

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕФТЯНЫХ КОМПАНИЙ

Вячеслав Голомедов *

Форма государственного устройства оказывает прямое влияние на методы государственного регулирования деятельности вертикально интегрированных нефтяных компаний. Отмеченная тенденция к росту государственного участия в управлении нефтегазовым сектором в России обусловлена поиском оптимального соотношения между монополией и конкуренцией. Раскрыты основные проблемы российской государственной политики в области регулирования деятельности нефтяных компаний. Рост экономической и политической стабильности в государстве сопровождается применением рыночных методов регулирования экономики, развиваются механизмы саморегуляции, которые обеспечивают условия для эффективной работы нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках. Госрегулирование в форме тотального администрирования, без ясной стратегической цели и учета объективных законов экономики, ведет к стагнации отрасли, прекращению потока инвестиций и к проигрышу как производителя, так и потребителя.

Нефтегазовый комплекс является системообразующим для современной российской экономики, его доля в топливно-энергетическом балансе России достигает 70% и превышает 93% в поступлениях от экспорта энергоносителей [1].

Ресурсы приобретают политическую значимость, что требует эффективного государственного регулирования в данном сегменте экономики. В глобальном мире усиливается воздействие на деятельность вертикально интегрированных нефтяных компаний со стороны государства, которое регламентирует вход на рынок и выход из него, процессы слияния и поглощения, ценовую политику, обеспечение стандартов качества, права на пользование природными ресурсами и отношения собственности и т.д. В различных моделях государственного регулирования деятельности нефтяных компаний идет поиск оптимального соотношения между методами государственного регулирования и действующими

рыночными механизмами. При всем многообразии существующих подходов они тяготеют к двум диаметрально противоположным полюсам: участие государства в регулировании деятельности предприятия на правах собственности и создание специальных полномочных органов, выполняющих функции регулирования.

Ю.К. Шафраник и В.А. Крюков выделяют четыре принципа, институтирующих право пользования природными ресурсами и систему собственности нефтяных компаний [2. С. 16-17].

Принцип захвата: первооткрывателями считаются иммигранты, которые получают права на пользование природными ресурсами.

Принцип доступа: владелец территории автоматически становится собственником ее недр.

Принцип предоставления прав и привилегий: государство решает общие вопросы разведки и разработки сырьевых мест-

* Голомедов Вячеслав Игоревич, аспирант кафедры глобальной энергетической политики и энергетической безопасности МГИМО(У) МИД России

рождений, предоставляя компаниям право добычи сырья, одновременно предъявляя определенные требования и осуществляя контроль над возмещением возможного ущерба собственнику земли.

Принцип владения: государство является собственником сырьевых ресурсов и предъявляет к добывающим компаниям наиболее жесткие требования.

В эпоху глобализации специфику недропользования в США и России, как федеративных государствах, определяет формирование транснациональных структур, доминирование вертикально интегрированных нефтяных компаний в освоении и разработке нефтегазовых месторождений, в производстве и сбыте нефтепродуктов. Однако исторически сложившиеся традиции в отношении собственности различаются: в США право пользования природными ресурсами и система собственности нефтяных компаний основываются на принципе захвата, в то время как для России характерны принципы владения или предоставления прав и привилегий. Эти различия отражаются на структуре и принципах функционирования государственных органов контроля.

Американская система государственного регулирования деятельности вертикально интегрированных нефтяных компаний строится «снизу вверх» и основана на финансовой независимости составляющих ее комиссий, контролирующих конкретные виды деятельности и отдельные компании. Источник финансирования комиссий – целевое налогообложение доходов компаний, подлежащих регулированию. Члены комиссии назначаются губернатором штата или избираются. Комиссии, регулирующие деятельность в таких стратегических областях, как недропользование, могут создаваться и на федеральном уровне.

Американская система госрегулирования деятельности нефтяных компаний, не зависящая от потребителей и производителей, способствует стабильному развитию компаний благодаря балансу интересов собственников и потребителей. Комиссии по госрегулированию в США обеспечивают доступ вертикально интегрированных нефтяных компаний на регулируемый рынок через сертификацию и лицензирование, анализируют финансовое состояние компаний и участвуют в перспективном планировании их деятельности. Они устанавливают цены и действующие тарифы, определяют стандарты обслуживания, уча-

ствуют в решении спорных вопросов.

