

## Итоги первого Национального нефтегазового форума

(г. Москва, 18-20 марта 2013 г.)

### I. Основные положения итоговой резолюции Форума.

В условиях новых экономических вызовов серьезное значение приобретает качество государственной политики. Основой для эффективного диалога сторон должны стать предсказуемость, последовательность и обоснованность государственных решений, обеспечиваемых вовлеченностью предпринимательского сообщества в деятельность органов власти.

Предметом публичного диалога должны стать совместные действия по созданию прозрачной, благоприятной и предсказуемой среды для ведения бизнеса через формулирование проблем, разработку и реализацию решений по их устранению, взаимная поддержка стратегических инициатив, для чего следует совместно сфокусироваться на реализации следующих стратегических мер.

Первый комплекс мер необходимо направить на развитие конкуренции. Необходимо серьезное практическое обновление базового рыночного института, в том числе применительно к вопросам недропользования. Конкуренция является действенным стимулом для инноваций, снижения издержек, повышения эффективности. Это важная составляющая качественного экономического роста, обеспечиваемого проводимой государственной политикой. На основе базового принципа отношений государства с субъектами предпринимательской деятельности о безусловном обеспечении равных условий конкуренции между государственными и частными компаниями необходимо закрепить и реализовать новые подходы к освоению углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей, а также продолжить формирование нормативной правовой базы, защищающей права инвесторов и развитие конкуренции, активизировать работу по разработке и утверждению правил недискриминационного доступа к недрам.

Второй комплекс мер направлен на создание стабильной и эффективной системы налогообложения добычи нефти и природного газа. Несмотря на принятые в последнее время льготы для отдельных категорий месторождений, в действующей системе налогов и платежей в нефтяном комплексе продолжает наблюдаться явный перекос в сторону фискальной функции в ущерб стимулирующей. Важнейшим шагом для повышения эффективности недропользования является совершенствование системы налогообложения, способствующее развитию геолого-разведочных работ и инвестиций в нефтегазовой отрасли. Необходим переход от практики предоставления налоговых льгот, учитывающей индивидуальные особенности месторождений, к понятной и справедливой системе налогообложения финансового результата, создающей равные налоговые условия для месторождений с разными характеристиками и позволяющей, в конечном счете, делать объективные выводы об эффективности осуществляемых инвестиций в отрасль.

Таможенно-тарифная политика также продолжает нуждаться в совершенствовании с точки зрения учета экономических интересов всех участников рынка.

Требуется отказаться от сохраняющегося в деятельности органов власти подхода к решению возникающих финансовых проблем, когда предлагается единственное решение в виде дополнительных финансовых обременений отрасли. Также как и недопустимо нивелировать экономический эффект от принятых решений в области налогового стимулирования принятием подзаконных актов, не позволяющих в полной мере реализовать предоставленные ранее льготы (например, «Правил учета нефти»).

Третий комплекс мер направлен на устранение административных барьеров для ведения бизнеса и снижение избыточного государственного регулирования. Несмотря на заметное сокращение за последние годы ограничений и бюрократических препон, деятельность по недопущению, выявлению и устранению нормативно обусловленных негативных административных практик взаимодействия бизнеса и власти должна

перейти на качественно новый уровень, ориентируясь на узкоспециализированные, но не менее значимые для эффективного бизнеса вопросы. В указанном направлении требуется комплексная системная работа, связанная с внесением изменений в земельное, лесное, водное, экологическое, градостроительное законодательство. Требуется устранить административные факторы, демотивирующие компании осуществлять инвестиции в мероприятия по охране окружающей среды и выпуск продукции, соответствующей высоким экологическим требованиям.

Четвертый комплекс мер касается наиболее для бизнеса вопроса работы так называемых инфраструктурных монополистов. Государственный аудит и общественный контроль не смогут компенсировать незавершенность институциональных реформ. Адаптация тарифов к экономической конъюнктуре и повышение внутренней эффективности субъектов естественных монополий – объективная необходимость для обеспечения экономического баланса. Требуются ускоренный переход к долгосрочной, контролируемой, прозрачной тарифной политике и активные действия по совершенствованию модели взаимоотношений поставщиков и потребителей монопольных услуг, в том числе вопросов качества услуг. Целесообразно рассмотреть вопрос об изъятии у субъектов естественных монополий прав дополнительного тарифного усмотрения в рамках «тарифных коридоров».

