

Влияние изменения сырьевой базы нефтяных месторождений на доходы страны

Н.И. ИСКРИЦКАЯ, кандидат экономических наук, ФГУП «ВНИГРИ», Санкт-Петербург.
E-mail: nii@vnigri.ru, ins@vnigri.ru

Одна из основных причин снижения нефтегазовых доходов в России – ухудшение сырьевой базы углеводородов. Доля трудноизвлекаемых запасов растёт, их добыча осуществляется при льготном налогообложении, что влечёт сокращение поступлений в бюджет на 300 млрд руб. в год. В практике применения налоговых льгот имеется ряд проблем как для государства, так и добывающих компаний, которые должны решаться в целях преодоления негативных тенденций в экономике.

Ключевые слова: доходы бюджета, трудноизвлекаемые запасы, нефть, добыча, налоговые льготы

Совет Федерации РФ одобрил федеральный так называемый «бюджет дефолта» на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг. Дефицит бюджета в 2014 г. составит 389,6 млрд руб. (0,5% ВВП), в 2015 г. – 796,6 млрд руб. (1% ВВП) и в 2016 г. – 486,5 млрд руб. (0,6% ВВП).

Прогноз основных макроэкономических показателей рассчитан исходя из среднегодовых цен на нефть марки Urals в 2014 г. – 101 долл./барр., в 2015 г. – 100 долл./барр. и в 2016 г. – 100 долл./барр. при увеличении объемов поставок нефти на экспорт с 235,6 млн т в 2014 г. до 242,6 млн т в 2016 г. Прогнозируемый объем ВВП в 2014 г. составит 73,31 трлн руб. при росте экспорта нефти на 3%, в 2015 г. – 79,66 трлн руб. при росте на 3,1% и в 2016 г. – 86,83 трлн руб. при росте на 3,3%.

Доходы федерального бюджета в 2014 г. – 13,57 трлн руб. (18,5% ВВП), в 2015 г. – 14,56 трлн руб. (18,3% ВВП) и в 2016 г. – 15,9 трлн руб. (18,3% ВВП). Несмотря на прогнозируемое снижение нефтегазового дефицита по отношению к ВВП с 10,3%

в 2013 г. до 8,4% в 2016 г., как отмечает Счетная палата РФ¹, зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов остается высокой.

Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов сокращается с 50% в 2013 г. до 43% в 2016 г. К сожалению, эти изменения обусловлены не изменением структуры доходов в результате развития инновационных отраслей экономики, а ухудшением сырьевой базы углеводородов.

Структурные изменения минерально-сырьевой базы нефти

В структуре сырьевой базы нефтяных месторождений Российской Федерации нарастает доля трудноизвлекаемых запасов, разработка которых традиционными методами либо невозможна, либо малоэффективна. За 2000–2012 гг. она увеличилась с 56% до 61,6%. За сопоставимый период изменилась и структура добычи нефти в сторону уменьшения доли добычи благоприятных запасов с 59% до 50,3%².

Месторождения с трудноизвлекаемыми запасами отличаются неблагоприятными геолого-физическими характеристиками и условиями залегания: коэффициенты извлечения, темпы и экономическая эффективность освоения у них существенно ниже, чем для месторождений с обычной нефтью.

Для промышленного освоения месторождений трудноизвлекаемых запасов нужны специальные технологии добычи, транспортировки и переработки, которые учитывают их особенности, но и требуют повышенных энергетических и других материальных затрат. Применение обычных технологий для разработки такого сырья приводит к невысоким значениям коэффициентов нефтеизвлечения, в транспортировке – к ухудшению качества сдаваемой нефти, в переработке – снижению выхода светлых нефтепродуктов, полной потере ценных попутных компонентов

¹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2013 г. № 41К (932)). – М., 2013. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/pdf8/Report-2014-2016-tree_files-fl-796.pdf

² Искрицкая Н.И., Макаревич В.Н. Сырьевая база тяжёлых нефтей. Состояние и перспективы освоения // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2013. – №3. – С. 8-13.

