

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Открытый семинар
**«Экономические проблемы
энергетического комплекса»**
(семинар А.С.Некрасова)

Сто тридцать пятое заседание
от 27 ноября 2012 года

Круглый стол

**ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ
НА РАЗВИТИЕ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ**

Семинар проводится при поддержке
Российского гуманитарного научного фонда
(проект № 13-02-14041Г)

Издательство ИМП РАН
Москва – 2013

Руководитель семинара
академик **В.В. ИВАНТЕР**

Председатели заседания – д.э.н. **Ю.В. СИНЯК**

 wondershare™

PDF Editor

Содержание

Круглый стол

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ.....	4
Конопляник А.А.	5
Волконский В.А., Кузовкин А.И.	44
Широв А.А.	46
ДИСКУССИЯ	62
ВЫСТУПЛЕНИЯ.....	62
Агибалов С.В.	62
Нигматулин Б.И.	62
Семикашев В.В.	63
Конопляник А.А.	63

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ

Ивантер В.В., председатель

В качестве вступительного слова мне бы хотелось коротко обговорить основные направления сегодняшнего круглого стола в рамках заявленной темы.

Первое и основное, что хотелось бы понять, какова цель налогообложения нефтяной отрасли? Этот вопрос возникает в связи с тем, что очень серьезные суммы нефтяных налогов складываются в резервный фонд вместо того, чтобы их эффективно вкладывать в развитие экономики. Причем интересно, что хотя доходы, например, от металлургической отрасли также как и нефтяные являются конъюнктурными, их никто не складывает. Так есть ли фискальная цель налогообложения нефтяной отрасли, или ее нет? Может ли государство потратить эти деньги эффективнее нефтяных компаний?

Второе, в России введена новая система налогообложения 60-66 и по этому поводу есть две позиции. Позиция Минфина заключается в том, что бюджет от введения такой системы не досчитается большого объема налоговых поступлений, Минэнерго же уверяет в том, что такая система станет благоприятным фактором развития нефтяной отрасли вследствие увеличения инвестиций. Спрашивается, что важнее и каковы перспективы системы 60-66?

Третье, хочется понять, насколько борьба за качество нефтепродуктов коррелирует с техническими характеристиками двигателей российского автопарка. Не запутались ли мы в слепой погоне за качеством и нужны ли нашей стране большие объемы сверхкачественного бензина? Что еще интересно, будет ли кто-то переплачивать за сверхкачественный бензин, или же веяния европейской моды обойдут нас стороной и такой бензин останется невостребованным?

Четвертое, на современном этапе нефтедобывающая отрасль явно переходит к худшим геологическим условиям – это низкодебетные скважины, тяжелые нефти, Арктика – что создает риски снижения объемов добычи. В таких условиях для государства крайне актуальной становится задача создания стимулов для развития нефтедобычи путем введения налоговых льгот, создания дифференцированной системы налогообложения, других мер.

И последнее, сегодня часто поднимается вопрос ресурсосбережения, в частности в нефтяной отрасли. В связи с этим хочется понять, так ли

актуальна эта задача для России и стоит ли вкачивать огромные средства в эту сферу? Возможно задача модернизации и диверсификации российской экономики является более приоритетной?

Синяк Ю.В., председатель

Виктор Викторович обрисовал широкий круг проблем, который существует в области налогообложения нефтяной отрасли, причем не только с точки зрения сбора налогов, но и их расходования. Однако сегодня я предлагаю сузить круг обсуждаемых вопросов и рассмотреть вопросы влияния налогообложения на развитие нефтяной отрасли. На последующих наших семинарах мы попробуем выйти за пределы этих тем и рассмотреть дополнительные вопросы.

Для первого выступления слово предоставляется Коноплянику А.А.

Конопляник А.А.¹

МНОЖЕСТВЕННОСТЬ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В РОССИЙСКОМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ: МИФ ИЛИ ОТЛО- ЖЕННАЯ РЕАЛЬНОСТЬ?

Когда меня попросили выступить на очередном заседании Некрасовского семинара, я сразу предложил именно эту тему – про инвестиционные режимы. Потом, ближе к заседанию, организаторы решили объединить несколько выступлений под шапкой «налогообложения» и вести разговор о нефтяных налогах и их влиянии на развитие нефтяной отрасли. Однако я рассматриваю налогообложение как составную часть понятия «инвестиционный режим», в который включаю также и правовую компоненту. Более того, в своем выступлении буду говорить, как и намеревался, не о налогообложении только нефтяной отрасли, а – шире – о недропользовании, поскольку налоговое законодательство в нефти является в нашей стране частью недропользовательского законодательства. И все эти экономико-правовые «отраслевые» компоненты являются неотъемлемой частью инвестиционного климата в стране в целом. Поэтому начну с сопоставления двух сторон одной медали: инвестиционного климата в недропользовании и в стране в целом. Ибо одна часть организма не может быть лучше (здоровее), чем организм в целом.

Нынешние «партия и правительство» пока не поддерживают идею множественности инвестрежимов в недропользовании. По крайней мере, с начала прошлого десятилетия. Однако, похоже, уже пришло осознание ими необходимости дифференциации налогообложения для ресурсных отраслей. По крайней мере, для нефти. Поэтому сегодня мы в очередной раз стоим перед развилкой, где у «партии и правительства»

¹ Д.э.н., профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. Губкина

есть выбор: либо дифференциация налогообложения в рамках только лицензионного режима, путем формирования набора штучных изъятий из него для разных территорий/категорий проектов. Или пойти по пути формирования более широкой совокупности инвестрежимов, где не только уровень налогообложения (величина эффективной налоговой ставки) будет меняться в рамках каждого из них, но и сам механизм получения государством своей доли ресурсной ренты (административно-правовой – устанавливаемый государством в одностороннем порядке, гражданско-правовой – устанавливаемый государством и инвестором в двустороннем порядке в ходе переговоров сторон). То есть предложить разные механизмы распределения ресурсной ренты, требующие для своей реализации разных правовых систем. Сторонником именно такого подхода я являюсь.

Инвестрежим(ы) в недропользовании и инвестиционный климат в экономике в целом: две стороны одной медали

Для начала несколько свежих цитат, подтверждающих, что наш инвестиционный климат, мягко говоря, оставляет желать...

«По данным EPFR, на неделе, завершившейся 24 октября, в фонды, инвестирующие в развивающиеся рынки, наблюдался приток средств: фонды All Funds привлекли \$3,5 млрд, фонды GEM — \$1 млрд. В лидерах предпочтений инвесторов — фонды Китая (они привлекли около \$1 млрд) и Бразилии (приток составил около \$0,5 млрд). Главный аутсайдер — Россия. Из фондов, инвестирующих в российский рынок, наблюдался отток около \$40 млн.

Негативное отношение инвесторов к российскому рынку не меняется. Иностранцев пугает сырьевая ориентация российской экономики и низкая прогнозируемость развития ситуации в ней. На прошлой неделе из инвестиционных фондов, декларация которых ориентирована на российский рынок акций, инвесторы вывели \$49 млн. На позапрошлой — \$28 млн. И это притом, что развивающиеся страны уже давно выглядят привлекательно в глазах инвесторов. Так, неделей ранее фонды, инвестиционная политика которых ориентирована на развивающиеся рынки, привлекли \$1,47 млрд. Уверенный приток средств продолжается седьмую неделю подряд, за это время фонды привлекли более \$10 млрд.

Когда отток сменится притоком, аналитики прогнозировать не берутся. «Понятно, что рано или поздно средства от QE3 на российский рынок поступят, и почти очевидно, что до конца года российские фондовые индексы повысятся вслед за мировыми, — говорит старший аналитик Альфа-банка Ангелика Генкель. — Однако понятно также и то, что иностранные инвесторы подают России четкий сигнал о необходимости преобразований, способных увеличить инвестиционную при-

влекательность страны, которую мы умудрились потерять даже в условиях столь высоких цен на нефть и ралли на соседних биржах»².

Можно говорить, что это – слова иностранных инвесторов, представляющих ликвидный спекулятивный капитал, но это сложившаяся устойчивая точка зрения большой группы международного финансового сообщества.

«По оценке ЦБ РФ, в 2012 г. чистый отток частного капитала из страны достигнет уровня в 67 млрд долл., говорится в уточненном варианте Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2013-2015 гг., внесенном в Госдуму. По данным Центрального банка (ЦБ) РФ, чистый отток частного капитала из РФ за январь-сентябрь 2012 г. составил 57,9 млрд долл. При этом наибольший отток пришелся на I квартал 2012 г. (34,6 млрд долл.), после чего темпы заметно снизились (во II квартале – 9,7 млрд долл., в III квартале, по предварительной оценке, – 13,6 млрд долл.). Минэкономики более пессимистично смотрит на динамику потоков капиталов. Ранее заместитель министра экономического развития РФ Сергей Беляков заявлял, что отток капитала из России в 2012 г. может составить до 84 млрд долл.»³

Ухудшаются прогнозы по оттоку капитала, при том, что отток капитала уже представлен как тенденция – капитал реагирует «ногами» на привлекательность вложений в экономику страны. И это уже оценки отечественных государственных институтов.

Ситуация инвестиционной привлекательности в недропользовании (одним – но не единственным - из компонентов которого является налогообложение) определяется не только тем, что происходит внутри отрасли, но и тем, что происходит вокруг нее в экономике в целом. На рисунке 1 представлены характеристики инвестиционного климата (частью которого является налогообложение) в макроэкономике и в недропользовании. Налогообложение в нефтяной отрасли является отражением того «специального» режима недропользования, который создан в стране в начале прошлого десятилетия – один для всех проектов унифицированный налоговый режим, построенный на базе НДСП плюс экспортной пошлины. Плюс фактически индивидуальные льготы государства, которые оно дает в ручном режиме управления для отдельных территорий, категорий проектов, а иногда и для отдельных единичных проектов.

² «Инвесторы объявили России бойкот. Отток средств зарубежных инвесторов с российского рынка продолжается. Результат последней недели – минус \$40 млн.» – «Коммерсантъ», 26.10.2012 (<http://money.ru.msn.com/news/268995/#>)

³ «Банк России ухудшил прогноз по оттоку капитала из России». - Институт энергетики и финансов. Мировая экономика: состояние и прогнозы (2 – 9 ноября 2012 г.), с.8.

На мой взгляд, было бы более целесообразно иметь в России систему (меню) индивидуализированных инвестрежимов недропользования. Причем не в противовес, не вместо лицензионной системы с дифференциацией налогообложения по крупным зонам – там, где мы сегодня постепенно начинаем уходить от унифицированного инвестрежима недропользования, а применять одновременно и тот, и другой подход, иметь одновременно и то, и другое. Чтобы к сегодняшней налоговой системе были добавлены индивидуализированные инвестрежимы, которые не требуют индивидуальных налоговых льгот, устанавливаемых в одностороннем порядке для отдельных месторождений/регионов государственных чиновниками, как правило, фискальных ведомств, и рассматриваемых обычно ими, поэтому, как выпадающие доходы бюджета.