В современных условиях перечисленные меры являются стратегическим вектором роста и развития российской экономики, национального бизнеса, благосостояния граждан, государственной энергетической политики, значимость которого получит признание со стороны предпринимательского сообщества.

## **II. Предложения по итогам Форума, нашедшие отражение в публичной декларации целей и задач Минэнерго России на 2014 год.**

1. **Корректировка Энергетической стратегии России на период до 2030 года с пролонгацией до 2035 года.**

Положения действующей Энергетической стратегии до 2030 года адекватно отражали задачи и ход посткризисного развития энергетики и экономики. Однако появились качественно новые вызовы, требующие существенной корректировки данного документа, а точнее – формирования его новой редакции с пролонгацией на период до 2035 года.

Основными приоритетными направлениями новой редакции Энергетической стратегии России являются:

- обеспечение внутренней потребности рынка в топливно-энергетических ресурсах при повышении доступности и качества энергетических товаров и услуг;
- опережающий рост внутреннего потребления энергетических ресурсов по отношению к экспорту;
- сохранение лидирующих позиций России в экспорте энергоресурсов.

Необходимо формирование стратегических приоритетов для топливно-энергетического сектора Российской Федерации с учетом внутренних и внешних вызовов, что позволит создать инновационный и эффективный энергетический сектор страны для обеспечения устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения и содействия укреплению внешнеэкономических позиций.

2. **Стабильное обеспечение внутреннего рынка качественными нефтепродуктами.**

Необходимо бесперебойное удовлетворение потребностей внутреннего рынка в нефтепродуктах, соответствующих требованиям Технического регламента Таможенного союза, вне зависимости от сезона, месторасположения или региональных особенностей. Эффект от реализации данной задачи - стабильное

обеспечение внутреннего спроса на моторное топливо высоких экологических классов и улучшение экологической обстановки.

**III. Предложения по нормативно-правовому регулированию в нефтегазовой отрасли, направленные в органы государственной власти по итогам Форума.**

**Развитие конкуренции и повышение инвестиционной привлекательности отрасли:**

- устранение существующих ограничений на участие негосударственных нефтегазовых компаний в освоении минерально-сырьевых ресурсов, в частности:

- расширение субъектного состава пользователей недр, которым предоставлен доступ к запасам полезных ископаемых, расположенным на континентальном шельфе Российской Федерации;

- предоставление права недропользователям, получившим лицензии на геологическое изучение участков недр континентального шельфа до вступления в силу указанных ограничений в 2008 году, осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых на таких участках недр в случае установления факта открытия месторождения.

- прекращение попыток ограничить деятельность негосударственных организаций ТЭК в сфере обеспечения безопасности своих объектов путем понуждения их к заключению договоров с государственными охранными структурами.

**Устранение административных барьеров и необоснованной финансовой нагрузки.**

Оптимизация процедур, связанных с получением и реализацией права пользования недрами, а также проектированием, строительством и вводом в эксплуатацию объектов ТЭК, устранение необоснованных требований к организациям

ТЭК, которые приводят к затягиванию ввода в эксплуатацию месторождений и иных объектов, дополнительным финансовым расходам и трудозатратам:

- исключение необходимости перевода земель из одной категории в другую при предоставлении участка недр в целях геологического изучения;

- упрощение процедуры передачи земельного участка для целей недропользования, а также строительства линейных сооружений, в том числе, без обязательной аренды (в случае кратковременного использования участков лесного фонда) и составления проекта освоения лесов;

- упрощение порядка предоставления водного объекта в пользование, в том числе в случаях перехода рек линейными объектами;

- сокращение сроков получения разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов ТЭК, в том числе за счет исключения дублирования при осуществлении экологической экспертизы проектной документации отдельных категорий объектов, повторное проведение которой предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- учет особенностей объектов нефтегазового комплекса в законодательстве, регламентирующем проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию и проведение государственной экспертизы, в том числе исключение из законодательства о градостроительной деятельности регулирования в сфере строительства, реконструкции и капитального ремонта нефтяных и газовых скважин, законодательное разрешение на поэтапный ввод в эксплуатацию объектов обустройства нефтегазовых месторождений без внесения изменений (в части определения этапности) в проектную документацию, а также без повторной экспертизы и получения разрешений на строительство отдельных этапов.