и существенному экологическому ущербу окружающей среде в течение всего производственного цикла.

Основными трудностями промышленного освоения этих месторождений являются:

- недостаточная степень их разведанности и изученности;
- необходимость применения интенсивных методов добычи с самого начала разработки;
- потребность в специальном оборудовании для обустройства и эксплуатации;
- отсутствие транспортных и инженерных сетей;
- удаленность от центров нефте- и газодобычи;
- слабое развитие непромышленной инфраструктуры.

Эти факторы определяют медленные темпы освоения трудноизвлекаемых запасов и низкую рентабельность (или даже нерентабельность) их разработки. В действующей системе налогообложения без применения налоговых льгот осваивать их практически невозможно, поэтому за последние годы были введены налоговые льготы по НДС и экспортной пошлине для различных категорий таких запасов.

По данным Минприроды, в настоящее время более 800 месторождений нефти подпадает под льготы. Так, например, действуют налоговые льготы для месторождений сверхвязких нефтей, для месторождений с высокой степенью выработанности, для мелких и мельчайших, с извлекаемыми запасами менее 5 млн т. Налоговые каникулы по НДС установлены для вновь вводимых месторождений Ненецкого, Ямало-Ненецкого АО и Восточной Сибири и морских месторождений на Арктическом шельфе, в акваториях Азовского, Чёрного и Охотского морей. Применяются налоговые вычеты и льготные ставки экспортной пошлины для месторождений Татарстана и Башкортостана, морских месторождений³.

Механизм предоставления налоговых льгот предполагает предварительные затраты на создание системы учёта льготированной нефти. Предполагается, что инвестирование целесообразно только в случае окупаемости вложенных средств за счёт рентабельной добычи в дальнейшем. Государство рассчитывает,

³ Минприроды предлагает вычитать расходы на геологоразведку из НДС. Интернет-ресурс «Накануне.ru». URL: <http://www.nakanune.ru/news/2013/9/30/22325705/>.

что текущие выпадающие доходы бюджета на предоставление налоговых льгот окупятся потом за счёт прироста добычи.

Снижение поступлений в бюджет за 2013 г. за счёт налоговых льгот оценивается в размере свыше 300 млрд руб. Объём добычи нефти, попадающий под льготное налогообложение, по мере ухудшения структуры ресурсной базы будет увеличиваться, что повлечёт дальнейшее сокращение доходов в бюджет. Применение налоговых льгот сегодня должно, по крайней мере, компенсировать эти потери в дальнейшем. Для добывающих компаний рентабельная добыча трудноизвлекаемых запасов – это сложная и затратная задача даже в условиях льготирования.

Налоговые льготы для «старых» нефтедобывающих регионов России

Проблема освоения месторождений трудноизвлекаемых запасов особенно остра в «старых» нефтедобывающих регионах на территории европейской части Российской Федерации, где других источников поддержания текущих уровней добычи практически нет. С 1 января 2007 г. были введены нулевые ставки НДС для месторождений сверхвязкой нефти, вязкостью более 200 мПа·с (в пластовых условиях) и понижающие коэффициенты НДС для старых месторождений, степень выработанности которых превышает 80%. В первую очередь льготами постарались воспользоваться в республиках Татарстан и Коми, где в минерально-сырьевых базах нефти доля трудноизвлекаемых запасов преобладает.

Например, в ОАО «Татнефть» льготное налогообложение распространяется на пять месторождений компании с суммарной добычей в 16 млн т в год, или около 61% от общего объёма добываемой нефти. В этот перечень попало крупнейшее и наиболее старое с высокой степенью выработанности месторождение – Ромашкинское.

На поздней стадии освоения практически все месторождения располагают ресурсной базой, которая соответствует понятию трудноизвлекаемых запасов. В то же время месторождения имеют отлаженную инфраструктуру, где работают сложившиеся трудовые коллективы, поэтому продление рентабельной разработки, даже за счёт налоговых льгот, позволяет решить важные социально-экономические вопросы для добывающих регионов.

