

Ошибка президента

В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП?*

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

● Рента, но другая

Как выясняется, ряд специалистов трактуют дифференцированное налогообложение только как его зависимость от ценовой конъюнктуры. То есть принимают во внимание «ценовую» ренту, но, по-видимому, забывают(?) про «горную». Так, первый зампред ЦБ России Олег Вьюгин (на мой взгляд, один из лучших экономистов страны) замечает, что «...занимаясь регулированием, государство достаточно щедро при дележе ренты с частными компаниями, это факт». Но дальше он говорит о том, что «...участку кривой с экстремально высокими ценами на нефть должно соответствовать почти полное изъятие дополнительных доходов»¹. То есть ведет речь о «ценовой» ренте, о так называемых непредвиденных доходах как базе повышенного налогообложения компаний.

*Окончание. Начало в № 9 за 2003 г.

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

¹Мы не хотим конкуренции и всячески ее ограничиваем: (Интервью с первым заместителем председателя Банка России О.Вьюгиным) // Коммерсантъ-Деньги. - 2003. - 7-13 апреля. - С. 20-22.

В США был в свое время, в начале 80-х годов, в период абсолютного пика нефтяных цен на мировом рынке, введен такой специальный налог - windfall profits tax. Иначе говоря, речь идет о доходах, которые компании не «заработали» в прямом смысле слова, а получили благодаря благоприятной ценовой конъюнктуре (как, скажем в первом квартале нынешнего года, когда все крупнейшие ВИНК продемонстрировали огромный рост прибылей - результат «ценовой премии» за войну в Ираке). Однако О.Вьюгин ничего не говорит о горной ренте, дающей даже и в условиях низких цен возможность некоторым нефтяным компаниям получать более высокую прибыль по сравнению с конкурентами, то есть те доходы, которые они тоже «не заработали», а получили «от бога» (или от государства, поскольку в ходе приватизации им - не без помощи оно - достались лучшие «куски» нефтяного «пирога»).

Об этом же говорил и заместитель министра финансов России М.Моторин в уже упоминавшемся в этой статье интервью «Ведомостям». Он заявил, что вопрос о повышении экспортной пошлины на нефть при «сверхвысоких ценах» обсуждается. Речь о том, чтобы увеличить «наклон шкалы», по которой устанавливается пошлина при ценах выше, чем 25 долларов за баррель (сейчас шкала имеет единый наклон, «начинаясь» с нулевой отметки при 8 долларах за баррель).

Таким образом, оба процитированных специалиста (и не только они) говорят не о горной, но о ценовой ренте, появляющейся вследствие увеличения цен на нефть сверх прогнозируемого уровня. Кстати, на ее извлечение отчасти нацелен действующий механизм НДС - опять-таки, на мой взгляд, не вполне обоснованно, поскольку в зависимости от мировых цен на нефть поставлены 100% налоговых платежей всех компаний, независимо от того, какую долю добытой нефти они направляют на экспорт². Однако я имею в виду не ценовую ренту, а собственно ренту горную и, в частности, дифференцированную, определяемую различием в горно-геологических и географо-климатических условиях разрабатываемых месторождений, выражаемую, в итоге, в различиях экономических параметров их разработки вне зависимости от изменения цен на нефть.

● Зоны и риски применения СРП

В январе 1999 г. в статью 2 Закона «О СРП» было внесено дополнение (пункт 5), которым определено, что в отдельных случаях перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, «устанавливаются... без ут-

²Вопросы НДС были подробно рассмотрены в главе 1 книги: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. - М.: Олита, 2002. - 217 с.

