

Борьба против СРП: кому она выгодна и почему?

Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике

Андрей Конопляник

Соглашение о разделе продукции (СРП) - всего лишь один из инструментов для привлечения инвестиций в добычу полезных ископаемых наряду с лицензионной системой недропользования, концессионными соглашениями и риск-сервисными контрактами. В каких-то странах (таких большинство) используется только одна система недропользования, в других (таких меньшинство, но, тем не менее, больше десятка) - применяются одновременно несколько систем.

Россия относится ко второй группе стран - с 11 января 1996 года СРП является неотъемлемой частью отечественного законодательства наряду с лицензионной системой недропользования. Если обе заинтересованные стороны - государство и инвестор - приходят к взаимоприемлемому по целому комплексу параметров решению о целесообразности реализации проекта на основе СРП (или, наоборот, на условиях лицензии), это должно означать, что именно такая организационно-правовая форма является для данного проекта самой подходящей. Но если в случае лицензионной системы инвестору остается только соглашаться или не соглашаться с условиями государства, то в случае СРП государство и инвестор приходят к решению о его применении совместно. Отсюда - многие плюсы СРП по сравнению с лицензионной системой, отсюда же - многие проблемы его эффективного применения и "размежевания" с системой лицензирования.

Общеизвестный факт: СРП в сравнении с лицензионной системой является более привлекательным режимом с точки зрения большей части потенциальных инвесторов. А это значит, что режим раздела продукции устанавливает "точечно" - по конкретным проектам - ту планку, к которой государство должно подтягивать уровень привлекательности инвестиционного режима в целом, устраняя избыточные псевдо-защитные барьеры в действующем законодательстве. Но вместо этого в России пошел обратный процесс. Государство, в лице своих органов как исполнительной, так и законодательной власти, под воздействием мощного лобби со стороны части нефтяного бизнеса решило, похоже, не устранять барьеры в инвестиционном законодательном поле за пределами СРП, а устранить сам инвестиционный режим СРП. Попробуем разобраться почему.

Отсутствие альтернативы лицензионной системе доступа к недрам вполне соответствует устремлениям компаний, которые располагают ресурсной базой высокого качества и стратегия ведения бизнеса которых - в максимально короткие сроки выкачать максимальное количество ресурсов. Те же компании, для которых нефтяной бизнес - это всерьез и надолго, заинтересованы иметь сбалансированный портфель добычных проектов с разным уровнем

издержек. В этом случае по мере выработки наиболее легкодоступных месторождений их место в балансе постепенно (подчеркнем - постепенно, а не скачком, как произойдет для компаний первой группы) займут более дорогостоящие месторождения. Столь же плавно и предсказуемо будет расти потребность компании в инвестициях.

Заинтересованность государства в том, чтобы среди нефтяных компаний России доминировали компании второй группы, очевидна. Не менее очевидно, что долгосрочные стратегии не станут популярными, пока в стране не созданы предпосылки для долгосрочных инвестиций. Для этих целей конкуренция инвестиционных режимов - лицензионного и СРП - может оказаться более действенным инструментом, чем медлительный и раздражаемый ведомственными и лоббистскими противоречиями процесс принятия соответствующих решений в рамках инициатив государственного аппарата.

СРП и общество

Новейшая история России знает несколько пиков и спадов государственного и общественного интереса к тематике СРП. В течение последних нескольких месяцев проблема СРП вновь оказалась в центре внимания, причем весьма специфическим образом.

Во-первых, раньше активизация полемики вокруг СРП объективно стимулировалась низкими ценами на нефть. Чем ниже цены, тем выше у компаний потребность в более точном распределении валовой прибыли между ними и государством. Чем ниже цены - тем в меньшей степени ценовая рента может выступать компенсатором неэффективности действующей налоговой системы. Поэтому в период низких цен (как в конце 90-х гг.) у всех нефтяных компаний возникает потребность в замене унифицированной налоговой системы другим налоговым механизмом, построенным на принципах индивидуализированного налогообложения проектов. В период высоких цен интерес компаний к СРП по идее должен убывать. Если же на фоне высоких цен начинается "война на уничтожение СРП" - значит, действуют какие-то особые конъюнктурные факторы.

