

«Ножницы Кудрина», «серп Силуанова», что дальше?



Нефтяным компаниям фактически предлагают заплатить за неправильные действия или бездействие российских властей и Центрального банка

Андрей КОНОПЛЯНИК,
Советник генерального директора ООО «Газпром экспорт»,
доктор экономических наук, профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. Губкина

«Серп Силуанова» – именно так Константин Симонов, гендиректор Фонда национальной энергетической безопасности, назвал¹ анонсированное Минфином в середине сентября нынешнего года предложение по изменению формулы расчёта налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Данная инициатива должна была привести к увеличению налоговой нагрузки на нефтяной сектор за счёт предлагаемого налоговиками использования условного курса рубля.

Эта налоговая новация Минфина, которую К. Симонов сравнил с предыдущим «налоговым обрезанием» – «ножницами Кудрина», – ориентирована на то, чтобы увеличить налоговые сборы с «девальвационной прибыли» нефтяных компаний. Она образовалась за счёт роста курса рубля после снижения мировых цен на нефть. Предложение Минфина вызвало резкую дискуссию в заинтересованных кругах – как в публичном пространстве, так и в рамках формально закрытого диалога делового сообщества и органов государственной власти. Оно привело к расколу среди последних и в итоге – к корректировке предложенных Минфином бюджетных решений. Но обсуждение темы («брать или не брать») не завершено. По сути, речь идёт о выборе (адаптации/корректировке/смене или сохранении) дальнейшей модели поведения по линии «государство – общество – нефте-

газовая отрасль». Будет ли сохраняться роль НГК в качестве регулярного замыкающего поставщика бюджетных доходов при любых (в первую очередь неблагоприятных) колебаниях экономической конъюнктуры, дабы обеспечить наполнение бюджета, посчитанного без оглядки на эффективность использования собранных (преимущественно с сырьевых отраслей) средств? Это – валовый, экстенсивный подход: больше собрать, невзирая на эффективность использования.

Но есть и другой – интенсивный подход: сконцентрироваться на том, чтобы эффективнее потратить собранное. Переход на такую траекторию развития неизбежен. Однако он невозможен при сохранении неблагоприятного инновационно-инвестиционного климата в стране и повышении налогового бремени, в том числе на основных плательщиков. В конце концов, план по мясу и молоку можно однажды выполнить в максимальном объёме по обоим параметрам – выдаивая корову по максимуму 364 дня в году, выполняя тем самым план по молоку, а на 365-й день её зарезать, выполнив заодно план и по мясу. Но так можно поступить только единожды (кстати, в советской истории 1960-х такой опыт, вряд ли заслуживающий повторения, уже имел место быть). В лучшем случае подобный подход называется краткосрочным (short-termism), и он отнюдь не основан на логике долгосрочного экономического эффективного развития.

¹ См.: http://rbctv.rbc.ru/archive/rbc_view/562949997328488.shtml

² Конопляник А. К повестке дня Президентской комиссии по ТЭК // Нефтегазовая Вертикаль. 2015. № 20. С.52–55.

Письмо нефтяников и иные аргументы

Состоявшееся 28 сентября заседание Правительства РФ не одобрило предложения Минфина о корректировке формулы расчёта НДС. По-видимому, сработало подержанное Минэнерго письмо глав нефтяных компаний Президенту РФ «О фискальных новациях Минфина России для нефтяной отрасли», содержащее аргументацию того, почему этого нельзя делать.

Набор перечисленных нефтяниками в своём письме негативных последствий, к которым может привести «корректировка» формулы НДС, весом и убедителен. Он включает в себя:

- рост долговой нагрузки, нарушение ковенант по заёмным средствам и, следовательно, кросс-дефолты для ряда компаний³;
- негативный мультипликативный экономический эффект внутри страны – сворачивание бизнес-активности в смежных отраслях, сокращение занятости;
- повышение стоимости сырья для переработки на внутреннем рынке и т. п.

Завершалось письмо фактическим приравнением предложения Минфина к антироссийским санкциям. *«Несмотря на введённый в этом году “налоговый манёвр” и решение о стабилизации налоговой системы на пятилетнюю перспективу, Минфин предлагает новые меры, реализация которых наряду с международными санкциями приведёт к падению конкурентоспособности нефтяной отрасли и потере доли поставок российской нефти на мировые энергетические рынки»,* – говорится в письме⁴.

К этим аргументам можно добавить ещё целый ряд... После снижения цен на нефть на мировом рынке российские нефтяные компании уже уменьшили капзатраты на 15–30% в долларовом выражении (А. Громов, ФИЭФ⁵), что даст необратимый эффект через несколько лет. Сегодняшняя же добыча поддерживается не только прошлыми инвестиция-

ми, но и эксплуатационными затратами, которые финансируются из текущего денежного потока. А его располагаемая величина для компаний сократилась бы за счёт роста НДС, ибо он – оборотный налог (с валовой выручки).

Более того, налоги платятся с рублёвого дохода. А значительная часть затрат НКГ приходится на закупки импортного оборудования. Их доля, по данным Минпромторга, в 2014 г. превысила 50%. Так, по пяти позициям в сфере эксплуатации скважин и повышения нефтеотдачи импортные закупки составили 67–95%; по двум позициям в бурении наклонно-направленных, горизонтальных и многозабойных скважин – 60–83%; по девяти в секторе сжижения природного газа – 50–100%; по четырём в переработке УВС – 40–80%; по пяти в реализации шельфовых проектов – 80–90%; по девяти в транспортировке нефти и газа – 30–80%; по трём в геологоразведке – 30–80%⁶.

