

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ, ПРАВОВОЙ АСПЕКТ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье проанализировано современное состояние отношений в сфере недропользования, выявлены проблемы и недостатки действующей системы, намечены пути совершенствования.

Создание оптимального правового пакета для управления минерально-сырьевым комплексом на сегодняшний день должно стать одним из приоритетных направлений законодательства в России. Концептуально его необходимо менять таким образом, чтобы оно прежде всего защищало сырьевую безопасность страны и стимулировало поставки на экспорт продукции глубокой переработки.

Еще в самой первой редакции закона РФ «О недрах», принятого в 1995 году, был прописан механизм самофинансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы, который мог бы обеспечить как минимум ее простое воспроизводство. Устранение из законодательства норм, обеспечивающих восполняемость запасов, привело на практике к постоянному недофинансированию работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, нецелевому использованию средств, предусмотренных как в бюджетах всех уровней, так и в бюджетах недропользователей на геолого-разведочные и поисковые работы. По оценкам Министерства природных ресурсов России ежегодно более 50% целевых средств для геологоразведки используются не по назначению.

Ситуация в этой сфере еще более ухудшилась после отмены с 1 января 2002 года отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, когда единственным источником поисковых и геологоразведочных работ стали собственные средства недропользователей. И это в стране, где практически половина доходов государственного бюджета приходится на доходы, получаемые от экспорта энергоносителей и где начиная с 1994 года в недропользовании по углеводородному сырью не обеспечивается даже простое воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Во всем мире принято считать, что по цифрам расходов на геологоразведку можно легко понять, кто из компаний работает для получения сиюминутной прибыли и создания красивой корпоративной оболочки, а кто настроен на долгосрочный бизнес. Российская статистика в целом не в пользу наших нефтяных олигархов.

По данным Министерства природных ресурсов, после отмены отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы уже в 2002 году затраты российских нефтяных компаний на геолого-разведочные работы сократились по сравнению с 2001 годом в 5 раз и в целом составили около 30 миллиардов рублей, то есть около одного миллиарда долларов США. Для сравнения только одна американская нефтяная компания Exxon Mobil израсходовала на эти цели в 2003 году более 11 миллиардов \$.

В западных нефтяных компаниях весьма неслестно отзываются о стратегии российских нефтяных компаний в отношении недр. «Это хищнический подход» – считают в большинстве компаний. Директор департамента энергетики Евразии Cambridge Energy Research Association (CERA) Тэн Густавсон охарактеризовал ситуацию так: «Лозунг российских компаний – бурить меньше, добывать больше».

Специалисты Министерства природных ресурсов России считают, что высокие показатели в добыче нефти достигаются российскими нефтяными компаниями за счет «варварской разработки недр»: по их сведениям, в 2003 году из 177 имеющихся лицензий у «ЮКОСа» по 69 нарушения по нормам отбора более чем на 10%. У «Роснефти» из 155 лицензий 106 исполняются с серьезными нарушениями. «Сибнефть» из своих 25 лицензий 20 злостно нарушает. Но рекордсменом в этом вопросе является ТНК, которая в «Оренбургнефти» из 80 лицензий, выданных на добычу нефти, по 26 лицензиям так увеличила отборы, что это позволило ей добыть в 2003

Таблица 1. Отдельные показатели, характеризующие деятельность российских нефтяных компаний по опубликованным сведениям

Компания	Запасы Млн. т.	Годовой объем добычи млн.т.	Себестоимость добычи Долл/барр	Лицензии	
				Всего	В т.ч. нарушаются
ЛУКОЙЛ	3344	78,2	2,6		
ЮКОС	2607	72,8	1,47	177	69
Сургутнефтегаз	1504	49,2			
ТНК	3707	38,0			
Сибнефть	753	26,3	1,71	25	20
Роснефть	1573	16,0		155	106

году более 12 миллионов тонн нефти, что превысило утвержденный проектами разработки показатель более чем на 50%.

Направление совершенствования законодательства в этой части должно быть таким, чтобы обеспечивало государственное влияние и контроль за недропользованием, возможность государственных органов принимать действенные меры к злостным нарушителям лицензионных соглашений, включая отзыв ранее выданных лицензий, предусматривало обязательства недропользователей в части воспроизводства минерально-сырьевой базы с одновременным определением источников финансирования этих работ.

