

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ. ОСВОЕНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫХ ЗАПАСОВ ШЕЛЬФА

Самойлова (Базалева) Регина Владимировна
Заместитель директора Центра сырьевой экономики РАНХиГС по науке

В настоящее время в России формируется своя модель развития Арктики — проекта чрезвычайной сложности, реализовать который до сих пор не удавалось. Изучение Арктики началось задолго до советских времен, с плаваний и экспедиций русских мореходов и землепроходцев. В СССР освоение Севера и исследование Северного морского пути имело значение государственной важности. В России этому тоже уделяется достаточно много внимания, принята стратегия развития Арктической зоны. Тем не менее, на сегодняшний день Арктика мало изучена и практически не используется в промышленных масштабах. Условия, в которых живут коренные народы Севера, значительно ухудшились. Для того, чтобы освоить арктический регион, Россия должна стать привлекательна и конкурентоспособна в этом вопросе. Российская Арктика очень сильно различается в зависимости от географического положения, поэтому в стране должен быть выработан комплексный подход, учитывающий специфику различных территорий. Для России Арктика может стать драйвером социально-экономического развития, источником колоссальных средств для пополнения бюджета государства и северных регионов, требующих повышения качества жизни.

Обладая огромным ресурсным потенциалом, Арктика всегда привлекала пристальное внимание стран, заинтересованных в добыче нефти и газа. Здесь расположено около 40% от всех выявленных мировых запасов в нефтяном эквиваленте¹ и около 20% необнаруженных технически извлекаемых нефтегазовых ресурсов, из которых 84% находится на шельфе². Так как основная часть углеводородов Арктики залегает на шельфе, разработка месторождений проходит в тяжелых природно-климатических условиях и требует огромных инвестиций. Наибольшая часть нефтегазовых ресурсов шельфа Арктики приходится на долю России — 41% нефти и 70% газа (рисунок 1). Но как показывает практика, одних запасов не достаточно. Прямой выход к морям Арктики имеют пять стран — Россия, США, Канада, Норвегия и Дания (остров Гренландия), а добычу ведут только три из них, при чем Россия по объемам добычи стоит не на первом месте (рисунок 2).³

¹ Гаврилов В.П. Пояса нефтегазонакопления Арктики, перспективы их освоения // Геология нефти и газа, 2013, № 1. С. 12.

² USGS. Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. – Menlo Park: U.S. Geological Survey, 2008. – P.1.

³ Казначеев П.Ф. Сланцы vs Арктика. Освоение российского шельфа заканчивается, не начавшись // Slon.ru, 06.03.2015 — <https://slon.ru/posts/49085>

