

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

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

Андрей КОНОПЛЯНИК,
доктор экономических наук, советник
генерального директора ООО «Газпром
экспорт», профессор кафедры «Между-
народный нефтегазовый бизнес» РГУ
нефти и газа им. И. М. Губкина

В первой части данной статьи¹ отмечалось, что предложение по изменению формулы расчёта налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), анонсированное Минфином в середине сентября нынешнего года, вызвало резкую дискуссию в заинтересованных кругах. В итоге состоявшееся 28 сентября заседание Правительства РФ не одобрило данного предложения, и корректировку НДПИ удалось предотвратить. Однако маховик налоговых притязаний на доходы нефтяников продолжал раскручиваться. В частности, 6 октября министр финансов А. Силуанов выступил почти с «программной» статьёй в «Ведомостях»², в которой обосновал свой (сугубо фискальный) подход к налогообложению нефтегазовой отрасли.

БУХГАЛТЕРСКАЯ АРИФМЕТИКА ИЛИ ЭКОНОМИКА РАЗВИТИЯ

В своей статье в «Ведомостях» А. Силуанов предложил нормальный стандартный ведомственный краткосрочный бухгалтерский подход: взять по максимуму – здесь и сейчас – с тех, кто платит, платит и кому некуда деваться от любого налогового бремени. Поскольку они «закопали» свои деньги в землю (причём надолго, ибо инвестиционный цикл в нефтегазовой отрасли весьма длинный). А заодно обвинить их в том, что они пре-



пятствуют диверсификации российской экономики, то есть развитию иных – за пределами нефтегазовой – отраслей.

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

В статье министра, как мне показалось, обосновываются два основных положения. Жаль, если ими действительно ограничиваются подходы к налогообложению нефтегазовой отрасли.

Первое – «необходимо вернуться к бытиям семилетней давности и вспомнить, почему произошло ... повышение» налогового вычета – необлагаемого в формулах НДПИ и экспортной пошлины уровня цены на нефть (до 2008 г. – 9 долл./барр., с 2008 г. по настоящее время – 15 долл./барр.). А дальше идёт описание бухгалтерской арифметики, связанной с колебаниями курса рубля к доллару, отражающими обратную корреля-

цию этого курса с динамикой цен на нефть в условиях недиверсифицированной российской экономики. Но «это – техническая сторона вопроса», пишет министр, то есть отнюдь не главное.

А что же главное? А это – второе его положение. «Главный вывод – увеличение валового объёма инвестиций в нефтяном секторе в текущих условиях становится прямым препятствием для процесса диверсификации экономики». Значит, нефтяники и газовики – одновременно и причина, и следствие недиверсифицированности экономики страны (читай: они виновны в том, что Россия не слезает с «нефтегазовой иглы»). И за то, и за другое их следует примерно наказать. Не напоминает ли: «ты виноват уж тем, что хочется мне кушать?»

Ну что ж, честнее не скажешь. Значит, опять нефтяники и газовики виноваты в рукотворных действиях (или бездействии) «партии и правительства», которые не ведут к повышению привлекательности российского инвестиционного климата за пределами нефтегазовой отрасли (необходимое условие для диверсификации), к увеличению эффективности расходования собранных, преимущественно за счёт нефти и газа, бюджетных средств (тогда, может, и собираемых денег будет хватать на всё?)³. За это им придётся в очередной раз заплатить из остающейся в их распоряжении части извлекаемой ими (и, по-видимому, кажущейся кому-то в руководстве страны неисчерпаемой) ресурсной ренты.

ДЛЯ УДОБСТВА МЫТАРЯ...

Для обсуждения «технической стороны» вопроса министр призывает обратить взор на семь лет назад. Предлагаю копнуть глубже. И прежде чем разби-

¹ Нефть России. 2014. № 10.

² Силуанов А. Брать или не брать (министр финансов Антон Силуанов обосновывает свой подход к налогообложению нефтегазовой отрасли) // Ведомости. 2015. 6 октября. См.: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/10/07/611748-brat-ili-ne-brat> (статья опубликована в № 3933 от 07.10.2015 г. под заголовком: «Минфин: Брать или не брать»).