Повышение НДС привело бы к сокращению налоговой базы для налога на прибыль, то есть к уменьшению налоговых поступлений регионов. А ведь на них в своё время были частично переброшены социальные обязательства федерального центра по исполнению майских указов Президента России, которых никто не отменял и которые носят безусловный для исполнения характер. Адекватно компенсировать потери регионов трансфертами из федерального бюджета вряд ли получилось бы, поскольку доходная часть последнего уже сузилась из-за падения цен на нефть. Значит, либо усилился бы торг регионов за ставшие ещё более дефицитными трансферты (со всеми издержками борьбы за дефицит), либо ослабла бы экономическая состоятельность регионов. Но сильная страна сильна своими экономически мощными, самостоятельно зарабатывающими регионами, а не слабыми, экономически несамостоятельными, зависими от федеральных трансфертов, пусть и лояльными, территориями.

Плюс ко всему В. Путин обещал не ухудшать налоговых условий до 2018 г. (что было мягко упомянуто, не переходя на личности, в письме нефтяников). Но Минфин всё же предложил повысить налоговое бремя (пусть и под соусом корректировки формулы расчёта НДС и снятия «девальвационной прибыли») на основных плательщиков. Возникает вопрос: кто в лавке хозяин?

«Короткий триумф нефтяников»⁷

Корректировку НДС в итоге удалось предотвратить. Но поскольку Минфину для балансировки бюджета (в пределах заявленного Президентом РФ сохранения в 2016 г. не более чем 3-процентного его дефицита) требуется увеличение налоговых сборов, то данный процесс было решено «размазать» по нескольким отраслям. Теперь дополнительные деньги с нефтяников будут получены за счёт замедления снижения экспортной пошлины в рамках корректировки «налогового манёвра» (параметры которого, между прочим, утверждены законодательно). Произойдёт также утяжеление фискальной нагрузки на другие экспортно-ориентированные отрасли (газовую, металлургическую, производство удобрений) и дополнительное изъятие прибыли Центробанка.

Но выиграть сражение – не значит выиграть войну. Помощник министра финансов С. Никитина заявила после заседания Правительства 28 сентября, что повышение нагрузки на нефтегазовую отрасль неизбежно. Обсуждается лишь способ, который вызовет наименьшие последствия для компаний. И Минфин делает необходимые расчёты⁸.

Маховик налоговых притязаний на доходы нефтяников продолжал раскручиваться. Так, 3 октября на Инвестиционном форуме «Сочи-2015» А. Силуанов заявил, что *«нефтяники шантажируют государство!»* А 6 октября он выступил почти с «программой» статьёй в «Ведомостях», в которой обосновал свой (сугубо фискальный) подход к налогообложению нефтегазовой отрасли. И не только это, о чём ниже.

Сегодня Минфин инкриминирует нефтяникам получение непредвиденных доходов – незаработанной (или незаслуженно заработанной) «девальвационной прибыли». Эта претензия – основа для нынешних налоговых новаций министерства. И если не удалось корректировкой формулы НДС срезать «девальвационную прибыль», то Минфин, думаю, будет стараться срезать её (то есть забрать в бюджет искомый, посчитанный им самим объём «незаслуженно» заработанной прибыли) другими способами. Например (как решено сейчас), замедлением «налогового манёвра», осуществлением не в полном объёме

³ Финансовые ковенанты оговаривают поддержание на определённом уровне экономических показателей деятельности заёмщика. Инвестбанкиры (ВТБ Капитал) ожидали от этой новации Минфина (в случае её принятия) снижения ЕВТДА по отрасли в 2016 г. примерно на 10%. В нынешних санкционных условиях, закрывших для России рынки англосаксонского капитала, это могло привести к требованиям кредиторов досрочно погасить кредиты. Компенсировать их можно было бы только отчасти, с финансовых рынков других стран. Но это было бы существенно дороже.

⁴ Цит. по сообщению агентства «Интерфакс» от 25.09.2015 г.: «Руководители нефтекомпаний обратились к помощи Путина в споре с Минфином, предупредив о риске дефолтов».

⁵ См.: http://rbctv.rbc.ru/archive/rbc_view/562949997328488.shtml

⁶ План мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения РФ (приказ Минпромторга РФ от 31.05.2015 г. № 645).

⁷ Так оценили итоги заседания Правительства РФ от 28.09.2015 г. журналисты РБК-daily (Подобедова Л., Нетреба П., Дзяко Т. Найти триллион: кто даст дополнительные деньги в бюджет вместо нефтяников // РБК-daily. 28.09.2015. См.: <http://top.rbc.ru/business/28/09/2015/56095ba19a794728ace24ed8>)

⁸ Там же.

запланированного снижения таможенной пошлины или иными способами, которые мы, полагаю, ещё сможем увидеть в будущем, особенно если не произойдёт быстрого «отскока» нефтяных цен и период их относительно низких значений продлится в среднесрочной перспективе. А их сохранение на невысоком уровне вполне может произойти из-за иной природы нынешнего падения котировок по сравнению с кризисом 2008–2009 г. или более ранними ценовыми кризисами.

ТАКИЕ РАЗНЫЕ НЕФТЯНЫЕ КРИЗИСЫ

Природа падения нефтяных цен в рамках организованного мирового рынка нефти (1985–1986, 1998, 2008–2009 и 2014–2015 гг.) различается (см. табл. 1).

