

Инвестиционный режим упущенных возможностей

Матрица привлечения средств в разработку недр в России не работает

Андрей Конопляник

Россия – огромная страна. И в силу огромности своей территории располагающая гигантскими запасами природных, в том числе энергетических, ресурсов. Поэтому, несмотря на все разговоры о необходимости отказаться от их использования (увя, именно так многие понимают тезис о необходимости «слезть с нефтяной иглы») и немедленно переходить к неэнергетическому пути развития (несостоятельные попытки противопоставить опирающееся на инновации и повышение эффективности во всех сферах хозяйствования экономическое развитие страны – и развитие ее энергетического комплекса), на мой взгляд, перед Россией стояла, стоит и будет стоять задача эффективной монетизации своих энергетических ресурсов. Поэтому задача формирования благоприятного инвестиционного климата в энергетическом комплексе страны была и остается актуальной с самого начала постсоветской российской государственности.

Юбилей декабря

Декабрь истекшего 2018 года – юбилейный месяц для двух групп событий, имевших прямое отношение к попыткам построения привлекательного для отечественных и иностранных производственных компаний инвестиционного климата в России, в первую очередь в ключевой для моей страны – в рамках ее глобального конкурентного долгосрочного позиционирования – энергетической сфере. К обеим группам событий я имел непосредственное отношение и поэтому считаю, что несущая на них и их дальнейшую судьбу, хотя бы отчасти, персональную ответственность. Поэтому не могу обойти их своим вниманием.

Полагаю, что эти декабрьские даты могут быть охарактеризованы как юбилей упущенных возможностей для эффективного формирования инвестиционного климата страны, благоприятного для отечественных и иностранных инвесторов и их прямых производственных инвестиций. То есть возможностей для моей страны обеспечить более высокие темпы экономического развития за счет привлечения относительно дешевых и длинных денег с международного рынка капитала. Причем речь идет не о привлечении спекулятивного капитала (в биржевые операции с валютой и иными быстро торгуемыми активами), который быстро приходит на рынок и столь же быстро выводится с этого рынка при переменных изменчивой конъюнктуры, а именно – о прямых производственных инвестициях, когда компании намерены вкладываться всерьез и надолго. И для этого им нужны прозрачные и понятные условия вложений для адекватной оценки рисков и приемлемых гарантий возврата вложенных средств.

Итак, первая дата – 17 декабря. Именно в этот день в 1991

году более полсотни государств подписали политическую декларацию – Европейскую энергетическую хартию (ЕЭХ), а спустя ровно три года, 17 декабря 1994 года, 51 страна, включая Россию, а также ЕС и Евратом, подписали подготовленный на основе ЕЭХ юридически обязывающий Договор к энергетической хартии (ДЭХ) – первый в истории многосторонний международно-правовой документ о защите и стимулировании инвестиций и торговли в энергетической сфере, включая вопросы повышения энергоэффективности и механизмы разрешения споров, причем как между государствами, так и между инвесторами и принимающими странами. И 17 декабря 2018 года в Брюсселе состоялась приуроченная именно к этой дате торжественная конференция, посвященная 20-летию вступления ДЭХ в силу.

Вторая дата – 24 декабря 1993 года. В этот день президент РФ подписал указ № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами», которым фактически было начато планомерное формирование в моей стране системной множественности инвестиционных режимов недропользования, за существование которой как инструмента, обеспечивающего более благоприятный инвестиционный климат для отечественных и иностранных инвесторов в недропользовании России, я выступал и продолжаю выступать. Этот указ был подготовлен автором на основе положения статьи 12 закона «О недрах» 1992 года, которая закрепляла различные условия и

ци в другую и не демонстрировавшей в то время единства между исполнительной и законодательной властью. Доминирование международного права над внутренним законодательством было заложено в российской правовой системе и давало, таким образом, возможность спрямить траекторию внутреннего законодательного процесса и учитывать тем самым на чужих ошибках, а не на своих. Это был путь ДЭХ.

Путь снизу – это развитие собственно национального российского законодательства в инвестиционно-благоприятном направлении, в частности, для создания эффективных инструментов в системе взаимоотношений «суверен (принимающее государство – собственник недр) – агент (отечественная и/или иностранная компания-недропользователь)», обеспечивающих приток в российские недропользовательские проекты дешевых длинных денег с международного финансового рынка. Как известно, капиталовложения во все крупные нефтегазовые инвестиционные проекты осуществляются на принципах «проектного финансирования» за счет привлечения 60–80% от их объема в виде заемных средств – для распределения и минимизации рисков. На начальном этапе путь снизу – это создание «анклавов стабильности» вокруг особо капиталоемких инвестиционных проектов с объективно повышенными рисками. А такими являются все недропользовательские проекты по сравнению с проектами в других отраслях. Это был путь СРП.

