

Задача повышения эффективности нашей экономики с необходимостью предполагает рациональное использование природных ресурсов, которые по-прежнему обеспечивают львиную долю ВВП страны. Без участия государства эту задачу не решить. О целях и проблемах государственного регулирования добывающего сектора экономики рассуждает автор публикуемой ниже статьи.

## РЕСУРСЫ РОССИИ В ГЛОБАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

Ю. А. Макеев

В соответствии с законом Российской Федерации "О недрах" собственником богатейших природных ресурсов страны является государство. Оно предоставляет право их эксплуатации частным и государственным компаниям. По оценкам академика Д.С. Львова, удельный вес фактора природных ресурсов составлял в 2003 г. около 75% в годовом приросте доходов частного и государственного секторов экономики России [1].

В качестве платы за пользование природными ресурсами добывающие компании (недропользователи) выплачивают налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Кроме того, в государственную казну поступают определённые суммы за счёт продажи на аукционах лицензий на право освоения месторождений, а также значительные средства в виде экспортных пошлин на сырьевые товары. Таким образом осуществляется *взимание природной ренты*.

Дискуссии о необходимости изъятия в бюджет России природной ренты активно велись в 2001-2004 гг. и были обусловлены, с одной стороны, благоприятной конъюнктурой мировых сырьевых рынков, с другой - необходимостью изыскания дополнительных источников средств для финансирования возрастающих бюджетных расходов. В 2002 г. депутаты Госдумы РФ С.Ю. Глазьев и С.А. Прощин в сотрудничестве с российскими учёными и специалистами разработали и внесли на рассмотрение нижней палаты Федерального собрания проект федерального закона о введении налога на дополнительные доходы (сверхдоходы) от добычи жидких углеводородов [2].

Концепция налога на дополнительные доходы от добычи углеводородов (НДД) подчёркивала *рентный характер* этого налога, поскольку предполагалось изъятие части доходов от добычи нефти после возмещения всех понесённых на разработку конкретного лицензионного участка затрат. НДД возникает при достижении простой окупаемости затрат на добычу нефти, когда отношение накопленных доходов и расходов по проекту (Р-фактор) достигает 1. По мере роста Р-фактора ставка НДД прогрессивно возрастает и достигает 60% при значениях Р-фактора более 2. Концепция НДД была сформулирована на основе и с использованием данных "Методики расчёта ренты по основным видам полезных ископаемых", разработанной научным коллективом под руководством В.А. Волконского, А.И. Кузовкина и А.Ф. Мудрецова [3].

Однако осенью 2002 г. законопроект С.Ю. Глазьева и С.А. Прощина был отвергнут правительством. В следующем, 2003, году тема природной ренты и её изъятия в пользу государства приобрела особую остроту в преддверии очередных выборов. Высказаться по данной теме сочли необходимым практически все политические силы России, в том числе и действовавшее на тот момент российское правительство. Результатом развернувшихся тогда дискуссий стало ужесточение режима налогообложения нефтяной и газовой отраслей. Изымаемые сверхприбыли стали важнейшим фактором быстрого роста бюджетных доходов. Так, по данным Всероссийского научно-исследовательского геологического института им. А.П. Карпинского, за период с 2003 по 2005 г. доля платежей и налогов за недропользование в сумме доходов федерального бюджета возросла с 21.6% до 44.5% [4].

Благодаря стремительному увеличению цен на нефть на мировом рынке, а соответственно, и на продаваемый в Европе российский газ, наш госсектор получил ресурсы для существенного увеличения заработной платы бюджетников, пенсий, различных социальных выплат, а также для капиталовложений в инфраструктуру. Кроме того, введённый режим налогового изъятия сверхприбыли из нефтегазового комплекса позволил успешно снизить избыточную ликвидность финансовой системы (избыточность денежной мас-



МАКЕЕВ Юрий Анатольевич – кандидат экономических наук, научный сотрудник Института востоковедения РАН.

