

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО- ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

Законодательные основы нового механизма недропользования заложены были в Федеральных законах более десяти лет назад в 1992 году («О недрах», «О нефти и газе», «О концессиях», «О лизинге» и др.)

Поэтому основным направлением научных исследований в истекшие годы явилось изучение проблемы совершенствования механизма государственно-правового регулирования организационно-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов рынка, занятых в нефтегазовом комплексе Западной Сибири.

В рамках данной проблематики исследовался и процесс формирования правового механизма плотного недропользования, сложившийся в топливно-энергетическом комплексе (ТЭК) Тюменской области.

Актуальность данной темы исследования обусловлена тем, что в Российской Федерации до настоящего времени (и особенно в Западно-Сибирском регионе), в рамках существующего механизма регулирования нефтегазового сектора экономики вопросы взаимоотношений между территориями и нефтяными компаниями (НК) фактически отсутствуют. А между тем логика социально-экономического развития территорий и последовательность происходящих институциональных преобразований свидетельствуют о том, что именно эта сторона регулирования (включая и правовое) начинает играть все более важную и заметную роль в жизнедеятельности нефтегазодобывающих регионов, к которым относится в первую очередь Западная Сибирь.

Финансовые отношения между Тюменской областью и расположенными на ее территории тремя субъектами РФ с хозяйственными структурами, прежде всего, возникают в связи с распре-

делением издержек и доходов, имеющих место в нефтегазовом секторе экономики. Данные отношения по поводу распределения издержек и доходов в Тюменской области носят как непосредственный, так и косвенный характер. Так, например, непосредственное участие территорий трех названных субъектов РФ (включая ХМАО и ЯНАО) в издержках происходит: во-первых, через прямое финансирование производственных издержек в форме дотаций и субсидий предприятиям нефтегазового сектора и, во-вторых, посредством участия местных органов власти в капитале нефтегазовых предприятий путем приобретения пакетов акций. Косвенное участие в издержках заключается в предоставлении нефтяным и газовым компаниям местными органами власти различного рода льгот по налогообложению и иным выплатам в бюджеты территорий (например, Новый Уренгой, Сургут, Нижневартовск и др.), имеющих своей конечной целью стимулирование инвестиционной деятельности данных компаний в пределах соответствующих территорий.

Непосредственное участие в распределении доходов, как показали проведенные исследования, включает, во-первых, получение доходов (или дивидендов) в соответствии с долей участия в капитале нефтегазодобывающих компаний и во-вторых, — получение доходов от внешнеэкономической деятельности в связи с реализацией региональных экспортных квот. В то время как косвенное участие в доходах (или вторичном распределении), как правило, складывалось из различного рода выплат в пользу местных бюджетов (например, платежи за право пользования недрами, а также прямых и косвенных налогов на доходы и имущество нефтяных и газовых компаний и АО).

Проведенные в 1998-2002 г.г. исследования показали, что прямые финансовые взаимоотношения между территориями Западно-Сибирского региона и нефтегазовыми компаниями практически не повлияли на уровень издержек и цен в нефтегазовом секторе экономики. И, наоборот, косвенное участие государства (и федерального центра, и субъекта федерации Уральского федерального округа — УФО) в доходах и издержках предприятий оказали сильное влияние на уровень издержек и цен. Так, например, платежи за право пользования недрами всеми нефтегазодобывающими компаниями Тюменской области непосредственно включаются в издержки производства. Так же как и косвенные налоги (акци-

зы, налог на добавленную стоимость, налог на реализацию горюче-смазочных материалов) хотя и не отражаются на издержках производства, но непосредственно влияют на уровень цен на продукцию нефтегазового сектора. При этом издержки и цены по мере ужесточения налогообложения, как правило, возрастают, хотя могут и снижаться, в случаях сокращения налогов и иных выплат.