Я категорический противник в принципе слова «льгота», особенно в рамках административно-правовой системы, когда принимающее государство (определяющее правила игры) всегда стоит «выше», чем инвестор (принимающий на себя все риски реализации инвестпроекта и работающий по этим правилам), даже тогда, когда государство в одностороннем порядке меняет правила игры по ходу игры. И сам автор, и в соавторстве с одним из моих коллег по формированию режима СРП в стране М.А.Субботиным, довольно много в свое время написали на эту тему.⁴

В рамках такой системы государство одной рукой льготы сначала дает, а потом другой рукой (исходя из принципа: я сам хозяин, суверен своего слова) может их также в одностороннем порядке убрать. И ни в какой международный арбитраж инвестор-недропользователь пойти не может, как не может подать иск на принимающее государство, ибо оно в рамках административного права обладает суверенным иммунитетом. В такой системе координат инвестор-недропользователь, принимающий на себя все риски осуществления многомиллиардного долгосрочного инвестиционного проекта, «менее равен» в рамках инвестиционного соглашения двух сторон, чем принимающее государство, устанавливающее «правила игры» (правила реализации инвестпроектов) и/или меняющее их в ходе реализации инвестором этих проектов, то есть после того как он «закопал свои деньги в землю» и лишился тем самым возможности отказа от/выхода из проекта, если измененные правила делают для него продолжение реализации проекта менее рентабельным, чем

⁴ См., например: А.Конопляник, М.Субботин. *Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России)*. - Москва (ЭПИЦентр) - Харьков (Фолио), 1996. Часть 1: Теория и практика заключения концессионных и иных договоров, 125 с.; Часть 2: Законопроекты о концессиях и «продажин-шэринг»: 1994-95 гг., 158 с.; они же. *Тяжба о разделе (Дискуссия вокруг закона «О соглашениях о разделе продукции»)*. - М.: ВНИИОЭНГ, 1996, 222 с., и другие публикации на сайтах www.konoplyanik.ru, www.concessions.ru.

по первоначальным условиям (правилам игры), или совсем нерентабельным.



Рисунок 1. Инвестклимат в недропользовании: два измерения

Все это вписывается в систему макроэкономической инвестиционной привлекательности России как принимающей страны, которая изначально влияет на инвестиционную привлекательность любого проекта в недропользовании, зачастую сильнее (или, как минимум, не менее сильно), чем объем природных ресурсов/запасов той или иной нефтегазоносной провинции/месторождения. Ибо в соответствии с канонами проектного финансирования инвестиционная привлекательность (кредитный рейтинг) проекта не может быть выше рейтинга компании(ий), его осуществляющих, и, в свою очередь, рейтинга принимающей страны. То есть большие располагаемые принимающей страной запасы природных ресурсов могут оказаться нерентабельными для разработки из-за запретительного инвестиционного климата, как совокупности трех рейтингов (страна-компания-проект).

Существуют различные характеристики инвестиционной привлекательности страны на макроуровне, которые можно оценивать через систему разных рейтингов, индексов. Число таких рейтингов, оцениваю-

щих разные стороны, грани, характеристики понятия «инвестиционная привлекательность», «инвестиционный климат» может быть довольно большим и не сводится только к столь любимому ныне «партий и правительством» рейтингу Всемирного банка «Doing Business». По результатам исследования, выполненного специалистами ИМЭМО С.Николаенко, Е.Беляновой, О.Смородиновым⁵, существует как минимум 11 рейтингов, оценивающих развитость гражданского общества, не менее 10 – эффективность государственных институтов, не менее 12 – экономические условия функционирования бизнеса. Рассмотрим, для примера, лишь три среди последних: индекс глобальной конкурентоспособности, суверенный кредитный рейтинг, и индекс восприятия коррупции (см. рисунок 1).

Индекс глобальной конкурентоспособности WEF (World Economic Forum) базируется на 111 переменных, детально характеризующих конкурентоспособность стран мира. Все переменные объединены в 12 контрольных показателей, определяющих национальную конкурентоспособность. Данными для рейтинга служат официальная статистика и опросы руководителей крупных компаний.

В рейтинге глобальной конкурентоспособности WEF 2012–2013 РФ опустилась с 66 места (2011) на 67 (2012) из 144 стран. Соседи РФ 2012: Иран (66) и Шри-Ланка (68). Положение России ухудшилось по показателям: качество институтов, эффективность на рынках товаров и услуг, эффективность рынка труда, развитость финансового рынка, конкурентоспособность компаний и инновационный потенциал. Улучшение произошло лишь по двум показателям: макроэкономическая среда и уровень технологического развития. Основными проблемами для экономического развития России представители бизнеса считают коррупцию, неэффективность государственного аппарата, высокие налоговые ставки. В 2012 г. существенно выросла озабоченность по поводу доступности финансирования и уровня квалификации рабочей силы.^{6,7}

То есть инвестклимат в экономике с его макропроблемами создает базу (точнее, фиксирует верхнюю планку) для определения инвестици-

⁵ С.Николаенко, Е.Белянова, О.Смородинов. *Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика.* – ООО «ЭКОРИС-НЭИ»

⁶ Н.Воловик. *Теряем конкурентоспособность.* – «Экономическая политика. Экспертный канал», 17.09.2012, <http://ecpol.ru/index.php/blog-portala/291-teryaem-konkurentosposobnost>

⁷ В обзоре WEF 2013-2014 наша страна поднялась на 64 место из 148 государств, то есть продолжает оставаться в середине списка. Соседи РФ на сей раз – Шри-Ланка (65) и Венгрия (63). (http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf)

онной привлекательности инвестпроектов в недропользовании, исходя из вышеупомянутого «закона» проектного финансирования.

Значение основных показателей делового климата в России (средние баллы от 1 – «очень плохо» до 7 – «очень хорошо»)	
Показатели делового климата (Опрос Конс.Сов.по Инв.Инв.?)	Баллы
Возможность создания нового бизнеса (с нуля)	2.88
Защищенность частной собственности законом	2.94
Свобода отношений бизнеса и власти от коррупции	3.03
Развитие законодательной базы предпринимательства	3.17
Характер налогового администрирования бизнеса	3.59
Деятельность системы лицензирования, надзора, контроля	3.63
Деятельность региональных властей по совершенствованию инфраструктуры бизнеса	3.73
Соответствие политики федеральной власти интересам развития бизнеса	3.85
Отношение населения к предпринимателям	3.86
Направление развития политической ситуации	4.27
Отношения внутри бизнес-сообщества	4.59

Источник: М.Субботин. Место правовых проблем в оценке инвестиционного климата. – в кн.: «Верховенство права и 7 проблемы его обеспечения в правоприменительной практике», 2-е изд., М.: Статут, 2010, с. 54
А.Конопляник, 135-й Некрасовский семинар, 20.11.2012

Таблица 1. Значение основных показателей делового климата в России

Консультативный Совет по Иностраным Инвестициям (КСИН) при Правительстве России провел опрос членов Совета в отношении оценки ими различных характеристик делового климата страны (см. таблицу 1). В верхней части рейтинга, с оценками выше средней, оказались параметры «направление развития политической ситуации» (которая многими экспертами связывается с последствиями благоприятной нефтяной конъюнктуры на рынке в первое десятилетие века), «отношения внутри бизнес-сообщества» (связываемые с завершением масштабных переделов собственности в стране), «отношение населения к предпринимателям» (общество перестает видеть в предпринимателях хапуг, паразитов, спекулянтов – результат, в том числе, постепенной смены поколений), «соответствие политики федеральной власти интересам развития бизнеса» (выступления представителей «верхнего» уровня власти, своего рода «декларации о намерениях», заявленные программы действий федеральной власти). Но в рамках взаимоотношений по линии «компания – государство», как на федеральном, так и региональном (муниципальном) уровне, там, где речь идет о реализации «деклараций о намерениях

федеральной власти», существуют резервы значительного улучшения делового климата.

Отвечая на вопрос (в рамках опроса КСИН): «В какой деятельности со стороны государства, по Вашему мнению, в первую очередь нуждается сегодня российская экономика?», 2/3 опрошенных ответили: «Формирование законодательных условий деятельности бизнеса, обеспечение их безусловного и справедливого применения». Следующие по значимости ответы собрали в 2.5 раза меньше голосов (см. таблицу 2).

В какой деятельности со стороны государства, по Вашему мнению, в первую очередь нуждается сегодня российская экономика?

Закрытый вопрос, не более двух ответов (Опрос КСИН?)	% ответов
Формирование законодательных условий деятельности бизнеса, обеспечение их безусловного и справедливого применения	64
Поддержание благоприятной конкурентной среды	27
Строительство за счет средств бюджета инфраструктуры для бизнеса – транспортной, информационной, энергетической и т.д.	26
Финансовая поддержка отдельных приоритетных предприятий и секторов экономики	23
Прямое регулирование наиболее важных сегментов экономики (объемов экспорта/импорта, цен на ключевые товары и т.д.)	17
Регулирование доступа иностранных производителей на российские рынки	8
Формирование государственных корпораций в различных секторах экономики	4
Другое	2
Затрудняюсь ответить	4

Источник: М.Суботин. Место правовых проблем в оценке инвестиционного климата. – в кн.: «Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике», 2-е изд., М.: Статут, 2010, с. 55
А.Конопляник, 135-й Некрасовский семинар, 20.11.2012

Таблица 2. В какой деятельности со стороны государства, по Вашему мнению, в первую очередь нуждается сегодня российская экономика?

Суверенный кредитный рейтинг показывает оценку способности того или иного государства выплатить свой внешний долг. В зависимости от этого изменяется стоимость привлечения долгового финансирования - основного инструмента финансирования долгосрочных капиталоемких проектов в энергетике, недропользовании. В середине прошлого десятилетия, на волне высоких и растущих цен на нефть, Россия полностью и досрочно погасила свой внешний долг. Но даже с учетом этого, наша страна только совсем недавно понялась в зону инвестиционных кредитных рейтингов из зоны их спекулятивных значений, обеспечивая нашей стране лишь рейтинговую степень надежности ниже средней (см. рисунок 2).

СЕГОДНЯШНЕЕ МЕСТО РОССИИ НА ШКАЛЕ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГОВЫХ АГЕНТСТВ (долгосрочные кредитные рейтинги в иностранной валюте)

	Moody's	Standard & Poor's	Fitch IBCA	Краткое описание	LIBOR ⁹
Инвестиционные категории рейтингов	AAA	AAA	AAA	Макс. степень безопасности	< 4,25%
	Aa1	AA+	AA+	Высокая степень надежности	
	Aa2	AA	AA		
	Aa3	AA-	AA-	Степень надежности выше средней	< 6%
	A1	A+	A+		
	A2	A	A		
	A3	A-	A-	Степень надежности НИЖЕ средней	
	Вaa1 (РОССИЯ; рейтинг присвоен 08.10.2008)	ВВВ+	ВВВ-		
	Вaa2	ВВВ (РОССИЯ; рейтинг аннулирован 31.08.2011)	ВВВ (РОССИЯ; рейтинг аннулирован 02.09.2011)		
Вaa3	ВВВ-	ВВВ-			
Спекулятивные категории рейтингов	Ba1	ВВ-	ВВ+	Неинвестиционная, спекулятивная степень	< 14%
	Ba2	ВВ	ВВ		
	Ba3	ВВ-	ВВ-		
	B1	В+	В+	Высокоспекулятивная степень	< 19%
	B2	В	В		
	B3	В-	В-		
	Сaa	ССС+	ССС	Существенный риск, эмитент в тяжелом положении	
	-	ССС	-		
	-	ССС-	-		
Са	СС	-	Сверхспекулятивная степень, возможен отказ от платежей	< 204%	
С	С	-			
-	-	DD			
-	SD	DD	Отказ от платежей		
-	D	D			
-	-	D			

А.Конопляник, 135-й Некрасовский семинар, 20.11.2012

Рисунок 2. Сегодняшнее место России на шкале основных международных рейтинговых агентств

Иллюстративные цифры в правом столбце на рисунке 2 (взяты из одной из статей в журнале Project Finance) показывают, как меняется (растет) стоимость привлечения заемных средств по мере перемещения той или иной страны из одной рейтинговой зоны (от высших инвестиционных категорий рейтингов) в другую (к низшим спекулятивным). При этом видно, что размер «добавки» к величине LIBOR, оказывается заметно выше самой величины LIBOR⁸ для всех категорий рейтингов всех трех основных рейтинговых агентств (Moody's, Standard & Poors, Fitch-IBCA). Для сегодняшней России – вплоть до 6-кратного превышения (рисунок 2).