Рис. 3. Зоны применения СРП

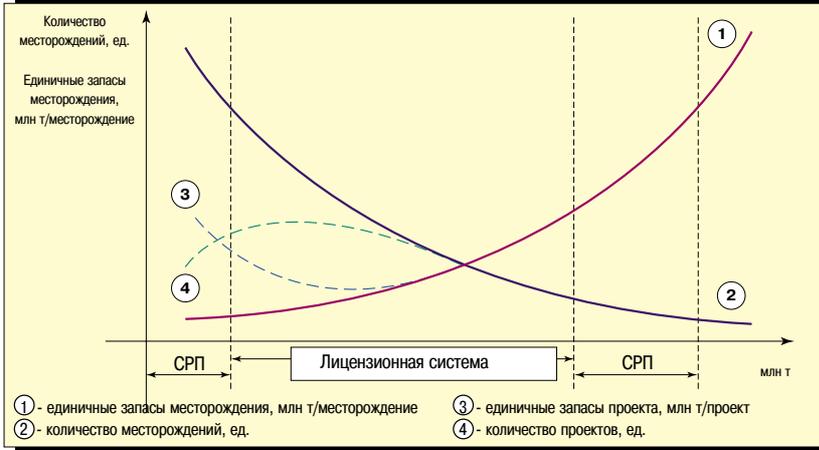
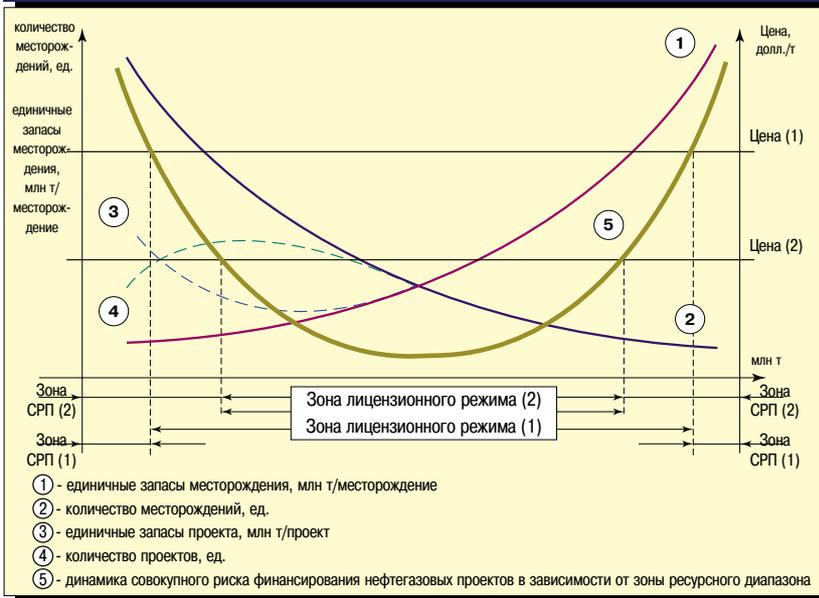


Рис. 4. Зоны применения СРП и их эволюция с изменением цен на нефть



верждения федеральными законами, если указанные участки недр включают в себя следующие месторождения полезных ископаемых:

- месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 млн т;
- месторождения газа, запасы которых составляют до 250 млрд м³;
- месторождения коренного золота, запасы которых составляют до 50 т;
- месторождения россыпного золота, запасы которых составляют до 1 т;
- месторождения иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим видам полезных ископаемых и не являющихся валютными ценностями.

Введение этой нормы законодательно закрепило изначально обосновываемый разработчиками законодательства о СРП тезис о том, что применение режима production sharing будет экономически привлекательным, в первую очередь, в двух пограничных зонах ресурсного спектра:

при реализации «мегапроектов» и при разработке мелких месторождений. Применение лицензионного режима в этих зонах сегодня является слишком рискованным. В случае «мегапроектов» его использование невозможно из-за высоких финансовых издержек (стоимости привлечения заемных средств), а при освоении мелких месторождений - из-за того, что порог рентабельности оказывается выше уровня запасов таких проектов, должных обеспечивать для окупаемости затрат необходимую валовую выручку (см. рис. 3).

Решающим фактором применения режима СРП в зоне мелких и средних месторождений будет конкурентоспособность их освоения. Именно поэтому процедура подготовки и подписания СРП по таким месторождениям должна быть предельно упрощена (фактор «цены времени»), на что и была нацелена указан-

ная поправка в Закон «О СРП». Для понижения порога рентабельности их освоения (с целью вовлечения в рентабельную разработку большего числа месторождений с меньшими запасами) было бы целесообразно также предусмотреть возможность и разработать процедуру, в соответствии с которой в случае, если достижение экономической рентабельности возможно только при совместной разработке группы близко расположенных участков недр и месторождений, то их при предоставлении в пользование на условиях СРП можно объединять в единый проект с сохранением для них упрощенной процедуры заключения и исполнения СРП, даже если их суммарные запасы превысят пороговые значения, предусмотренные статьей 2.5 Закона «О СРП» (см. рис. 3). Такой подход не противоречит положениям упомянутого закона. При объединении месторождений в один проект кривая чистого дисконтированного дохода заметно поднимается вверх по оси ординат³. Поэтому такая норма выгодна для всех участников проектов СРП - как для инвесторов, так и для государства, - ибо она позволяет более полно использовать имеющийся минерально-сырьевой потенциал отдельных территорий, вовлекая в освоение дополнительные запасы сырья, создавая прямые и косвенные (как сопряженные, так и мультипликативные) эффекты для всех вовлеченных в проект сторон.