Взаимоотношения между органами власти субъектов в РФ Западно-Сибирского региона и нефтегазовыми компаниями, конечно, могут строиться и на административно-правовой основе, но, тем не менее, оказывать существенное влияние на финансовые интересы и финансовые положения обеих сторон. Примером могут служить административные ограничения со стороны местных органов власти на уровень цен на продукцию (например, на бензин марки АИ — 92 не более 8 рублей за один литр, продержавшееся более одного года) или на возможность для нефтегазовых компаний осуществлять те или иные виды деятельности в пределах соответствующей территории. Такие ограничения, безусловно, затрагивают финансовые интересы данных компаний (ЛУКОЙЛ, «Сибнефть», «Славнефть», ТНК, Сиданко, и др.), но, в конечном счете, влияют и на финансовое положение Западно-Сибирского региона, включая ХМАО, ЯНАО, и Тюменской области в целом. Здесь важно добиться такого положения, при котором система администрирования налогов обеспечивала бы снижение уровня издержек использования налогового законодательства, как для государства, так и для налогоплательщиков.

Определенный оптимизм для стимулирования развития экономики и, в частности, бизнеса вселяет серьезные намерения реформирования налогообложения, изложенные в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 года № 910 — р. Так, в соответствии с данной программой Правительства РФ и в целях дальнейшего развития налогооблагаемой реформы с 1 января 2002 года вступили в действие новые главы части второй Налогового Кодекса Российской Федерации (НК РФ), регулирующие порядок исполнения и уплаты налога на прибыль организаций, налога на добычу полезных ископаемых, налога с продаж. В эти же сроки, в целях совершенствования налогообло-

жения пользования природными ресурсами, расширения практики применения рентных принципов налогообложения в этой сфере введен налог на добычу полезных ископаемых с одновременной отменой действовавших налогов за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть.

Предполагается, что вводимые изменения порядка налогообложения недропользования позволят обеспечить снижение налогового бремени без потерь доходов бюджетной системы, что положительно скажется на создании благоприятного инвестиционного климата.

Сегодня в Западно-Сибирском регионе основным налогом является налог на добычу полезных ископаемых, составляющий до 50 % от всех налогов нефтяных компаний (НК). Он берется с одной тонны добытой сырой нефти и никаким образом не зависит ни от качественных запасов месторождений, ни от их степени обводненности и совершенно не учитывает экономические условия их эксплуатации.

Учет данного обстоятельства важен при выборе преимущественных инвестиционных режимов в недропользования Западно-Сибирского региона, и в частности — концессионного режима, основанного на договорах подряда, режима раздела продукции. Федеральный закон о последнем принят Государственной Думой РФ в январе 2003 года. Режим соглашения о разделе продукции (СРП) у ряда руководителей нефтяных компаний Западной Сибири вызывает сомнения в его целесообразности. Они призывают осваивать и эксплуатировать все месторождения углеводородного сырья, затраты на освоение которых можно быстро окупить. За последние 10 лет ни одна из российских НК не освоила ни одного крупного месторождения. Это говорит о том, что больших свободных инвестиций у НК нет, а тех 10 млрд. долларов, которые нефтяники тратят в год на капитальные вложения, явно недостаточно для реализации сколько-нибудь значимых проектов и освоения новых месторождений.

Поэтому сложившуюся ситуацию вокруг СРП можно рассматривать как критическую, но не безнадежную. В более выгодном экономическом положении сейчас находятся те НК, которые имеют более новые и более рентабельные месторождения. Это дает таким НК, в условиях действующей системы налогообложе-

ния, явные конкурентные преимущества. Но эти преимущества для новых месторождений временные, поскольку со временем они вырабатываются и так же стареют.

Привлекательность режима СРП заключается в том, что он дает несравненно более широкие возможности инвестору, чем действующий режим налогообложения. Главными факторами режима СРП для инвесторов выступают более быстрый возврат инвестиций и стабильный налоговый режим. В частности режим СРП устанавливает фиксированные ставки налогов и платежей за пользование недрами на весь срок действия соглашения. При этом инвестору возмещаются затраты на разработку месторождения, но прибыльную продукцию он делит с государством и перечисляет налог на прибыль из своей доли. В России доля месторождений, попадающих под инвестиционный режим СРП, значительна. Поэтому режим СРП привлекателен не только для НК, но и региональных властей, последние могут получить от СРП двойную выгоду: налоговые платежи и дополнительный импульс развитию региональной экономики.