**Устранение факторов, демотивирующих компании осуществлять инвестиции в мероприятия по охране окружающей среды и выпуск продукции, соответствующей высоким экологическим требованиям:**

- совершенствование порядка учета произведенных организациями ТЭК затрат на мероприятия по охране окружающей среды при расчете платежей за негативное воздействие на окружающую среду и сверхнормативное сжигание попутного нефтяного газа;

- исключение ситуации, когда контролирующие органы в природоохранной сфере вынуждают предприятия уплачивать платежи за негативное воздействие на окружающую среду не в сумме, рассчитанной в соответствии с реально нанесенным вредом, а в сумме, запланированной на текущий год в качестве ориентира бюджетных поступлений для указанных контролирующих органов;

- установление реальных сроков перехода на более жесткие экологические требования с учетом всего комплекса обстоятельств во избежание ситуации, когда часть компаний осуществляет в ускоренном режиме необходимые инвестиции в модернизацию производства, а другая часть игнорирует новые требования, понимая, что первоначальные сроки введения повышенных экологических стандартов будут отложены;

- запрет на пересмотр мер стимулирующего характера в процессе достижения поставленных государством задач по улучшению качества выпускаемой продукции, в частности, сохранение величины дифференциала между ставками акциза на топливо, отвечающее и не отвечающее высоким экологическим требованиям.

Необходимо изменить существующий подход к решению возникающих проблем, когда государственными органами предлагается единственное решение: введение дополнительных финансовых обременений на нефтяные компании. Так произошло с обязательным страхованием гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, когда

были введены правила страхования, не учитывающие реальное соотношение количества страховых случаев (крайне незначительного) с общей суммой страховой премии, которую вынуждены платить компании.

Исходя из этого следует, что при решении вопроса о создании ликвидационных фондов, предназначенных обеспечить исполнение недропользователями обязанностей по ликвидации последствий проведения работ, связанных с недропользованием, по окончании разработки месторождения предоставить нефтегазовым компаниям альтернативные способы обеспечения, такие как: корпоративная гарантия, банковская гарантия, страхование.

Требует тщательной проработки вопрос изменения законодательства в области охраны окружающей среды и, в частности, переход к нормированию воздействия на окружающую среду на основе применения наилучших доступных технологий. Данное решение должно приниматься только после всесторонней оценки возможности (финансовой, технической, кадровой) компаний по внедрению наилучших доступных технологий и должно распространяться на соответствующие отрасли в целом, без исключений для отдельных предприятий, которые бы получали в таком случае конкурентные преимущества.

### **Эффективная налоговая среда.**

Несмотря на принятые в последнее время льготы для отдельных категорий месторождений, в действующей системе налогов и платежей в нефтяном комплексе продолжает наблюдаться явный перекос в сторону фискальной функции в ущерб функции стимулирующей.

Величина налогов и платежей не зависит от экономики нефтедобывающих предприятий, не учитываются разные условия добычи нефти на разных месторождениях (за исключением льготлируемых).

Необходим переход от практики предоставления налоговых льгот при добыче углеводородного сырья, призванных учесть индивидуальные особенности



разрабатываемых месторождений, к понятной и справедливой системе налогообложения финансового результата, создающей равные налоговые условия для месторождений с разными характеристиками и позволяющей, в конечном счете, делать объективные выводы об эффективности осуществляемых инвестиций в отрасль.

Целью перехода на налог на финансовый результат является стимулирование и вовлечение в разработку новых месторождений, разработка которых является нерентабельной и экономически необоснованной при действующей налоговой системе, а также поддержание стабильного уровня добычи углеводородов на старых месторождениях.

Переход к налогу на финансовый результат возможно на первом этапе осуществить как пилотный проект для ограниченного круга месторождений.

Действующая налоговая система, предусматривающая с 2015 года одновременное повышение пошлин на темные нефтепродукты до 100% от величины таможенной пошлины на нефть и рост акцизов, приводит к существенному падению доходности нефтепереработки и формированию убытков у ряда НПЗ. Как следствие, крупные российские заводы с целью минимизации финансовых потерь должны будут снизить объемы выпуска продукции, мелкие – будут вынуждены остановить производство.

Негативное воздействие на развитие нефтепереработки оказывает сохранение повышенной ставки экспортной пошлины на бензины в размере 90% от пошлины на нефть, что стимулирует компании проводить модернизацию, направленную, в первую очередь, на увеличение выпуска дизельного топлива. Это может в среднесрочной перспективе привести к дефициту бензина на внутреннем рынке.

