

Развитие методов государственного стимулирования малых и средних нефтяных компаний

Ильинский А.А., д.э.н., профессор

Санкт-Петербургский политехнический университет, Санкт-Петербург, Россия

Афанасьев М.В., д.э.н., профессор

Санкт-Петербургский политехнический университет, Санкт-Петербург, Россия

Пахунов А.М., аспирант

Санкт-Петербургский политехнический университет, Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. Рассмотрены вопросы места, состояния и характеристики сектора малого и среднего бизнеса. Проведена оценка нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность малых и средних нефтедобывающих компаний. Проанализированы проблемное поле их развития в современных условиях. Обоснованы организационно-экономические мероприятия по стимулированию компаний и совершенствованию методов налогового регулирования.

Ключевые слова: институциональная структура, малый и средний бизнес, нормативно-правовое регулирование, системы налогообложения, методы налогового стимулирования.

Development of methods of state incentives for small and medium-sized oil companies

Ilnskiy A.A., Doctor of Economics, Professor

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg, Russia

Afanasev M.V., Doctor of Economics, Professor

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg, Russia

Pahunov A.M., PhD student

Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg, Russia

Annotation. The issues of location, state and characteristics of the small and medium-sized business sector are considered. The assessment of legal acts regulating the activities of small and medium-sized oil companies was carried out. The problem field of their development in modern conditions is analyzed. Organizational and economic measures to stimulate companies and improve tax regulation methods are justified.

Key words: institutional structure, small and medium-sized businesses, legal regulation, tax systems, methods of tax incentives.

Постановка проблемы.

В институциональной структуре нефтегазового бизнеса Российской Федерации в современных условиях значимую роль играют малые и средние нефтедобывающие компании (МСНК). Данные компании реализуют свои бизнес процессы как в сферах «Upstream», так и «Downstream». При этом данные компании выполняют широкий круг работ, связанных с логистическим обслуживанием вертикально-интегрированных компаний, проведением комплексных геологических исследований, а также являются хозяйствующими субъектами лицензионных соглашений по подготовке и разработке месторождений нефти и газа.

Формирование сегмента малого и среднего бизнеса в нефтегазовом комплексе Российской Федерации началось с середины 90-х годов на базе совместных предприятий с участием иностранного капитала. В нефтедобыче чаще всего, данные компании создавались на уже разрабатываемых нефтяных (газовых) месторождений (залежей). Объемы нефти к концу 90-х годов добываемой российскими нефтедобывающие компании малого и среднего бизнеса достигли 3 млн. тонн в год. В целом за последние пять лет годы этим сектором добыто более 180 млн. т. нефти.

Выполняя важные функции в нефтегазовом комплексе данные компании сами нуждаются в государственной поддержке и стимулирования развития [2]. Для малых и средних нефтедобывающих компаний в последние годы налоговая нагрузка складывалась следующим образом:

• Налоги всего	-100%
• Экспортная пошлина	- 44%
• Налог на добычу полезных ископаемых	- 40%
• Налог на добавленную стоимость	- 9%
• Налог на прибыль	- 3%
• Единый социальный сбор	- 1 %
• Налог на имущество	- 1%
• Прочие налоги	- 1%.

Цель статьи.

Исследовать современное состояние нефтедобывающих компаний малого и среднего бизнеса Российской Федерации, раскрыть общую концепцию и методы регулирования и стимулирования деятельности этого сегмента национальной экономики.

Изложение основного материала.

В настоящее время основными льготами стимулирования нефтедобывающих компаний являются льготы по НДС и по экспортной пошлине. Данные льготы преимущественно учитывают интересы крупных ВИНК, а компании малого и среднего бизнеса становятся бенефициарами от таких льгот только в случае совпадения их интересов с интересами крупных компаний.

Рассмотрим эффективность применяемых систем льгот более детально.

1. Льгота для стимулирования недропользователей к отработке выработанных месторождений. Данная льгота является весьма значимой и эффективной в системе применяемых льгот по Российской Федерации.