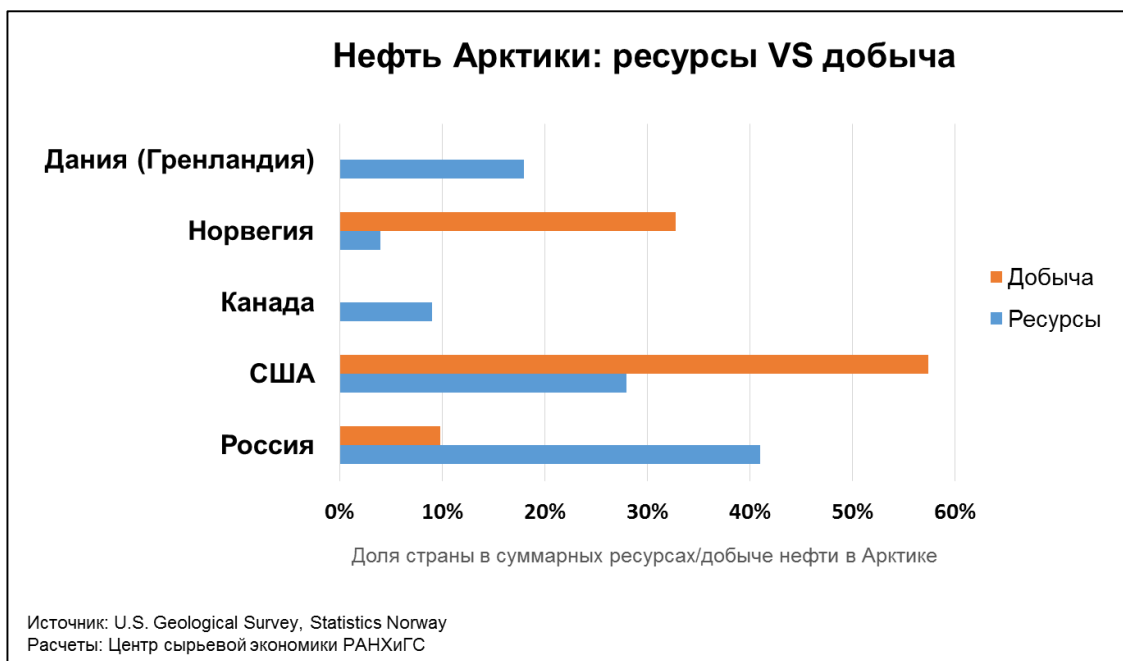


Рисунок 1. Распределение ресурсов и добычи нефти в Арктике по странам.

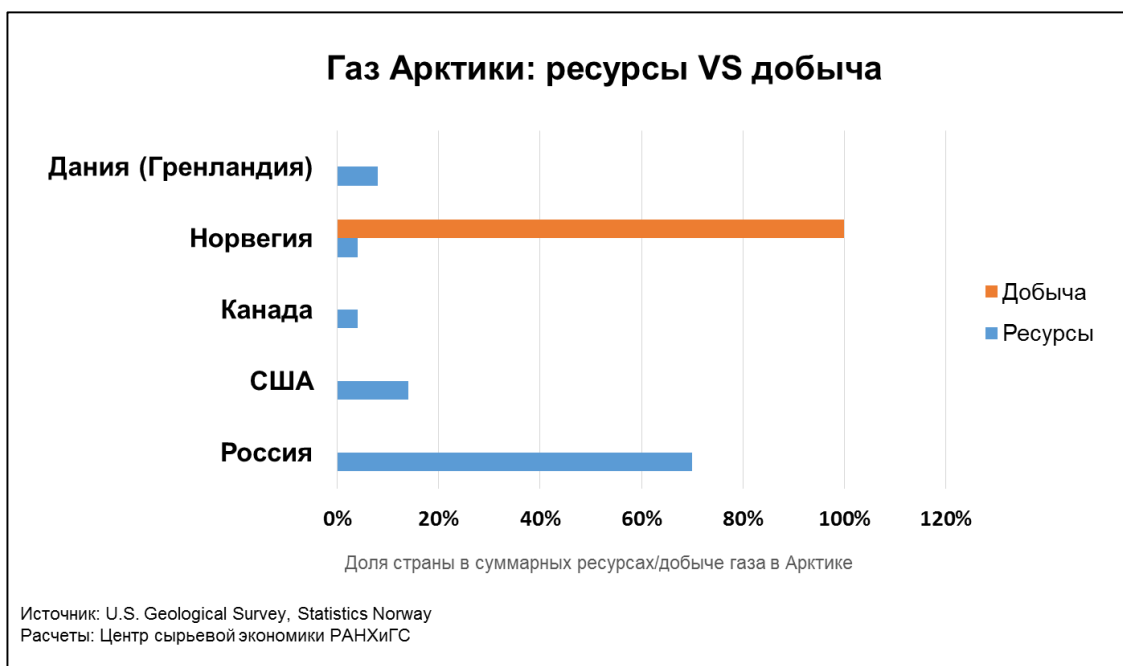


Рисунок 2. Распределение ресурсов и добычи газа в Арктике по странам.

Нефтегазовые проекты на арктическом шельфе изображены на рисунке 3. При снизившейся цене на нефть, а для России – еще и санкциях, будущее многих арктических проектов находится под вопросом (особенно это касается тех, которые еще не были запущены и не прошли стадию капитальных затрат).

Лидером по добыче нефти на шельфе Арктики является США, а по добыче газа — Норвегия. Это позволяет сделать вывод о том, что объемы добычи определяются не количеством ресурсов. По мнению автора, они определяются институциональной средой и системой регулирования в стране, а именно — системой доступа нефтегазовых компаний к недрам арктического шельфа и системой налогообложения добывающей деятельности.