³ Последнее, кстати, признаёт и сам министр финансов, заявивший, что «без серьёзного пересмотра подходов к формированию расходных обязательств мы видим, что нам не пройти следующую трёхлетку» (Папченкова М. Почему бюджет будут сводить за счёт нефтяников // Ведомости. 2015. 21 сентября. См.: <http://www.vedomosti.ru/opinion/quotes/2015/09/22/609641-pochemu-byudzet-budut-svodit-za-schet-neftyanikov>; статья опубликована в № 3922 от 22.09.2015 г. под заголовком: «Цитата недели»).

Табл. 2. Эволюция статьи 12 Закона «О недрах» – постепенный отход от множественности инвестиционных режимов недропользования в стране

Текст статьи в соответствующей редакции закона	Комментарии
<p>Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»</p> <p>Статья 12. Содержание лицензии</p> <p>(...)</p> <p>Лицензия на право пользования недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе на условиях концессии, договора о разделе продукции, контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.</p>	<p><i>В первой принятой Госдумой версии закона все инвестиционные режимы недропользования в стране (с риском и/или без риска) сосуществуют на равных.</i></p>
<p>Закон № 27-ФЗ от 3 марта 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах»</p> <p>Статья 12. Содержание лицензии на пользование недрами</p> <p>(...)</p> <p>Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе договора на условиях раздела продукции, контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.</p> <p>(...)</p>	<p><i>Пропало упоминание о концессионном режиме. Законопроект «О концессиях» в его второй версии (1994–1995 гг.), внесённый в Госдуму в пакете с проектом Закона «О соглашениях о разделе продукции» во исполнение концепции о множественности инвестиционных режимов недропользования в России, не был поддержан в первом чтении и надолго отложен (*).</i></p>
<p>Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 (ред. от 29.12.2014 г.) «О недрах»</p> <p>Статья 12. Содержание лицензии на пользование недрами</p> <p>(...)</p> <p>Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.</p> <p>(...)</p> <p>Лицензия на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции должна содержать соответствующие данные и условия, предусмотренные указанным соглашением.</p> <p>(...)</p>	<p><i>Статья переформулирована. Упоминание о режиме СРП в ней сохранено, так как в стране действуют 3 СРП. Однако практическое применение новых СРП после принятия в 2003 г. Закона 65-ФЗ (о внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ) стало практически невозможным.</i></p>

* В первую очередь голосовала «против» концессионного законопроекта фракция КПРФ, которая усмотрела в нём признаки предлагаемой колонизации/«банализации» страны (аргумент: «концессии – это-де наследие проклятого колониального прошлого»). Видимо, более специальный термин «соглашения о разделе продукции» (СРП) был коммунистам незнаком и не вызвал у них столь яростного противодействия, как закон концессионный. Не спасло даже обращение к истории постреволюционной России, отсылки к ленинскому декрету «О концессиях» 1918 г. и к ленинской политике концессий в целом, включая подготовленные (но нерализованные) нефтяные концессии в Баку и Грозном (хотя акции компаний-акционеров широко торговались на Западе) и т. п.¹ После этого Правительство РФ тут же внесло инициативу, которую немедленно поддержала Госдума, о корректировке ст. 12 закона «О недрах» и об изъятии из неё упоминания о концессионной форме недропользования.

Только в 2006 г. уже новый (в третьей редакции) Закон «О концессиях» был принят и вступил в силу, но без их распространения на сферу недропользования. Поэтому соответствующие «обратные» изменения в закон «О недрах» внесены не были. В это время в стране реализовывалась на практике модель единого инвестиционного режима в недропользовании с унифицированной системой налогообложения для всех объектов недропользования.

¹ Автору уже приходилось писать на тему о двойственном отношении к концессиям в постреволюционной и постсоветской России (см., например: Конопляник А. Концессионная политика: альтернативный вариант. // Коммерсантъ. 1990. № 2. С. 16.)

рять бухгалтерскую арифметику, вернуться к событиям 12–14-летней давности и посмотреть, что предшествовало данному «повышению» в пользу нефтяников «налогового вычета». Ибо существует причинно-следственная связь между двумя событиями. А предшествовала им налоговая реформа для «нефтянки» образца 2001–2003 гг. Она включала в себя принятие законов 126-ФЗ от 2001 г. (о введении НДС) и 65-ФЗ от 2003 г. (о внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ... де-факто – об «убийении» режима СРП и множественности режимов недропользования в стране). Итак, вопрос в том, что брать за точку отсчёта.

