



Андрей КОНОПЛЯНИК,

заместитель генерального секретаря Секретариата Энергетической хартии,
доктор экономических наук*

Сколько времени продолжается реформирование отечественной экономики и ее нефтяного сектора - ровно столько длится дискуссия о том, как собирать нефтяную ренту. Сколько участников дискуссии - столько и точек зрения. Доминирующая: государство недобирает налогов, необходимых для продолжения реформ, надо поднять налоговую нагрузку на нефтяников - они недоплачивают, как недоплатили при приватизации российской "нефтянки", "распиленной" втихую внутри узкого круга нынешних олигархов. Плюс к тому: российские недра принадлежат всем народам России - почему же доходы от их эксплуатации, которая и сегодня продолжает осуществляться в большинстве случаев на основе сделанных еще во времена СССР капиталовложений, приватизированы узкой группой владельцев российских компаний? Отвечая на вынесенный в заголовок статьи вопрос, сознательно не буду касаться событий недавнего исторического прошлого, в результате которых мы сегодня имеем такую структуру нефтяной отрасли, какую имеем, - история, как известно, не терпит сослагательных наклонений. Взглянем с экономической точки зрения на цели и последствия некоторых осуществленных в последнее время реформ в нефтяном комплексе России, которые и должны были бы быть, по идее, нацелены на более эффективное изъятие этой самой

пресловутой нефтяной ренты.

● **Цели налоговой реформы в нефтяной отрасли**

Целью любой налоговой реформы должно быть, на мой взгляд, повышение конкурентоспособности отечественной экономики, отечественных товаров, то есть увеличение нормы прибыли в цене соответствующих продуктов. Применительно к нефтяной отрасли (впрочем, такая же постановка вопроса, видимо, справедлива в отношении и других отраслей и сфер экономики) эта задача имеет два измерения.

Первое - повышение конкурентоспособности (доли прибыли в цене при продаже) российской нефти и нефтепродуктов на отечественном и мировых товарных рынках.

Второе - рост конкурентоспособности (инвестиционной привлекательности - нормы возврата на инвестиции) российских инвестиционных проектов на всех стадиях "нефтяной цепочки" - от добычи до бензоколонки - на отечественном и мировых рынках капитала.

Это означает, что в какую бы сторону и с каким бы темпом ни изменялись цены на продукцию нефтяной отрасли, рентабельность нефтяного бизнеса должна оставаться достаточной, чтобы оправдать вложенные в него инвестиции. Ценообразование на мировом рынке сегодня происходит по биржевому принципу - от потребителя, определяясь соотношением спроса и предложения, и, по моему мнению, мировые цены в долгосрочном плане испытывают понижательное рыночное давление (эффект сложившегося устойчивого избытка предложения нефти в мире). Поэтому при снижении цен на рынке в рамках эффективно функционирующей экономики должна снижаться (в идеале - опережающими темпами) доля издержек и налогов в цене, чтобы доля прибыли в цене не оказалась ниже критического (допустимого) уровня, сокращающего склонность к инвестициям до нуля и стимулирующего нефтяные компании к сворачиванию бизнеса в этой отрасли и/или уходу в другие страны или другой бизнес для поддержания рентабельности своей деятельности нормы возврата на капитал). Если такой уход произойдет - потенциальная нефтяная рента останется в земле, то есть не будет капитализирована и не превратится в доходы компаний и государства, инициирующие по цепочке циклы производственных и непроизводственных расходов, стимулирующие экономический рост.

В целях снижения издержек производственной деятельности (как технических, так и финансовых) в стране должен быть создан инвестиционный климат, способствующий привлечению инвестиций - носителей современных достижений научно-технического прогресса, инноваций. В этом - одна из важнейших задач инвестиционного и налогового законодательства, которые должны обеспечивать минимизацию некоммерческих рисков, связанных с деятельностью принимающего государства, для любого инвестора (как отечественного, так и иностранного). При формировании инвестиционного и налогового законодательства возможен объективно обусловленный конфликт интересов между ведомствами, ответственными за формирование каждого из указанных разделов в законодательстве:

- инвестиционного - устанавливающего правила притока инвестиций в различные сферы экономической деятельности и гарантии их приемлемой окупаемости;
- налогового - оговаривающего правила изъятия причитающейся государству доли продукта, произведенного за счет этих инвестиций в различных сферах экономической деятельности.