Представители финансово-банковского сектора требуют предсказуемую схему возврата выданных в долг средств. Предоставление гарантий получения будущей доли прибыльной нефти решает эту проблему

Однако в моей стране оба эти пути (участие России в ДЭХ и применение СРП в России) характеризовались схожей траекторией развития: «взлет – падение». Почему? Об этом речь далее в этой статье (про путь СРП) и в продолжении статьи в следующем номере «НГ-энергии» (про путь ДЭХ).

Сверху и снизу

Две указанные группы документов запускали механизм формирования благоприятного для долгосрочных производственных капиталовложений инвестиционного климата в энергетическом комплексе России, причем сразу с двух направлений – сверху (извне) и снизу (изнутри).

Путь сверху – это формирование с активным участием России новых многосторонних инструментов международного права, чтобы таким образом минимизировать издержки долгого и непрямолинейного, методом проб и ошибок, пути построения благоприятного инвестиционного климата в стране, только что перешедшей из одной общественно-экономической форма-

ции в другую и не демонстрировавшей в то время единства между исполнительной и законодательной властью. Доминирование международного права над внутренним законодательством было заложено в российской правовой системе и давало, таким образом, возможность спрямить траекторию внутреннего законодательного процесса и учитывать тем самым на чужих ошибках, а не на своих. Это был путь ДЭХ.

Путь снизу – это развитие собственно национального российского законодательства в инвестиционно-благоприятном направлении, в частности, для создания эффективных инструментов в системе взаимоотношений «суверен (принимающее государство – собственник недр) – агент (отечественная и/или иностранная компания-недропользователь)», обеспечивающих приток в российские недропользовательские проекты дешевых длинных денег с международного финансового рынка. Как известно, капиталовложения во все крупные нефтегазовые инвестиционные проекты осуществляются на принципах «проектного финансирования» за счет привлечения 60–80% от их объема в виде заемных средств – для распределения и минимизации рисков. На начальном этапе путь снизу – это создание «анклавов стабильности» вокруг особо капиталоемких инвестиционных проектов с объективно повышенными рисками. А такими являются все недропользовательские проекты по сравнению с проектами в других отраслях. Это был путь СРП.

Однако в моей стране оба эти пути (участие России в ДЭХ и применение СРП в России) характеризовались схожей траекторией развития: «взлет – падение». Почему? Об этом речь далее в этой статье (про путь СРП) и в продолжении статьи в следующем номере «НГ-энергии» (про путь ДЭХ).

На мой взгляд, России, огромной стране с большим количеством природных зон и зон нефтегазоаккумуляции, недостаточно иметь один стандартный инвестиционный режим освоения недр, чтобы обеспечить максимально эффективную их экономическую разработку. Отсюда возможны два подхода к формированию в такой большой стране, как Россия, инвестиционного режима недропользования:

1. Путь, по которому идем сегодня: формирование стандартного, унифицированного инвестрежима, единого для всех недропользователей. В таком случае учет индивидуаль-