Ст.12 Закона «О недрах» (в его первой версии от 21.02.1992 г.), которым в России было введено срочное и возмездное пользование принадлежащими государ-

ству недрами, закрепила положение о множественности инвестиционных режимов недропользования (см. табл. 2). Она устанавливала возможность правоотношений между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем на основе:

- лицензии (административное право плюс унифицированная система налогообложения);
- концессии (гражданское право плюс унифицированная система налогообложения);
- СРП (гражданское право плюс индивидуализированная – от проекта к проекту и внутри каждого проекта в рамках его жизненного цикла – система налогообложения)
- вариации вышеперечисленных вариантов (например, лицензионная/концессионная система с изъятия-

ми, за счёт которых для отдельных районов добычи, отдельных групп месторождений и т. п. государство может устанавливать иную – обычно пониженную – планку налогообложения).

Конкуренция между данными инвестиционными режимами давала бы возможность российским и иностранным компаниям выбирать, голосуя собственными деньгами, наиболее эффективные затраты – риски – выгоды». А государству – понимать, какой из режимов требует дальнейшего совершенствования для повышения его привлекательности в целях поощрения и защиты инвестиций и расширения тем самым базы налогообложения в стране со всеми вытекающими положительными прямыми, косвенными и мультипликативными эффектами (см. рис. 4).

Рис. 4. Матрица инвестиционных режимов недропользования в России (историческое предложение автора)



Закон 65-ФЗ был, наоборот, направлен на отказ от множественности инвестиционных режимов путём фактического запрета на применение в стране легализованного к тому времени Законом «О соглашениях о разделе продукции» (1996 г.) инвестиционно привлекательного режима СРП – альтернативного лицензионному. Комитет по недропользованию Госдумы в 1997 г., в период разработки подзаконных актов к Закону «О СРП», провёл опрос нефтегазовых компаний с целью выяснить, какое количество инвестиционных проектов (действующих или потенциальных) они хотели бы реализовывать на условиях СРП. И их общий список превысил 250. В том числе компании выразили желание перевести значительную часть действующих лицензионных соглашений на СРП. Ужаснулись сначала налоговые ведомства, а затем и тогдашнее Минэкономразвития, которому в 2000 г. были переданы функции уполномоченного государственного органа по СРП. Где взять такое количество высококвалифицированных государственных специалистов для проведения переговоров с компаниями – потенциальными недропользователями по определению и закреплению в СРП пропорций распределения монетизируемой ресурсной ренты? Ведь данные пропорции должны быть оптимальны для обеих сторон, а значит, индивидуальны для каждого инвестиционного проекта...

Поэтому при выборе между эффективностью распределения ресурсной ренты (что обеспечивается только индивидуализированной системой налогообложе-

ния) и простотой налогового администрирования выбрали второй путь. Был введён НДС с плоской шкалой со всеми его плюсами для налогового ведомства (простота расчёта и удобство для митара) и минусами для страны. Ибо режим НДС – это инвестиционно-запретительный налоговый режим, ведущий к форсированной отработке лучших и к отказу от освоения средних и мелких месторождений (экономика которых хуже из-за «антиэффекта масштаба» и приводящий в результате к более раннему прекращению рентабельной разработки месторождений⁴ (см. рис. 5). Опять возобладала не долгосрочные интересы государства (для реализации которых надо было, помимо прочего, начать заниматься подготовкой специалистов, в том числе грамотных переговорщиков), а краткосрочные интересы отдельных ведомств.

Унифицированная система, в основе которой лежит НДС с плоской шкалой, устанавливает единую планку оборотного (то есть с валовой выручки) налога вне зависимости от:

- индивидуальных характеристик инвестиционных проектов с различными горно-геологическими и природно-климатическими условиями (то есть с разными количественными параметрами дифференциальной ренты 1 и 2 – по «плодородию» и «по местоположению», если вспомнить старину Маркса);
- динамики движения финансовых средств (дисконтированных денежных

⁴ Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. – 217 с.

потоков – затрат и выручки) в ходе разработки месторождения, то есть без учёта разнонаправленной динамики и масштабов, расположения пиков, протяжённости кривых затрат и выручки при освоении любого нефтегазового месторождения или проекта, состоящего из группы месторождений.