Во-вторых, если раньше обсуждение проблем СРП происходило в режиме более-менее сбалансированной дискуссии, то первая половина 2003 года характеризуется сугубо негативной доминантой. При этом оппоненты СРП посредством СМИ обращались скорее не к разуму читателя/зрителя, а к его эмоциям. Достаточно вспомнить проспонсированное крупнейшей российской ВИНК размещение в ряде центральных газет картографической загадки, выстраивающей нечто вроде "эволюции развала великой державы": СССР - Россия - СРП. Оно и логично: к разуму апеллировать бессмысленно, так как средний российский гражданин понятия не имеет, что такое СРП (данный факт подтвержден социологическими опросами). В то же время кампании подобного плана и без общего понимания проблемы обеспечивают заинтересованным игрокам необходимый информационный фон при принятии определенных решений. В нашем случае это были решения февральской коллегии Министерства энергетики РФ по вопросу СРП, а также совещания у Председателя Правительства России на ту же тему, состоявшегося через несколько дней после коллегии.

В настоящей статье я не буду пытаться полемизировать с оппонентами СРП по всему кругу вопросов - на эту тему написано (в том числе с участием автора) довольно много статей, несколько книг. Постараюсь не повторять также те аргументы, которые уже были приведены мной 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).

Заинтересованным лицам моя позиция, полагаю, известна - я был и остаюсь сторонником создания в российском законодательстве не только конкуренции между инвесторами, в том числе за право доступа к недрам, но и конкуренции между инвестиционными режимами

недропользования за инвестора. Именно 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.

С такой заведомо "предвзятой" позиции сторонника применения СРП в качестве одного из элементов целостной системы режимов недропользования, позволяющих создать эффективную конкурентную среду в минерально-сырьевых отраслях российской экономики, я и буду рассматривать возражения оппонентов. Ключевой элемент полемики на сей раз: борьба против СРП - это борьба против рентного налогообложения.

Здесь следует отметить, что многие российские специалисты применительно к налогообложению нефтедобычи принимают во внимание только "ценовую" ренту, забывая (?) про "горную". Так, первый зампред ЦБ России Олег Вьюгин (на мой взгляд - один из лучших экономистов страны) в апрельском интервью журналу "Коммерсантъ-Деньги" замечает, что "...занимаясь регулированием, государство достаточно щедро при дележе ренты с частными компаниями, это факт". Но дальше он заявляет, что "...участку кривой с экстремально высокими ценами на нефть должно соответствовать почти полное изъятие дополнительных доходов". То есть ведет речь о ценовой ренте, о так называемых "непредвиденных доходах" как базе повышенного налогообложения компаний. Иначе говоря, о доходах, которые компании не "заработали" в прямом смысле слова, а получили благодаря благоприятной ценовой конъюнктуре (как, скажем в первом квартале с.г., когда все крупнейшие ВИНК продемонстрировали огромный рост прибылей, который обеспечила им "ценовая премия" за войну в Ираке).