С вводом налоговых льгот появилась возможность осваивать месторождения сверхвязких нефтей, которые по своей сути – месторождения природных битумов. Они могут иметь жидкую и твердую консистенцию, что предопределяет методы их добычи и переработки: добываемое сырье, как правило, требует доработки и не является готовым товарным продуктом, как нефть и газ. Себестоимость добычи сверхвязких нефтей в несколько раз выше, чем обычных, поэтому без льгот их добыча в действующей налоговой системе убыточна.

Чтобы воспользоваться налоговыми льготами, предприятие должно затратить дополнительные капитальные вложения на организацию раздельного учета льготированной нефти, вести отдельный бухгалтерский баланс по участкам добычи трудноизвлекаемых запасов.

Так, например, для получения товарной нефти при подготовке сверхвязкой нефти Ашальчинского месторождения ранее использовалась в качестве разбавителя легкая нефть других залежей, и при поступлении на узел коммерческого учета получаемая смесь уже не являлась сверхвязкой и не попадала под льготы по НДС. Льготированная нефть не должна смешиваться с легкой ни в каких технологических процессах добычи и подготовки.

Для получения полагающихся льгот по НДС была разработана новая технология подготовки практически не текучей нефти Ашальчинского месторождения, которая позволяет получить стандартную товарную нефть на автономной установке, где и осуществляется коммерческий учет льготированной нефти⁴.

ОАО «Татнефть» пришлось создать дополнительно три новых пункта подготовки, три узла учета льготированной нефти и затратить на Ромашкинском месторождении 337 млн руб., на Мордовско-Кармальском – 3,5 млн руб., на Ашальчинском – 52,6 млн руб⁵.

По расчетам ОАО «Татнефть», уже в 2007 г. экономический эффект от применения налоговых льгот по НДС для компании составил 5 млрд руб., в 2008 г. – 8 млрд руб. С момента ввода льгот удалось предотвратить падение достигнутого уровня добычи

⁴ Хисамов Р.С., Гатиятуллин Н.С., Макаревич В.Н., Искрицкая Н.И., Богословский С.А. Особенности освоения тяжелых высоковязких нефтей и природных битумов Восточно-Европейской платформы. – СПб.: ВНИГРИ, 2009 – 192 с.

⁵ Макаревич В.Н., Искрицкая Н.И., Богословский С.А. Текущее состояние и тенденции освоения месторождений тяжелых нефтей европейской части Российской Федерации // Вестник ЦКР Роснедра. – 2012. – № 4. – С. 44-48.

нефти. На Ромашкинском месторождении ежегодно добывается 15,2 млн т нефти, в том числе тяжелой и вязкой – более 600 тыс. т.

В Республике Татарстан реализуется комплексная программа освоения месторождений сверхвязких нефтей, включающая мероприятия по внедрению новых технологий бурения скважин и добычи нефти на месторождениях, строительство специальной инфраструктуры: трубопровода с подогревом и нефтеперерабатывающего завода «ТАНЕКО». Создание полного цикла от добычи до переработки тяжелой нефти является основой эффективного освоения таких месторождений.

На Ашальчинском месторождении ведутся опытно-промышленные работы по добыче сверхвязкой нефти новым методом парогравитационного дренирования. С начала работ пробурено 14 пар и введены в эксплуатацию 10 пар горизонтальных скважин, добыто 325 тыс. т тяжелой нефти. Средняя суточная добыча на опытном участке превышает 480 т, средний бит по 1 скважине – более 30 т. За период опытно-промышленных работ удалось сократить время бурения скважин с двух месяцев до 20-25 суток, снизить паронефтяное соотношение в добыче с 12,8 т/т до 2,8 т/т. В начале работ себестоимость добычи 1 т сверхвязкой нефти на Ашальчинском месторождении составляла около 49 тыс. руб., к началу 2012 г. она существенно снизилась, тем не менее добыча каждой тонны сверхвязкой нефти ОАО «Татнефть» приносила одну тысячу рублей убытков, которые покрывались за счёт добычи лёгкой нефти на других месторождениях компании. С введением дополнительных налоговых льгот по снижению на 90% экспортной пошлины добыча нефти на опытном участке Ашальчинского месторождения стала рентабельной.