Особенность рассматриваемых отношений на современном этапе состоит в том, что хозяйственные структуры нефтегазового сектора экономики стали не только вертикально-интегрированными, но и экстерриториальными, то есть нефтегазовые компании осуществляют свою деятельность в Западной Сибири одновременно во всех подотраслях нефтегазового сектора экономики, во многих других регионах страны и за рубежом.

Финансовые отношения между территориями Западно-Сибирского региона и нефтегазовыми компаниями строятся в условиях четко выраженной отраслевой специализации региона.

К числу особенностей территорий Уральского Федерального округа следует отнести преимущественно потребляющие и добывающие, не имеющие мощностей (за исключением незначительных) по переработке нефти и газового конденсата. Собственные потребности в нефтепродуктах здесь существенно меньше объемов их добычи. К числу таких территорий могут быть отнесены также Татарстан, Коми, Томская область. В то же время существуют добывающие территории с развитой переработкой нефти, где процессы добычи и переработки сырой нефти относительно сбалансированы (Башкирия, Оренбургская и Пермская области). В этих регионах, за пределы их территорий нефтепродукты даже

вывозятся. К числу перерабатывающих территорий с высокой концентрацией мощностей, но не располагающих собственными сырьевыми ресурсами, могут быть отнесены: Волгоградская, Иркутская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Омская, Ярославская области, Краснодарский и Красноярский края. Остальные субъекты РФ в основном являются потребителями нефтепродуктов.

Наличие территорий со столь различающимися условиями, и как следствие, различающимися экономическими интересами делает практически невозможным применение унифицированных механизмов построения и регулирования взаимоотношений между территориями субъектов РФ и нефтегазодобывающими компаниями. Игнорирование данного положения вещей на практике неизбежно ведет к ущемлению интересов либо территорий, либо компаний, либо тех и других.

Подходы и пути решения проблемы. Существующий механизм государственно-правового регулирования развития нефтегазового комплекса Западной Сибири, как показывает его организационно-структурный и экономико-сравнительный анализ построен, исходя преимущественно из общегосударственных интересов, игнорируя интересы крупных нефтегазодобывающих территорий. К их числу относится Тюменская область. Данный интерес строится не только из долгосрочных общенациональных экономических интересов Российского государства, сколько из краткосрочных текущих интересов пополнения федерального бюджета и стремлением сохранить в руках федерального правительства основные рычаги управления нефтегазовым комплексом страны. При этом характерной чертой современного механизма государственного регулирования нефтегазового сектора экономики является произвольное, спонтанное соединение методов регулирования, характерных для западноевропейских стран-импортеров нефти (на внутреннем рынке), с методами, направленными на защиту интересов России как нефтеэкспортирующей страны (на внешнем рынке). По образцу, скопированному у стран-импортеров нефти в РФ, построена драконовская система налогообложения, при которой доля прямых и косвенных налогов в цене конечной продукции нефтяного сектора достигает 80 %. Для стран-производителей нефти, как правило, характерны иные соотношения. Так, в США доля налогов в цене нефтепродуктов составляет около 30 %, а

дифференциация цен сырой нефти и нефтепродуктов существенно меньше, чем в странах Западной Европы. Таким образом, при сравнении подходов России и США, а так же Западноевропейских государств к регулированию ВЭД, очевидно стремление к максимальному изъятию в пользу государства ценовой разницы между внутренней и внешнеторговой ценой сырой нефти и нефтепродуктов.

С учетом разнообразия условий добывающих (сырьевых) перерабатывающих и потребляющих территорий возникает закономерный вопрос, в какой мере действующий механизм государственного регулирования и распределения финансовых потоков выгоден соответствующим видам территорий? Очевидно, что все преимущества имеют территории, где развита нефтеперерабатывающая промышленность и соседние с ними территории-потребители нефтепродуктов, в силу незначительных транспортных расходов. И в проигрышном положении оказываются крупные добывающие нефтегазовые территории (например, Тюменская область) и те потребители нефтепродуктов, которые находятся на значительном удалении от поставщиков (например, Карелия, Мурманская область, Забайкалье, Дальний Восток).