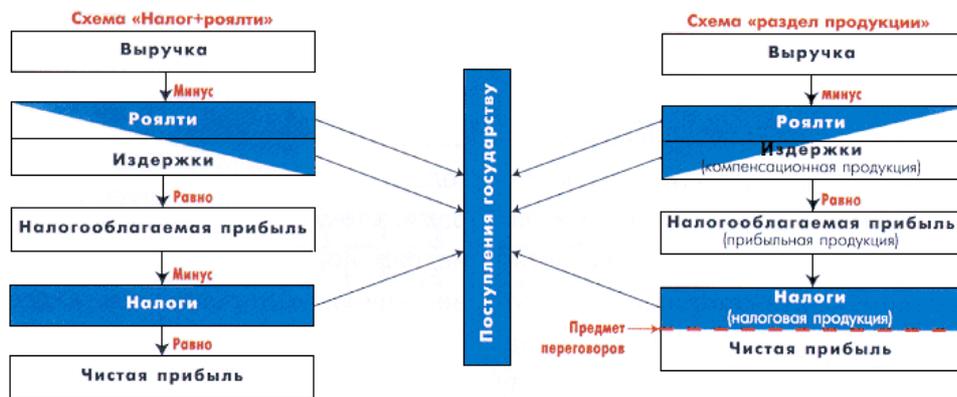
При этом Вьюгин ничего не говорит о горной ренте, определяемой горно-геологическими, географическими, климатическими и прочими условиями разработки месторождений. Горная рента в известном смысле обратно пропорциональна себестоимости добычи, и обеспечивает некоторым нефтяным компаниям более высокую прибыль по сравнению с коллегами по отрасли вне зависимости от ситуации с ценами. Эту прибыль они тоже "не заработали", а получили "от Бога" (или от государства, поскольку в ходе приватизации - не без помощи государства - эти компании получили лучшие куски "нефтяного пирога"). Представляется очевидным, что государство, готовое изымать сверхдоходы компаний, обусловленные ценовой рентой, с полным на то основанием может распространить этот подход и на горную ренту.

СРП и горная рента

Итак, что же такое механизм СРП, если за его дискредитацию платят такие деньги? Кому нужна борьба против СРП? Кому это выгодно и почему?

СРП есть экономико-правовой механизм, обеспечивающий оптимальное распределение горной ренты между государством (собственником недр) и инвестором при освоении месторождений минерально-сырьевых ресурсов. Причем СРП, теоретически, позволяет производить точную динамическую балансировку пропорций распределения горной ренты в случае каждого конкретного месторождения (см. «**Принципиальная схема...**»). Этой возможности не дает ни один устанавливаемый государством в одностороннем порядке механизм налогообложения пользователей недр. Иначе говоря, распределение ренты административно-правовым механизмом регулирования априори не может быть оптимальным.

Принципиальная схема денежных потоков



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, как и в предыдущих своих публикациях, вместо слов "национальный налоговый режим", буду продолжать употреблять менее ура-патриотический термин - "действующая налоговая система" (ДНС).

В массовое сознание активно вбивается, буквально вколачивается мысль, что СРП - это льгота, причем необоснованная, это способ недополучения государством (недоплаты компаниями) налогов и сборов. Активно и на все лады "анализируется" ситуация, связанная с применением СРП в зоне спектра месторождений с недостаточно высокой долей ренты в цене, разработка которых в рамках лицензионного режима и ДНС не обеспечивает компаниям получение желаемой нормы прибыли. Такая постановка вопроса абсолютно некорректна, ибо освоение месторождений - не цель инвестиционной деятельности, а средство для получения прибыли. Сравнение эффекта от применения СРП на таких месторождениях надо производить с нулем, а не с мифическими налоговыми поступлениями, рассчитанными исходя из предположения, что месторождение будет разрабатываться с отрицательной рентабельностью в рамках действующей налоговой системы. Не будет. А вот СРП, в свою очередь, обеспечивает возможность достижения компромисса между государством и инвестором и получения последним приемлемого возврата на инвестиции, а первым - реального налогового потока.