Исходя из расчетов Минфина РФ, объем средств, который получает компания ОАО «Татнефть» от изменений налоговой системы, по самым приблизительным подсчетам, составляет 5,5-6,5 млрд руб. в год. Эта сумма сопоставима с годовыми затратами компании на геологоразведку. По расчетам специалистов, фактически каждый рубль налоговых льгот принес в бюджеты всех уровней 3,6 руб. дополнительных налогов, т.е. более 20 млрд руб. в год⁶.

⁶ Боровинских А.П., Искрицкая Н.И. Экономическое обоснование коэффициентов извлечения нефти и газа при подсчете запасов по новой классификации // Нефтегазовая геология. Теория и практика. – 2011. – Т.6. – №4. URL: http://www.ngtp.ru/rub/3/48_2011.pdf

Несмотря на дополнительные затраты по созданию системы раздельного учета и подготовки нефти, ОАО «Татнефть» за счет предоставленных государством льгот сохранило объемы добычи нефти на выработанном месторождении, приступило к разработке месторождений с трудноизвлекаемыми запасами, смогло увеличить массу налоговых поступлений, сохранить рабочие места и выполнять социальные обязательства.

В Республике Коми также удалось достичь положительной динамики добычи трудноизвлекаемых запасов пермокарбонной залежи Усинского месторождения за счет применения налоговых льгот для сверхвязких нефтей, после того как была введена в эксплуатацию установка подготовки тяжелой нефти мощностью 2 млн т в год для раздельного учёта сырья. На её сооружение ушло два года. По мере ввода дополнительных льгот по уменьшению величины вывозной таможенной пошлины ожидается увеличение добычи трудноизвлекаемых запасов вдвое⁷.

Таким образом, эффективность применения налоговых льгот в «старых» нефтедобывающих регионах не вызывает сомнения. Как видно из приведённых выше примеров, успешное освоение месторождений трудноизвлекаемых запасов решается комплексно, когда есть возможность извлечь нефть, облагородить и сдать её в магистральный трубопровод, а в дальнейшем – переработать на НПЗ.

Последствия расширения налоговых льгот

Принятые в 2013 г. поправки в Налоговый кодекс существенно расширяют льготы: установлены нулевые ставки НДС при добыче нефти из залежей углеводородного сырья в пределах баженовских, абалакских, хадумских и доманиковых продуктивных отложений в течение 180 налоговых периодов, начиная с того, в котором степень выработанности запасов эксплуатационного объекта месторождения нефти из залежи углеводородного сырья превысила 1%. Кроме того, ставки НДС дифференцируются в зависимости от показателя проницаемости коллектора, степени выработанности месторождения, размера нефтенасыщенного пласта от 0,2 до 1,0. Расширение налоговых льгот вызывает опасение, что потери бюджета от налоговых льгот возрастут многократно.

⁷ Усинская тяжесть // Нефть и капитал. – 2012. – №10. – С. 26-29.

По мнению губернатора ХМАО-Югры Н.В. Комаровой, большинство компаний региона не смогут воспользоваться льготами в полной мере. Она привела для примера расчеты компании «Сургутнефтегаз», на балансе которой числится 321,1 млн т трудноизвлекаемых запасов нефти, и 80% из них подпадают под действие обсуждаемой льготы. По расчетам компании, экономический эффект от применения понижающего коэффициента составит 39,4 млрд руб. в отношении планируемой на этих участках до 2020 г. добычи 9,4 млн т нефти, а дополнительные капитальные вложения для организации раздельного учета нефти составят 47,7 млрд руб.⁸

В Уральском ФО еще достаточно велики объемы запасов и добычи легкой нефти, поэтому освоение трудноизвлекаемых запасов не считается столь острой проблемой, как для регионов европейской части страны. Но это только вопрос времени, поскольку доля трудноизвлекаемых запасов нарастает, и компании ищут возможности использования налоговых льгот.

