

На правах рукописи

ТОКАРЕВ АНАТОЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ

ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ  
НА РЕАЛИЗАЦИЮ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЫГОД  
ОСВОЕНИЯ НЕДР  
(НА ПРИМЕРЕ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ)

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (специализация: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами – промышленность)

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Новосибирск – 2007

Работа выполнена в Институте экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН

Научный консультант	доктор экономических наук, профессор Крюков Валерий Анатольевич
Официальные оппоненты:	доктор экономических наук, профессор Литвинцева Галина Павловна доктор экономических наук, профессор Робинсон Борис Владимирович доктор экономических наук Суслов Никита Иванович
Ведущая организация	Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина

Защита диссертации состоится 12 октября 2007 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 003.001.01 при Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
д.э.н., профессор

В.В. Титов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Нефтегазовый сектор (НГС) играет ключевую роль в экономике России. В 2005 г. он обеспечил около 60% доходов от экспорта, более 45% доходов федерального бюджета. Данный сектор является одной из основ экономического развития страны и ее нефтегазодобывающих регионов вследствие создания значительных косвенных и мультипликативных эффектов от капитальных и эксплуатационных затрат.

Опыт ведущих индустриально-развитых стран, являющихся крупными недрользователями (Великобритании, Канады, Норвегии, США), свидетельствует о том, что освоение ресурсов недр регулируется разветвленной системой норм, правил и процедур. В этом случае государство обеспечивает не только защиту своих прав как собственника недр, но и формирует условия и предпосылки рационального освоения нефтегазовых ресурсов с точки зрения интересов общества. Существующая в России в настоящее время система государственного регулирования нефтегазового сектора отличается фрагментарным характером, не содержит механизмов эффективного мониторинга деятельности недропользователей. Для нее характерны слабость процедур контроля, неадекватность санкций за нарушение норм и правил.

Современные тенденции, связанные с концентрацией регулирующих функций на федеральном уровне, не представляются рациональными. Игнорирование места нефтегазодобывающих регионов в процессах регулирования добычи углеводородного сырья и неадекватный учет их интересов могут вести к искажению ориентиров и стимулов для недропользователей: в этом случае реализуемые нефтегазовыми компаниями подходы к освоению недр не будут отвечать интересам общества.

Проблемы формирования, изъятия и использования доходов рентного характера в российской экономике находятся в настоящее время в центре политических и экономических дискуссий. Важной особенностью формирования институциональных условий в рамках трансформируемой экономики является то, что совершенствование системы налогообложения в НГС направлено в первую очередь на сокращение возможностей оппортунистического поведения недропользователей. Реакция государства в российской практике происходит со значительным запозданием, что создает проблемы реализации прав государства как собственника недр. При этом вплоть до настоящего времени не решены такие принципиально важные вопросы, как формирование гибких механизмов изъятия доходов рентного характера, регулирование налогооблагаемой базы. Нерешенность данных проблем ведет к сокращению

потенциальных социально-экономических выгод освоения нефтегазовых ресурсов для общества.

Таким образом, актуальность данного исследования определяется:

- высокой ролью нефтегазового сектора в экономике России, его большим влиянием на социально-экономическое развитие страны и добывающих регионов;
- необходимостью учета интересов регионов и их возможностей в регулировании недропользования;
- неадекватностью институциональных условий в нефтегазовом секторе России задачам повышения социально-экономических выгод освоения недр для общества;
- необходимостью анализа и оценки различных направлений институциональных изменений в нефтегазовом секторе России.

**Цель** исследования состоит в разработке методологического подхода к изучению процессов формирования и совершенствования институциональных условий в нефтегазовом секторе, направленных на повышение социально-экономических выгод освоения недр.

Для достижения поставленной цели при проведении исследования решались следующие основные **задачи**:

1) выявление особенностей формирования институциональных условий в нефтегазовом секторе;

2) выявление специфики поведения нефтегазовых компаний при различных институциональных условиях в сферах пользования недрами и налогообложения;

3) обоснование критерия рациональности институциональных изменений в нефтегазовом секторе;

4) выявление особенностей формирования социально-экономических выгод на различных этапах и стадиях освоения нефтегазовых месторождений и провинций;

5) анализ и обоснование динамики изменений в системе специального налогообложения нефтегазового сектора России;

6) анализ и обоснование норм и правил налогового регулирования нефтегазового сектора на региональном уровне во взаимосвязи с динамикой освоения нефтегазовых провинций;

7) обоснование динамики институциональных преобразований, направленных на более полный учет интересов коренных малочисленных народов при освоении недр на территориях традиционного природопользования;

8) разработка методического подхода к оценке институциональных преобразований в нефтегазовом секторе;

9) выработка рекомендаций по институциональным изменениям в нефтегазовом секторе, направленным на повышение социально-экономических выгод освоения недр.

**Объект** исследования – процессы вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья, процессы освоения и разработки нефтегазовых месторождений и провинций. **Предметом** исследования диссертационной работы являются институциональные условия функционирования и развития нефтегазового сектора.

**Теоретической и методологической основой** работы являются институционально-эволюционная теория, научные разработки отечественных и зарубежных ученых по проблемам государственного регулирования сферы недропользования, функционирования и развития нефтегазового сектора. При выполнении работы применен системный подход, использованы общеметодологические принципы научного исследования, количественные методы инвестиционного (проектного) анализа, имитационное моделирование.

Работа опирается на исследования российских и зарубежных ученых:

- по экономической политике в современных условиях – работы Абалкина Л.И., Аганбегяна А.Г., Глазьева С.Ю., Гранберга А.Г., Корнаи Я., Кулешова В.В., Львова Д.С., Сулова В.И., Яковца Ю.В.;
- по проблемам институционально-эволюционной теории – работы Капелюшников Р.И., Клейнера Г.Б., Крюкова В.А., Литвинцевой Г.П., Макарова В.Л., Нестеренко А.Н., Нуреева Р.М., Полтеровича В.М., Тамбовцева В.Л., Шаститко А.Е.; труды зарубежных авторов – Коуза Р., Нельсона Р., Норта Д., Уильямсона О., Уинтера С., Ходжсона Дж., Эггертссона Т.;
- по проблемам недропользования, по вопросам функционирования и развития нефтегазового сектора экономики – работы Арбатова А.А., Белонина М.Д., Волконского В.А., Вольнской Н.А., Герта А.А., Ежова С.С., Карасева В.И., Кипельмана С.А., Конопляника А.А., Конторовича А.Э., Коржубаева А.Г., Краснова О.С., Крюкова В.А., Кузовкина А.И., Миловидова К.Н., Мкртчяна Г.М., Мудрецова А.Ф., Назарова В.И., Орлова В.П., Перчика А.И., Разовского Ю.В., Робинсона Б.В., Соколова В.М., Субботина М.А., Халимова Э.М., Шагиева Р.Р., Шафраника Ю.К., Шмата В.В.; труды зарубежных авторов – Garnaut R., Johnston D., Kemp A., Moe A., Noreng O., Otto J., Ross A., Young O.;

- по вопросам социально-экономического развития сырьевых (в том числе нефтегазовых) регионов – работы Бандмана М.К., Дмитриевой Т.Е., Орлова Б.П., Пилясова А.Н., Пляскиной Н.И., Севастьяновой А.Е., Селиверстова В.Е., Старовойтова С.Н., Харитоновой В.Н.

**Информационной базой** исследования являются данные, характеризующие: основные технико-экономические показатели развития НГС; динамику освоения отдельных нефтегазовых месторождений и провинций; структуру системы налогообложения (с акцентом на механизмы специального налогообложения добычи углеводородного сырья). Источниками информации при проведении исследования стали:

- действующая нормативно-правовая база Российской Федерации (на федеральном и региональном уровнях), а также проекты законов;
- материалы государственной и отраслевой статистической отчетности, отчеты нефтегазовых компаний;
- опубликованные результаты отечественных и зарубежных исследований.

Основные **положения диссертационной работы**, выносимые на защиту, состоят в следующем.

1. Институциональные условия оказывают важнейшее влияние на поведение компаний-недропользователей, на динамику освоения отдельных месторождений углеводородного сырья и нефтегазовых провинций в целом. В рамках трансформируемой экономики в России сложились мягкие институциональные условия.

2. При мягких институциональных условиях компании нефтегазового сектора реализуют возможности оппортунистического поведения в сферах пользования недрами и налоговой политики, которые ведут к перераспределению от государства к недропользователям или потере части выгод, связанных с освоением недр. Повышение жесткости институциональных условий является предпосылкой роста социально-экономических выгод освоения недр для общества.

3. В качестве критерия рациональности институциональных изменений в нефтегазовом секторе предлагается рассматривать уровень социально-экономических выгод освоения недр. При его оценке необходимо учитывать: изъятые государством рентные и обычные налоги; социальные выгоды и издержки; потери части извлекаемых запасов; специфические транзакционные издержки государства, связанные в том числе с затратами по поддержанию систем мониторинга и контроля выполнения норм и правил недропользования.