Одним из направлений коренного изменения подходов к использованию природных ресурсов является расширение применения рентных принципов налогообложения. Начиная с 2002 года был введен налог на добычу полезных ископаемых взамен ранее действовавших платежей за природные ресурсы: платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть. Изначально планировалось при разработке закона о налоге на добычу полезных ископаемых реализовать применение рентных принципов налогообложения, но в процессе разработки закона эта идея не только трансформировалась, а была полностью выхолощена. Унификация и максимальное упрощение правоотношений в этой сфере привели к тому, что никакой регулирующей функции налог на добычу полезных ископаемых исполнять не стал, а стал сугубо фискальным.

С тем, что налог на добычу полезных ископаемых должен быть дифференцирован, согласился и президент России В.В. Путин, отвечая на вопросы в прямом теле- и радиоэфире 18 декабря 2003 года: «...я согласен с вами – эта рента должна быть дифференцированной, вот сейчас правительство думает об этом. И налогообложение должно зависеть от качества скважин, от объема добычи, от обводненности и так далее. В свое время от этого отказались, сделали плоскую шкалу НДС, потому что рассматривалось это просто как антикоррупционные меры. Правительство созрело до того, чтобы перейти к дифференциации».

О том, что лечить общество от такого порока, как коррупция, принесением в жертву цивилизованных правовых отношений в сложной сфере деятельности, какой является недропользование, нельзя, ни разработчики закона, ни правительство, которое вносило этот закон в Государственную Думу, не догадались.

Несмотря на то, что налог на добычу полезных ископаемых по сравнению с ранее действовавшей системой налогообложения более лояльный, вместе с тем он антирыночный и по сути коррупционный, так как поставил недропользователей в неравные конкурентные условия. Принятие этого закона без дифференциации оказалось выгодно тем недропользователям, на чьих месторождениях идет фонтанная добыча и затраты минимальны. Поэтому на них недропользователь имеет максимальную прибыль.

Еще до принятия этого закона ученые и специалисты предупреждали, и практика подтвердила этот прогноз, что отсутствие дифференциации налоговых ставок более всего нанесет ущерб малым предприятиям, которые работают, как правило, на небольших по запасам месторождениях с трудно извлекаемыми запасами, по двум причинам.

Во-первых, себестоимость добычи нефти у этих предприятий в разы выше, чем у крупных нефтяных компаний.

Во-вторых, эти предприятия, как правило, реализуют свою продукцию на внутреннем российском рынке и не имеют возможности экспорта своей продукции. А цена российского рынка, как известно, значительно отличается в меньшую сторону от цен на мировых рынках нефти, при том, что поправочный коэффициент к ставке налога на добычу полезных ископаемых привязан к цене нефти на мировых рынках и соотношению курса рубля по отношению к доллару США.

Крупные российские вертикально интегрированные компании тоже попали в неравные конкурентные условия из-за значительной разницы в качестве разрабатываемых запасов и, как следствие, значительной разницы в себестоимости добычи нефти. Так, себестоимость добычи нефти у нефтяной компании ЛУКОЙЛ в 2002 году составила 2,6\$ на баррель, у «Сибнефти» – 1,71\$, а у ЮКОСа – 1,47\$. При сравнении становится понятно, кто в максимальной степени был заинтересован в принятии закона в его теперешнем виде.

Вопрос об изменении законодательства и переходе к дифференциации ставок налогообложения при добыче полезных ископаемых уже не является дискуссионным, а требует немедленного решения.

Изменение экономических отношений в сфере недропользования и решение вопроса об изъятии сверхприбылей возможно не только путем дифференциации и повышения налоговых ставок и таможенных пошлин, но также введе-

нием налога на имущество, то есть на участки недр, находящиеся на балансе недропользователей, то есть лежит в правовой плоскости и возможно при оптимальном совмещении гражданского и административного права. Для этого есть все основания, так как в Гражданском кодексе (ст. 130, ч. 1) участки недр отнесены к «недвижимым вещам» (к недвижимости, недвижимому имуществу).

