

Как уже знают постоянные читатели «Нефти России», в преддверии III Международного нефтяного форума, который пройдет 27-29 октября 2003 г. в московском Президент-отеле, на страницах нашего журнала публикуется ряд материалов, которые могут послужить основой для дискуссии участников этого мероприятия. Безусловно, в такой роли может выступить и размещенная ниже статья доктора экономических наук Андрея Конопляника, в которой он возвращается к наболевшей теме СРП. От того, удастся ли развязать гордиев узел, прочно затянувшийся в ходе становления СРП в России, во многом будет зависеть и благосостояние нефтедобывающих регионов нашей страны, и уровень их взаимоотношений с центральной властью по вопросам развития нефтегазового комплекса. Напомним, именно эти проблемы и должны стать центральными на предстоящем форуме.

Ошибка президента

В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП?

Андрей КОНОПЛЯНИК,
заместитель генерального секретаря
Секретариата Энергетической Хартии*,
доктор экономических наук

9 июня нынешнего года президент Российской Федерации Владимир Путин, на мой взгляд, совершил ошибку. Он подписал Федеральный закон «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ». Несколькими днями ранее аналогичную ошибку совершили Государственная Дума и Совет Федерации, приняв и одобрив этот закон, предусматривающий, среди прочего, такие дополнения и изменения в «базовый» Закон «О соглашениях о разделе продукции», которые фактически сводят на нет применение режима СРП в России, оставляя возможность для разработки на условиях СРП только трех проектов («Сахалин-1», «Сахалин-2» и

* Мнения, высказанные автором в настоящей статье, отражают его личную точку зрения и не являются выражением официальной позиции Секретариата или какого-нибудь из 51 государства, являющихся членами Энергетической Хартии.

«Харьгинский»), соглашения по которым были заключены до вступления в силу Закона «О СРП», а также пяти шельфовых проектов из числа тех почти трех десятков участков недр на суше и акваториях страны, освоение которых на условиях СРП было ранее разрешено соответствующими законами.

Почему же президент подписал, а Госдума и Совет Федерации приняли и одобрили этот закон (к тому же в рекордно короткие сроки), какие аргументы для них оказались решающими? Не знаю, но попробую ответить на вопрос, почему им не надо было этого делать.

● СРП в России: немного истории

Соглашение о разделе продукции (СРП) - всего лишь один из инструментов для привлечения инвестиций в добычу полезных ископаемых наряду с лицензионной системой недропользования, концессионными соглашениями, риск-сервисными контрактами. В разных странах доминируют те или иные инструменты недропользования - в каких-то странах (таких большинство) «эксклюзивно» используется только один инструмент, в других (таких меньшинство, но, тем не менее, боль-

ше десятка) - применяется одновременно несколько систем. Любым инструментом, как известно, можно выполнить достаточно много полезной работы, но им же можно нанести серьезное увечье себе или окружающим. Чтобы не случилось последнего, важно знать, для чего, как и в какой ситуации применять соответствующие «недропользовательские инструменты». В частности - СРП.

С 11 января 1996 г. СРП является неотъемлемой частью российского законодательства наряду с лицензионной системой. Если обе стороны - государство и инвестор - приходят к решению о целесообразности реализации добывающего проекта на основе СРП (или, наоборот, на условиях лицензии), это должно означать, что именно такая организационно-правовая форма является для данного проекта наиболее благоприятной. Только в случае лицензионной системы государство приходит к этому решению в одностороннем порядке (лицензия - составная часть административно-правовой системы регулирования пользования недрами), а в случае СРП - государство и инвестор принимают решение совместно (СРП - гражданско-правовой

сегмент системы недропользования). Отсюда - многие плюсы СРП по сравнению с лицензионной системой, но в то же время - многие проблемы его эффективного применения и «размежевания» с административной системой лицензирования.

Если же такого выбора нет и доступ к недрам является «одноканальным», то у инвесторов отсутствует альтернатива: они вынуждены или брать ресурсы на тех условиях, которые предлагает им государство, или не брать вовсе. Поэтому они «голосуют ногами» - либо уводя капиталы из страны, либо осваивая только наиболее легкодоступные и дешевые месторождения, воздерживаясь от разработки не столь высококонтентных запасов.

