

Гелисханов И.З.

Государственное антикризисное управление в сфере недропользования на современном этапе

В настоящее время позиции России в мире укрепляются, её популярность стремительно растёт. В ближайшем будущем, после многолетних переговоров, наше государство вступит во Всемирную торговую организацию. Для получения положительного эффекта от членства в ВТО необходимо соблюсти ряд довольно жестких условий, стандартов и правил.

Для ресурсных добывающих компаний появится возможность более выгодно продавать полезные ископаемые на мировом рынке, эффективнее конкурировать с другими игроками, тем самым увеличивая собственную инвестиционную привлекательность. Однако другим отраслям экономики предстоит серьёзная реорганизация, иначе их продукция не будет востребована не только на мировом, но и на отечественном рынке.

В основе российской экономики, несмотря на попытки её диверсификации и модернизации, по-прежнему лежат добывающие отрасли, и доходы от экспорта нефти покрывают половину федерального бюджета. Экономический рост определяется большей частью производством продукции с малой долей добавленной стоимости, относящейся к обрабатывающему сектору, частично производством индустриальной продукции, относящейся к обрабатывающему сектору, но не относящейся к передовым высокотехнологическим отраслям. Происходит отток рабочей силы и капитала из обрабатывающего сектора в ресурсный. В результате процесс накопления знаний и, соответственно, развитие человеческого капитала, которое происходит в обрабатывающем секторе, замедляется и экономика лишается основного источника долгосрочного развития.

Развитые страны рассматривают Россию как главную сырьевую «кладовую» Земли. Поэтому при отсутствии эффективной политики и стратегии развития экономики членство в ВТО может усугубить данную ситуацию, и за Россией может окончательно закрепиться второстепенная роль в международном разделении труда – роль крупнейшего мирового поставщика сырьевых товаров. Такое положение дел является большим препятствием на пути создания оптимальной диверсифицированной структуры народного хозяйства страны.

Модернизация отраслей и решение других проблем требует серьезных вложений в экономику, которые способен обеспечить рентный доход страны. Для этого необходимы эффективные механизмы управления рентным доходом, в частности, его изъятием и распределением.

Государство зачастую способствует реализации экономических и институциональных интересов собственников крупного капитала в сырьевом и топливно-энергетическом комплексах в ущерб общенациональным интересам, которые заключаются в максимальном удовлетворении потребностей всех граждан на основе имеющихся ограниченных ресурсов. Последний мировой финансовый кризис и рецессия остро обозначили эту давно назревшую проблему¹.

В России, как и в большинстве богатых ресурсами странах мира, недра принадлежат государству (статья 1.2 Закона РФ «О недрах»), а в сфере разработки недр доминируют государственные компании. В то же время данное обстоятельство не гарантирует защиту от «приватизации» природной ренты (дополнительного дохода, полученного от использования ограниченных ресурсов), то есть присвоения её отдельными слоями общества в ущерб интересам основной массы населения. К тому же, помимо степени изъятия, существуют и другие немаловажные факторы, от которых зависит использование ренты: развитость институтов общественного контроля над государством, прозрачность государственных финансов и др.².

В современном мире существует целый спектр разнообразных механизмов изъятия ренты, но, как показывает мировой опыт, невозможно разработать образцовую универсальную модель, т.к. каждому государству характерны свои особенности, потребности, разные экономические и социальные стратегии и решаемые задачи. Налоговые методы преобладают в развитых странах, а неналоговые механизмы (например, соглашения о разделе продукции) применяются, в основном, в странах с развивающейся или относительно закрытой экономикой.

Главная роль отводится налогам, изымающим ренту непосредственно с хозяйствующих субъектов, но, тем не менее, косвенному налогообложению подвергаются и потребители природных ресурсов. Тем самым происходит изъятие полученного в ходе перераспределения ренты избыточного дохода.

Рентные налоги включают в себя платежи за используемое и эксплуатируемое природное сырьё (в том числе и земельные налоги), за использование водных ресурсов, объектов животного и растительного мира, за разработку месторождений, добычу и экспорт ресурсов, за загрязнение окружающей среды, использование радиочастот и др.³

¹ Гелисханов И.З. Реализация экономических и институциональных интересов государства в процессе использования природных ресурсов // Сборник материалов XII-ой Научно-практической конференции молодых ученых ФГУ МГУ «Актуальные проблемы теории и практики управления. М., 2011

² Гелисханов И.З. Формирование и распределение нефтегазовой ренты в экономике России // Сборник материалов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов 2011». М., 2011

³ Гурвич Е.Т. Нефтегазовая рента в экономике России//Вопросы экономики. №11. М., 2010

Поскольку рентные платежи не являются налогами в чистом виде (т.к. государство является непосредственным участником хозяйственного процесса – собственником природных ресурсов), то механизм рентного налогообложения вправе изымать всю рентную составляющую, в отличие от системы налогообложения на результаты экономической деятельности.

