



# ОТ ХОТТАБЫЧА

Знакомая с детства сказка про Хоттабыча могла бы стать неплохой иллюстрацией к практике награждения правительством контролируемых компаний беспрецедентными льготами. Власть, которая обычно крайне редко и неохотно идет на уступки предприятиям отрасли, проявляет неслыханную щедрость в отношении «Газпрома» и «Роснефти».

Одно только освобождение от экспортных пошлин уже полностью окупило инвестиции «Газпрома» в проект «Голубой поток». А эта льгота будет действовать еще долго. Похоже, что и расходы «Роснефти» на обустройство Ванкора будут полностью возмещены государством освобождением нефти Восточной Сибири от экспортных пошлин. Что-то, правда, перепадет и некоторым другим ВИНК.

Получать льготы, конечно же, приятно. Однако самые крупные уступки государства не играют никакой стимулирующей роли. Вместо того чтобы обменивать преференции на общественно значимый результат, правительство вынимает из бюджета огромные деньги, спонсируя любимчиков.

**В**о время состоявшейся в декабре прошлого года «прямой линии» В.Путин назвал себя стариком Хоттабычем. Поводом стало обещание обеспечить компьютерами одну из сельских школ. Но настоящим Хоттабычем премьер стал для флагманов отрасли.

### **Жирный пирог**

С декабря 2009 года на нефть Восточной Сибири установлена нулевая ставка вывозной таможенной пошлины. Беспрецедентный подарок нефтяникам за последние годы. Впрочем, в целом о нефтяниках говорить вряд ли уместно. Помимо «Роснефти», относительно небольшие кусочки от жирного пирога таможенных льгот достанутся «Сургутнефтегазу» и ТНК-ВР. В будущем к раздаче могут успеть «Славнефть» и еще пара-тройка небольших компаний, если повезет.

Всего в списке на льготы сейчас 13 месторождений. В перспективе перечень может быть расширен, но фактически сейчас добыча ведется на четырех месторождениях — Ванкорском, Верхнечонском, Талаканском и Алинском.

Можно порадоваться редкой удаче избранного круга нефтяников, которые получили возможность немало сэкономить на экспортных пошлинах. Но нужно и признать, что льгота, пробившая серьезную брешь в доходах дефицитного федерального бюджета, лишена практического смысла.

Государство вызвалось подарить привилегированной группе нефтяников значительные суммы без реальной перспективы получить что-либо взамен. Но это — обещание В.Путина, который в очередной раз доказал, что он свое слово держит — даже если на пути возникают такие, казалось бы, непреодолимые препятствия, как прямые запреты, установленные действующим законодательством.

Напомню, в феврале 2009 года на совещании в Киришах премьер-министр заявил о готовности поддерживать нефтяников, вводящих в промышленную эксплуатацию новые месторождения в Вос-

точной Сибири, временным снижением экспортных пошлин для добываемой в регионе нефти.

Сама по себе готовность стимулировать освоение новой нефтегазовой провинции в условиях полного отсутствия производственной инфраструктуры, вне сомнений, является новостью очень позитивной. Но методы и средства решения поставленной задачи вызывают много вопросов, а публично заявленные цели вряд ли будут достигнуты.

### **Закон — не преграда**

Прежде всего, таможенное законодательство запрещает предоставление индивидуальных льгот. Для того чтобы обойти это препятствие, правительственным чиновникам пришлось долго придумывать и согласовывать хитрые схемы.

В результате Постановлением от 16.07.09 в ТН ВЭД была включена новая субпозиция «нефть сырая плотностью при 20°C не менее 694,7 кг/м<sup>3</sup>, но не более 872,4 кг/м<sup>3</sup> и с содержанием серы не менее 0,1 мас.%, но не более 1 мас.%». Благодаря этому были созданы формальные условия для применения различных ставок экспортных пошлин для вывозимой за пределы России сырой нефти.

