

10.09.2018 17:26:00

Загадки, которые задает министр Силуанов

Стабильность инвестиционного климата в свете решений четвертьвековой давности

Андрей Конопляник (<http://www.ng.ru/authors/49975/>)

Об авторе: Андрей Александрович Конопляник - доктор экономических наук, профессор, советник генерального директора ООО «Газпром экспорт», профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. Губкина; в 1993-1997 годах - руководитель группы разработчиков законодательства о СПП.

Теги: [спп](http://www.ng.ru/search/tags/?tags=%D1%81%D1%80%D0%BF) ([siluanov](http://www.ng.ru/search/tags/?tags=%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%83%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2)) ([добывающая отрасль](http://www.ng.ru/search/tags/?tags=%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D0%B2%D0%B0%D1%8E%D1%89%D0%B0%D1%8F%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BB%D1%8C)) ([инвестиционный климат](http://www.ng.ru/search/tags/?tags=%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%D0%BA%D0%BB%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82)) ([трактовка девальвационной прибыли](http://www.ng.ru/search/tags/?tags=%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%D0%BA%D0%BB%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82))



Трактровка девальвационной прибыли выглядит по-разному у ведущих российских финансистов. Фото с сайта www.kremlin.ru

С момента образования постсоветской России в стране не прекращается дискуссия на тему создания благоприятного инвестиционного климата, то сопровождаемая всплесками публичного интереса к ней, то затухающая ненадолго. Сегодня мы наблюдаем новый виток повышенного внимания к этой теме. Вызвало ее известное письмо помощника президента РФ Андрея Белоусова о ретроактивном изъятии девальвационной прибыли у ряда компаний несырьевого сектора.

Предыдущий всплеск внимания и по сходному поводу вызвало аналогичное предложение трехлетней давности тогдашнего министра финансов (тогда еще не первого вице-преьера) Антона Силуанова об изъятии девальвационной прибыли у нефтяников и газовиков, которое тоже должно было иметь

обратную силу. Дежавю.

Предложения хоть и похожие по сути, но судьба у них разная. Тогдашнее предложение Силуанова не прошло. Спираль же развития дискуссии вокруг письма Белоусова перетекла в русло обсуждения предлагаемого Минфином системного решения по формированию предсказуемого инвестиционного климата в стране.

Письмо Белоусова рассматривало дополнительную прибыль этих компаний от девальвации рубля в качестве их «непредвиденных» (то есть не заработанных в результате их предпринимательских усилий) доходов (windfall profits). Оно предлагало отдельно взятое, для группы крупных системообразующих компаний, конфискационное решение в сфере налогов и сборов. Изъять предлагалось более 500 млрд руб. у 14 компаний.

Кстати, министр финансов (теперь уже и первый вице-премьер) не поддержал в прямом телеэфире 12 августа предложение помощника президента. Хотя, на мой взгляд, конфискационное ретроактивное предложение Белоусова, по своей сути, один в один повторяет конфискационное ретроактивное предложение Силуанова 2015 года. Только перечень компаний, девальвационная прибыль которых подлежит конфискации, разный. Напрашивается вопрос: где же настоящий Силуанов? Какова его истинная позиция? Но мы о другом.

Внимание к правовой стабильности

Сегодня Минфин предлагает системное решение в рамках дискуссии с несырьевыми компаниями-экспортерами по итогам обсуждения в РСПП письма Белоусова. Суть предложения - уравновесить правовой стабильностью риски изменения налоговой среды. Совместно с представителями бизнес-сообщества разрабатывается типовой договор российского государства и инвестора с гарантиями неизменности условий осуществления инвестиций - соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК), при наличии которого такие отдельно взятые конфискационные решения были бы в принципе исключены, невозможны, недопустимы. Хотя бы для проектов определенной крупности. Хотя бы на некоторое время.

