

## От чего уходили — к тому и пришли

Новая налоговая система в недропользовании оказалась ничуть не лучше прежней

**Андрей Конопляник,**  
доктор экономических наук

СКОЛЬКО времени продолжается реформирование отечественной экономики и ее нефтяного сектора, ровно столько длится дискуссия о том, как собирать нефтяную ренту. Созданная в 90-х годах в России система налогообложения нефтяной отрасли была негибкой, чрезвычайно усложненной, фискально ориентированной. Для ее совершенствования в соответствии с "Энергетической стратегией России на период до 2020 года" (по крайней мере той ее версией, основные положения которой были одобрены Правительством РФ 23 ноября 2000 г.) в нефтедобывающей промышленности было предложено ввести новую систему налогообложения доходов, состоящую из трех основных компонентов.

Прежде всего это налог на прибыль (НП), посредством которого государство изымает у всех субъектов предпринимательской деятельности во всех сферах экономики часть их предпринимательского дохода.

Затем - налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который перераспределяет в пользу государства часть горной ренты в минерально-сырьевых отраслях, то есть дохода, обусловленного действием "природного фактора", отсутствующего в других сферах экономики.

И наконец, налог на дополнительные доходы (НДД), благодаря которому к государству переходит часть дифференциальной ренты (или сверхприбыли), получаемой предпринимателями за счет эксплуатации объектов, расположенных в лучших природных условиях, отсутствующих у других недропользователей.

Это - при лицензионной системе пользования недрами. В случае соглашений о разделе продукции (СРП) место НДД занимает переговорный механизм раздела продукции.

Первые два элемента этой трехзвенной системы налогообложения были введены в действие с 1 января 2002 года соответствующими главами Налогового кодекса. Работа над законопроектом о НДД продолжается. Именно он должен обеспечить тонкую настройку налогового инструментария на эффективное изъятие нефтяной ренты. Но поскольку в рамках административно-правовой системы все три налоговых параметра вводятся государством в одностороннем порядке, налог на дополнительный доход вряд ли сможет обеспечить в каждом конкретном случае оптимальное распределение ренты между государством и инвестором.

Ситуация осложняется тем, что не оправдал себя введенный более года назад налог на добычу полезных ископаемых. Как выяснилось, он 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, а часть поступает в бюджет компании, которой повезло при приватизации фактически бесплатно получить в свое распоряжение наиболее эффективные активы. Обеспечить в ходе реформы и прозрачность и эффективность налоговой системы не удалось. Транспарентность возобладали над эффективностью. Сегодня ясно: новые налоговые инструменты (в первую очередь - налог на добычу полезных ископаемых) выгодны только тем нефтяным компаниям, которые для увеличения текущих финансовых потоков минимизируют

инвестиционную деятельность и имеют максимальный экспорт.

Нелишне напомнить: в первых версиях законопроекта о НДСПИ предполагалось ввести межпроектную (от проекта к проекту) и внутрипроектную (в зависимости от стадии естественной динамики разработки месторождения) дифференциацию налоговых ставок. Это должно было обеспечить государству дополнительный поток прямых и косвенных доходов от деятельности нефтегазового комплекса и повысить общий народнохозяйственный (макроэкономический) эффект от его деятельности. Однако власти отказались от реализации этих ключевых налоговых новаций, введя в итоге единую ставку НДСПИ по всем проектам независимо от характеристик месторождений природного сырья.

К чему приведет отсутствие дифференциации налогообложения посредством НДСПИ? Очевидно, к недобору налогов с высоко rentable месторождений и к их перебору, вплоть до запрета на разработку месторождений, расположенных в тяжелых условиях, особенно мелких и средних. Между тем доля таких объектов в России устойчиво растет. Уже сегодня 80 процентов месторождений России относится к категории мелких.

Отказ от налоговых инвестиционных льгот на начальных стадиях разработки месторождений (глава 25 НК) означает отказ от введения пониженного налогового бремени на ранней стадии осуществления инвестиционных проектов, где доля ренты в цене поначалу минимальна по сравнению с периодом максимальной добычи. Плюс к этому произошел (глава 26 НК) отказ от введения пониженного налогового бремени и на поздней стадии разработки месторождений. В результате от рентного принципа налогообложения нефтяной отрасли, по сути, ничего не осталось.

И это в то время, когда во всем мире происходит обратное. Например, английское правительство, несколько в меньшей степени зависящее от нефтяных доходов, чем Россия, усиливает рентный характер налогообложения компаний, работающих в Северном море. Оно увеличило налоговую нагрузку на стадии максимальной добычи и уменьшило ее на начальной и завершающей стадиях разработки месторождений. Заложив в прошлогодний бюджет дополнительный десятипроцентный налог на прибыль от операций нефтяных компаний в Северном море, правительство Ее Величества с 1 января этого года полностью освободило от уплаты роялти 30 наиболее старых североморских нефтяных месторождений (добыча на первом из них началась в ноябре 1975 года, в то время как в России есть разрабатываемые месторождения и постарше), но главное - предоставляет 100-процентную инвестиционную льготу на новые капиталовложения в британском секторе Северного моря (напомню, глава 25 НК отменила существовавшую до начала 2002 года в России 50-процентную инвестиционную льготу).

Отсутствие в новой системе налогообложения нефтяных компаний механизма дифференциации налоговой нагрузки на недропользователей, работающих в различных природных условиях, особенно негативно сказывается на экономической эффективности разработки мелких и средних месторождений, находящихся в сложных природных условиях. Рентабельность их разработки резко ухудшается, а порог рентабельности при недифференцированном налогообложении резко возрастает. Это создает предпосылки для поглощения "малышей" крупными, вертикально интегрированными нефтяными компаниями, выигравшими от введения НДСПИ и получившими в итоге возможность повысить свою капитализацию и "продаться" международным нефтяным компаниям по более дорогой цене.

Отсутствие дифференциации налогообложения с новой остротой поднимает вопрос о внедрении в зоне мелких месторождений механизма СРП. Законодательная возможность для этого появилась с внесением в 1999 году дополнений и изменений в Закон "О СРП" (ст. 2.5), но применение этой нормы на практике сдерживается отсутствием соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию СРП.