

Простое решение — не всегда путь к успеху

В.Г. Нестеренко, главный редактор журнала «Нефть, Газ, Право», руководитель информационно-аналитического портала «Право ТЭК»

Сегодня всем очевидно, что без системы дифференцированного налогообложения в недропользовании не обойтись. Пониманию этого предшествовали парламентские слушания, многочисленные публикации ученых, выступления специалистов отрасли на различных форумах. Существуют две точки зрения на проблему. Первая — это официальная позиция Правительства Российской Федерации, интегрирующая опыт и взгляды специалистов Минэкономразвития и Минфина России, занимающихся в течение многих лет проблемами налогообложения в нефтегазовой отрасли. Позиция государства здесь четко определена: в качестве рабочего выбран комбинированный вариант налогообложения, по которому недропользование регулируется взиманием налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортной пошлины.

Группа Санкт-петербургских ученых из ВНИГРИ¹, придерживается иной точки зрения, основанной на дифференциации объектов налогообложения по геолого-минералогическим и географо-экономическим параметрам, которые различны для каждого месторождения нефти и газа². Более подробно о взглядах научной и промышленной общественности, сконцентрировавшейся вокруг позиции ВНИГРИ, мы поговорим чуть позже, разобравшись в сути проблемы.

После налоговых реформ

В 2002 г., с введением в действие второй части Налогового кодекса Российской Федерации (НДПИ), экономическая ситуация в нефтегазовом комплексе кардинально изменилась: отмена акциза на нефть, отчисления на ВМСБ и замена регулярных платежей за право на добычу нефти и газа (роялти) налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) существенно изменили расстановку сил среди добывающих предприятий.

Более всего пострадали малые нефтяные компании, или, как их еще называют, независимые нефтяные компании (ННК). Этот термин впервые был введен в обращение по предложению ассоциации малых нефтяных компаний «Ассонефть»³. ННК, чаще других работающие на трудноизвлекаемых запасах, оказались под таким финансовым прессом, что им приходилось дополнительно кредитоваться, чтобы выполнять свои налоговые обязательства перед государством.

В то же время введение налога с плоской шкалой было оправдано жизнью, поскольку требовалось положить конец применению трансфертных схем ценообразования, широко применяемых вертикально интегрированными нефтяными компаниями (ВИНК) с целью уменьшения налогооблагаемой базы. Желаемый результат был достигнут, бюджетные поступления от добывающих компаний существенно возросли, но негативный эффект от упрощения системы налогообложения, выразившийся в фактическом прекращении финансирования государственной геологоразведки, и ухудшения экономического положения малых нефтяных компаний несколько смазал торжество разработчиков идеи, которая казалась им безупречной.

Предполагалось двумя мазками снять все проблемы: для этого и был подготовлен комбинированный вариант налогообложения. Сегодня государство изымает природную ренту с помощью НДПИ и экспортных пошлин. Существует минимальный размер привязки стоимости нефти за баррель к 18 долларам⁴. Колебания цены углеводородного сырья относительно этого показателя влияют на величину НДПИ и размер экспортной пошлины. Мы видим, как в течение полугода с повышением цен на нефть выросли НДПИ и экспортная пошлина и доходы государства существенно увеличились.

¹ М.Д. Белонин — директор Всероссийского нефтяного научно-исследовательского геолого-разведочного института (ВНИГРИ), профессор, д.г.-м.н., академик РАЕН, В.И. Назаров, д.э.н., профессор, зав. отделом геолого-экономической оценки ресурсов нефти и газа ВНИГРИ.

² Из выступления М.Д. Белонина на Парламентских слушаниях «Правовые и организационно-экономические аспекты применения системы дифференцированного налогообложения в природо-ресурсном секторе Российской Федерации», Госдума РФ, 19 апреля 2004 г.

В чисто экономическом плане происходящее — не что иное как изъятие природной ренты, однако до сих пор в нашем законодательстве не существует юридического определения этого понятия. Вскоре после нововведений в НК РФ стало очевидно, что подлинной и справедливой дифференциации налогооблагаемой базы данная пара налогов не дает и в анналах Правительства России с удвоенной силой развернулась работа над новой концепцией налогообложения. По мнению Минфина России, истинно рентный подход к недропользованию может быть реализован только лишь с принятием налога на дополнительный доход при добыче углеводородного сырья (НДД). По мнению разработчиков, НДД носит резко выраженный рентный характер и его идея заключается в налогообложении доходов от добычи нефти лишь после возмещения всех затрат, понесенных на разработку проекта с целью изъятия природной ренты конкретно по каждому отдельному лицензионному участку. Предполагается, что НДД будет уплачиваться компаниями только после достижения определенного порога доходности. Его размер напрямую зависит от экономических условий деятельности компаний, от доходности добычи.