Итак, посмотрим еще раз на ситуацию с применением СРП и лицензионного режима с точки зрения рисков инвестиционной деятельности. Применение СРП в пограничных зонах ресурсного спектра становится более привлекательным, поскольку за пределами высокими в этих зонах становятся риски применения лицензионного режима (см. рис. 4). И вот здесь - то начинает играть значимую роль фактор ценовой динамики - он влияет на «ширину» диапазона применения конкурентных режимов. Чем выше цены - тем в большей степени они компенсируют риски неоптимальности действующей налоговой системы, тем шире зона заинтересованности компаний в применении лицензионного режима. И наоборот, чем ниже цены, чем уже зазор между издержками и ценой - тем выше у компаний потребность в более точном распределении валовой прибыли между ними и государством. Чем ниже цена - тем в меньшей степени ценовая рента может выступать компенсатором неэффективности самой налоговой системы. Поэтому в период низких цен (как в конце 90-

³См.: Грушин В., Коноплиник А., Оксенгорн Н. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения) // Нефтяное хозяйство. - 2002. - № 6. - С. 83-89.

х годов) у всех нефтяных компаний возникает потребность в замене унифицированной налоговой системы другим налоговым механизмом - в нашем случае режимом СРП, построенным на принципах индивидуализированного налогообложения проектов, которые - по определению - обладают индивидуальными природными, а значит, и экономическими характеристиками. То есть в период низких цен СРП извлекает компании от «переобложения» налогами и интерес к его применению растет. В период же высоких цен такой интерес убывает. Но это в том случае, если речь идет о конкурентном применении двух режимов.

Если же в период высоких цен начинается «война на уничтожение против СРП» - значит, действуют иные факторы. Какие - об этом я уже упомянул в первой части статьи. Понятны в этом случае интересы отдельных компаний. Но при чем здесь государство?

Хочется надеяться, однако, что правительство все же займет государственную позицию в этом вопросе.

● СРП: что делать?

Итак, что делать? На мой взгляд, не латать дыры «тришкиного кафтана» существующего сегодня механизма СРП со всеми его обременениями, а освободить его от пут, сдерживающих его эффективное и широкомасштабное использование. Иначе говоря, сделать все ровно наоборот той инициированной компанией «ЮКОС» и поддержанной правительством, Федеральным Собранием⁴ и президентом России модели ограниченного применения СРП только на худших участках недр и только после того, как все остальные участники процесса недропользования откажутся поставить их себе на баланс (понятно, сколь «активным» и «представительным» будет аукцион за право обладания ими и какую поэтому ничтожную цену достаточно будет заплатить за эти участки). Поэтому борьба за выживание нескольких отдельных проектов в условиях «концлагеря для СРП», куда их загнали сегодня оппоненты этого вида соглашений вне и внутри правительства и Федерального Собрания, - возможный, но тупиковый путь борьбы за СРП. Он напоминает мне описанный классиком советской детской литературы эпизод, когда беспризорники ели суп из одного

⁴При внесении соответствующих поправок в Закон «О СРП» в процессе принятия во втором чтении посвященной СРП главы Налогового кодекса, Государственной Думой было совершенно, на мой взгляд, нелегитимное действие, поскольку таким образом (походя, но вполне осознанно) была изменена базовая концепция Закона «О СРП», что допускается только при первом чтении того или иного законопроекта.

котла. То есть попытку защитить, отгородив ложкой, свой участок в тарелке с супом, пока остальные, более сильные едоки, хлебают этот суп полными ложками из своей части общей тарелки.