Однако под новую субпозицию может попасть не только нефть Восточной Сибири, но и углеводородное сырье, добытое в других регионах страны. Поэтому к ТН ВЭД было добавлено примечание с перечнем 13 месторождений, нефть которых разрешено относить к новой товарной группе. Собственно, это примечание и является главным, ради чего вносились изменения в ТН ВЭД. Нефть этих месторождений будет освобождаться от экспортной пошлины, даже если по своим характеристикам она в чем-то не будет соответствовать заданным параметрам.

Очевидно, что фактически речь идет об индивидуальных таможенных льготах, запрещенных законом. Но правительство, как могло, постаралось закамуфлировать свое решение.

Самое неприятное в этой истории — то, что правительство раз за разом размывает правовое поле. Первым шагом стало введение в законодательство термина «организация — собственник единой системы газоснабжения». Потом появились «российские юридические лица с долей государства более 50%, которые

### **Государство вызвалось подарить привилегированной группе нефтяников значительные суммы без реальной перспективы получить что-либо взамен**

имеют не менее чем пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ».

Теперь — якобы обнаружены принципиальные отличия между «обычной» и «новой» сырой нефтью. Каждый раз такая терминология

### **Таможенное законодательство запрещает предоставление индивидуальных льгот. Правительственным чиновникам пришлось придумывать и согласовывать хитрые схемы**

логическая казуистика используется для того, чтобы дать привилегии вполне конкретным компаниям.

### **Своя рука владыка**

Можно вспомнить и историю с обещанием В.Путина повысить не облагаемый НДС уровень с \$9 до \$15 за баррель нефти. В ходе подготовки соответствующих поправок в Налоговый кодекс Минфин «подредактировал» эту инициативу. Вместо полноценной корректировки формулы, по которой рассчитывается НДС, был исправлен только числитель дроби. В результате формула потеряла экономический смысл и была доведена до абсурда: в числителе — \$15, а в знаменателе по необъяснимой причине остались \$9.

Впрочем, причина не такая уж необъяснимая: на этой нелепости Минфин серьезно убавил цен-

ность снижения налоговой нагрузки. В соответствии с поправкой, за которую дружно проголосовали депутаты, при нынешних ценах на нефть добывающие компании экономят на уплате НДС примерно 250 рублей с каждой тонны. А если бы формула была исправлена в соответствии с ее смыслом, экономия нефтяников составила бы около 800 рублей на тонне добытой нефти.

В масштабах страны на этой уловке бюджет выиграл в прошлом году порядка 270 млрд рублей. А с помпой объявленное снижение нагрузки по НДС обошлось бюджету примерно в 122 млрд рублей.

Дело даже не в тех деньгах, которые сначала нефтяникам по-

А они, как следует из ЭС-2030, крайне необходимы: в течение ближайших двух десятков лет в развитие нефтедобычи требуется вложить около \$0,5 трлн в ценах 2007 года.

Серьезные инвесторы, в первую очередь, интересуются тем, насколько понятны, разумны и стабильны правила игры, и лишь во вторую — льготами. Государство, которое раз за разом выискивает лазейки в им самим же установленных правилах, имеет невысокие шансы завоевать доверие стратегических инвесторов. Ситуация все больше напоминает «лихие 90-е», когда чиновники по своему усмотрению определяли ставки акцизов на нефть для каждой конкретной компании, а государство то предоставляло щедрые льготы, то отменяло их.

### **Не стимул, а подарок**

Что касается нынешнего освобождения восточносибирской нефти от экспортных пошлин, то их стимулирующая роль ничтожна.

Во-первых, определен поименный перечень месторождений, нефть которых может экспортироваться беспошлинно. Соответственно, эта льгота не стимулирует разработку десятков других месторождений, не оказавшихся в списке счастливых. Правда, правительство не исключает, что список льготников может быть продолжен, — но это вилами на воде писано.

Во-вторых, если правительство может вписать в льготный перечень еще какие-то месторождения, с тем же успехом оно может в любой момент вычеркнуть из этого списка любое месторождение. Гарантий на этот счет нет никаких.

В-третьих, границы предоставления льготы абсолютно не определены. Алгоритм сформирован таким странным образом, что правительство должно ежемесячно подтверждать освобождение льготников от экспортной пошлины. Общая продолжительность применения льготы не определена на правительственном уровне даже на словах, не говоря уже о

соответствующем нормативном акте. А это означает, что сегодня льгота есть, а через месяц ее не станет. Причем, без объяснения причин.