Это бухгалтерская арифметика, чисто бухгалтерский подход, при котором облагается налогом валовый доход корпорации (точка отсчёта – средняя температура по больнице).

УБРАТЬ КОНКУРЕНТА...

Но был и второй срез проблемы – отказ российских нефтяных компаний от поддержки режима СРП в начале 2000 годов. В 1990 годы, на этапе низких цен на нефть с неустойчивой динамикой, они активно поддерживали СРП, ибо он давал им возможность оптимизировать налоговое бремя в ходе переговоров с принимающим государством (в 1997–1998 гг. сумма издержек и налогов в среднем по отрасли превышала валовую выручку компаний)⁵. Однако начавшийся на заре 2000-х рост цен на нефть дал компаниям возможность рассчитывать, что дополнительная ценовая рента (windfall profits) компенсирует издержки неэффективности унифицированной налоговой системы лицензионного недропользования – и той, которая предшествовала НДС, и системы на основе НДС, – то есть что неоптимальность распределения ресурсной ренты будет компенсирована увеличением непредвиденных доходов компаний за счёт повышения цен на нефть, которые, однако, впоследствии были срезаны «ножницами Кудрина».

В выигрыше от введения НДС с плоской шкалой оказались лишь компании с лучшими – крупными, на ранних стадиях добычи – месторождениями (см. рис. 5). Поэтому главным противником СРП и бенефициаром НДС выступали тогдашние компании «ЮКОС» и «Сибнефть». Идеологом борьбы против СРП (под неафишируемым лозунгом «убрать конкурента»⁶) был тогдашний глава «ЮКОСа» М. Ходорковский, молчаливо поддерживаемый многими нефтяниками⁷. Ведь СРП давал возможность иностранным нефтяным компаниям

⁵ Министерство топлива и энергетики РФ. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль. 2000. № 1 (специальный выпуск). 113 с.

⁶ Конопляник А. Спор про СРП: Убрать конкурента // Ведомости. 2003. 17 марта. С. 4.

⁷ Конопляник А. Политика российских компаний в отношении СРП // Нефть России. 2002. № 9. С. 32–34.

напрямую вкладываться в реализацию добычных проектов в РФ на условиях проектного финансирования (например, «Сахалин-2»), а не через покупку акций российских компаний (акционерное финансирование). И они предпочли воспользоваться данным механизмом, дабы минимизировать транзакционные риски и издержки. Но если нет режима СРП, то нет и иного (альтернативного) пути получить доступ к российским недрам, кроме как через вхож-

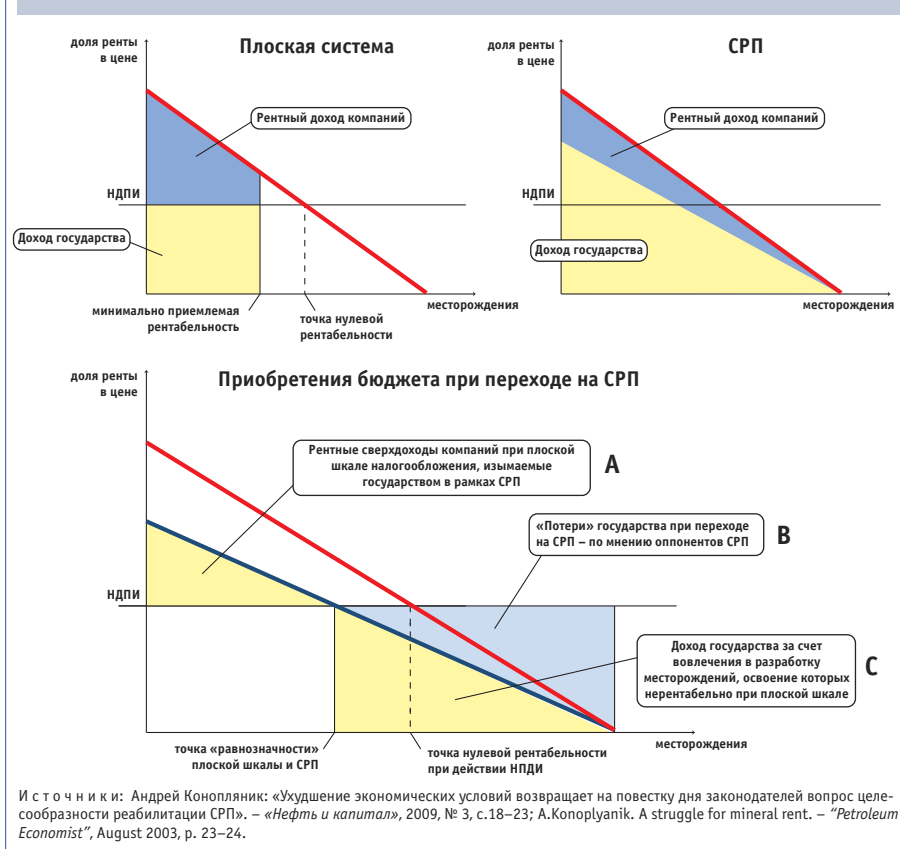
ных мероприятий, которые спонсировались главным оппонентом СРП, таких как выставка в стиле Кукрыниксов «Художники против СРП» в здании Госдумы в период обсуждения и принятия закона 65-ФЗ. Проводились также широкомасштабные пропагандистские кампании в ключевых деловых СМИ. Например, одновременная публикация картинки на всю газетную полосу с тремя картами, озаглавленными «СССР, РФ, СРП», на которых Советский