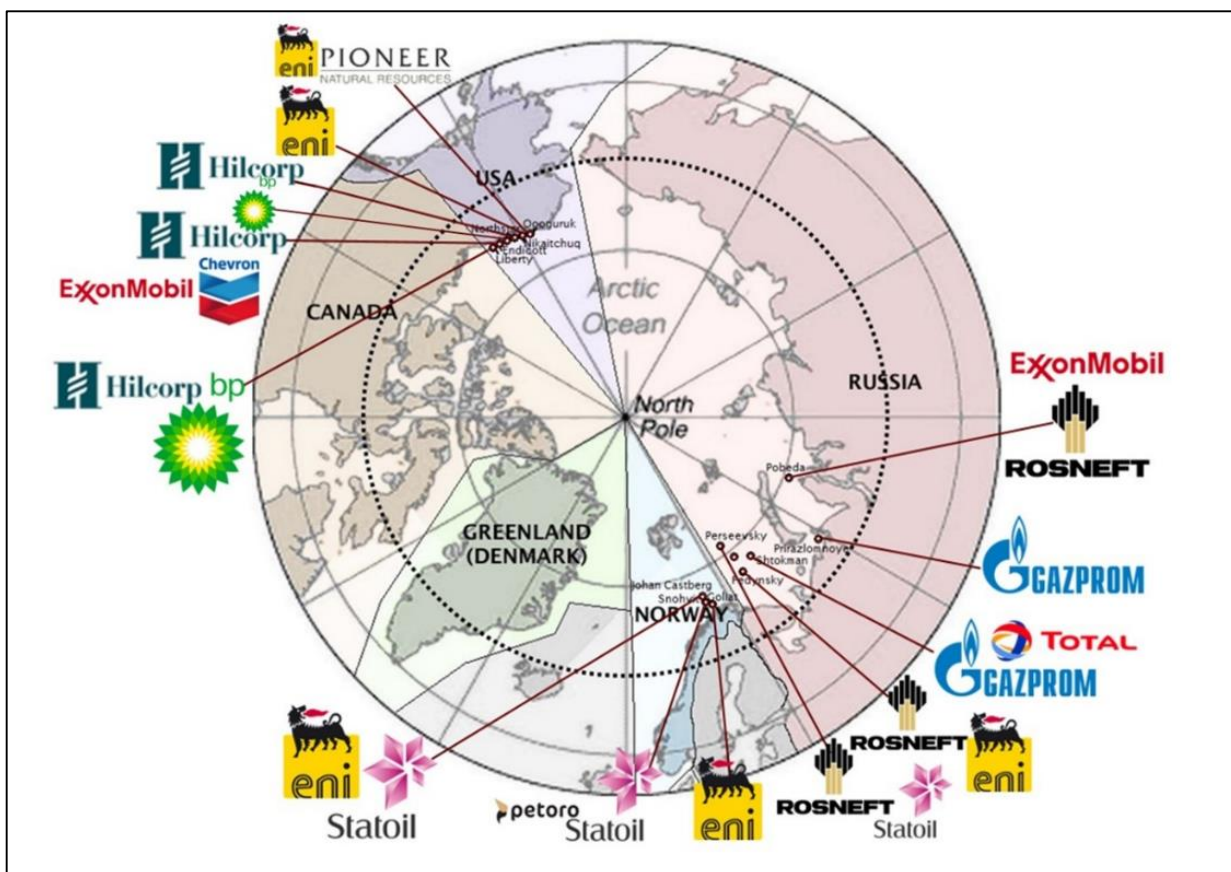


Рисунок 3. Нефтегазовые проекты на шельфе Арктики.⁴

Подход России в допуске нефтегазовых компаний к освоению запасов континентального шельфа Арктики заметно отличается от тех, которые применяются в других арктических странах (рисунок 4). Наиболее открытую систему доступа имеют США и Канада, где государство напрямую в добыче не участвует. В Норвегии же частные компании не редко осваивают арктический шельф вместе с государственной Statoil, однако, согласно закону, обязательная доля государства там отсутствует. В России минимальная обязательная доля государства в проекте составляет 50%. В России нет отдельной лицензии на геологическое изучение шельфа Арктики, как в США, Канаде и Норвегии (поисково-разведочную деятельность на арктическом шельфе России компании могут вести только в рамках совместной лицензии, предоставляемой одновременно для геологоразведки и добычи). Также Россия отличается механизмом выдачи лицензий — без аукциона (как в США) и конкурса (как в Канаде и Норвегии). Лицензии на освоение континентального шельфа Арктики в России выдаются при условии соблюдения двух главных требований:

- доля государства в уставном капитале составляет более пятидесяти процентов,
- компания имеет опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет.⁵

⁴ Kaznacheev P., Bazaleva R. A comparison of the roles of privately and state-owned oil companies in developing the Arctic shelf // Energy Exploration & Exploitation, 2016, №34. P. 101.