Ценовое регулирование деятельности нефтяных компаний основано на анализе затрат и финансовых издержек компании, а также текущей рыночной ситуации в целом. Определяются единые для всех потребителей цены и тарифы, а далее формирование цен для разных потребителей учитывает различия в объеме и качестве оказываемых услуг. В результате согласования интересов потребителей и собственников (инвесторов) устанавливаются размеры «справедливой цены» и «справедливого дохода». В ценообразовании на добываемое сырье решающими являются факторы рынка, также учитывается приобретение нового оборудования или его усовершенствование.

Жесткие требования предъявляются в сфере менеджмента и взаимодействия с потребителями. Исследуются современные системы управления и вырабатывается политика по усовершенствованию управленческой деятельности вертикально интегрированных нефтяных компаний. По итогам плановых и внеплановых проверок подконтрольных компаний комиссии анализируют их отчеты о состоянии управленческой системы и внедряемых рекомендациях. Таким образом, повышается эффективность деятельности компании одновременно с уменьшением издержек и снижением цен.

Комиссии уделяют максимальное внимание регулированию деятельности естественных монополий. В этом направлении важнейшую роль играют модели налогового стимулирования, направленные на поддержание нефтедобычи из маргинальных (малодебитных и заброшенных) скважин, поощрение бурения новых скважин, внедрение прогрессивных методов увеличения нефтеотдачи, рост инвестирования в геологоразведочные работы.

Под влиянием глобализации на рубеже XX-XXI вв. приоритеты государственной политики США смещаются в направлении большего вмешательства в экономику в целом и в деятельность вертикально интегрированных нефтяных компаний, в частности. В целях оздоровления национальной экономики растут расходы госбюджета в сфере НИОКР, государство участвует в координации научно-исследовательских программ, в вопросах управления экспортом и импортом. Чтобы усилить экспортную составляющую баланса страны, применяются прямые и косвенные меры, вплоть до государственного субсидирования экспорта. Также сни-

жаются процентные ставки по экспортным кредитам, компании-экспортеры частично освобождаются от налогов, получают льготные условия страхования.

Для России характерна противоположная направленность механизма госрегулирования деятельности нефтяных компаний – «сверху вниз». Регулирующие федеральные органы являются частью исполнительной власти и создают подобные структуры на территориальном уровне, делегируя им часть своих функций. Как и весь госаппарат, федеральные регулирующие органы РФ финансово полностью зависимы от государства, территориальные органы финансируются из средств местных бюджетов.

Государственные органы выдвигают законодательные инициативы, определяют и реализуют политику недропользования и охраны недр, решают спорные вопросы, регламентируют пользование государственными недрами, контролируют рациональное использование природных ресурсов. В их компетенции также классификация запасов и ресурсов, сбор и анализ информации о недрах, различные виды экспертиз, построение баланса потребления и восстановления недр, заключение соглашений о разделе между участками, вопросы получения лицензии, сроки пользования недрами и основания для прекращения права пользования. Главные рычаги управления на региональном уровне: ценообразование, налоговое регулирование, инвестиционная политика, антимонопольное законодательство.

Вопросы недропользования в РФ регулируются в настоящее время законодательными актами 1990-х гг.: Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 г., ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г., ФЗ «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. Глобальный характер деятельности российских вертикально интегрированных нефтяных компаний отражается в регулирующих документах только к 2009 г., когда Правительство РФ утвердило «Энергетическую стратегию России на период до 2030 г.». Нефть и сложившийся вокруг нее комплекс отношений обладают рядом специфических характеристик, требующих отдельного закона, но с 1992 г. и до настоящего времени не принят закон под рабочим названием «О нефти», в сфере регулирования которого должны войти поисково-разведывательная деятельность и нефтедобыча, транспортировка и хранение нефти и газа, определение исключитель-

ных экономических зон, особенности лицензирования, обеспечение безопасности на объектах отрасли. Эти и многие другие актуальные вопросы не получают решения в нынешнем законе «О недрах», реорганизация которого становится особенно актуальной в связи с расширяющимся участием российских нефтяных компаний в зарубежных проектах, а также с необходимостью привлечения частного международного капитала к фундаментальным инвестициям в разработку российского шельфа.