Именно на это нацелен законопроект Минфина. В предлагаемом им «платформенном» договоре государства (от имени которого должен выступать Минфин) и инвестора содержится - и это, похоже, главное - дифференцированная «стабилизационная оговорка»: при величине капиталовложений от 3 млрд руб. инвестору гарантируется сохранение всех налоговых и регуляторных условий на шесть лет (с возможностью продления «стабилизационного периода» еще на шесть лет при условии реинвестирования прибыли от проекта в России), а при величине капиталовложений от 30 млрд руб. - на 12 лет. И гражданско-правовой механизм разрешения споров.

На первый взгляд хорошая новость. Полезный инструмент защиты и стимулирования инвестиций. И даже на больший срок, чем озвученное президентом требование обеспечить стабильность (неизменность) налоговой системы на грядущие шесть лет (текущий электоральный период).

С другой стороны - снова дежавю. Уже было. Четверть века тому назад. Когда в середине 1990-х годов в российское законодательство был введен такой инструмент защиты и стимулирования инвестиций в недропользовании, как СПП (соглашение о разделе продукции) - договор между принимающим государством и инвестором-недропользователем о механизме осуществления и возврата инвестиций в разведку и добычу природных ресурсов.

Опыт четвертьвековой давности

Для инвестпроектов в добывающих отраслях, капиталовложения в которые измеряются миллиардами долларов/евро, а не рублей, а жизненный цикл проекта измеряется десятками лет, 6-12 лет неизменных налоговых условий могут оказаться существенно меньше срока от завершения подготовки ТЭО проекта, на основе которого инвестор принимает окончательное инвестиционное решение (FID), до завершения срока окупаемости инвестиций в проект. То есть сохраняются риски невозврата инвестиций в проект из-за возможных действий принимающего государства, пусть и за пределами 6-12-летнего периода.

В 1990-е годы принимались различные законы и иные нормативные документы, в которых устанавливались «стабилизационные оговорки» различной продолжительности: сначала 10 лет в союзном законе («Основы законодательства СССР об иностранных инвестициях», июнь 1991 года), но тут же один год в российском (закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР», июль 1991 года), затем три года (указ президента РФ № 1466 «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями», сентябрь 1993 года), семь лет (закон «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений», февраль 1999 года, и закон «Об иностранных инвестициях в РФ», июль 1999 года).

Что интересно: подготовленные и принятые практически одновременно в 1991 году первые общесоюзный и российский законы об иностранных инвестициях радикально по-разному трактуют понятие «стабильность» для инвестиционной деятельности. В союзном я вижу экономическую логику и рациональность (10 лет примерно эквивалентно сроку окупаемости инвестиций для нормы возврата в 10%), каковой не вижу в российском того же времени. Ведь «стабилизационная оговорка» продолжительностью в один год для любого инвестпроекта практически ничего не значит, носит номинальный характер. Что это? Характеристика уровня компетентности соответствующих российских структур, функционировавших одновременно и наряду с союзными структурами в период до распада СССР?

И только указ президента РФ № 2285 (1993) и закон о СРП (1996) распространили «стабилизационную оговорку» на весь срок реализации проектов, что в условиях российской системы лицензирования пользования недрами означало первоначальные 20 плюс 5 лет с возможностью продления до завершения срока реализации проекта. Как говорится, «почувствуйте разницу».

Именно поэтому СРП были нацелены на инвестпроекты в минерально-сырьевых отраслях, где природа инвестиционных рисков иная, нежели в отраслях обрабатывающей промышленности, их уровень выше, и поэтому потребность в защите/стимулировании инвестиций также много выше, чем в других отраслях.

Поначалу СРП активно поддерживались российским государством в лице его уполномоченных органов и значительной частью бизнеса, потом наступил период охлаждения, вплоть до полного неприятия.