Далее, если внимательно изучить, что же обещал В.Путин на совещании в Киришах, то оказывается, что он говорил «о временном снижении» ставок вывозных таможенных пошлин на новую нефть Восточной Сибири. Из этого следует, что не известна не только продолжительность применения льготы, но и ее уровень. Сегодня ставка нулевая, через месяц это может быть \$60 с тонны, через два — \$120. Придраться не к чему.

Совершенно очевидно, что льгота будет иметь ограниченную продолжительность по времени. Ее как ввели списком, так списком и отменят. Соответственно, компании, которые уже ведут добычу, пользоваться льготой будут дольше тех, кто еще только занимается обустройством месторождений. Последние могут успеть «к шапочному разбору».

Логичнее было бы заблаговременно четко определить продолжительность и масштабы предоставления льготы (например, на два года с начала промышленной добычи, до достижения какого-то уровня окупаемости инвестиций и т.д.). Но ничего этого нет и в помине — в том числе и по той причине, что, как было сказано выше, предложенная льгота выдана как бы из-под полы, в обход законодательства.

Такой порядок, в принципе, устраивает недропользователей, уже вложившихся в разработку новых месторождений. Терять им нечего, а любой выигрыш — приятный сюрприз. В то же время начинать новые проекты нынешнее освобождение от экспортных пошлин никого не поощряет. А для льготного режима именно это главное. Только в этом случае государство, теряя бюджетные доходы, приобретает взамен что-то полезное. Например, перспективу расширения налогооблагаемой базы в будущем.

Единственное, что стимулирует освобождение от экспортных пошлин, — это стремление гнать за рубеж всю без исключения

## **Государство, которое раз за разом выискивает лазейки в им самим же установленных правилах, имеет невысокие шансы завоевать доверие стратегических инвесторов**

обещали, а потом передумали. Важно другое. Реальные правила игры все больше отклоняются от очерченных фундаментальным законодательством правового поля. Это видно и на примере изощренных формулировок, обеспечивших безраздельное господство на российском шельфе двум контролируемым государством компаниям, и на примере общего для всех нефтяников снижения уровня нагрузки по НДС, и на

## **Правительство должно ежемесячно подтверждать освобождение льготников от экспортной пошлины. А это означает, что сегодня льгота есть, а через месяц ее не станет**

примере выборочного освобождения от экспортных пошлин вполне конкретных компаний, которым правительство решило оказать знаки внимания.

Получается, что в любой момент правила могут изменяться и трактоваться так, как это удобно правительству. При таком раскладе трудно рассчитывать на масштабный приток инвестиций.

нефть Восточной Сибири. Но, вроде бы, российские политики без устали говорят о необходимости развивать собственную переработку, создавать новые производства с высокой добавленной стоимостью, открывать дополнительные рабочие места и замещать сырьевой экспорт реализацией продукции с высокой добавленной стоимостью. На решение этих задач освобождение сырой нефти от экспортных пошлин работает с точностью до наоборот.

### С барского плеча

Вызывает недоумение и небывалая щедрость правительства. Если предположить, что освобождение от экспортных пошлин будет действовать в течение всего 2010 года, тогда, исходя из параметров закона о федеральном бюджете (средняя цена нефти — \$58 за баррель) и производственных планов «Роснефти», только на нефти Ванкора государство недополучит \$2,1–2,5 млрд. Чтобы получить эту цифру, достаточно перемножить

прогнозируемый средний в 2010 году уровень экспортной пошлины \$185,54 за тонну и ожидаемую добычу нефти из Ванкора в объеме 11,5–13,5 млн тонн.

Чтобы оценить масштабы, достаточно напомнить, что законодатели рассчитывали пополнить казну за счет экспортных пошлин на российскую нефть на \$37,62 млрд. Льгота для Ванкора уменьшит эту сумму на 5,7–6,8%.