Нефтяные кризисы 1998 г. (после/вследствие Азиатского финансового кризиса) и 2008–2009 гг. (после/вследствие кризиса недвижимости в США) имеют финансовую природу. Они пришли на рынок «физической нефти» с рынка «нефти бумажной». В обоих случаях за ними последовал быстрый отскок цен на докризисные, пусть и не пиковые, уровни.

Кризис 1998 г. – это четвёртый в моей классификации¹¹ этап развития организованного мирового рынка нефти, в ходе которого произошло зарождение и становление рынка «бумажной нефти». Но он играл в то время подчинённую роль к рынку «физической нефти».

Кризис 2008–2009 гг. – это пятый этап развития организованного рынка нефти. На этом этапе рынок «бумажной нефти» – ключевой для ценообразования. Цены формируются на рынке нефтяных финансовых деривативов. Падение цен произошло из-за нарушения баланса спроса-предложения на данные деривативы при отсутствии избытка предложения «физической нефти». Финансовые вложения в «бумажную нефть» использовались для компенсации снижения курса доллара. Поэтому данный рынок оказался сильно перегрет (как и рынок ГКО в России в конце 1990-х), и надутый на нём финансовый пузырь лопнул.

Недостаток финансовых ресурсов на рынке «бумажной нефти» после кризиса был быстро преодолён тремя программами «количественного смягчения», реализованными в США. Поэтому высокие цены на нефть восстановились, про-

должая компенсировать ослабление американского доллара.

Нефтяные кризисы 1985–1986-го и 2014–2015 гг. имеют иную природу, ибо образовались на рынке «физической нефти». В середине 1980-х отскока цен на докризисные уровни не последовало. Не случится этого, на мой взгляд, и в нынешнем случае – рынок «физической нефти» гораздо более инерционный, чем рынок «бумажной нефти».

Кризис 1985–1986 гг. – это третий этап развития мирового рынка нефти (период доминирования ОПЕК). Падение цен произошло в результате возврата Саудовской Аравии к своей квоте добычи в рамках картеля и перехода к системе ценообразования «нет-бэк от биржевых котировок нефтепродуктов на NYMEX». Причём в условиях, когда в мире была уже создана диверсифицированная (а не заточенная только под поставки из стран ОПЕК, как в 1960–1970-е годы) система нефтеснабжения, разветвлённая инфраструктура которой обеспечивала бесперебойные поставки по всем направлениям. «Челночная дипломатия Киссинджера» или «заговор США и Саудов-

мыкающих месторождений стал короче – «кривая обучения» (learning curve) для сланцев более короткая и крутопадающая, ибо у сланцевой скважины жизнь короче из-за более быстрого падения добычи по сравнению с традиционными скважинами на традиционных месторождениях. Поэтому происходит более быстрое, чем на традиционных промыслах (мега-проектах, реализующих «эффект масштаба») внедрение инноваций в рамках более короткой «кривой обучения». Это приводит к интенсивному снижению издержек добычи сланцевой нефти, даёт возможность конкурировать значительной части сланцевых проектов с Саудовской Аравией по цене (20% сланцевых проектов обеспечивают 80% добычи данного сырья – закон Парето применительно к нефтяной отрасли).

Замыкающие производители (Саудовская Аравия и США) борются за долю на рынке (рента масштаба против технологической ренты). Но и те, и другие обязаны продолжать разработку и добычу при любых ценах. При этом в Саудовской Аравии капиталовложения давно окупались, теперь окупаются эксплуатацион-

Табл. 1. Причины падения нефтяных цен в период различных ценовых кризисов

Основные прошлые падения нефтяных цен	Истоки падения цен (сегмент рынка)
1985 г.	Рынок «физической нефти»
1998 г.	Рынок «бумажной нефти»
2008 г.	Рынок «бумажной нефти»
2014 г.	Рынок «физической нефти»

ской Аравии» против СССР в качестве причины этого якобы искусственно срежиссированного и рукотворного кризиса – не близкая мне фантазийная тема «политологов» и «конспирологов» всех мастей, далёких от нефтяного бизнеса и понимания закономерностей развития рынков.

Нынешний **кризис 2014–2015 гг.** – это шестой (?), или поздний пятый (?) (для меня этот вопрос пока открыт) этап развития мирового рынка нефти. Рынок «бумажной нефти» продолжает оставаться ключевым для ценообразования, но отражает реалии рынка «физической нефти», на котором сформировался избыток предложения.

Однако изменилась природа природного предложения – замыкающими на мировом рынке становятся не месторождения ОПЕК (монетизирующие ренту от «эффекта масштаба»), а сланцевые ресурсы США (монетизирующие «технологическую ренту»). Иначе говоря, слова «сланцевая революция в США» для меня – это не вопрос, не блеф и не виртуальная картинка, а позитивное утверждение и объективная реальность. Инвестиционно-инновационный цикл за-

ные расходы. Производителям сланцевой нефти и газа в США надо продолжать бурить, добывать и продавать по любой цене с целью покрытия ранее сделанных (преимущественно за счёт долгового или проектного финансирования) инвестиций или хотя бы не наращивать задолженность, чтобы финансовый пузырь мягко сдувался, но не лопнул. Неизбежные банкротства сланцевых компаний просто приводят к перераспределению прав собственности – обычное дело.