Рассматривая участки недр как недвижимое имущество, имеющее в обязательном порядке стоимостную оценку находящихся в недрах полезных ископаемых, можно считать, что, во-первых, сама лицензия на право пользования недрами имеет стоимость и является особым видом недвижимого имущества, включаемого в основные фонды и, соответственно, в бухгалтерский баланс недропользователя; во-вторых, лицензионное соглашение, будучи неотъемлемой частью лицензии, является по своей правовой сути и экономическому смыслу договором аренды, на который распространяются права государственной собственности на недра (ст. 214, ч. 1 Гражданского кодекса) и арендное право, закрепленное в главе 34 части II Гражданского кодекса РФ (статьи 606-624).

Именно такой подход к лицензированию недропользования принят и реализуется в большинстве зарубежных стран, в том числе в США. Если лицензия будет иметь стоимость или стоимостную оценку недвижимого имущества, каковыми являются участки недр, передаваемые в аренду недропользователям, а лицензионное соглашение получит правовой статус договора аренды, то это позволит:

- взимать с недропользователей налог на имущество;
- уменьшить распределенный фонд месторождений, так как принудит недропользователей расстаться с лицензиями на не эксплуатируемые ими участки недр;
- повысить инвестиционную привлекательность и рыночную котировку ценных бумаг за счет включения стоимостной оценки запасов полезных ископаемых в основные фонды акционерного общества.

Зарубежный опыт показывает, что в системе налогов, применяемых в недропользовании, налог на имущество с учетом стоимостной оценки запасов полезных ископаемых в какой-то мере является базовым. В США компании, в основные фонды которых включается оценочная стоимость запасов, облагаются налогом на имущество по ставке от 0,1 до 1,5%. При этом следует подчеркнуть, что довольно широкий диапазон дифференциации налоговых ставок обус-

ловлен широким спектром качества разрабатываемых запасов.

Если исходить из мировых цен на нефть и газ, а не из внутрикорпоративных, как это широко используется в России, то при ставке налога на имущество в 1% и при стоимостной оценке 1 доллар за баррель запасов налог на имущество составит 7,4 цента за тонну нефти или 1000 куб. м газа. В этом случае ежегодные поступления в государственный бюджет по налогу на запасы составили бы только от РАО «Газпром», имеющего запасы свыше 300 млрд. условных баррелей, более чем 3 млрд. долларов.

Такая значительная сумма налога при столь малой ставке обусловлена тем, что обеспеченность «Газпрома» запасами газа при нынешнем уровне добычи составляет свыше 80 лет, а извлекаемыми запасами нефти нефтяных компаний России – от 40 до 70 лет (хотя существуют и более скромные оценки – от 15 до 25 лет), в то время как у нефтяных компаний США – не более 10-15 лет. В итоге нефтяная компания ЛУКОЙЛ имеет на своем балансе запасы, сопоставимые с запасами 5 крупнейших компаний США.

Налог на имущество в части, приходящейся на запасы, помимо фискальной роли по частичному изъятию горной ренты решает не менее значимую государственную задачу по значительной активизации деятельности компаний по разработке месторождений. В настоящее время, как свидетельствует статистика, практически по 50% лицензий не выполняются обязательства по освоению месторождений. Введение налога на имущество недропользователей (запасы полезных ископаемых) приведет к усилению роли государства в регулировании отношений в сфере недропользования, так как государство за уплатой налога будет следить (и спрашивать) гораздо строже, чем за исполнением лицензионных соглашений. В такой ситуации, когда становится экономически невыгодно иметь на балансе месторождения с неразрабатываемыми запасами, компании предпочтут сами вернуть лицензии государству в его фонд нераспределенных участков недр, чтобы не нести дополнительных расходов. В 2003 году РАО «Газпром» на 43% месторождений добычу не производило. Среди неразрабатываемых месторождений есть крупные и даже очень крупные. Так что «Газпрому» есть что вернуть. Налог сработает гораздо эффективнее, чем все ныне существующее законодательство о недропользовании.

Немаловажно и то, что подавляющее число лицензий (115 из 126) РАО «Газпром», как и все

нефтяные компании, получило бесплатно и без конкурса. По конкурсу РАО «Газпром» выдано всего лишь 11 лицензий, при этом получены бонусы в размере всего 824 тыс. \$ и 49,1 млн. рублей. Мизерные по величине бонусы обусловлены только тем, что лицензии у нас не имеют стоимостной оценки. В то же время в США продажа права на эксплуатацию одиннадцатого по размеру месторождения принесла казне 3 млрд. \$. Уместно заметить, что это месторождение находилось в резерве у правительства около ста лет.

