

Лицензионная политика как инструмент рационального управления нефтегазовым комплексом

М.М. Атнашев
(ОАО «ТНК»),
А.А. Конопляник
(Секретариат Энергетической Хартии)

Последние несколько лет дискуссия о допустимых и наиболее эффективных режимах недропользования становилась все более публичной и общественно значимой. В начале 90-х годов доминировала точка зрения, что в стране может существовать только один режим недропользования. Эта позиция и нашла отражение в принятом в феврале 1992 г. законе «О недрах». Закон установил лицензионный режим недропользования, базирующийся на публичном праве и унифицированной системе налогообложения пользователей недрами (система «налог плюс роялти»). Он давал возможность устанавливать ставку роялти для конкретных месторождений в довольно широком диапазоне - от 6 до 16% валовой выручки. Это обеспечивало принципиальную возможность дифференцировать суммарную фискальную нагрузку на недропользователей в зависимости от природных условий разрабатываемых месторождений.

Однако для отдельных категорий объектов недропользования (например, трудноизвлекаемых запасов, месторождений, находящихся на поздних стадиях разработки) в рамках действующей налоговой системы даже при минимальном роялти было невозможно обеспечить их рентабельную разработку, что обусловило, с одной стороны, борьбу за налоговые льготы для таких объектов, с другой, - поиск более гибких - рентных механизмов фискальной нагрузки на инвесторов.

В середине 90-х годов законодатель после долгого противодействия согласился с позицией, что в стране может существовать не один, а несколько режимов недропользования, конкурирующих между собой за инвестора. В итоге в декабре 1995 г. был принят закон «О соглашениях о разделе продукции» (СРП), базирующийся на гражданском праве и индивидуализированной (рентной) системе фискальных платежей пользователя недрами. Наряду с этим, то возобновлялись, то снова "сходили на нет" попытки найти место для применения механизма концессий в недропользовании.

Помимо прочего в отношении лицензионной системы основная борьба в настоящее время ведется по вопросу: быть или не быть дифференцированному налогообложению. Как известно, с введением налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) победили сторонники отказа от дифференциации фискальной нагрузки на пользователей недр [1]. Однако сегодня значительная часть депутатского корпуса все более активно выдвигает инициативы введения дифференцированного налогообложения недропользователей.

Объединение усилий оппонентов СРП среди фискальных ведомств определенных политических партий и некоторых заинтересованных крупнейших российских вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) привело к тому, что в конце мая Госдума в третьем чтении главы по СРП

в Налоговый кодекс приняла такие поправки в «базовый» закон «О СРП», которые делают применение СРП в стране невозможным.

Идея применения концессий неоднократно доходила до стадии законопроекта, однако он так и не стал вступившим в силу законом. При этом спектр предложений о применении концессий был весьма широк: от частного случая (разновидности) лицензионных соглашений до предложений о переводе всей системы недропользования на концессии. Столь же широко трактовалось и экономико-правовое содержание понятия «концессия» [2]. На наш взгляд, для всех указанных видов соглашений и недропользовательских режимов имеется адекватное место в российском законодательстве [3].

Таким образом, лицензионная система остается и, судя по всему, на долгое время останется основным действующим режимом в недропользовании. Однако до настоящего времени лицензионная политика не стала эффективным инструментом управления отраслью. Как известно, основная масса лицензий досталась сегодняшним их владельцам "по наследству" вместе с разрабатываемыми ими еще с советских времен месторождениями. По новым же лицензиям сложно вспомнить конкурс или аукцион, который бы обошелся без взаимных упреков со стороны участников и организаторов. Значимого притока прямых иностранных инвестиций в ТЭК России за прошедшее десятилетие добиться не удалось (отдельные крупные проекты вхождения иностранных инвесторов в ТЭК России не опровергают этот вывод, поскольку практически все они как по линии «проектного финансирования», так и по линии «акционерного финансирования» осуществлялись не благодаря, а вопреки действиям принимающей страны [4]).

На наш взгляд, объяснение кроется, помимо прочего, в том, что политика российской исполнительной и законодательной власти в отношении пользователей недр никогда не опиралась на баланс интересов сторон недропользовательского процесса (государства и инвестора). Раньше она полностью базировалась на фискальных интересах собственника недр и была нацелена на максимизацию прямых налоговых поступлений от пользователя недрами. В настоящее время с переходом процессов реструктуризации в ТЭК на новый качественный уровень, когда процессы слияний и поглощений привели к появлению в России компаний международного уровня не только по натуральным показателям (ресурсная база, добыча), но и по капитализации, последние стали добиваться существенных изменений в системе государственного регулирования недропользования, которая теперь отражает интересы отдельных компаний в противовес интересам государства и других субъектов предпринимательской деятельности в отрасли.