Такая «одноканальная» система доступа к недрам вполне соответствует устремлениям тех компаний, которые располагают наиболее дешевой ресурсной базой и стратегия ведения бизнеса которых - в как можно более короткие сроки выкачать максимальное количество ресурсов. В интересах же тех компаний, нефтяной бизнес для которых - всерьез и надолго, - иметь сбалансированный портфель запасов с разным уровнем издержек, чтобы по мере выработки наиболее легкодоступных и дешевых в освоении месторождений их место в балансе постепенно (подчеркнем - постепенно, плавно, а не скачком, как произойдет в случае применения стратегии, исповедуемой компаниями первой группы) занимали более дорогостоящие месторождения. Это необходимо для того, чтобы компании (и страна вместе с ними) не столкнулись с инвестиционным кризисом, вызванным нехваткой, а следовательно - неизбежным удорожанием капиталовложений, потребность в которых может одномоментно резко возрасти при завершении выработки наиболее дешевых месторождений, и неизбежно следующим за ним кризисом нефтеснабжения. Для этого необходимо заблаговременно создавать предпосылки для прямых долгосрочных инвестиций. И конкуренция двух (или более) инвестиционных режимов может оказаться действенным инструментом повышения благоприятности инвестиционного климата.

Один из важнейших плюсов СРП заключается в том, что в силу своей притягательности для большей части потенциальных инвесторов (об остальных речь пойдет ниже) он является сильнейшим раздражителем для государственных органов, нацеливая их на устранение избыточных псевдоза-

щитных барьеров в действующем законодательстве, намечая «точечно» - в рамках соглашений по отдельным инвестиционным проектам - ту «планку», к которой нужно подтягивать уровень привлекательности инвестиционного режима по стране в целом. Вместо этого произошел обратный процесс: государство, в лице органов как исполнительной, так и законодательной власти, под воздействием мощного лобби со стороны части нефтяного бизнеса решило, похоже, не устранять барьеры в инвестиционном законодательстве, а ликвидировать сам режим СРП. Попробуем разобраться, почему.

● СРП и общество

За время своего существования в России СРП претерпели несколько пиков и спадов государственного и общественного интереса к себе. Причины для этого были различны, и прежде всего - малая информированность представителей законодательной и исполнительной ветвей власти и общественности о сути этого вида соглашений. Влияли также некоторые внешние причины - изменения персонального состава властных структур, повлекшие за собой уход из государственных органов ряда людей, владевших проблематикой СРП, и приход новых, ею не владеющих; степень остроты инвестиционного голода в стране и отрасли, во многом зависящая от меняющихся нефтяных цен и постепенного формирования отечественного рынка капиталов; изменения в системе общего и отраслевого налогообложения; перемены внутри нефтяного сектора, выразившиеся в быстром росте капитализации некоторых компаний и изменении их интересов и приоритетов и т.п. Плюс к этому законодательство о СРП создает основу для проектного финансирования, а отечественные компании и правительство пока в основном концентрировались на создании законодательной базы для корпоративного финансирования.

В течение последних нескольких месяцев проблема СРП вновь оказалась в центре внимания. Однако нынешний пик интереса к СРП несколько отличается от предыдущих. Если раньше обсуждение проблем происходило в режиме более-менее сбалансированной дискуссии, где сторонники и противники этого типа инвестиционных соглашений могли приблизительно на равных привести свои доводы, то последний всплеск характеризуется сугубо односторонним движением против СРП.

При этом, как выясняется, кампания

против СРП, захлестнувшая, в том числе, средства массовой информации, была развернута в условиях очень низкого уровня информированности большей части населения о том, что же такое есть СРП. Его оппоненты обращаются - причем, по-видимому, вполне осознанно - не к разуму человека, а к его эмоциям. К примеру, в духе «Окон РОСТА» была выдержана серия «работ» под названием «Художники против СРП», демонстрация которой хотели организовать весной этого года в фойе Государственной Думы. А в ряде газет была размещена «картографическая загадка», выстраивающая эволюцию «развала великой державы» в виде трехходовки: СССР - Россия - СРП.

Обыкновенно такие акции предпринимаются в преддверии тех или иных «судьбоносных» событий. В данном случае таковым могло стать, например, февральское заседание коллегии Министерства энергетики России по вопросу о СРП или совещание спустя несколько дней у председателя правительства РФ на ту же тему. Публикации в прессе «помогают» подготовить то или иное решение, обеспечивая заинтересованным «игрокам» необходимый «информационный фон».