Эта обусловлено высокой долей косвенных налогов в ценах на нефтепродукты и пропорциями распределения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней. По нашим подсчетам, с учетом только налога на реализацию нефтепродуктов, потенциальный бюджетный доход перерабатывающей территории от производства одной тонны бензина марки АИ-80 в 4-5 раз превышает рентный доход добывающей территории от добычи одной тонны сырой нефти. В целом переработка одной тонны сырой нефти приносит территории чистый доход только в виде налога на реализацию нефтепродуктов, в 3-4 раза превышающий рентный доход, (поступающий в виде платежей за право пользования недрами) от добычи одной тонны сырой нефти.

И все же, реформа управления в нефтегазовом секторе экономики (хотя и не доведенная до логического конца), по мнению руководства Минэкономразвития РФ и Минтопэнерго РФ, позволила стабилизировать добычу нефти, значительно замедлить и сделать прогнозируемыми темпы падения добычи. С созданием нефтяных и газовых компаний удалось преодолеть кризис платежей в нефтегазовом комплексе. Полученные результаты орга-

низационно-структурных изменений объективно соответствуют сегодняшним интересам добывающих территорий.

В то же время, несмотря на полученные положительные результаты проводимой реформы нефтегазового комплекса, есть основания опасаться серьезного ущемления интересов отдельных территорий и целых регионов. Дело в том, что при разгосударствлении и приватизации нефтегазодобывающих объединений в основу был положен принцип сохранения «единого производственно-технологического комплекса» и формирования российских «вертикально-интегрированных компаний», в целях создания «конкурентной среды в отрасли». Однако названные в нормативных правовых актах два ключевых понятия: «единый производственно-технологический комплекс» и «вертикально-интегрированная нефтяная компания» — далеко не равнозначные по своему реальному содержанию и наполнению. Единый производственно-технологический комплекс в нефтяной отрасли бывших СССР и РСФСР традиционно был представлен отдельными производственными объединениями (ПО), организованными по территориальному принципу. В состав таких ПО, по мнению добывающих организаций, входили практически все смежные и вспомогательные подразделения численностью 80-100 и более структурных единиц. В настоящее время, изменив лишь «внешний вид» (то есть, став АО — акционерными обществами) и сохранив свою внутреннюю сущность, эти структуры вышли из интегрированных компаний.

Поэтому в реальной действительности НК являются монополистами на подконтрольных им нефтегазовых территориях, где власть принадлежит не федеральному правительству, и не органам государственного управления, выдающим лицензии на разведку и разработку месторождений, а собственно этим компаниям или их дочерним структурам. Они контролируют всю отраслевую инфраструктуру в нефтегазодобывающих регионах Западной Сибири и посредством этого регулируют возможность доступа в нефтедобычу для конкурентных производителей. В настоящее время Тюменская область поделена между российскими НК. Открытыми для конкуренции остались в основном только слабо освоенные, хотя и перспективные участки недр, где развитие поиска и последующая их эксплуатация связаны с крупными затратами и высоким финансовым риском. Прямо скажем, не подъемны-

ми для небольших фирм и компаний (как российских, так и иностранных). Таким образом, в настоящее время в Западно-Сибирском регионе сложились реальные предпосылки ограничения конкуренции в нефтегазодобыче со стороны НК, что объективно противоречит интересам территорий. При этом речь идет не только об ограничении возможностей конкуренции для независимых производителей, не входящих в состав российских НК и ГП «Роснефть», но и между самими интегрированными компаниями.