Поэтому период низких нефтяных цен может оказаться относительно длинным (вовсе не коротким)¹², как и период санкций. Отсюда и необходимость сме-

¹¹ См., например: Бушуев В. В., Конопляник А. А., Миркин Я. М. и др. Цены на нефть: анализ, тенденции, прогноз. – М.: ИД «Энергия», 2013. 344 стр. (Конопляник А. Глава 2: Эволюция контрактной структуры на мировом рынке нефти. С. 80–190; Он же. Глава 4: Пределы колебаний нефтяных цен. С. 230–273.)

¹² Аналогичные выводы с убедительной для меня аргументацией увидел, например, в недавних публикациях В. Ермакова (Ключи от рая: как изменятся правила игры на глобальном нефтяном рынке. – 09.06.2015. См.: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/konkurenciya/290799-klyuchi-ot-рая-kak-izmenyatsya-pravila-igry-na-globalnom-neftya>), Г. Выгона (Перелом в мировой энергетике: чего ждать и что делать России? – 18.06.2015. См.: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949995661918>), М. Крутихина (Почему нефть не будет дорожать ещё несколько лет. 26.08.2015. См.: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949996795672>).

ны/адаптации приоритетов в энергетической политике страны вместо стремления переждать «текущие неурядицы» в рамках сложившейся парадигмы развития и закрывать временно «выпавшие» бюджетные доходы столь же «временным» повышением налогового бремени на основных налогоплательщиков (которое на практике редко оказывается таковым). То есть на тех же нефтяников и газовиков, которые генерируют рентный доход и должны были бы уплачивать рентные (то есть дифференцированные по своей природе) платежи. Но они вместо этого платят с 2001 г. НДС с плоской шкалой (о чём ниже).

УЧЕСТЬ ГАЗОВЫЙ ПРЕЦЕДЕНТ

«Реформы делаются не тогда, когда есть время и деньги, а тогда, когда нет возможности их не проводить», – неоднократно повторял Егор Гайдар. Предположение о продолжительном (а не коротком) периоде низких нефтяных цен (и санкций) должно сделать невозможным попытку и на сей раз избежать смены приоритетов развития экономики и энергетики и перехода с экстенсивного на интенсивный путь развития¹³. Даже если нельзя точно предсказать будущий уровень цен, лучше ошибиться, ориентируясь на длительное сохранение низких значений (вкуче с санкциями), чем надеяться на короткий период низких цен, рассчитывая после его завершения вернуться на существовавшую траекторию развития.

Мы это уже проходили с газом в Европе¹⁴. В результате кризиса 2009 г. в ЕС образовался устойчивый избыток предложения, ибо спрос на газ упал. Это стало следствием замедления экономического роста и реализации мер по повышению энергоэффективности. Кроме того, не в пользу газа сложилась межтопливная ценовая конкуренция, поскольку нефтяная привязка цен газа, содержащаяся в контрактах, делала его менее конкурентоспособным по сравнению со спотовым газом, углём и возобновляемыми источниками энергии. Между тем, предложение выросло. Это стало ещё одним эффектом американской «сланцевой революции», закрывшей рынок США для импортного газа. В результате законтрактованные для рынка объёмы катарского СПГ были перенаправлены в Европу. Данные процессы сопровождались радикальными институциональными из-

менениями, в первую очередь принятием Третьего Энергопакета ЕС. Успех его реализации стал возможен только в условиях избытка предложения газа в Европе.

Но радикальные изменения на рынке газа ЕС многими, в том числе и в нашей стране, поначалу воспринимались как временное явление. За три года рассосётся, полагали те, кто имели отношение к системе принятия решений. И не только в России. Поэтому первоначальная программа адаптации контрактных структур и механизмов ценообразования к указанным изменениям была рассчитана на три года (2009–2012 гг.). А затем она должна была вернуться на прежнюю траекторию развития газовых отношений между Россией и ЕС, построенных на безусловном доминировании долгосрочных контрактов с нефтепродуктовой индексацией, высоких уровнях обязательного отбора «бери-и/или-плати» (take-and/or-pay – TOP), которые во многом и предопределили появление избыточного, преимущественно российского по происхождению газа на европейских спотовых площадках и т. п. Потребовалось время для осознания, что эти изменения – всерьёз и надолго. И поэтому надо приспосабливаться к новым реалиям европейского газового рынка и адаптировать экспортную газовую политику с целью максимизации монетизируемой ресурсной ренты¹⁵. Но об этом ниже.

НЕПРЕДВИДЕННЫЕ ДОХОДЫ?

22 сентября нынешнего года на совещании в Ново-Огареве Президент РФ В. Путин дал поручение Правительству Российской Федерации «*рассмотреть направления части “девальвационной прибыли” компаний в бюджет*».

Однако, на мой взгляд, рассмотреть – это в первую очередь разобраться не только в том, каким инструментом забирать «девальвационную прибыль». Сначала надо понять, является ли она в полной мере непредвиденными доходами нефтяников, которые их суверен (государство – собственник невозобновляемых природных ресурсов, переданных нефтяникам и газовикам во временное пользование) имеет безусловное и абсолютное право частично забирать в одностороннем порядке. Попробуем помочь правительству разобраться, пусть и пост-фактум, чтобы избежать повторного обращения к дефектному инструменту. Ведь 28 сентября оно (или, как минимум, налоговое ведомст-

во), похоже, не отказалось от идеи изъять «девальвационную прибыль», а лишь сделать это (пока) с помощью первоначально предложенного Минфином механизма корректировки НДС.