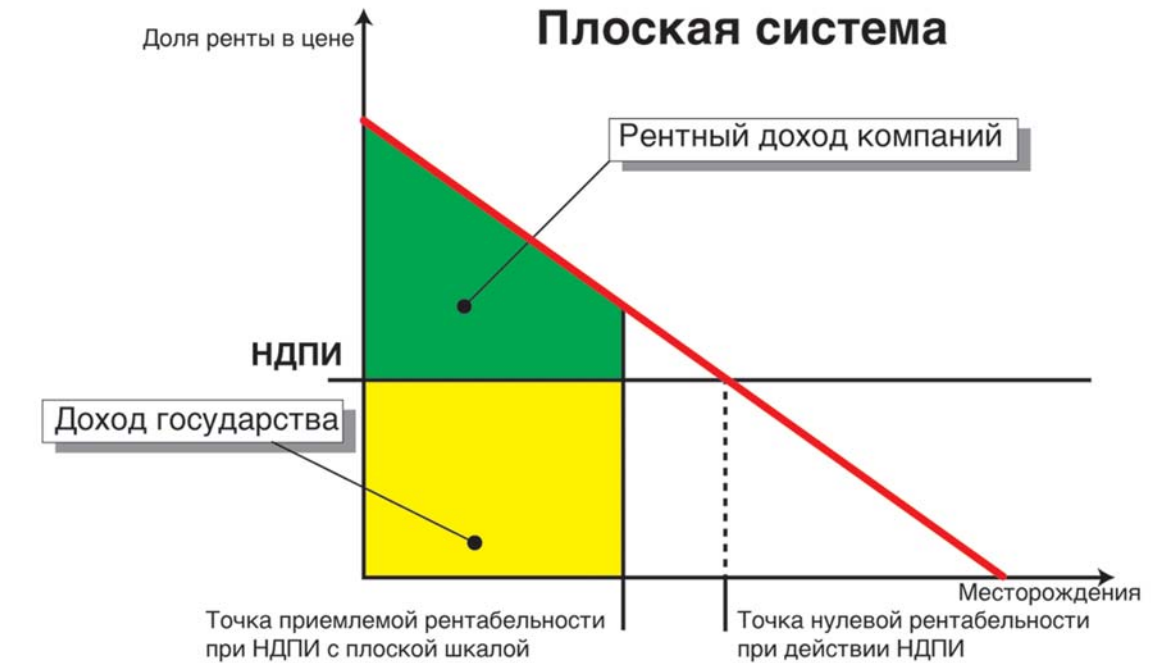


Рис. 2. Эффект применения НДС с плоской шкалой.

ных особенностей каждого проекта может производиться в ручном или полуручном режиме введением индивидуальных или систематических изъятий из действующего налогового режима для инвестора. Они даруются ему на некоторый срок и, возможно, с какими-то обременениями, уполномоченными государственными органами для преодоления компанией-недропользователем порога рентабельности. Такой подход означает работу в правовом поле, очерченном нормами публичного (административного) права. Унифицированный режим недропользования предполагает формирование государством в односто-

ронней порядке системы налогообложения пользователей недр, которая – по определению – не будет (не может) обеспечивать оптимальное распределение ресурсной ренты (разницы между издержками и ценой), то есть такое, в моем понимании, что давало бы инвестору возможность компенсировать все свои затраты с учетом всех обременений предвиденных рисков, возможно – с некоторой дифференцированной премией, а государству – получить все остальное.

Матрица четырех режимов

По мнению автора, который являлся идеологом применения режима СРП в России и в 1993–1997 годах – руководителем группы разработчиков законодательства о СРП, в России могли бы сосуществовать четыре разных инвестиционных режима недропользования, построенных на различном сочетании гражданского или публичного правового режима, с одной стороны, и унифицированного или индивидуализированного налогового режима – с другой (рис. 1).

К ним относятся:
1. Обычный (стандартный) лицензионный режим, установленный в 1992-м законом «О недрах» (публичное право плюс унифицированный, то есть единый для всех субъектов предпринимательской деятельности, налоговый режим). Фактически эту нишу занимает – и могла бы продолжать ее занимать – сегодняшняя (самая простая, самая прозрачная, самая удобная для фискальных органов) разновидность лицензионного режима, использующая в налоговой части (с 01.01.02) НДС с плоской шкалой. Этот режим повсеместно применяется сегодня в России за исключением трех проектов СРП.

2. СРП (гражданское право плюс индивидуализированный налоговый режим). На основании положений указа 2285 был подготовлен и в декабре 1995 года принят закон «О СРП», который, однако, был существенно утяжелен, особенно на стадии работы согласительной комиссии Госдумы и Совета Федерации. Тем не менее даже при таком утяжеленном его варианте нефтегазовые компании были готовы разрабатывать на условиях СРП около 250 участков недр в стране. А иностранные компании были готовы работать в России только на условиях СРП. Однако действующая сегодня редакция закона «О СРП» с учетом изменений в процедуре реализации СРП, внесенных при принятии в 2003 году главы 26 Налогового кодекса, убивает широко масштабное практическое применение режима СРП в России. Таким образом, режим СРП продолжает существовать в российском законодательстве, хотя и в неприемлемом на практике виде. Три проекта СРП («Сахалин – 1 и 2» и «Харьяга»), которые реализуются в России, были заключены до принятия закона о СРП в силу, и их индивидуальные условия защищены специально предусмотренной в данном законе оговоркой. Однако закон о СРП можно очистить от запретительных наслоений. Но для этого за основу для дальней-

шей доработки следует взять ту редакцию, которая существовала в принятом Государственной думой в первом чтении в июне 1995 года проекте закона «О СРП», и отталкиваться уже от нее.