Министерством финансов Российской Федерации в течение 2002–2003 гг. разрабатывался проект главы Налогового кодекса «Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов», однако, учитывая то, что в законодательстве о недрах нет концептуальных положений, позволяющих взимать данный налог, Правительством было дано поручение всем министерствам финансово-экономического блока подготовить необходимые изменения и дополнения к природоресурсному законодательству. Что же касается проекта указанной главы Налогового кодекса, то ее внесение в действующий документ и утверждение Государственной Думой намечено на 2005 г., а введение НДД в действие запланировано на 1 января 2006 г. А что будет в реальности, проживем — увидим.

Неразбериха в понятиях

Параллельно с названными работами Правительство России предлагает провести в рамках законодательства о недрах урегулирование вопросов, связанных с определением критериев характеризующих горно-геологические особенности месторождений. Это прежде всего дебитность месторождения, качество полезного ископаемого, норма рентабельности и другие технические и экономические показатели природных объектов. Между тем все критерии, по которым производится дифференциация

месторождений хорошо известны в научной среде, обкатаны на практике, и совершенно необъяснимо желание исполнительной власти изобретать то, что давно известно.

Складывается впечатление, что Правительство и научная общественность живут в параллельных мирах и не находят точек соприкосновения. Либо в министерствах не желают слышать о существующих научных разработках, либо не доверяют тем, кто в течение вот уже многих лет профессионально занимается вопросами налогообложения в нефтегазовой отрасли. Возможно, здесь сыграл роль и человеческий фактор: резкая критика в адрес разработчиков новой редакции второй главы Налогового кодекса звучала именно из уст независимой профессуры.

По мнению ученых из Санкт-Петербурга, введение НДПИ было абсолютно непродуманным и пагубно сказалось на состоянии отрасли в целом. Слабая теоретическая подготовка авторов законопроекта в области производственного процесса в нефтегазодобыче, отсутствие у них специальных знаний по вопросам дифференциации месторождений по горно-геологическим и географо-экономическим параметрам привели к тому, что поставленные задачи не были реализованы в полном объеме. Двумя мазками картину нарисовать не удалось, она так и осталась смазанной.

Динамичный характер изменения геолого-промысловых характеристик и невозможность использования такого понятия, как «промысловые мощности», вероятностный характер обнаружения запасов, непредсказуемые изменения цен на нефть и газ, плюс ко всему длительный срок окупаемости инвестиций никак не вписывались в простую формулу, предложенную Правительством. Остались неучтенными и различные риски — геологические, экономические, экологические и политические. А между тем ничего не надо было изобретать, поскольку все необходимые работы уже проделаны. Не так давно по заданию МПР России был подготовлен проект Методики⁵ стоимостной оценки запасов и ресурсов нефти и газа, которая может быть утверждена как основа для дифференциации горно-геологических объектов. Но из-за того, что разрабатывали эту методику одни специалисты, руководили ими те, кто ныне не у власти, процесс остановился. По мнению ученых из ВНИГРИ, необходимо вновь вернуться к этой методике и рассматривать ее в связке с реформированием Закона Российской Федерации «О недрах». И только в этом случае можно будет добиться оптимального налогового режима, стимулирующего рост производ-

³ Под независимой нефтегазодобывающей компанией понимается юридическое лицо, имеющее право пользования недрами и управляющее перерабатывающими мощностями производительно не более 1 млн т нефти в год. При этом предполагается, что реализация углеводородного сырья в независимой компании в стоимостном выражении должна быть не менее 70% общего объема производимых товаров и услуг.

⁴ По данным «Ассо-нефть», на 2005 год привязка осуществляется к 15 долл. за баррель.

ства и инвестиционную привлекательность российских добывающих компаний.

Споры требуется разрешать миром

Методика стоимостной оценки, предлагаемая российскими учеными, ведет к созданию более совершенной модели работы по дифференциации месторождений. Согласно документу предусматривается установление оптимальных ставок платежей для достаточно простых месторождений, находящихся в добыче. Методика учитывает наличие транспортных магистралей, подъездных путей, инфраструктуры. Процесс установления оптимальных ставок предлагается организовать в рамках специально созданного межотраслевого регуляторного органа — так называемого налогового Совета. Подобная схема реализована и успешно работает в Норвегии, стране с государственной собственностью на недра⁶.