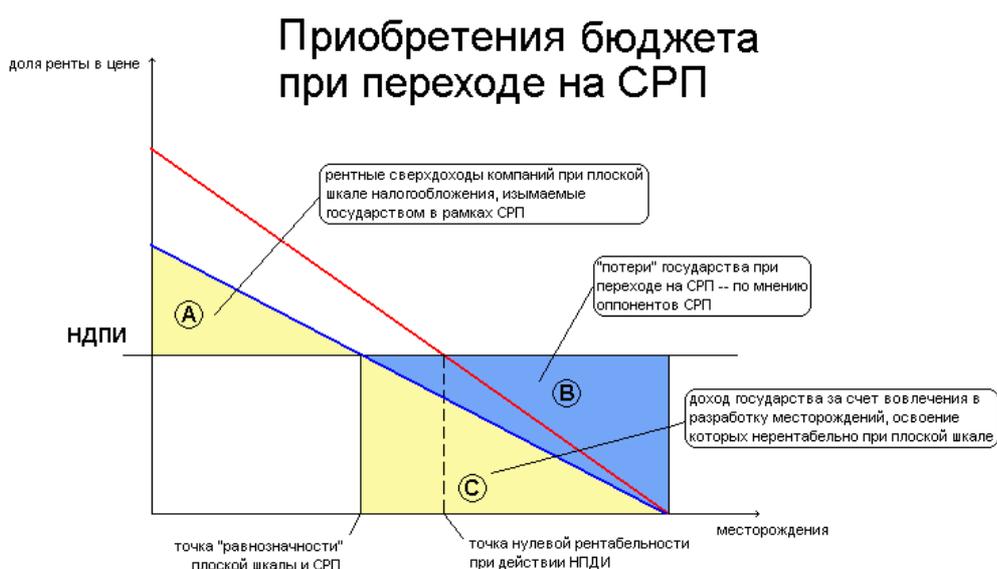
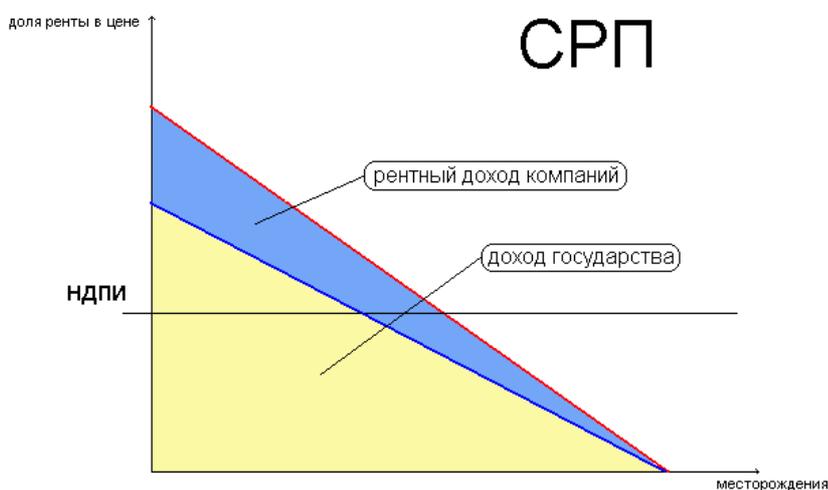
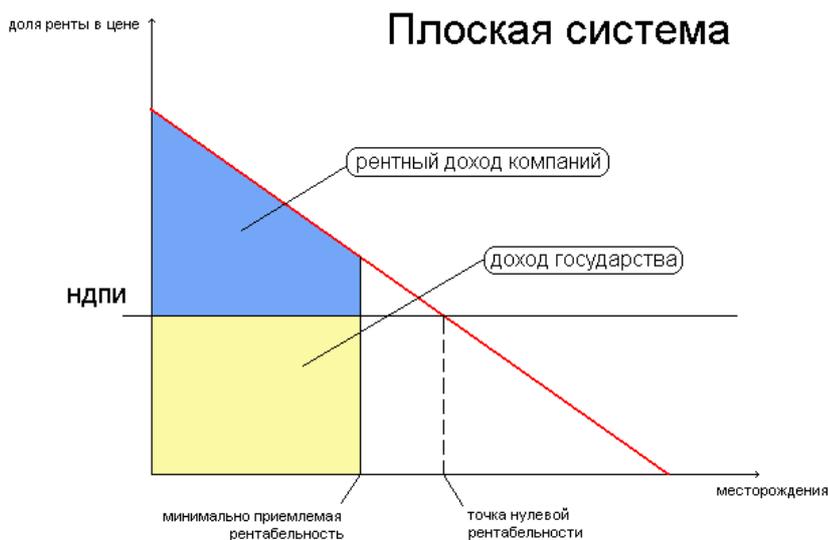
Для иллюстрации данного тезиса обратимся к схемам. По горизонтальной оси (гипотетически) расположим все отлицензированные месторождения России по принципу ухудшения качества запасов, а функцию доли ренты в цене (для упрощения - единой для всех компаний) реализации нефти, которую имеют недропользователи этих месторождений, представим в виде прямой (см. «Доходы государства и недропользователей...»).