В текущем году для компаний малого и среднего бизнеса по основным регионам деятельности (кроме Иркутской области) размер льготы по НДС для компаний малого и среднего бизнеса была ниже, чем для ВИНК (рис. 1).

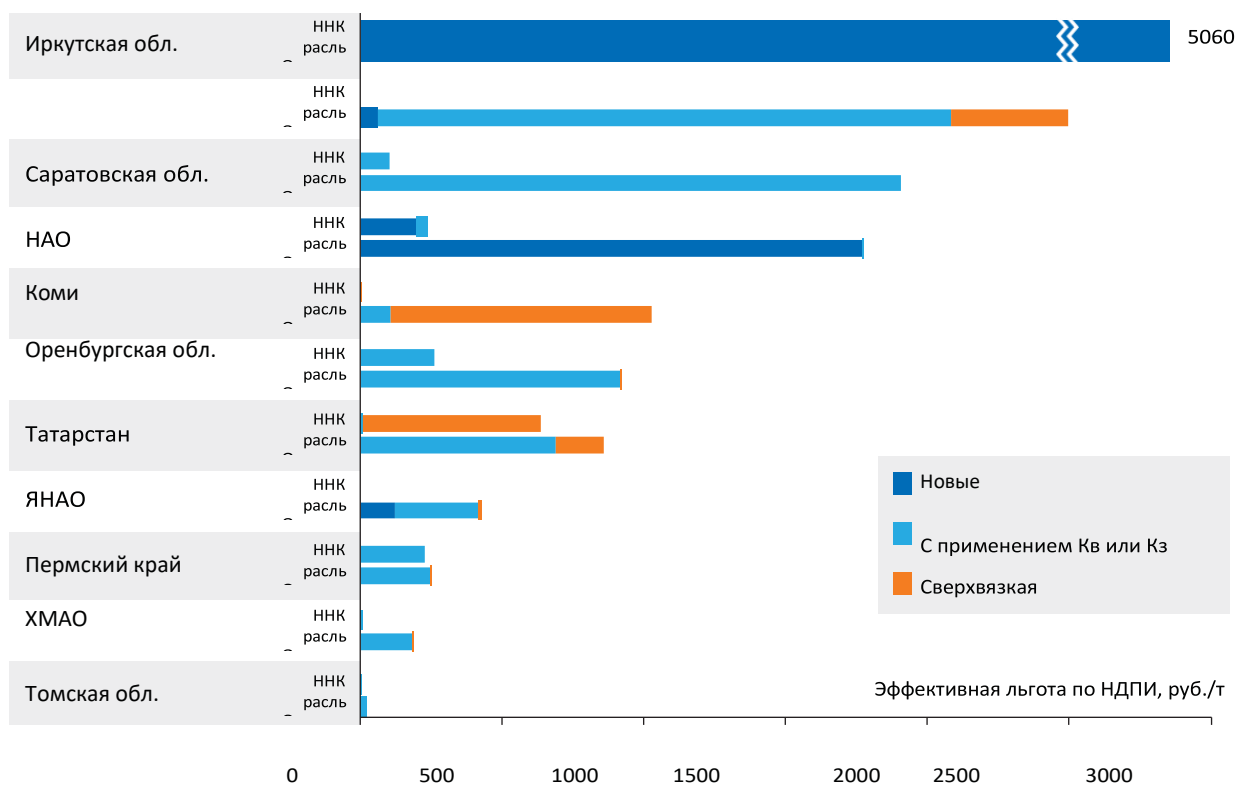


Рис. 1 – Сравнение эффективной льготы по НДС для МСНК и ВИНК

Источник: ФНС, данные компаний, Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО [1]

Результаты сравнительно анализа свидетельствуют о том, что вертикально интегрированные компании имеют более высокий уровень налоговых льгот, что в свою очередь определяется более высокой долей выработанных запасов (более 80%). Отработка этих запасов попадает под «льготу для выработанных запасов». При этом компании малого и среднего бизнеса могут пользоваться льготой для выработанных месторождений в гораздо меньших объемах. Анализ статистики свидетельствует о том, что действие этой льготы распространяется на 1,5-2,4% нефти добываемой малыми и средними компаниями.