Я не буду пытаться полемизировать с оппонентами СРП по всему кругу вопросов - на эту тему написано (в том числе с участием автора) довольно много статей¹, несколько книг². Последняя³ вышла совсем недавно - отсылаем к этим публикациям наиболее заинтересованного читателя. Постараюсь не повторять также те аргументы, которые уже были мной приведены в совсем недавних публикациях в качестве возможного обоснования последнего пика шельмования СРП в российской прессе (элемент борьбы с иностранными конкурентами, в том числе с целью предпродажной подготовки, для последующей продажи им же, но подороже, своих компаний)⁴.

Заинтересованным лицам моя позиция, полагаю, известна - я был и остаюсь сторонником создания в российском законодательстве не только конкуренции между инвесторами, но и конкуренции между инвестиционными режимами недропользования⁵. Именно с такой заведомо «предвзя-

¹Практически все они размещены на веб-сайте Фонда развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования (ЭНИПИПФ) www.eiprf.ru, который автор возглавлял до своего назначения на работу в Брюссель.

²Их перечень также приведен на указанном сайте.

³Спор о СРП // Под ред. А.А.Арбатова и А.А.Конопляника; Сост. М.А.Белова. - М.: Олита, 2003. - 228 с.

⁴Конопляник А. Спор про СРП: Убрать конкурента // Ведомости. - 2002. - 17 марта.

Рис. 1. Основное различие в механизме формирования поступлений государству при лицензионной системе (схема «налог плюс роялти») и СРП (схема «раздел продукции»)



той» позиции сторонника применения СРП в качестве одного из элементов целостной системы режимов недропользования⁹ и буду рассматривать возражения оппонентов. Ключевой элемент полемики на сей раз: борьба против СРП - это борьба против рентного налогообложения.

● СРП и горная рента

Итак, что же такое механизм СРП? Кому выгодно его дискредитировать и почему?

СРП - это «все-навсего» экономико-правовой механизм, обеспечивающий оптимальное распределение горной ренты между государством-собственником недр и инвестором. Причем механизм, предусматривающий (при умелом пользовании им) точную динамическую балансировку пропорций распределения этой ренты в случае каждого конкретного месторождения

⁹Именно такая концепция закладывалась и обосновывалась в свое время нами, группой разработчиков законодательства о СРП, при определении места СРП в российском недропользовании и соотношения СРП с лицензионным режимом. См., в частности: Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). - Москва (ЭПИЦентр) - Харьков (Фолио), 1996. - Ч. 1. Теория и практика заключения концессионных и иных договоров. - 125 с.; Ч. 2. Законопроекты о концессиях и «продажн-шэринг». 1994-95 гг. - 158 с.; Они же. Тяжба о разделе (Дискуссия вокруг Закона «О соглашениях о разделе продукции»). - М.: ВНИИЭАНГ, 1996. - 222 с.

¹⁰См.: Конопляник А. Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России. - В кн.: Нефтегаз, энергетика и законодательство, 2001-2002: Информационно-правовое издание ТЭК России (ежегодник). - М.: Нестор Экономик Паблишерз, 2001. - С. 77-92.

между двумя сторонами соглашения (см. рис. 1) по сравнению с менее точным ее распределением в случае применения административно-правовых механизмов регулирования.

Таким образом, СРП - это не льготный налоговый режим, а иной - рентный - режим налогообложения недропользователей, который всегда будет приносить государству больше доходов, чем так называемый национальный налоговый режим, за который ратуют оппоненты (я, однако, буду продолжать, как и в предыдущих своих публикациях, употреблять менее урапатриотический термин «действующая налоговая система» - ДНС). Для тех проектов, где налоговое бремя ДНС будет чрезмерным, сравнение поступлений от СРП будет происходить с нулем, а для проектов, обеспечивающих получение недропользователем повышенной горной ренты, применение СРП могло бы обеспечить государству получение больших, чем при ДНС, налоговых поступлений. Этим, на мой взгляд, и объясняется один из ключевых мотивов противодействия СРП со стороны группы оппонировавших ему нефтяных компаний, имеющих наиболее благоприятную структуру полученных при приватизации нефтяной отрасли запасов.