Особенно остро этот конфликт проявляется в рамках переходных экономик - при переходе от авторитарных к демократическим режимам, процессы системных трансформаций в которых обычно сопровождаются бюджетными и инвестиционными кризисами. Фискальные органы, отвечающие, как правило, за формирование налогового законодательства, являющегося важнейшей составной частью инвестиционного климата страны, имеют склонность максимизировать налоговые поступления. Они стремятся сделать это, во-первых, за счет повышения совокупной эффективной налоговой нагрузки на инвестора, а во-вторых, путем регулярного пересмотра налоговой системы и налогового администрирования, направленного на совершенствование этой системы. Таким образом, они вольно или невольно поддерживают высокий уровень ее нестабильности, повышая тем самым системные "страновые" риски и финансовые издержки инвестора, связанные с подготовкой и реализацией капиталоемких инвестиционных проектов в ТЭК России.

Задача налоговой реформы сегодня вполне очевидна - обеспечить максимально высокие налоговые поступления от природно-ресурсных (рентных) отраслей, а за их счет - высокий бюджетный профицит, необходимый, в первую очередь, для финансирования расходов на социальные выплаты, а также для прохождения предстоящего в 2003 г. пика платежей по внешнему долгу.

Однако налоговая реформа должна преследовать не чисто фискальные цели, а решать комплексную задачу, обеспечивая баланс фискальных и инвестиционных интересов государства. Именно в нахождении такого баланса интересов на макроэкономическом уровне и состоит эффективная государственная экономическая политика. А поскольку Россия имеет федеративное устройство, то указанный баланс интересов должен обеспечиваться не только в рамках федерального бюджета, но и соблюдаться во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами федерации.

Поэтому ключевым становится определение понятия "баланс интересов" государства и инвестора применительно к конкретному инвестиционному проекту по разведке и добыче нефти и других полезных ископаемых. И в зависимости от содержания этого понятия мы получим то или иное распределение нефтяной (горной) ренты.

Сформированное в 90-е годы прошлого века законодательство, регулирующее недропользовательскую деятельность в России, не обеспечивало баланс интересов государства и инвесторов в этой сфере. Приток инвестиций в отрасли ТЭК происходил, как правило, только в периоды резких взлетов цен на их продукцию на мировых рынках, когда их высокий уровень компенсировал компаниям "избыточное" налогообложение, основой которого являлись

оборотные налоги (налогообложение валовой выручки, а не результатов экономической деятельности добывающих предприятий). Такая неэффективная (ибо не построенная на балансе интересов собственника и пользователя недр) налоговая система рано или поздно должна была быть реформирована.

На мой взгляд, обеспечить баланс интересов в отношении каждого конкретного инвестиционного проекта (то есть гарантировать оптимальное распределение "нефтяной ренты" между инвестором и государством-собственником недр по каждому отдельному месторождению с его неповторимыми свойствами) сегодня может только механизм СРП. Однако, по моему мнению, он эффективен для применения преимущественно "на краях" ресурсного диапазона - то есть в рамках мега-проектов и для мелких месторождений.

Попытки же реформировать лицензионную систему с целью более эффективного изъятия нефтяной ренты должны были бы быть направлены, на мой взгляд, в противоположную осуществленным реформам сторону.

● Два закона - две системы недропользования

Переход к новым условиям хозяйствования, основанным на принципах рыночной экономики, потребовал формирования законодательства, регулирующего вопросы пользования недрами на территории РФ. В 1992 г. был принят Закон "О недрах", в соответствии с которым отношения недропользования были выстроены в рамках административно-правового регулирования. Созданная таким образом система лицензирования не способствовала притоку капиталовложений в минерально-сырьевой сектор российской экономики - она не могла защитить инвесторов от частой смены правовых норм и обеспечить необходимый для реализации капиталоемких и долгосрочных инвестиционных проектов стабильный и благоприятный налоговый режим. Поэтому возникла обоснованная потребность как в реформировании лицензионной системы, так и в альтернативных лицензионному режиму формах инвестиционных отношений в сфере недропользования. Из известных в мировой практике механизмов и форм привлечения инвестиций были, в первую очередь, востребованы соглашения о разделе продукции (СРП), создающие своего рода "анклавы стабильности" в нестабильных экономиках.