Эффект налоговых льгот меркнет на фоне выгод, которые избранные недропользователи могут получить благодаря освобождению от экспортных пошлин. Все льготы по НДС для нефтяников, разрабатывающих новые месторождения, а также продолжающих добычу нефти из старых месторождений с высокой степенью выработки, на 2010 год запланированы в размере 69,4 млрд рублей. Если пересчитать в доллары по среднему курсу, зафиксированному в законе о федеральном бюджете (\$1 = 33,9 рубля), то все льготы по НДС будут стоить государственной казне \$2,05 млрд. То есть меньше, чем «Роснефть»

экономит на экспорте ванкорской нефти.

Не стоит забывать, что помимо освобождения от экспортных по-

**Начинать новые проекты освобождение от экспортных пошлин нефти Восточной Сибири никого не поощряет. А для льготного режима именно это главное**

шлин нефть Ванкора освобождена и от НДС. Сумма этой льготы в 2010 году составит 26,9–31,6 млрд рублей. Это от 39% до 46% всей льготы по НДС, предназначенной для российских нефтяников.

**Единственное, что стимулирует освобождение от экспортных пошлин, — это стремление гнать за рубеж всю без исключения нефть Восточной Сибири**

Получается, что в 2010 году «Роснефть» получит от государства компенсацию за разработку Ванкора в размере \$2,9–3,4 млрд. Это при условии, что нефть

# 11–14 мая 2010 г.

Нефть. Газ. Химия  
Недропользование

Геодезия  
Картография  
Кадастр  
Землеустройство

**GEO СИБИРЬ-2010**  
форум-выставка

Инженерные изыскания  
Проектирование

Спутниковая навигация  
Интеллектуальные  
транспортные системы

г. Красноярск, МВДЦ «Сибирь»,  
+7 (391) 22-88-400; круглосуточный - 22-88-611  
e-mail: ralyuk@krasfair.ru;  
www.krasfair.ru



будет стоить, в среднем, \$58 за баррель. Отраслевые аналитики не исключают, что в действительности «бочка» нефти будет дороже на 20%. Соответственно, вырастут и бонусы «Роснефти».

### Примерно половину капитальных затрат на Ванкорский проект «Роснефть» возместит за счет федерального бюджета уже в 2010 году

Остается напомнить, что на разработку Ванкорского месторождения, включая созданную с чистого листа инфраструктуру, «Роснефть» израсходовала около 200 млрд рублей. Получается, что примерно половину этих затрат контролируемая государством компания возместит за счет федерального бюджета уже в 2010 году. А если освобождение от экспортной пошлины сохранит-

### Газовая отрасль, олицетворяемая в России «Газпромом», подобные подарки от правительства начала получать еще раньше

ся и в 2011 году, тогда все капитальные затраты на проект будут полностью возмещены из государственной казны.

Кстати, Ванкорский проект и не нуждался в особых привилегиях. Летом прошлого года «Интерфакс» сообщил со ссылкой на С.Богданчикова, что себестоимость добычи нефти на месторождении — \$2 за баррель, в то время как в среднем по компании этот показатель составляет \$2,5. «Нефть с Ванкора будет одной из самых качественных в мире, а стоимость ее добычи — ниже средней», — заявил тогда глава «Роснефти».

#### Шедрость без гарантий

Рядом с такой роскошью бледно выглядят проекты на условиях СРП, которые правительство беспардонно называет невыгодными для государства. Там тоже нет экспортных пошлин на нефть, но после окупаемости инвестиций

(не за счет льгот, а когда вся выручка возмещает затраты) производственные активы переходят в собственность государства. А «Роснефть», которая имеет все шансы возместить капитальные затраты на проект за счет государства, окупит их еще и во второй раз — через ускоренную амортизацию, и сохранит имущество на своем балансе. Перед приватизацией.

Там инвесторы с первого дня промышленной добычи уплачивают государству роялти, здесь — освобождение от НДС. По условиям СРП, прибыльную продукцию надо делить с государством, а с собственной прибыли приходится платить налог по повышенной ставке. Для первопроходцев Восточной Сибири такие обременения не предусмотрены.