Потребности защиты инвестиций в нефтегазовые проекты выше, чем в других отраслях промышленности.
Фото с сайта www.gazprom.ru

Взлет и падение СРП

24 декабря с.г. исполняется 25 лет со дня принятия указа президента РФ № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами». Подготовленный на его основе закон «О СРП» вступил в силу в январе 1996 года (хоть и в сильно «покоренном» виде) и фактически действует до настоящего времени, хотя кроме трех проектов СРП, заключенных до его принятия («Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьягинский), новых проектов СРП в России заключено не было. При этом, когда на пике интереса к СРП Госдума провела опрос среди компаний сырьевого сектора, кто из них хотел бы работать на условиях СРП в России (для подготовки соответствующего законопроекта с перечнем участков недр, передаваемых в пользование на условиях СРП), перечень присланных инвестиционных проектов, преимущественно от компаний нефтегазового сектора, превысил 250 объектов недропользования.

Механизм СРП предлагает сочетание индивидуализированного налогообложения (распределение ресурсной ренты между инвестором-недропользователем и государством - собственником недр посредством механизма раздела продукции со скользящей шкалой) в рамках гражданско-правового режима. Это дает инвестору-недропользователю дополнительные инструменты защиты своих обоснованных интересов, в том числе в рамках арбитражных разбирательств, включая международный арбитраж, который по определению является более нейтральным, нежели арбитражные институты принимающего государства.

Механизм СРП распространяет «стабилизационную оговорку» на весь срок реализации проекта вне зависимости от объема инвестиций в него. Переговорный механизм распределения природной ресурсной ренты (при наличии сильной и грамотной - собственной или наемной - команды переговорщиков на стороне государства - собственника недр) дает возможность обеспечить оптимальные пропорции раздела, то есть обеспечить инвестору-недропользователю приемлемую норму прибыли с учетом всех рисков, а собственнику недр получить по максимуму всю остальную часть горной ренты. Такой механизм позволяет обходиться без широко распространенной ныне системы индивидуальных льгот и преференций (отдельным компаниям, территориям, проектам) в рамках общего (унифицированного) запретительного налогового режима. Режим СРП позволяет устанавливать эффективную межпроектную и внутрипроектную дифференциацию налогового режима (механизма изъятий обоснованной части ресурсной ренты) для отдельных проектов.

Однако в 2003 году применение механизма СРП было фактически заблокировано принятием поправок в законодательство, инициатором которых выступили сами нефтяники, ведомые тогда Михаилом Ходорковским, и правительство (ведомое альянсом Минэкономразвития и Минфина).

Ходорковский со товарищи видели в лице СРП конкурента - препятствие на пути продажи (задорого) иностранным акционерам миноритарных пакетов акций своих недавно приватизированных (задешево) компаний, поскольку иностранные нефтяные компании отдавали предпочтение прямому вхождению в недропользовательские проекты на условиях СРП, чтобы иметь возможность поставить на баланс лицензии на право пользования недрами, а не вхождению в капитал «надстроечных» структур в российских нефтяных компаниях без получения такого права. Плюс к этому на лучших месторождениях, каковые достались в ходе приватизации нефтяной отрасли (залоговых аукционах) компаниям ЮКОС (возглавившей борьбу против СРП) и «Сибнефть», механизм СРП обеспечивает изъятие в пользу государства большей ресурсной ренты по сравнению с механизмом НДС с плоской шкалой, плюс таможенная пошлина, который был введен в

ходе налоговой реформы начала 2000-х годов. Этот режим с легкой руки Ходорковского оппоненты СРП стали называть «национальной налоговой системой», тем самым позиционируя режим СРП как «антинационального» антагониста, изъятие из/отклонение от этой системы.

Следует отметить при этом, что в своей заграничной деятельности нефтяные компании России, как правило, стремятся использовать именно СРП как механизм минимизации некоммерческих рисков реализации капиталоемких инвестиционных нефтегазовых проектов.