расли, государство, ведомое тогдашним Минфином, предпочло двигаться не по более эффективному в долгосрочном плане для страны пути, а по тому, который легче и проще для налогового ведомства здесь и сейчас. А ведь ещё в 1990-е были подготовлены альтернативные НДПИ предложения. Они ориентировались на расширение базы нефтяного налогообложения, повышение степени его гибкости, обеспечение дифференциации, учитывающей неравномерность размещения ресурсов в недрах и разный уровень ресурсной ренты, генерируемой и монетизируемой на разных стадиях реализации нефтедобывающего проекта и/или в разных таких проектах. Сошлюсь лишь на некоторые⁹.

Сегодняшнее предложение о переходе на налогообложение по финансовому результату, по сути, является модификацией «налога на дополнительный доход». Глава Налогового кодекса, устанавливающая НДД, была принята Госдумой в первом чтении в 1998 г. и затем заморожена. Тогда же подготовили законопроект о передаче права принятия решений о доступе к недрам для мелких месторождений региональным властям. Их самостоятельность в данном вопросе не только расширила бы базу налогообложения в стране, но и повысила бы экономическую устойчивость регионов, предоставив им возможность самим зарабатывать как за счёт нефтяных доходов, так и благодаря преимущественно региональной локализации затрат, а значит, генерированию на местном уровне косвенных доходов и мультипликативных эффектов от освоения «региональных» месторождений. В результате они бы меньше зависели от трансфертов из федерального центра.

«Татарстанский эксперимент» (сокращение региональной доли налогов в рамках компетенции властей субъекта РФ) подтвердил экономическую выгоду для государства от снижения, вплоть до нулевого, налогообложения нефтедобычи на поздних стадиях разработки месторождений. Это позволяет продлить срок их рентабельной эксплуатации, обеспечить занятость, дополнительные косвенные доходы и мультипликативные эффекты, что в совокупности намного превышает сум-

Рис. 5. Сравнение НДПИ с плоской шкалой и СРП



дение на правах миноритарных акционеров 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 недropoleпользования». Так с подачи тогдашнего главы «ЮКОСа» многие, особенно в правительстве, стали называть режим НДПИ. А СРП позиционировался его оппонентами как режим для иностранных компаний, предназначенный для «распродажи Родины»⁸. Доходило до карикатур-

Союз (на первой карте – СССР) сначала сжимался, как шагреновая кожа (на второй карте – РФ), а потом разрывался на куски (на третьей карте – СРП).

Напомню, что руководителем налогового подкомитета Комитета Госдумы по налогам и финансам в период подготовки и осуществления налоговой реформы 2001–2003 гг. был В. Дубов – один из шести ближайших сподвижников М. Ходорковского и отцов-основателей «Менатэпа» – «ЮКОСа».

НЕПРИНЯТЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Итак, 12–14 лет назад, находясь перед развилкой – долгосрочный инвестиционный или краткосрочный бухгалтерский подход к реформе налогообложения нефтяной от-

⁸ Конопляник А. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // Нефть России. 2003. № 9. С. 62–67; 2003. № 10. С. 47–49.