Следует подчеркнуть, что рыночная стоимость активов, которые приходятся на единицу запасов, для пяти крупнейших нефтяных компаний отличается менее чем в два раза (от 7 до 12 \$ на баррель). Такая устойчивость расчетного показателя еще раз подчеркивает, что сопоставление вполне правомерно. На этом основании можно смело утверждать, что цены акций российских нефтяных компаний и «Газпрома» в десятки раз занижены. В 1999 году Российский фонд федерального имущества продал 2,5% акций РАО «Газпром» за 660 млн. \$. Исходя из запасов газа, которые в тот момент оценивались в 321,9 млрд. условных баррелей, покупатель (немецкая фирма «Ruhrgas AG») купил 8,05 млрд. условных баррелей. Нетрудно подсчитать, что 1 баррель запасов продан всего за 8,2 цента, что в сто раз ниже цен для американских компаний.

Тюменская нефтяная компания (ТНК) купила на конкурсе всего за 52 млн. \$ (при стартовой цене 170 млн. \$!) имущество нефтегазодобывающего предприятия-банкрота «Кондпетролеум», имеющего три лицензии на основную часть уникального Красноленинского месторождения нефти с остаточными извлекаемыми запасами более 500 млн. т. При этом компания ТНК получила еще уникальный режим льготного налогообложения в рамках соглашений о разделе продукции (СРП), на условиях которых разрабатывается Красноленинское месторождение.

По такой же схеме компания ТНК за 180 млн. \$ (при стартовой цене 200 млн. \$) купила еще одно дочернее предприятие «СИДАНКО», а именно «Черногорнефть», которому принад-

лежит значительная часть уникального Самолгорского месторождения. В результате ТНК получила лицензии на все участки этого крупнейшего в мире месторождения с остаточными извлекаемыми запасами около 900 млн. тонн. Если учесть, что при существующем уровне мировых цен на нефть минимальный размер присваиваемой компаниями горной ренты составляет 40-50 \$ за тонну нефти, то затраты ТНК на приобретение «Черногорнефти» с ее добычей в 6 млн. т окупилась уже в первый год, а покупка 85% пакета акций «ОНАКО» за 1,08 млрд. \$ окупилась менее чем за два года. Такой фантастически быстрой окупаемости капитальных вложений мировая экономика еще не знала.

Если бы инвестиционная привлекательность зависела исключительно от запасов, которыми располагает компания, то наши нефтяники по рыночной капитализации опережали бы всех мировых грандов.

Принятие закона и введение налога на имущество с учетом стоимостной оценки запасов полезных ископаемых помимо своего экономического значения позволит в значительной мере решить задачу политическую, а именно вернуть доверие населения к институтам власти, которые за бесценок раздали и продали государственную собственность, и сделать это не путем потрясений: – пересмотром итогов приватизации и конфискации неправомерно нажитого имущества, а цивилизованно, использованием экономического рычага вернуть хотя бы часть этого имущества.

Любое государство, а российское в особенности, не вправе самоустраняться от регулирования отношений в сфере недропользования, слишком велика цена вопроса, и делать это необходимо на основе мирового опыта, а не выдумыванием «своего оригинального». Чем понятнее и справедливее будут отношения между государством и недропользователями, тем быстрее Россию начнут «понимать умом», а в самой России начнет повышаться качество жизни. Ведь справедливость категория не только политическая, но и экономическая.

Список использованной литературы:

1. Путин В.В. Стенограмма прямого теле- и радиоэфира («Прямая линия» с Президентом России) 18.12.2003 г.
2. Конторович А.Э. «Минерально-сырьевая база нефтегазового комплекса России: состояние, перспективы развития и инвестиции», стенограмма выступления на заседании РАН, октябрь 2003.
3. Кимельман С., Санько В. Кладовая без замка. Продолжается почти бесплатная распродажа нефтяных богатств // Независимая газета. 07.03.2000г.
4. Официальный комментарий пресс-службы МПР России приказа МПР «О мерах по повышению эффективности контроля за рациональным недропользованием». 02.12.2003 г.