сы). Накопление поступающей от продажи по возросшим ценам на нефть и газ экспортной выручки в Стабилизационном фонде сдерживает "перегрев" экономики\*. В целом действия правительства по изъятию природной ренты из нефтегазового комплекса в период с 2004 г. можно считать вполне оправданными.

Тем не менее используемый в настоящее время механизм взимания природной ренты не лишён недостатков. В качестве одного из изъянов действующей системы можно назвать *неравномерность налоговой нагрузки* на различные сырьевые отрасли. По сути, государство в данный момент получает адекватную плату за эксплуатацию природных ресурсов только от нефтяных компаний. Вступившая в силу с 1 августа 2004 г. новая прогрессивная шкала экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты (экспортная пошлина возрастает по мере увеличения цен на нефть) вместе с повышением НДС (налог на добычу природных ископаемых) на нефть с 1 января 2005 г. обеспечили изъятие в пользу государства более 90% с превышения цены в 25 долл. за баррель.

Газовая отрасль также отчисляет в бюджет существенную часть прибыли, получаемой в результате эксплуатации природных ресурсов. Газовые компании платят фиксированный НДС (не привязанный к стоимости сырья, как в нефтяной отрасли), а также 30%-ную экспортную пошлину на газ. В результате доля изъятия сверхприбыли в газовой отрасли значительно ниже, чем в нефтяной. С середины 2007 г. в Правительстве РФ обсуждалась возможность многократного увеличения НДС на газ, которое приблизило бы уровень изъятия природной ренты в газовой отрасли к нефтяной. Тогда ставка налога на добычу газа составляла всего 147 руб. за 1 тыс. м<sup>3</sup>, и Минфин предлагал увеличить её примерно в 4 раза. В марте 2007 г. было принято решение о переносе официального обсуждения этого вопроса на 2010 г. Таким образом, повышение НДС на газ, по всей видимости, произойдёт не ранее 2011 г.

В качестве аргумента более мягкого режима налогообложения газодобычи чаще всего называется необходимость аккумуляции ОАО "Газпром" значительных средств для осуществления масштабной программы капиталовложений в ближайшие годы. Более низкий уровень налогообложения газовой отрасли в сравнении с нефтяной также можно объяснить тем, что поставки газа на внутрироссийский рынок осуществляются по ценам значительно ниже мировых. Экспорт-

ные доходы от поставки газа за рубеж в такой ситуации выступают в качестве механизма субсидирования поставок газа по заниженным ценам на внутренний рынок. Впрочем, утверждённый правительством график повышения цен на газ внутри страны предполагает их быстрый рост, а соответственно, и значительное повышение рентабельности продажи газа на российском рынке.

Ради обеспечения "Газпрома" необходимыми для осуществления инвестиционной программы финансовыми ресурсами государство отказывается от части прибыли, причитающейся ему как собственнику газовых месторождений. (Государство владеет 50% + 1 акцией "Газпрома".) Таким образом, государство фактически жертвует недополученные средства в пользу частных акционеров газового концерна. Сохранение льготного режима взимания природной ренты с газовой отрасли выгодно также частным газовым компаниям и нефтяным компаниям, добывающим значительные объёмы газа.

В других добывающих отраслях, несмотря на резкий рост мировых цен на сырьевые товары, по-прежнему действует щадящий режим налогообложения. В цветной металлургии, угольной отрасли, производстве минеральных удобрений, драгоценных металлов и т.д. компании выплачивают в виде налогов лишь незначительную часть от получаемой природной ренты, причём на фоне благоприятной конъюнктуры на мировом рынке. Представители добывающих предприятий, не относящихся к нефтегазовому комплексу, как и представители газовой отрасли, указывают на огромные потребности в капиталовложениях, отвергая возможность увеличения налоговых выплат. Между тем резкий рост рентабельности обусловил многократное увеличение рыночной стоимости компаний, работающих в перечисленных отраслях. В таких условиях с целью изъятия природной ренты представляется логичным распространить в обозримой перспективе режим налогообложения, аналогичный действующему в отношении нефтедобычи, на остальные сырьевые отрасли.