Как видно из данных рисунков 3 и 4, в середине прошлого десятилетия Россия вышла из зоны реактивного роста стоимости привлечения заемных средств, в которой находилась во второй половине 1990-х годов, после присвоения стране первых кредитных рейтингов и, особенно, после провала в зону дефолта в результате кризиса 1998 г. Но сегодняшнее (сохраняющееся в течение нескольких лет, несмотря на высокие цены на нефть на мировом рынке) «зависание» России в нижней

⁸ Лондонская межбанковская ставка кредитного предложения

части инвестиционной рейтинговой зоны (долгосрчный суверенный кредитный рейтинг РФ и в иностранной – рисунок 3, и национальной валюте – рисунок 4) означает, что рейтинги российских недропользовательских проектов (который не могут быть выше рейтинга компаний, их осуществляющих, а те, в свою очередь, не могут быть выше рейтинга принимающей страны) де факто находятся все еще в спекулятивной рейтинговой зоне. Для справки: все основные промышленно-развитые страны (в каковую категорию мы стремимся) имеют кредитные рейтинги высших инвестиционных категорий.

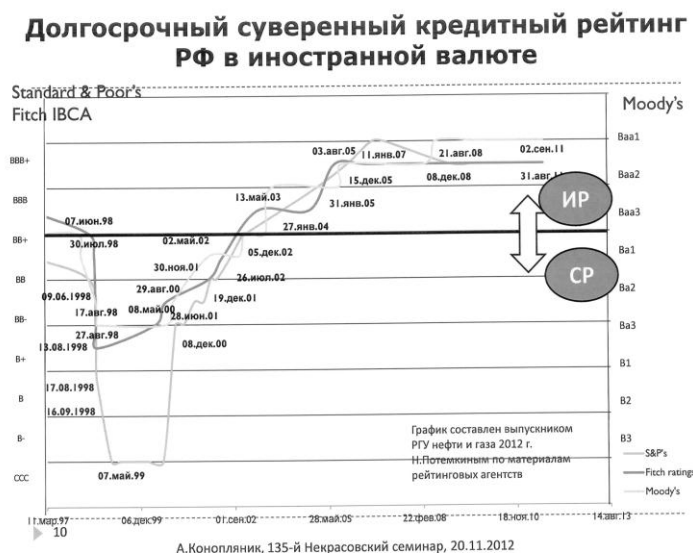


Рисунок 3. Долгосрчный суверенный кредитный рейтинг РФ в иностранной валюте

Страновые кредитные рейтинги имеют значение не только для инвестиционной привлекательности собственно нефтяной отрасли, но и для отраслей отечественной обрабатывающей промышленности, которые могли бы (в результате их технического перевооружения, для чего нужны генерируемые платежеспособным спросом со стороны нефтяной отрасли инновации, следовательно, инвестиции) обеспечить конкурентоспособное производство отечественного конкурентоспособного оборудования для добывающих отраслей. Чтобы сырьевые отрасли российской экономики стали еще более интенсивным генератором формирования новых наукоемких отраслей в стране. То есть, чтобы вместо декларируемого сегодня (и реализуемого на практике путем запретительного

налогообложения) тезиса о формировании инновационной экономики путем «ухода от нефти», «слезания с нефтяной иглы», новые наукоемкие отрасли экономики формировались за счет («вместе с») развитием сырьевых отраслей. Индивидуализация налогообложения нефтяной отрасли не только расширит ее налоговую базу за счет вовлечения в хозяйственный оборот новых, неразрабатываемых сегодня месторождений, но и расширит спрос на инновации-инвестиции (конкурентоспособное оборудование) для освоения новых месторождений, находящихся, как правило, в более сложных условиях.

Долгосрчный суверенный кредитный рейтинг РФ в национальной валюте

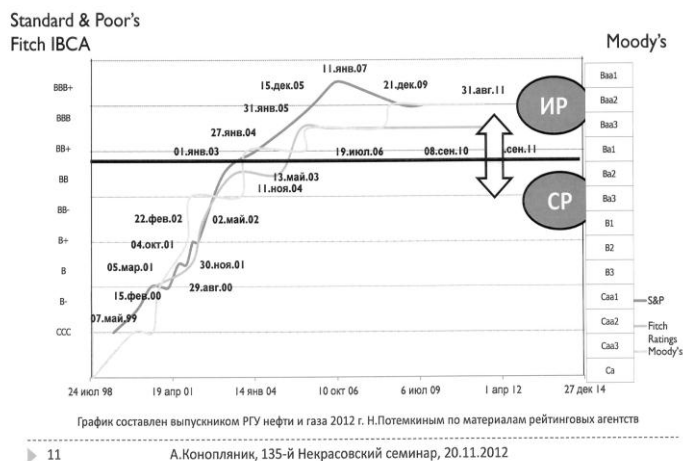


Рисунок 4. Долгосрчный суверенный кредитный рейтинг РФ в национальной валюте

Индекс восприятия коррупции фактически оценивает «теневое налогообложение» бизнеса, которое становится для компаний частью их затратной сметы, негативно влияя на расчетную (если на стадии принятия инвестиционного решения) или фактическую (если компания уже «закопала деньги в землю») рентабельность. Результаты одного из исследований зависимости объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ) от уровня оценки коррупции в стране, приведенные в свое время в журнале “Economist”, воспроизведены на рисунке 5, на который я

наложил зону колебаний «индекса восприятия коррупции» для России за последние 15 лет (периода включения в такие оценки нашей страны).

Большую часть синдицированных кредитов для освоения того или иного проекта российские компании-недропользователи прямо или опосредованно получают на мировом рынке капитала, то есть с участием прямых или не прямых иностранных инвестиций. Поэтому от оценки мировым финансовым сообществом (иностранными инвесторами) – среди прочих параметров инвестиционной привлекательности – и уровня коррупции зависит их склонность к инвестициям в ту или иную страну.

Высокий уровень коррупции в России вынуждена была признать «партия и правительство» (Премьер Д.Медведев, в бытность Президентом РФ, озвучил уровень коррупции при госзаказе в 20%). Пребывание России в зоне «нижних» значений индекса коррупции (соответствует высокому уровню коррупции) существенно сдерживает инвестиционную привлекательность нашей страны на макроэкономическом уровне и удорожает международный кредит для нее.



Рисунок 5. Зависимость между объемом ПИИ и индексом коррупции (больше коррупции – меньше денег)

Итак, если рассматривать финансирование инвестиционных проектов в энергетике, недропользовании, «сверху – вниз», от макроэкономики, то из изложенного выше можно сделать следующие выводы. Пропорции в финансировании инвестпроектов между акционерным (соб-

ственных или привлеченных под акционерный капитал компании, вне связи с конкретным инвестпроектом, средств акционеров) и долговым или проектным (то есть непосредственно привлеченным с рынка капитала под конкретный инвестпроект) составляет примерно 30/70-40/60. При этом (повторю: важное положение!) кредитный рейтинг проекта не может быть выше рейтинга компании, а тот, в свою очередь, рейтинга принимающей страны. Для сегодняшней России это означает нахождение рейтингов инвестпроектов в спекулятивной рейтинговой зоне.

Долговое финансирование в РФ в основном осуществляется через иностранные синдицированные кредиты, даже если гарантиями размещения займов (андеррайтерами) являются российские банки. Если финансирование проекта идет через российские государственные банки, то оно де факто осуществляется под госгарантию. Однако суверенный рейтинг РФ пока обеспечивает надежность ниже средней, поэтому наша суверенная гарантия не является в итоге дешевой для банка-заемщика. Совокупный эффект глобального финансового кризиса, кризис еврозоны и невысокого кредитного рейтинга РФ ведут к сжатию зоны предложения потенциального проектного финансирования. В кризис доля проектного финансирования обычно падает, а акционерного растет, но текущие финансовые проблемы компаний (в том числе усложнение обслуживания текущей деятельности в период кризиса) ведут к сжатию зоны и доступного акционерного финансирования. В итоге, зона инвестиционного предложения для финансирования инвестпроектов сжимается вследствие того, что у России высоки макроэкономические риски финансирования инвестпроектов.

Частичным компенсатором таких макроэкономических рисков могло бы быть повышение секторальной инвестиционной привлекательности (уменьшение проектных рисков).

Концепция множественности инвестрежимов в российском недропользовании (историческое предложение автора)

Когда автор работал над законодательством о СРП (закон был принят и вступил в силу в 1996 г., но в начале прошлого десятилетия был фактически сделан недееспособным законодательными поправками) и о недропользовательских концессиях (не было поддержано Госдумой) историческое предложение автора оформилось в виде предлагаемой Вашему вниманию матрицы инвестрежимов в начале прошлого десятилетия. Основные положения были многократно опубликованы⁹. Основная идея – создать конкуренцию между применяемыми в стране инвестиционными режимами за инвестора. И тогда своими деньгами инвестор-недропользователь проголосует за более благоприятный для него

⁹ См. www.konoplyanik.ru

инвестрежим. А у государства появится аргументированная потребность посмотреть и понять, почему иной(ые) режим(ы) менее привлекательны для инвестора. То есть, словами М.Жванецкого, посмотреть, что именно «в Консерватории поправить надо...».

С моей точки зрения, конкуренция – в разумных пределах – всегда способствует повышению эффективности. Привнесение конкуренции в инвестиционную сферу в недропользовании как конкуренции между инвестрежимами (в дополнение к традиционной конкуренции инвесторов за инвестпроекты в рамках действующего в стране – обычно, то есть в большинстве принимающих государств, одного – недропользовательского инвестрежима) – это путь повышения привлекательности российского инвестиционного законодательства.

Я вижу матрицу инвестрежимов в российском недропользовании состоящей из четырех квадрантов расположенных по двум осям (см. рисунок 6). По одной оси – правовая система, которая обеспечивает правовую стабильность. По другой – налоговый режим, который является конкретным предметом нашей сегодняшней дискуссии. Налоговый режим может быть общим, универсальным, одним для всех. Либо это может быть специальный налоговый режим. Но «специальность» его может быть разной. Это может быть «дифференциация», своего рода некоторое «зонирование». И может быть индивидуализированный режим. Для каждого отдельного проекта, особенно когда речь идет о Мега-проектах, сторонами проекта совместно подбираются индивидуальные условия распределения ресурсной ренты между принимающим государством-собственником недр и инвестором-недропользователем. Правовая система может быть либо административно-правовой (при которой государство всегда «выше» инвестора), либо гражданско-правовой, при которой стороны фактически уравниваются в правах, особенно если инвестору предоставлено право обращения в международный арбитраж с исками против принимающего государства, в том числе напрямую (минуя суды национальной юрисдикции) и по выбору инвестора, как это предусмотрено, например, в статье 26 Договора к Энергетической Хартии. Последнее может рассматриваться как «инструмент воспитания», удерживания принимающего государства от соблазна вести себя «кое-как» (то есть может и не потребоваться применение этих положений на практике), и как инструмент реального предъявления претензий к принимающему государству в международном арбитраже в качестве средства/института нейтрального (менее предвзятого, более объективного – по сравнению с судами национальной юрисдикции) разрешения споров между инвестором и государством.