В работе Совета должны участвовать представители всех заинтересованных министерств как финансово-экономического блока, так и промышленно-ресурсного. Межведомственный налоговый Совет мог бы устанавливать ставки платежей, исходя из стоимостной оценки запасов месторождений на условиях учета баланса интересов государства как собственника недр и компаний, пользующихся ими. Поскольку процесс разработки месторождений и характеризующие его технико-экономические показатели носят динамичный характер, ставки платежей за добычу нефти и газа должны ежегодно корректироваться. Устанавливая их размеры, не следует забывать, что каждый инвестор предполагает возврат вложенных средств, к тому же с приемлемой нормой прибыли, покрывающей все виды рисков, исключая политические. Что же касается сверхдоходов, возникающих при разработке месторождения с наиболее благоприятными геолого-минералогическими и географо-экономическими условиями освоения, то они несомненно должны принадлежать собственнику недр — государству. Очевидно, что для квалифицированного управления таким сложным объектом, как природное месторождение полезных ископаемых, необходим единый государственный орган, контролирующий все стадии пользования недрами от начала разработки до ее окончания.

Сегодня проверяющие структуры разобщены по отдельным ведомствам, часть аккредитована при МПР России, иные находятся в Минпромэнерго, кое-какой контроль осуществляет Минфин России. Очень часто ведомства не могут между собой договориться, и от этого

прежде всего страдают государственные интересы, а только потом интересы бизнес-сообщества. Исключить драматическое развитие противоречий между министерствами мог бы управляющий орган, подчиненный непосредственно премьер-министру или вице-премьеру Правительства, полагают ученые ВНИГРИ. Что же касается споров, которые время от времени возникают между субъектами права при осуществлении недропользования, то их необходимо разрешать в специальном арбитражном суде, где должны работать как российские, так и зарубежные юристы с именем и безупречной репутацией.

Сегодня в анналах МПР России мертвым грузом лежат стратегические программы в отношении геологоразведки, которая существенно пострадала после отмены платежей на ВМСБ. Необходимость в реанимации таких программ необычайно велика, нормальная жизнь добывающей отрасли без воспроизводства минерально-сырьевой базы невозможна. С принятием нового закона о недрах обязательно пойдет речь о методиках подсчета налогооблагаемой базы, и здесь решающее слово также остается за геологами. Без нормально функционирующей государственной геологической службы не обойтись, поскольку компании не смогут беспристрастно проводить названные работы. Но, к великому сожалению, вокруг тех, кто принимает решения, выстроилась целая армия советчиков, не допускающих к высочайшему уху людей способных сказать что-то дельное. Ученых и отраслевую техническую интеллигенцию просто не замечают, их не слышат, — даже самый талантливый законопроект без соответствующего протекта и участия чиновников сдать на рассмотрение невозможно.

Выстраивание вертикали власти там, где требуются развитие горизонтальных связей и широчайшая интеграция мнений и научных разработок, может привести разве что к разрушению той хрупкой системы равновесия, что сложилась в недропользовании в наши дни.

Запасы независимых компаний будут прирастать за счет простаивающих скважин

При не слишком хорошем отношении компаний к проблемам рационального недропользования ни для кого не секрет, что уже очень скоро мы получим изрядно «разубоженные»⁷ месторождения и сырьевую базу, сокращенную как минимум на треть.

Сложившаяся практика предоставления крупным нефтяным компаниям неограниченного

⁶ Парламентские слушания 19 апреля 2004 г., Госдума.

⁷ Сленг, от слова «убожество», применяется в разговорной среде ученых-геологов в отношении испорченных в результате хищнической эксплуатации месторождений нефти и газа.

количества запасов порочна по своей сути. Она позволяет им осуществлять выборочное недропользование, оставляя в недрах значительное количество трудноизвлекаемой нефти. Необходимо на законодательном уровне закрепить возможность управления излишней активностью компаний в отношении приобретения ими все новых и новых запасов. Принцип рационального недропользования, о котором в последние годы говорят как о чем-то труднообъяснимом, на самом деле прост и понятен. Если ты взял себе в пользование участок недр, то государство, как собственник ресурсов, от этого должно получить наибольшую прибыль.

Рациональное недропользование — это баланс интересов государства и недропользователя как в области промышленной эффективности использования углеводородного сырья, так и в области охраны окружающей среды.

При существующей культуре недропользования, вернее ее полном отсутствии, следует ожидать, что на крупных месторождениях, где работают отраслевые холдинги, появятся сотни нефтеносных участков с невысоким дебитом скважин, но немалыми запасами, добывать которые станет нерентабельно. На эти участки вполне могли бы выйти независимые нефтяные компании, но существующая в стране система лицензирования недр не позволяет разбивать лицензии на более мелкие и передавать их в аренду другим недропользователям, а Налоговый кодекс, как мы уже говорили, никак не стимулирует разработку трудноизвлекаемых запасов.