После вступления в силу в январе 1996 г. Закона "О соглашениях о разделе продукции" в России существуют две юридически равноправные системы пользования недрами: лицензионная и система недропользования, построенная на использовании СРП. Однако не прекращаются попытки внедрить в номенклатуру инструментов пользования недрами и концессионные механизмы - работа над соответствующими законопроектами продолжается (правда, пока без особых успехов) в течение всех последних десяти лет.

Несмотря на наличие трех действующих в стране проектов СРП ("Сахалин-1", "Сахалин-2" и "Харьятинский") и почти трех десятков участков недр, право пользования которыми может быть реализовано на условиях СРП, практически 100% российской нефти добывается на условиях лицензионной системы недропользования (за исключением небольших объемов жидкого топлива, добываемого в рамках начальной фазы освоения проекта "Сахалин-2").

Поэтому для отечественных компаний, исторически добывающих нефть в России, первостепенное значение имеет эффективно работающая лицензионная система, а для иностранных, которые только собираются войти на российский рынок, - система СРП.

Итак, созданная в 90-е годы в России система налогообложения нефтяной отрасли являлась негибкой, чрезвычайно усложненной, фискально ориентированной. В целях ее совершенствования и в соответствии с Энергетической стратегией России на период до 2020 г. (по крайней мере, той ее версией, Основные положения которой были одобрены правительством РФ 23 ноября 2000 г.), в нефтедобывающей промышленности предлагается ввести новую систему налогообложения доходов, состоящую из трех основных компонентов:

- налога на прибыль (НП), посредством которого государство изымает у всех субъектов предпринимательской деятельности во всех сферах экономики часть их дохода;
- налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), посредством которого государство изымает часть горной ренты, то есть дохода, обусловленного действием "природного фактора", отсутствующего в других сферах экономики;
- налога на дополнительные доходы (НДД), посредством которого государство изымает у субъектов предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях часть дифференциальной ренты (или сверхприбыли), получаемой предпринимателями за счет эксплуатации объектов, расположенных в лучших природных условиях, отсутствующих у других недропользователей.

Это - в случае применения лицензионной системы пользования недрами. В случае же использования механизма СРП место НДД занимает переговорный механизм раздела продукции.

Первые два элемента этой трехзвенной системы налогообложения введены в действие с 1 января 2002 г. соответствующими главами Налогового кодекса РФ: главой 25 "Налог на прибыль" и главой 26 "Налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ)". Работа над законопроектом о НДД продолжается. Такой налоговый режим будет действовать в рамках административно-правовой системы, то есть все три вышеуказанных параметра будут устанавливаться государством в одностороннем порядке. Уже поэтому очевидно, что механизм НДД, должный обеспечивать наиболее "тонкую настройку" налогового инструментария, вряд ли сможет гарантировать в каждом конкретном случае оптимальное распределение нефтяной ренты между государством и инвестором. Но также очевидно при этом, что только движение в сторону дифференциации налоговой нагрузки на недропользователей с учетом обобщенных характеристик проектов разных категорий дает возможность государству более эффективно и справедливо распределять нефтяную ренту.

С января 1996 г. законодательно введен в действие механизм СРП, предусматривающий именно такую - трехзвенную - налоговую схему в рамках

договорно-правовых отношений. При этом как минимум один "балансирующий" элемент - пропорции раздела продукции - должен устанавливаться сторонами в переговорном порядке.

❖ Отказ от рентного принципа налогообложения?