Историческое предложение автора: возможная композиция (матрица, меню) инвестиционных режимов для российского недропользования (в координатах «правовая стабильность – налоговая благоприятность»)



Рисунок 6. Историческое предложение автора: возможная композиция (матрица, меню) инвестиционных режимов для российского недропользования (в координатах «правовая стабильность – налоговая благоприятность»)

И тогда в зависимости от сочетания правового и налогового режима мы оказываемся в той или иной клеточке матрицы, каждая из которых соответствует своему инвестрежиму недропользования (рисунок 6). Под цифрой (1) – существующий сегодня лицензионный режим (НДПИ с плоской шкалой плюс таможенная пошлина). Под цифрой (2) (в моем понимании) – разрабатываемый в течение долгого времени командой Топливо-энергетического независимого института (ТЭНИ) под руководством М.Газеева и Н.Волынской механизм «налога на дополнительные доходы» (НДД), плюс различные «региональные-территориальные-акваториальные» налоговые льготы, которые начинают/продолжают практиковаться «партией и правительством» для стимулирования освоения новых территорий. Под цифрой (3) – несуществующий сегодня режим недропользовательских концессий, где главный плюс для инвестора – правовая стабильность на весь срок разработки месторождения, что может компенсировать для некоторых инвесторов/проектов унифицированное (единое для всех проектов) налогообложение. Под цифрой (4) – существующий, но не применяемый из-за специально созданных для него в начале прошлого десятилетия в результате «налоговой ре-

формы» 2001-2003 гг. запретительных условий/процедуры применения, режим СРП.

На рисунке 7 представлено видение автора сравнительных экономических преимуществ/недостатков приведенных на рисунке 6 инвестиционных режимов недропользования.

Сравнительные экономические преимущества/недостатки инвестиционных режимов недропользования

Инвестрежим	Характеристики инвестрежима в течение срока жизни проекта	
	Налоговая нагрузка	Правовая стабильность
Лицензионный 1	Неоптимальная (высокая), заданная	Нет
Лицензионный с изъятиями (дифференцированный) 2	Неоптимальная (пониженная), заданная	Нет
Концессионный 3	Неоптимальная (высокая/пониженная), заданная	Да
СРП 4	Оптимальная, переговорная	Да

А.Конопляник, 135-й Некрасовский семинар, 20.11.2012

Рисунок 7. Сравнительные экономические преимущества/недостатки инвестиционных режимов недропользования

На мой взгляд, в переходных экономиках и/или в экономиках, где экономико-правовая среда характеризуется недостаточной длительностью формирования и/или отработки, апробации на практике (то есть недостаточной длительностью правоприменения, недостаточно длительной «кривой обучения» - learning curve, - которая нарабатывает опыт применения и выявляет целесообразные исправления, улучшения первоначально установленных «правил игры»), а именно к таковой я отношу Россию, правовая стабильность увеличивается при переходе от административно-правовых к гражданско-правовым системам. Налоговая же нагрузка на инвестора, наоборот, нарастает (за счет увеличивающейся ее неоптимальности) по мере обратного движения от гражданско-правовых (где пропорции и механизм распределения ресурсной ренты могут устанавливаться в двустороннем порядке в ходе переговоров сторон) к административно-правовым системам (где доля и механизм государственного изъятия части ресурсной ренты устанавливается государством в одностороннем порядке, исходя зачастую не из сообра-

жений оптимального освоения ресурсов недр, а из иных соображений, например из необходимости собрать определенное количество налогов и сборов для того, чтобы выполнить, скажем, предвыборные обещания «партии и правительства», данные различным группам избирателей).

Я считаю, и неоднократно писал об этом, что оптимальность пропорций и механизма распределения ресурсной ренты между государством и инвестором достигается только в рамках режима СРП и обеспечивается квалифицированными командами переговорщиков с обеих сторон. Понимаю, что сворачивание режима СРП в России в начале века произошло не только из-за противодействия двух крупных российских нефтяных компаний (ЮКОСа и Сибнефти), которые хотели, чтобы иностранные нефтяные компании приходили в нефтяную отрасль России не путем прямых инвестиций в проекты СРП (по аналогии, скажем, с первоначальной композицией проекта «Сахалин-2»), а путем покупки акций этих самых российских компаний, которые достались их новым собственникам в ходе залоговых аукционов. Логика «убрать конкурента» была лишь одним из мотивов противодействия режиму СРП – со стороны новых российских нефтяных олигархов. Вторым важным (но хронологически – первым) мотивом противодействия режиму СРП, на мой взгляд, была неготовность российского государственного аппарата обеспечить необходимым количеством квалифицированных переговорных кадров все те проекты (общим числом до 250), которые российские нефтяные компании были готовы перевести на условия СРП в конце 1990-х гг., когда цены на нефть рухнули в результате азиатского финансового кризиса. Действовавшая в то время налоговая система в нефтяной отрасли насчитывала до 47 налогов и сборов, преимущественно с валовой выручки. Поэтому в 1997-1998 гг. для российских нефтяных компаний сумма издержек и налогов превысила цену на нефть, по расчетам Экспертно-Консультативного совета Минтопэнерго и нефтяного клуба «Афина» под руководством покойного Э.Грушевенко. В сентябре 2000 г. на международной конференции «СРП-2000» на Сахалине новый Президент страны В.Путин публично поддержал режим СРП и предложил назначить Минэкономики во главе с новым Министром Г.Грефом уполномоченным государственным органом (УГО) по СРП. Однако, думаю, новому УГО очень быстро стало понятно, что достаточного количества квалифицированных переговорных кадров для реального участия в переговорах по такому количеству проектов СРП у государства просто нет. А нанимать для этих целей имеющиеся в наличии квалифицированные частные и/или (тем более) иностранные компании государственные органы оказались не готовы. Видимо, поэтому новый министр экономики Г.Греф сначала обвинил режим СРП в коррупционности. А затем у «партии и правительства» возобладала логика, что главное в налогообложении – не его оптимальность для обеих сто-

рон, а простота налогового администрирования (дабы повысить прозрачность налогообложения и исключить «коррупционность») и удобство для мытаря. Простота возоблала над эффективностью. Так появился унифицированный НДС с плоской шкалой.

Несмотря на то, что я считаю режим СРП единственным, обеспечивающим оптимальные пропорции распределения ресурсной ренты, в рамках предложенной матрицы инвестрежимов недропользования я вижу конкурентную нишу для каждого из них в своей части ресурсного спектра (см. рисунок 8).



Рисунок 8. Концепция применения комбинации инвестрежимов в российском недропользовании (предложение автора)

Если распределить все месторождения страны в зависимости от объема единичных запасов (точнее было бы – по величине ресурсной ренты в цене), мы получим сокращение числа месторождений – кривая (3) – по мере роста их единичных запасов – кривая (1). Однако многие мелкие месторождения, остающиеся нерентабельными при условии их самостоятельной разработки, становятся рентабельными для разработки при условии объединения нескольких таких месторождений в единый проект. Это, например, доказали в свое время наши расчеты (выполненные с В.Грушиным и Н.Оксенгорн) по т.н. «Удмуртскому проекту» (см. ри-

сунок 9). Поэтому, если, однако, в зоне мелких месторождений объединять несколько месторождений в один проект (для достижения рентабельности), то в этой зоне кривые (1) и (3) на рисунке 8 получают явно выраженные переломы тенденций изменения и пиковые зоны.

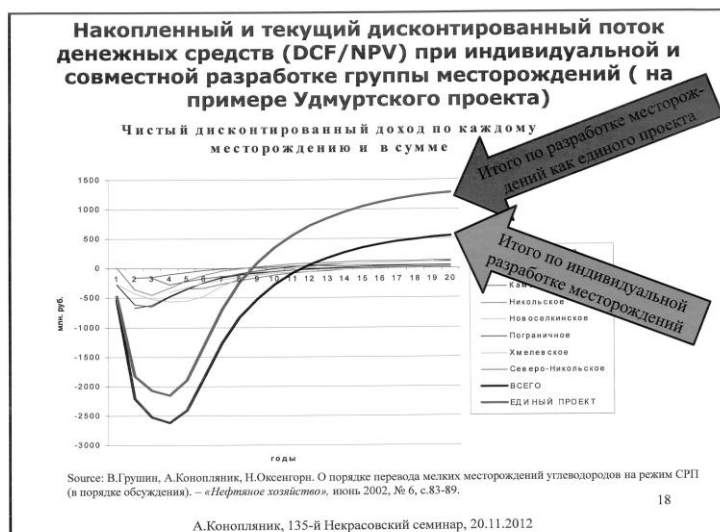


Рисунок 9. Накопленный и текущий дисконтированный поток денежных средств (DCF/NPV) при индивидуальной и совместной разработке группы месторождений (на примере Удмуртского проекта)

Величина рисков при освоении проектов в приведенном на рисунке 8 ресурсном диапазоне будет иметь U-образный характер: наименьшие риски характерны для месторождений средней части ресурсного спектра, наивысшие - для мелких (наиболее чувствительны к фактору времени) и мега-проектов (наиболее высока единичная цена любого риска из-за высокой капиталоемкости таких проектов). Исходя из этого, конкурентные зоны применения инвестрежимов из предложенной матрицы таковы (подробная аргументация – в моих работах):

- на краях спектра, где наиболее высока цена ошибки и некоммерческого риска, в том числе вследствие действий государства, где наиболее высока потребность в оптимальности распределения ресурсной ренты, – гражданско-правовой режим СРП. При этом я ратовал и ратую за то, чтобы для мелких и средних месторождений, во-первых, была возможность объединять несколько месторождений в один проект, во-вторых, чтобы освоение таких месторождений (проектов) было зоной единоличной ответственности соответствующих региональных властей, то есть

чтобы «два ключа» находились одновременно в одних – региональных – руках. Это даст возможность многим сегодня дотационным регионам отказаться от трансфертов из федерального центра и стать экономически более самостоятельными (сильная Россия – это сильные регионы!), в том числе (в первую очередь) за счет мультипликативных эффектов освоения мелких месторождений, которые будут реализованы преимущественно в самих добывающих регионах. При этом меня не смущает то, что новые местные компании, скорее всего, будут так или иначе связаны с местной региональной властью – главное, они будут генерировать доходы и занятость, производить затраты, которые станут доходами для других компаний в производственных цепочках, расширять базу экономического роста регионов и страны, а также расширять базу налогообложения;

- в середине спектра – где неоптимальность налогообложения при лицензионной схеме недропользования может быть компенсирована большей быстротой перехода к началу реализации проекта при лицензионной системе, чем при переговорном режиме СРП;

- в промежуточной части ресурсного спектра между центральной зоной и зоной мелких месторождений, где более важен фактор времени (который имеет тем большее значение, чем меньше проект), может оказаться востребован дифференцированный лицензионный режим;

- в промежуточной части ресурсного спектра между центральной зоной и зоной мега-проектов, где более важен фактор стабильности условий реализации проекта с течением времени («цена» последствий каждого изменения правил игры имеет все большую абсолютную величину), может оказаться востребованным концессионный (в моей терминологии – см. рисунок 6) режим.

Границы зон будут являться гибкими – это иллюстрирует рисунок 10, сделанный – для простоты восприятия – только для двух режимов: лицензионного и СРП. По мере изменения цен на нефть, для компаний-недропользователей будут меняться риски применения того или другого режима. Лицензионный режим – более быстрый, по сравнению с СРП, режим выхода на стадию реализации проекта (отсутствует переговорная стадия, которая может быть достаточно длительной). В данной паре (рисунок 10) по мере роста цен будет расти привлекательность лицензионного режима, а значит расширяться зона его предпочтительного (конкурентоспособного) применения (неоптимальность налоговой нагрузки будет все в большей степени компенсироваться растущими ценами и более короткой процедурой выхода на реализацию проекта из-за отсутствия переговорной, как при СРП, фазы). И, наоборот, по мере снижения цен и сокращения разрыва между ценой и издержками, у инвестор-недропользователя возрастает потребность в оптимальной налоговой нагрузке, ибо ему нечем компенсировать ее неоптимальность. Поэтому

инвестор готов тратить дополнительное время на переговоры в рамках режима СРП с целью достижения оптимальной налоговой нагрузки, чего он лишен в рамках лицензионного режима. И так, по мере роста цен, сжимается зона гражданско-правового СРП, расширяется зона административно-правового лицензионного режима. И наоборот: по мере снижения цен, расширяется зона СРП, сжимается - лицензионного. Что мы и наблюдали, например, в конце 1990-х гг., когда российские нефтяные компании все захотели перейти на режим СРП.