⁵ О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. 03.07.2016 г.), статья 9.

Параметр	Россия	Норвегия	Канада	США
Требования к компаниям	Участие государства на 50% и более + Опыт работы на шельфе России (5 лет)	Регистрация в стране + Технические компетенции + Финансовые возможности		
Обязательная доля государства	Есть (50%)	Нет		
Участие частных компаний	Доля в операторе, без права получения лицензии	Самостоятельно/Совместно с государством		
Механизм предоставления лицензий	Без конкурса и аукциона	Конкурс	Аукцион	
Отдельная лицензия или разрешение на поисково-разведочную деятельность	Нет	Есть		

Рисунок 4. Сравнение систем доступа нефтегазовых компаний к шельфу Арктики.

Налоговое регулирование добывающей деятельности на шельфе Арктики в России также сильно отличается (рисунок 5). Основным налоговым инструментом зарубежных стран является налог на финансовый результат — налог на прибыль или налог чистый доход. В России, по сравнению с Норвегией, Канадой и США, применяется наименьшая ставка налога на прибыль (20%), а наибольшую долю в налоговых выплатах компаний занимает налог на валовый доход — налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Налог на валовый доход есть в США и Канаде (роялти), но он занимает меньшую долю, в Норвегии он вообще был отменен. Также в России отсутствует ресурсно-рентный налог, который есть за рубежом: в Норвегии это специальный нефтяной налог (51% от прибыли), в Канаде — 30% от чистого дохода, в США — 35% от чистого дохода. В России существуют разовые платежи для получения лицензии, которые определяются Правительством. В США на аукционе недропользователи платят бонусы, которые иногда превышают величину роялти и, можно сказать, выполняют роль налога, изымающего ренту. Во всех странах кроме Канады существует плата за лицензионную площадь (в США, например, это плата за аренду «ренталс», в России — регулярные платежи, выплачиваемые за пользование недрами на лицензируемой территории).

Параметр	Россия	Норвегия	Канада	США
Налог на добычу/ Роялти	НДПИ 5-15% (от стоимости добытого сырья)	-	Роялти 1-5% (от валового дохода)	Роялти 12,5% (от валового дохода)
Налог на прибыль	20%	27%	26,5%	35%
Ресурсно-рентные налоги	-	51% (от прибыли)	Роялти 30% (от чистого дохода)	35% (от чистого дохода)
Бонусы	Есть (разовые платежи)	-	-	Есть
Плата за лицензионную площадь	Есть (регулярные платежи)	Есть	-	Есть

Рисунок 5. Сравнение систем налогообложения добычи на шельфе Арктики.⁶

Исходя из приведенного описания системы доступа компаний к освоению арктического шельфа, можно предположить, что наибольшую долю государственного участия в освоении шельфа Арктики имеет Россия. Проведенные автором расчеты по арктическим проектам это подтверждают (рисунок 6). Суммарная доля Газпрома и Роснефти в пяти основных проектах (Приразломное, Штокман, Победа, Федьинский, Центрально-Баренцевский участки) равна 80%. Такой результат обусловлен законодательством в отношении разработки континентального шельфа, предусматривающим минимальную долю государства в 50%.

Доля прямого государственного участия в освоении Арктики в США равна 0% вследствие отсутствия государственной нефтегазовой компании. Нефтегазовый сектор США на 100% состоит из частных компаний, поэтому все месторождения в море Бофорта разрабатываются частными компаниями.

На арктическом шельфе Норвегии суммарная доля госкомпаний Statoil и Petoro в трех рассматриваемых проектах (Snohvit, Goliat, Johan Castberg) равна 56% — то есть наблюдается некий паритет участия государственных и частных компаний. Компания Petoro создана для управления механизмом SDFI — State's Direct Financial Interest, который позволяет государству участвовать в проектах в качестве инвестора, разделяя с компаниями определенный процент всех затрат и получаемого дохода. Кроме того, SDFI позволяет компаниям разделить крайне высокие в условиях Арктики риски (Petoro имеет долю в проектах Snohvit и Johan Castberg).

⁶ Пименова Н.А., Базалева Р.В. Зарубежная и российская нормативная база освоения месторождений Арктики // Нефтепромысловое дело, 2015, №3. С. 53.