Нефтяники говорили о негативных последствиях роста фискальной нагрузки, подтверждённых соответствующими расчётами. Однако такая «магия цифр» может перевести любую дискуссию из русла обоснованности введения нового/дополнительного платежа в русло обсуждения правильности расчётов, касающихся последствий подобных действий. То есть нефтяники адресовались к следствию, а не причине (она понятна – сжатие бюджетных доходов) или обоснованности выбора объекта и инструментария предлагаемого повышения налоговой нагрузки. Поэтому поговорим об объекте нынешних фискальных притязаний налогового ведомства. Но перед этим отметим, что есть общепризнанные, обоснованные в теории и подтверждённые на практике аргументы, которые говорят о негативных эффектах повышения налогового бремени и описывают их механизмы. Отметим ряд таких эффектов, чтобы держать их в уме при последующих рассуждениях.

Экономистам известна так называемая «кривая Лэффера», которая описывает зависимость между ростом эффективной налоговой ставки и собираемостью налогов (см. рис. 1). По мере повышения ставки валовый сбор налогов поначалу увеличивается, а затем, после преодоления зоны оптимальных значений, начинает снижаться. Это зачастую запускает спираль дальнейшего повышения налогового бремени, ведущего к ещё большему сжатию налоговой базы, раскручивающему витки спирали дальнейшего ухудшения налогового/инвестиционного климата со всеми вытекающими негативными последствиями (см. рис. 2).

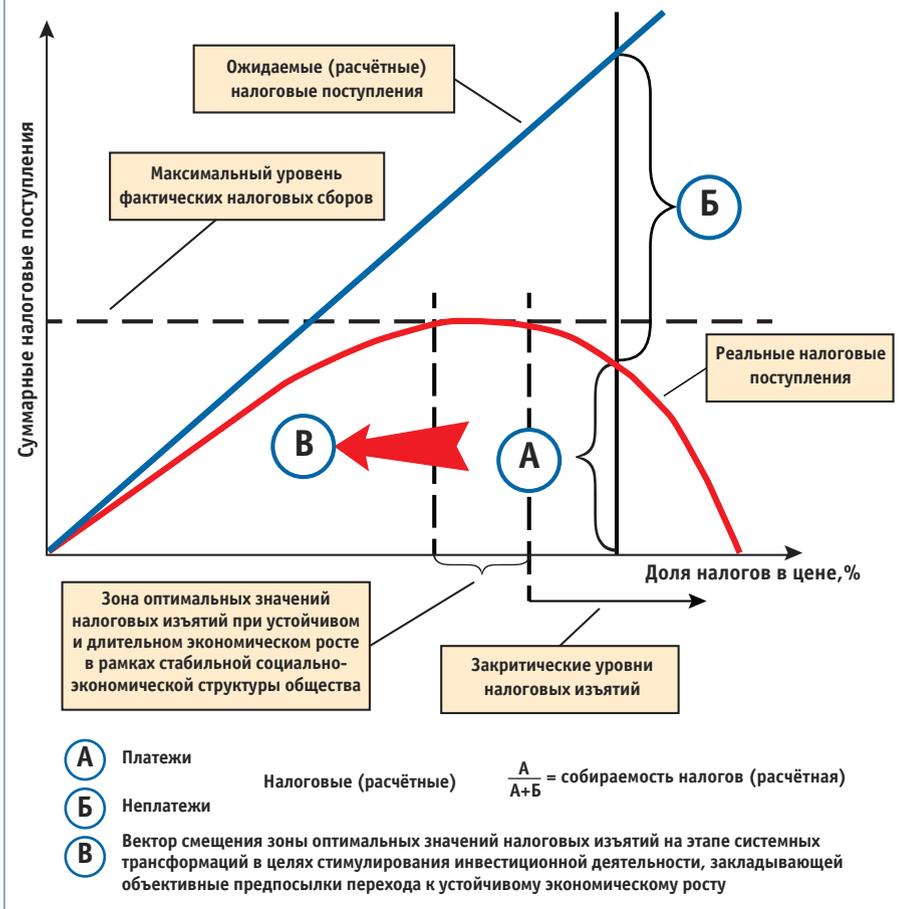
Государство, как собственник невозобновляемых природных ресурсов, имеет суверенное право изымать у компаний часть горной ренты, которая формируется недروпользователями в капиталоёмком и высокоресурсоёмком процессе монетизации ресурсов, то есть добычи и реализации сырья на внутреннем и/или экспортном рынке. Это система взаимоотношений «суверен – агент», при которой компании платят государству-собственнику природных ресурсов за право срочного и возмездного пользования ими. Цель государства в данном случае – получение максимальной долгосрочной монетизированной (то есть реализованной на рынке) ре-

¹³ Конопляник А. К повестке дня Президентской комиссии по ТЭК // Нефтегазовая Вертикаль. 2015. № 20. С. 52–55.

¹⁴ См., например: Конопляник А. Russian gas in Europe: Why adaptation is inevitable // Energy Strategy Reviews. March 2012. Volume 1. Issue 1. P. 42–56.

¹⁵ Konoplyanik A. Russia's evolving gas export strategy // Energy Economist. October 2015. Issue 408. P. 11–16.

Рис. 1. Динамика ожидаемых и реальных налоговых поступлений в соответствии с ростом налоговой ставки (эффект «кривой Лэффера»)



сурсной ренты. Поскольку речь идёт о невозобновляемых ресурсах, монетизировать и забрать эту ренту можно только один раз. Государство имеет право получить всю природно-ресурсную ренту в рамках инвестпроекта по освоению запасов природного ресурса (посредством системы налогообложения, которая поэтому должна быть гибкой и индивидуализированной — от проекта к проекту) за вычетом издержек компаний с приемлемой для них нормой прибыли, учитывающей и оправдывающей их многочисленные риски (выше риски — выше прибыль).