3. Лицензионный режим с изъятиями или дифференцированный лицензионный режим (публичное право плюс частично индивидуализированный налоговый режим). Изъятия из унифицированного налогового режима могут быть в форме его дифференциации или в виде введения особого налогового режима, вплоть до нулевого налогообложения, для отдельных категорий объектов, например для малодобитных скважин. По пути частичной дифференциации лицензионного режима идет с 2006 года российское недропользовательское законодательство. Введение в 2018 году режима НДС (налог на дополнительный доход) отражает этот подход;

4. Концессионный режим (гражданское право плюс унифицированный налоговый режим). Важной особенностью такого прочтения концессионного режима является то, что для каждого объекта недропользования, который будет осваиваться на условиях концессии, должен быть зафиксирован – причем на весь срок жизни проекта (как и в СРП режим распределения ресурсной ренты) – налоговый режим, существовавший на дату заключения (вступления в силу) концессионного соглашения между государством и инвестором. Законопроект о недропользовательских концессиях, внесенный в Госдуму в одном пакете с законом «О СРП», не прошел в 1995 году первого чтения. Принятый же в 2005 году закон «О концессионных соглашениях» не распространяется на отношения недропользования, и само упоминание о возможности применения концессионных соглашений в этой сфере было удалено из соответствующей статьи закона «О недрах» после 1995 года.

В итоге, по мнению автора, потенциальному инвестору было бы предложено своего рода меню инвестиционных режимов на разный вкус. А «вкус» – это различное отношение разных категорий инвесторов к оценке инвестиционных рисков: какие-то компании являются более консервативными в своей инвестиционной стратегии, какие-то готовы работать при более высоких рисках. Наличие меню предоставляет им более широкий спектр возможностей для выбора такого режима освоения конкретного месторождения, при котором сближение интересов государства и инвестора будет максимальным, то есть будет учтена и специфика проекта с учетом всех его рисков, и специфика инвестора.

Плюсы СРП

Механизм СРП создает «анклавы стабильности» вокруг отдельных недропользовательских проектов. Во-первых, он обеспечивает стабильность



Рис. 1. Варианты повышения инвестиционной привлекательности российского недропользования.

Таким образом, в рамках матрицы возможностей различ-

налоговых и иных существенных условий в системе договорных отношений между государством – собственником недр и компанией-недропользователем на весь срок реализации инвестиционного проекта. Во-вторых, за счет индивидуализированной системы налогообложения (заменяемой механизмом раздела продукции со скользящей шкалой в зависимости от текущих экономических результатов) достигается оптимальное распределение ресурсной ренты в рамках каждого проекта за счет составительного переговорного процесса. Инвестор-недропользователь в итоге имеет возможность гарантированно покрыть издержки и получить приемлемую прибыль с учетом обоснованных им рисков, а принимающее государство – собственник недр – все остальное.

Поэтому механизм СРП позволяет обходиться без широко распространенной ныне системы индивидуальных льгот (даруемых в одностороннем порядке от имени государства отдельным компаниям, территориям, проектам) в рамках общего (унифицированного) налогового режима, который является фискально ориентированным и потому изначально запретительным как минимум для новых проектов.

Экономико-правовой механизм СРП обеспечивает 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 рас-