Не обременять себя долгосрочными обязательствами — очевидное стремление нынешнего правительства. Это объясняет его нелюбовь к режиму СРП с его жесткими, расписанными на десятилетия вперед правилами игры. Но, не принимая на себя твердых обязательств, правительство не может рассчитывать на активную роль частных инвесторов в нефтегазовые проекты.

Неадекватность действующей налоговой системы применительно к нефтедобыче правительство пытается прикрыть введением все новых налоговых льгот, число которых неуклонно растет. Налоговые каникулы по НДС сегодня имеют нефтяники, разрабатывающие новые месторождения в Якутии, Иркутской области и Красноярском крае, в Ненецком АО и на полуострове Ямал, в Азовском море и на Каспии, морские месторождения за Северным полярным кругом. В ближайшее время этот перечень будет дополнен месторождениями в Черном и Охотском морях. Освобождены от НДС добыча сверхвязкой нефти и разработка некондиционных запасов. Пониженные ставки НДС применяются к нефти из месторождений, разработанных более чем на 80%.

Но в очереди на льготы осталось еще много претендентов. В большинстве случаев их требования справедливы. Однако нельзя

же до бесконечности множить списки льготников.

Давно назрела полномасштабная ревизия всей системы налогообложения нефтедобычи. Нужны единые прозрачные правила, обеспечивающие справедливое дифференцированное налогообложение. А для крупных проектов — типа Штокмана — можно было бы воспользоваться и механизмами СРП, которые давно уже вписаны в действующее российское законодательство, но не применяются исключительно потому, что и российским госкомпаниям, и правительственным чиновникам больше нравится решать проблемы с помощью налоговых льгот.

Для госкомпаний — это снижение планки ответственности, отсутствие прозрачности в экономике проектов. Для правительства — возможность менять правила игры, когда вздумается. Главные действующие лица довольны. А отрасль постепенно приходит в упадок, что особенно хорошо заметно на примере ситуации с воспроизводством минерально-сырьевой базы.

#### На зависть нефтяникам

Газовая отрасль, олицетворяемая в России «Газпромом», подобные подарки от правительства начала получать еще раньше.

Уровень вывозных таможенных пошлин на экспорт газа в полтора раза ниже по сравнению с экспортом нефти (по газу — 30% выручки, по нефти — в районе 45%). Ставка НДС на газ в размере 147 рублей за 1000 м<sup>3</sup> была установлена в 2005 году, когда средняя цена российского газового экспорта в Европу составляла \$192,4 за 1000 м<sup>3</sup>, а на внутреннем рынке куб стоил в среднем немногим более 1 рубля.

По итогам первой половины 2009 года, средняя цена газа для Европы снизилась до \$331 за 1000 м<sup>3</sup> (по сравнению с рекордными \$407,3 в 2008 году), а внутренние цены достигли 1,74 рубля за кубометр. При этом ставка НДС осталась на прежнем уровне и будет такой же в 2010 году. В структуре выручки от экспорта

нефти на долю НДПИ приходится около 17%, газа — около 1,5%.

Раньше щадящая фискальная нагрузка на «Газпром» мотивировалась убыточностью для газового гиганта реализации основного продукта в России по регулируемым ценам. Сегодня даже «Газпром» признает, что продажи газа на внутреннем рынке уже не приносят убытки, но фискальный режим остается значительно более мягким по сравнению с нефтедобычей.

Однако даже на этом фоне щедрость, с которой правительство одаривает «Газпром» за строительство незагруженного «Голубого потока», поражает воображение. В его строительство было инвестировано \$3,2 млрд. По оценкам аналитической службы «Вертикали», за первые шесть лет эксплуатации «Голубого потока» (2003–2008) государство вернуло «Газпрому» через освобождение от экспортных пошлин газа, прокачанного по этой магистрали, около \$3 млрд. Отсутствие данных по объемам прокачки газа по «Голубому потоку» в 2009 году позволяет лишь приблизительно оценить выигрыш «Газпрома» от освобождения от экспортных пошлин: \$0,5–1 млрд.