Существенно большее значение для сектора малого и среднего бизнеса имеют региональные льготы по НДС, введенные для стимулирования освоения новых регионов России. Так в текущем году из всей добываемой нефти более 21% приходилось именно на эту льготу.

2. Льготы для добычи трудноизвлекаемых запасов. Данная льгота является второй по значимости, так льгота в текущей добыче тяжелой и сверхвязкой нефти составляет 5,8% от объема добычи.

Под данные льготы попадает 0,3% добычи и 0,1% запасов которыми располагают нефтедобывающие компании малого и среднего бизнеса. Вместе с тем результаты аналитики экспертного сообщества свидетельствуют о том, что несмотря на то, что наибольшая доля (16,3%) запасов МСНК попадает в категорию «льготируемых», эффект на добычу – незначителен (0,3%) [1].

Анализ регионального распределения льгот свидетельствует о том, что в основном эта льгота применяется к МСНК республики Татарстан. Около 20% извлекаемых запасов ABC1+C2 республики приходится на нефти с вязкостью более 200 мПа с. Что касается новых льгот для трудноизвлекаемых запасов, вступивших в действие с 1 сентября 2013 года, то для текущей добычи их значение для компаний малого и среднего бизнеса сравнительно невелико (около 0,3-0,5 % от добычи).

3. Льготы при разработке малых месторождений с запасами менее 5 млн т. Льгота при разработке малых месторождений пока сравнительно невелика. Под действие этой льготы попадает чуть более полутора процентов нефти добываемой НКМСБ. Вместе с тем, для попадающих под льготу отдельных месторождений она оказывает существенный положительный эффект.

Рассматриваемая льгота эффективна для месторождений традиционных регионов, в среднем увеличивая IRR проекта на 7-12%. Это обстоятельство с учетом того что оцениваемая доля в извлекаемых запасах малых месторождений превышает 10% в перспективе может значительно повыситься значение льготы (рис. 2.).

Расчет проведен для полномасштабной разработки месторождения (30 лет). Величина запасов месторождений по регионам взята в диапазоне от 1,1 до 2,2 млн т, на основании анализа средних показателей НК по соответствующим регионам.