Особенность рентных налогов заключается в обложении не фактически получаемого дохода, а потенциального, т.к. субъекты хозяйственной деятельности обязаны использовать объекты национального достояния рациональным способом. Ориентация на фактически извлекаемые доходы стимулирует хозяйствующих субъектов на расточительность и сокрытие доходов.

Россия обладает крупнейшими в мире запасами природных ресурсов, совокупная стоимость которых оценивается в сотни триллионов долларов США. Однако налогообложение рентных доходов всегда было самым проблемным вопросом при распределении доходов и реализации интересов собственников природных ресурсов, т.е. общества в лице государства.

Система изъятия нефтегазовой ренты в процессе своего становления прошла несколько стадий, начиная от простых рентных платежей и заканчивая спектром налоговых режимов. Действующий механизм, представленный налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ), вывозными таможенными пошлинами (ВТП) и акцизами, не является эффективным и подлежит реформированию¹.

НДПИ заменил, действовавшую до 2002 года, систему из трёх налогов (плату за пользование недрами, акцизы на нефть и стабильный газовый конденсат, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы).

Данный налог имеет ряд серьёзных недостатков, связанных, в первую очередь, с игнорированием индивидуальных особенностей различных месторождений, вследствие чего многие из них автоматически становятся нерентабельными. НДПИ учитывает только количество добываемого сырья не принимая во внимание степень сложности условий разработки и затраты на добычу, тем самым подталкивая экономических агентов к расточительной отработке лучших месторождений, не стимулируя при этом наращивание обеспеченности добычи промышленными запасами.

Единые ставки НДПИ нарушают основной принцип изъятия дифференциальной природной ренты, что достаточно сильно отражается на небольших компаниях. Как показал опыт мирового кризиса 2008-2009 гг., при падении мировых цен на сырьё средние и малые

¹ Гелисханов И.З. Формирование и распределение нефтегазовой ренты в экономике России // Сборник материалов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов 2011». М., 2011

предприятия отрасли могут оказаться на грани банкротства, в то время как крупные компании, имеющие в своём арсенале месторождения с разными условиями добычи, находятся в более выгодном положении.

Таким образом, НДСИ носит больше характер акциза, нежели рентного платежа.

Помимо природной ренты следует выделять так называемую ценовую ренту, которая возникает в связи с конъюнктурой мировых цен на углеводородное сырьё. Стоит отметить, что в нашей стране в последние годы наблюдается тенденция снижения предложения сырья на внутренний рынок в связи с существенной разницей между внутренними и внешнеторговыми ценами, причём этот разрыв постоянно увеличивается вслед за ростом мировых цен на минеральное сырьё¹.

В российской системе налогообложения ценовая рента изымается одновременно двумя методами: при помощи вывозной таможенной пошлины и через коэффициент, учитывающий динамику мировых нефтяных цен и применяемый при расчете НДСИ. По существу это обложение одной налоговой базы двумя налогами, что противоречит принципам построения налоговой системы. К тому же, следует принять во внимание тот факт, что вступление России в ВТО в ближайшем будущем предполагает отказ от вывозных таможенных пошлин на углеводороды².

По оценкам экспертов, величина нефтегазовой ренты в последние несколько лет колеблется в пределах \$120-\$170 млрд. (искл. 2008 г. – \$264 млрд.), доля нефтяной отрасли в этой величине составляет в среднем 80%, а оставшиеся 20% приходятся на газовый сектор.

Средний уровень изъятия ренты в бюджет в нефтяном секторе достигает 80%, в то время как в газовой отрасли этот показатель равен всего лишь 38%, причём никаких причин для столького сильного различия нет³.

Неэффективность налоговой и ценовой политики государства подтверждается также существенной разницей величин природной ренты в расчете на единицу продукции, поставляемой на разные рынки. Доля ренты в цене экспортного газа больше доли в цене газа, поставляемого на внутренний рынок, в 9 раз, а в ситуации с сырой нефтью – в 2 раза⁴.

Одним из главных препятствий на пути к модернизации являются различного рода энергетические субсидии или «скрытая» природная рента – часть ренты, не включенная в

¹ Михайлов А.М. Проблемы реализации экономических и институциональных интересов собственников факторов производства: монография. М., 2006

² Гелисханов И.З. Формирование и распределение нефтегазовой ренты в экономике России // Сборник материалов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов 2011». М., 2011

³ Гурвич Е.Т. Нефтегазовая рента в экономике России//Вопросы экономики. №11. М., 2010

⁴ Гелисханов И.З. Формирование и распределение нефтегазовой ренты в экономике России // Сборник материалов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов 2011». М., 2011

стоимость продукции, которая идёт на субсидирование производителей, потребителей и другие цели. Она не увеличивает доходы ни государства, ни компаний.