Таким образом, актуальной остается задача создания основы для сбалансированной лицензионной политики, учитывающей обоснованные интересы обеих сторон недропользовательского процесса: государства и инвестора. В данной статье рассмотрим соответствующие подходы в рамках лицензионной системы, опирающейся на унифицированную систему налогообложения пользователей недр.

Вне зависимости от действующих режимов недропользования эффективное управление отраслью требует четкого понимания:

- 1) Объекта управления (ТЭК и, в частности, нефтегазовый комплекс России);
- 2) Целей и задач управления (стратегических задач государства в области управления ТЭК);
- 3) Субъекта и ресурсов управляющей системы (государственного аппарата и реально действующих государственных институтов);
- 4) Системных ограничений.

Рассмотрим по отдельности каждый из этих элементов.

1. Объект управления: ТЭК России.

После нескольких этапов приватизации, распределения и перераспределения собственности, слияний и поглощений, сформировалась довольно четко выраженная корпоративная структура ТЭК

России. Объектом управления являются основные группы корпоративных игроков, каждая из которых имеет свои интересы и особенности инвестиционного поведения входящих в эту группу компаний.

Теоретическая модель поведения инвестора в ТЭК или других отраслях в общем случае сводится к оптимизации нескольких показателей инвестиционного проекта - NPV (чистый дисконтированный доход), IRR, PI, оценка уровня риска, оценка стратегической приемлемости проекта. Важнейшими, как правило, являются соответствие стратегии и NPV. Инвестор стремится максимизировать NPV при фиксации приемлемых значений остальных показателей.

Для каждого нефтедобывающего региона планеты можно построить зависимость (рис. 1) объема инвестиций от размера изымаемой государством ренты с одного барреля (одной тонны) нефти (приведенная удельная сумма налогов, лицензионных и иных платежей на единицу добываемой нефти). Такие исследования в свое время выполняли Гордон Бэрроус (США, Ассоциация международных нефтяных переговорщиков) и Александр Кемп (Великобритания, Абердинский Университет). С увеличением платежей в бюджет предложение инвестиций сокращается в определенный момент до нуля. Однако даже при отсутствии каких-либо платежей инвестора в бюджет принимающей страны существует предел предложения инвестиций, ограниченный рыночной конъюнктурой, себестоимостью, рисками разработки и иными (неналоговыми) рисками. Иначе говоря, нулевые платежи в бюджет не являются гарантией инвестиций.

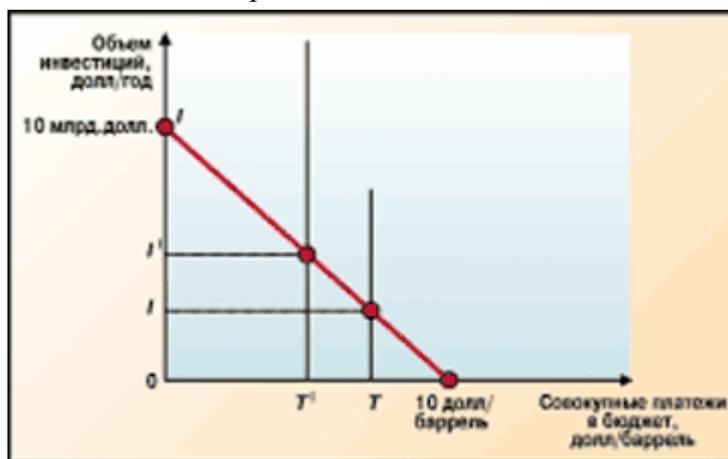


Рис. 1. Кривая предложения инвестиций

Важно, что любой инвестор руководствуется не одним расчетным показателем, а системой взаимосвязанных показателей, отражающих специфику и конкурентные преимущества самого инвестора и его отношение к внешней среде. Эта система принципов и ограничений по сути является его стратегией и выражается в конкретных измеряемых параметрах (доля рынка, объем и пропорции инвестиционного портфеля и т.п.).

Реальных претендентов на потенциальный перспективный российский нефтегазовый проект можно разделить на три основные группы.

Первая, наиболее мощная и активная группа - крупные российские ВИНК, контролирующие совместно большую часть запасов и добычи нефти в России («Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Юкос», «Сибнефть», «Сургутнефтегаз», ТНК (до слияния с ВР), «Роснефть», «Татнефть», «Башнефть»). На их долю приходится более 95% добычи нефти и газа в России. В основном это молодые частные компании, существующие в форме корпораций или государственные компании, в основном контролируемые собственным менеджментом («Газпром», «Роснефть»).