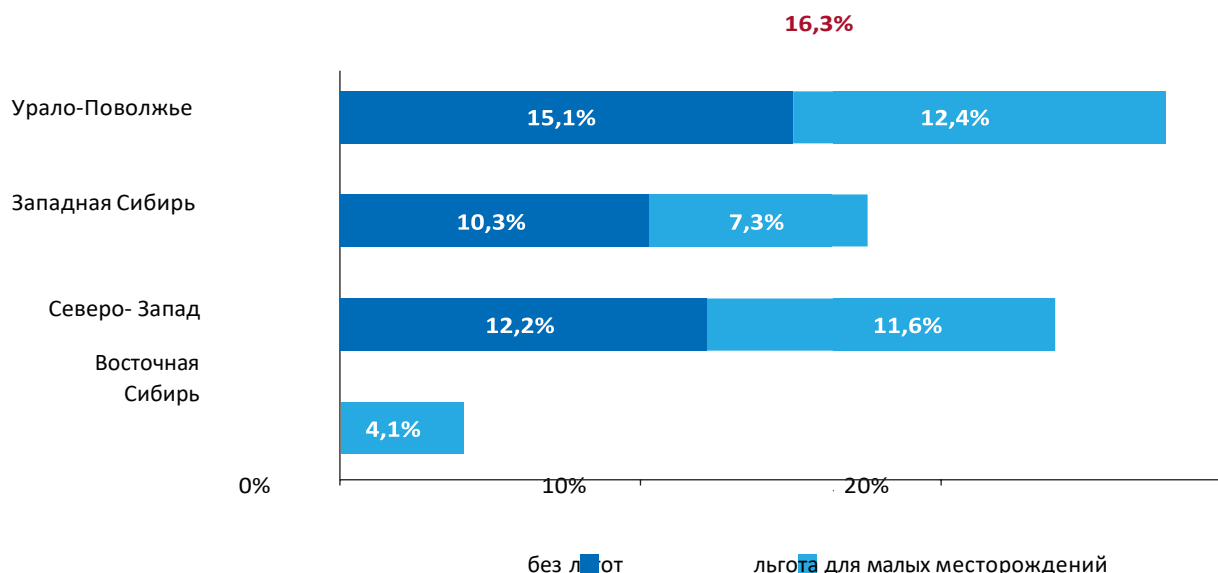


Рис. 2 – Эффективность системы льгот, применяемых по НДС для IRR проекта освоения месторождения (с запасами менее 5 млн т.)

Источник: Энергетический центр Московской школы управления СКОЛКОВО [1]

Сравнительная оценка причин, определяющих более низкий уровень доходности компаний малого и среднего бизнеса по сравнению с ВИНК позволяет сделать следующие основные выводы:

1. В структуре нефтедобычи по стране доля нефти добываемой МСНК из истощенных низко дебитных (дебиты менее 5 т. в сутки) месторождений а также мелких месторождений существенно выше аналогичного показателя ВИНК. Неблагоприятная структура запасов определяет существенно более высокие эксплуатационные затраты для данной группы организаций по сравнению с ВИНК (35 долл./1 т. и 19 долл./ 1 т. соответственно).

2. Малые и средние нефтедобывающим организации России имеют более высокую налоговую нагрузку в выручке от реализации продукции (40 % по сравнению с ВИНК – 36 %).

Данное обстоятельство связано с невозможностью использовать механизм трансфертного ценообразования. При этом следует отметить что даже при обеспечении возможностей экспорта всей своей продукции доходность МСНК будет существенно ниже чем в крупных интегрированных компаниях.

В Российской Федерации не все инструменты государственного стимулирования, обеспечивают равные экономические стимулы развития сырьевой базы и добычи углеводородов для МСНК и ВИНК. При этом ни руководство отрасли, ни специалисты не оспаривают тот факт, что сектор малого и среднего нефтедобывающего бизнеса является важной частью нефтяной отрасли и должен стабильно развиваться.

Свидетельствованием этого обстоятельства может являться зарубежный опыт применения систем стимулирования малых и средних компаний в других нефтедобывающих странах [5], [6], [7], [8]. В частности, результаты анализа свидетельствуют о том, что государство проводит более гибкую политику поддержки малых независимых нефтяных компаний. Инструментами такой политики является гибкая система налогов и льгот вплоть до полного освобождения от прямых «нефтяных» налогов. Как результат такого стимулирования - добыча нефти в балансе добычи за счет малых и средних компаний составляет 25-30 %.

С учетом приведенных обстоятельств предлагается следующая парадигма государственного стимулирования малого и среднего бизнеса в нефтедобыче - сохранение позиций сектора МСНК в текущих условиях хозяйственной деятельности с одной стороны и поэтапное внедрение механизмов и методов, стимулирующих его системное развитие в долгосрочной перспективе с другой. Реализация данной парадигмы потребует структурного изменения нефтяной отрасли и увеличения роли сектора МСНК в ней на основе разработки особых механизмов и параметров стимулирования для ННК с четким выделением сектора в соответствующих налоговых правовых актах.

С позиций администрирования и эффективности для системного развития сектора МСНК в России можно вы делить следующие направления государственного стимулирования МСНК:

- применение на практике нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию малыми и средними нефтедобывающими компаниями «механизмов отсрочки разового платежа за пользование недрами для МСНК».

- разработка нормативно-правовых актов, обеспечивающих снижение или отмену разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождения для малых и средних нефтедобывающими компаниями;
- предоставление малым и средним нефтедобывающим компаниям особых условий при реализации механизма вычетов из НДС затрат на геологоразведочные работы;
- предоставление малым и средним нефтедобывающим компаниям более мягкого налогового режима, основанного на налогообложении финансового результата (НФР).

Рассмотрим данные нормотворческие инициативы более подробно.