Инвестиционно-инновационная деятельность нефтяных компаний ведёт к снижению издержек, повышению их конкурентоспособности, то есть к росту прибыли за счёт предпринимательских усилий, которая поэтому к непредвиденным доходам не относится. Однако рост налогов (являющихся для компаний частью их затратной сметы) угнетает инвестиции и инновации, ухудшает конкурентоспособность компаний, сокращает их будущую налоговую базу (если облагается финансовый результат) или

угнетает саму деятельность предприятий (если, как сегодня в России, облагается физический объём добычи). Низкие нефтяные котировки уже сократили разрыв между ценой и издержками, а рост налогов ещё более уменьшает данный разрыв, что негативно отражается на производственной, в том числе инвестиционно-инновационной деятельности компаний (ибо носителями инноваций являются инвестиции).

У российских нефтяников есть два источника увеличения прибыли, которые не зависят от их предпринимательской деятельности, — рост мировых цен на нефть и изменения курса рубля (девальвационный доход — объект сегодняшнего внимания Минфина). Минфин фактически относит оба к непредвиденным доходам и уравнивает первые (усекаемые «ножницами Кудрина» на этапе роста цен на нефть) со вторыми (которые должны были усекаться «серпом Силуанова» на этапе их снижения и/или сохранения низких их значений при колебаниях курса рубля к доллару).

Концепция «непредвиденных доходов» (windfall profits) и их налогообложения

(windfall profits tax) хорошо известна в мировом нефтяном бизнесе. Так вот, на мой взгляд, следует разделять «непредвиденные» для нефтяников доходы в первом и втором случаях. В первом — ни нефтяники, ни правительство России не могут повлиять на уровень мировых цен на нефть. Во втором — изменение курса и появление девальвационной прибыли у нефтяников является результатом руководящих действий (или бездействия) Правительства РФ и ЦБ. То есть нефтяники на величину девальвационной прибыли повлиять не могут, а Правительство и ЦБ могут. Поэтому во втором случае компаниям фактически предлагается заплатить за эти действия или бездействие власти. Справедливо ли это?

РЫНОК НЕФТИ — КТО ОПРЕДЕЛЯЕТ ЦЕНУ

На нынешнем этапе развития мирового нефтяного рынка цены на сырьё устанавливаются не нами (впрочем, так было всегда, но на предыдущих этапах это определялось иными факторами), а основными международными инвестиционными банками, преимущественно американскими. Они за счёт обеспечения быстрых горизонтальных перетоков на глобальном рынке ликвидного капитала с целью поддержания максимальной доходности своих инвестиционных портфелей вливают или, наоборот, забирают высоколиквидные финансовые ресурсы с рынка «бумажной нефти» в пользу других сегментов глобального финансового рынка. Тем самым банки формируют или меняют баланс спроса-предложения на рынке нефтяных финансовых деривативов, привязанных к нефтяным контрактам¹⁶.

Цена с рынка «бумажной нефти», которая формируется на двух крупнейших и ключевых биржах — Нью-Йоркской NYMEX и Лондонской ICE, — переносится (импортируется) на рынок «физической нефти» путём её использования в экспортных контрактах, в том числе с российской нефтью, и определяет тем самым курс рубля.

Присутствие российских финансовых институтов на рынке «бумажной нефти» находится на уровне статистической погрешности, следовательно, влияние России на мировую цену на нефть близко к нулю. Наша страна была и остается price-taker на мировом нефтяном рынке¹⁷. Поэтому, сохраняя зависимость бюджета

¹⁶ См.: Бушуев В. В., Конопляник А. А., Миркин Я. М. и др. Цены на нефть: анализ, тенденции, прогноз. — М.: ИД «Энергия», 2013. 344 стр.

страны от экспорта нефти, мы действительно обречены на колебания бюджетных поступлений в зависимости от быстротекущих изменений, находящихся вне зоны нашего влияния.

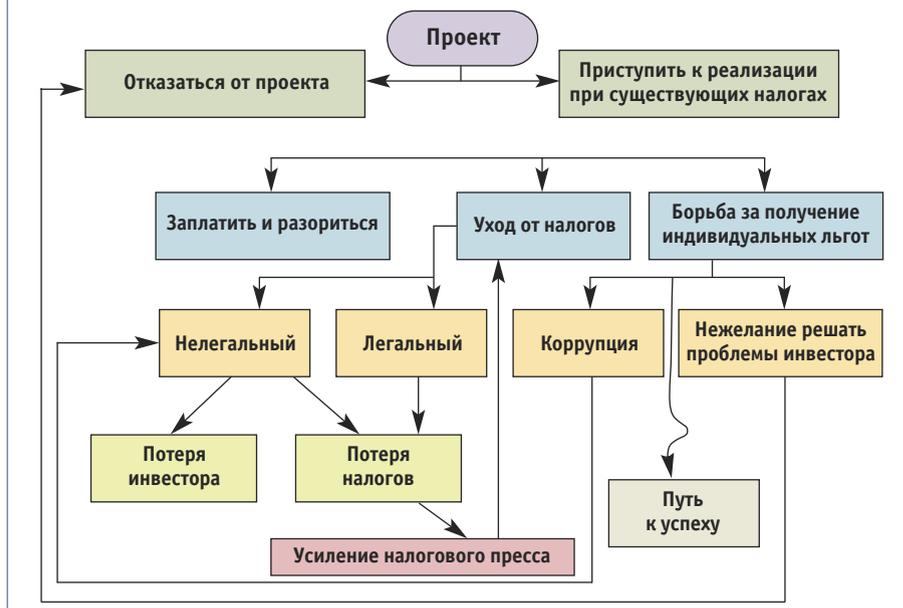
Поскольку данные изменения формируются и приходят с весьма подвижного финансового (в отличие от более инерционного физического) рынка, то и колебания мировых цен на нефть являются более частыми и диапазон их изменений может быть весьма широк. Тем самым создаются как большие «неожиданные» бюджетные плюсы (как в 2000-е годы), так и минусы (как сегодня или в середине 1980-х и в конце 1990 годов) для зависимых от экспорта нефти государств, в том числе стран-моноэкспортёров, к числу которых де-факто относится и Россия.