Ход проводимой в нефтегазовом комплексе структурной реформы показал, что в Западно-Сибирском регионе отчетливо прослеживается стремление нефтяных компаний (кстати, поддержанное Минтопэнерго РФ), к получению серьезных налоговых и финансовых льгот, главными из которых являются такие, как освобождение внутреннего оборота НК от уплаты налога на добавленную стоимость и возможность использования внутренних расчетных цен (то есть, трансфертных цен) на промежуточную продукцию и услуги. Данные льготы наносят серьезный урон экономическим интересам региона в силу резкого сокращения поступлений в бюджеты ХМАО, ЯНАО и Тюменской области от налогов на добавленную стоимость и на прибыль, а также от регулярных платежей на право пользование недрами. Интересы Западно-Сибирского нефтегазодобывающего региона в этом плане оказались особенно уязвимыми в силу того, что основные нефтяные компании, осуществляющие добычу сырой нефти в Тюменской области являются компаниями экстерриториальными («ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «Сиданко», «Сургутнефтегаз», «Славнефть»), стремятся к переносу основных центров прибыли из сферы добычи (обремененной не только налогами, но и рентными платежами) в сферу переработки нефти и реализации нефтепродуктов (уже за пределами Тюменской области). Действующее налоговое законодательство это позволяет, так как не содержит достаточно эффективных правовых норм, которые могли бы защитить интересы добывающих территорий. И это несмотря на то, что трансфертное ценообразование официально не разрешено (хотя и не запрещено), многие нефтяные компании на территории Тюменской области на практике уже давно и широко применяют внутренние расчетные цены. Так, например, НК «ЛУКОЙЛ» в процессе заканчивающейся перестройки своей финансово-организационной структуры взяла

за основу схему внутренних взаиморасчетов, централизующих товарные и денежные потоки посредством специально созданной финансовой компании. В функцию последней входит поставка всей конечной продукции внешним потребителям и проведение расчетов с ними. Получаемая при этом выручка распределяется между дочерними компаниями «ЛУКОЙЛ». Именно такие схемы традиционно используются и другими интегрированными компаниями для внутренних расчетов в трансфертных ценах и при централизации финансовых ресурсов. Сюда же можно отнести получившие широкое распространение в Западной Сибири схемы, ущемляющие права территорий, основанные на так называемом давальческом сырье, то есть сохранении за нефтедобывающими предприятиями права собственности на отправленную (то есть еще не проданную), на переработку нефть и полученных из нее нефтепродуктов. При этом расчеты с территориальным бюджетом осуществляются на основе оптовых цен предприятий на сырую нефть, а вся разница между ценами реализации нефтепродуктов и ценами на нефть оседает на счетах многочисленных «сателлитовых» фирм и структур в других регионах страны и за рубежом.

Прошедшая в конце XX века в России крупная организационно-структурная реформа управления в нефтегазовом комплексе привела к консолидации нефтяных компаний, изменению организационного и правового статуса входящих в их структуру предприятий. Большинство из них превратилось из юридически самостоятельных акционерных обществ (АО) в подразделения и филиалы. В рамках названных выше консолидированных компаний, на территории Тюменской области, изменился объем и порядок внутренних товарно-денежных потоков и режим их налогообложения (например, по уплате налога на добавленную стоимость).

Консолидация НК уже принесла изменения в экономику Западно-Сибирского региона в виде перераспределения денежных поступлений в пользу «центра» и в ущерб территориям. Можно сказать, что, в конечном итоге, приватизация НК в Тюменской области не привело ни к притоку капитала, ни к появлению эффективных собственников. Местные власти Западно-Сибирского региона от акционирования нефтегазовых предприятий не получили ничего, кроме проблем. В свою очередь акционерные общества постарались сбросить на плечи местных администраций все, что затратно и стало им не нужно (например, жилищно-

коммунальное хозяйство, социальную сферу). К тому же акции НК на территории Тюменской области, среди работников нефтяной промышленности и смежных отраслей не распространялись, за исключением акций дочерних АО, входящих в состав АО. Это привело к тому, что нефтяники и жители Тюменской области не смогли стать акционерами ни одной из крупных НК, осуществляющих добычу сырой нефти в Западной Сибири, за исключением ТНК. Так, например, более 92 % реализованных акций всем известной и самой крупной НК «ЛУКОЙЛ» было продано в г. Москве и лишь 0,4 % — в Тюменской области. И из этого остатка — чуть более половины — 0,25% — в Ханты-Мансийском автономном округе. Вопиющая несправедливость была допущена Правительством РФ в отношении оценки доли стоимости основных фондов Тюменской области при принятии решения о разграничении собственности на федеральную и субъектов РФ. Так, например, Ханты-Мансийский автономный округ получил лишь 0,6 % от стоимости основных фондов, которые имеются на его территории, в то время как доля по другим регионам составляет от 25 до 40 %. И эта несправедливость до настоящего времени не устранена федеральным центром.