1. *Отсрочка разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождения* устанавливается разовый платеж в размере 10% от суммы НДС.

В соответствии с действующим в настоящее время законодательством (Законом «О недрах») при предоставлении участка недр в пользование для разведки и добычи по факту открытия месторождения, устанавливается разовый платеж за пользование недрами в размере 10% от суммы НДС в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающей организации.

Большинство МСНК зачастую работают на одном или нескольких лицензионных участках, по которым отсутствует добыча. Поэтому отсрочка разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождения для МСНК в некоторых случаях может быть достаточно эффективным способом экономического стимулирования. Эта мера тем более важна в связи с тем, что МСНК имеют более высокую стоимость заимствований, чем ВИНК и проблема привлечения инвестиций зачастую стоит для них весьма остро.

Экономическая логика отсрочки разового платежа для МСНК заключается в том, что реализация данного решения выгодна как малым компаниям, так и государству. Для государства ускорение разработки и вовлечение в оборот новых нефтяных ресурсов обеспечивает получение дополнительных поступлений в бюджет существенно превышающих потери недополученных доходов от разового

платежа. Для МСНК отмена платежа повышает инвестиционные возможности компании по подготовке запасов и разработке месторождений нефти [4].

Результаты анализа подтверждают тезис о том, что налоговые доходы от добычи (ЭП и НДС) значительно превышают доходы от разовых платежей, а дисконтированный бюджетный эффект от переноса платежей для государства в разы превышает сумму отсрочки (даже при отсрочке в 1 год). Для примера при начальном дебите скважины 30 м³/сут, эффект для государства оценивается в 65 млн рублей [7].

Законодательством РФ предоставлять отсрочку разового платежа не запрещено, но порядок предоставления такой отсрочки не установлен. Соответственно, нет ясности в отношении возможного периода рассрочки, при какой цене на нефть проводить расчет (например, на дату предоставления отсрочки или в момент уплаты после окончания срока отсрочки), учитывать ли изменение стоимости денег во времени и т.д.

Практическая реализация данного инструмента стимулирования потребует внесения изменений в Постановление Правительства РФ от 04.02.2009 №94, либо принимать новые подзаконные акты в рамках механизмов развития и поддержки геологоразведочной деятельности в РФ.

2. *Вычеты затрат на ГРП из НДС.* В настоящее время в Правительстве обсуждаются механизмы стимулирования геологоразведочных работ. При этом предметно рассматриваются следующие основные механизмы стимулирования геологоразведочных работ:

- вычеты затрат на геологоразведочные работы из НДС;
- снижение разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождения.

Следует отметить, что указанные инструменты дополняют друг друга и могут применяться одновременно. При этом механизм вычетов затрат на проведение геологоразведочных работ из НДС во многом аналогичен отчислениям на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ)

применявшимся ранее. В настоящее время подобный инструмент используется при добыче угля путем вычета из НДС расходов на промышленную безопасность.

Конкретная схема реализации данных инструментов стимулирования геологоразведочных работ зависит от оценки выпадающих доходов бюджета, прироста инвестиций, направляемых на развитие МСБ, эффективности механизма для отдельных видов работ, регионов, компаний, а также возможностей администрирования. При этом меры по вычету затрат на геологоразведочные работы из НДС наиболее эффективны для недропользователя в случае применения метода «консолидации», т.е. возврата затрат на ГРР из текущих платежей НДС по холдингу.

3. *Метод «огораживания»*, вычет затрат на ГРР из будущих платежей НДС при разработке открытого месторождения, может рассматриваться в двух вариантах [1]:

- «Простое огораживание» - вычет доли фактически понесенных затрат из будущих платежей НДС. В этом случае, очевидно, положительный эффект от вычетов в сравнении с методом «консолидации» будет существенно ниже из-за дисконтирования (временной стоимости денег);
- «Огораживание с аплифтом» – вычет доли фактически понесенных затрат из будущих платежей НДС, умноженных на коэффициент учета изменения стоимости денег во времени (например, по ставке рефинансирования РФ).