Такая структура собственности обуславливает особенности инвестиционного поведения компаний и существенную зависимость инвестиционных решений от позиции акционеров или, в случае госкомпаний, высшего менеджмента. Основной задачей для этих групп, от которой зависит модель поведения, было установление контроля над активом, точнее над генерируемым им финансовым

потоком. При этом цена приобретения такого контроля обычно существенно ниже ожидаемой реальной стоимости актива. Нужно было не столько эффективно управлять ресурсами и зарабатывать профессиональную маржу, сколько побеждать конкурентов и выживать. Как известно, в некоторых случаях самым дешевым (и наиболее эффективным на тот момент) способом установления контроля над генерируемым тем или иным активом финансовым потоком было установление контроля над узким кругом топ-менеджеров, осуществляющих контроль за движением этого финансового потока. В случае же перераспределения собственности основным способом установления контроля над активом является приобретение необходимого "административного ресурса", обеспечивающего "правильный" переход контроля из одних рук в другие.

Последний нашумевший пример такого рода - аукцион по продаже «Славнефти» (сумма победителя - 1,87 млрд.долл.). Недопущенные к аукциону конкуренты заявляли, что готовы были предложить за «Славнефть» гораздо большие, чем заплатил в итоге победитель, суммы: 2,5-3,0 млрд. долл. - "Роснефть", до 4 млрд.долл. - Китайская национальная нефтяная компания. Таким образом, публично объявленная цена приобретения актива оказалась в 1,5-2 раза меньше, чем потенциальные конкурентные предложения. Однако, думается, что объявленная цена оказалась также заметно ниже (хотя и не в такой степени, как в сравнении с предложениями конкурентов) фактической (необъявленной) цены приобретения актива из-за неафишируемой (дополнительной к объявленной цене) стоимости приобретения административного ресурса, обеспечившего победу в аукционе и приобретение актива по заниженной (против потенциальных конкурентных предложений) цене.

В последние три года существенно возрос объем внутреннего инвестирования российских нефтяных компаний, что привело к формированию нового типа их поведения, основанного на экономических и технологических расчетах и подкрепленного накопленным административным ресурсом.

Вторая группа, лишь в этом году всерьез заявившая себя в России (сделка ВР-ТНК [4]) и обладающая мощным потенциалом - международные (транснациональные) нефтегазовые корпорации (МНГК). Здесь ситуация обратная. Подход к инвестициям отшлифован колоссальным, часто более чем вековым опытом этих корпораций, с небольшими различиями в зависимости от особенностей корпоративной культуры и стратегических приоритетов. Эти компании не привыкли (точнее, давно перестали - исторически) работать в такой агрессивной среде в отличие от российских ВИНК, для которых эта среда - естественная среда обитания. Поэтому МНГК оценивают российские риски как очень высокие. Для их активного вхождения на российский рынок требуется дальнейшее улучшение макроэкономической и политической конъюнктуры.

Наконец, третья группа - средние и мелкие российские, совместные и зарубежные нефтегазовые компании. Отличительной чертой этих компаний является их заинтересованность в быстрой и успешной реализации каждого конкретного проекта. Маленькие компании не могут позволить себе простаивающих, "стратегических" активов. Они часто специализируются на разработке месторождений определенного типа, осваивая соответствующие технологии и экспертизу. Их сильная сторона - "рента на специализации", слабая - относительно низкая устойчивость к конъюнктурным колебаниям, регулярно происходящим на мировом и региональных энергетических рынках. Финансовые ресурсы для малых компаний ограничены. Для них практически неприемлема схема с существенным авансовым взносом за обладание лицензией еще за несколько лет до первой нефти. Поэтому их естественная ниша - завершение разработки месторождений после ВИНК (доработка) или немедленное начало разработки открытых ими месторождений (для этого компании должны изначально обладать "сквозной" поисково-разведочной и добычной лицензией), или перепродажа новых сделанных ими открытий более крупным компаниям.

В настоящее время отношение компаний к рискам и оценка ими инвестиционных проектов сильно отличаются как между группами, так и внутри основной группы отечественных НК. Наглядным примером этой ситуации служат результаты проводимых конкурсов и аукционов, когда предложения претендентов различались кратно («Вал Гамбурцева», «ОНАКО»). Таким образом до настоящего

времени преобладала конкуренция предпринимательских команд и лоббистских аппаратов, а не конкуренция систем управления и технологий, т.е. доминировала конкуренция за способность сконцентрировать в нужное время и в нужном месте максимально необходимый для решения данной задачи административный ресурс.

Если представить кривые предложения инвестиций тремя описанными группами инвесторов получим вариант, схематически изображенный на рис. 2.