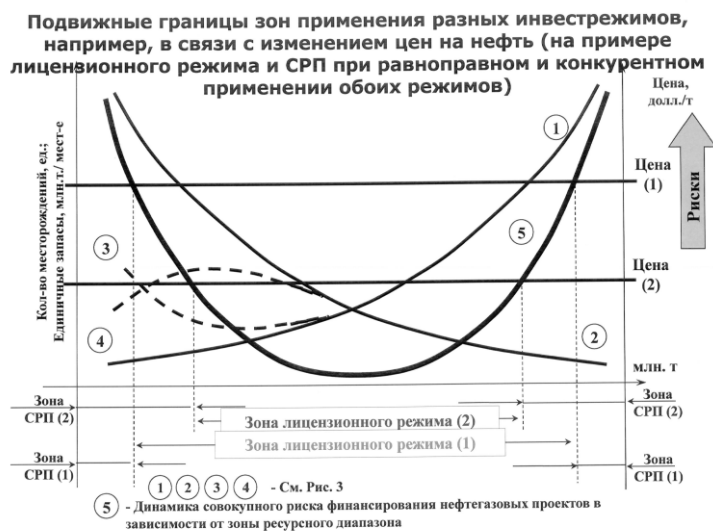


Рисунок 10. Подвижные границы зон применения разных инвестрежимов, например, в связи с изменением цен на нефть (на примере лицензионного режима и СРП при равноправном и конкурентном применении обоих режимов)

Реальное развитие событий в пост-Советской России: колебания между инвестиционно-благоприятной множественностью и фискально-ориентированной и унифицированной простотой инвестрежима(ов) в недропользовании

Последние 20 лет, в течение всего периода строительства новой, пост-Советской экономики, мы находимся в режиме «колебаний» между инвестиционно-благоприятными режимами недропользования (с моей точки зрения, множественность инвестрежимов более благоприятна для инвесторов, чем один режим) и режимом с фискально-

ориентированной унифицированной сугубо фискальной простотой, удобной для мытаря, но не для инвесторов-недропользователей. Эти колебания описываются кривой U-образного типа. Можно выделить шесть основных периодов нефтяного налогообложения в пост-Советской России:¹⁰

1. 1991 - 1996 гг.: Начало формирования рыночно ориентированной экономики и нефтяной налоговой системы в ее рамках (Комиссия Верховного Совета РФ по подготовке закона о недрах, контракт Всемирного Банка с Университетом Хьюстона). Лицензионная система недропользования (Закон «О недрах», 1992) разрешает множественность инвестрежимов с разными налоговыми моделями (Ст.12 первой версии закона от 21.02.1992). Платежи за право пользования недрами с диапазоном ставок (дифференцированный роялти). Закон о концессионных и иных договорах для иностранных инвесторов одобрен Верховным Советом РФ, но получил вето Президента РФ (август 1993 г.). Сформирован режим СРП: Указ Президента РФ «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» подписан 24.12.1993 г.; закон «О СРП» принят в декабре 1995 г., вступил в силу 6 января 1996 г. Закон о недропользовательских концессиях (2-я версия – для российских и иностранных инвесторов, 1994-1995г г.) не прошел 1-е чтение в Госдуме (1995 г.). Налоговое законодательство не кодифицировано.
2. 1997 - 2000 гг.: Введение в действие Налогового Кодекса (НК) РФ. Глава НК о «Налого на дополнительный доход» (НДД) принята в первом чтении. Дифференцированный налоговый режим по сути действует в рамках лицензионной системы на базе платежей за право пользования недрами (дифференцированный роялти). Развитие режима СРП (подготовка подзаконных актов и т.п.).
3. 2001 - 6 июня 2003 гг.: Переход от дифференцированного к унифицированному налоговому режиму в нефтяной отрасли. Замена роялти, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ) и акциза на НДС с плоской шкалой. Формирование системы нефтяных экспортных пошлин. СРП продолжает действовать.
4. 6 июня 2003 - 2006 гг.: Фактический запрет на применение режима СРП в стране (принятие Госдумой 20.05.2003 и подписание 06.06.03 Президентом В.Путиным Закона 65-ФЗ, пролоббированного М.Ходорковским – «закон Ходорковского-Путина»). Установление единого и унифицированного налогового режима в нефтяной отрасли.

¹⁰ Составлено на основе: А.Конопляник. *Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов.* – М.: «Олита», 2002; Е.Дьячкова. *Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в пост-советской России.* – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011.

ли. Принят закон об инфраструктурных концессиях (2006 г.), но без возможности их применения в недропользовании.

5. **2007 г. - по настоящее время:** Разработка факторной дифференциации налогового режима в нефтяной отрасли (основная заслуга – команды ТЭНИ М.Газеева-Н.Волынской). Началась дифференциация режима НДС в ручном режиме. Предоставление налоговых льгот – для отдельных районов и отдельных проектов (начало медленного отхода от унифицированного налогового режима).
6. **Настоящее время и далее:** Продолжение дифференциации налогового режима. Переход от «хаотичной» (Е.Дьячкова), поштучной - к системной дифференциации, либо включающей множественность инвестрежимов в недропользовании наряду с продолжением дифференциации в рамках только лицензионной системы, или так и не допускающей формирования конкуренции инвестрежимов (?).

Эволюцию дифференциации нефтяного налогообложения в России - «уход от дифференциации 90-х гг. и ступенчатый возврат к ней с середине 2000-х гг.» - очень убедительно обосновала и наглядно показала Е.Дьячкова в своей докторской диссертации и опубликованной на ее основе монографии, иллюстрацию из которой¹¹ я взял за основу рисунка 11.

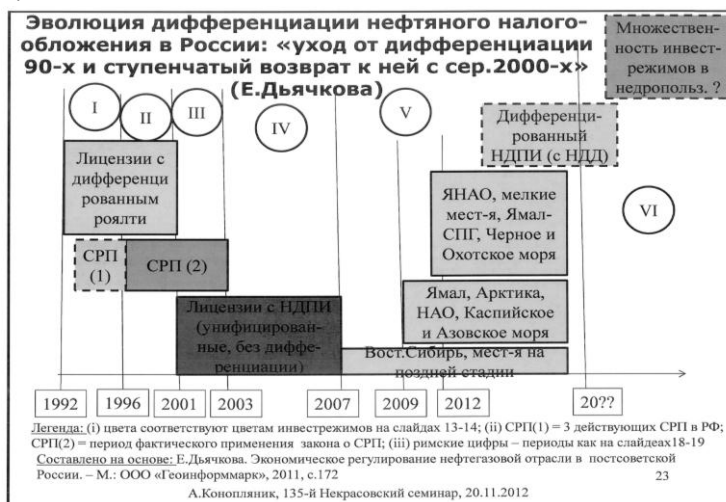


Рисунок 11. Эволюция дифференциации нефтяного налогообложения в России: «уход от дифференциации 90-х и ступенчатый возврат к ней с сер.2000-х» (Е.Дьячкова)

¹¹ Е.Дьячкова. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011, с.172

Как известно, жизнь состоит из движения в принятии решений от развилки к развилке. На мой взгляд, в пост-Советской России формирование недропользовательского законодательства двигалось от развилки к развилке по траектории, при которой, почему-то, каждое последующее принимаемое государством решение на законодательном уровне, как правило, ухудшало инвестиционную привлекательность российского недропользования для инвесторов – потенциальных недропользователей и для стоящих за ними проектных финансистов (см. рисунок 12). Не прошли две версии концессионного закона, закон о СРП был принят, но в ходе согласительной процедуры был существенно ухудшен по сравнению с первой его редакцией, за которую проголосовала Дума в июне 1995 г. А затем и его применение было фактически остановлено. Лицензионный режим, на мой взгляд, постепенно ухудшался по сравнению с первоначально принятым в феврале 1992 г.: сначала из статьи 12 закона «О недрах» убрали возможность применения недропользовательских концессий (привели закон «в соответствие» с непринятым концессионным законом), развилка 2001 г. – дифференциация (НДД) или унификация (НДПИ с плоской шкалой) лицензионного режима – была пройдена по запретительному для большинства нефтяных компаний, но удовлетворяющему интересы двух из них сценарию формирования «национального налогового режима» (термин, запущенный в оборот М.Ходорковским в период его борьбы против СРП). Сегодня снова открывается возможность вернуться к дифференциации лицензионного режима в рамках очередной попытки легализации НДД. То есть возможность и параметры дифференциации налогообложения нефтяной отрасли продолжают пока рассматриваться «партией и правительством» не в рамках множественности инвестрежимов недропользования, а пока только в рамках довольно узкого спектра налоговых решений по принципу изъятий из инвестиционно-запретительного лицензионного режима недропользования. Но будет ли эта попытка дифференциации лицензионного режима реализована?

Мне уже много раз приходилось обосновывать, почему режим СРП лучше – и для принимающего государства-собственника недр и для инвестора-недропользователя – чем лицензионный режим НДПИ с плоской шкалой. Этот вопрос в своем вступительном слове затронул академик В.Ивантер, поэтому еще раз кратко проиллюстрирую этот тезис на основе рисунка 13.

Развитие недропользовательского законодательства в России: выбираемые государством альтернативы всегда ухудшали инвестклимат в нефти и газе?

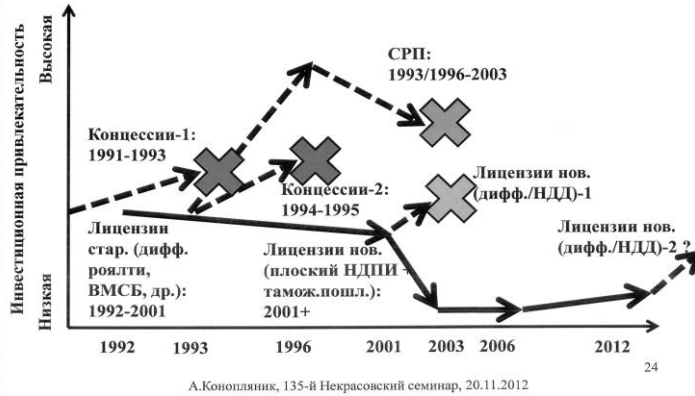


Рисунок 12. Развитие недропользовательского законодательства в России: выбираемые государством альтернативы всегда ухудшали инвестклимат в нефти и газе?



Рисунок 13. Сравнение НДС с плоской шкалой и СРП

При плоской системе государство недополучает часть ресурсной ренты дважды. Во-первых, поскольку не вовлекаются в хозяйственный оборот месторождения, у которых доля ренты в цене находится ниже уровня отсечения, задаваемого плоской шкалой налогообложения. Невовлечение этих месторождений в освоение лишает государство соответствующих косвенных доходов и мультипликативных эффектов (ресурсная рента не монетизируется). Во-вторых, при освоении месторождений с повышенной долей ренты в цене, часть этой ренты, не являющаяся результатом предпринимательских усилий компаний-недропользователей, остается у них, а не у государства. Такой подход ведет к форсированной отработке высокопродуктивных запасов и соответствует краткосрочным интересам компаний, целью которых является предпродажная подготовка (цена продажи калькулируется от уровня добычи/текущей выручки), а не долгосрочное присутствие на рынке с целью оптимального освоения ресурсов недр.