Предлагаемый подход позволит обеспечить инвестору эффект от механизма вычетов соответствующий методу «консолидации», при этом будут отсутствовать выпадающие доходы бюджета в ближайшие годы. В случае отсутствия у недропользователя текущей добычи нефти, применение механизма вычетов с «простым огораживанием» для него не работает. Заменой метода «консолидации» или «огораживания с аплифтом» может стать комбинация механизма вычетов с уменьшением разового платежа за пользования недрами.

Стратегическая возможность для развития сектора компаний малого и среднего бизнеса состоит в получении особых условий по стимулированию их деятельности [3]. Для малых и средних нефтедобывающих компаний малого

рассматриваемые механизмы стимулирования должны охватить традиционные регионы их концентрированной деятельности. К последним относятся традиционные регионы нефтедобычи – Западная Сибирь и Урало-Поволжье на которые в свою очередь приходится более 80% объемов разведочного бурения МСНК.

Новые подходы стимулирования геологоразведочных работ малых и средних нефтедобывающих организаций должны предусматривать как новые инструменты стимулирования, адаптированные к сектору МСНК, так и разработку научно обоснованных льготных параметров налогообложения в рамках, применяемых нормативно-правовой системы НГК. К наиболее перспективным механизмам стимулирования МСНК, можно отнести следующие:

- Механизм снижения (отмены) разового платежа за пользование недрами по факту открытия месторождений только для недропользователей сектора МСНК.
- Механизм вычета затрат на ГРП из НДСПИ предусматривающий более высокий коэффициент вычетов (определяется в процентах от фактически понесенных затрат) для недропользователей сектора МСНК по сравнению с аналогичным параметром для ВИНК.
- Переход на налогообложение финансового результата (НРФ) в широком диапазоне макропараметров, который позволит обеспечить окупаемость инвестиций в инвестиционноемкие проекты. (сектор МСНК может стать пилотным объектом по тестированию перехода на данную систему налогообложения).

Дискуссия, развернувшаяся в отрасли относительно целесообразности перехода на налогообложение финансового результата по сектору МСНК выявила как положительные, так и негативные последствия такого решения. Позитивными последствиями перехода на НФЛ для сектора малого и среднего бизнеса является возможности ускоренного развития инвестиционноемких проектов и как следствие расширение масштабов своей деятельности в современной системе недропользования [2].

К негативным последствиям следует отнести – сокращение доходов бюджета вследствие завышения затрат – это частично связано с тем, что в России в настоящее время отсутствует практика налогового администрирования финансового результата по лицензионным участкам. Соответственно, в среднесрочной перспективе для минимизации бюджетных рисков можно ожидать введения данной системы налогообложения только по отношению к отдельным пилотным проектам.

Целесообразность использования сектора МСНК в качестве одного из таких пилотных проектов тестирования нового налогового режима определяется следующими объективными обстоятельствами:

- *минимизация бюджетных рисков* – объем добычи сектора относительно небольшой, что ограничивает риски в отношении выпадающих доходов бюджета;
- *репрезентативность тестирования* – МСНК работают во всех нефтедобывающих регионах России, имеют месторождения на разных стадиях освоения, что позволяет выстроить на их базе систему мониторинга и сравнительного анализа затрат, качественно потренироваться налоговыми органами в администрировании этих затрат;
- *простота организационных схем тестирования* – у большинства сектора, МСНК отсутствует вертикальная интеграция, что существенно упрощает администрирование НФР в рамках «налогового огораживания» нефтедобывающего бизнеса.

Выводы и предложения.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что сектор малого и среднего бизнеса является важным элементом институциональной структуры нефтегазового комплекса России. Это во многом связано с тем, что, обладая сравнительно небольшими, но мобильными объемами производственных фондов и структурой управления он обладает гибкостью и подвижностью. Это в свою очередь позволяет компаниям быстро менять производственные программы развития, включая специализацию и сферы деятельности. Разрабатывая в большей части мелкие месторождения компании инициируют активное освоение новейших

достижений научно-технического прогресса в нефтедобывающей отрасли. Что в целом способствует развитию конкурентной среды, снижению степени монополизации рынка нефти и газа.