Если расположить все отлицензированные месторождения России по признаку нарастания доли ренты в

цене (см. рис. 2), то очевидным станет ответ на вопрос, почему применение СРП невыгодно для компаний с благоприятными характеристиками запасов. Заметим, что такая градация - по доле ренты в цене - существенно отличается от расположения месторождений по признаку нарастания единичных запасов, ибо, как известно специалистам и следует из экономической теории Маркса, не только запасы месторождения определяют величину ренты.

На мой взгляд, для любого человека с экономическим образованием очевидно, что зона «А» в левой части рисунка или сумма двух зон «А» и «В» (в зависимости от того, насколько радикальными являются оппоненты СРП) вовсе не являются «выпадающими доходами бюджета при применении СРП», как их очень часто трактуют оппоненты СРП. В лучшем случае эти «выпадающие доходы» являются виртуальными, существующими только на бумаге - при допущении, что месторождения этого ресурсного диапазона разрабатывались бы инвесторами себе в убыток. Однако этот довод, мотивированный якобы защитой государственных интересов, является одним из основных у противников СРП.

Зона «В» отражает реальные прямые потери бюджета в случае, если не будут освоены на условиях СРП месторождения указанного ресурсного

диапазона (ибо на условиях лицензионной системы они, как следует из экономической теории, осваиваться не будут).

Оппоненты СРП почему-то постоянно умалчивают о том, что существует еще и зона «Б», отражающая ту довольно небольшую (?) часть ресурсного диапазона, месторождения которого обеспечивают недропользователям получение повышенной ренты.

С течением времени «точка равновыгодности» применения СРП и лицензионной системы будет смещаться. Итоговый вектор ее смещения (вправо или влево) будет зависеть от того, какой из факторов окажется доминирующим:

- старение ресурсной базы страны и первоочередная выработка наиболее «дешевых» с точки зрения себестоимости разработки месторождений - смещает кривую «1» вниз;
- инновационный процесс, обеспечивающий снижение издержек, - смещает кривую «1» вверх.

Парадокс, однако, в том, что для государства применение режима СРП в идеале могло бы оказаться более привлекательным в зонах и справа, и слева от этой точки:

- слева - потому что на иных, нежели СРП, условиях разрабатывать месторождения этой зоны компаниям нерентабельно;
- справа - поскольку применение ре-

жима СРП в этой зоне обеспечивает государству получение более высоких налоговых поступлений, чем при ДНС.

Означает ли это, что следовало бы отказаться от применения лицензионной системы и повсеместно перейти на применение СРП как более эффективного для государства режима недропользования? Совсем нет (хотя такие предложения активно лоббировались в середине 90-х годов прошлого века иностранными нефтяными компаниями, работающими в России). Как неоднократно обосновывалось нами ранее и будет показано далее, разные категории рисков, возникающие при применении СРП и лицензионной системы, делают возможным их «мирное сосуществование». При прочих равных условиях СРП - более эффективная с позиции «справедливого» распределения ренты, но по определению более долгая (потому что индивидуализированная) система, ведущая обычно к более позднему началу освоения месторождения. Лицензия - менее эффективная по многим параметрам система недропользования, но она обеспечивает более простую (потому что стандартизированную) практику принятия решений, следовательно - более быстрое начало разработки месторождения.

Очевидно, что выборочное применение СРП⁷ оказывается, при прочих равных условиях, более предпочти-

тельным для государства-собственника недр (особенно России с ее огромной территорией и разнообразием природных условий нефтяных месторождений), чем любое дифференцированное налогообложение, поскольку государству в одностороннем порядке никогда не удастся настолько точно настроить «ступенчатую» шкалу дифференциации налоговых ставок, чтобы во всех случаях обеспечивать оптимальное изъятие ренты, как этого можно достичь в ходе переговоров с ним по индивидуальному проекту в режиме СРП. Это со всей очевидностью доказали попытки введения дифференцированного акциза в конце 90-х годов.