Необоснованным является сохранение единой ставки экспортной пошлины на нефтяной кокс, приравненной к ставке пошлины на темные нефтепродукты. Это сдерживает развитие технологии коксования тяжелых нефтяных остатков, не

позволяет довести глубину переработки нефти до мировых стандартов, может привести к возникновению дефицита кокса на внутреннем рынке, ввиду убыточности его производства.

Требует изменения ставка таможенной пошлины на масла, которые являются конечным высокотехнологичным продуктом переработки и были в свое время несправедливо отнесены к темным нефтепродуктам. В случае повышения таможенной пошлины на темные нефтепродукты возникает риск сокращения производства масел, поскольку выгоднее становится использовать сырье маслблока для производства иных нефтепродуктов.

Таким образом, предлагаются следующие изменения таможенно-тарифной политики в отношении нефтепродуктов:

- сохранение после 1 января 2015 года действующего уровня ставок вывозных таможенных пошлин на темные нефтепродукты;
- снижение расчетного коэффициента ставки экспортной пошлины для бензинов с 0,9 до уровня ставок на другие светлые нефтепродукты;
- дифференциация ставок вывозных таможенных пошлин на кокс нефтяной сырой (некальцинированный) в зависимости от его потребительских свойств (содержание серы);
- снижение уровня вывозных таможенных пошлин на базовые масла 1-3 групп до уровня 20% от экспортной пошлины на нефть.

**Недопущение нивелирования экономического эффекта, предусмотренного законодательными решениями в области налогового стимулирования добычи углеводородного сырья, подготовкой и принятием неадекватных поставленным законодателем ориентирам подзаконных актов, в частности, это касается Правил учета нефти, а также Порядка определения показателя проницаемости и эффективной нефтенасыщенной толщины пласта по залежи углеводородного сырья, которые не**

позволяют в полной мере реализовать предоставленные законодательством льготы по налогообложению трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья.

#### **IV. Реализованные законотворческие предложения, отраженные в резолюции Форума.**

По итогам обсуждений, состоявшихся после Форума с участием субъектов законодательной инициативы, представителей бизнес-сообщества, экспертов, депутатами Государственной Думы были подготовлены и внесены в установленном порядке законопроекты:

- № 391826-6 «О внесении изменений в статью 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (предлагается исключить необходимость обсуждения на публичных слушаниях проектов планировки территории и проектов межевания территории в случае их подготовки для размещения линейных объектов).

*(Справочно. Подобная норма, освобождающая от необходимости проводить публичные слушания при размещении «линейных объектов за границами населенных пунктов», предусмотрена проектом федерального закона №444365-6 (пункт 5 статьи 12), принятого Государственной Думой в первом чтении 19.03.2014);*

- № 434542-6 «О внесении изменений в статью 78 Земельного кодекса Российской Федерации» (предусматривается возможность использования земель сельскохозяйственного назначения для геологического изучения недр без перевода земель в категорию земель промышленности).

*(Справочно. Внесенный в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проект федерального закона №465407-6 предусматривает переход от деления земель на категории к территориальному зонированию, соответственно статья 78 Земельного кодекса в нынешней редакции будет исключена);*

- № 504109-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 10.1 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», касающийся упрощения порядка предоставления лесных участков для проведения геологоразведочных и изыскательских работ.

*(Справочно. Поправками, предложенными Минэкономразвития России к проекту федерального закона №№444365-6 (пункт 22 поправок) предлагаются подобные изменения в отношении проведения инженерных изысканий);*

- № 504151-6 «О внесении изменений в статью 26 Лесного кодекса Российской Федерации», исключающий необходимость подачи недропользователями ежегодной лесной декларации;

- № 504064-6 «О внесении изменений Лесной кодекс Российской Федерации в части размещения объектов дорожного сервиса», упрощающий процедуру предоставления лесных участков для размещения объектов дорожного сервиса;

- № 504011-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде», устанавливающий приоритет возмещения в натуре вреда окружающей среде.

*(Справочно. Минприроды России подготовило законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде и устранения последствий загрязнений и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате прошлой экономической деятельности», содержащий аналогичные нормы, касающиеся регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде, однако в Государственную Думу законопроект не вносился);*

- № 504240-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения государственной экологической

# НАЦИОНАЛЬНЫЙ НЕФТЕГАЗОВЫЙ ФОРУМ

экспертизы проектной документации», направленный на исключение необходимости двукратного проведения экологической экспертизы при проектировании строительства некоторых категорий объектов.