Россия занимает 2-е место после Ирана по объёму потребительских энергетических субсидий (около 10% от общей суммы). В 2009 г. суммарная величина скрытой ренты составила 9,7% ВВП.

Субсидирование проявляется в разных формах: поддержание заниженных цен на энергию на внутреннем рынке, поставки по заниженным ценам энергоресурсов в другие страны в обмен на политические дивиденды, использование экспортных пошлин, нерациональное использование минерального сырья (в результате крайней отсталости нефтеперерабатывающей отрасли) и др.

Политика субсидирования приводит к технологическому отставанию и сокращению величины ренты. Наиболее крупные потери ренты возникают в результате установления низких внутренних цен для потребителей газа (5,6% ВВП в 2009 г.), а потери от нерационального использования нефти составляют \$46-49 млрд. (3,7% ВВП). Налицо необходимость глубокой модернизации отрасли¹.

Широкое субсидирование особенно опасно в сочетании с монопольным положением на рынке. Например, в газовом секторе десятилетний рост объёма добычи природного газа составил примерно 13%, а добавленная стоимость выросла лишь на 0,2%, в то время как в нефтяной отрасли эти величины равны соответственно 60% и 59%.

Отказ от политики «мягких бюджетных ограничений» (искусственного поддержания государством отдельных экономических агентов), повышение уровня изъятия природной ренты в газовом секторе, демонополизация газовой отрасли и решение проблемы трансфертного ценообразования являются необходимыми и важнейшими условиями проведения модернизации.

Для повышения эффективности взаимодействия факторов производства необходимо значительное реформирование системы их налогообложения с переносом налоговой нагрузки с труда и капитала на рентные доходы от природных ресурсов.

В целях совершенствования НДС все месторождения можно, например, разделить по единым выработанным критериям на несколько групп по принципу схожести условий добычи ресурсов, и дифференцировать ставки НДС.

Установление ставки должно происходить с учётом оптимальной нормы прибыли на вложенный капитал, что позволит изымать с помощью НДС абсолютную ренту.

¹ Гурвич Е.Т. Нефтегазовая рента в экономике России//Вопросы экономики. №11. М., 2010

Для изъятия дифференциальной ренты помимо дифференциации НДСПИ следует также ввести систему понижающих и повышающих коэффициентов, учитывающих другие особенности эксплуатации месторождений.

Другим, более оптимальным, вариантом рентного недропользования, на наш взгляд, является заключение договора подряда на добычу полезных ископаемых между государством и эффективными хозяйствующими субъектами. Государство будет реализовывать право собственности на природные ресурсы, и рента будет оставаться в руках собственника. А экономическим агентам будет дана возможность заработать нормальную прибыль.

Масштаб проблемы природной ренты велик, поскольку на её долю приходится решающий вклад в формировании национального дохода. От решения данной проблемы зависит стратегия развития ресурсных отраслей и в целом будущее нашей страны.

Ещё одной проблемой, представляющей, с нашей точки зрения, чрезвычайную актуальность, является сложившаяся на данный момент такая организационная структура нефтяных компаний, при которой нефтеперерабатывающие заводы (НПЗ), функционирующие на условиях так называемого процессинга (переработка нефти по договору с давальцем), вынуждено становятся участниками рентных отношений. В данном случае логичным и оправданным представляется отказ от процессинговых схем работы и переход НПЗ на условия покупной нефти, что сделает их непричастными к формированию ренты, ведь рента образуется на уровне добычи ресурсов. Другое дело, что в этих условиях в целях обеспечения производственной деятельности НПЗ возможно будет приобретать нефтяное сырьё, в цене которой будет представлена часть ренты, присвоенной хозяйственным субъектом, но тут уже вступают в действие другие факторы, определяющие уровень цен на внутреннем рынке нефти. Следует добавить, что такая практика позволит заводам аккумулировать инвестиционные средства, необходимые для модернизации, а также формировать полные затраты на переработку, что особенно важно для корректного ценообразования на производимые нефтепродукты. Более того, облегчится контроль государственных органов за ценообразованием на рынке нефтепродуктов.

Ликвидация существующих диспропорций в развитии нефтекомплекса невозможна без использования инновационных технологий на различных стадиях жизненного цикла нефтяного сырья. Сокращение технико-технологического отставания необходимо осуществлять за счет создания национальной инновационной системы, которая должна обеспечить эффективное взаимодействие различных инновационных структур (как государственных, так и корпоративных), выполняющих научные исследования и создающих новые технологии в области геологоразведки, добычи, переработки углеводородного сырья.