При СРП государство получает налоговые и неналоговые эффекты от вовлечения в разработку месторождений, которые при лицензионной системе с плоской шкалой являются нерентабельными для освоения. Широко использовавшийся в течение долгого времени Министерством Финансов и противниками СРП тезис о якобы «выпадающих доходах бюджета» при применении СРП по сравнению с налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования, не выдерживает критики, ибо сравнивает реальные доходы при применении СРП с виртуальными (посчитанными на бумаге, но отсутствующими на практике) доходами, которые якобы могут быть получены при реализации проекта на запретительных условиях лицензионной системы. Поэтому сравнивать доходы от СРП надо с нулем, ибо при запретительном налогообложении в рамках лицензионной системы некоторые проекты (для которых и считаются якобы выпадающие доходы) просто не будут реализованы. А нет проекта – нет и доходов от его реализации. Для высокорентабельных месторождений государство-собственник недр может получить (в случае квалифицированного проведения переговоров) дополнительную часть ренты, оставив инвестору-недропользователю приемлемую для него норму прибыли, соответствующую его предпринимательским усилиям с учетом рисков.

Поэтому, повторюсь еще раз, конкуренция инвестрежимов давала бы возможность государству понимать, какой из них является предпочтительным для инвестиционного сообщества на практике «здесь и сейчас» (а не оценивать предпочтительность инвестрежима по принципу его удобства для налогового администрирования, то есть удобства для мытаря и разнообразных контролирующих органов) и улучшать худший из них (тот, на который с меньшей охотой идут инвесторы), устраняя подтверждаемые практикой его недостатки. Итак, конкуренция между ин-

вестрежимами за инвестора – вот основной мотив в пользу множественности инвестрежимов недропользования в России.

Пока же идет своего рода движение по спирали (см. рисунок 14). В развитии налогового режима в российском недропользовательском законодательстве с 1992 г. по настоящее время как бы произошло движение по некоторому замкнутому кругу: в 1990-е гг. происходило движение от ограниченной к системной дифференциации, в 2000-х гг. оно сменилось на движение в сторону отказа от дифференциации, в 2010-е гг. оно сменилось движением к «хаотичной дифференциации в ручном режиме» (Е.Дьячкова). Можно говорить, что каждое десятилетие было периодом некоторого доминантного движения, движением с преобладающим вектором. Похоже, что сегодня «круг замкнулся» (в позитивном смысле) – к «партии и правительству» приходит (пришло?) осознание необходимости возврата к дифференциации налогообложения нефтяной отрасли (вопрос в том, как она будет осуществляться).

На каждом этапе у каждого «движения по спирали» были свои «группы поддержки». В моем понимании, ключевыми игроками в этих «группах» были (и пусть не покажется нескромным появление в некоторых группах моей фамилии):

- начало формирования режима недропользования в стране – дифференцированный лицензионный режим (закон «О недрах» 1992 г. и далее): М.Газеев-Н.Волынская с коллегами из ТЭНИ (разработчики) в кооперации с коллективом экспертов Всемирного Банка (в основе – команда специалистов Университета г.Хьюстона во главе с Дж.Харди-III) при поддержке Минтопэнерго, Министерства природных ресурсов (МПР). Замыкает этот круг (спустя 20 лет возвращаясь вновь к необходимости дифференциации налогообложения недропользования) текущий подход «партии и правительства» - медленная пошаговая дифференциация налогового режима в рамках лицензионной системы недропользования;

- сторонниками фискально-ориентированного налогового режима в рамках лицензионной системы недропользования были специалисты Минфина (и как мне представляются - остаются) во главе с С.Шаталовым (разработчики), компания ЮКОС в качестве спонсора формирования «национального налогового режима» в виде НДС с плоской шкалой (после того, как ее возглавил М.Ходорковский), в том числе ее представители в Госдуме (В.Дубов – руководитель налогового подкомитета Комитета Госдумы по налогам и финансам в период подготовки и осуществления налоговой реформы 2001-2003 гг.), В.Путин (после 2000 г.) – политическая поддержка унифицированного налогообложения нефтяной отрасли (быстро подписавший соответствующий закон), Г.Греф (Минэкономики, после 2000 г.), обвинявший единственный тогда альтернативный лицензионному режим недропользования –

СРП – во всех смертных грехах, включая повышенную коррупционность из-за переговорного его характера, и ратовавший за налоговую простоту (граничащую с примитивностью) для сборщика налогов в качестве приоритета;

- сторонники системы недропользовательских концессий – разработчики первой версии закона во главе с М.Клубничкиным и второй версии – во главе с автором, вторую версию активно поддерживали партия ЯБЛОКО (инициатор его подготовки), в том числе ее депутаты в Госдуме А.Мельников и А.Михайлов, Минтопэнерго, Минэкономики (до прихода Г.Грефа), которое и вносило в Госдуму подготовленную нами вторую версию концессионного недропользовательского закона;

Эволюция налогового режима в российском недропользовании: от ограниченной к системной дифференциации (1990-е), к отказу от дифференциации (2000-е), к «хаотичной дифференциации в ручном режиме» (2010-е),...



А.Конопляник, 135-й Некрасовский семинар, 20.11.2012

Рисунок 14. Эволюция налогового режима в российском недропользовании: от ограниченной к системной дифференциации (1990-е), к отказу от дифференциации (2000-е), к «хаотичной дифференциации в ручном режиме» (2010-е),...

- сторонники СРП – инициативная группа разработчиков этого законодательства во главе с автором при поддержке Е.Гайдара (1990-е гг.), компаний ЮКОС (до того, как ее возглавил М.Ходорковский) и Роснефть (периода А.Путилова-В.Отта), Нефтяного совещательного форума (НСФ - объединения работающих в России иностранных компаний нефтегазового сектора), партии ЯБЛОКО и особенно депутатов Госдумы от этой партии А.Мельникова и А.Михайлова, В.Путина (но только

в 2000 г., пик поддержки пришелся на сентябрь 2000 г. – участие в конференции «СРП-2000» на Сахалине и убедительное выступление там в поддержку СРП; затем вектор пристрастий Президента РФ сменился), Минтопэнерго, МПР, Минэкономики (до прихода Г.Грефа в качестве министра).

При этом хочу отметить, что несмотря на всемерную поддержку, оказываемую нам как группе разработчиком законодательства о СРП Нефтяным Совещательным Форумом, у меня всегда было с ними принципиальное разногласие (которое, однако, не мешало нам эффективно сотрудничать): НСФ всегда хотел, чтобы в России существовал только режим СРП – как единственно инвестиционно-привлекательный для иностранных нефтяных компаний (СРП вместо лицензионного), в то время как я всегда выступал за множественность инвестиционных режимов (СРП вместе с лицензионным и, желательно, и с другими режимами). Пусть инвестор своими деньгами проголосует за предпочтительный для него – здесь и сейчас – инвестиционный режим. Но пусть у инвестора постоянно будет такой выбор – не из одного (по принципу «да» или «нет»), а из нескольких вариантов. Как говорил Председатель Мао: «Пусть расцветают 100 цветов» - в каком-то случае какому-то инвестору-недропользователю может оказаться предпочтительнее лицензионный режим, нежели, скажем, СРП, по причинам, о которых я говорил выше.

По какому пути пойдет дальнейшее развитие?

Если попробовать изобразить развитие экономико-правового режима российского недропользования с течением времени как движение в коридоре с границами высокой-низкой инвестиционной привлекательности и налоговой дифференциации, то получится кривая, похожая на синусоиду в рамках такого коридора (см. рисунок 15). На мой взгляд, наличие налоговой дифференциации повышает инвестиционную привлекательность недропользования, ее отсутствие, наоборот, уменьшает. Поэтому я оцениваю инвестиционную привлекательность российского инвестрежима в недропользовании как более высокую в 1990-е годы (несмотря на более низкие цены на нефть и их неустойчивую динамику) и как более низкую – в 2000-е годы (несмотря на устойчивый рост цен на нефть и их выход на исторический максимум в 2008 г.).

В настоящее время страна опять перед развилкой. По какому пути мы пойдем? То ли у нас будет развиваться только система лицензионных режимов (набор изъятий из общего запретительного инвестрежима) – нижняя ветка развилки на рисунке 15. Когда государство в одностороннем порядке, в рамках административного права, будет предписывать инвестору, какую долю ресурсной ренты тому необходимо отдать принимающей стране-собственнику недр. Останется ли после этого ин-

вестор с приемлемой прибылью – либо государство этот вопрос не волнует. Как инвестор оценивает свои риски – это вопрос государство тоже не особо волнует, ибо оно само принимает все решения в одностороннем порядке (здесь нет переговоров, нет соглашения сторон), а инвестор вынужден либо принимать эти решения государства, либо нет. Либо инвестору нужно будет идти на поклон государству (читай: государственным чиновникам) с мотивированной просьбой снизить налоговое бремя (в обмен на... - возможны варианты) для обеспечения рентабельности проекта (не любезный мне путь индивидуальных льгот).

То ли все-таки в России будет легализована множественность инвестиционных режимов (предлагается матрица из четырех таких режимов), которая обеспечит гораздо более широкую дифференциацию условий налогообложения, вплоть до их индивидуализации за счет законодательно закрепленных механизмов.

Может возникнуть естественный вопрос: как я себе это представляю – закрепление индивидуализации налогообложения на законодательном уровне? Имеются ли аналоги?



Рисунок 15. Множественность инвестиционных режимов в российском недропользовании: по какому варианту пойдет дальнейшее развитие?

Аналоги есть. Например, механизм раздела прибыльной нефти по скользящей шкале в рамках СРП, применяется в мире с 1960-х гг. Аналогичный механизм из газовой сферы, широко распространенный в Ев-

ропе как минимум с 1962 г., – формирование цен на газ по формулам привязки к ценам замещающих энергоресурсов в рамках долгосрочных контрактов на поставку газа (когда после открытия в 1959 г. в Нидерландах месторождения Гронинген началось проникновение природного газа в экономику Западной Европы). Еще раньше такой же механизм (формула привязки к ценам замещающих энергоресурсов) стал применяться в нефтяном секторе – как минимум с 1950-х гг., когда ближневосточная нефть стала вытеснять немецкий уголь из баланса котельно-печного топлива электростанций в Западной Европе.

Если принимается «высокий» (см. рисунок 15) путь множественности инвестрежимов, не так уж много потребуется доделок-переделок в российском законодательстве, ибо я предлагаю не перестраивать систему российского недропользования вместо, взамен существующего лицензионного режима, а достраивать ее в дополнение к действующему лицензионному режиму (см. рисунок 16).

За основу берется существующая сегодня в стране тендерная процедура доступа к недрам (получения права пользования недрами). За одним исключением (опять вхожу в противоречие с политикой «партии и правительства»): на мой взгляд, аукцион является худшим механизмом доступа к недрам, чем конкурс. Причина – разные критерии отбора. В конкурсе побеждает более умелый в освоении недр (но он не обязательно будет самым богатым). А в аукционе – более богатый (который не обязательно является самым умелым). Я не считаю, что по максимальному разовому платежу компании должна отдаваться в пользование многократно превосходящие этот разовый платеж финансовые потоки, являющиеся результатом освоения недр.

Если государство заинтересовано в краткосрочных финансовых результатах (любой ценой получить сегодня дополнительные поступления в бюджет, пусть даже ценой менее эффективной разработки природных ресурсов) – то тогда, конечно, аукцион является очень подходящим для этого инструментом. Ведь государству в этом случае нужен более богатый инвестор, который готов больше заплатить здесь и сейчас за право пользование недрами (бонус подписания), а насколько эффективно он разработает полученное в пользование месторождение (освоит участок недр) – это вопрос будущего, то есть дело для других чиновников, в рамках другого электорального цикла. Если же государство заинтересовано в максимизации ресурсной ренты за полный срок разработки месторождения (а также прямых и косвенных налоговых и неналоговых поступлений от его освоения), то тогда ему нужен умелый инвестор-недропользователь. И тогда полезнее конкурс, а не аукцион.