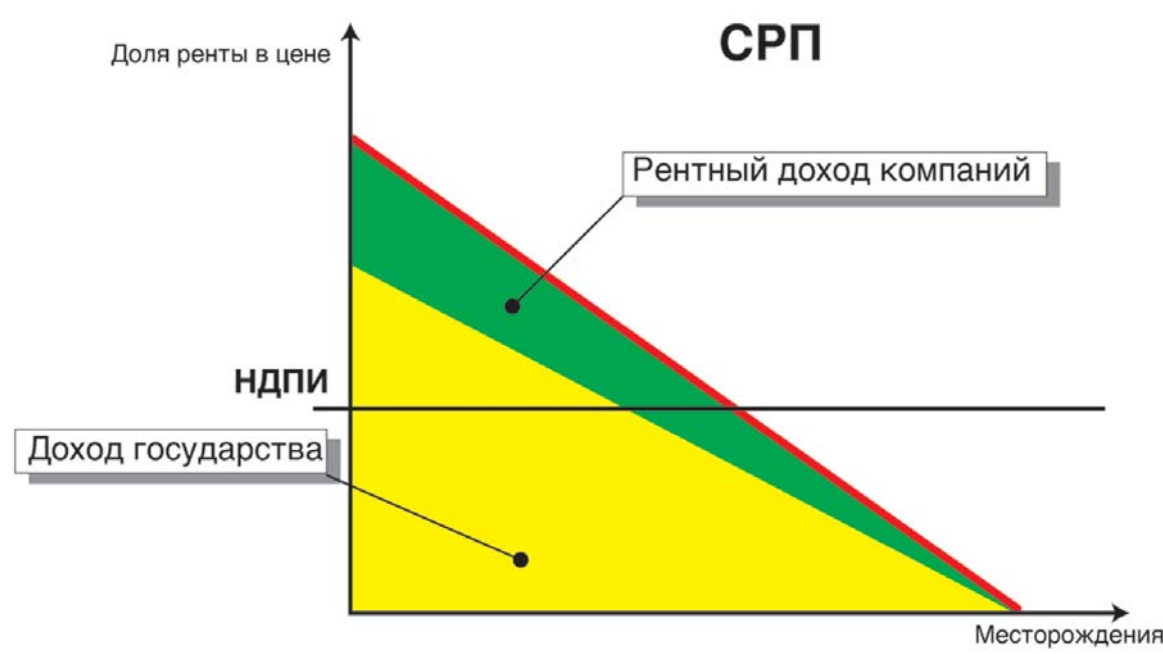


Рис. 3. Эффект применения СРП.

важны и требуют максимальных гарантий возврата выданных в долг средств.

Поэтому СРП предоставлял уже на стадии ТЭО проекта гарантии получения будущей доли прибыльной нефти, как отходящей по соглашению инвестору-недропользователю, так и государству. Механизм СРП предоставляет предсказуемую и просчитываемую возможность возврата заемного финансирования, обеспечением под привлечение которого мог быть абсолютно ликвидный товар – будущая прибыльная нефть проекта.

Такой механизм аналогичен широко распространенной на Западе практике «кредитования под запасы» (reserve-based lending/RBL), где базой кредитования – максимальной суммой, которую банк готов пре-

та широко масштабная пропагандистская кампания, направленная на дискредитацию СРП. Один из основных заказчиков и вдохновителей этой акции был тогдашний глава ЮКОСа Михаил Ходорковский.

Во главе этой борьбы, по словам **Сергея Богданчикова**, тогдашнего президента компании «Роснефть», «две компании, которым в период дележа нефтяного пирога достались самые продуктивные месторождения. Поэтому у них низкая себестоимость добычи нефти, они обеспечили себе конкурентные преимущества на данном этапе и хотят их сохранить в перспективе на 15–20 лет».

Логика оппонентов СРП – новых собственников приватизированных (по очень низкой цене в ходе залоговых аукцио-

эффективные переговоры с потенциальными отечественными и иностранными инвесторами-недропользователями. Собственных грамотных отечественных переговорщиков по СРП в необходимом количестве в стране не было, готовить не стали, нанимать иностранных специализированные фирмы работать на государство не захотели. Оказалось легче угробить идею СРП, в частности, под эгидой якобы «повышенности коррупционности» этого инвестиционного режима недропользования.

Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал (игнорируя эффект кривой Лэффера), что этот механизм якобы создает «выпадающие доходы» для бюджета. Хотя Минфин относит к категории «выпадающих доходов» в случае СРП доходы, которые являются таковыми только на бумаге, и не учитывает те дополнительные прямые налоговые доходы для государства, которые режим СРП создает по сравнению с национальной налоговой системой (если использовать терминологию, вошедшую в оборот с легкой руки **Михаила Ходорковского**) за счет расширения базы налогообложения и возможности увеличения дополнительной части ресурсной ренты на высокопродуктивных месторождениях (рис. 4). Плюс сложность поопределенного налогового администрирования при СРП по сравнению с корпоративным налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования.

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП прошедшего 25-летия является, на мой взгляд, сравнение опыта освоения двух нефтяных проектов, находящихся примерно в одинаковых условиях, но осваиваемых в рамках разных режимов недропользования: «Сахалин-2» (СРП) и «Приразломное» (лицензионная система). Первый был введен на промышленную добычу через три года после вступления СРП в силу, а второй – через 21 год после выдачи на него лицензии недропользователю (тогда только что образованному Роснефту). Полагаю, комментарии излишни.

Плюс упущенные возможности по получению мультипликативных эффектов от реализации нерезализованных проектов СРП (их потенциальное число достигало 250).