4. Особенности освоения нефтегазовых месторождений и провинций определяют необходимость реализации гибких подходов к изъятию

рентных доходов, что позволяет при условии формирования адекватной системы государственного регулирования повысить социально-экономические выгоды разработки недр. В современных условиях в России при добыче углеводородного сырья целесообразна дифференциация ставок специальных налогов в зависимости от производственных параметров.

5. При разработке ресурсов недр необходим учет интересов нефтегазодобывающих регионов, их активное участие в регулировании процессов освоения недр. Реализация механизмов налогового стимулирования на региональном уровне позволяет адекватно учитывать особенности освоения нефтегазовых месторождений и провинций, специфику социально-экономического развития регионов.

6. Динамика перехода к более полному учету интересов коренных малочисленных народов при реализации нефтегазовых проектов на территориях традиционного природопользования должна представлять процесс институциональных изменений, направленный от реализации узких экономических соглашений с нефтегазовыми компаниями к участию представителей коренных народов в процессах освоения недр. Учет интересов коренных народов, их участие в разработке нефтегазовых ресурсов способствуют повышению социально-экономических выгод для всего общества.

7. Основные направления институциональных преобразований с точки зрения повышения социально-экономических выгод освоения недр связаны с переходом к более жестким институциональным условиям и гибкому налогообложению. При эффективном мониторинге и контроле со стороны государства процессов освоения месторождений углеводородного сырья, гибкие схемы налогообложения, основанные на экономическом подходе, становятся наиболее предпочтительными.

**Новизна полученных результатов** исследования состоит в том, что:

- показаны особенности учета институциональных аспектов при анализе проблем недропользования (на примере нефтегазового сектора);
- выявлены основные факторы и условия, влияющие на уровень социально-экономических выгод освоения нефтегазовых ресурсов;
- показаны особенности влияния жесткости институциональных условий на формирование социально-экономических выгод освоения недр на различных этапах и стадиях освоения нефтегазовых месторождений и провинций;

- предложена динамика институциональных изменений в сфере налогообложения добычи углеводородного сырья, учитывающая уровень развития системы государственного регулирования;
- обоснована необходимость повышения роли нефтегазодобывающих регионов в налоговом регулировании добычи углеводородного сырья;
- предложены и оценены институциональные изменения, направленные на более полный учет интересов коренных малочисленных народов при разработке недр на территориях традиционного природопользования;
- предложен и реализован методический подход к анализу и оценке институциональных преобразований в нефтегазовом секторе, учитывающий жесткость институциональных условий в сферах пользования недрами и налогообложения;
- показана необходимость учета комплементарности норм и правил в сферах налогообложения и пользования недрами при проведении институциональных преобразований в нефтегазовом секторе.

**Практическая значимость** результатов исследования заключается в том, что они могут быть использованы при обосновании направлений, этапов и темпов институциональных преобразований в нефтегазовом секторе, при совершенствовании системы государственного регулирования на федеральном и региональном уровнях. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке учебных курсов по вопросам недропользования, функционирования и развития нефтегазового сектора.

**Апробация результатов.** Основные результаты исследования были использованы при:

- разработке рекомендаций по освоению новых нефтяных месторождений на юге Тюменской области (1996–1998 гг.);
- разработке концепции развития Пур-Тазовской нефтегазовой провинции (1998 г.);
- подготовке рекомендаций по направлениям транспортировки углеводородного сырья с севера Западной Сибири (1997–1999 гг.);
- подготовке рекомендаций по направлениям налоговой реформы в нефтяном секторе России (1997–1999 гг.);
- разработке программы и концепции развития нефтяной и газовой промышленности в Томской области (1999–2000 гг.);
- подготовке материалов для разработки «Энергетической стратегии Сибири» (2000–2001 гг.);



- разработке рекомендаций по проблемам взаимодействия нефтегазового сектора и социально-экономической системы Ханты-Мансийского автономного округа (2000–2003 гг.);
- разработке комплексной системы обоснования стратегических решений по вопросам управления ресурсами углеводородного сырья Ямало-Ненецкого автономного округа (2002–2003 гг.);
- подготовке рекомендаций по учету интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования, а также при разработке соответствующего учебного курса (2005–2007 гг.);
- подготовке рекомендаций по дифференциации системы налогообложения в нефтегазовом секторе России (применительно к газоконденсатным залежам, 2005–2006 гг.);
- разработке рекомендаций по формированию институциональных условий для рационального использования ресурсов попутного нефтяного газа (2006–2007 гг.).

Основные результаты исследований обобщены более чем в 60 печатных работах общим объемом около 90 п.л. (авторских), в том числе в 6 монографиях, в 10 статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией.

Методологические и методические результаты исследований докладывались на следующих конференциях, семинарах и конгрессах:

- Российско-канадском семинаре «Отношения между различными уровнями государственной власти в энергетическом секторе» (Москва, Томск, 2004 г.);
- Российско-канадском семинаре «Устойчивое развитие и энергетический сектор» (Калгари, 2004 г.; Томск, 2005 г.);
- Межрегиональном научно-практическом семинаре «Налогообложение в сфере природопользования» (Тюмень, 2004 г.);
- Семинаре «Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования» (Москва, 2005, 2007 гг.);
- Семинаре Института народнохозяйственного прогнозирования РАН «Экономические проблемы энергетического комплекса» (совместное заседание с Секцией экономики Отделения общественных наук РАН, Москва, 2006 г.);
- Всероссийской научно-практической конференции «Пути повышения эффективности геологоразведочных работ на нефть и газ в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия)» (Новосибирск, 2006 г.);

- Методологическом семинаре Отдела анализа и прогнозирования развития отраслевых систем ИЭОПП СО РАН (Новосибирск, 2006 г.);
- Международных научных конгрессах «ГЕО-Сибирь-2006», «ГЕО-Сибирь-2007» (Новосибирск; 2006, 2007 гг.);
- 2-м Сибирском энергетическом конгрессе (Новосибирск, 2007 г.).

Работа включает введение, семь глав, заключение, список литературы и приложение.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В **первой главе** рассматриваются теоретические основы разрабатываемого методологического подхода к исследованию процессов освоения нефтегазовых объектов, функционирования и развития НГС. Анализируются особенности формирования транзакционных издержек в сфере недропользования, специфика институциональных условий в нефтегазовом секторе России.

Нефтегазовый сектор ни в одной стране мира не является объектом регулирования только рыночных сил и рыночных механизмов. Мировая практика свидетельствует, что функционирование и развитие НГС предполагает активное участие государства как регулирующего органа и как субъекта рыночных отношений. При этом учитываются не только особенности самого нефтегазового сектора, но и политические, экономические, социальные условия. Вся совокупность данных факторов и определяет специфику системы регулирования НГС в той или иной стране.

Исследования проблем формирования и развития систем государственного регулирования НГС в различных странах и условиях показывают, что данная деятельность может быть эффективной лишь в том случае, если учитывается специфика функционирования и эволюции объекта регулирования. Для анализа влияния институциональных условий на социально-экономические эффекты освоения недр важны следующие особенности нефтегазового сектора:

- динамический характер освоения нефтегазовых месторождений и провинций; изменение во времени всех основных технико-экономических показателей разработки месторождений углеводородного сырья;
- высокая рентабельность добычи углеводородного сырья в условиях средних и высоких цен (в России, например, в 2005 г. при средней рентабельности по видам экономической деятельности на уровне 13,5%, в добыче нефти и газа данный показатель составил 36%);

- необходимость разработки и применения специальных подходов к изъятию доходов рентного характера (системы специального налогообложения);
- большая роль вертикально интегрированных нефтегазовых компаний, что наряду с сокращением производственных и транзакционных издержек на внутрифирменном уровне может сопровождаться ростом издержек государства, связанных с оппортунистическим поведением со стороны компаний;
- наличие значительных ресурсов нефти и газа в России и ряде других государств на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

В значительной мере обеспечить учет особенностей функционирования и эволюции НГС в целом и его отдельных объектов позволяет институционально-эволюционная теория. Данная теория рассматривает социально-экономические явления в условиях постоянных изменений и трансформаций, в тесной взаимосвязи с процессами, происходящими в обществе в целом. Институциональный подход предполагает рассмотрение проблем недропользования с акцентом на учете норм и правил освоения недр, поведения хозяйствующих субъектов, динамики освоения ресурсов недр. При этом важен учет транзакционных издержек (связанных в том числе с измерением, поиском информации, защитой прав собственности, защитой от оппортунистического поведения), формирование которых имеет существенную специфику в сфере недропользования. Одна из особенностей данного подхода состоит в его практической направленности, в выработке теоретических основ осуществления институциональных изменений, в том числе в отдельных секторах экономики.

Институциональные условия в нефтегазовом секторе формируются на основе норм и правил, которые следует разделить на две сферы:

- сферу пользования недрами – проекты, стандарты и регламенты, определяющие особенности принимаемых решений в вопросах геологоразведки, освоения и разработки месторождений углеводородного сырья, осуществления природоохранных мероприятий;
- сферу налогообложения – нормы и правила, формирующие порядок изъятия государством доходов рентного характера, взимания обычных налогов.