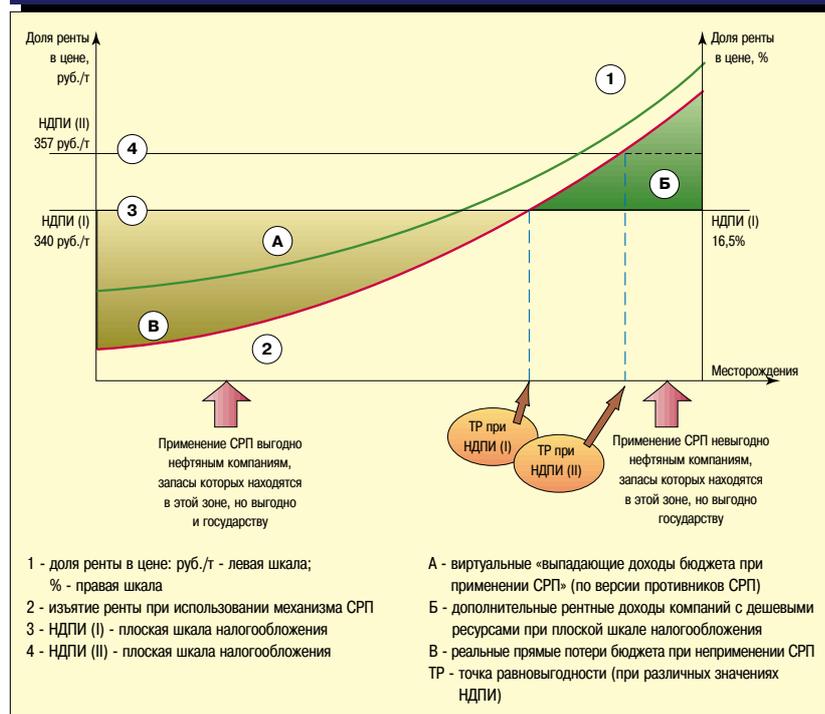
Но столь же очевидным становится и то, что для государства заведомо более выгодным является применение «ступенчатой» шкалы дифференцированного налогообложения, чем отказ от любого дифференцированного налогообложения и применение «плоской» шкалы взимания специальных налогов (именно по этому принципу устроено ныне взимание НДС), поскольку плоская шкала (или же недифференцированные «адвалорные» ставки, приходящие на смену плоской шкале НДС с 2005 г.) является наименее гибким инструментом для учета разнообразных природных (а, следовательно, экономических) условий разработки месторождений. Иначе говоря, плоская шкала устанавливает в налоговой сфере «среднюю температуру по больнице» для «установления диагноза» и «назначения лечения» конкретным больным.

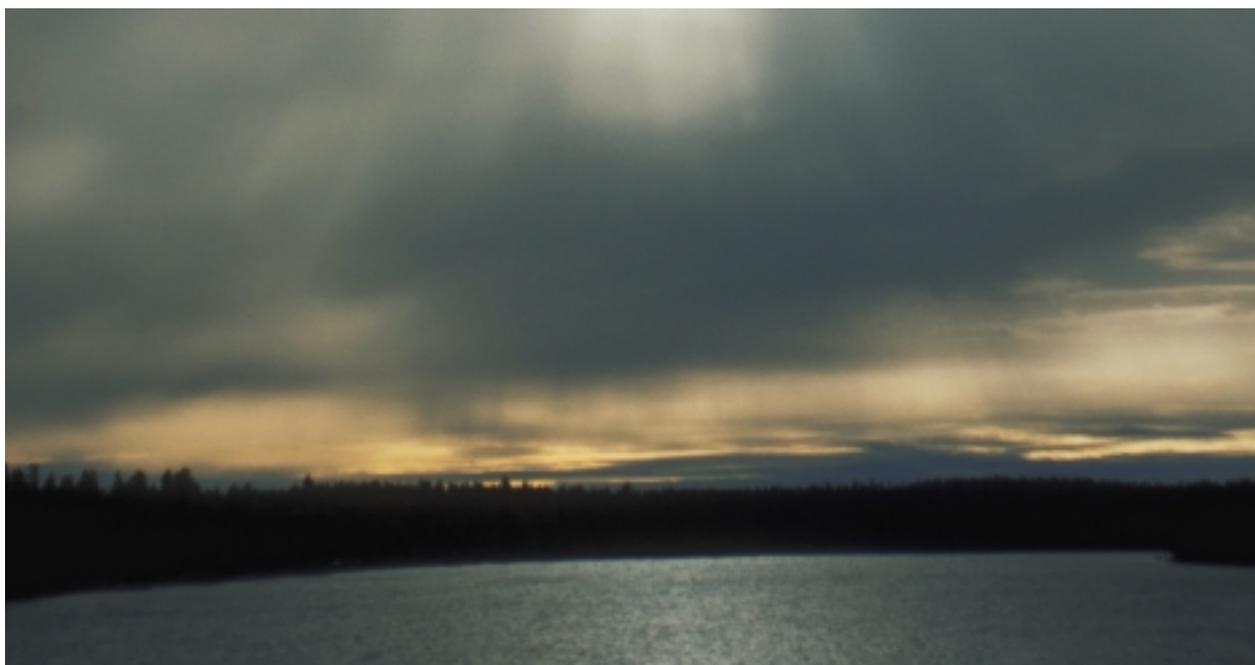
Наибольшую угрозу применению СРП несет сторонникам именно «плоской» шкалы налогообложения, ибо при использовании такой шкалы государство (собственник недр) несет наибольшие потери по сравнению с любым механизмом дифференцированного налогообложения.