Политика, проводимая в последние годы государством в отношении недропользования, привела к тому, что все более или менее привлекательные независимые нефтяные компании оказались вовлеченными в орбиту большого бизнеса или находятся на грани слияния с крупными холдингами. Ярким и поучительным примером поглощения малых нефтедобывающих компаний, приглянувшихся своими участками и активами отечественным ВИНК служит история с компанией «Северная нефть», которая в конечном счете оказалась продана нефтяной компании «Роснефть».

После 1999 г., несмотря на рост количества независимых нефтедобывающих компаний со 108 в 1999 г. до 160 в 2003 г., их суммарная добыча нефти сократилась с 30–35 млн до 25 млн т за счет поглощения наиболее привлекательных ННК с высоким уровнем добычи нефти. Что же касается судьбы большинства ныне работающих независимых нефтяных компаний, то все

они в той или иной степени поддерживаются местными администрациями или какими-то федеральными структурами. Малые добывающие предприятия страдают от непомерно низких внутренних цен на нефть, порою устанавливаемых в результате сговора корпораций, тяжелого налогового бремени и давления, оказываемого на независимых со стороны ВИНК.

Большие компании, напротив, чувствуют себя достаточно комфортно, поскольку имеют определенные запасы и возможности для их приращения, а также средства для покупки приглянувшихся участков. У крупных предприятий развязаны руки по отношению ко всем процессам, требующим инвестиций, — «малыши» считают каждую копейку.

Преимущество крупных компаний перед ННК состоит еще и в том, что они в состоянии приобретать или строить активы, положительно влияющие на реализацию их собственной продукции, в то время как производственные инициативы ВИНК могут отрицательно сказаться на бизнесе независимых.

Независимым и ВИНК не страшен:
стоит сказать ФАС

При строительстве нефтепровода, перерабатывающего комплекса, подъездных путей или нефтяных терминалов зачастую ущемляются интересы малых компаний. Их выживание во многом зависит от самообладания руководителей и менеджмента компании, достойной юридической поддержки и квалификации внешних консультантов.

Если в результате возникшего спора ущемляются права малой компании, то недропользователь должен обратиться в Федеральную антимонопольную службу (ФАС), которая имеет огромный опыт при рассмотрении подобных вопросов. Можно обратиться в Федеральную службу по тарифам, в арбитражный суд, наконец. И вовсе необязательно, что ВИНК одолеет ННК, выставив ему неподъемные цены за пользование корпоративной трубой или комплексом нефтепереработки и в конце концов проглотит со всеми потрохами.

Сегодня антимонопольная служба России рассматривает возможность возбуждения антимонопольного дела в отношении «Газпрома» по вопросам доступа к трубе независимых поставщиков газа — компаний «Роспан», «Нортгаз», и «НОВАТЭК». Они обратились в ФАС с со-

ответствующими исками по вопросу дискриминационного ограничения доступа к Единой системе газоснабжения. Чем закончится данная тяжба, трудно сказать, но сидеть сложа руки независимым производителям нефти и газа нельзя. История знает немало случаев, когда малым компаниям удавалось отстаивать свои права в споре с крупными холдингами.

Что касается налогообложения независимых нефтяных компаний и возможности предоставления им определенных преференций, то ситуацию мог бы разрешить принцип дифференциации системы налогообложения по отношению к запасам, на которых работает то или иное добывающее предприятие. Допустим, если у недропользователя имеется до 10 млн т запасов, то применительно к нему действует одна налоговая ставка, более 10 млн т — другая. Мне представляется, что при таком подходе можно было бы найти справедливое решение, не наносящее ущерба другим недропользователям. Я сторонник единого законодательства о налогообложении, хотя существует мнение, что по отношению к малым нефтяным компаниям возможно использовать отдельные правовые акты, учитывающие специфику их работы.

На мой взгляд, в законе о недрах следует детально прописать положения, касающиеся работы малых предприятий. Допускаю, что может быть создан специальный правовой акт, направленный на активизацию работы на истощенных месторождениях. Но идти только по пути предоставления независимым компаниям узаконенной системы льгот и преференций не следует.

Улучшить положение независимых можно было бы за счет введения в практику недропользования таких гражданско-правовых отношений, как аренда и субаренда лицензионных участков. Сегодня держатель лицензии самостоятельно решает вопрос, как ему распорядиться участком недр, где дебит скважин снизился до критической отметки. В этом случае разрабатывать месторождение собственными силами ВИНК становится неинтересно. Отсюда тысячи законсервированных скважин, на которых потенциально могли бы работать независимые нефтяные компании.