В Ямало-Ненецком автономном округе Уральского ФО доля тяжёлых нефтей в запасах составляет 32%, а из 23 млн т добываемой нефти только 1 млн т приходится на тяжёлые нефти (4% объемов добычи). В ЯНАО находится самое крупное месторождение тяжелой нефти в России – Русское. Его геологические запасы достигают 1,47 млрд т, нефть тяжёлая (плотность 0,936 г/см³), высоковязкая (217 мПа·с). Месторождение было открыто в 1968 г., находится в распределенном фонде, но темпы его освоения невелики. Это объясняется рядом причин. Месторождение расположено в Заполярье, промышленная инфраструктура создается с нуля. На месторождении идет отработка специальных технологий, поэтому добыча тяжёлой высоковязкой нефти ведётся в рамках опытно-промысловых работ.

Несмотря на возможность льготирования добываемой продукции, добыча не может наращиваться, так как без специальной подготовки тяжёлая нефть не соответствует стандартам качества и не может сдаваться в трубопроводную систему. Для достижения кондиционных параметров, позволяющих направлять готовую продукцию в магистральный трубопровод, добытая высоковязкая

⁸ Получилось, но не совсем. Информационное агентство «ФедералПресс». 03.07.13. URL: <http://fedpress.ru/news/econom/reviews/1372856410-poluchilos-no-ne-sovsem-obnulenie-ndpi-prokhodit-inache-chem-khotela-komarova>

нефть должна пройти специальную подготовку. Для получения товарной нефти строится специальная установка подготовки нефти мощностью 3 млн т в год, создаётся комплекс по смешиванию нефти и конденсата. С вводом этих объектов ожидается увеличение годовой добычи нефти до 20 млн т в год.

Эти примеры наглядно показывают, что налоговые льготы будут применяться лишь на тех месторождениях, где комплекс дополнительных затрат по их реализации будет окупаться и как следствие – повышаться рентабельность освоения трудноизвлекаемых запасов, поэтому и сокращения бюджета от налоговых льгот не стоит опасаться.

Влияние налоговых льгот на бюджеты субъектов Федерации

Изучение практики предоставления налоговых льгот для месторождений Восточной Сибири показало целесообразность налоговых каникул на начальной стадии их освоения. Проведение опытно-промышленных работ и внедрение инновационных технологий стали возможны на самой затратной стадии освоения месторождения. Несмотря на сокращение доходов бюджета за счёт уменьшения поступлений от обнуления или сокращения ставки НДС, возростали доходы государства за счёт увеличения прибыли предприятия⁹. Казалось бы, все в выигрыше: и государство, и недропользователь. Но здесь проявилась другая проблема: перераспределение доходов субъектов Федерации.

Так, например, применение налоговых льгот на Ванкорском месторождении положительно сказалось на пополнении бюджета Красноярского края (14% от общего объема налоговых доходов). По мере достижения уровня накопленной добычи нефти на Ванкорском месторождении 25 млн т произошла отмена льгот как по таможенным пошлинам на нефть, добываемую на месторождениях Восточной Сибири, так и по действию нулевой ставки НДС. В результате произошло уменьшение прибыли предприятия «Ванкорнефти» – одного из основных источников бюджетных поступлений Красноярского края. Доля налоговых поступлений сократилась до 9,7%, что негативно сказалось на

⁹ Разманова С.В., Шульц Е.В. Инновационные механизмы в экономике нефтегазовой отрасли // Нефтегазовая геология. Теория и практика. – 2013. – Т.8. – №1. URL: http://www.ngtp.ru/rub/3/9_2013.pdf

бюджете целого региона¹⁰. Фактически инвестиционные проекты, начатые в период роста налоговых поступлений в краевой бюджет, не могли поддерживаться в период их резкого сокращения, связанного с отменой налоговых льгот.