К основным нормативно-правовым актам, определяющим институциональные условия в сфере пользования недрами в России, следует отнести закон РФ «О недрах»; нормативные документы органов государственного регулирования; действующие стандарты и регламенты (элементы формируемой системы технического регулирования), в том

числе в области охраны окружающей среды; нормы и правила по учету интересов коренных народов. В вопросах налогообложения к основным нормам и правилам следует отнести Налоговый кодекс РФ; нормативные и методические материалы налоговых органов; нормы, регулирующие ценообразование на углеводородное сырье.

Важнейшей характеристикой институциональных условий является их жесткость. Мягкие институциональные условия формируются на основе слабых институтов, характеризуются неполнотой норм и правил регулирования. В свою очередь, такой характер институтов определяется слабостью механизмов принуждения к выполнению норм и правил; нечеткостью правил (предписываемых действий в определенных ситуациях); неадекватностью санкций за нарушение норм. Например, санкции могут быть таковы, что экономическим агентам выгоднее нарушать нормы и правила, а не соблюдать их. Жесткие институциональные условия формируются на основе сильных институтов, характеризуются высокой степенью полноты норм и правил регулирования. В период трансформации социально-экономической системы в России были сформированы мягкие институциональные условия, которые, в свою очередь, обуславливают специфику поведения недропользователей.

Особенностью институционального подхода является рассмотрение прав собственности как пучка (набора) правомочий. Проведенный анализ показал, что важнейшее значение с точки зрения структуры прав собственности на недра имеют механизмы государственного регулирования процессов освоения ресурсов нефти и газа (жесткость институциональных условий).

В настоящее время наблюдается усиление ряда правомочий государства, которые были ослаблены в период мягких институциональных условий. Об этом свидетельствуют возврат государству части налогов, ранее оптимизированных нефтегазовыми компаниями; увеличение доли государства в рентных доходах; усиление его позиций в вопросах мониторинга и контроля процессов освоения недр.

Применительно к государствам с федеративным устройством важное значение имеет распределение правомочий (в рамках прав собственности) между федеральным уровнем и регионами, на территории которых ведется добыча полезных ископаемых. Начиная с 2002 г. в России происходит существенное перемещение целого ряда правомочий от нефтегазовых регионов к федеральному центру. Об этом свидетельствуют сокращение роли регионов в регулировании нефтегазового сектора (в том числе геологоразведки, процессов освоения недр, налогообложения); отмена принципа «двух ключей»; резкое сокращение доли рентных доходов, направляемых в бюджеты регионов.

Проблемы формирования адекватных институциональных условий в недропользовании необходимо рассматривать с точки зрения создания предпосылок для повышения социально-экономических выгод освоения недр для общества. Предлагаемый и реализуемый подход к исследованию проблем недропользования (на примере НГС) включает следующие блоки: недр (особенности и динамика освоения нефтегазовых месторождений и провинций) – институциональные условия – поведение недропользователей – социально-экономические выгоды освоения недр (рис. 1).



Рис. 1. Общая структура подхода к исследованию институциональных условий в нефтегазовом секторе

Во **второй** главе анализируются особенности поведения нефтегазовых компаний в сферах пользования недрами и налогообложения при мягких институциональных условиях.

Поведение компаний в сфере пользования недрами характеризуют выполнение обязательств по воспроизводству минерально-сырьевой базы, рациональность освоения и разработки недр, выполнение норм природоохранного законодательства. В настоящее время наблюдается существенное отставание прироста запасов от уровней добычи нефти и газа. По оценкам Института нефтегазовой геологии и геофизики имени А.А.Трофимюка СО РАН за период 1994–2005 гг. новыми запасами не

было компенсировано более 1,1 млрд т добытой нефти и 2,4 трлн м<sup>3</sup> газа.

В современных условиях в России недропользователи допускают значительные отклонения от требований рационального освоения месторождений углеводородного сырья, от норм и правил эксплуатации участков недр, от проектов разработки нефтегазовых месторождений. Например, в 2000–2004 гг. ряд российских компаний (прежде всего, «Сибнефть» и «ЮКОС») вели интенсивный отбор нефти из высокодебитных скважин при наличии большой доли бездействующих скважин в эксплуатационном фонде. Наблюдается превышение проектных показателей по добыче нефти в расчете на действующую скважину, а невыполнение – по объемам бурения, использованию фонда скважин. Данные обстоятельства свидетельствуют о выборочной выработке запасов, что ведет к росту риска потери части извлекаемых запасов. В России продолжается тенденция снижения проектного и фактического коэффициентов извлечения нефти – показателей, характеризующих поведение компаний в вопросах пользования недрами, рациональности использования запасов.

Существенны экологические последствия освоения нефтегазовых ресурсов, которые сказываются, прежде всего, на региональном и местном уровнях. Значительно их влияние на традиционное природопользование коренных малочисленных народов. Представляемые компаниями данные об экологическом ущербе часто оказываются существенно заниженными по сравнению с фактическими показателями. Требуются значительные затраты со стороны государства для получения достоверной информации. Например, результаты оценок по площадям нефтезагрязненных земель, по объемам остаточной нефти в окружающей природной среде, проведенные Администрацией Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО), многократно превышают отчетные данные компаний.

Существующее положение в нефтегазовом секторе России свидетельствует о необходимости повышения жесткости институциональных условий в сфере пользования недрами. Определенные шаги в этом направлении уже осуществляются, например, разрабатывается комплексная система мониторинга процессов освоения недр, повышается жесткость контроля за нефтегазовыми компаниями.

В сфере налогообложения недропользователи часто находят эффективные способы снижения налоговой нагрузки, реализуя возможности оппортунистического поведения. К основным способам перераспределения доходов рентного характера в пользу нефтегазовых компаний при мягких институциональных условиях в России следует отнести: применение трансфертных цен; использование льготных оффшорных

зон, в том числе для снижения обязательств по уплате налога на прибыль и акцизов на нефтепродукты.

Значительное влияние трансфертные цены в период до 2002 г. оказывали на формирование региональных бюджетов, поскольку ключевые для них налоги и платежи (роялти, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на прибыль) зависели от цен реализации углеводородного сырья. Уровень цен реализации нефти в определенных регионах (по отношению к среднему по России) отражает степень использования нефтяными компаниями механизмов трансфертного ценообразования, направленных на минимизацию уровня налоговой нагрузки (рис. 2).

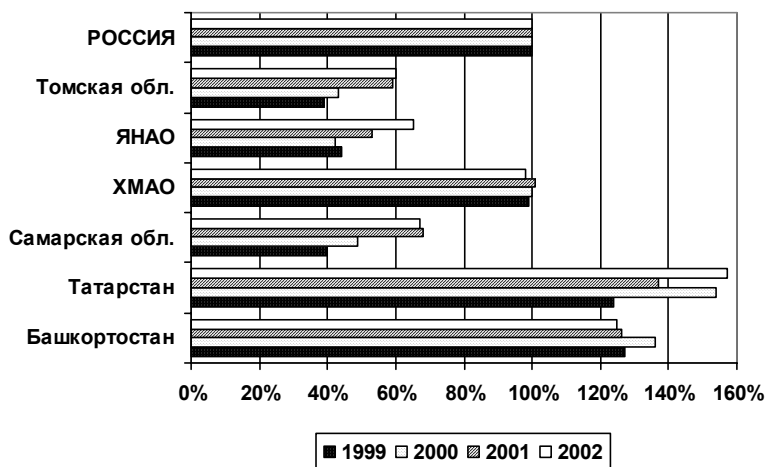


Рис. 2. Цена реализуемой нефти в основных нефтегазодобывающих регионах по отношению к средней цене по России, %

Минимальная цена реализуемой нефти в рассматриваемый период была «достигнута» в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО), Самарской и Томской областях, где вели добычу, соответственно, компании «Сибнефть» и «ЮКОС», которые в наибольшей степени использовали схемы налоговой оптимизации. Близкий к среднему уровень цен в ХМАО объясняется как высокой долей региона в общем объеме добычи (около 55%), так и «компенсирующим» влиянием компании «Сургутнефтегаз», а также малых и средних предприятий. Относительно высокий уровень цен реализации нефти характерен для Татарстана и Башкортостана, органы власти которых, владея значительными пакетами

акций основных недропользователей, формировали условия для адекватного учета интересов данных регионов.

Применение трансфертных цен и внутренних льготных зон позволяло компаниям существенно снижать эффективные ставки налога на прибыль. Например, в 2000–2001 гг. данная ставка для компаний «Сибнефть» и «ЮКОС» находилась на уровне 10–15%.

К особенностям функционирования недропользователей в мягких институциональных условиях следует отнести широкие возможности оппортунизма со стороны нефтегазовых компаний в сферах пользования недрами и налогообложения, что ведет к значительному сокращению реализованных социально-экономических выгод освоения ресурсов углеводородного сырья для общества (см. табл.).