Еще сюжет из сферы бюджетного федерализма. В моем понимании, сильная Россия означает сильные регионы. Которые при этом не кормятся из рук федеральных органов власти трансфертами из Центра (в обмен на лояльность), а имеют возможность самостоятельно зарабатывать. В частности, осваивая средние и мелкие месторождения полезных ископаемых, расположенные в регионах. На возможность предоставления (в рамках системы «двух ключей») самостоятельности регионам на освоении в условиях СРП мелких и средних месторождений, расположенных на их территории, были нацелены поправки в законодательство, подготовленные нашей группой разработчиков законодательства о СРП. К сожалению, впоследствии возобладал иной подход (отказ от принципа «двух ключей» и централизация полномочий и налоговых поступлений у федерального Центра).

Все это и дает мне основание говорить о юбилее СРП как о юбилее упущенных возможностей, а о самом режиме СРП – как об инвестрежиме упущенных возможностей.

Андрей Александрович Конопляник – доктор экономических наук, профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. Губкина.

Налоговый маневр и цены на энергоносители

Наполнение бюджета для государства остается приоритетной задачей

Руслан Шафиев, Екатерина Голубцова, Денис Максимов

Цены на энергоносители, в частности на бензин, демонстрируют в последнее время стабильный рост. Причина такого положения вещей кроется в особенностях механизма реализации налогового маневра. Суть его заключается в поэтапном снижении вывозных таможенных пошлин на нефть. Налоговые потери бюджета при этом компенсируются за счет повышения ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) по этому виду энергетического ресурса.

Почему же при этом повышаются цены на бензин на внутреннем рынке? Дело в том, что НДПИ платится с добытого полезного ископаемого независимо от того, будет оно экспортироваться или нет. Получается, что налоговый маневр увеличивает налоговую нагрузку на нефть, идущую на производство бензина, реализуемого на внутреннем рынке. Тогда как наличие экспортной пошлины дает возможность устанавливать высокие налоги только на экспортируемые ресурсы. Это позволяет держать цены на топливо ниже, чем за пределами нашего государства.

Главной целью налогового маневра является наполнение доходной части государственного бюджета за счет увеличения поступлений от НДПИ, которые должны превысить выпадающие поступления от снижения вывозных таможенных пошлин. Кроме того, вступая во Всемирную торговую организацию (ВТО), наша страна взяла на себя обязательство устранить торговые барьеры. А к таким препятствиям наша орга-

Кроме того, прямогонный бензин, автомобильный бензин и дизельное топливо облагаются акцизами. Акцизы уплачивают производители этих групп товаров, а свои расходы на эти налоговые платежи включают в их стоимость, что способствует ее росту.

Для поддержания нефтеперерабатывающей отрасли, особенно предприятий, находящихся далеко от основных рынков сбыта, решено было предоставить льготы по уплате акциза. Льгота рассчитана только на те компании, которые реализуют на внутреннем рынке не менее 10% произведенного топлива, класс которого не ниже Евро-5, а также находящиеся под санкциями США и Европейского союза. В льготную категорию попадают и нефтеперерабатывающие заводы, осуществляющие модернизацию. Сущность льготы заключается в возможности применения вычета по акцизам с повышающим коэффициентом. Вычет применяется при реализации подакцизных товаров, произведенных из подакцизного сырья. Сумма вычета по общему правилу соответствует размеру акциза, уплаченного при покупке подакцизного сырья.

После существенного повышения цен на топливо в мае 2018 года решено было снизить ставки акциза на бензин и дизельное топливо с 1 июня 2018 года, что стабилизировало ситуацию. Резкое повышение цен явилось следствием не только налогового фактора, но и повышения цен на нефть на мировом рынке, а также ослабления курса рубля. С 1 января 2019 года ставки акцизов вновь повысились, запланировано и дальнейшее постепенное увеличение этого налогового платежа.

Ставки акцизов на автомобильный бензин класса 5 и дизельное топливо (рублей за 1 тонну)

Вид подакцизного товара	2018 год		2019 год	2020 год	2021 год
	с 01.01.2018 по 31.05.2018	с 01.06.2018 по 31.12.2018			
автомобильный бензин класса 5	11213	8213	12314	12752	13262
дизельное топливо	7665	5666	8541	8835	9188

Таблица автора

низация относит наличие вывозных таможенных пошлин в Российской Федерации.

