

## Черная зависть: в чем нефтяники оказались виноваты перед правительством

00:25, 20.10.2015

В современной России диверсификации экономики нет не из-за жадных нефтяников или газовиков, а потому, что в стране нет привлекательного делового климата за пределами нефтегазовых отраслей.

### **Виноватым придется заплатить**

Министр финансов Антон Силуанов обосновал свой подход к налогообложению нефтегазовой отрасли. Если пересказывать его коротко, то смысл в том, чтобы взять по максимуму с тех, кто платит и кому некуда деваться от налогового бремени, заодно обвинив их в том, что они препятствуют диверсификации российской экономики.

При этом Минфин подводит под дополнительное налогообложение как собственно «непредвиденные» доходы нефтегазовой отрасли (имевшие место в периоды роста мировых цен на нефть, а именно в 1970-е и 2000-е годы), так и те ее доходы, которые к «непредвиденным» никак не относятся. А именно — «девальвационную прибыль» от колебаний курса рубля к доллару.

Что ж, нефтяники-газовики виноваты в рукотворных действиях (или бездействиях) правительства, которые не ведут к повышению привлекательности российского инвестиционного климата за пределами нефтегазовой отрасли (необходимое условие для диверсификации), к повышению эффективности расходования собранных преимущественно за счет тех же нефтяников и газовиков бюджетных средств. За это им придется в очередной раз заплатить из остающейся в их распоряжении части извлекаемой ими ресурсной ренты.

### **Для удобства мытаря**

Прежде чем обсуждать «техническую сторону вопроса», хорошо бы посмотреть, что предшествовало «повышению» в пользу нефтяников «налогового вычета» — необлагаемой за счет НДС части их валовой выручки. А предшествовала им налоговая реформа для нефтянки 2001–2003 годов и принятие 126-ФЗ 2001 года (о введении НДС) и 65-ФЗ 2003 года (о корректировке — а по сути о фактическом отказе от применения — режима СРП).

Первым постсоветским «недропользовательским» законом — «О недрах» в его первой версии от 21.02.1992 года — в России было введено срочное и взоемное пользование принадлежащими государству недрами, он закрепил положение о множественности инвестиционных режимов недропользования в России.

Конкуренция между недропользовательскими инвестрежимами давала бы возможность российским и иностранным компаниям выбирать, голосуя своими деньгами, наиболее эффективный из них. А государству — понимать, какой из режимов требует дальнейшего совершенствования для повышения его привлекательности со всеми вытекающими мультипликативными эффектами.

65-ФЗ был, наоборот, направлен на отказ от множественности инвестиционных режимов путем запрета на применение в стране легализованного к тому времени законом «О соглашениях о разделе продукции» (Об СРП) от 1996 года инвестиционно привлекательного режима, альтернативного лицензионному. В выборе между эффективностью распределения монетизируемой ресурсной ренты и простотой налогового администрирования был выбран второй путь.

Был введен НДС с плоской шкалой, со всеми его плюсами для налогового ведомства (простота расчета и удобство для сборщика) и минусами для страны. Режим НДС — это инвестиционно запретительный налоговый режим, ведущий к форсированной отработке лучших и к отказу от разработки средних и мелких месторождений, экономика которых хуже из-за «антиэффекта масштаба». Возобладали не долгосрочные интересы государства, а краткосрочные интересы отдельных ведомств.

Таким образом, упомянутое министром «ослабление» семилетней давности является не более чем небольшим и вынужденным «шагом назад» в рамках созданного ранее, почти 15 лет назад, инвестиционно непривлекательного (запретительного) режима недропользования в стране.

### **Распродажа Родины**

В выигрыше от введения НДС с плоской шкалой оказались лишь компании с лучшими — крупными, на ранних стадиях добычи — месторождениями. Поэтому главным бенефициаром НДС были тогдашние ЮКОС и «Сибнефть». А идеологом тогдашней борьбы против СРП был тогдашний глава ЮКОСа Михаил Ходорковский.

Ведь режим СРП давал возможность иностранным нефтяным компаниям напрямую вкладываться в разработку российских недропользовательских проектов на условиях проектного финансирования (например, проект «Сахалин-2»), а не через покупку акций российских компаний (акционерное финансирование). Но если нет режима СРП, то нет и альтернативного пути получить доступ к российским недрам, кроме как через вхождение миноритарными акционерами в компании, контролируемые российскими мажоритарными акционерами.

Поэтому режим СРП, за который активно ратовали иностранные нефтяные компании, готовые работать в России на понятных и прозрачных условиях, противопоставлялся «национальному режиму недропользования». Так, с подачи тогдашнего главы ЮКОСа многие, особенно в правительстве, стали называть режим НДС. А режим СРП позиционировался его оппонентами как режим для иностранных компаний, предназначенный для «распродажи Родины».

### **Кто виноват**

Но если вернуться к заявлениям министра, то особенно интересна суть претензий к нефтяникам. Оказывается, это они виноваты в том, что российская экономика является зависимой от нефти и не является диверсифицированной.

Правда, они виноваты еще и в том, как заявил недавно Антон Силуанов на международном инвестиционном форуме «Сочи-2015», что «только у нас нефтяники шантажируют государство». Акцент делается на то, что рост инвестиций в нефтянку не оставляет места для инвестиций в другие отрасли.