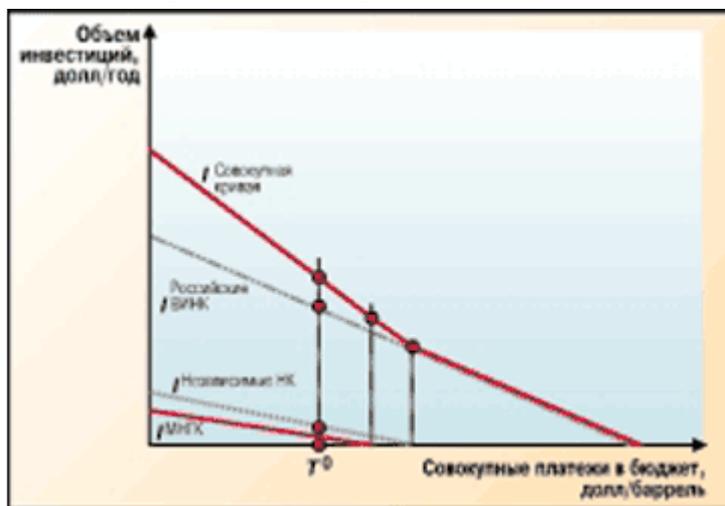


Рис. 2. Кривые предложения инвестиций по группам инвесторов

При совокупном уровне платежей T_0 основной объем инвестиций приходится на долю российских ВИНК, небольшой объем инвестиций осуществляют независимые НК, а МНГК практически (кроме небольших инвестиций для обозначения своего присутствия в стране) вообще не принимают участия в инвестиционном процессе.

В долгосрочной перспективе возможно не только движение вдоль по кривым предложения инвестиций, но и сдвиг самих кривых. При существенном улучшении инвестиционного климата (по иным, помимо уровня фискальной нагрузки, параметрам), внезапном улучшении геологических условий (новые существенные открытия) кривые предложения инвестиций могут сдвинуться вверх, обеспечивая больший объем инвестиций при любом уровне бюджетных платежей. Напротив, снижение цен на нефть на мировых рынках может привести к общему сокращению инвестиций и кривые I на рис. 2 пойдут вниз.

2. Цели и задачи управления ТЭК

Первым документом, в котором были системно определены цели и задачи управления ТЭК, стала Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Энергетическая стратегия "исходит из того, что для продолжения социально-экономических реформ, для преодоления кризиса и перехода на траекторию устойчивого развития в России, с учетом ее геополитического положения, исторического опыта и ментальности населения необходима сильная государственная власть". "Целью энергетической политики и высшим приоритетом Энергетической стратегии России на период до 2020 г. является максимально эффективное использование природных топливно-энергетических ресурсов и имеющегося научно-технического и экономического потенциала ТЭК для повышения качества жизни населения страны".

Исходя из такого подхода задачи государства в области лицензионной политики можно в самом общем виде сформулировать следующим образом: максимизировать совокупный экономический эффект, получаемый от реализации нефтегазовых проектов, при соблюдении системы ограничений (геополитических, социальных, экологических и т.п.). Наиболее важным для нас является вывод о том,

что государство не должно максимизировать текущие налоговые поступления или объемы добычи углеводородов, но должно способствовать достижению оптимальных параметров экономической системы в целом [1, 5].

На уровне конкретного проекта этот тезис можно проиллюстрировать данными рис. 3, из которого видно, какая существенная величина "изымается" из оценки эффектов от проекта для государства, если учитываются только прямые налоговые эффекты (бюджетная эффективность проекта). Нацеленность на максимизацию неполной совокупности эффектов (только на прямые эффекты) приводит к отклонению задаваемых государством параметров проекта от их оптимальной совокупности, а в итоге - к недоизвлечению нефти и недополучению государством значительных доходов в виде прямых, косвенных и мультипликативных эффектов.

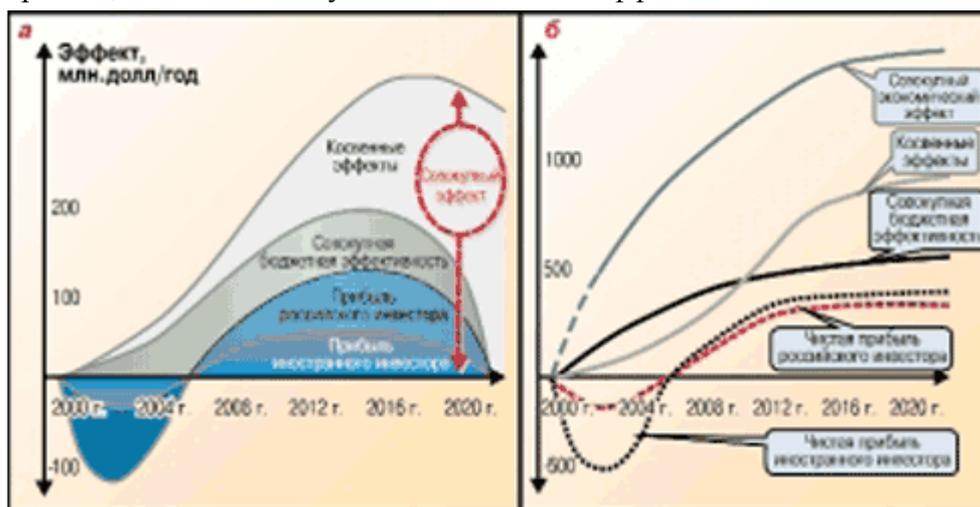


Рис. 3. Текущие (а) и приведенные (б) эффекты от реализации одного из рассматривавшихся сценариев проекта освоения группы Ново- и Восточно-Уренгойских газоконденсатных месторождений