Оценка эффективности функционирования нефтяной отрасли страны, традиционно основанная на показателях добычи нефти, должна быть переориентирована на показатели нефтепереработки с высоким уровнем добавленной стоимости. Это означает, что плановые и оценочные показатели на различных стадиях нефтяного цикла необходимо сориентировать на единую конечную целевую задачу – задачу максимизации результата, представляемого в виде общего объема производимых нефтепродуктов в заданных размерах и соответствующих качественных и стоимостных показателях.

Реконструктивный период в сфере нефтепереработки будет весьма длительным, сложным и потребует значительных материальных и финансовых ресурсов. Для модернизации отрасли необходимо техническое перевооружение и строительство новых нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), способных покрывать не только внутренний спрос на нефтепродукты высокого качества, но и экспортировать их, ограничивая, тем самым, экспорт сырой нефти. Такой подход обеспечит ослабление сырьевой зависимости страны от внешних потребителей и сформирует в будущем диверсифицированную структуру экономики.

Существующие отечественные мощности нефтепереработки созданы еще во времена СССР. За последние два десятилетия не построен ни один современный НПЗ, применяемые технологии и оборудование на заводах сильно устарели и не позволяют вырабатывать качественные светлые нефтепродукты. Поэтому Россия не имеет возможности поставлять на мировой рынок значительные объемы продукции нефтепереработки, отвечающие мировым стандартам качества.

Финансирование модернизации НПЗ должны осуществлять соответствующие структуры за счет собственных накоплений и привлеченных средств. Строительство новых нефтеперерабатывающих комплексов желательно осуществлять в рамках государственной программы развития нефтеперерабатывающей отрасли, с целью создания конкурентного рынка. Для этого могут быть применены схемы, связанные, например, с государственно-частным партнерством, привлечением иностранного капитала, а также с созданием специализированных компаний с привлечением всевозможных источников финансирования.

Под давлением общественного мнения, инициируемого в последнее время руководителями государства, крупные нефтяные компании активировали свою деятельность в направлении использования части своих доходов на развитие нефтепереработки. Однако пока еще нет оснований рассчитывать на коренные сдвиги в действиях и планах нефтяных компаний. Выделяемые для указанных целей инвестиционные ресурсы направляются, главным образом, на модернизацию и техническое перевооружение действующих НПЗ, при

чем они не подчинены реализации продуманных, стратегически выверенных программ, а скорее носят характер фрагментарных, очаговых преобразований.

Оценивая сегодняшнее положение дел в российской нефтепереработке, приходится констатировать, что неопределенным является вопрос о том, кто должен ставить и решать задачи приоритетного развития нефтепереработки. По нашему убеждению, здесь надо исходить как из общегосударственной значимости проблемы, так и стратегических интересов нефтяных компаний.

Техническое перевооружение НПЗ с учетом четкой поставки целевых задач требует разработки и осуществления системных решений, направленных на полное удовлетворение потребителей рынка в продуктах нефтепереработки по объему и качеству, а также перспектив увеличения объемов экспорта нефтепродуктов с целью замещения некоторой части экспорта нефти. Такое решение проблемы явно не под силу нефтяным компаниям, каждая из которых не обладает достаточными инвестиционными ресурсами и к тому же следует логике внутрикорпоративных интересов, далеко не совпадающих с интересами государства и общества.

Только государство способно обеспечить взаимосвязанное комплексное решение задач опережающего развития нефтепереработки. Рано или поздно возникнет необходимость разработки Федеральной целевой программы развития нефтяного комплекса с выделением в ней раздела по приоритетному развитию нефтепереработки. В соответствии с указанными оценками и следует подходить к вопросу об инвестировании и удовлетворении взаимосвязанных интересов основных участников обеспечения приоритетного развития нефтепереработки.

Анализ текущего состояния нефтяной промышленности показал ее крайнюю диспропорциональность в развитии: значительные объемы добычи нефти не соответствуют масштабам геологоразведки и переработки нефти на заводах страны. Практически на всех стадиях хозяйственная деятельность ведется неэффективно и не решает задачи комплексного развития отрасли и ее перевода на глубокую переработку нефти.

Решение вышеперечисленных проблем повышения экономической эффективности функционирования нефтяного комплекса может стать надёжной основой для обеспечения широкой системы социальных гарантий и роста общественного благосостояния.

Список литературы

1. Гелисханов И.З. Реализация экономических и институциональных интересов государства в процессе использования природных ресурсов//Сборник материалов XII-й

Научно-практической конференции молодых ученых ФГУ МГУ «Актуальные проблемы теории и практики управления. М., 2011

2. Гелисханов И.З. Формирование и распределение нефтегазовой ренты в экономике России // Сборник материалов Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов 2011». М., 2011
3. Гурвич Е.Т. Нефтегазовая рента в экономике России//Вопросы экономики. №11. М., 2010
4. Михайлов А.М. Проблемы реализации экономических и институциональных интересов собственников факторов производства: монография. М., 2006