Поэтому государство может получить несколько дополнительных миллионов (десятков миллионов) в качестве разового платежа за предоставление права пользования недрами, но недополучить несколько мил-

лиардов (десятков миллиардов) за счет менее эффективного освоения ресурсов недр за полный жизненный цикл проекта разработки месторождения.

На мой взгляд, борьба за получение права пользования недрами не должна сводиться к борьбе кошельков. Конечно, аукцион проще (опять на первое место выходит простота, а не эффективность). Но тогда вновь возникает крамольный вопрос: не является ли стремление к простоте результатом недостаточной квалификации тех, кто принимают решения и кому их надлежит исполнять?

Равноправные инвестиционные режимы в недропользовании (адаптированное историческое предложение автора)

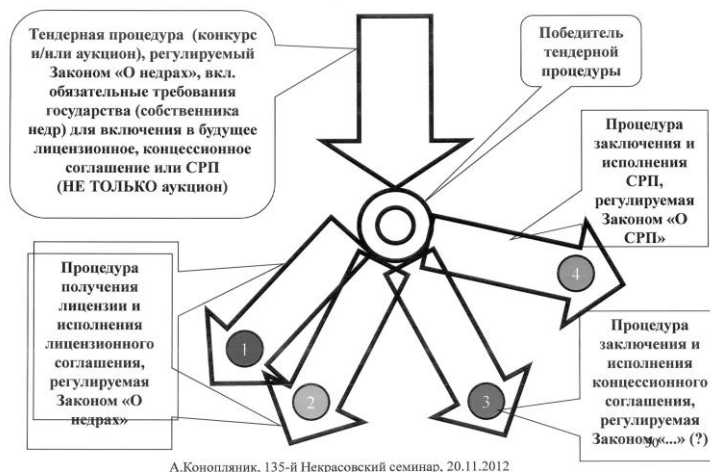


Рисунок 16. Равноправные инвестиционные режимы в недропользовании (адаптированное историческое предложение автора)

На мой взгляд, государство – за счет государственных поисково-разведочных работ – должно представлять на конкурс запасы высокого уровня разведанности, чтобы иметь максимально полное представление о том объеме ресурсной ренты (доказанных извлекаемых запасов), которое оно может получить от реализации данного выставляемого на конкурс проекта. При реализации концепции множественности инвестиционных режимов, государство должно подготовить набор модельных соглашений (лицензионного, концессионного, СРП), содержащих тот набор минимальных условий, которые инвестор-недропользователь обязан выполнить в случае победы на конкурсе и за невыполнение которых должен жестко караться вплоть до прекращения его права пользования недрами. Главным предметом борьбы компаний-соискателей должен, на мой взгляд, стать тот объем ресурсной ренты, который компания-

победитель обязуется получить и перечислить государству за полный срок разработки месторождения (полный срок реализации проекта). Чтобы застраховать государство-собственника недр от ненадлежащего исполнения компанией-недропользователем своих обязательств в случае победы на конкурсе, могут быть применены механизмы, аналогичные используемым в долгосрочных контрактах на поставку («бери и/или плати») и на транспортировку по трубопроводам («качай и/или плати» плюс «используй или теряй»). То есть невыполнение компанией-недропользователем своих конкурсных обязательств по данному проекту может страховаться за счет доходов этой компании (и/или аффилированных с ней компаний) по другим проектам.

Поэтому я ратую за возврат к тендерной процедуре на основе и конкурса, и аукциона (думаю, что в каких-то случаях может найтись место и аукциону, но – очевидно – не в случае, скажем, Мега-проектов).

Компания-соискатель сможет подавать документы на конкурс и сама выбирать, по какому режиму недропользования она хотела бы работать в случае победы на конкурсе. Для государства выбор процедуры в таком случае не будет иметь принципиального значения, ибо при равноправности режимов недропользования критерий выбора победителя во всех случаях должен быть один – максимальная величина ресурсной ренты для государства от реализации проекта (максимальная величина дисконтированного потока финансовых ресурсов в пользу государства).

Тендерная процедура (конкурс и/или аукцион), регулируемый Законом «О недрах», включая обязательные требования государства (собственника недр) для включения в будущее лицензионное, концессионное соглашение или СРП, завершится не только определением компании победителя, но и определением режима реализации недропользовательского проекта (см. рисунок 16). После этого инвестор-недропользователь не должен будет иметь права перейти с одного недропользовательского режима на другой в ходе реализации проекта.

Если соискатель права пользования недрами в конкурсной заявке указал свое желание осваивать участок недр в рамках лицензионного режима в случае победы на конкурсе/аукционе, то процедура получения им лицензии и исполнения лицензионного соглашения будет регулироваться Законом «О недрах», если указал желание работать на условиях СРП – то процедура заключения и исполнения им СРП будет регулироваться Законом «О СРП», если на условиях недропользовательской концессии (что пока не допускается действующим законодательством, так как соответствующая норма была изъята из ст.12 закона «О недрах» после того, как вторая версия закона о концессиях не прошла Госдуму в 1995 г.) – то процедура заключения и исполнения концессионного соглашения будет регулироваться (отсутствующим пока) соответствующим законом.

Как могла бы работать такая схема на практике? Рассмотрим ее на примере возможной схема организации консорциумов для освоения российского арктического шельфа.

Очевидно, что в условиях повышенных рисков, связанных с неблагоприятными природными условиями (особенно при освоении Арктики) и необходимостью широкомасштабного применения новых технологий, инвесторы будут широко использовать консорциальные формы организации проектных компаний (компаний специального назначения) для минимизации и распределения рисков. Какова может быть структура таких консорциумов в российских условиях в рамках системы множественности инвестрежимов недропользования?



Рисунок 17. Возможная схема организации консорциумов для освоения российского арктического шельфа (в рамках концепции автора о множественности инвестиционных режимов недропользования)

В соответствии с российским законодательством, мажоритарную долю участия при работе на шельфе получают две государственные компании - «Роснефть» и/или «Газпром». На долю любых других компаний остается право быть миноритарными акционерами консорциумов с участием одной из двух госкомпаний. Практика показывает, что формирование консорциума происходит путем сведения воедино различных компетенций (ценностей) его участников, призванных дополнять друг друга, обеспечивая синергетический эффект. Основной ценностью российских компаний будет, безусловно, являться владение лицензией на

право пользования недрами и их знания и умения в коридорах российской власти и в условиях российской экономики. Но у них нет пока опыта освоения таких экстремальных месторождений, как месторождения на арктическом шельфе. Поэтому среди миноритарных участников консорциума появятся иностранные компании-носители технологий и опыта работы с ними, в случае экспортной ориентации проекта – компании, отвечающие за рынок сбыта, учитывая высокую капиталоемкость проекта и его срочность – финансовые инвесторы, заинтересованные в долгосрочном устойчивом поступлении финансовых доходов и не претендующие на вмешательство в управление проектом (см. рисунок 17).

На мой взгляд, существующая сегодня концепция участия государственных структур в освоении шельфа в рамках владения ими контрольным пакетом акций компаний специального назначения (проектного консорциума) является избыточно затратным механизмом обеспечения государственных интересов. Для обеспечения эффективного контроля государству достаточно иметь не 51% (контрольный), и даже не 75% (конституционный), но всего 25%+1 акцию, т.е. блокирующий пакет. В этом случае государство (в лице подконтрольных ему коммерческих структур) не сможет обеспечить гарантированное принятие нужного ему решения, не сможет навязать другим акционерам принятие этого решения, особенно если оно не будет устраивать других акционеров. Но, имея блокпакет, оно всегда сможет обеспечить работу консорциума в пределах коридора приемлемых для государства-собственника недр решений по освоению этих недр при вдвое меньшем бремени затрат на их обеспечение, обеспечив принятие взаимоприемлемых для всех акционеров решений.

Главным инструментом обеспечения задачи максимально эффективного освоения недр и максимизации прямых, косвенных и мультипликативных эффектов для государства-собственника недр от реализации инвестиционного проекта, является выбор оптимального для данного конкретного проекта недропользовательского соглашения между консорциумом и государством из «инвестиционного меню», состоящего из четырех режимов (см. рисунок 17). На мой взгляд, в случае арктических проектов, каждый из которых, скорее всего, будет относиться к категории Мега-проектов, наиболее предпочтительным для всех сторон окажется режим СРП.

В других случаях (в других проектах) – и консорциум может быть организован иначе, и недропользовательское соглашение может быть выбрано иным из имеющегося их «меню», но главное, что дает концепция множественности инвестиционных режимов в российском недропользовании, – максимально эффективный подбор выбранного инвестиционного режима (в координатах правовая стабильность – налоговая благоприят-

ность) на соответствие характеристикам проекта с учетом рисков его реализации в оценке инвестора-недропользователя, ибо именно ему предстоит брать на себя эти риски и обеспечить получение для государства максимальной ресурсной ренты, а для себя - приемлемой прибыли.

Синяк Ю.В.

Какие будут вопросы к докладчику?

Волконский В.А. – ИИП РАН

Хочу отметить, что данный доклад очень тяжелый для восприятия, и выводы его для меня лично не очевидны. Хотелось бы более подробных объяснений. Какие факторы заставляют Вас думать, что предлагаемая Вами система конкуренции инвестиционных режимов лучше существующей? Хочется, например, понять, при какой системе будет больше криминала? При какой системе государство получит больше налогов и хорошо ли это?

Конопляник А.А.

Мне очень часто приходится слышать от важных начальников просьбу объяснить все коротко, на полторы страницы, 14-м шрифтом, и при этом понятно и «с нуля». И это зачастую невозможно, ибо у слушателя должен быть определенный уровень подготовки для обсуждения той или иной темы. Я свою точку зрения последовательно отстаиваю примерно с 1990 года во множестве своих выступлений и публикаций. Все они – как минимум несколько десятков по этой теме – доступны, например, на моем сайте. Так что за более подробными объяснениями, пожалуйста, для начала, туда. Более того, в этой аудитории я выступаю не в первый раз, и когда я сюда прихожу с заранее заявленной темой, я надеюсь на подготовленного слушателя, который если и не прочитал все мои книги и статьи, то хотя бы знаком с моей концепцией и системой аргументов, широко представленными в публичном пространстве. Поэтому, с моей точки зрения, сейчас мне бессмысленно пытаться коротко все объяснить и переубедить людей с отличной точкой зрения или все разложить по полочкам за одно выступление для людей, не знакомых с этой точкой зрения.

Есть некоторая школа мысли, в рамках которой утверждается, что конкуренция инвестиционных режимов недропользования (своего рода инвестиционное меню, предлагающее как индивидуализированные, так и унифицированные налоговые системы – точнее, системы разделения горной ренты между собственником недр и недропользователем, – а также разные правовые системы) создает более благоприятный инвестиционный климат, чем государственная монополия на унифицированное налогообложение в рамках административного права, которая

приводит к менее эффективным решениям, и я этой школы мысли придерживаюсь.

Более простая и более удобная для мытаря система недропользования не означает, что она является более эффективной с точки зрения освоения ресурсов недр, монетизации ресурсной ренты (увеличения глубины извлечения ресурсов недр) и объема формирования совокупного дохода государства от разработки недр, который не сводится только к величине собираемых налогов, а должен учитывать также косвенные и мультипликативные эффекты для принимающей страны.

Коротко по двум последним вопросам.

«Криминал» («черные» и «серые» схемы) порождается неэффективной системой недропользования (запретительным унифицированным инвестрежимом) с индивидуальными льготами, предоставляемыми в ручном режиме в одностороннем порядке.

Государство получает больше прямых и косвенных доходов/эффектов (налогового и неналогового характера) при системе недропользования, при которой разрабатывается больше проектов «хороших и разных», расширяется база налогообложения, когда инвестор-недропользователь может выбрать наиболее подходящий для освоения каждого конкретного инвестпроекта инвестрежим (совокупность налоговой – распределения ресурсной ренты, – а значит и правовой системы).