Однако неравномерный характер налоговой нагрузки на добывающие предприятия, пожалуй, является существенным, но не главным недостатком действующего механизма взимания природной ренты. Большинство стран, богатых природными ресурсами, в том числе и Россия, идут по пути *налогового изъятия* сверхприбылей сырьевых компаний. В результате эти компании фактически выводятся из рыночной системы. Ценовые механизмы оказываются неспособны обеспечить увеличение добычи ресурсов в ответ на рост мирового спроса. В условиях изъятия сверхприбыли, обусловленной высокими ценами на сырьё, в

\* Эта точка зрения непопулярна в академических кругах, её разделяют далеко не все политики. Однако расчёты показывают, что использование дополнительных экспортных доходов даже на, казалось бы, неинфляционные проекты - создание инфраструктуры, строительство новых производств и т.д. - неизбежно стимулирует инфляцию, если не компенсируется соответствующим увеличением импорта.

пользу государства предприятия лишаются стимулов к расширению производства.

Наглядным примером может служить российская нефтяная отрасль, где после введения такого налогового режима наблюдается стагнация добычи. Даже сверхвысокие цены на нефть не стимулировали увеличения предложения российской нефти. Дефицит добывающих мощностей является одним из основных факторов ускорения инфляционных процессов в мире, и страны, ужесточившие налогообложение сырьевых отраслей, несут значительную долю ответственности за это.

С целью предотвращения дальнейшего сокращения объёмов нефтедобычи и стимулирования капиталовложений нефтяных компаний правительство пошло на некоторое снижение налогового бремени отрасли. В марте 2008 г. оно предложило повысить верхний уровень цены на нефть, при которой НДС не взимается, с 9 до 15 долл. за баррель, что при текущих ценах предполагает снижение НДС приблизительно на 6% (с 21.1 до 19.8 долл. за баррель при цене на нефть 105 долл. за баррель). Как ожидается, снижение НДС на нефть произойдёт в 2009 г., в результате соответствующие налоговые поступления уменьшатся примерно на 5 млрд. долл. в год, а прибыль нефтяных компаний возрастёт на 4-5%. Следует также отметить, что с 1 января 2007 г. были введены льготная ставка НДС для нефтяных месторождений, выработанных более чем на 80%, и налоговые каникулы по уплате НДС для месторождений Восточной Сибири. В настоящее время правительство предлагает распространить льготу по НДС на месторождения Тимано-Печорского бассейна, полуострова Ямал и континентального шельфа.

Принятую в мире, в том числе и в России, практику налогового изъятия природной ренты нельзя считать оптимальной. Глобализация мировой экономики и перспективы дальнейшего развития мировой хозяйственной системы предоставляют для богатых природными ресурсами стран возможности *более эффективного использования природной ренты*. Её капитализация в форме обмена изымаемой у добывающего предприятия сверхприбыли на прямое участие (долю) государства в собственности добывающих компаний могла бы рассматриваться в качестве альтернативы налоговому механизму взимания природной ренты.

В настоящее время российское государство владеет около 75% акций "Роснефти" и 50% + 1 акцией "Газпрома" (который, в свою очередь, контролирует 92% акций "Газпромнефти"), а также рядом менее крупных предприятий нефтяной отрасли. Схема, предусматривающая отказ от изъятия в бюджет сверхдоходов от нефтедобычи в обмен на перевод в государственную собственность акций нефтяных компаний, обеспечила бы кон-

троль государства над всей отраслью. Данная схема могла бы быть реализована путём принятия закона *о капитализации природной ренты* в нефтяной отрасли, который должен предусматривать обязательную дополнительную эмиссию акций нефтяных компаний для передачи их в собственность государства (при одновременной отмене экспортных пошлин на нефть и НДС). Впрочем, возможны и другие механизмы капитализации природной ренты.

Перевод природной ренты в капитал позволит увеличить участие государства в собственности нефтяных компаний до более чем 80%. Теоретически можно довести этот показатель и до большей величины, ужесточив режим налогообложения перед принятием закона о капитализации природной ренты в нефтяной отрасли.