Таблица

**Характеристика направлений деятельности нефтегазовых компаний при различных институциональных условиях**

<b>Направления деятельности</b>	<b>Мягкие институциональные условия</b>	<b>Жесткие институциональные условия</b>
<i>Недропользование</i>		
Геологоразведка, воспроизводство минерально-сырьевой базы	Ориентация на доразведку разрабатываемых месторождений	Поиск и разведка запасов на новых участках недр, в перспективных районах за счет собственных и заемных средств
Освоение и разработка недр	Ориентация на интенсивную выработку лучших участков месторождений. Применение собственных оптимизированных требований и регламентов	Ориентация на повышение степени извлечения углеводородов за весь период разработки месторождений. Выполнение требований рационального освоения недр
Экологическая политика	Минимизация издержек на экологические мероприятия	Выполнение норм и правил: государственных и корпоративных (более жестких) стандартов
<i>Налогообложение</i>		
Применяемые цены (при определении налогооблагаемой базы)	Активное применение трансфертных цен, перемещение центров прибыли из районов добычи	Применение цен, в основе которых лежат рыночные или справочные цены на углеводороды
Гибкость налогов (производственный или экономический подход)	Управление издержками, уровнем и динамикой производственных показателей	Соответствие фактических и отчетных показателей добычи. Обоснованность издержек



**Третья глава** посвящена исследованию подходов к анализу и оценке социально-экономических эффектов при освоении недр. При этом особое внимание уделяется анализу доходов рентного характера в недропользовании (как важнейшему компоненту социально-экономических выгод).

Особенностью современных систем регулирования во многих нефтегазодобывающих странах является учет социально-экономических факторов и эффектов при вовлечении в оборот и освоении ресурсов углеводородного сырья. Одной из основных задач институциональных преобразований в нефтегазовом секторе является создание условий, способствующих повышению социально-экономических выгод освоения недр для общества. В широком смысле под данными выгодами понимается совокупность (как положительных, так и отрицательных) эффектов, получаемых при освоении и использовании ресурсов углеводородного сырья.

Проведенный анализ поведения нефтегазовых компаний в различных институциональных условиях позволяет выявить ключевые компоненты и факторы, которые наиболее значимы для общего уровня социально-экономических выгод освоения недр и используются для формирования критерия выбора среди возможных сценариев изменения институциональных условий. В составе социально-экономических выгод необходимо учитывать следующие компоненты и факторы:

- реализованные рентные доходы государства (рентные доходы, изъятые через систему специальных налогов и платежей);
- изъятые обычные налоги и платежи (взимаемые во всех отраслях);
- социальные выгоды (включая доходы занятых в добыче нефтегазовых ресурсов);
- социальные издержки, в том числе связанные с экологическим влиянием проектов на окружающую среду;
- потенциальные потери запасов нефти и газа (технически извлекаемых запасов, но при данных институциональных условиях не добытых);
- издержки транзакционного характера по регулированию НГС, в том числе затраты на мониторинг и контроль процессов освоения недр, выполнения норм налогового законодательства.

Одним из важнейших компонентов, определяющих уровень социально-экономических выгод, являются доходы рентного характера, изъятые государством через систему специального налогообложения. Значительная роль норм и правил формирования и изъятия данных доходов также обуславливается их существенным влиянием на другие компоненты – обычные налоги, занятость, уровень извлеченных запасов.

Величина рентных доходов, их динамика, рациональные подходы к изъятию в существенной степени зависят от действия институциональных факторов и условий. Ключевым вопросом в рамках мягких институциональных условий является минимизация возможностей оппортунистического поведения со стороны нефтегазовых компаний в сфере налогообложения. В условиях благоприятной конъюнктуры цен на нефть и газ, роста добычи акцент государственной политики в НГС России был сделан на механизмах изъятия рентных доходов. При этом решению проблем, связанных с повышением рациональности освоения ресурсов углеводородного сырья, уделяется меньшее внимание. В определенной степени такое положение объясняется тем, что для собственника недр не является приоритетным рост рентных доходов, если их дополнительные объемы будут в значительной степени находиться вне системы государственного регулирования, будут оставаться в распоряжении нефтегазовых компаний, использующих различные схемы налоговой оптимизации.

Для анализа процессов, имеющих место в рамках нефтегазового сектора, важным является исследование вопросов освоения основных объектов сферы недропользования – месторождений полезных ископаемых. Процессы освоения месторождений углеводородного сырья имеют динамический характер и включают ряд этапов – геологоразведка, ранняя добыча, зрелость, падающая добыча. На каждом из этапов доминируют различные типы трансакционных издержек (как при рассмотрении с позиций компаний, так и государства), изменяется роль и значение гарантий и спецификации прав собственности, поведения нефтегазовых компаний.

Жесткость институциональных условий влияет на поведение хозяйствующих субъектов, которое в свою очередь отражается на: темпах и объемах геологоразведочных работ; динамике добычи (ускорении или замедлении); применяемых технологиях; способах налоговой оптимизации, их масштабности и эффективности. Например, при мягких институциональных условиях (слабой гарантии и спецификации прав собственности) компании не в полной мере заинтересованы в проведении высокорискованных геологоразведочных работ.

Адекватный учет особенностей освоения нефтегазовых месторождений при формировании и совершенствовании системы государственного регулирования НГС направлен на минимизацию трансакционных издержек, на повышение уровней распределяемых и реализованных рентных доходов, а в итоге – на рост социально-экономических выгод освоения недр.

**Четвертая глава** посвящена исследованию динамики институциональных изменений в системе изъятия доходов рентного характера в

нефтегазовом секторе России. Анализируется эволюция механизмов специального налогообложения во взаимосвязи с изменением экономических и институциональных условий функционирования и развития нефтегазового сектора России. Рассматриваются институциональные проблемы формирования гибкой системы налогообложения в добыче углеводородного сырья.

При обосновании динамики институциональных преобразований в НГС необходимо рассмотрение механизмов изъятия доходов рентного характера в ретроспективе. Важнейшими характеристиками системы налогообложения являются: (1) гибкость механизмов, норм и правил налогообложения; (2) возможности реализации способов налоговой оптимизации со стороны компаний-недропользователей; (3) роль нефтегазодобывающих регионов в налоговом регулировании. С учетом данных характеристик проведенный анализ эволюции механизмов изъятия рентных доходов в НГС в современной России позволяет выделить следующие этапы и периоды.

Этап 1. Формирование и развитие системы платного недропользования (1992–2001 гг.):

- 1992–1995 гг. – период становления новой системы налогообложения в соответствии с законом РФ «О недрах». Широкое применение нерыночных механизмов изъятия и распределения рентных доходов;
- 1995–1999 гг. – период активного налогового регулирования НГС на региональном уровне, ограниченное использование дифференцированных механизмов. Активное применение трансфертных цен в этот период в некоторой степени может быть обосновано относительно низким уровнем мировых цен на нефть и газ, что делало применение схем налоговой оптимизации одним из способов поддержания минимальной рентабельности в добыче углеводородного сырья;
- 1999–2001 гг. – период масштабного и эффективного использования (с точки зрения компаний НГС) схем налоговой оптимизации при мягких институциональных условиях; постепенный отказ государства от дифференцированного налогообложения.

Этап 2. Реформирование системы специального налогообложения в нефтегазовом секторе (с 2002 г.):

- 2002–2006 гг. – ослабление роли регионов в регулировании НГС, эффективное решение проблемы трансфертного ценообразования для налога на добычу, отсутствие гибких подходов к изъятию доходов рентного характера;

- перспектива (оптимистическая) – применение гибких подходов к налогообложению НГС; формирование адекватных систем мониторинга и контроля за деятельностью недропользователей, введение института справочных цен; усиление роли регионов в регулировании добычи углеводородного сырья.

Формирование институциональных условий в вопросах изъятия доходов рентного характера с 2002 г. преимущественно связано с тактическими мерами, направленными на ограничение возможностей оппортунизма со стороны компаний НГС. Данные меры имеют ряд особенностей (недостаточно гибкий налог на добычу, взимаемый на основе специфической ставки; централизация рентных налогов), которые не вполне адекватны задачам изъятия рентных доходов в рамках федеративного государства.

Месторождения нефти и газа существенно различаются по многим характеристикам, включая: производительность и глубину скважин; объем извлекаемых запасов; состав добываемой продукции; расстояние до основных потребителей. Рациональное изъятие доходов рентного характера и стимулирование разработки трудноизвлекаемых запасов возможны только при гибком подходе к налогообложению. При этом целесообразно рассматривать производственный (основанный на таких показателях как выработанность запасов, дебиты скважин, период и район открытия месторождения) и экономический (основанный на прибыли и рентабельности) подходы.