Это, конечно, так, если под инвестициями подразумевать государственные (прямо или опосредованно бюджетные) инвестиции. Но, если государственной нефтяной компании проще получить деньги из госбюджета/ФНБ, это не означает, что государство должно эти претензии удовлетворять. А негосударственные компании финансируют капиталовложения не из бюджета, а за счет проектного финансирования. Рентабельные же (с учетом оценки некоммерческих рисков) нефтяные проекты проектное финансирование всегда получают.

Другая претензия министра к нефтяникам в том, что после падения мировых цен они не откладывают реализацию проектов, как это делают везде в мире. Во-первых, откладывают, и пресса пестрит их заявлениями на эту тему. Во-вторых, не указывается, сокращаются ли в мире инвестиции в наращивание добычи или в возмещение выбытия добывающих мощностей. В России лишь 8% добычи приходится на «новые» месторождения со сроками эксплуатации менее пяти лет. То есть добычу дают те месторождения, которые находятся на поздних стадиях разработки с падающими дебитами, поддержание которых требует дополнительных затрат по сравнению с добычей «на полке» (то есть на верхней части «горбообразной» кривой профиля добычи на месторождениях с течением времени), что само по себе уже есть результат антиинвестиционного законодательного климата в российской нефтянке.

**Быстрый сланец**

Возмещение выбывающих мощностей становится все более дорогим. И не потому, что нефтяники не снижают удельные затраты, а потому, что выбытие более дешевых мощностей (более крупные месторождения, расположенные в старых районах, в более благоприятных условиях, со сформированной инфраструктурой) приходится компенсировать их возмещением за счет мощностей более дорогих и менее крупных месторождений в новых районах. Поэтому снижение зачастую выражается в сдерживании роста.

Ссылка на американскую «сланцевую революцию» вполне уместна в качестве иллюстративного примера. Но не в качестве прямого сопоставления с российскими условиями и тем более не в качестве упрека российским нефтяникам, что они не следуют примеру американцев.

«Резкое снижение средней себестоимости добычи на сланцевых месторождениях» в США объясняется иным характером инвестиционно инновационного сланцевого цикла. Он существенно короче (2–3 года против 15–20), чем аналогичный цикл на «традиционных» месторождениях, будь то в России или Саудовской Аравии.

Стабильно поступающие объемы нефти в сланцевых скважинах падают намного быстрее, поэтому их бурение должно происходить более интенсивно, чем традиционных скважин. Потому и внедрение инноваций происходит быстрее (более короткие сроки экономической жизни скважин) и интенсивнее (существенно больше скважин, которые требуется бурить для поддержания уровня сланцевой добычи), чем на месторождениях «традиционной» нефти.

**Нефтяные ралли**

Действительно, и здесь нельзя не согласиться с министром, мы вступили в период относительно дешевой нефти, поскольку именно американские сланцевые месторождения со снижающимися издержками стали замыкать мировой баланс спроса/предложения физической нефти и обеспечили избыток предложения.

Но ресурсные отрасли весьма инерционные. Последствия их недоинвестирования вследствие существующего избыточного налогообложения, а тем более дальнейшего его повышения в условиях сохранения низких цен, неизбежно окажут свой необратимый эффект через несколько лет. Примеры такого рода хорошо известны из мировой и отечественной практики.

Недоинвестирование мировой нефтяной отрасли в 1990-е годы вследствие низких (\$15–25/барр.) цен на нефть, которые явились результатом перехода к биржевому ценообразованию в 1986 году, привело к росту издержек по добыче на рубеже веков. С последующим взлетом нефтяных цен до исторического максимума в \$147/барр. в июле 2008 года.

Недоинвестирование советской нефтяной отрасли в 1970-е — начале 1980-х привело сначала к небольшому падению добычи в 1984 году. Затем путем кратковременной интенсивной накачки отрасли капиталовложениями удалось даже выйти на исторический максимум добычи в 1988 году, после которого началось обрушение отрасли в результате системного предыдущего ее недоинвестирования. Преодолеть последствия этого кризиса удалось только во второй половине 1990-х.

**Так быть не должно**

Претензия же министра, что отсутствие диверсификации российской экономики является фактически виной нефтяников, напоминает претензию директората по конкуренции Еврокомиссии в адрес «Газпрома». Его тоже упрекают в том, что он препятствует диверсификации газоснабжения стран Центральной и Юго-Восточной Европы. И по этому вопросу продолжают разбирательства «Газпрома» и Еврокомиссии.

Проблема диверсификации, то есть создание возможностей для потребителей выбирать своих поставщиков, решается единственным путем — инвестициями в альтернативные источники поставки газа, пути его доставки и наличием множества его поставщиков. «Газпром» не может препятствовать диверсификации ни по одному из этих направлений. Препятствует диверсификации газоснабжения в новых странах — членах ЕС, то есть отходу от послевоенной госплановской модели газоснабжения из одного источника — СССР, отсутствие инвестиционно привлекательного делового климата в странах ЕС.

Так и в современной России: отсутствие диверсификации экономики страны определяется не инкриминируемыми нефтяникам и газовикам их «валовыми инвестициями», а отсутствием инвестиционно привлекательного делового климата для частных отечественных и иностранных инвестиций за пределами нефтегазовых отраслей.

«Минфин не определяющее ведомство. Но так должно быть», — заявил Антон Силуанов 23 сентября. Нет, так быть не должно. Не может мытарь править страной. Экономика развития не должна подменяться бухгалтерской арифметикой.

*Точка зрения авторов, статьи которых публикуются в разделе «Мнения», может не совпадать с мнением редакции.*

**Автор статьи:**

Андрей Конопляник, профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа, советник генерального директора ООО «Газпром экспорт»