Доведение налоговой нагрузки в газовой, угледобывающей, металлургической и других отраслях, эксплуатирующих природные ресурсы, до уровня, определённого для нефтедобычи, создало бы условия для капитализации природной ренты во всём добывающем секторе экономики. Думаю, это было бы справедливо. Соответственно текущая высокая оценка рынком акций компаний газовой, угледобывающей, металлургической промышленности и компаний по производству удобрений представляется чрезмерно оптимистичной.

Важно подчеркнуть, что в результате капитализации природной ренты государство, как и собственники добывающих компаний, ничего не теряет. После отмены экспортных пошлин на нефть и НДС рентабельность нефтяных компаний значительно повысится, обеспечив тем самым, по крайней мере, соразмерное увеличение их рыночной стоимости. Таким образом, уменьшение доли участия в капитале компаний нынешних собственников будет компенсировано ростом стоимости их долей, а сокращение бюджетных доходов вследствие снижения налогового бремени на сырьевые отрасли может быть полностью возмещено за счёт *дивидендных платежей* в пользу государства.

Установление государственного контроля над сырьевыми отраслями позволит провести консолидацию и оптимизацию структуры добывающих предприятий. Их укрупнение имело бы синергетический эффект, обеспечив тем самым некоторое повышение эффективности и, соответственно, рентабельности.

Рыночная стоимость добывающих предприятий, освобождённых от уплаты экспортных пошлин и НДС, составит порядка *Б—А* трлн. долл. Следует отметить, что разработка стратегии динамичного развития сырьевых отраслей позволила бы ещё более увеличить их рыночную стоимость -до не менее чем 5 трлн. долл. Кредитоспособность компаний, освобождённых от налоговых платежей

за пользование природными ресурсами, значительно возрастёт, создав тем самым условия для роста капиталовложений и развития производства.

Государство контролировало бы около 80% капитала в добывающем секторе. Оставшиеся 20% составляла бы доля нынешних владельцев сырьевых компаний, в том числе институциональных и частных инвесторов. Для сохранения контроля государству достаточно иметь в собственности более 50% голосующих акций. Таким образом, около 30% акций добывающих компаний могли бы быть проданы, принеся государству 0.9-1.5 трлн. долл. Однако продажа пакетов акций лишь с целью монетизации активов не кажется разумной. Ведь эти пакеты фактически обеспечивают доступ к дефицитным и стратегически важным природным ресурсам. Поэтому целесообразнее было бы использовать их для получения долей участия в капитале наиболее привлекательных компаний по всему миру, а также для решения внешнеполитических задач.

Огромный интерес акции российских сырьевых отраслей представляют для быстро увеличивающих потребление природных ресурсов крупнейших развивающихся стран - Китая и Индии, располагающих огромными валютными резервами, а также для Европейского Союза (особенно "Газпром") и Японии. Россия в обмен на акции добывающих компаний могла бы получить доступ к капиталу крупнейших и перспективных компаний из перечисленных и других стран.

В настоящее время выгода для нашей страны от обмена акций добывающих компаний на акции иностранных фирм заключается в основном в снижении рисков, связанных с возможным падением цен на сырьевые товары. С целью страхования риска ухудшения конъюнктуры мировых сырьевых рынков наиболее предпочтительными для вложений представляются акции традиционных и инфраструктурных отраслей, которые отличаются стабильным уровнем прибыльности и высоким коэффициентом дивидендов.

Впрочем, страхование рисков падения цен на сырьё также вряд ли можно считать достаточным основанием для начала кардинального пересмотра структуры собственности в российском сырьевом секторе. В долгосрочной перспективе интернационализация структуры собственности отечественных добывающих компаний за счёт включения в их капитал активов крупнейших стран - потребителей сырья послужила бы достижению более значимых целей. В частности, это значительно снизило бы вероятность возникновения конфликтных ситуаций в мире в том случае, если бы предложение сырьевых товаров сократилось. В будущем по пути капитализации природной ренты и интернационализации структуры собственности добывающих отраслей могли бы пой-

ти и другие страны - экспортёры ресурсов. В отдалённой перспективе можно было бы вести речь о консолидации добывающей отрасли в мировом масштабе. Интернационализация её структуры собственности позволила бы избежать конфликтных ситуаций, обусловленных усилением конкуренции за сырьё.