В системе координат объем инвестиций - совокупные платежи в бюджет можно проиллюстрировать достигаемый эффект кривыми совокупного экономического эффекта. В общем случае, кривая e , объединяющая все точки, в которых достигается одинаковый совокупный эффект, будет выглядеть, как показано на рис. 4. С учетом косвенных и мультипликативных эффектов от инвестиций кривая совокупного макроэкономического эффекта для государства будет тем больше отклоняться вверх от кривой инвестиций, чем выше объем капитальных вложений.

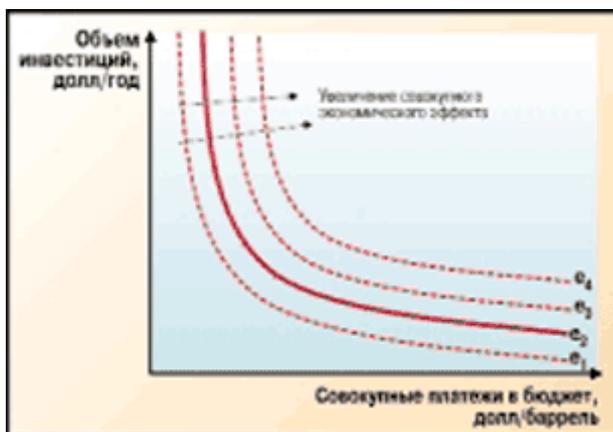


Рис. 4. Кривые макроэкономического эффекта

Задача государства - попасть в зону наибольшего экономического эффекта, т.е. сместиться максимально вправо вверх (от e_1 к e_2 , к e_3 - см. рис. 4), а задача инвестора - влево вверх, вдоль кривой инвестиций, характерной для данной группы инвесторов (см. рис. 2). Поэтому государство и инвестор оценивают привлекательность и эффекты от инвестиций в проект в несколько разных системах координат.

3. Субъект управления. Государственный аппарат

Несмотря на принятие Энергетической стратегии, процесс формирования государственной политики в области лицензирования пользования недрами, очевидно, не завершен. Пока что объектом дискуссии являются не столько интересы государства и наиболее эффективные механизмы из применения, сколько практические решения, затрагивающие текущие интересы субъектов ТЭК, зачастую вне связи с (отсутствующей) единой государственной стратегией развития ТЭК.

Министр природных ресурсов В.Артюхов, на которого возложена задача выдачи лицензий и контроля за исполнением лицензионных обязательств, впервые на таком уровне сформулировал две актуальные задачи, стоящие перед государством [6]. Во-первых, государственный аппарат не в состоянии был до настоящего времени обеспечить эффективный контроль за исполнением конкурсных обязательств. "Весь вопрос в сопоставимой цене немедленных обязательств по выплате бонуса и отложенных обязательств по добыче и, соответственно, по налоговым платежам будущих периодов. Если существует действенный механизм контроля лицензионных требований и отзыва лицензий, то отсроченные обязательства несколько не слабее немедленных. К сожалению до настоящего времени механизм конкурсов работал очень плохо". Отсюда второй важнейший вопрос - о необходимости инвентаризации уже выданных лицензий. В Министерстве заявляют, что минимум 50% всех лицензий можно спокойно отозвать только на том основании, что не выполняются основные записанные в них требования (прежде всего сроки и объемы добычи), хотя, как известно, в основном эти нарушения происходят по вине самих государственных органов, в частности МПР. Но, во-первых, МПР само и создало такую конкурсную систему доступа к недрам (получения прав пользования недрами). После раздела «зон ответственности» МПР и Минэнерго РФ за осуществление инвестиционных проектов в недропользовании (энергоресурсы) ответственность МПР стала заканчиваться (как это было еще в советские времена) на стадии выполнения геолого-разведочных работ (ГРР) и передачи открытых месторождений на баланс добывающих предприятий. Иначе говоря, ответственность МПР перестает существовать на получении «бонуса подписания». В условиях отказа государства от финансирования ГРР естественной задачей МПР (с целью сохранения кадров, объемов работ) стала максимизация бонуса, что по определению противоречит задаче максимизации социально-экономических (макроэкономических) эффектов от разработки месторождений. Характерный пример - дебаты по итогам конкурса по Валу Гамбурцева, где противопоставлялись высокие бонусы, но меньшие макроэкономические эффекты у проигравших компаний и низкий бонус, но высокие макроэкономические эффекты у компании-победительницы.