Очевидно, что правее точки нулевой рентабельности при действующем НДС, не может быть выпадающих доходов государства при переходе на СРП. Ожидать в этом ресурсном диапазоне выпадающих доходов равносильно ожиданиям того, что компании начнут разрабатывать месторождения себе в убыток. Более того, сложно предположить, что компании ведут разработку месторождений, рассчитывая исключительно на возврат вложенных средств. Де-факто существует некий минимальный уровень приемлемой рентабельности, который и служит водоразделом ресурсного спектра - границей между разрабатываемыми и неразрабатываемыми месторождениями. И правее этой границы нет выпадающих доходов государства (зона "В")!

Порог рентабельности освоения месторождений при ДНС без особых натяжек можно интерпретировать как точку "равнозначности" ДНС и СРП - экономика проектов освоения

"пограничных" месторождений претерпит минимальные изменения при переходе с одного режима на другой. Расположенная правее этой границы зона "С" отражает прямые потери бюджета в случае, если месторождения указанного ресурсного диапазона не будут вовлечены в разработку на условиях СРП.

Доходы государства и недропользователей в различных системах налогообложения



Что характерно, оппоненты СРП старательно избегают темы применения этого типа соглашений в другой части ресурсного спектра - там, где доля ренты в цене превышает

уровень налогообложения при ДНС. В этой зоне 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. На схеме потенциальный доход государства при переводе на СРП месторождений, дающих "рентный сверхдоход" - это зона "А".

Остается только констатировать, что для государства режим СРП (в идеале) мог бы оказаться более привлекательным, нежели ДНС, по всему ресурсному спектру: за счет вовлечения в разработку дорогих в освоении месторождений и за счет изъятия части "рентных сверхдоходов" компаний, эксплуатирующих месторождения дешевой нефти (см. также "Поле для применения СРП уже определено").

Поле для применения СРП уже определено

Из того, что сравнение поступлений в бюджет от СРП и ДНС однозначно выглядит в пользу СРП, отнюдь не следует, что следовало бы отказаться от применения лицензионной системы и повсеместно перейти на применение СРП (хотя такие предложения активно лоббировались в 90-х гг. иностранными нефтяными компаниями, работающими в России).

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 обыкновенно к более позднему началу освоения месторождения. Лицензия - менее эффективная по многим параметрам система недропользования, но она обеспечивает более простую, потому что стандартизированную, систему принятия решений, и, следовательно, более быстрое начало разработки месторождения.

В большинстве случаев нефтяным компаниям выгоднее применять неоптимальный налоговый режим в рамках лицензионной системы, но начинать раньше осваивать месторождения, чем бороться, затрачивая дополнительные годы на переговоры, за применение оптимального режима раздела ренты в рамках СРП. Это также должно быть понятно для человека с экономическим образованием, знающего, что такое дисконтированные денежные потоки. Так что не надо думать, что все потенциальные инвесторы немедленно бросились бы готовить конкурсные предложения на условиях СРП, если им предоставить возможность выбора систем недропользования. СРП могут быть только "штучными".

Наиболее подходящими для этого режима являются месторождения пограничных зон ресурсного спектра: самые крупные (мегапроекты) и самые мелкие. Лицензионный режим при ДНС здесь не работает. Для мегапроектов - в силу крайне высоких капитальных затрат, для малых месторождений - в силу их низкой рентабельности. Тезис об особой экономической привлекательности применения раздела продукции при разработке таких месторождений изначально обосновывали разработчики отечественного законодательства об СРП.