В условиях дефицита естественных ресурсов некоторые набирающие мощь развивающиеся страны уже довольно скоро вполне могут выбрать агрессивную политику в борьбе за них. В отдалённой перспективе возникновение конфликтов из-за нарастания недостатка природных ресурсов в мире следует считать весьма вероятным. Поэтому рост вовлечённости испытывающих дефицит ресурсов стран в мировую систему путём интернационализации структуры собственности российских сырьевых отраслей можно рассматривать как один из способов смягчения противоречий. Покупка такими странами доли участия в капитале российских, а в дальнейшем и глобальных добывающих компаний резко снизит привлекательность и необходимость агрессивной борьбы за сырьё.

С точки зрения обеспечения национальной безопасности России достаточно сохранить полный контроль над предприятиями, обеспечивающими собственные потребности страны в сырьё. Доля в 50% + 1 акция от голосующих акций добывающих предприятий гарантирует поставки сырья на внутренний рынок. С целью обеспечения стратегических интересов страны также можно было бы рассмотреть вопрос о постепенном (более медленном) частичном выходе государства из капитала топливодобывающих компаний, расположенных в европейской части России.

Очевидно, что предложенный сценарий изменения структуры собственности в сырьевой отрасли требует тщательной проработки и может быть реализован лишь в течение длительного времени. Однако первый этап - капитализация природной ренты и установление государственного контроля над добывающей промышленностью - может быть запущен уже сейчас. К интернационализации структуры собственности добывающих отраслей следует приступить не ранее чем через пять лет. В то же время начало обсуждения вопросов о возможном долевом участии крупнейших стран - потребителей сырья в собственности российских добывающих компаний откладывать причин нет.

Продажа доли в капитале сырьевых отраслей, конечно, будет рассматриваться некоторыми политиками как частичная утрата суверенитета. Однако реалии нашего времени и тенденции мирового развития свидетельствуют о неактуальности подобной оценки. С каждым годом зависимость отдельных стран друг от друга и от ситуации в ми-

ре в целом будет возрастать, повышая тем самым заинтересованность крупнейших экономических агентов (государств) в обеспечении условий для устойчивого развития мирового хозяйства. Россия могла бы внести свой вклад в этот процесс, взяв на себя роль инициатора интернационализации структуры собственности мировой добывающей отрасли, которая в результате стала бы элементом глобальной инфраструктуры - фундамента стабильного мирового развития.

Помимо сырьевого сектора к условиям глобализации должны приспособиться и ряд других отраслей мирового хозяйства (в первую очередь это касается упрощения передачи технологий в развивающиеся страны). Рыночные механизмы не могут обеспечить трансформацию этих отраслей, что необходимо для повышения эффективности всей мировой экономики. Россия в обмен на согласие интернационализировать сырьевую от-

расль получила бы возможность требовать преобразований в других отраслях, в чём она заинтересована. Таким образом, наша страна имеет шанс стать одним из лидеров глобализации мирового хозяйства, повысив тем самым собственную роль в мире и обеспечив соблюдение национальных интересов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Львов Д.С., Кимельман С.А., Пителин А.К. О проблеме рентного налогообложения // Экономическая наука современной России. 2004. № 3.
2. [http://old.glazev.ru/position\\_glazev/97](http://old.glazev.ru/position_glazev/97)
3. Волконский В.А., Кузовкин А.И., Мудрецов А.Ф. Природная рента и методы её оценки // Проблемы прогнозирования. 2005. № 1.
4. Киммельман С. Куда в России деваются нефтяная рента // Промышленные ведомости. 2006. № 4.