⁹ История экономического регулирования нефтегазовой отрасли России, хронология событий, механизмы принятия решений, их логика и последовательность, на мой взгляд, наиболее подробно проанализированы в книге: Дьячкова Е. А. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: 000 «Геоинформмарк», 2011. – 238 с. См. также: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. – 217 с.

му так называемых выпадающих бюджетных доходов (величину недополученных налогов). Но все эти меры по дифференциации и индивидуализации нефтяного налогообложения были похоронены с принятием унифицированного НДС.

Экономический кризис 2008 г., ударивший по России сильнее, чем по многим другим государствам, вынудил «партию и правительство» скорректировать в сторону понижения избыточное бремя НДС за счёт повышения планки налогового вычета, о чём и сообщил в своей статье министр. Таким образом, упомянутое им послабление семилетней давности на самом деле является не более чем небольшим вынужденным «откручиванием гаек» в рамках созданного ранее инвестиционно-непривлекательного (запретительного) режима недропользования.

Пополнять или эффективно расходовать?

Очевидно, что увеличение налогообложения нефтегазового сектора – это самый простой способ пополнить бюджет. Но иногда простота бывает хуже воровства. Насколько целесообразно с позиции государственной логики экономического развития наращивать налогообложение тех, от кого и так зависит пополнение бюджета, при сохранении низкой эффективности использования бюджетных средств?

Расчёты, выполненные мной в период работы в Госплане СССР, в последние годы существования Советского Союза (впоследствии опубликованные¹⁰), показали, что в 1988 г. (пик добычи нефти в стране) четверть экспортной выручки от продажи нефти и нефтепродуктов тратилась на импорт продовольствия в размерах, необходимых для компенсации потерь выращенного отечественного урожая, утраченного на всех стадиях технологической цепочки – от поля до потребителя. Ещё четверть – на импорт оборудования, которое в итоге так и не заработало, ибо в силу тех или иных причин не

дошло до потребителя, сгнило в неуставленных запасах. Итого, половина нефтяных доходов шла на компенсацию неэффективности экономики только по двум направлениям.

Многое ли изменилось за прошедшее время? Видимо, не очень. Вспоминается выступление начальника Контрольного управления Администрации Президента РФ К. Чуйченко 29 октября 2010 г. на совещании у тогдашнего Президента РФ Д. Медведева. В нём была обнародована (впервые, как я помню, на столь высоком уровне) величина «коррупционного налога» в стране – 20% по госзакупкам¹¹. Значит, на практике эта цифра выше. Поэтому кажется, что проще получить деньги с тех, кто якобы жирует, получает девальвационную прибыль, нежели методично работать над повышением эффективности использования поступлений в бюджет.

В капле воды отражается океан со всеми его проблемами. В данном случае мы в очередной раз сталкиваемся с противостоянием экстенсивного и интенсивного путей развития российской экономики. Идти ли нам в направлении повышения эффективности использования бюджетных поступлений или же продолжать двигаться по пути увеличения валового сбора бюджетных поступлений при низкой эффективности их использования. Второе, конечно, проще. Особенно если руководствоваться исключительно краткосрочными интересами.

Как в ЕС?

Подход, при котором власть сначала создаёт инвестиционно-непривлекательный налоговый режим, а затем начинает по шагово ослаблять налоговое бремя (причём только тогда, когда ропот налогоплательщиков становится уж очень очевидным и заметным), не является российским ноу-хау.

Аналогичная картина существует, например, в ЕС, на формируемом газовом рынке, где правила сначала Второго Энергопакета (2003 г.), а затем Третьего (2009 г.) создали законодательную среду, запретительную для инвестиций в капиталоемкие инфраструктурные проекты. Поэтому все основные проекты такого рода (трубопроводы-интерконнекторы, приёмные терминалы СПГ) осуществляются не на основе законодательства ЕС, а на базе изъятий из него, которые только и делают такие проекты финансируемыми. Возможность подобных

штучных изъятий в ручном режиме (временный отказ от основополагающих законодательных норм «конкурентного» права ЕС – например, от обязательного доступа третьих сторон к газотранспортной инфраструктуре на период окупаемости инвестиций в проекты по её созданию) предусмотрена в самом законодательстве ЕС. Например, в ст. 21 и ст. 36 Второй и Третьей Газовой Директивы соответственно. В данных статьях, по крайней мере, прописана процедура получения таких изъятий.