Поэтому я могу понять логику Правительства России, когда оно говорит нефтяникам на этапе повышения мировых цен на нефть: ребята, рост вашей прибыли в результате увеличения цен на нефть не есть результат ваших предпринимательских усилий. Это в чистом виде «непредвиденные доходы». Делиться надо.

Такое требование ряда суверенных государств-собственников природных ресурсов в 2000 годы (инициированное Венесуэлой), в период интенсивного роста цен на нефть (после их провала в декабре 1998 г. до 10 долл./барр.) – до исторического пика 147 долл./барр. в июле 2008 г., породило обвинения этих государств в политике «ресурсного национализма». Но её, на мой взгляд, было бы правильнее охарактеризовать как политику «ресурсного национализма», ибо эти государства вели речь о более справедливом распределении ресурсной ренты, резко выросшей за счёт непредвиденного повышения мировых цен на нефть. Де-факто на сревание дополнительной ценовой ренты – рост которой находился вне контроля компаний и Правительства России, то есть это в чистом виде «непредвиденные доходы» (windfall profits), – и были нацелены «ножницы Кудрина». Можно спорить об их внутренних пропорциях, но не о суверенном праве государства-собственника природных ресурсов попросить компании поделиться с ним частью «незаработанной» за счёт предпринимательских усилий прибыли от роста цен.

Но борьба за более справедливое распределение ресурсной ренты велась и ра-

Рис. 2. Варианты поведения инвестора в условиях запретительной налоговой среды в принимающей стране



нее. Собственно вся история нефтяной отрасли именно об этом. Борьба нефтедобывающих стран с компаниями Международного нефтяного картеля (МНК) привела к образованию ОПЕК в 1960 г., к последующему принятию Генассамблеей ООН в декабре 1962 г. Резолюции № 1803 о постоянном суверенитете государств на свои природные ресурсы.

С момента заключения в 1928 г. Ачнакаррского соглашения, сформировавшего МНК, и до конца 1960 годов в международной торговле действовала сначала так называемая однобазовая, а с 1947 г. – двухбазовая система ценообразования на сырую нефть, лёгшая в основу консолидированных действий компаний МНК в тот период. Эта модель ценообразования обеспечивала стабильные цены на нефть в международной торговле, так как привязывала их к издержкам добычи в США и стоимости транспортировки из Мексиканского залива, вне зависимости от фактического источника добычи и пункта назначения обрабатываемого в международной торговле сырья. Но вплоть до рубежа 1960–1970-х годов в мировой нефтяной отрасли происходило снижение предельных и средних издержек, которое обеспечивалось не столько технологическими усовершенствованиями на действующих месторождениях (технологическая рента), сколько природным фактором – открытием новых гигантских месторождений на Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке, что обеспечивало «эффект масштаба». Поэто-

му в тот период дополнительная рента (сверхприбыль) компаний образовывалась при стабильных ценах на нефть за счёт снижения издержек. И все эти приросты рентных доходов присваивались компаниями МНК. Поэтому в те же времена (на этапе стабильных нефтяных цен – 1950–1960-е годы) данные корпорации также получали своего рода аналог «непредвиденных доходов», ибо, оказывается, не всякое снижение издержек есть результат предпринимательских усилий и НТП.

Но и не всякий рост цен ведёт к появлению «непредвиденных доходов». Повышение мировых цен на нефть в 1970-е годы было рукотворным. Его организовали страны ОПЕК, преследовавшие всё ту же цель (семидневная арабо-израильская война – только повод) – перераспределить в свою пользу ресурсную ренту от использования мировым сообществом добываемой в странах ОПЕК нефти в условиях отсутствия достаточного конкурентного предложения из-за пределов картеля. Плюс компенсировать (хотя бы частично) часть недополученной ранее нефтедобывающими странами нефтяной ренты. Но здесь международные корпорации «непредвиденных доходов» (от роста цен) на стадии добычи не получали, ибо государства ОПЕК не только вернули себе суверенитет над своими природными ресурсами в недрах, но и национализировали или экспроприировали добывающие активы компаний МНК на своей территории.

¹⁷ Конопляник А. Кто определяет цену нефти? Ответ на этот вопрос позволяет прогнозировать будущее рынка «чёрного золота» // Нефть России. 2009. № 3. С. 7–12; № 4. С. 7–11.