Из этих рассуждений можно сделать два вывода. Во-первых, в развитии СРП в России

налогообложения. Государство же при применении плоской шкалы несет наибольшие потери по сравнению с любым механизмом дифференцированного налогообложения, причем во всех зонах ресурсного спектра.

Отсюда, думаю, становится более понятной не только логика борьбы против СРП, но и последовательность событий в этой борьбе, в основе которой - стремление ряда компаний сохранить свои рентные сверхдоходы.

Начало кампании, "разведка боем", произошла, на мой взгляд, во время встречи группы руководителей крупнейших российских компаний с Президентом России в мае 2001 года. На этой встрече в тезисах руководителя "ЮКОСа" Михаила Ходорковского ("Как остановить утечку капитала из России" и "Как увеличить доходы России от добычи сырья") было обнародована рекомендация о "ликвидации привилегий СРП", то есть фактический призыв отказаться от применения режима раздела продукции как противоречащего "национальному налоговому режиму" и дающего преимущества отдельным 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. Более логичным и последовательным было сначала обеспечить принятие плоской шкалы, а затем, развивая достигнутый успех, сосредоточиться собственно на борьбе против СРП для окончательного уничтожения рентного (или близкого к нему) принципа налогообложения нефтедобычи. В самом деле, все российские нефтяные компании добывают сегодня всю свою нефть в России на условиях лицензионного режима и ДНС. СРП имеет для них сугубо перспективный характер. Поэтому сначала - борьба за сегодняшние финансовые потоки, а потом - за завтрашние.

Таким образом, борьба против СРП нужна тем, кому есть, что терять в случае широкомасштабного применения механизма раздела продукции в рамках всей страны. А именно, тем компаниям и их собственникам, которые при применении СРП должны будут отдавать государству больше, чем они отдают сегодня. Поэтому они ополчились на рентный принцип налогообложения. Поэтому они "продавили" плоскую налоговую шкалу НДС. Поэтому они стремятся опорочить СРП. Но почему это нужно государству?

От чего не спасает "дедушкина оговорка"

Считается, что при любом развитии событий вокруг новых проектов СРП в России, окажутся надежно защищенными "дедушкиной оговоркой" закона «О СРП» (Ст. 2.4) и не испытают негативных последствий СРП, заключенные до вступления этого закона в силу ("Сахалин-1" и "Сахалин-2" и Харьягинский). Увы... Не окажутся и испытают...

Законы финансового рынка суровы: продолжение объективно растянутого 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 прибыльная продукция, подпадающая под раздел, наоборот, сокращается. Автоматически сокращается и доход государства от проекта. По вине самого государства.

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 его на нефтяной сектор. Повышение НДС должно компенсировать снижение общей налоговой нагрузки для нефтяников от снижения ряда других налогов, заявил в марте в интервью "Ведомостям" заместитель министра финансов России Михаил Моторин. По его мнению, в последние годы налоги для нефтяников снижались: 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 (автор придерживается иной точки зрения на последствия "налоговой реформы" в нефтяной отрасли - см., например, ["С новыми налогами, господа!" в "НиК" №1, 2002 г.](#)).

Если не обсуждать, нужно ли повышать НДС вообще (похоже, политическое решение уже принято), возникает вопрос - а как это сделать? Есть два пути: дифференцированно и "всем сестрам по серьгам". Правительству, очевидно, ближе второй путь - он проще. И уже: "Минфин предлагает с 2004 года увеличить базовую ставку НДС по отношению к добыче нефти с 340 до 357 рублей за тонну, что даст дополнительные поступления в бюджет в размере 11 млрд рублей. Об этом журналистам сообщил вице-премьер, министр финансов РФ Алексей Кудрин". Такую новость в середине апреля распространило агентство RusEnergy. Чем это чревато для отрасли?