В недавно опубликованной мной книге ["Реформы в нефтяной отрасли России \(налоги, СРП, концессии\) и их последствия для инвесторов" \(М.: Олита, 2002. - 217 с.\)](#) делается вывод, что реформа налогообложения нефтяной отрасли нацеливает компании не на повышение эффективности извлечения запасов всех категорий, а лишь на частичную отработку наиболее легкодоступных месторождений, при которой часть "нефтяной ренты" остается в недрах. На данном этапе реформ произошел размен эффективности системы налогообложения на ее упрощение и даже, можно сказать, примитивизацию. Обеспечить и прозрачность, и эффективность налоговой системы не удалось. И в результате прозрачность возобладали над эффективностью. Введение новых налоговых инструментов (в первую очередь - налога на добычу полезных ископаемых) выгодно только тем нефтяным компаниям, которые в целях максимизации финансовых потоков минимизируют инвестиционную деятельность и имеют максимальный экспорт.

В первых версиях законопроекта о НДСП предлагалось, с определенной долей условности, ввести "межпроектную" (от проекта к проекту) и "внутрипроектную" (в зависимости от стадии разработки месторождения) дифференциацию налоговых ставок. Эти новации должны были обеспечить государству дополнительный поток прямых и косвенных доходов от деятельности нефтегазового комплекса. Однако правительство отказалось от этих ключевых новаций, введя в итоге единую ставку НДСП по всем проектам независимо от характеристик месторождений.

К чему приведет отсутствие дифференциации? Очевидно, к недобору налогов с высоко rentable проектов и к их "перебору", вплоть до нерентабельности добычи, - для месторождений (особенно мелких и средних), расположенных в тяжелых условиях. Кстати говоря, доля таких месторождений устойчиво возрастает (уже не менее 55% разрабатываемых запасов относятся к категории трудноизвлекаемых; 80% всех состоящих на государственном балансе месторождений относятся к категории мелких).

Отмена налоговых инвестиционных льгот на ранних стадиях разработки месторождений (глава 25 НК) означает отказ от введения пониженного налогового бремени в начале осуществления инвестиционных проектов, когда доля ренты в цене минимальна по сравнению с периодом максимальной добычи. Плюс к этому налог не будет снижаться и на поздней стадии разработки месторождений (глава 26 НК).

Таким образом, в результате налоговой реформы, по сути, произошел отказ от рентного принципа налогообложения нефтяной отрасли.

В то же время, например, британское правительство, несколько в меньшей степени зависящее от нефтяных доходов, чем Россия, наоборот, усиливает рентный характер налогообложения действующих в Северном море компаний, увеличивая налоговую нагрузку на стадии максимальной добычи и уменьшая ее на начальной и завершающей стадиях. Заложив в прошлогодний бюджет

дополнительный 10-процентный налог на прибыль от операций компаний в Северном море, правительство Ее Величества с 1 января этого года полностью освободило от уплаты роялти 30 наиболее "старых" североморских нефтяных месторождений (напомню, добыча на первом из них началась в ноябре 1975 г., в то время как в России есть месторождения и постарше). Но главное - британские власти предоставляют 100-процентную инвестиционную льготу на новые капиталовложения в национальном секторе Северного моря (напомню, глава 25 НК отменила существовавшую до начала 2002 г. в России 50-процентную инвестиционную льготу).

Отсутствие в новой системе налогообложения механизма дифференциации налоговой нагрузки на недропользователей особенно негативно сказывается на экономической эффективности разработки мелких и средних месторождений, находящихся в сложных природных условиях. Рентабельность их освоения резко снижается. Это создает предпосылки для поглощения "малышей" крупными ВИНК, выигравшими от введения НДСПИ. Некоторые компании тем самым получают возможность повысить свою капитализацию и "продаться" международным нефтяным концернам по более высокой цене.

Отсутствие дифференциации налогообложения с новой остротой поднимает вопрос о внедрении в зоне мелких месторождений механизма СРП. Законодательная возможность этого была установлена внесением в 1999 г. дополнений и изменений в Закон "О СРП" (статья 2.5). Но применение этой нормы на практике сдерживается отсутствием соответствующих законодательных и иных нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию СРП.

Итак, проведенная налоговая реформа в рамках лицензионной системы недропользования не способствует эффективному изъятию нефтяной ренты. Поле для дискуссий остается открытым.

* Взгляды, изложенные в настоящей статье, отражают личную точку зрения автора и не являются официальной позицией секретариата или какого-либо из 51 государств-членов Энергетической хартии.