Страна	Проекты	Доля государства (государственной компании)
США	Oooguruk, Nikaitchuq, Northstar, Sag Delta North, Endicott, Liberty	0,0%
Норвегия	Snohvit, Goliat, Johan Castberg	56,2%
Россия	Prirazlomnoye, Shtokman, Pobeda, Fedynsky, Central Barents, Perseevsky blocks	80,0%

Рисунок 6. Доля государственных компаний в проектах на шельфе Арктики в США, Норвегии и России.⁷

Хотя в Норвегии доля государственных компаний значительно выше, чем в США, Statoil и Petoro по своей управленческой структуре находятся гораздо ближе к частным компаниям. И несмотря на то, что Statoil в значительной мере контролируется государством, она имеет многие черты ВИНК.

Либеральный подход США (отсутствие собственной государственной компании и допуск всех частных компаний, включая иностранные) дает наглядный результат в освоении Арктики — США имеет наибольшее количество добывающих проектов среди стран Арктического бассейна (среди них — Oooguruk, Nikaitchuq, Northstar, Endicott и Sag Delta North). Это позволяет предположить, что деятельность частных компаний оказывается более эффективной. Такой же результат иллюстрирует и опыт освоения сланцевых месторождений в США: «сланцевая революция» доказала на практике успешность независимых инновационных компаний, включая мелкий и средний бизнес, который в России вообще не развит.

Кроме того, исследование экономических показателей нефтяных компаний мира показало, что частные нефтегазовые компании имеют более высокие показатели экономической эффективности и, в частности, показатели доходности (рисунок 7, 8).⁸ В 2014 году чистый доход на баррель у 6 крупнейших частных нефтяных компаний был на 86,6% выше, чем у 6 крупнейших государственных нефтяных компаний, в 2013 г. — на 56% выше. Показатель EBITDA также был выше у частных компаний: в 2014 году — на 48,1%, в 2013 году — на 34,8%. Это свидетельствует о том, что частное управление в общем имеет преимущество в нефтедобыче, включая более сильную устойчивость к низким ценам (разница в среднем уровне экономических показателей частных и государственных компаний стала больше в 2014 году, после того, как цена на нефть снизилась почти в два раза).

⁷ Kaznacheev P., Bazaleva R. A comparison of the roles of privately and state-owned oil companies in developing the Arctic shelf // Energy Exploration & Exploitation, 2016, №34. P. 108.

⁸ Kaznacheev P., Bazaleva R. A comparison of the roles of privately and state-owned oil companies in developing the Arctic shelf // Energy Exploration & Exploitation, 2016, №34. P. 109, 110.