Исходя из сказанного, думаю, становится более понятной не только логика борьбы против СРП, но и последова-

⁷Применение СРП может быть только выборочным, поскольку в значительном числе случаев, как будет показано далее, нефтяным компаниям выгоднее применять неоптимальный налоговый режим в рамках лицензионной системы недропользования, но начинать раньше осваивать месторождения, чем бороться, затрачивая дополнительные год-два (а то и более) на переговоры за применение оптимального режима раздела ренты в рамках СРП. То есть ущерб от применения лицензионной системы может оказаться меньше, чем потери, связанные с более поздним началом получения нефти в режиме СРП. Но такое решение необходимо принимать самому инвестору. Для этого он должен обладать возможностью выбора, причем не виртуальной, а практической, на каких условиях - лицензионной системы или СРП - он предпочел бы разрабатывать месторождение в случае победы на конкурсе/аукционе за право доступа к недрам. Но не надо думать, что немедленно все потенциальные инвесторы бросились бы готовить конкурсные предложения исключительно на условиях СРП.

Рис. 2. СРП и рентный принцип налогообложения





тельность событий в этой борьбе, в основе которой - стремление соответствующих компаний сохранить свои рентные сверхдоходы, происходящие из зоны «Б» (см. рис. 2). Начало кампании, «разведка боем», своего рода «пристрелка» произошла, на мой взгляд, во время встречи группы руководителей крупнейших российских компаний с президентом РФ в мае 2001 г., когда в тезисах руководителя «ЮКОСа» М.Ходорковского («Как остановить утечку капитала из России» и «Как увеличить доходы России от добычи сырья») была обнародована рекомендация о «ликвидации привилегий СРП», то есть фактический призыв отказаться от применения режима СРП как противоречащего «национальному налоговому режиму» и дающего преимущества отдельным (применяющим СРП) недропользователям.

Однако, по-видимому, даже самым эффективным лоббистам тяжело было одновременно бороться и за плоскую шкалу налогового режима в рамках лицензионной системы недропользования, и за ликвидацию СРП. Видимо, более логичным и последовательным было обеспечить сначала принятие плоской шкалы (первый шаг), а затем, развивая достигнутый успех, сосредоточиться собственно на борьбе против СРП (второй шаг) для окончательного уничтожения рентного (или близкого к нему) принципа налогообложения нефтяной отрасли в стране. Последовательность шагов также понятна, ибо все российские нефтяные компании добывают сегодня всю свою нефть в России на условиях лицензионного ре-

жима. Режим СРП имеет для них сугубо перспективный характер. Поэтому сначала - борьба за сегодняшние финансовые потоки, потом - за завтрашние.

Таким образом, борьба против СРП нужна тем, кому есть что терять в случае широкомасштабного применения этого механизма в рамках всей страны. А именно тем компаниям и их собственникам, которые при применении СРП должны будут отдавать государству больше, чем они отдают сегодня (то есть более высокую долю рентного дохода). Поэтому они ополчились на рентный принцип налогообложения. Поэтому они «продавали» плоскую налоговую шкалу при принятии НДС. Поэтому они стремятся опорочить СРП. Но почему это нужно государству?