Поэтому если механизм конкурсов и работал плохо, то по вине самого государства и уполномоченных на его разработку ведомств (того же МПР) вследствие выбора порочной системы целей при формировании процедуры конкурсов, в частности, из-за нацеленности конкурсных процедур на максимизацию бонуса, а не макроэкономических эффектов от проекта, и даже не на максимизацию прямых эффектов от проекта за полный срок разработки. Более того, фактический переход контрольных функций за проектом после получения бонуса подписания от МПР к Минэнерго РФ (в случае разработки месторождений энергоресурсов) делал лишним стимулов для чиновников МПР создание эффективных механизмов контроля за выполнением условий лицензий, поскольку осуществлять этот контроль должны были бы чиновники другого министерства. Наконец, повсеместный переход на аукционы, безусловно, отвечает главной целевой установке МПР - максимизировать бонус подписания. Но эта задача, как было неоднократно показано, не имеет ничего

общего с задачей максимизации макроэкономических эффектов для государства от реализации инвестиционного проекта.

Минэнерго РФ, проявляя обеспокоенность по поводу недостаточной инвестиционной активности в нефтегазовом секторе и ухудшения состояния ресурсной базы комплекса, указывает на необходимость создания экономических условий для освоения месторождений с трудноизвлекаемыми запасами. На практике такие условия могут быть достигнуты двумя способами - равномерным снижением бюджетной нагрузки на нефтегазовый комплекс или (что представляется более реалистичным) дифференциацией используемых режимов в зависимости от типа месторождения, использование СРП[7].

Минэкономразвития, которое два года назад получило в свое ведение вопросы СРП, по традиции занимает наиболее либеральную позицию. По словам Г. Грефа "распространение аукционных принципов на область недропользования даст бюджету миллиарды долларов" [8]. Косвенно такая позиция Минэкономразвития признает исключительную слабость Российского государственного аппарата и узкую фискальную направленность принятого министерством подхода. О победе упрощения над эффективностью в ходе реформы налогообложения нефтяной отрасли высказывался один из авторов статьи в работах [9-12].

Отсюда вывод: единой позиции ключевых ведомств по вопросу формирования государственной политики лицензирования, нацеленной на максимизацию макроэкономических эффектов от разработки месторождений, нет.

4. Система ограничений

Решение задачи государства по максимизации макроэкономического эффекта ограничивается рядом требований, которые можно разделить на объективные и субъективные по отношению к субъекту управления - государственному аппарату:

- энергетическая безопасность России (которая в условиях глобализации энергетических рынков не может и не должна рассматриваться с точки зрения "энергетической независимости", но достигается за счет эффективной взаимозависимости с другими странами и регионами);
- безопасность энергетического оборудования (технологическая надежность и физическая безопасность энергоснабжения);
- экологические ограничения (растущие требования к среде проживания, понятие «качество жизни» учитывает качество окружающей среды);
- контроль за структурой рынка (недопущение монополизации на различных этапах "энергетической цепочки" от добычи до сбыта, обеспечение равного доступа к монопольным транспортным системам);
- конъюнктура глобального спроса и предложения, уровни и динамика цен на нефть (отношения с субъектами мирового рынка нефти, региональных рынков газа и электроэнергии);
- истощение существующих запасов и объективное усложнение геологических и других природных характеристик новых открытий;
- нежелательность дальнейшего увеличения доли отраслей ТЭК в экономике (сдерживание сырьевой ориентации страны в целях недопущения «голландской болезни»);
- социальный фактор (необходимость поддерживать объем производства в зонах моноотраслевой занятости - фактор, особенно актуальный для добывающих отраслей ТЭК: нефтяной, газовой, угольной);
- зависимость бюджета от платежей ТЭК (нельзя спускаться ниже определенного уровня);
- и т.п.

Система ограничений достаточно четко определяет поле возможных решений (рис. 5), устанавливая

минимальный и максимальный уровни инвестиций, минимально необходимый уровень поступлений в бюджет.