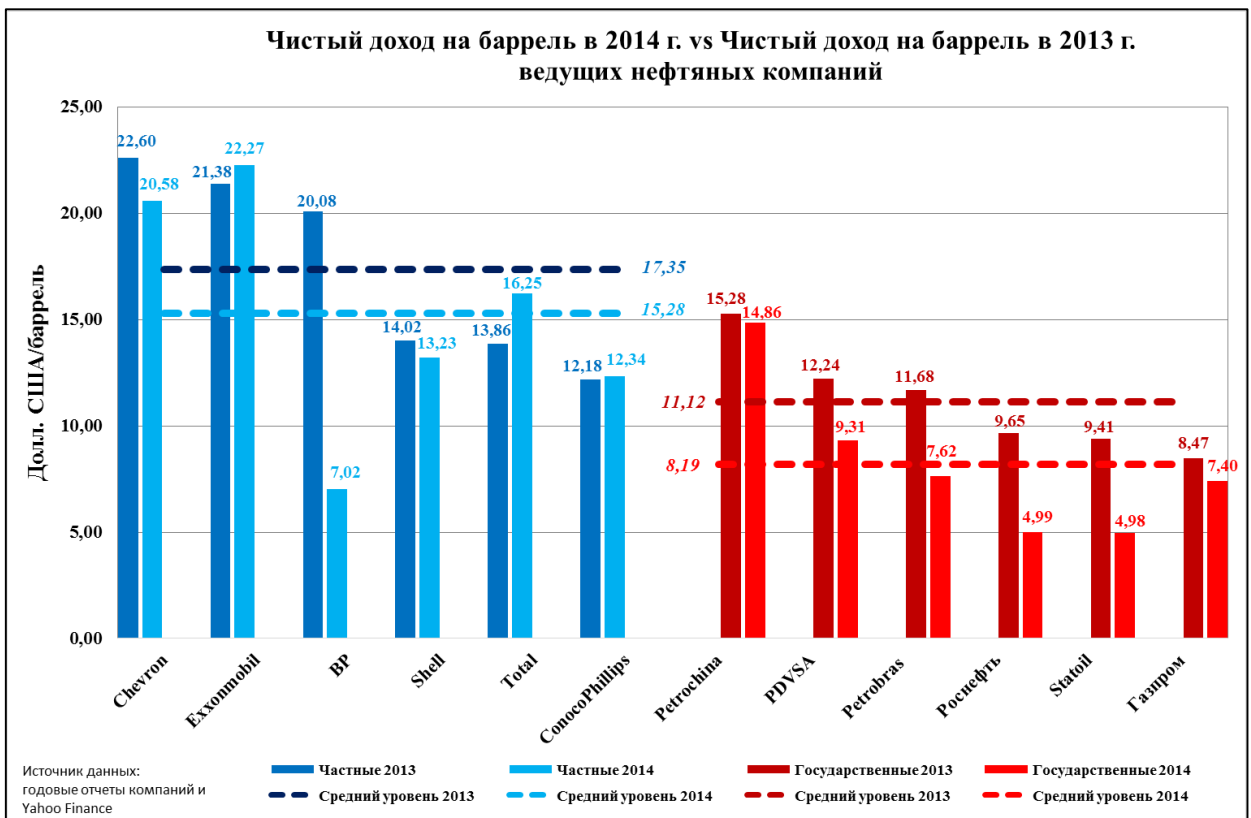


Рисунок 7. Чистый доход на баррель в 2014 и 2013 годах ведущих нефтяных компаний.