Налогообложение является энергоносителей для решения вопроса пополнения бюджета было выбрано не случайно. Несмотря на высокую налоговую нагрузку, рентабельность в нефтяной отрасли высокая. Налоги на полезные ископаемые выполняют функцию извлечения природной ренты из стоимости добытого ресурса. Природная рента – это часть стоимости добытого полезного ископаемого, которая создана природой. Природопользователь вкладывает средства только в добычу, но не в создание природного ресурса. По Конституции РФ все полезные ископаемые в недрах принадлежат государству. Добывающая компания на конкурсной основе получает право на добычу, а также на собственность на добытые полезные ископаемые.

Через механизм налогообложения государство извлекает природную ренту на общественных нужды. В первую очередь для этих целей используется НДПИ, во вторую – экспортная пошлина, которая формально налогом не является, но имеет налоговую природу. По предельным расчетам экспертов, выпадающие доходы бюджета при постепенном снижении таможенных пошлин будут значительно меньше, чем дополнительные поступления из-за увеличения НДПИ.

Для нефтеперерабатывающей отрасли рост ставок НДПИ приведет к увеличению себестоимости, так как этот налог включается в цену реализуемого энергоресурса и перекладывается на потребителя. Однако у государства есть механизмы воздействия на уровень цен на бензин на внутреннем рынке, поэтому темп их роста будет ниже темпов увеличения себестоимости, что повлечет снижение рентабельности нефтепереработки. Отсюда возникает опасность того, что экспортная нефть выгоднее и нефтепереработка сократится.

С 1 января 2019 года начал применяться демпфирующий обратный акциз. Конечной целью реализации этого инструмента в каждом конкретном случае должна стать компенсация нефтеперерабатывающим предприятиям разницы между зафиксированной условной внутренней ценой на нефть и ценой ее экспорта. Это должно учесть интересы налогоплательщика в случае, когда экспорт становится более привлекательным из-за повышения цен на нефть на мировом рынке или падения курса рубля.

Кроме того, с 1 января 2019 года для всех категорий налогоплательщиков увеличена ставка налога на добавленную стоимость (НДС) с 18% до 20%. НДС – косвенный налог, который включается в стоимость товара и перекладывается на потребителя.

Конечно, налоговый маневр оправдан ввиду необходимости изыскания источников увеличения налоговых поступлений в бюджет. Однако эта мера может привести к негативным последствиям для развития отрасли, особенно для нефтеперерабатывающих предприятий. Решение вопроса заключается в предоставлении дополнительных льгот этой категории налогоплательщиков.

Кроме того, налоговый маневр, как и любые значительные преобразования налоговой системы, являются фактором нестабильности инвестиционного климата, что негативно сказывается на активности инвесторов.

Руслан Мустаимович Шафиев – доктор экономических наук, советник государственной гражданской службы РФ 1 класса, профессор Российской таможенной академии; **Екатерина Владимировна Голубцова** – кандидат экономических наук, доцент кафедры бухгалтерского учета и налогообложения РЭУ им. Г.В. Плеханова; **Денис Алексеевич Максимов** – кандидат экономических наук, доцент кафедры математических методов в экономике РЭУ им. Г.В. Плеханова.

В начале 2000-х годов была развернута пропагандистская кампания по дискредитации соглашений о разделе продукции (СРП)

пределения горной ренты в случае каждого конкретного месторождения за счет переговорного механизма определения таких пропорций. 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.

Таким образом, СРП – это не льготный налоговый режим, а иной режим распределения ресурсной ренты, который всегда будет приносить государству больше доходов (эффект кривой Лэффера), чем действующая административно-правовая налоговая система с плоской шкалой (рис. 2): как за счет вовлечения в разработку дорогих в освоении месторождений, так и за счет изъятия части «рентных сверхдоходов» компаний, эксплуатирующих месторождения дешевой нефти (рис. 3).

СРП как инструмент финансирования

Нефтяные компании осуществляют финансирование проектов разработки месторождений не из собственных, а преимущественно из заемных средств. Доля долгового финансирования составляет 60–80%. Таким образом, одним из основных участников реализации СРП (как, впрочем, любого другого крупномасштабного и долгосрочного инвестиционного проекта), даже не будучи непосредственной стороной соглашения между государством – собственником недр и инвестором-недропользователем, выступает финансово-банковский сектор. Его представители весьма консер-

вированы и требуют максимальных гарантий возврата выданных в долг средств.