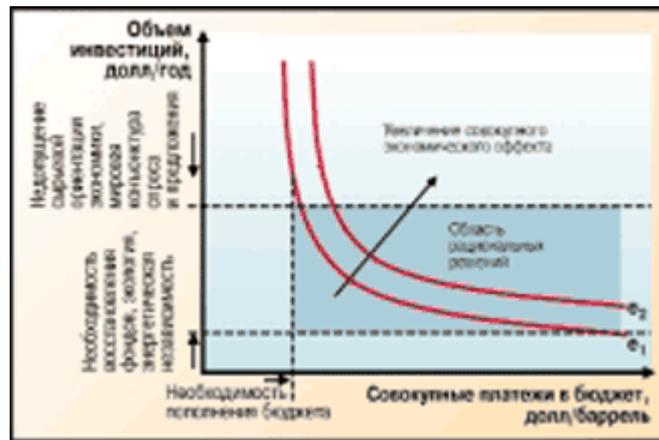


Рис. 5. Система ограничений области рациональных решений

На этом этапе важно не подменить понятия, не спутать ограничения и целевую функцию. Еще раз подчеркнем, что целью государственного управления остается максимизация общего эффекта использования природных ресурсов, а не максимизация прямых налоговых поступлений или отдельных налоговых компонентов.

Попытаемся графически решить поставленную государством задачу (рис. 6). В изображенной на рис.6 ситуации экономическая система находится в точке O . Для достижения максимального экономического эффекта государству необходимо снизить совокупные платежи в бюджет с T до T' . Это позволит экономике перейти с уровня совокупного эффекта e_1 на новый, более высокий уровень e_2 (эффект «кривой Лэффера»).

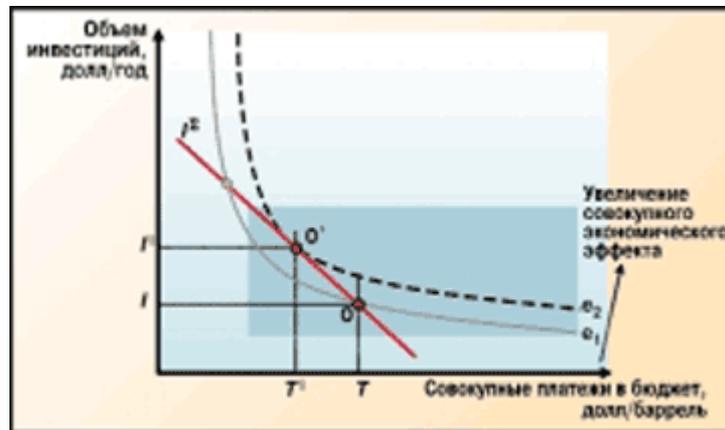


Рис. 6. Поиск баланса интересов государства и инвестора. Точка оптимума

Очевидно также, что государству всегда будет выгодно стремиться увеличить совокупное предложение инвестиций (сдвинуть кривую I вправо вверх), так как в этом случае достигаемый эффект увеличивается при любом неизменном значении совокупной бюджетной нагрузке (рис. 7).

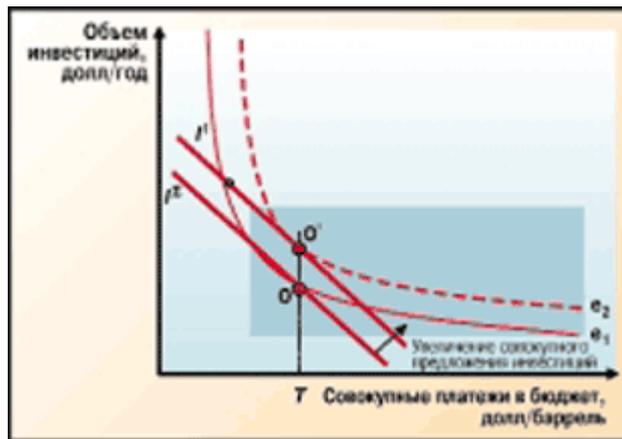


Рис. 7. Влияние изменения совокупного предложения инвестиций на достигаемый совокупный эффект

Учитывая, что кривая предложения инвестиций по сути отражает отношение инвестора к перспективности и рискам области инвестиций, добиться сдвига этой кривой можно только долгосрочной, ясной политикой, формированием постоянной, действующей на практике законодательной базы, работой по улучшению инвестиционного климата в стране. Все это в итоге должно привести к повышению долгосрочного кредитного рейтинга России и движением вверх кривой предложения инвестиций.

В заключение приведем несколько примеров рассуждений, основанных на изложенном выше материале.

1. Чтобы формировать эффективную структуру отрасли, стимулируя конкуренцию технологий, ресурсов и систем управления [4], необходимо обеспечить значимое присутствие всех трех типов компаний. Для этого государство должно содействовать развитию независимых нефтяных компаний и привлечению в страну международных корпораций.