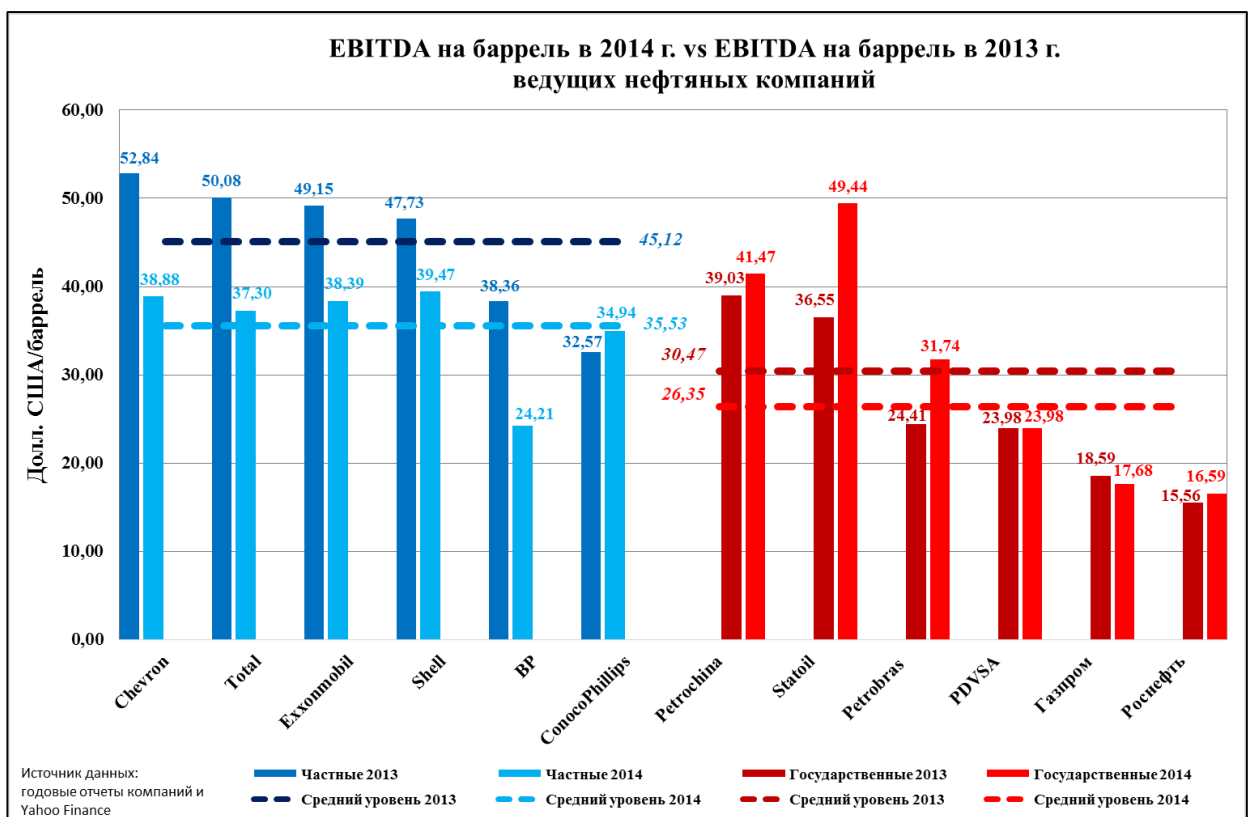


Рисунок 8. ЕВИТДА на баррель в 2014 и 2013 годах ведущих нефтяных компаний.

Итак, на основе мирового можно сделать следующий вывод: главными двигателями технологического прогресса в нефтегазовой отрасли являются частные компании — как крупные вертикально-интегрированные нефтяные компании, так и независимые средние и малые компании. Это касается и освоения Арктики. Важным фактором инновационного развития является то, в какой институциональной среде работают компании. В России, например, из-за высокой доли участия государства, менее благоприятного инвестиционного климата и более слабых экономических и политических институтов, стимулы для частных компаний оказываются намного ниже, чем в США или Норвегии. Нефтегазовый сектор Норвегии, например, несмотря на активное участие государства, отличается высокой конкурентноспособностью и технологичностью.

Анализ подходов зарубежных стран позволяет выделить следующие аспекты скорейшего освоения Арктики в России:

- развитие научных исследований и разработок;
- выдача лицензий частным компаниям;
- активное привлечение иностранных партнеров;
- изменение системы налогообложения при либерализации доступа;
- жесткий контроль со стороны государства.⁹

Для освоения Арктики России необходимо заняться развитием собственной научно-технической базы, так как именно она может стать источником технологий для добычи в суровых арктических условиях. Большую роль в этом направлении играет позиция государства, которое должно ставить задачи для отраслевой науки, финансировать исследования и создавать стимулы для инновационного развития компаний. В этот процесс могло бы быть вовлечено местное население Арктической зоны, которое сейчас не востребовано на рынке труда и зачастую не имеет работы. Повышение качества образования на Севере, создание специализированного обучения и предоставление рабочих мест повысило бы уровень жизни северных регионов, поспособствовав научному развитию страны.

К технологическому развитию российских недропользователей мог бы привести допуск частных компаний к разработке континентального шельфа Арктики. Выдача лицензий частным компаниям значительно увеличит число участников, создаст запрос на проявление конкурентных преимуществ и ускорит темпы освоения арктического шельфа России в целом. Привлечь интерес менее крупных компаний могли бы отдельные лицензии на геологоразведку, которые в случае открытия рентабельных запасов давали бы право вести там добычу. Это бы повысило приток частных инвестиций в поисково-разведочную деятельность и привело к большей изученности арктических территорий.

Еще один источник инвестиций и мировых передовых технологий — сотрудничество с зарубежными компаниями. Безусловно, такое партнерство должно быть выгодно для обеих сторон. Россия должна сформировать привлекательные и, что не мало важно, стабильные условия работы компаний. Их деятельность должна благоприятно влиять на отечественную экономику и находиться под контролем государства. Примером того, как это можно сделать, является подход Норвегии. Россия могла бы допустить к континентальному шельфу Арктики зарубежных участников при условии обязательного инвестирования в российские научные исследования, обучения российских специалистов и покупки оборудования российского производства. Открытие доступа к арктическому шельфу должно приносить значительную выгоду государству, пополняя бюджет страны и арктических регионов.

⁹ Пименова Н.А., Базалева Р.В. Зарубежная и российская нормативная база освоения месторождений Арктики // Нефтепромышленное дело, 2015, №4. С. 63.