Цена нефти на внутреннем российском рынке не является свободной и конкурентной, формируется в зависимости от мировых цен. Фактор формирования внутренней цены на нефть – баланс спроса и предложения на свободном рынке, который учитывает относительно небольшие объемы нефти, не превышающие десятой части общего объема нефтепереработки в стране [1]. Приоритет экспорта перед поставками на внутренний рынок приводит к отсутствию объективных индикаторов конъюнктуры внутреннего рынка, отражающих баланс спроса и предложения. При сезонном росте потребления возникает резкий дисбаланс, формируются необъективные, завышенные цены, при этом независимые участники рынка испытывают дефицит продукта.

Монополизированной системе реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке свойственно применение трансфертных цен между предприятиями одной вертикально интегрированных нефтяных компаний, фактическое отсутствие торговли нефтью между участниками рынка. Практика закрытых и полужакрытых торгов провоцирует коррупцию среди менеджмента нефтяных компаний, когда независимые компании вынуждены приобретать продукт у «бумажных» посредников по завышенной цене. Такие схемы неэффективны и наносят ущерб самим вертикально интегрированным нефтяным компаниям, между которыми отсутствует доверие на непрозрачном рынке. Каждая компания контролирует ситуацию только в пределах зоны своего доминирующего влияния.

На ситуацию влияют и объективные географические факторы, но присутствие на российском рынке значительного количества международных нефтяных компаний неизбежно привело бы к повышению уровня конкуренции и как следствие – к переходу компаний на новый уровень развития, где большая прозрачность и исполь-

зование передовых технологий было бы необходимым условием выживания на рынке. Однако данный вариант идет вразрез с концепцией энергетической и политической независимости РФ. Высокая значимость данной отрасли для страны в целом приводит к необходимости идти на компромиссы в вопросах развития вертикально интегрированных нефтяных компаний с точки зрения свободного рынка. Подобная дилемма присуща всем странам с высокой сырьевой зависимостью.

Ярко выраженный фискальный характер российской системы налогообложения в сфере недропользования и ее частые изменения тормозят развитие технологической базы нефтедобывающего сектора, делают неэффективным освоение новых месторождений на территории России и разработку трудноизвлекаемых запасов, препятствует привлечению инвестиций. Если в США налоги в цене продукции нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности не превышают 25-30%, то в России – более 50% [4].

Главная проблема действующей налоговой системы – прямая зависимость размера налогов от мировых цен на нефть. Наибольшую проблему для вертикально интегрированных нефтяных компаний представляют налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортная пошлина. Доля НДПИ в налоговой нагрузке компании-пользователя недр и владельца лицензии на добычу превышает 40%, а порядок расчета исходит из двух нестабильных параметров: курс рубля относительно доллара и цена продажи российской нефти на европейском рынке. Налогообложению подлежит общее количество нефти, извлеченной из недр, в т.ч. технологические потери. Налог рассчитывается с каждой тонны добытого сырья для любых месторождений, не учитывая геологические и другие факторы, непосредственно влияющие на стоимость добычи. На размер НДПИ также не влияет существенная разница в цене нефти на внешнем и внутреннем рынках, стоимость транспортировки, поэтому и здесь производители для внутреннего рынка оказываются в более уязвимом положении, чем экспортеры.

Правительство давно признает существующую проблему и необходимость дифференциации ставок НДПИ для разных условий нефтедобычи, но любое решение требует введения прозрачных, объективных, защищенных от коррупции показате-

лей. В 2007-2012 гг. вводятся пониженный и дифференцированный налоги для определенных условий добычи и разведки, но из-за крайне ограниченных условий и большого числа ограничений эти льготы не стали стимулом для инвестирования в новые объекты, техническое перевооружение и т.п.

Более эффективным стало введение в октябре 2011 г. нового налогового режима «60-66-90», который согласует формулу расчета пошлин на нефть и нефтепродукты с экспортными котировками российской нефти. В результате к сентябрю 2012 г. выросли объемы инвестиций в нефтепереработку на 25%, в добывающую отрасль – на 13,6% [5].