А между тем при существующем механизме распределения финансовых потоков нефтяного сектора возможности Западно-Сибирского региона как добывающей территории по получению доходов главным образом определяются абсолютными размерами налогооблагаемой базы: объемами производства, прибылью и стабильностью имущества НК. Величины данных показателей, предприятий нефтяного сектора Тюменской области, как показал сравнительный анализ, на порядок превышают показатели предприятий других (включая перерабатывающие) территорий (Башкирию, Татарстан, Республики Коми). Однако наличие НК на территории Тюменской области, главным образом, экстерриториальных, изменение принципов взаимодействия между входящими в их состав предприятиями привели к перераспределению финансовых потоков, ослаблению действия фактора размеров налогооблагаемой базы и, как не парадоксально, к ее абсолютному сокращению. Другие крупные нефтедобывающие территории и регионы (Татария, Башкирия, республика Коми), используя свой более высокий статус, находятся в более выгодных экономических условиях, так как получили от федеральных властей значительные

льготы и осуществили работу НК исходя из своих региональных и национальных интересов. К тому же созданные в данных регионах НК включают только те предприятия, которые находятся в пределах этих территорий

Выводы и предложения:

1. Необходимо сохранить регулирующие функции со стороны государства, а не проявление властных полномочий в экономической сфере не только в нефтегазодобывающем секторе экономики страны в целом, но и на уровне регионов, нефтегазодобывающих территорий

2. Провести демополизацию нефтяной промышленности, но не путем насильственного разукрепления сформированных НК, а посредством постепенного вывода из состава нефтяных АО специализированных и обслуживающих подразделений и структурных единиц, незанятых непосредственно в сфере добычи нефти. Это можно сделать путем акционирования некоторых структурных единиц и подразделений; провести принудительную продажу акций сторонним инвесторам, а вырученную сумму передать нефтяным АО либо иным образом компенсировать их потери, например, посредством передачи таким АО в собственность иных активов.

3. Создавать в нефтегазовых регионах Западной Сибири, являющихся для ХМАО и ЯНАО единой Тюменской областью, свои НК (по примеру ТНК), но при условии развития своей нефтепереработки. Что позволит найти разумный баланс между интересами НК, добывающими территориями и населением: передать «ключ» от нефти и газа Тюменской области в руки одного губернатора (т.е. государство).

4. Избегать повсеместного поглощения НК геологоразведочных организаций и организаций нефтегазового строительства, создавать компании сервисного профиля. Предоставление всех подрядов на выполнение работ осуществлять на тендерной основе, при обязательном участии в тендерных комиссиях не только представителей заказчика, но представителей территориальных органов власти. Это позволит создать цивилизованный и конкурентный рынок услуг и подрядных работ в Западной Сибири, без чего невозможно развитие конкуренции в самой нефти - и газодобыче.

5. Существенно ограничить число лицензий на право поиска, разведки месторождений углеводородного сырья и добычу нефти в пределах одного нефтяного района (с учетом имеющегося районирования и картографирования) для тех компаний, которые уже имеют необходимые лицензии и по каким-то причинам еще не приступили к выполнению работ. Одновременно формировать конкурентную среду за право доступа к месторождениям и перспективным поисковым объектам. Внести такое предложение в соответствующие законодательные органы РФ и нефтегазодобывающих субъектов РФ Западно-Сибирского региона.

6. Усилить нормы действующего налогового законодательства в отношении доходов от реализации продукции во внутрикорпоративном обороте с тем, чтобы исключить возможность резкого отклонения внутрикорпоративных цен от уровня рыночных на соответствующую продукцию. Для чего внести в соответствующее отраслевое законодательство нормы, запрещающие, во-первых, применение трансфертных цен во внутрикорпоративном обороте НК (такая норма присутствует в законодательных актах многих стран экспортеров нефти); во-вторых, полную централизацию финансовых ресурсов НК до уплаты налогов.