Оценка экономической эффективности условного месторождения на шельфе Арктики показала, что определяющую роль в рентабельности арктических проектов играют предоставляемые государством налоговые льготы — по НДС и экспортной пошлине.¹⁰ Без них все проекты на шельфе Арктики были бы убыточны. Но государство идет на такие меры, так как налоги сейчас — не единственный источник дохода при добыче на арктическом шельфе (государство является еще и акционером допущенных к континентальному шельфу компаний — Газпрома и Роснефти). Вероятно, если доступ к шельфу будет либерализован, система налогообложения изменится вновь. От деятельности частных компаний государство будет получать доход только в виде налоговых выплат, поэтому существующие ныне льготы сильно сократят потенциальный доход государства. В этом случае представляется целесообразным увеличить роль налога на прибыль, который позволит недропользователям учесть все затраты в налогооблагаемой базе, а государству не даст потерять доход. Опыт Норвегии доказал эффективность налогообложения финансового результата — проекты остаются выгодны компаниям и приносят колоссальный доход в бюджет страны. Для этого ставка налога на прибыль в России должна постепенно повышаться, замещая НДС. Кроме того, часть средств от налогообложения арктических проектов должна направляться в бюджеты регионов Арктики для развития их экономики и социальной сферы.

Жесткий контроль со стороны государства требует повышения качества институтов, которые позволили бы следить за выполнением всех требований, предъявляемых к недропользователям, а также за контролем расчета и налогообложения прибыли компаний (в случае перехода от налога на валовый доход к налогу на финансовый результат). Контроль за работой частных компаний на шельфе Арктики мог бы быть обеспечен с помощью заключения договоров, подобных соглашениям о разделе продукции (СРП), когда государству будет принадлежать определенная доля добытых углеводородов, но эта доля будет ниже, чем сейчас. Россия также могла бы разработать свой механизм прямого участия государства, подобно SDFI в Норвегии. Государство могло бы выступать инвестором арктических проектов, оплачивая часть расходов и получая соответствующую часть дохода от продажи нефти и газа. Такой подход позволит государству получить дополнительный доход, а компаниям — уменьшить принимаемые на себя риски при реализации арктических проектов.

Таким образом, к настоящему времени в Арктике остается очень много перспективных для освоения углеводородов, и в промышленную эксплуатацию введено очень мало проектов (на континентальном шельфе Арктики в России — только одно месторождение, Приразломное). В условиях снизившейся цены на нефть гораздо сложнее окупить высокие затраты и высокие риски освоения. Будущее арктических проектов напрямую зависит от успешности сокращения издержек компаниями и готовности государства вносить изменения в регулирование для создания условий рентабельной разработки арктического шельфа.¹¹ Модель развития Арктики должна строиться на достижении национального благосостояния, включая северные территории. Сейчас арктические регионы России получают крайне мало финансовой помощи, а условия их жизни ухудшаются с каждым годом. Поэтому освоение Арктики должно идти во благо коренным жителям, которые могут оказать большую поддержку в развитии Севера.

¹⁰ Пименова Н.А., Базалева Р.В. Сравнительный анализ налоговых режимов освоения арктического шельфа зарубежных стран и РФ // Нефтепромысловое дело, 2015, №3. С. 55.

¹¹ Базалева Р.В., Казначеев П.Ф. Освоение арктического шельфа. Регулирование и налогообложение нефтяных компаний в США, России и Норвегии // Экономическая политика, 2015, Т. 10, № 2. С. 130.

Список литературы

1. Базалева Р.В., Казначеев П.Ф. Освоение арктического шельфа. Регулирование и налогообложение нефтяных компаний в США, России и Норвегии // Экономическая политика, 2015, Т. 10, № 2. С. 110—132.
2. Гаврилов В.П. Пояса нефтегазонакопления Арктики, перспективы их освоения // Геология нефти и газа, 2013, № 1. С. 12-22.
1. Казначеев П.Ф. Сланцы vs Арктика. Освоение российского шельфа заканчивается, не начавшись // Slon.ru, 06.03.2015 — <https://slon.ru/posts/49085>
2. О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. 03.07.2016 г.), статья 9.
3. Пименова Н.А., Базалева Р.В. Сравнительный анализ налоговых режимов освоения арктического шельфа зарубежных стран и РФ // Нефтепромысловое дело, 2015, №3. С. 53-60.
4. Пименова Н.А., Базалева Р.В. Зарубежная и российская нормативная база освоения месторождений Арктики // Нефтепромысловое дело, 2015, №4. С. 60-64.
3. USGS. Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. – Menlo Park: U.S. Geological Survey, 2008. – 4 p.
5. Kaznacheev P., Bazaleva R. A comparison of the roles of privately and state-owned oil companies in developing the Arctic shelf // Energy Exploration & Exploitation, 2016, №34. P. 99-112.