При одинаковом для всех компаний увеличении налоговой нагрузки путем повышения ставки НДС расширяется зона неконкурентоспособности ресурсного спектра месторождений, и соответственно увеличиваются сравнительные конкурентные преимущества компаний с запасами дешевой нефти. Но чем больше сжимается зона конкурентоспособности в рамках применения НДС для большинства компаний с диверсифицированной по уровню издержек ресурсной базой, тем большими сторонниками СРП они должны становиться - только альтернативный режим даст им возможность эффективно осваивать свои сегодняшние и завтрашние месторождения. Понятно, что в этих условиях сторонникам "плоской шкалы" выгодно добиваться окончательного уничтожения режима СРП - они тем самым ограничивают потенциал развития своих конкурентов в России (как отечественных, так и, очевидно, западных компаний). А если еще подпитать эти усилия синергетическим эффектом объединения двух компаний, наиболее заинтересованных в таком развитии событий, то результатом будет дальнейшее расширение их доли на рынке - при плоской шкале налогообложения и отсутствии СРП. Так что упомянутые 11 млрд рублей могут быть получены ценой ухудшения конкурентоспособности большинства российских нефтяных компаний. Разве это нужно государству?

Если же подойти к повышению НДС дифференцированно, то окажется, что в этом случае налоговую нагрузку на компании с наиболее высокой долей ренты в цене нужно повышать, а с низкой - оставить на том же уровне или даже снизить. То есть, во-первых, отказаться 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 условиями разработки. Но такой подход уменьшит конкурентные преимущества компаний с высокорентабельными 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...

СРП: что делать?

В настоящий момент, на мой взгляд, следует не латать дыры "Тришкиного кафтана"

существующего сегодня механизма СРП со всеми его обременениями, а освободить СРП от пут, сдерживающих его эффективное и широкомасштабное использование. Иначе говоря, отказаться от доминирующей сегодня во власти идеи ограниченного применения СРП только на абсолютно худших участках недр и только после того, как все остальные участники процесса недропользования откажутся принять их себе на баланс на условиях ДНС.

Борьба за выживание нескольких проектов СРП в условиях "концлагеря для СРП", куда их пытаются загнать оппоненты раздела продукции - возможный, но тупиковый путь. Он напоминает мне попытку защитить, отгородив ложкой, свой участок в общей тарелке с супом, пока более сильные едоки, хлебают этот суп полными ложками из этой же 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 года, то есть до начала работы согласительной комиссии двух палат Федерального Собрания) модели СРП и продолжить работу над ее совершенствованием. 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%-ная квота для проектов СРП,
- утверждение отдельных СРП законами,
- обязательная 70%-ная квота на закупки отечественного оборудования вне зависимости от его конкурентоспособности и 80%-ная квота на использование отечественной рабочей силы,
- усложненная процедура подготовки СРП для мелких месторождений,
- и т.п. внеэкономические ограничения.

Целесообразно пересмотреть концепцию применения режима СРП, отказавшись от их применения только в зоне месторождений с худшими условиями разработки, и подготовить такие конкурсные процедуры на получение права пользования недрами, которые предоставляли бы компаниям право выбора режима, в котором они обязуются разрабатывать соответствующие участки недр.

Надеюсь, что читатель понимает, что пена инсинуаций по поводу СРП неизбежно схлынет. Но тогда так же неизбежно возникает следующий вопрос - почему сегодняшняя исполнительная и законодательная власть заняла в споре об СРП позицию резкого неприятия этого механизма привлечения инвестиций и недропользования? Позицию, которая на руку не обществу в целом, а лишь отдельным представителям отечественного нефтяного бизнеса?

Впрочем, ответы на эти вопросы выходят за рамки настоящей статьи. Однако хочется, чтобы очередная историческая "загогулина" в отношении СРП была выправлена, чтобы не пришлось снова повторять вслед за Верещагиным из "Белого солнца пустыни": "За державу обидно...".

Андрей Конопляник

заместитель генерального секретаря
Секретариата Энергетической Хартии.
(г.Брюссель, Бельгия). Мнения,
высказанные им в настоящей статье,
отражают его личную точку зрения и не
являются выражением официальной
позиции Секретариата или какого-либо из
51 государств, являющихся членами
Энергетической Хартии