СРП как инструмент госгарантий

Механизм СРП предоставлял возможность создать новый класс государственных гарантий – обеспеченных будущей долей прибыльной нефти государства в рамках проектов СРП, перечни которых Госдумой была намерена утверждать (закрепляя тем самым стабильность и предсказуемость условий реализации этих проектов). Поскольку в 1990-е годы стороной СРП от государства выступали федеральные и региональные власти (принцип двух ключей), то механизм СРП давал бы возможность обеспечить надежное и высоколиквидное наполнение государственных гарантий, выставляемых как на федеральном, так и на региональном уровне. Именно этим автор, в частности, занимался в период своей работы исполнительным директором Российского банка реконструкции и развития (РБРР), после завершения работы над законом о СРП и вступлением последнего в силу.

Российское законодательство требовало утверждения каждого проекта СРП отдельным федеральным законом. Значит, при формировании бюджета на будущий год достаточно было бы просуммировать по ратифицированным соглашениям объемы годовой прибыльной нефти на этот год, не подвергая их отдельному обсуждению в рамках процедуры принятия бюджета.

Почему «убили» СРП

В начале 2000-х годов в российской прессе была разверну-

та широкомасштабная пропагандистская кампания, направленная на дискредитацию СРП. Один из основных заказчиков и вдохновителей этой акции был тогдашний глава ЮКОСа Михаил Ходорковский.

Поэтому в результате влияния в тогдашней Государственной думе (достаточно вспомнить, что руководителем налогового подкомитета в Думе в то время был один из семи отцов-основателей несуществующей сегодня компании ЮКОС) были проведены поправки в статью 26 Налогового кодекса, которыми применение режима СРП на практике в России было сделано фактически невозможным. Хотя как действующая правовая конструкция он до сих пор существует в российском законодательстве. Следует отметить при этом, что в своей зарубежной деятельности нефтяные компании России, как правило, стремятся использовать именно СРП как механизм минимизации некоммерческих рисков реализации капиталоемких инвестиционных нефтегазовых проектов.

А почему государство?

Минэкономразвития, назначенное в 2000 году уполномоченным государственным органом по СРП, в лице тогдашнего министра **Германа Грефа** ужаснулось, какое количество переговорных команд необходимо создать, чтобы проводить

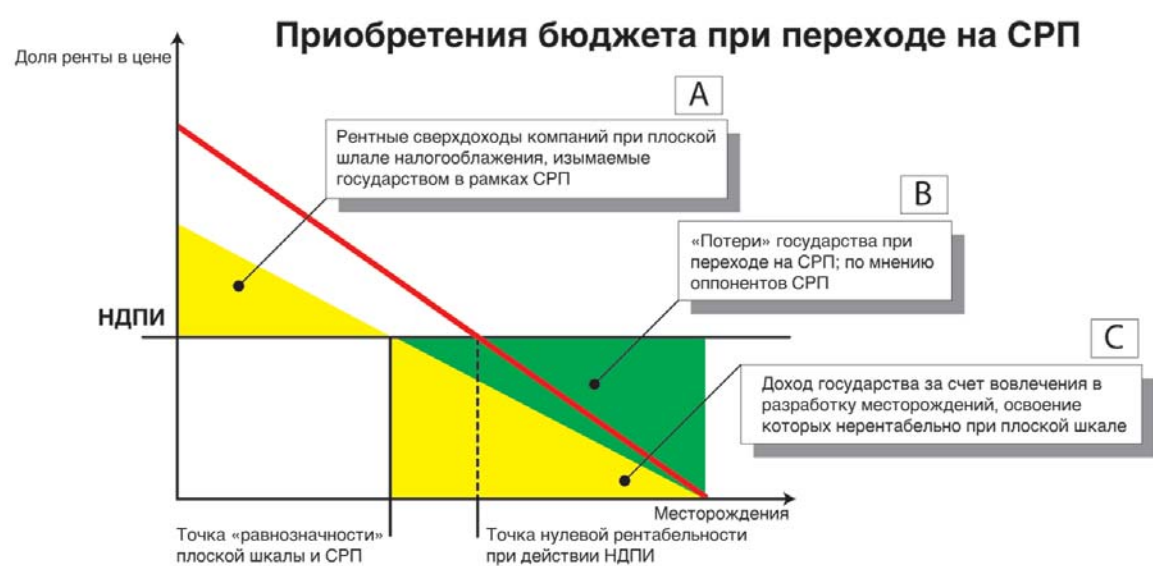


Рис. 4. Сравнение эффектов применения НДПИ с плоской шкалой и СРП.

Рисунки предоставлены автором