Магистральный путь борьбы за эффективное использование СРП - возврат к идее построения такой модели их применения в России, которая будет максимизировать позитивные экономические эффекты для государства, опираясь на разумные выгоды для инвесторов. Для этого целесообразно вернуться к первоначально существовавшей (до осени 1995 г., то есть до начала работы согласительной комиссии двух палат Федерального Собрания) модели СРП, и вот ее-то и продолжать улучшать.

Поэтому, повторяю снова и снова, необходимо отказаться от таких фундаментальных ограничений применения СРП, как:

- перечни участков недр, право пользования которыми разрешается на условиях СРП;
- ресурсная 30-процентная квота для проектов СРП;
- утверждение отдельных СРП законами;
- обязательная 70-процентная квота на закупки отечественного оборудования вне зависимости от его конкурентоспособности и 80-процентная квота на использование отечественной рабочей силы;
- усложненная процедура подготовки СРП для мелких месторождений и тому подобные внешнеэкономические ограничения.

Целесообразно пересмотреть концепцию применения режима СРП, отказавшись от их использования только в зоне месторождений с худшими условиями разработки. Необходимо также подготовить такие конкурсные процедуры на получение права пользования недрами, которые предоставляли бы право выбора компаниям режима (пока в стране законодательно предусмотрено применение только двух: лицензионного или СРП), в рамках которого они обязуются, в случае победы на этом конкурсе (аукционе), разрабатывать соответствующие участки недр⁵.

Понимаю, что предлагаю, как минимум, непопулярную в нынешних обстоятельствах программу действий. Тем более в условиях, когда некоторые представители органов власти предлагают вообще

⁵Как можно было бы в принципе организовать эту процедуру, чтобы обеспечить действительное «равноправие» двух режимов пользования недрами в стране, автор писал еще в период подготовки Закона «О СРП». См., например: Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Нефтяное хозяйство. - 1994. - № 11-12. - С. 6-15.

ликвидировать режим СРП как таковой. Так, 20 мая этого года Комитет Совета Федерации по промышленной политике принципиально одобрил законопроект, отменяющий Закон 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции». По мнению председателя комитета В.Завадникова, упразднение режима СРП лишит чиновников возможности нажиться, а компании заставит работать исключительно по российским законам⁶ (??? - А.К.).

Надеюсь, что читатель понимает, что пена инсинуаций по поводу СРП неизбежно схлынет. Но тогда также неизбежно возникает следующий вопрос: почему же сегодняшнее правительство и Федеральное Собрание России вдруг заняли в «споре о СРП» именно такую позицию, которую они заняли, - позицию резкого неприятия этого механизма привлечения инвестиций и недропользования? Почему президент поддержал эту, очевидно ошибочную, позицию? Позицию, противоречащую, на мой взгляд, государственным интересам. Позицию, которая на руку не обществу в целом, а лишь отдельным представителям отечественного нефтяного бизнеса.

Впрочем, ответы на эти вопросы выйдут за рамки настоящей статьи. Однако хочется, чтобы очередная историческая «загогулина» в отношении СРП была выправлена. И хорошо бы, чтобы это произошло в самое ближайшее время - но понимаю, что это не случится раньше, чем закончатся парламентские и президентские выборы. Иначе как бы снова не пришлось повторять вслед за Верещагиным из «Белого солнца пустыни»: *«За державу обидно...»*

Пока же, похоже, учитывая ошибку президента, совершенную им 9 июня нынешнего года, эта «загогулина» только усилилась, еще больше искривив ситуацию с рациональным применением СРП в стране. Однако, как сказал губернатор Сахалинской области И.Фархутдинов после принятия Госдумой поправки в Закон «О СРП»: *«Эту глупость когда-нибудь поправят. До людей дойдет»*. Я, как и он, верю в это... ■

⁶Совет Федерации искореняет СРП // Коммерсантъ-daily. - 2003. - 21 мая.

⁷Об очевидно искаженной информированности президента России по вопросам СРП и об авторах именно такой его информированности свидетельствует, например, сообщение с информационной ленты «Нефтегазовой вертикали» от 16 июня 2003 г. о выступлении президента России на встрече с лауреатами премии «Глобальная энергия» и представителями российских и зарубежных энергетических компаний: «Президент считает, что в рамках СРП определенные преференции должны предоставляться только тем компаниям, деятельность которых связана со значительным риском. При этом для правительства России не должно быть различия между российскими и иностранными участниками этого процесса, подчеркнул В. Путин. К этому призывают и крупные российские компании».