На апрель 2013 г. намечено введение льготных экспортных пошлин для российских месторождений со сверхвязкой и трудноизвлекаемой нефтью. Ожидается, что эти меры будут стимулировать отечественные вертикально интегрированные нефтяные компании осваивать новые месторождения и сложные участки недр с низкой рентабельностью. Готовится также пакет документов по льготам для освоения шельфа, освобождение от налогов и снижение НДПИ будет применяться дифференцированно, в зависимости от сложности новых месторождений и технологических решений, наличия инфраструктуры, характера природно-климатических условий и т.д.

Неэффективная налоговая политика стимулирует отечественные вертикально интегрированные нефтяные компании к расширению зарубежных операций, происходит отток инвестиций из нефтегазового комплекса даже в периоды благоприятной экономической конъюнктуры. Слишком высокий уровень налогов становится препятствием для разработки тяжелых с точки зрения затрат и технологий месторождений. Необходимо менять основной принцип фискальной политики, чтобы налоговой базой была не прибыль, а выручка. Целесообразно также отказаться от привязки к мировой цене на нефть в начислении НДПИ, чтобы повысить рентабельность активов малых нефтяных компаний, осуществляющих поставки преимущественно на внутренний рынок, для создания стимулов для развития и повышения их конкурентоспособности. Гибкая система налогообложения должна быть направлена на поддержание высокого уровня инвестиционной и деловой активности компаний.

С целью соблюдения баланса интересов потребителя и производителя происходит

рост государственного участия в управлении экономикой, особенно в сфере развития конкуренции.

Сектор добычи нефти в России эксперты характеризуют как олигополию. Пять компаний обеспечивают добычу более 80% нефти и контролируют заводы, на которых перерабатывается более 75% российской нефти. Сфера нефтепереработки характеризуется региональными высокомонополизированными рынками. Доминирование вертикально интегрированных нефтяных компаний на рынках добычи и переработки нефти, при крупнооптовой реализации нефтепродуктов с НПЗ на межрегиональном рынке и на региональных рынках сбыта в большинстве регионов определяют монополизацию рынков нефтепродуктов. По данным ФАС на 2010 г., доля нефтяных компаний в рознице более чем в 50 субъектах РФ превышала 35%, в трети регионов она составляла 50-60% [5].

Конкурентная борьба принимает нерыночные формы. Главными становятся возможности получить активы, власть, высокие доходы, а интересы национальной экономики отходят на второй план. Определение стратегических направлений развития отрасли является прерогативой компаний-монополистов. Несмотря на рост добычи, последние годы в сегменте нефтедобычи наблюдается стагнация производства, вертикально интегрированным нефтяным компаниям выгоднее добывать и экспортировать нефть, чем вкладывать средства в развитие глубокой переработки нефти.

Регулирование деятельности естественных монополий в России нельзя признать удовлетворительным. Многие положения ФЗ «О естественных монополиях» от 19 июля 1995 г. устарели, не соответствуют новым реалиям. Так, в основе закрепленного в законодательстве понятия «естественная монополия» лежит не экономический анализ, а исключительно соображения «целесообразности». Перечень отраслей в Законе «О естественных монополиях» никак не обоснован и часто изменяется, отрасли включаются или исключаются из списка естественно-монопольных произвольно, что говорит об отсутствии у государства ясного представления о направлении реформ соответствующих отраслей экономики.

В 2011 г. ФАС вынесла на рассмотрение правительства законопроект «Об обороте нефти и нефтепродуктов», который ограничивает деятельность нефтяных компаний по расширению сетей АЗС и предо-

ставлению услуг хранения нефтепродуктов. Предлагается новая формула расчета конкурентной цены на нефть, ФАС планирует запретить юрлицам заниматься одновременно оптовой и розничной торговлей нефтепродуктами. Закон до сих пор не принят так же, как и законопроект «О рыночном ценообразовании на нефть и нефтепродукты в Российской Федерации», подготовленный в 2012 г. Оба законопроекта ФАС предусматривают необходимость раскрытия информации и определяют ее стандарты.

Глобализация требует значительных изменений в государственном регулировании деятельности вертикально интегрированных нефтяных компаний. В XXI в. новые условия хозяйствования, связанные с тотальной информатизацией и стремительно протекающими процессами развития интеграции производства, приводят к осознанию необходимости активной транснационализации отечественных вертикально интегрированных нефтяных компаний, расширению их участия в зарубежных инвестиционных проектах. Необходимы более адекватные способы и формы государственного вмешательства, создание новых экономических механизмов, которые будут способствовать оперативной разработке и внедрению эффективных принципов ценообразования и налоговой политики.