Кто виноват

Но особенно интересна вторая (главная) претензия министра к нефтяникам. Оказывается, это они виноваты в том, что российская экономика является зависимой от нефти и недиверсифицированной. На «Международном инвестиционном форуме Сочи-2015» А. Силуанов заявил: *«Только у нас нефтяники шантажируют государство, только в России у нас компании таким шантажом занимаются, что если Вы на нас налоговое бремя увеличиваете, в кавычках (хотя я еще раз говорю, что мы девальвационные доходы только хотим изъять), то мы будем сокращать инвестиционную программу»*¹².

Ссылка делается на то, что-де рост инвестиций в «нефтянку» не оставляет места для финансовых вложений в другие отрасли. Это, конечно, так, если под инвестициями подразумевать государственные (прямо или опосредованно бюджетные) средства. Но, во-первых, 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 из собственной прибыли либо за счёт проектного (заёмного) финансирования. Рентабельные же (с учётом оценки некоммерческих рисков) нефтяные проекты такое финансирование всегда получают.

Звучит претензия к нефтяникам, что после падения мировых цен они-де не откладывают реализации проектов. Приводится ссылка, что «снижение инвестиций в мире по странам в среднем укладывается в диапазон от 10 до 30%». Но, во-первых, не указано, сокращаются ли инвестиции в наращивание добычи или в возмещение выбытия добывающих мощностей. В России лишь 8% производства нефти приходится на «новые» месторождения со сроками эксплуатации менее 5 лет. То есть почти вся

¹⁰ См.: Конопляник А. О целесообразности сохранения крупномасштабного экспорта советской нефти // Нефтяная промышленность. Экспресс-информация: Сер. «Конъюнктурно-экономическая информация в нефтяной промышленности». – 1990. Вып. 2. С. 1–8; Он же. «Золотой дождь» кризиса // Энергия: экономика, техника, экология. 1991. № 5. С. 24–28; Он же. Для производства или на склад? Советский импорт оборудования // Финвест (Финансы. Мировая экономика. Рынки. Технологии). 1991. № 2. С. 8; Он же. Нефтедоллары и АПК // Энергия: экономика, техника, экология. 1991. № 6. С. 17–19; Он же. Зачем колим? // Энергия: экономика, техника, экология. 1991. № 7. С. 35–38; Konoplyanik A. The Soviet Union Must Curtail Export of Oil and Can Cut Down Import of Foodstuffs // Interfax – Business Club. 1990. August 3. P. 5–6; Ibid. How to reduce Soviet oil exports in the move to a market economy // Oil & Gas Finance and Accounting, Spring 1991. V. 6. № 1. P. 50–57.

¹¹ См.: <http://kremlin.ru/transcripts/9368>; <http://kommersant.ru/doc/1532338>

¹² См.: <http://www.vestifinance.ru/videos/23957>

наша добыча – это даже не brown fields, а почти что black fields. То есть её обеспечивают те месторождения, которые давно прошли «полку», находятся на поздних стадиях разработки с падающими дебитами, поддержание которых требует дополнительных затрат по сравнению с добычей «на полке». Фактическое отсутствие green fields – это само по себе уже есть результат антиинвестиционного законодательного климата в российской «нефтянке».

Во-вторых, проекты, вопреки словам министра, всё же отложили, причём как раз в том же масштабе (15–30% в долларовом эквиваленте), что и за рубежом. То есть сокращают нефтяники ставшие нерентабельными инвестиции – плохо, не сокращают – тоже плохо. Но если «оба хуже», то где правильный выход?

РАЗНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ЦИКЛЫ

Возмещение выбытия добывающих мощностей становится всё дороже. И не потому, что нефтяники не снижают удельных затрат. А потому, что выбытие более дешёвых в эксплуатации активов (крупных месторождений, расположенных в старых районах – в благоприятных условиях со сформированной инфраструктурой) приходится компенсировать за счёт более дорогих мощностей (менее крупных месторождений в новых районах). Поэтому «снижение» зачастую выражается в «сдерживании роста» (закономерный эффект эволюционного НТП на длинном инвестиционном цикле).