При формировании адекватной системы регулирования нефтегазового сектора гибкое налогообложение позволяет получить значительные выгоды и государству, и недропользователям (рис. 3). Применение гибких подходов к налогообложению связано также с рядом дополнительных издержек транзакционного характера. Для государства эти издержки выражаются в усложнении системы администрирования и связаны с мониторингом и контролем процессов освоения и добычи; с введением и поддержанием института справочных цен, применяемых для определения налогооблагаемой базы; с контролем обоснованности издержек компаний (на основе механизмов технического регулирования). Дополнительные издержки недропользователей связаны с установкой и поддержанием систем измерения и контроля, с внедрением отдельного учета затрат и результатов по разным объектам (в том числе дополнительные затраты, связанные с пообъектным ведением систем бухгалтерского и налогового учета).



Рис. 3. Выгоды и издержки применения гибких подходов к налогообложению добычи нефтегазовых ресурсов

В современных условиях в России начался переход к гибкой системе налогообложения в нефтедобыче по производственному принципу (с учетом выработанности запасов, местоположения участков недр). Реализация гибких подходов необходима и в газовой промышленности. При построении системы дифференцированного налогообложения в газодобыче следует учитывать, прежде всего, различия в глубине скважин (залегания продуктивных пластов).

Зависимость издержек при добыче газа, а, следовательно, уровня рентабельности от глубины залегания продуктивных пластов является одной из наиболее зримых и устойчивых. Зарубежный опыт показывает, что во многих реализованных на практике схемах гибкого налогообложения в НГС на основе производственного подхода присутствует дифференциация в зависимости от глубины скважин. Представляется целесообразным устанавливать размеры льгот в долевом отношении к общей ставке налога на добычу с помощью поправочных коэффициентов.

Применение такого подхода должно быть отнесено к начальному этапу разработки месторождений и ограничено периодом окупаемости инвестиций. Переход к дифференцированной системе налогообложения будет стимулировать ввод в разработку новых месторождений, без чего

невозможна стабилизация и рост объемов добычи углеводородного сырья.

**Пятая глава** посвящена проблемам учета интересов нефтегазодобывающих регионов при освоении недр на их территории, вопросам налогового регулирования добычи углеводородного сырья на региональном уровне.

Институциональные условия освоения нефтегазовых провинций во многом определяют динамику социально-экономического развития субъектов Федерации, где ведется добыча углеводородного сырья. Учет особенностей эволюции данных провинций необходим для осуществления рациональных институциональных изменений на региональном и федеральном уровнях.

Динамический характер освоения нефтегазовых провинций обуславливает необходимость активного участия регионов в процессах регулирования добычи углеводородного сырья. Механизмы регулирования должны тонко адаптироваться в соответствии с особенностями динамики освоения нефтегазовых провинций, что эффективнее осуществлять на региональном уровне. При этом для выполнения своей роли субъекты Федерации должны иметь адекватную сферу компетенции.

Динамика освоения провинций определяет значительную и изменяющуюся роль нефтегазовых регионов в регулировании добычи углеводородного сырья. На стадии геологоразведочных работ основная роль регионов связана со стимулированием данных работ, с реализацией мер, направленных на сокращение рисков для недропользователей, включая участие регионов в общегеологических работах, в формировании и развитии региональной инфраструктуры. На стадии растущей добычи особенно важен мониторинг и контроль процессов освоения недр, соответствия применяемых технологий проектам освоения и разработки. На стадиях растущей добычи и зрелости необходим мониторинг и контроль параметров, определяющих уровень налоговой нагрузки (включая производственные и экономические показатели). На стадии падающей добычи важно продление добычи на истощенных объектах, что особенно значимо для решения социальных задач. Для этого регионы должны иметь возможности для использования гибких механизмов налогообложения, стимулирования развития конкурентной среды.

В современных условиях в России необходимы расширение полномочий субъектов Федерации, адекватный учет их возможностей по регулированию процессов освоения недр. Повышение роли регионов в регулировании добычи углеводородного сырья определяется необходимостью:

- адекватной адаптации механизмов регулирования к изменению ресурсной базы;
- эффективного мониторинга и контроля выполнения норм и правил освоения недр и налогообложения (особенно при росте количества объектов регулирования по мере истощения ресурсов нефтегазовых провинций);
- учета местных и региональных условий, социальных факторов, интересов местного населения, в том числе коренных малочисленных народов.

В России наибольшее развитие регулирование НГС на региональном уровне (в том числе налоговое стимулирование) получило в Ханты-Мансийском автономном округе и Республике Татарстан, на долю которых приходится около 2/3 объема добычи нефти в России. В период 1995–2001 гг. в нефтегазовых регионах России применялись меры налогового стимулирования добычи из малорентабельных объектов, освоения новых месторождений, добычи с применением методов увеличения нефтеотдачи. Применение российскими регионами гибких налоговых механизмов позволило привлечь инвесторов к освоению новых месторождений, продлить добычу на выработанных объектах, а в результате – повысить уровень социально-экономических выгод освоения недр.

Анализ налоговой политики на региональном уровне показал, что для построения и реализации эффективных налоговых систем необходим ряд предпосылок и условий, включая:

- развитие систем управления ресурсами, мониторинга и контроля процессов освоения недр;
- прозрачность нефтегазовых компаний;
- развитие конкурентной среды в нефтегазовом секторе;
- наличие значимой налоговой компетенции для регионального уровня.

Результаты экспериментальных расчетов по имитационной модели, построенной в рамках разработанного методического подхода, показали, что применение дифференцированного налогообложения для различных типов объектов ведет к росту добычи нефти. Для стабилизации добычи (прежде всего, в условиях низких и средних цен на нефть) необходим системный подход к дифференциации налоговых схем для бездействующих скважин, имеющих значительный потенциал приращения добычи нефти в ХМАО и ряде других регионов.

Необходимо использование стимулирующих налоговых механизмов для поддержания добычи на низкорентабельных объектах. Применение такого подхода создает условия для достижения позитивной ди-

намики ключевых показателей: добычи нефти, бюджетных доходов федерального и регионального уровней, занятости населения и прибыли нефтяных компаний.

Возможности решения социальных проблем в основных нефтегазовых регионах России непосредственно связаны с формированием налоговых доходов. Применение гибких схем налогообложения позволяет расширить финансовую базу для решения социальных проблем сырьевых территорий. При использовании гибких налоговых систем требуется сбалансированный подход, учитывающий интересы федерального центра, регионов и нефтегазовых компаний, а также возможности мониторинга и контроля (со стороны государства) процессов освоения недр, применения механизмов гибкого налогообложения.

В **шестой главе** рассматриваются проблемы учета интересов коренных малочисленных народов при освоении недр на территориях их традиционного природопользования.

В ряде государств, включая Канаду, Россию, США, на территориях традиционного природопользования коренных народов сосредоточены значительные ресурсы углеводородного сырья. Особенности традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов определяют необходимость формирования особых норм и правил освоения недр на территориях их проживания.

Разработка недр на данных территориях имеет свои особенности, которые оказывают влияние на структуру прав собственности, на поведение недропользователей. Зарубежный опыт свидетельствует, что разработка недр на таких территориях обычно сопровождается заключением комплексных соглашений о получении социально-экономических выгод представителями коренных народов. В современных условиях во многих странах законодательство, направленное на защиту интересов коренных народов, вносит существенные модификации в порядок предоставления прав на пользование недрами, процессы освоения недр. В большинстве стран мира существенную часть социально-экономических выгод, генерируемых при разработке недр на территориях традиционного природопользования, напрямую получают представители коренных народов.

Анализ зарубежного и российского опыта позволяет выделить следующие основные потенциальные выгоды, которые могут получать коренные народы при реализации проектов разработки недр:

- выгоды от реализации экономических соглашений с нефтегазовыми компаниями, ориентированных в современных условиях в России на обеспечение минимально приемлемого уровня жизни для коренных народов;



- экологические издержки (отрицательные выгоды), уровень которых определяется соотношением нормативных и фактических затрат компаний НГС на природоохранные мероприятия;
- выгоды от участия в проектах освоения недр – оказание потребительских и производственных услуг со стороны коренных народов;
- часть налоговых доходов (роялти, налог на добычу, налог на имущество нефтегазовых компаний), связанных с освоением недр на данных территориях.

Для оценки потенциальных выгод (для коренных народов, государства и недропользователей) от реализации нефтегазовых проектов на территориях традиционного природопользования была разработана методика, основу которой составляет схема расчета денежных потоков, генерируемых при осуществлении нефтяного проекта. Общая структура схемы расчетов по оценке социально-экономических выгод реализации нефтяного проекта с акцентом на учет интересов коренных народов представлена на рис. 4.



Рис. 4. Потенциальные выгоды и издержки основных участников процессов недропользования: учет интересов коренных народов

Значительная часть направлений получения потенциальных выгод для коренных народов не связана с существенными дополнительными затратами для нефтегазовых компаний. Предоставление потребитель-

ских и производственных услуг со стороны коренных народов снижает (при прочих равных условиях) затраты на добычу углеводородов, что способствует росту социально-экономических выгод. Данное обстоятельство является важным аргументом в пользу практической реализации в России мер по учету интересов коренных народов, в том числе по их участию в процессах освоения недр.