Рост экономической и политической стабильности в государстве сопровождается применением рыночных методов регулирования экономики, развиваются механизмы саморегуляции, которые обеспечивают условия для эффективной работы нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках. С обострением социально-политической обстановки государство применяет все больше административных методов контроля и регулирования экономической сферы.

Положительный эффект от усиления роли государства выражается в обеспечении условий для эффективной работы вертикально интегрированных нефтяных компаний на внутреннем и внешнем рынках. Со временем жесткое регулирование сменяется механизмами саморегуляции, запуск рыночных механизмов приводит к прогрессу в экономике и обществе в целом. В случае тотального администрирования, без ясной стратегической цели и учета объективных законов экономики, госрегулирование ведет к стагнации отрасли и прекращению потока инвестиций..

Литература:

1. Росстат – Федеральная служба государственной статистики // <http://www.gks.ru>.
2. Шафраник Ю.К., Крюков В.А. Нефтегазовые ресурсы в круге проблем. О формировании комплексной системы недропользования при вовлечении в оборот ресурсов углеводородного сырья в условиях переходного периода. М., 1997.
3. Программа развития конкуренции в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ // <http://www.economy.gov.ru>.
4. Минэнерго довольно режимом «60/66» // РБК daily 4 сентября 2012 // <http://www.oilcapital.ru>.
5. Анализ ФАС рынка нефтепродуктов в России: количество независимых АЗС за последние три года снизилось с 70% до 50% // Компания Легион 06.11.2008 // <http://www.diztoplivo.com>.
6. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О естественных монополиях» // Консультант Плюс // <http://base.consultant.ru>.

THE ISSUES OF GOVERNMENT CONTROL OF OIL COMPANIES' ACTIVITY

The form of state structure has a direct influence on the methods of government control of vertically-integrated oil companies' activity. The tendency to increase the government's role in the management of oil and gas sector is noted. There is a search of an optimum ratio between monopoly and competition. The main Russian state policy problems in the field of government control of vertically-integrated oil companies' activity are considered. Total

control without a clear strategic aim and consideration of the objective economic laws may lead to stagnation of oil industry and termination of a stream of investments.

Vyacheslav I. Golomedov,
research student, department of global
energy policy and energy security, MGIMO
(University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

нефть, вертикально интегрированные нефтяные компании (вертикально интегрированных нефтяных компаний), глобализация экономики, государственное регулирование деятельности вертикально интегрированных нефтяных компаний, антимонопольное законодательство, НДСПИ, экспортные пошлины

Keywords:

oil, vertically integrated oil companies (VIOC), economic globalization, government control of vertically-integrated oil companies' activity (VIOC activity), antitrust law, severance tax, export tax

References:

1. Rosstat – Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki [Rosstat – Federal State Statistics Agency] // <http://www.gks.ru>.
2. Shafranik Iu.K., Kriukov V.A. Neftegazovye resursy v krughe problem [Oil and Gas resources in the circle of problems]. Moscow, 1997.
3. Programma razvitiia konkurentssii v Rossiiskoi Federatsii [Competition development program in the Russian Federation] // Ofitsial'nyi sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiia RF. [Ministry for economic development of Russia's official site] // <http://www.economy.gov.ru>.
4. Minenergo dovol'no rezhimom «60/66» [Ministry of Energy is satisfied with «60/66» regime] // RBK daily magazine. 4 september 2012 // <http://www.oilcapital.ru>.
5. Analiz FAS rynka nefteproduktov v Rossii: kolichestvo nezavisimykh AZS za poslednie tri goda snizilos' s 70% do 50% [Federal Antimonopoly Service's analysis of the Russian oil products market: the number of independent gas stations declined from 70% to 50% over the past 3 years] // Kompaniia Legion [Legion Company] 06.11.2008 // <http://www.diztoplivo.com>.
6. Federal'nyi zakon ot 17 avgusta 1995 g. № 147-FZ (red. ot 25.06.2012) «O estestvennykh monopoliakh» [Federal Law dated 17 August 1995 #147-FZ (version dated 25.06.2012) // Konsul'tant Plus [Consultant Plus] // <http://base.consultant.ru>.