В Татарстане существует множество месторождений, которые нерентабельно разрабатывать силами крупной вертикально интегрированной компании. Именно нехватка запасов стимулирует появление более мобильных, хорошо технически оснащенных нефтедобывающих предприятий, способных добывать углево-

дороды даже там, где их казалось бы и нет. При поддержке исполнительной власти в республике было создано 26 малых добывающих компаний⁸. На их баланс передали 67 месторождений с текущими запасами в 205 млн т. Большинство из этих месторождений было открыто 15, а то и 30 лет тому назад. Малые компании на деле показали, что старые месторождения вполне могут стать рентабельными. И это при 80% трудноизвлекаемых запасов, при 80% тяжелых высокосернистых нефтей низкого качества. Сегодня в Татарстане «малыши» добывают 4,2 млн т нефти в год.

Хочешь снимать сливки — плати

При нынешнем состоянии законодательной базы в России добывать остаточные запасы нефти и газа не может никто кроме лицензедержателя, так как в лицензии определены сроки и право конкретной компании работать на участке. ННК может выйти с предложением к крупной компании разрешить ей добычу на определенных условиях. Механизм передачи права на разработку может быть следующим: заключается договор подряда, и малое предприятие по существу становится наемным работником у ВИНК со всеми вытекающими отсюда последствиями. Нефть, что добыта малой компанией на чужих скважинах, на узле учета регистрируется как продукция ВИНК и экономика крупной компании так или иначе будет довлеть над интересами подрядчика. Эта система достаточно сложная и конфликтная и потому используется крайне редко. Между тем повсюду в мире и не только в таких развитых добывающих странах, как США, Канада и Норвегия, но и в Казахстане наряду с административно-правовыми отношениями широко применяется система гражданско-правовых отношений. Это договоры аренды и концессионные соглашения. Если у нас ввести систему гражданско-правовых отношений в области недропользования, то можно было бы решать вопросы доступа независимых компаний на неиспользуемые объекты более гибко. Сейчас необходимо дробить лицензию. Этот механизм очень сложен. Если независимая компания присмотрела заброшенный участок, скажем, на месторождении ВИНК, то она должна выйти с соответствующим предложением в уполномоченные органы МПР России об изъятии данного участка и передаче его в распоряжение ННК. Но такая схема нереализуема, во-первых, потому что этого не захочет ВИНК, так как косвенно он подтвердит то, что нерационально использует природные ресурсы, во-вторых, сделке воспротивится МПР России, поскольку расценит данную процедуру

⁸ Муслимов Р. // Нефть и жизнь. 2003. № 6.

как невыполнение ВИНК условий лицензионного соглашения.

Очень прогрессивная система недропользования реализована в законодательстве Казахстана. Там нефтедобычу регулирует Закон «О нефти и газе». В соответствии с данным законом любой недропользователь имеет право взять в аренду тот или иной участок и спокойно разрабатывать его, получая свою долю прибыли. Но подобная схема в России не реализована и в скором времени вряд ли появится.

На мой взгляд, сегодня было бы целесообразно разработать некую федеральную программу, которая предусматривала бы какие-то преференции и льготы тем, кто работает на остаточном месторождении. Без дополнительных стимулов по отношению к тем, кто будет «подчищать» месторождения вслед за крупными холдингами, проблему рационального недропользования не решить. Но в этом случае преференции независимой компании, идущей след в след за ВИНК и снимающей сливки, должен предоставлять основной держатель лицензии, а не государство. Это будет и справедливо и правильно: если ты

не добыл то, что положено по проекту, увлекшись легкой нефтью, и продолжаешь в том же духе добывать углеводороды, то будь добр — плати малой компании. И тогда основной недропользователь станет перед выбором: то ли ему самостоятельно разрабатывать месторождение согласно проектному документу, то ли пустить дышащих в затылок независимых на свои скважины, да еще и оплачивать последним часть понесенных ими расходов.

При открытости компаний, к которой сегодня так или иначе мы идем, информация о состоянии разработки месторождений станет общедоступной и независимые компании своим существованием будут стимулировать рациональную разработку недр. И совсем необязательно, что ВИНК своими силами будут продлевать жизнь низкодебитных скважин: на определенных условиях им будет выгодно привлекать ННК, что, в свою очередь, создаст дополнительные условия для развития малого нефтяного бизнеса в России. Однако для того чтобы подобная схема заработала, необходимы государственная воля и определенные поправки к законодательству.