Минэкономразвития, назначенное в 2000 году уполномоченным государственным органом по СРП, в лице тогдашнего министра Германа Грефа ужаснулось, какое количество переговорных команд необходимо создать, чтобы проводить эффективные переговоры с потенциальными отечественными и иностранными инвесторами-недропользователями. Собственных грамотных отечественных переговорщиков по СРП в необходимом количестве в стране не было, готовить не стали, нанимать иностранные специализированные фирмы работать на государство не захотели. Оказалось, легче угробить идею СРП, в частности, под эгидой «повышенной коррупционности» этого инвестиционного режима недропользования.

Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал (игнорируя эффект «кривой Лэффера»), что этот механизм якобы создает «выпадающие доходы» для бюджета. Хотя Минфин относит к категории «выпадающих доходов» в случае СРП доходы, которые являются таковыми только на бумаге, и не учитывает те дополнительные прямые налоговые доходы для государства, которые режим СРП создает по сравнению с «национальной налоговой системой» (если использовать терминологию, вошедшую в оборот с легкой руки Ходорковского) за счет расширения налогооблагаемой базы рентабельного бизнеса. Плюс сложности попроектного налогового администрирования при СРП по сравнению с корпоративным налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования.

СРП и «порог демократизации»

Оппонентами СРП оказались и многие уважаемые специалисты, которые считали, что этот режим является прерогативой нерыночных недемократических государств - монархий и различных авторитарий, поэтому России как рыночной демократии, пусть и в процессе незавершенного формирования таковой, негоже использовать на своей территории инвестрежим, несвойственный странам той политической категории, к которой Россия относится. Однако автору с тогдашними своими коллегами-аспирантами Беловой и Абаевой удалось показать, что применение инвестиционных режимов недропользования в мировой практике (на основе базы данных по ним компании Watgows по 180 странам, из которых 100 - нефтегазодобывающие) зависит от уровня экономического развития страны, а не от ее политической ориентации и описывается закономерностью, общий вид которой представляет две кривые нормального распределения (количество государств, совокупный уровень добычи и/или доказанных извлекаемых запасов по группе стран, применяющих режим СРП или концессионно-лицензионный, в зависимости от уровня душевого ВВП), пики которых расположены слева и справа от так называемого «порога демократизации» (по Гайдару - уровень душевого ВВП, оцениваемый примерно в 10 тыс. долл. в ценах 2005 года): страны с уровнем душевого ВВП ниже «порога демократизации» в основном применяют режим СРП (гражданское право и индивидуализированное налогообложение), с более высоким душевым ВВП - лицензионный режим (публичное право и унифицированное налогообложение). Отмечу, что в 1990-е - начале 2000-х годов Россия находилась в зоне душевого ВВП ниже уровня «порога демократизации».

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП в связи с его фактическим убиением является, на мой взгляд, сравнение опыта освоения двух нефтегазовых проектов, находящихся примерно в одинаковых условиях, разрабатываемых по сходным технологиям освоения, но в рамках разных инвестиционных режимов недропользования: «Сахалин-2» (СРП) и Приразломное (лицензионная система). Первый был выведен на промышленную добычу через три года после вступления СРП в силу, а второй - через 21 год. Полагаю, комментарии излишни.

Вместо эпилога...

Вспомнив историю взлета и падения СРП как исторически более раннего аналога СЗПК в качестве инструмента защиты и стимулирования инвестиций, в первую очередь за счет обеспечения стабильности инвестиционного режима в принимающей стране, нельзя не извлечь из опыта СЗПК не повторил эту печальную траекторию развития...

Если этого удастся избежать и СЗПК все-таки станет эффективно действующей частью не только российского законодательства (не секрет, что не все записанное в законодательстве эффективно исполняется на практике), но и бизнес-практики - что ж, порадуемся тогда, что пусть и не с первой попытки, пусть и с запозданием на четверть века, но разумные начинания находят свое воплощение в российской предпринимательской практике и государственном строительстве.

Так ли это будет - покажет время...