Результаты расчетов показали, что основную роль в структуре выгод от реализации нефтегазовых проектов за весь период их осуществления с позиций коренных народов играют экологические издержки. В современных условиях данные издержки значительно превышают те относительно небольшие выгоды, которые они получают в рамках узких экономических соглашений. Дополнительные затраты, связанные с реализацией данных соглашений, незначительно влияют на эффективность проектов освоения недр для нефтегазовых компаний. Это одна из причин того, что данные мероприятия в различных регионах России реализуются на практике.

При высоком уровне экологических издержек различные направления (способы) получения выгод для коренных народов во многом служат лишь для компенсации данных издержек. Более жесткие требования по экологии для территорий традиционного природопользования могут значительно повлиять на эффективность проектов освоения недр для нефтегазовых компаний. Данные требования при определенных обстоятельствах могут являться важным фактором при принятии решения о разработке конкретного месторождения либо об отказе от такого проекта. Адекватный учет экологических факторов отвечает интересам не только коренных народов, но и всего общества, прежде всего, населения сырьевых регионов. Поэтому представляется целесообразным участие представителей коренных народов в мониторинге и контроле выполнения недропользователями экологических требований.

Значительный рост выгод для коренных народов может быть достигнут в случае: выполнения компаниями НГС повышенных экологических требований при разработке ресурсов углеводородного сырья, участия представителей коренных народов в проектах освоения недр, получения части налоговых доходов. Существенное превышение потенциальных выгод над издержками для коренных народов следует рассматривать как фактическое признание и реализацию их особых прав не только на поверхность земли и ресурсы живой природы, но и на недра в пределах территорий традиционного природопользования.

Проведенные экспериментальные расчеты позволяют обосновать возможную динамику процесса более полного учета интересов коренных народов при осуществлении нефтегазовых проектов на территориях традиционного природопользования: от реализации узких экономиче-

ских соглашений к их участию в освоении недр, в том числе предоставлению производственных услуг для компаний НГС.

В **седьмой главе** представлена методика оценки социально-экономических выгод, получаемых при освоении нефтегазовых месторождений в различных институциональных условиях, и результаты экспериментальных расчетов.

Анализ направлений изменения норм и правил государственного регулирования освоения ресурсов углеводородного сырья требует разработки специального аналитического инструментария. При этом основные требования к такому инструментарию связаны с учетом: комплементарности институтов; транзакционных издержек; поведения недропользователей; динамического характера освоения нефтегазовых месторождений; социальных факторов и условий.

Для экспериментальной оценки влияния различных институциональных условий на социально-экономические выгоды освоения месторождений углеводородного сырья был разработан методический подход. В основе разработанного подхода к анализу институциональных условий в сфере недропользования лежит модифицированная модель оценки эффективности проектов освоения нефтяных месторождений. Для адекватной количественной оценки различных институциональных условий, она дополнена рядом блоков:

- формирования вариантов и сценариев институциональных условий реализации проектов разработки месторождений (фактически в этом блоке учитывается степень жесткости институциональных условий);
- оценки транзакционных издержек, имеющих место при реализации тех или иных институциональных условий;
- оценки социально-экономических выгод освоения недр с учетом эффективности проектов с позиций компаний-недропользователей.

Схема расчетов, которая лежит в основе данного подхода, позволяет моделировать поведение компаний, ведущих освоение нефтяных месторождений при различных институциональных условиях. Разработанная схема расчетов ориентирована на оценку различных по степени жесткости институциональных условий. Она рассматривает, прежде всего, возможности применения различных систем налогообложения при различной степени жесткости институциональных условий. При этом жесткость институциональных условий определяет как реализуемый сценарий разработки месторождения (уровень капитальных затрат, динамику добычи, экологические издержки), так и поведение компании-недропользователя в сфере налогообложения. Критерием, характеризующим целесообразность применения того или иного сценария инсти-

туциональных условий, является уровень социально-экономических выгод освоения недр. Предполагается, что разработка месторождений осуществляется только в том случае, если прогнозируемая эффективность (внутренняя норма рентабельности) реализации проектов с позиций недропользователей превышает минимальный требуемый уровень (рис. 5).



Рис. 5. Общая структура методического подхода к анализу институциональных условий в недропользовании

Особенности сценариев определяются степенью жесткости институциональных условий в сферах пользования недрами и налогообложения. В рамках сценариев рассматриваются пять базовых вариантов системы специального налогообложения, в основе которых лежат: (1) роялти, взимаемый в процентах от стоимости реализуемой нефти; (2) налог на добычу, взимаемый на основе специфической ставки (в руб./т); (3) гибкий налог на добычу в зависимости от выработанности запасов; (4) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов; (5) налог на сверхприбыль (взимается после уплаты налога на прибыль).

В обобщенном виде результаты экспериментальных расчетов представлены на рис. 6. Сценарии на рисунке упорядочены по мере повышения жесткости институциональных условий и гибкости налогообложения. Например, первому сценарию соответствуют мягкие условия и

негибкие налоги (роялти), а seventhому – жесткие институциональные условия и гибкое налогообложение на основе экономического подхода с использованием налога на сверхприбыль.

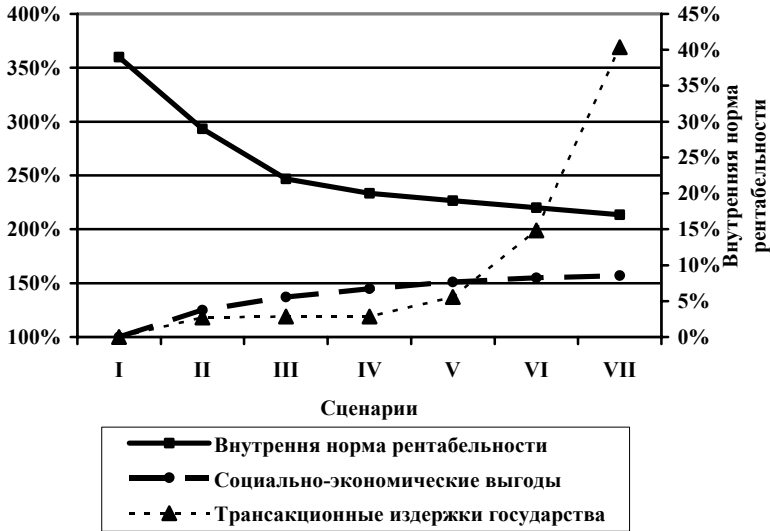


Рис. 6. Возможная динамика институциональных изменений: повышение жесткости институциональных условий и гибкости налогообложения

Примечание. Выгоды и специфические трансакционные издержки государства, накопленные за весь период рентабельной разработки месторождения, рассчитаны по отношению к базовому варианту (с минимальным уровнем выгод).

Результаты расчетов позволяют сделать следующие выводы относительно целесообразной логики институциональных преобразований в нефтегазовом секторе России.

- По мере повышения жесткости институциональных условий уменьшается рентабельность освоения недр для инвесторов. В случае применения экономического подхода к дифференциации налогообложения (прежде всего, налога на сверхприбыль), рентабельность разработки месторождений приближается к минимально-допустимому для недропользователей уровню. При этом достигается наибольшее значение уровня социально-экономических выгод.
- Повышение жесткости институциональных условий в сфере недропользования должно быть синхронизировано с мерами по применению более гибких систем налогообложения, иначе разработка части месторождений (не высокорентабельных, на поздних стадиях освоения) станет неэффективной для недропользователей.

- По мере повышения жесткости институциональных условий возрастают специфические транзакционные издержки государства, связанные с мониторингом и контролем недропользования. Но при этом значительно сокращаются издержки, определяемые оппортунистическим поведением недропользователей – нерациональным освоением недр, налоговой оптимизацией. В результате, данные издержки государства, имеющие транзакционный характер, приносят значительно более высокие выгоды.

### **Основные выводы**

Проведенное исследование по изучению теоретических и методологических аспектов влияния институциональных условий на реализацию социально-экономических выгод освоения недр (на примере нефтегазовых ресурсов), позволяет обосновать следующие выводы и рекомендации.

1. Учет институциональных аспектов необходим для выработки адекватных практических рекомендаций, направленных на повышение социально-экономических выгод освоения недр для общества. При формировании и совершенствовании системы государственного регулирования нефтегазового сектора необходимо учитывать особенности динамики освоения нефтегазовых месторождений и провинций; поведение компаний в сферах пользования недрами и налогообложения; издержки транзакционного характера, связанные с формированием и функционированием норм и правил недропользования.

2. Проведенный анализ позволил выявить особенности поведения недропользователей в период трансформации экономической системы (на примере нефтегазового сектора России). При мягких институциональных условиях компании-недропользователи стремятся осуществлять освоение недр и добычу углеводородов с применением методов, позволяющих извлекать наиболее привлекательные с финансовой точки зрения запасы углеводородов, достигать в краткосрочной перспективе высоких показателей рентабельности. При этом возрастает риск потери части извлекаемых запасов. Недропользователи ориентированы на минимизацию затрат на природоохранные мероприятия, что особенно значимо с точки зрения социально-экономических выгод освоения недр на региональном уровне (в том числе для коренных народов при освоении недр на территориях традиционного природопользования).