Крупные проекты с применением льготного налогообложения в регионах могут существенно повлиять на их бюджеты. Целесообразно при бюджетном планировании учитывать возможные варианты формирования доходов и расходов, связанных с применением и отменой налоговых льгот в плановом периоде и последующие годы.

* * *

Мониторинг текущего состояния минерально-сырьевой базы нефти Российской Федерации показывает, что год от года в её составе неуклонно возрастает доля трудноизвлекаемых низко-рентабельных запасов, что предопределяет сокращение нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Рентабельная добыча трудноизвлекаемых запасов нефти практически невозможна при действующей налоговой системе, так как себестоимость их добычи значительно выше обычных нефтей.

Государство существенно расширило налоговые льготы, но оно должно контролировать и выпадающие доходы бюджета, связанные с их предоставлением. Льготы должны стимулировать снижение затрат на добычу, а не покрывать убытки.

В «старых» нефтедобывающих регионах (республиках Татарстан и Коми), где трудноизвлекаемые запасы преобладают в структуре минерально-сырьевой базы, накоплен положительный опыт стимулирования, когда в период действия налоговых льгот активно внедряются новые технологии добычи и создаётся специальная инфраструктура добычи, подготовки, транспортировки и переработки трудноизвлекаемых запасов. Государство компенсирует расходы по предоставлению налоговых льгот ростом налоговых поступлений по мере увеличения рентабельной добычи из льготизируемых месторождений.

Наметились негативные тенденции, обусловленные ростом доли трудноизвлекаемых запасов в ресурсной базе Уральского ФО (ЯНАО). Увеличение доли неразрабатываемых трудноизвлекаемых

¹⁰ Семькина И. Ванкор: эффект бабочки // Эксперт Сибирь. – 2012. – №45.

запасов в этом важном регионе может привести к существенному сокращению нефтегазовых доходов страны.

Предотвращение темпов падения добычи в Уральском ФО в немалой степени связывается с вводом в промышленную разработку крупных месторождений трудноизвлекаемых запасов. Несмотря на расширение налоговых льгот, их действие ещё незначительно сказывается на увеличении добычи в регионе. По расчётам некоторых компаний, выгоды льготирования не всегда компенсируются дополнительными затратами по обеспечению условий льготного налогообложения (раздельный учёт нефти, отдельный бухгалтерский баланс и т.д.). Основой эффективного освоения этих месторождений является создание полного цикла от добычи до переработки трудноизвлекаемых запасов.

Внедрение новых технологий и введение налоговых льгот привели за последние годы к увеличению рентабельной добычи трудноизвлекаемых запасов, но темпы прироста объемов их добычи недостаточны, они отстают от темпа прироста запасов, что ведет к постепенному сокращению ресурсной базы и ухудшению ее качества.

Система стимулирования должна способствовать:

- наиболее полному извлечению нефти на уже обустроенных и эксплуатируемых месторождениях;
- сокращению начального убыточного срока разработки новых месторождений;
- внедрению самых передовых технологий и оборудования на различных стадиях разработки месторождений;
- вовлечению в промышленное освоение трудноизвлекаемых и нетрадиционных запасов углеводородов;
- решению социально-экономических проблем добывающих регионов.

Трудноизвлекаемые запасы являются первоочередным резервом для восполнения ресурсной базы и увеличения нефтедобычи в стране, а налоговые льготы – ускорителем их освоения.

Потенциал нефтедобывающих регионов достаточно высок, чтобы сокращать сложившийся дисбаланс содержания трудноизвлекаемых запасов в минерально-сырьевой базе страны, по сравнению с их долей в объеме добычи нефти, что позволит удерживать достигнутые уровни добычи нефти и стабилизировать бюджетные поступления на ближайшую перспективу.