Опыт развитых нефтедобывающих стран свидетельствует о необходимости политической и законодательной поддержки малых и средних нефтедобывающих компаний со стороны государства. Изучение и внедрение подобных инструментов стимулирования развития малого и среднего бизнеса в сфере нефтедобычи и нефтесервиса должно стать неотъемлемой программы развития отрасли.

Общая парадигма стимулирования устойчивого развития малых и средних нефтедобывающих компаний должна предусматривать предоставление этому бизнесу, прежде всего, реальных имущественных льгот - налоговых, кредитных и других. В любом другом случае развитие малого предпринимательства в России будет иметь не системный характер, и зависеть от разного рода случайностей.

Обозначенные в исследовании механизмы государственного стимулирования развития сектора независимых нефтяных компаний, на наш взгляд, наиболее актуальны с позиций качества стимулирующего эффекта и возможностей их одобрения государством в ближайшей перспективе. Это требует постановки системно-ориентированных исследований для совершенствования общей концепции и параметров отдельных механизмов стимулирования.

Приоритетным является поддержка государством системного тренда увеличения доли продукции отрасли в пользу развития сектора ННК, как движущей силы в создании конкуренции, повышении инновационного потенциала и как следствие повышения устойчивости развития нефтедобывающей отрасли Российской Федерации в целом.

Библиографический список

1. Г. Выгон, Е. Савчик, А. Рубцов и др. Есть ли будущее у сектора российских независимых нефтяных компаний. // Энергетический центр Московской школы управления. Москва 2014. – С. 56. URL: <http://energy.skolkovo.ru>

2. Ильинский А.А. Нефтегазовый комплекс России проблемы и приоритеты развития: монография – СПб. ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2010, 2020 – 552 с.

3. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», Решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года. <http://government.ru/>

4. Налоговый кодекс США (Internal Revenue Code), §613A(d), 26 U.S. Code Title 26 – INTERNAL REVENUE CODE. URL: <http://www.low.cornell.tdu>.

5. Mark P. Keightley, Jeffrey M. Stupak. International Corporate Taxation: Basic Concepts and Policy Issues. December 2, 2014 Congressional Research Service 7-5700 www.crs.gov R41852IEA, Oli Market Report. Jan 2019

7. Teplitz-Sembitsky W. «Regulation, deregulation, or deregulation - what is needed in the LDCs power sector?» - OPEC Bulletin. – February 2011.

8. MINERAL COMMODITY SUMMARIES 2019. USGS. Science for a changing world. URL: <https://doi.org/10.3133/70202434>

Reference

1. G. Vygon, E. Savchik, A. Rubtsov, etc. Is there a future for the Russian independent oil companies. Energy Center of the Moscow School of Management. Moscow 2014. – S. 56.

2. Ilyinsky A.A. Russia's oil and gas complex problems and development priorities: monograph - St. Petersburg. POLYTECH PRESS, 2010, 2020 – 552 S.

3. National Project «Small and Medium Entrepreneurship and Support for Individual Entrepreneurial Initiative», Decision of the Presidency of the Council under the President of the Russian Federation on Strategic Development and National Projects on December 24, – 2018. <http://government.ru/>

4. U.S. Internal Revenue Code, 613A (d), 26 U.S. Code Title 26 – INTERNAL REVENUE CODE. URL: <http://www.low.cornell.tdu>.

5. Mark P. Keightley, Jeffrey M. Stupak. International Corporate Taxation: Basic Concepts and Policy Issues. December 2, 2014 Congressional Research Service 7-5700

www.crs.gov R41852IEA, Oli Market Report. Jan 2019

7. Teplitz-Sembitsky W. «Regulation, deregulation, or deregulation - what is needed in the LDCs power sector?» - OPEC Bulletin. February 2011.

8. COMMODITY MINERAL SUMMARIES 2019. Usgs. Science for a changing world. URL: <https://doi.org/10.3133/70202434>