● СРП и государство

Ведь пострадавшим в итоге окажется само государство. Причем даже в рамках тех проектов СРП, которые, на первый взгляд, кажутся защищенными от негативных последствий нынешних дебатов. Так, например, считается, что при любом, даже самом неблагоприятном, развитии событий вокруг новых проектов СРП, окажутся надежно защищенными «дедушкиной оговоркой» Закона «О СРП» (статья 2.4) и не испытают негативных последствий от июньского сего года ухудшения условий подготовки и заключения СРП «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьгинский», соглашения по которым были заключены до вступления этого закона в силу. Увы... не окажутся и испытают... Законы финансового рынка суровы, но их надо знать. А они таковы, что продолжение объективно растяну-

того во времени процесса финансирования указанных проектов в становящейся все более неблагоприятной экономико-правовой и политической (для СРП) среде неизбежно ведет к увеличению рисков с точки зрения финансовых институтов, а значит, удорожает стоимость заемных средств. В итоге финансовые издержки проекта, а вслед за ними и возмещаемые затраты возрастают, а распределяемая и/или прибыльная продукция, подпадающая под раздел, наоборот, сокращается, уменьшая тем самым поступления государству вследствие действий самого государства.

В массовое сознание активно вбивается, буквально вколачивается через прессу мысль, что СРП - это льгота, причем необоснованная, это способ недополучения государством (недоплаты компаниями) налогов и сборов. Таким образом, активно и на все лады рассматривается ситуация, связанная с применением СРП в зоне спектра месторождений с недостаточной высокой долей ренты в цене, разработка которых в рамках лицензионного режима недропользования не обеспечивает компаниям получение приемлемой нормы прибыли при существующем налогообложении (см. рис. 2). Упомянутые выше законы финансового рынка и экономики в этом случае требуют недопущения освоения таких месторождений (на условиях лицензионной системы), ибо целью инвестиционной деятельности является получение прибыли, а освоение месторождений - лишь средство для ее получения. Иначе говоря, сравнение эффекта от применения СРП в этом случае надо производить с

нулем, а не с мифическими «бумажными» налоговыми поступлениями, рассчитанными исходя из допущения, что месторождение будет разрабатываться в рамках действующей налоговой системы. Не будет. Поэтому применение СРП в этом случае обеспечивает возможность достижения компромисса между государством и инвестором и получения последним приемлемого возврата на инвестиции, а государством - реального (а не номинального в этой ситуации) налогового потока.

В качестве альтернативы (достаточной, но в большинстве случаев менее эффективной, чем СРП) может быть предложено применение этой зоны действующего налогового режима с изъятиями, то есть действительно «налоговых льгот» в точном значении этого слова, когда понижение налоговой нагрузки для отдельных категорий месторождений (например, трудноизвлекаемых запасов, месторождений на поздних стадиях разработки) понизит порог рентабельности для вовлечения в разработку новых и продлит срок рентабельной разработки действующих залежей. Практический пример такого рода существует - специалисты знакомы с позитивными результатами «Татарстанского эксперимента»⁸.

Однако оппонентами СРП при этом столь же активно замалчивается ситуация, связанная с возможным применением этого типа соглашений в другой части ресурсного спектра - там, где доля ренты в цене превышает уровень налогообложения (эффективную налоговую ставку) при действующей в рамках лицензионного режима недропользования налоговой системе (которую оппоненты СРП не без ура-патристического умысла называют «национальным налоговым режимом»). В этой зоне ресурсного спектра применение СРП существенно повысило бы налоговую нагрузку на компании, сохраняя для них при этом приемлемую норму прибыли, то есть привело бы к увеличению поступлений в бюджеты всех уровней при сохранении инвестиционной привлекательности разработки данных месторождений (см. рис. 2). Именно этого, по-видимому, больше всего опасаются противники СРП: ведь в данном случае

лозунг «делиться надо» приобретает вполне доказательную и обосновываемую смысловую нагрузку.

● Делиться надо, а как?

В последнее время в финансовом блоке правительства все более популярной становится идея уменьшения налогового бремени в отраслях, не связанных с добычей нефти, за счет перенесения ее на нефтяной сектор. «Повышение НДС должно компенсировать снижение общей налоговой нагрузки для нефтяников от мер по снижению ряда других налогов», - заявил в интервью «Ведомостям» заместитель министра финансов России М.Моторин⁹. По его мнению, в последние годы налоги для нефтяников уменьшались: они выиграли и от снижения подоходного налога (в нефтянке - самая высокая зарплата), и от снижения ЕСН, и от отмены оборотных налогов, а в значительной мере - и от снижения налога на прибыль (как известно, автор придерживается иной точки зрения на последствия «налоговой реформы» в нефтяной отрасли¹⁰).