Рис. 3. «Кривые обучения» и роль государства



НЕ ВМЕСТО НЕФТИ, НО ОПЕРЕЖАЯ НЕФТЬ

Нынешняя «девальвационная прибыль» российских компаний имеет иную природу формирования, нежели описанные выше непредвиденные доходы компаний, полученные за счёт роста цен в 2000 гг., или их сверхприбыль, приобретённая вследствие снижения средних и предельных издержек в результате действия природного фактора на этапе стабильных цен в 1950–1960-е годы. Динамику курса российской валюты определяет сохраняющаяся зависимость от экспорта нефти и газа. Разговоры о создании инновационной экономики за пределами нефтегазового сектора не подкрепляются пока реальными делами. Отсутствует благоприятный инвестиционный климат в стране и в её обрабатывающих (не только добывающих) отраслях. Повышение НДПИ (или иные фискальные меры, нацеленные на достижение того же количественного результата, которого пока не удалось достичь предложением по корректировке формулы НДПИ) – это латание дыр при сохранении экстенсивного пути развития и при налогообложении, нацеленном на «среднюю температуру по больнице». А именно таков механизм налогообложения ресурсных отраслей с помощью НДПИ с плоской шкалой и таможенной пошлины¹⁸.

Разговоры о внешних факторах обрушения курса рубля¹⁹ формируют видимость доказательной базы под тезис о том, что фактическая девальвация национальной валю-

ты не является результатом рукотворных действий «партии и правительства» (их действия и/или бездействия). Это даёт основание относить «девальвационную прибыль» нефтяников к windfall profits. И тогда их можно обрезать с помощью «серпа Силуанова» или иных налоговых новаций.

«Слезть с нефтяной иглы» можно путём сокращения зависимости от экспорта нефти и мировых цен на неё, но не путём уменьшения масштабов развития нефтяного сектора (в том числе введением дополнительных – включая налоговые – барьеров при его развитии). А только за счёт снижения доли нефтяного сектора в экономике благодаря опережающему развитию других секторов, не связанных с реализацией нефтяной ренты.

Опережающее развитие иных, не нефтяных секторов является, в свою очередь, результатом инвестиционного климата в

¹⁸ Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. 217 с.

¹⁹ Так, например, завершая дискуссию 18 сентября в Госдуме при рассмотрении в первом чтении законопроекта «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год», глава Комитета по бюджету и налогам, единоросс А. Макаров заявил, что, по его мнению, корень проблем нашей экономики следует искать за пределами страны: «Сегодняшнее решение – это результат реальной оценки проблем, которые возникают <...> в результате тех обстоятельств, которые находятся вне сферы нашего влияния. Ведь совершенно очевидно, что тенденции в мировой экономике по курсу валют, стоимости энергоресурсов определяют сегодня три фактора: каким будет темп роста в Китае (а он сокращается), когда США примут решение о повышении ставки, и что произойдёт с 1 ноября, когда на рынок будет брошена иранская нефть» (<http://rusplt.ru/society/byudjet2016-nazad-v-budushee-18883.html>).

этих отраслях. То есть по определению – долгосрочной задачей. Инновационную экономику, в том числе в новых отраслях, не создать без участия государства. Американская «сланцевая революция» тому пример. Её предпосылки были заложены в принятой в 1977 г. американской госпрограмме «Энергетическая независимость». Она предусматривала поначалу мощные объёмы госфинансирования НИОКР по разным направлениям, инвестиционные стимулы (налоговые кредиты) и многие иные меры господдержки. На это наложились деятельность энтузиастов, подобных «пионеру сланцевой революции» Дж. Митчеллу, которому удалось коммерциализовать множественный гидроразрыв пласта на горизонтальных скважинах. Плюс свою роль сыграли рост цен на нефть и газ в 2000-е и сам характер американской экономики²⁰. Тем не менее потребовалось 30 лет, прежде чем эти меры дали результат²¹ – взрывной рост добычи сланцевого газа в США и последующие множественные «эффекты домино» американской «сланцевой революции»²².

В России выход на новый технологический уклад – это тоже длинный инвестиционный цикл, начиная с НИОКР. При этом поддержка фундаментальной науки не должна ограничиваться созданием «Сколково» или ФАНО, нацеленного на повышение коммерческой сиюминутной отдачи от использования имущества научных учреждений, не имеющего отношения к государственному стимулированию НИОКР. Господдержка НИОКР сдвигает влево «кривые обучения» (learning curves) для новых революционных достижений НТП. Последующие инвестиционные стимулы на стадии коммерциализации этих достижений сдвинут «кривую обучения» нового технологического уклада вниз (см. рис. 3). Тогда будут меньше востребованы налоговые новации типа «серпа Силуанова» или его заменителей (иных по форме, но по существу таких же).

(Окончание следует) ■

Примечание: Исследование, материалы которого использованы при подготовке статьи ««Ножницы Кудрина», «серп Силуанова», что дальше?», опубликованной в №№ 10-11 журнала «Нефть России», осуществляется при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Эволюция системы ценообразования на мировом энергетическом рынке: экономические последствия для России», проект № 14-02-00355а.

²⁰ Конопляник А. Американская «сланцевая революция»: последствия неотвратимы // ЭКО. 2014. № 5. С. 111–126.

²¹ См. рисунок в статье: Конопляник А. К повестке дня Президентской комиссии по ТЭК // Нефтегазовая Вертикаль. 2015. № 20. С. 52–55.

²² Конопляник А. «Эффекты домино» американской «сланцевой революции» // Вестник аналитики. 2014. № 1(55). С. 87–94.