Ссылка на американскую «сланцевую революцию» вполне уместна в качестве иллюстративного примера и поучительна в отношении понимания роли государства (в самой либеральной мировой экономике, в которой – исходя из общераспространённых заблуждений – государству вообще делать нечего...) в запуске нового длинного инновационно-инвестиционного цикла. Но не в качестве прямого сопоставления с российскими условиями нефтедобычи и тем более не в качестве упрека российским нефтяникам, что-де они не следуют примеру американцев. Резкое снижение средней себестоимости добычи на сланцевых месторождениях США объясняется иным характером инвестиционно-инновационного сланцевого цикла – он занимает существенно меньше времени (2–3 года против 15–20), чем аналогичный цикл на «традиционных» месторождениях, будь-то в России или Саудовской Аравии. Поэтому и «кривая обучения» (learning curve), обеспечивающая реализа-

цию достижений эволюционного НТП, для сланцевых месторождений и короче, и снижается круче, чем на традиционных месторождениях. Дебиты сланцевых скважин падают намного быстрее, поэтому их бурение должно происходить более интенсивно, чем традиционных. Следовательно, внедрение инноваций и усовершенствований в рамках «кривой обучения» происходит быстрее (более короткие сроки экономической жизни скважин) и интенсивнее (существенно большее число скважин, которые требуется бурить для поддержания уровня сланцевой добычи), чем на месторождениях «традиционной» нефти.

Поэтому – и здесь нельзя не согласиться с министром – мы вступили в период относительно дешёвой нефти. Ведь 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 из-за 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 годы вследствие низких цен (15–25 долл./барр.) с неустойчивой динамикой, что явилось результатом перехода к биржевому ценообразованию в 1986 г., привело к росту издержек по добыче на рубеже веков. За этим последовал взлёт нефтяных цен до исторического максимума – 147 долл./барр. в июле 2008 г.

В свою очередь, недоинвестирование советской нефтяной отрасли в 1970-е и начале 1980-х привело к первому кризису (небольшому падению добычи в 1984 г.). Затем путём кратковременной интенсивной накачки отрасли капиталовложениями в 1988 г. удалось даже выйти на исторический максимум добычи, после чего началось обрушение отрасли. Это стало результатом её предыдущего системного недоинвестирования, преодолеть последствия которого удалось только во второй половине 1990-х.

ОТ КОГО ЗАВИСИТ ДИВЕРСИФИКАЦИЯ

Претензия же министра относительно того, что отсутствие диверсификации в нефтяных отраслях российской экономики является фактически виной нефтя-

ников, напоминает мне претензию Директората по конкуренции Еврокомиссии в адрес «Газпрома». Мол-де он препятствует диверсификации газоснабжения стран Центральной и Юго-Восточной Европы. В данном случае проблема диверсификации, то есть создания многих возможностей для потребителей выбирать своих поставщиков, решается единственным путём – 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. В новых странах-членах ЕС (бывших государствах СЭВ) данной диверсификации – то есть отходу от существовавшей с послевоенного времени госплановской модели их газоснабжения из одного источника (СССР) и созданию новых путей доставки газа от новых и старых поставщиков – препятствует отсутствие инвестиционно-привлекательного делового климата в Евросоюзе (о чём я упомянул выше).

Так и в современной России: отсутствие диверсификации экономики определяется не инкриминируемыми нефтяникам и газовикам их «валовыми инвестициями» (которые им необходимы для обеспечения устойчивости и недопущения сбоя в длинном инвестиционном цикле российской «нефтянки», несмотря на инвестиционно-запретительную модель налогообложения отрасли), а тем, что не существует инвестиционно-привлекательного делового климата для частных отечественных и иностранных инвестиций за пределами нефтегазовых отраслей.

«Минфин не определяющее ведомство. Но так должно быть», – заявил А. Силуанов 23 сентября¹³. Нет, так быть не должно. Не может мытарь править страной. Экономика развития не должна подменяться бухгалтерской арифметикой.

Примечание. Исследование, материалы которого использованы при подготовке статьи «Ножницы Кудрина, серп Силуанова», что дальше?», опубликованной в №№ 10–11/12 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. ■

¹³ «Нефтяникам надо пересматривать свои инвестиции в условиях низких цен на нефть» – Силуанов // РИА Новости/Прайм. 2015. 23 сентября.