения этой проблемы выразил в своем интервью газете «Московский комсомолец» известный и уважаемый политик, губернатор Орловской области Егор Семенович Строев: «На последних выборах не было ни одной политической партии, которая не сказала бы олигархам: «Надо делиться!» Все, от крайне левых до крайне

правых, и «Единая Россия» в том числе. Теперь, когда выборы прошли и победители рассядутся по своим местам, что первое надо сделать? Реализовать свои обещания. Раздается вопрос: «Что, опять отнять и разделить?» Да нет, не надо отнимать. Мы пришли к частной собственности. Но не ее нужно отнимать, а сверхприбыли. Мы уже говорили, что олигарх может, скажем, получить миллиард долларов в год. Кто ему дал такую возможность? Мы сами, своими законами. Давайте примем закон – такой, чтобы ему хватило сто миллионов, а девятьсот отдадим учителям и врачам. Я знаком со многими людьми из бизнеса, у меня в разное время бывали самые значительные в этом мире фигуры. Поверьте мне, они люди вменяемые и прагматичные: если будут неизменные, хотя и жесткие условия игры, то они будут делать свои ставки. А выигрывать будут все: и они, и народ, и государство».

В-четвертых, иллюзорность предположений власти состоит в том, что если не все, то большинство налогов необходимо собрать наверх, а затем их справедливо распределить сверху. Давно доказано, что сила государства не только в богатом едином кошельке государства, который у нас привыкли искусно разворовывать, а прежде всего в богатстве кошельков его граждан.

Отсутствие норм в законодательстве о том, что налог на прибыль должен уплачиваться по месту получения этой прибыли, также является антинародным фактом по отношению к населению, проживающему на территории, где осуществляют свою деятельность предприятия-недропользователи, и в гораздо большей степени подверженному влиянию окружающей среды на свое здоровье, чем те, где такая хозяйственная деятельность не осуществляется.

Также абсолютно необоснованным в силу обозначенной причины является распределение налога на добычу полезных ископаемых, когда этот налог распределяется в соотношении 85,6% федерации против 14,4% субъекту федерации.

В-пятых, непростительным просчетом является реформирование государством геологических служб и геологических предприятий России, в результате которого из 68 тыс. скважин распределенного фонда недр 10 тыс. вообще не имеют балансодержателя, являясь «бесхозными». Техническое состояние 6 тыс. скважин нераспределенного фонда недр и 10 тыс. скважин распределенного фонда, не имеющих балансодержателя, представляет опасность для окружающей среды и недр из-за нефте-, газо- и водопроявлений, которые со временем могут привести к трудноликвидируемым экологическим катастрофам (по данным пресс-службы МПР России).

В-шестых, начиная с 2002 года, после отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, остался единственный источник финансирования геологоразведочных работ – собственные средства недропользователей. Задолго до отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы необходимо было выполнить научно обоснованный и согласованный с «Энергетической стратегией России» пересмотр условий пользования недрами и внести соответствующие изменения в лицензионные соглашения. Ничего этого сделано не было. В результате геологоразведочный процесс в России и его объемы вышли из под какого-либо контроля государства. Ученые неоднократно ставили вопрос о том, что не подготовленная альтернативными мерами государственного регулирования отмена отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы приведет к сокращению объемов геологоразведочных работ в 3-4 раза уже в 2002 году, фактически оказалось – в 5 раз. И это при том, что уже начиная с 1994 года объемы геологоразведочных работ в России не обеспечивали даже простое воспроизводство минерально-сырьевой базы!

Закономерно возникает вопрос, а в каких плоскостях лежит решение обозначенных проблем?

Прежде всего, государство должно разработать и принять законодательные акты, не позволяющие чиновникам регулировать отношения собственности по своему усмотрению, и перекрыть все лазейки к вольному трактованию законодательных норм, как это было при продаже нефтяной компании «Славнефть». Правила должны быть прописаны так, чтобы не оставляли чиновникам возможности принимать выгодное не для государства, а для них решение, и поэтому эти правила не должны быть ими написаны.

Государство должно не только продекларировать равенство и доступность в сфере недропользования, а разработать и внедрить соответствующие механизмы реализации этих положений с тем, чтобы право пользования недрами получал не тот, кто больше заплатит взятку чиновнику, который в зависимости от полученных сумм может дозировать выдачу геологической информации, а тот, кто больше заплатит государству, и в этом истинный смысл конкуренции.

Государство, обладающее природными ресурсами, а тем более Россия, экономика которой це-

ликом зависима от объема добываемых и экспортируемых ресурсов, не вправе самоустраиваться от государственного регулирования отношений в сфере недропользования, как это происходило в последние годы. Сдать позиции всегда проще, чем вернуть их обратно. Но делать это придется, и чем раньше, тем лучше.

Решение стратегической задачи повышения эффективности недропользования требует неотложных работ по следующим направлениям:

- формирование единого государственного реестра на нефть и газ;

- урегулирование имущественных отношений между государством и недропользователями в части определения форм собственности на скважины, пробуренные за счет государственных средств;

- разработка экономического механизма, позволяющего государству компенсировать затраты на строительство скважин, содержание и эксплуатацию нераспределенного фонда скважин, а также на развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы страны;

- проведение анализа использования эксплуатационного фонда скважин, возможных потерь углеводородного сырья в недрах для принятия мер к недобросовестным недропользователям;

- установление особого контроля за поступлением в федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты предусмотренных законодательством налоговых платежей и отчислений всеми недропользователями.

Немаловажной задачей, также требующей незамедлительного решения со стороны государства, является изменение действующего налогового законодательства по следующим направлениям:

- позволяющее изымать сверхприбыли;

- решение вопроса об источнике средств для финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы;

- внесение изменений, касающихся налога на прибыль, что налог на прибыль должен уплачиваться на той территории, где осуществляется хозяйственная деятельность предприятием-недропользователем;

- изменение соотношения в распределении налога НДС в сторону субъектов федерации.

Решение этих задач позволит государству навести порядок в сфере недропользования и вернуть ранее растроченные позиции.

Список использованной литературы:

1. Путин В.В. Стенограмма прямого теле- и радиозвонка («Прямая линия» с Президентом России) 18.12.2003 г.
2. Конторович А.Э. «Минерально-сырьевая база нефтегазового комплекса России: состояние, перспективы развития и инвестиции», стенограмма выступления на заседании РАН, октябрь 2003 г.;
3. Строев Е.С. «Хватит рассказывать сказки народу», газета «Московский комсомолец» 26.12.2003 г.
4. Официальный комментарий Пресс-службы МПР России приказа МПР «О мерах по повышению эффективности контроля за рациональным недропользованием». 02.12.2003 г.