То есть все инвестиционные затраты на строительство «Голубого потока» уже полностью оплачены государством за счет одного только освобождения от экспортных пошлин. Однако федеральным бюджетом на 2010 год предусмотрено подарить «Газпрому» через освобождение от экспортных пошлин еще \$1,33 млрд. Более того, судя по тексту протокола от 27 ноября 1999 года к межправительственному соглашению России и Турции по «Голубому потоку», освобождение идущего по этой магистрали газа от экспортных пошлин является «пожизненным». Иначе говоря, в обозримом будущем «Газпром» продолжит выкачивать из государственной казны миллиарды долларов.

### **Госбюджетный поток**

Надо сказать, что когда протокол подписывался, вывозные пошлины на газ составляли всего

5% от экспортной выручки, да и цены были много ниже. Так, в 2003 году, когда «Голубой поток» заработал, в Европу российский газ продавался по \$65 за 1000 м<sup>3</sup>. Но уже с 2004 года ставка экспортной пошлины на газ выросла до 30%.

Увеличение экспортных пошлин на газ произошло с одновременной отменой акциза на газ с 1 января 2004 года. До этого времени соответствующая ставка акциза для экспортных объемов газа составляла 30% от фактической цены реализации за вычетом таможенных платежей и расходов на оплату услуг по транспортировке газа за пределами территории России.

Российско-турецким межправительственным протоколом от 27 ноября 1999 года для газа, предназначенного для «Голубого потока», был установлен льготный режим по уплате акциза: \$2 плюс 30% от фактической цены за 1000 м<sup>3</sup> за вычетом \$65. Примечательно, что согласно протоколу, имеющему приоритет над национальным законодательством, с объемов газа, идущих по «Голубому потоку», акциз должен был взиматься по закреплённой в нем ставке в течение всего периода окупаемости инвестиций, вплоть до 2016 года.

Однако это жесткое условие было забыто. Уже с 2004 года «Газпром» полностью прекратил платить акциз на газ (во всяком случае, ни в отчетах «Газпрома», ни в справках о доходах федерального бюджета не удалось найти упоминания о соответствующих платежах).

При этом речь идет отнюдь не о копейках. Так, в федеральном бюджете на 2010 год поступления от акцизов (алкоголь, табак, автомобили) запланированы в объеме 108 млрд рублей. Поступление акцизов за газ «Голубого потока» могло бы увеличить эту сумму на треть.

Впрочем, теперь, когда одни только неуплаченные экспортные пошлины с лихвой окупили капитальные затраты на «Голубой поток», «Газпром» с полным правом может считать себя свободным от уплаты и акцизов. Остается подсчитать, что с 2004-го по

2007 год «Газпром» сэкономил на акцизах от «Голубого потока» около \$1,34 млрд.

### **Уровень вывозных таможенных пошлин на экспорт газа в полтора раза ниже по сравнению с экспортом нефти (по газу — 30% выручки, по нефти — в районе 45%)**

Но и это не все. Оператор «Голубого потока» (дочернее предприятие «Газпрома») освобожден от уплаты налога на имущество и

### **В строительство «Голубого потока» было инвестировано \$3,2 млрд. За первые шесть лет эксплуатации газопровода государство вернуло «Газпрому» только через освобождение газа от экспортных пошлин около \$3 млрд**

НДС, а налог на прибыль платит по персональной ставке \$0,1 за 1000 м<sup>3</sup> транспортируемого газа.

Не удивительно, что теперь, на подступах к освоению Штокмановского месторождения, «Газпром» рассчитывает на новые масштабные подарки от государства. Помимо нулевой ставки НДПИ, это освобождение от регулярных платежей за пользование

### **Избыточная щедрость государства в отношении госкомпаний компенсируется полной неопределенностью правил игры. Не обременять себя долгосрочными обязательствами — очевидное стремление нынешнего правительства**

недрами, налога на имущество, таможенной пошлины на экспорт СПГ, нулевая ставка НДС и импортных пошлин на ввозимое оборудование. Пример «Голубого потока» показывает, что нет ничего невозможного.

А впереди «Голубой поток-2», «Южный поток», «Северный». Вроде и неполицорректно вспоминать при таком раскладе о потерянных для бюджета миллиардах. ■