Возникает вопрос: как это сделать (оставим в стороне вопрос: нужно ли это делать, ибо, похоже, политическое решение об этом принято)? Есть два пути: дифференцированно и «всем сестрам по серьгам». Правительству, очевидно, ближе второй путь - он проще.

И в результате Минфин предлагает с 2004 г. увеличить базовую ставку налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) по отношению к добыче нефти с 340 до 357 рублей за тонну¹¹, что даст дополнительные поступления в бюджет в размере 11 млрд рублей. Об этом журналистам сообщил вице-премьер, министр финансов РФ Алексей Кудрин¹². Чем этот чревато для отрасли?

При повсеместном (одинаковом для всех компаний) увеличении налоговой нагрузки путем повышения специфической ставки НДПИ расширяется зона, в которой неконкурентоспособными оказываются большинство российских компаний (см. рис. 2), но зато увеличиваются сравнительные конкурентные преимущества для компаний с «дешевыми» (высокорентабельными) запасами. Чем больше сжимается зона конкурентоспособности в рамках применения НДПИ для большинства

компаний с диверсифицированной (по уровню издержек) ресурсной базой, тем большими сторонниками СРП они должны рано или поздно становиться, чтобы иметь возможность свои сегодняшние и завтрашние месторождения.

В этих условиях компаниям-сторонникам «плоской шкалы» выгодно добиваться окончательного уничтожения режима СРП, чтобы не дать альтернативной возможности своим российским конкурентам осваивать новые и продолжать разрабатывать старые месторождения (кто же будет это делать при получении отрицательной рентабельности?). А западным компаниям при таком сценарии и вовсе перекрывается доступ в нашу нефтяную промышленность, поскольку на иных, отличных от СРП, условиях они вкладывать деньги в освоение российских месторождений не готовы. А если «подпитать» эту политику синергетическим эффектом объединения двух компаний, наиболее заинтересованных в таком развитии событий, то это может привести к дальнейшему расширению их доли на рынке - при «плоской» шкале налогообложения и при отсутствии СРП. В полном соответствии с интересами этих двух (и только) компаний. Так что упомянутые 11 млрд могут (если будут) быть получены ценой ухудшения конкурентоспособности большинства российских нефтяных компаний. Разве это нужно государству?

Это - если «всем сестрам по серьгам». А если дифференцированно? А если дифференцированно, то окажется, что в этом случае налоговую нагрузку на компании с наиболее высокой долей ренты в цене можно (и нужно?) повышать, а с низкой - оставить на том же уровне или даже понижать. То есть, во-первых, отказать от плоской шкалы. Во-вторых, вернуться к дискуссии о конкретных параметрах дифференцированной шкалы налогообложения. В-третьих, начать дискуссию о применении СРП в зоне повышенной ренты, в зоне месторождений с лучшими природными условиями, а не только с худшими, как это предусмотрено сегодняшним Законом «О СРП». Но такой подход, безусловно, уменьшит сравнительные конкурентные преимущества компаний с лучшими запасами (и, похоже, с лучшими лоббистскими командами) по сравнению с другими недропользователями. Поэтому их реакция на такое предложение для меня очевидна. Но неплохо было бы услышать на сей счет мотивированную позицию правительства...

(Продолжение следует) ■

⁸См.: Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль. - 2000. - № 1.

⁹ Информационная лента // Нефтегазовая вертикаль. - 2003. - 24 марта.

¹⁰См.: главу 1 книги: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. - М.: Олита, 2002. - 217 с., а также другие публикации автора на эту тему: Выдержит ли скважина? О резервах улучшения законопроекта по налогу на добычу полезных ископаемых // Нефть и капитал. - 2001. - № 6. - С. 12-16; Повышение денежного давления: Налоговая реформа в нефтяной отрасли: первые результаты // Известия. - 2001. - 21 ноября; С новыми налогами, господа! Анализ ожидаемых результатов от налоговой реформы нефтяной отрасли // Нефть и капитал. - 2002. - № 1. - С. 6-10; От чего уходили - к тому и пришли: Новая налоговая система в недропользовании оказалась ничуть не лучше прежней // Российская бизнес-газета. - 2003. - 12 марта.

¹¹Государственная Дума РФ проголосовала за повышение ставки НДПИ до 347 рублей за тонну.

¹²См.: www.rusenergy.com. - 2003. - 21 апреля.