В сфере налогообложения в рамках мягких институциональных условий нефтегазовые компании активно и эффективно (со своих позиций) реализовывали возможности оппортунистического поведения. К основным способам перераспределения рентных доходов в пользу нефтегазовых компаний в России следует отнести: применение трансферт-

ных цен; использование льготных оффшорных зон для снижения эффективной ставки налога на прибыль (прежде всего, в части, зачисляемой в региональные бюджеты). Условия налогообложения, формирующиеся в России с 2002 г., уже не могут быть охарактеризованы как мягкие. Об этом свидетельствуют установление специфических ставок налога на добычу (частичное решение проблемы трансфертного ценообразования), возврат государству части ранее оптимизированных налогов и платежей рентного характера.

3. Анализ поведения недропользователей в различных условиях позволяет сформировать структуру критерия рациональности институциональных изменений. При анализе и оценке институциональных условий в нефтегазовом секторе в составе социально-экономических выгод освоения недр необходимо учитывать следующие компоненты: обычные и специальные налоги; выгоды и издержки социального характера (прежде всего, доходы занятых и экологические издержки); потери в недрах части технически извлекаемых запасов; специфические трансакционные издержки государства. Уровень отмеченных специфических издержек во многом определяет степень жесткости институциональных условий.

Важнейшим компонентом, определяющим уровень социально-экономических выгод, являются доходы рентного характера. Величина рентных доходов, их динамика, подходы к изъятию в существенной степени зависят от действия значительного числа институциональных факторов и условий. Повышение жесткости институциональных условий является одной из важнейших предпосылок общественно-целесообразного освоения нефтегазовых ресурсов, роста уровня реализованных рентных доходов. Необходимо формирование и применение норм и правил, определяющих условия эффективного освоения недр. В свою очередь, практическая реализация данных правил позволяет применять более гибкие и более адекватные особенностям освоения и добычи углеводородного сырья схемы налогообложения. При этом возрастают издержки администрирования подобных систем, трансакционные издержки государства в связи с формированием, поддержанием и практической реализацией системы регулирования нефтегазового сектора.

4. В сфере налогообложения следует выделить два основных направления, по которым часть доходов рентного характера перераспределяется в пользу нефтегазовых компаний или теряется вовсе: схемы налоговой оптимизации (реализация возможностей оппортунистического поведения) и негибкость системы специальных налогов.

Гибкое налогообложение следует рассматривать как важнейшую часть системы государственного регулирования нефтегазового сектора,

включая регулирование процессов разработки и добычи, формирования налогооблагаемой базы, организационной структуры. Изменения в сфере налогообложения следует осуществлять поэтапно, а каждый шаг должен быть синхронизирован с мероприятиями по реформированию других элементов системы регулирования. Необходим учет комплементарности институтов в сферах налогообложения и пользования недрами.

В современных условиях в России началась реализация дифференцированного подхода к налогообложению нефтегазового сектора по производственному принципу. При этом в газовой промышленности следует учитывать, прежде всего, различия в глубине скважин. Данный показатель относительно легко администрируется и является одним из основных факторов, определяющих различия в уровне издержек на добычу газа (инвестиций и эксплуатационных затрат).

5. Динамический характер освоения нефтегазовых провинций обуславливает необходимость активного и заинтересованного участия регионов в процессах регулирования добычи углеводородного сырья. На разных стадиях освоения провинций механизмы регулирования должны адаптироваться к изменяющимся условиям.

В основных нефтегазовых регионах России в 1990-е гг. осуществлялись важные шаги по формированию специальных институциональных условий при добыче углеводородного сырья. Региональное законодательство конкретизировало положения федеральных норм, обеспечивало условия для комплексного освоения недр. Налоговая политика в целом ряде регионов адекватно учитывала особенности развития НГС, динамику минерально-сырьевой базы, особенности периода трансформации системы государственного регулирования. Нормативно-правовая база, созданная в нефтедобывающих регионах, опережала федеральное законодательство, соответствуя целям повышения социально-экономических выгод освоения недр.

В современных условиях опыт нефтегазодобывающих регионов оказался не востребованным, хотя он представляется очень важным с точки зрения построения рентоориентированных систем налогообложения. Применение стимулирующих налоговых механизмов ведет к стабилизации и росту объемов добычи нефти, доходов федерального и региональных бюджетов, уровня занятости населения, о чем свидетельствуют результаты проведенных экспериментальных расчетов.

6. Перспективы развития правового пространства, регулирующего вопросы пользования недрами на территориях традиционного природопользования в России, связаны с формированием более жестких норм и правил, позволяющих учитывать интересы коренных малочисленных народов.



Более полный учет интересов коренных народов способствует повышению социально-экономических выгод освоения недр. С этой точки зрения необходимо участие коренных народов в процессах освоения недр, включая мониторинг и контроль экологической ситуации в районах реализации нефтегазовых проектов, предоставление услуг производственного и потребительского характера для компаний нефтегазового сектора.

7. При мягких институциональных условиях государство несет, с одной стороны, относительно небольшие специфические транзакционные издержки, связанные с регулированием НГС, а с другой, значительные потери в связи с применением менее рационального режима недропользования. Дополнительные выгоды нефтегазовых компаний, полученные в результате мягкости институциональных условий, с точки зрения общества могут быть отнесены к транзакционным издержкам. Недопроизводство углеводородов, недополученные доходы рентного характера, нарушения экологических требований являются издержками, платой общества за несовершенство сформированных норм и правил недропользования.

Существующая в настоящее время система государственного регулирования нефтегазового сектора России является далеко не самой эффективной. Результаты расчетов показывают, что могут быть получены существенно большие социально-экономические выгоды при более жестких институциональных условиях в сфере недропользования и при применении гибких механизмов изъятия доходов рентного характера.

Основные направления изменения институциональных условий с точки зрения повышения уровня социально-экономических выгод освоения недр для общества должны быть связаны:

- с переходом от мягких институциональных условий к более жестким;
- с переходом к гибкому налогообложению (с постепенной переориентацией от производственного к экономическому подходу).

### **Основные публикации автора по теме исследования**

#### **Монографии**

1. Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки). – Новосибирск: Наука-Центр, 2007. – 587 с. (авторских – 19 п.л.).
2. Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В. Подходы к дифференциации налогообложения в газовой промышленности / ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Сова, 2006. – 169 с. (авт. – 4 п.л.).

3. Крюков В.А., Токарев А.Н. Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования / ИЭОПП СО РАН, Центр содействия коренным малочисл. народам Севера / Рос. учеб. центр коренных народов. – М., 2005. – 172 с. (авт. – 7 п.л.).
4. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002. – 168 с. (авт. – 2,5 п.л.).
5. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Региональные аспекты реформирования налоговой системы в нефтегазовом секторе России. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001. – 160 с. (авт. – 3 п.л.).
6. Токарев А.Н. Налоговое регулирование нефтегазового сектора: региональные аспекты. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 256 с. (авт. – 15,5 п.л.).

**Статьи** в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией

7. Токарев А.Н., Малышева Е.В. Сколько стоят хорошие налоги? О комплексной оценке институциональных изменений в нефтегазовом секторе // ЭКО. – 2007. – №4. – С. 77–87 (авт. – 0,5 п.л.).
8. Крюков В.А., Токарев А.Н. Инвестиционный климат в нефтегазовом секторе России // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2006. – Т. 6, вып. 1. – С. 84–97 (авт. – 0,5 п.л.).
9. Крюков В.А., Токарев А.Н. Институциональные рамки обеспечения долгосрочных экономических интересов коренных малочисленных народов Севера при реализации проектов в сфере недропользования // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 206–228 (авт. – 0,5 п.л.).
10. Крюков В.А., Токарев А.Н. Особенности недропользования в России: анализ с позиции институционального подхода // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2005. – Т. 5, вып. 2. – С. 110–123 (авт. – 0,5 п.л.).
11. Крюков В.А., Земцов Р.Г., Токарев А.Н. Создание условий для малых инновационно-ориентированных компаний – приоритетная задача регулирования нефтегазового сектора на региональном уровне // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 4. – С. 52–67 (авт. – 0,4 п.л.).
12. Крюков В.А., Токарев А.Н. Недропользование и социально-экономическое развитие сырьевых территорий с позиций россий-

- ского федерализма // Регион: экономика и социология. – 2003. – №4. – С. 15–36 (авт. – 0,5 п.л.).
13. Токарев А.Н. Нефтедобывающие регионы в условиях изменения системы налогообложения // Регион: экономика и социология. – 2002. – № 4. – С. 136–151 (авт. – 1 п.л.).
14. Токарев А.Н. Налогообложение нефтегазового комплекса и учет интересов сырьевых территорий // Нефть, газ и бизнес. – 1999. – №6. – С. 34–40 (авт. – 1 п.л.).
15. Токарев А.Н. Подходы к совершенствованию системы налогообложению нефтяного сектора с учетом интересов сырьевых территорий // Регион: экономика и социология. – 1999. – № 2. – С. 107–123 (авт. – 1 п.л.).
16. Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. Нефтяные дороги от студеных морей // ЭКО. – 1998. – № 4. – С. 49–59 (авт. – 0,3 п.л.).