Преломляя указанное требование в область практических решений по лицензионной политике, государству необходимо формировать предложение лицензионных участков соответствующего размера, перспективные для независимых компаний; экспортно-ориентированные, выделяемые из общестрановых рисков, для МНГК - и выбирать соответствующую форму продажи лицензий. Конкурсы с жесткими условиями разработки по небольшим геологически сложным месторождениям позволят привлечь независимые компании, а лицензии на экспортно-ориентированные оффшоры может оказаться разумным продавать на аукционах с привлечением максимального числа потенциальных участников.

2. Чтобы вовлечь в разработку месторождения с трудноизвлекаемыми запасами, необходимо использовать гибкое налогообложение. Задача может звучать как: "в разработку должны вовлекаться все месторождения с полной себестоимостью подъема N , долл. баррель, вне зависимости от текущей конъюнктуры цен на мировых энергетических рынках".

Необходимо рассчитать себестоимость и установить соответствующий размер налога на добычу полезных ископаемых (еще до выставления лицензии на конкурс или аукцион). Для этого нужно поменять концепцию НДС - отказаться от плоской шкалы и сделать его дифференцированным.

3. Чтобы добиться доверия инвесторов при продаже лицензий необходимо использовать наиболее простые и прозрачные механизмы принятия решений.

Для этого можно обозначить приоритет аукционов над конкурсами, за исключением лицензий по участкам с трудноизвлекаемыми запасами. В случае проведения конкурса следует ограничить число критериев и использовать для финального выбора только количественные критерии. Таким образом, необходима разработка модельного соглашения на право пользования недрами (лицензионного, СРП).

Насколько нам известно, такая задача уже поставлена: МЭРТ объявил конкурс на подготовку модельного СРП. При этом в случае проведения аукциона объектом торгов может быть право заключения типового соглашения, уже включающего перечень основных расчетных параметров разработки месторождения.

4. Для снижения общего уровня рисков необходимо жестко контролировать соблюдение лицензионных соглашений. При этом сохранение ситуации, в которой государство имеет основания для отзыва половины всех выданных лицензий и заявляет об этом, неприемлемо.

Отсюда вытекает необходимость найти компромисс по выданным лицензиям между компаниями и МПР (угроза отбора 50% лицензий сама по себе снижает желание инвесторов входить в отрасль, повышая оценку инвесторами политических рисков) и, в случае необходимости, подписать обновленные лицензионные соглашения, по которым станет возможным реальный контроль за исполнением их условий и гибкое финансовое наказание за их невыполнение (наказание должно быть адекватно допущенному нарушению). Необходимо отказаться от "двоичной" системы контроля за выполнением лицензионных соглашений (когда допускается только наличие или отзыв лицензии), разработать "шкалу штрафов" и внести ее в новые типовые лицензионные соглашения. Перед перезаключением лицензионных соглашений государство должно дать гарантии, что в процессе перезаключения лицензии отбираться не будут (многие выданные, особенно в начале 90-х годов, лицензии далеки от совершенства и допускают двойное толкование, поскольку само государство тогда еще не знало, что именно в них включать).

Список литературы

1. **Конопляник А.А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. - М.: Олита, 2002. - 217 с.**
2. **Конопляник А. Концессия от Д'Арси до Козака - эволюция понятий//Нефть и капитал. - 2002. - № 9. - С. 6-10.**
3. **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.**
4. **Атнашев М., Кравец М. Корпоративные коллизии ВР и ТНК//Нефтегазовая Вертикаль. - 2003. - № 7. - С. 20-25.**
5. **Атнашев М.М., Конопляник А.А. К вопросу о рациональном взаимодействии государства и других участников инвестиционного процесса в нефтегазовом комплексе//Нефтяное хозяйство. - 2001. - № 5. - С. 33-37 (часть I), № 6. - С. 12-17 (часть II).**
6. **Беккер А. Интервью с В. Артюховым// Ведомости. - 2001. - 12.07.- С. 5.**
7. **Конопляник А. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? (некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике)//Нефть и капитал. - 2003. - № 6. - С. 12-19.**
8. **Соловьяненко О. Правительство усиливает контроль над экспортом нефти//Независимая газета. - 21 июня 2001. - С. 4.**
9. **Конопляник А. Выдержит ли скважина? О резервах улучшения законопроекта по налогу**

на добычу полезных ископаемых//Нефть и капитал. - 2001. - № 6. - С. 12-16. см.

10. *Конопляник А.* Повышение денежного давления. Налоговая реформа в нефтяной отрасли: первые результаты//Известия, 21 ноября 2001. - С. 7.

11. *Конопляник А.* С новыми налогами, господа! Анализ ожидаемых результатов от налоговой реформы нефтяной отрасли//Нефть и капитал. - 2002. - № 1. - С. 6-10.

12. *Конопляник А.* От чего уходили - к тому пришли. Новая налоговая система в недропользовании оказалась ничуть не лучше прежней//Российская бизнес-газета. - 12 марта 2003. - № 9. - С. 5.