Волконский В.А.

О каком распределении ренты может идти речь, когда, согласно теории, рента должна принадлежать собственнику недр.

Конопляник А.А.

Не думаю, что в этом мире все можно свести к некоей единственной теории, в том числе в отношении формирования и распределения ресурсной ренты.

В своих рассуждениях под ресурсной рентой я понимаю разницу между ценой и издержками по добыче и доставке невозобновляемого энергоресурса по конкретному недропользовательскому проекту в оговоренный в контракте (лицензионном соглашении) пункт сдачи-приемки в отличие от распространенного понимания под рентой разницы между ценой и издержками плюс некая «средняя» (по отрасли? территории? экономике в целом?) или «нормативная» (кто устанавливает норму? чем руководствуясь?) норма прибыли.

Чтобы ресурсная рента кому-либо принадлежала – не в абстракции, а в экономической реальности – ее сначала необходимо получить, извлечь, монетизировать.

Государство является суверенным собственником недр, однако оно приглашает некоторого агента (производственную компанию) для их разработки, в зависимости от эффективности которого и созданных государством условий работы в стране/отрасли (инвестиционного климата) величина ренты может быть разной: больше – при благоприятном инвестиционном климате, меньше – при неблагоприятном. Я исхожу из того, что этот агент должен получать приемлемую для него норму прибыли с учетом всех рисков, которые существуют и за пределами отрасли и связаны с заемным финансированием, когда начинают работать макрориски инвестиционного климата нашей страны. Именно поэтому речь идет о некотором перераспределении ренты для обеспечения приемлемой нормы прибыли разработчиком недр. Причем это перераспределение будет разным для разных недропользовательских проектов из-за разных их условий. В рамках же отдельно взятого проекта, чем большую величину ренты соискатель-недропользователь может генерировать для принимающей страны (собственника ресурсов недр) за счет более эффективного освоения ресурсов недр, тем большую часть ресурсной ренты – и это будет, на мой взгляд, справедливо – государство может ему передать за то, что он смог увеличить «общий пирог», смог дополнительно увеличить монетизацию ренты.

Нигматулин Б.И. – ИПЕМ, СПЭ

А эта норма прибыли не оказывается ли выше, чем в других отраслях. Не могли бы Вы поделиться своими оценками?

Конопляник А.А.

Я не даю количественных оценок нормы прибыли по разным проектам (ее необходимую и достаточную величину оценивает компания-разработчик конкретного проекта, исходя из своего видения и оценки рисков реализации проекта, а также принимая во внимание риски реализации проекта, как их видят и оценивают финансовые институты, предоставляющие компании-недропользователю заемное финансирование для данного проекта), я только обозначил направление, в котором мы должны двигаться. В рамках этого направления норма прибыли может быть абсолютно разной на разных месторождениях, но не потому, что применение стандартных условий к разным месторождениям оставляет компании-недропользователю разную норму прибыли (как это делает, например, НДС с плоской шкалой), а потому, что – в рамках моей концепции – государство и инвестор договариваются о приемлемой норме прибыли, исходя из согласованной оценки рисков реализации данного проекта, то есть в рамках применения индивидуализированной системы распределения ресурсной ренты. И это должно решаться за столом переговоров, а размер прибыли будет зависеть как от всех суще-

ствующих рисков инвестиционного проекта – как их оценивает, в первую очередь, компания-разработчик, берущая на себя все эти риски, так и от искусства переговорщиков, представляющих противоположные стороны – суверена (собственника недр) и агента (компанию-недропользователя). А давать оценку средней температуры по больнице я не буду.

Граборов С.В., ЦЭМИ РАН

А делали ли Вы оценку уровня добычи нефти при переходе к системе конкуренции инвестиционных режимов?

Конопляник А.А.

Нет, такую оценку я не делал.

Янтовский А.А., ИНП РАН

А как-то Вы отражаете науку в своих изысканиях? Ведь месторождение еще надо найти.

Конопляник А.А.

Если рассуждать на концептуальном уровне, то науку отразить и обчитать можно следующим образом, имея в виду государственные научные исследования, приведшие к уровню оценки перспектив нефтегазоносности, достаточному для предоставления участков недр в пользование. Такая наука заканчивается при выставлении месторождения на конкурс/аукцион. При этом есть нормальная оценка прошлых затрат, в которые должна быть обязательно включена и наука. Фундаментальные исследования всей территории страны должны находить свое отражение в конкурсе/аукционе для каждого месторождения. И они должны войти в платеж, разовый или растянутый во времени, для того, чтобы компенсировать государству те затраты, которое оно понесло для того, чтобы подготовить лицензионный участок к выставлению на торги (конкурс или аукцион) и снизить для недропользователя инвестиционные риски освоения месторождения в случае коммерческого открытия. С моей точки зрения государство должно стремиться делать как можно больше, для того, чтобы доводить месторождения (территории) до уровня доказанных извлекаемых запасов, прежде чем выставлять их на конкурс/аукцион, снижая тем самым риски и финансовые затраты инвестора, а, значит, повышая величину ресурсной ренты. При этом будут более высокие вложения в науку (как фундаментальную, так и прикладную), и, следовательно, более высокая оценка прошлых затрат, подлежащая компенсации за счет части ресурсной ренты в случае осуществления коммерческого открытия инвестором-недропользователем.

Синяк Ю.В., председатель

Есть еще вопросы к докладчику? Нет.

Для следующего доклада слово предоставляется Волынской Н.А.

(Доклад не представлен)

Синяк Ю.В.

Какие будут вопросы к докладчику?

Иванов Н.А. – Институт энергетики и финансов

Существует концепция, что какая бы ни была налоговая система, главным ее свойством должна быть неизменность. Ужасная, но постоянная система лучше постоянно улучшающейся. Как Вы на это смотрите? Возможно, если заморозить нашу сегодняшнюю систему, будет хорошо?

Волынская Н.А. – ТЭНИ

Может быть. Но это допустимо только при условии, что есть альтернативный вариант, например СРП, который позволит решать проблемы по индивидуально формирующимся экономическим правилам. Смысл СРП с точки зрения экономических условий работы в том и состоит, что он позволяет сторонам в процессе заключения этого договора прийти к записанным правилам распределения доходов с учетом затрат на весь срок реализации проекта.

Синяк Ю.В., председатель

Есть еще вопросы к докладчику? Нет.

Для следующего доклада слово предоставляется Волконскому В.А. и Кузовкину А.И.

Волконский В.А.,¹² Кузовкин А.И.¹³

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ НА РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НЕФТЯНОЙ РЕНТЫ

Наши расчеты и основные выводы и исследования проблем нефтегазовой отрасли содержатся в статье, опубликованной в журнале «Проблемы прогнозирования», 2011, № 6. Главные задачи налоговой системы в нефтегазовой отрасли состоят в согласовании, гармонизации интересов государства и нефтегазовых компаний.

¹² Д.э.н. ИНП РАН

¹³ Д.э.н. Институт микроэкономики

Семикашев В.В., председатель

Я могу ответить на вопрос про структуру затрат. Если цену на бензин очистить от налогов, то в России она будет примерно сопоставима с ценой в США, так что разница в конечной цене почти полностью объясняется именно налогами.

Другой аспект, если смотреть на опыт Европы, то они получают основной доход на АЗС от продажи другой продукции, в то время как бензин «завлекает» покупателя и продается почти с нулевой маржой.

Основным фактором цен на бензин является уровень налогообложения. Конечно, в России затраты несколько выше, и с этим можно бороться увеличением эффективности отрасли. К чему это будет приводить? Все мы видим на дорогах дублирующие АЗС, и, вероятно они будут конкурировать между собой в зависимости от эффективности производства.

Конопляник А.А. – РГУ нефти и газа им. Губкина

На первый взгляд, в своих докладах мы все ушли в разные стороны, но я в них вижу большое объединительное начало. Во-первых, здесь прозвучали вопросы необходимости расчета и определения структуры затрат в нефтяной отрасли. При этом я понимаю, что завтрашние издержки – это сегодняшние инвестиции, поэтому данный вопрос сводится к инвестиционному климату в нашей стране. Ухудшение природных условий – это лишь одна составляющая уровня затрат на добычу, но есть еще НТП, который либо замедляет (эволюционный НТП), либо значительно снижает на какое-то время (революционный НТП) такой объективный рост затрат под воздействием природного фактора. А неблагоприятный инвестиционный климат дает меньше возможностей для развития НТП – в первую очередь революционного, то есть наиболее дорогостоящего для использования - и, соответственно, снижения издержек, ибо требует капиталоемкого технического перевооружения. Это, на мой взгляд, объединяющий вопрос.

Еще одна близкая мне тема – это вывод Широга А.А. о том, что единица инвестиций в ТЭК с коэффициентом 1,7 (мультипликативный эффект инвестиций) преобразуется в производство в экономике, а при замещении импортного оборудования отечественным – с коэффициентом 2,5. Мне это очень близко, потому что в конце 90-х годов Александр Аркадьевич Арбатов получил оценку такого мультипликатора 1,9. Таким образом, 2 человека независимо друг от друга, с разрывом во времени и пространстве, получают цифры на одном уровне, поэтому для себя я делаю соответствующий вывод о дополнительной обоснованности их выводов. Так получается, что перед нами стоит задача реализации этих мультипликаторов путем привлечения инвестиций в нефтяную отрасль, т.е. создания благоприятного инвестиционного климата. Ши-

ров А.А. предлагает механизмы улучшения существующей системы НДС + таможенная пошлина. Я предлагаю не вместо, а вместе с этим идею множественности инвестиционных режимов. Поэтому здесь я вижу объединяющее начало, т.к. мы преследуем одну и ту же цель, но предлагаем разные пути ее достижения.

В дополнение хотелось отметить еще несколько важных аспектов сегодняшнего обсуждения. Волынская Н.А. в своем докладе отметила очень правильную вещь – мы создали запретительный режим, из которого делаем систему множественных штучных изъятий. В этой ситуации мы, увы, не едины, и точно такие же процессы я наблюдаю в ЕС, где в газовой отрасли соответствующими Директивами создан запретительный инвестиционный режим, но в рамки этих Директив встроены соответствующие статьи, которые допускают изъятия – например, неприменение запретительного для инвестиций т.н. «обязательного доступа третьих сторон» к трубопроводной системе. Это ни в коем случае не оправдание российской системы, но такая практика распространена.

Поддержу идею Нигматулина Б.И. о недостаточности квалифицированных кадров. Это является основной причиной, почему в свое время не прошел режим СРП – государство в лице тогдашнего, в начале века, уполномоченного органа (Минэкономки) просто испугалось, что не сможет обеспечить квалифицированными кадрами переговорщиков все проекты СРП, на которые нефтяные компании в свое время подали заявки (примерно 250 проектов в 1997 г.), а нанимать для работы в качестве переговорщиков, финансовых и/или юридических консультантов на стороне государства частные или иностранные компании не захотело. Это является сдерживающим фактором той идеи, которую я предлагаю, поэтому, на мой взгляд, подготовка квалифицированных переговорщиков – важнейший вопрос улучшения инвестиционного климата в стране.

В начале века был выбран наиболее простой путь формирования сегодняшней фискально-ориентированной налоговой системы: НДС + таможенная пошлина. Я понимаю, что в рамках данного электорального цикла идея, которую я долгое время предлагаю, вряд ли овладеет массами, но я всегда исхожу из того, что такого рода вещи (конкуренция идей) важны не только сегодня или завтра, а в принципе. Поэтому я надеюсь, что идея конкуренции инвестиционных режимов в российском недропользовании еще найдет свое отражение в нашей российской действительности.

Синяк Ю.В., председатель

Есть еще желающие выступить? Нет.

Давайте поблагодарим докладчиков.