**Прочие основные публикации по теме исследования**

17. Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. Проблемы дифференциации налогообложения в газовой промышленности России // ГЕО-Сибирь-2007. Т. 5. Недропользование. Новые направления и технологии поиска, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых: сб. матер. междунар. научн. конгресса «ГЕО-Сибирь-2007». – Новосибирск: СГГА, 2007. – С. 88–92 (авт. – 0,2 п.л.).
18. Kryukov V., Seliverstov V., Tokarev A. Federalism and Regional Policy in Russia: Problems of Socio-Economic Development of Resource Territories and Subsoil Use // The Dynamics "Real Federalism": Law, Economic Development, and Indigenous Communities in Russia and Canada / Ed. by P.H. Solomon. – Toronto: Centre for Russian and East European Studies, Univ. of Toronto, 2004. – P. 96–127 (авт. – 0,7 п.л.).
19. Токарев А.Н. Изменения в налогообложении нефтегазового сектора: учтены ли интересы сырьевых регионов // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2004. – № 2. – С. 56–61 (авт. – 1 п.л.).
20. Крюков В.А., Селиверстов В.Е., Токарев А.Н. Проблемы социально-экономического развития сырьевых территорий и недропользования в федеративной системе и региональной политике России // Федерализм в России и Канаде: правовые и экономические аспекты: [Сб. материалов Семинара по федерализму]. – М.: Междунар. центр проектов и программ развития федератив. отн. и регион. политики, 2004. – С. 77–99 (авт. – 0,5 п.л.).
21. Токарев А.Н. Анализ структуры доходов рентного характера в нефтяном секторе России: учет интересов сырьевых регионов // Нефте-

- газовый сектор России в теории и на практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2003. – С. 73–105 (авт. – 2 п.л.).
22. Токарев А.Н. Влияние новой налоговой системы на формирование бюджетных доходов нефтедобывающих территорий // Нефть, газ и право. – 2002. – № 3. – С. 45–55 (авт. – 0,7 п.л.).
  23. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Особенности регулирования рынка легкого углеводородного сырья (на примере Западной Сибири). – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. – 75 с. (авт. – 2 п.л.).
  24. Земцов Р.Г., Токарев А.Н. Проблемы развития малых нефтегазовых компаний в России: извлечь уроки из зарубежного опыта // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2002. – № 3–6. – С. 56–68 (авт. – 0,7 п.л.).
  25. Токарев А.Н. Региональные механизмы регулирования в меняющихся условиях функционирования нефтегазового сектора // Материалы конференции молодых ученых, посвященной М.А. Лаврентьеву. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, Филиал «Гео», 2002. – Ч. 2. – С. 79–83 (авт. – 0,5 п.л.).
  26. Крюков В.А., Токарев А.Н., Земцов Р.Г. Что в имени твоём: интегрированные, средние и малые или прежде всего независимые? // Нефтегазовая вертикаль. – 2002. – № 17. – С. 54–64 (авт. – 0,4 п.л.).
  27. Крюков В.А., Токарев А.Н. Трансформация механизмов регулирования при освоении нефтегазовых провинций Западной Сибири и других регионов // Энергетическая политика. – 2001. – № 5. – С. 9–17 (авт. – 0,5 п.л.).
  28. Токарев А.Н. Формирование эффективных механизмов регулирования нефтегазового комплекса на территории области // Программа и концепция развития нефтяной и газовой промышленности в Томской области на 2001–2005 гг. и период до 2030 г. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, филиал «Гео», 2001. – С. 64–68 (авт. – 0,5 п.л.).
  29. Токарев А.Н. Налоговые аспекты регулирования нефтяного сектора на региональном уровне // Проблемы, успехи и трудности переходной экономики: Сб. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – Вып. 16. – С. 191–221 (авт. – 1,8 п.л.).
  30. Андреева Л.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. Оценка региональной социально-экономической эффективности систем налогообложения в нефтегазовом секторе // Нефтегазовый сектор России в трех измерениях: Сб. науч. тр. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2000. – С. 129–146 (авт. – 0,4 п.л.).
  31. Токарев А.Н. Проблемы адаптации региональных механизмов регулирования к изменениям в структуре минерально-сырьевой базы (на

- примере нефтегазового сектора Сибири) // Материалы конф. молодых ученых, посвященной 100-летию М.А. Лаврентьева. – Новосибирск: СО РАН, филиал «Гео», 2000. – Ч. 2. – С. 112–114 (авт. – 0,5 п.л.).
32. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Трансформация механизмов регулирования экономики сырьевого региона при изменении стадий освоения природно-ресурсного потенциала: – Новосибирск: ИЭиОПП, 2000. – 72 с. (авт. – 2 п.л.).
33. Kryukov V.A., Tokarev A.N., Schmat V.V. Comparative Analysis of Taxation Schemes Potentially Applicable in the Development of the YaNAO Hydrocarbon Reserves. – Lysaker, Norway. International Northern Sea Route Programme. Working Paper № 130. 1999. – 32 p. (авт. – 1 п.л.).
34. Крюков В.А., Токарев А.Н. Какие налоги позволят добывать нефть? Сравнительная оценка вариантов налогообложения разработки средних нефтяных месторождений Западной Сибири // Нефтегазовая вертикаль. – 1998. – № 9–10. – С. 36–40 (авт. – 0,5 п.л.).
35. Крюков В.А., Токарев А.Н., Шмат В.В. На пороге нового транспортного коридора: возможности транспортировки углеводородного сырья из Сибири по Северному морскому пути // Нефтегазовая вертикаль. – 1998. – № 7–8. – С. 66–69 (авт. – 0,3 п.л.).
36. Токарев А.Н. Особенности методики дифференциации ставок акциза на нефть // Нефть, газ и право. – 1998. – № 2. – С. 15–18 (авт. – 0,7 п.л.).
37. Токарев А.Н. Особенности налогового регулирования нефтегазового сектора на региональном уровне // Нефть, газ и право. – 1998. – №5. – С. 7–15 (авт. – 1 п.л.).
38. Крюков В.А., Токарев А.Н. Региональные аспекты инвестиционного климата // Нефтегазовая вертикаль. – 1998. – № 3. – С. 102–105 (авт. – 0,5 п.л.).
39. Kryukov V.A., Tokarev A.N., Schmat V.V. Analysis and Evaluation of Economic Condition of Energy Prospekt Implementation of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug. – Lysaker, Norway. International Northern Sea Route Programme. Working Paper № 102. 1998. – 40 p. (авт. – 0,8 п.л.).
40. Токарев А.Н. Анализ риска и адаптивности инвестиционных проектов в нефтяной промышленности России в переходный период // Становление рыночной экономики в России: Сб. работ. – М., 1997. – С. 162–207 (авт. – 2,7 п.л.).

41. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Вопросы развития нефтегазового сектора в энергетической стратегии Сибири. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1997. – 56 с. (авт. – 0,8 п.л.).
42. Токарев А.Н. Налоговый кодекс: новое в налогообложении нефтяного сектора // Нефть, газ и право. – 1997. – № 4. – С. 13–19 (авт. – 0,7 п.л.).
43. Токарев А.Н. Особенности налогообложения нефтяной промышленности в странах с рыночной экономикой // Нефть, газ и право. – 1997. – № 3. – С. 13–19 (авт. – 0,7 п.л.).
44. Токарев А.Н. Влияние основных условий нефтяных соглашений на распределение риска между инвестором и принимающим государством // Нефть, газ и право. – 1996. – № 4. – С. 9–17 (авт. – 1 п.л.).
45. Токарев А.Н. Особенности налогообложения нефтяной промышленности России // Нефть, газ и право. – 1996. – № 3. – С. 16–24 (авт. – 1 п.л.).
46. Laptev Yu., Tokarev A. Analysis of Risk Sharing under Oil Contracts // Russian Oil & Gas Law Journal. – 1995. – Vol. 1, №2. – P. 12–15 (авт. – 0,3 п.л.).
47. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Функционирование нефтегазового сектора в условиях перехода территорий к принципам устойчивого социально-экономического развития (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа). – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1995. – 40 с. (авт. – 0,5 п.л.).

---

Подписано к печати \_\_\_\_\_ 2007 г.  
Формат бумаги 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Гарнитура «Таймс». Объем 2,2 п.л.  
Уч.-изд. л. 2,2. Тираж 100 экз. Заказ № \_\_\_\_\_.

---

Издательство ИЭОПП СО РАН.  
Участок оперативной полиграфии Института экономики  
и организации промышленного производства СО РАН.  
630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17.