

МНЕНИЕ

Что общего у механизма СРП и Энергетической хартии

Андрей Конопляник,
профессор РГУ
им. И.М.Губкина



ФОТО: Игорь Стомахин/PhotoXPress

В 1990-е Россия упустила шанс на привлечение крупных инвестиций в ТЭК, фактически заморозив режим СРП. Недавнее решение о выходе из Договора к Энергетической хартии может оказаться не менее пагубным по своим последствиям.

Несмотря на все разговоры о необходимости «слезть с нефтяной иглы», перед Россией стояла и будет стоять задача эффективной монетизации своих природных ресурсов. Поэтому и задача формирования благоприятного инвестиционного климата в энергетике остается актуальной с самого начала новой российской государственности.

Примеры из прошлого

Нынешний декабрь — памятный месяц для двух групп событий, состоявшихся 17 и 24 декабря и имевших прямое отношение к попыткам построения привлекательного инвестиционного климата в российской энергетике. К обеим группам событий я имел непосредственное отношение и поэтому не могу обойти их своим вниманием.

Полагаю, что две даты объединяет понятие «упущенные возможности». Возможности обеспечивать более высокие темпы экономического развития России за счет привлечения относительно дешевых и длинных денег с международного рынка капитала. Речь идет не о спекулятивном капитале, а о прямых производственных инвестициях, когда компании намерены вкладываться всерьез и надолго. И для этого им нужны прозрачные и понятные условия вложений.

Итак, 17 декабря 1991 года более полусотни государств подписали политическую декларацию — Европейскую энергетическую хартию (ЕЭХ), а спустя ровно три года, 17 декабря 1994-го, 51 страна, включая Россию, а также ЕС и Евратом подписали подготовленный на основе ЕЭХ юридически обязывающий Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) — первый в истории многосторонний международно-правовой документ о защите и стимулировании инвестиций и торговли в энергетической сфере, включая вопросы энергоэффективности и механизмы разрешения споров между государствами, а также между инвесторами и принимающими странами.

А 24 декабря 1993 года президент России подписал указ №2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами», которым было начато формирование множественности инвестиционных режимов недропользования в стране.

Этот указ был подготовлен автором на основе положения ст. 12 закона «О недрах» 1992 года, которая закрепляла различные условия и формы договорных отношений недропользования.

Две модели

Указанные группы документов запускали механизм формирования благоприятного для долгосрочных производственных капиталовложений инвестиционного климата в энергетике, причем сразу с двух направлений — «сверху» (извне) и «снизу» (изнутри).

Путь «сверху» — это формирование при участии России новых многосторонних инструментов международного права, позволяющих минимизировать издержки построения благоприятного инвестиционного климата в стране, только что перешедшей из одной общественно-экономической формации в другую. Доминирование международного права над внутренним законодательством было заложено в российской правовой системе, что давало возможность учиться на чужих ошибках, а не на своих. Это был путь ДЭХ.

Путь «снизу» — это развитие собственно национально-российского законодательства в благоприятном для инвестиций направлении, в частности для формирования эффективных взаимоотношений «суверен (государство — собственник недр) — агент (отецественная и/или иностранная компания-недропользователь)», обеспечивающих приток в российские проекты дешевых длинных денег. Как известно, капиталовложения во все крупные нефтегазовые проекты осуществляются на принципах проектного финансирования за счет привлечения 60–80% средств в виде займов — для распределения и минимизации рисков. На начальном этапе путь «снизу» — это создание «анклавов стабильности» вокруг особо капиталоемких инвестиционных проектов с повышенными рисками. Это был путь СРП.

Недолгое согласие

Политическая декларация ЕЭХ 1991 года установила принципы сотрудничества Востока и Запада в энергетической сфере. В ее основе лежало обеспечение справедливых условий обмена энергоресурсов (с Востока) на инвестиции (с Запада) с помощью международно-правовых инструментов защиты и стимулирования инвестиций и торговли. Обобщив и дополнив наилучшие мировые практики (например, порядка 400 двусторонних инвестиционных договоров, расширив практику примене-

ния принципов ГАТТ/ВТО в энергетике на страны, в то время в него не входившие и др.), международное сообщество при активном тогда участии России и создало такой инструмент — ДЭХ, вступивший в силу в апреле 1998 года.

ДЭХ минимизирует до приемлемого уровня риски связанных с энергетикой товарных и инвестиционных потоков на пространстве «Большой энергетической Евразии» (в первую очередь сама Европа и постсоветское пространство), объединенная производственной и единой энерготранспортной инфраструктурой.

Проведение переговоров и подписание многостороннего ДЭХ в беспрецедентно короткий трехлетний срок стало возможным благодаря эмоциональному подъему в мировом сообществе, который царил, увы, недолго по обе стороны только что рухнувшей Берлинской стены. Автор этих строк возглавлял российскую делегацию на переговорах по ДЭХ и понимает, что в сегодняшних условиях аналогичная задача оказалась бы практически невыполнимой. Поэтому, казалось бы, надо ценить то, что получилось, расширять и укреплять ДЭХ.

Однако история российского участия в ДЭХ оказалась относительно недолгой. В 1994 году Россия подписала договор и стала применять его на временной основе. Но в 2009 году моя страна вышла из временного применения ДЭХ. В 2015 году она отказалась принять участие в подписании обновленной политической декларации — Международной энергетической хартии (МЭХ), участниками которой тогда стали 87 государств и международных организаций.

А 14 апреля 2018 года российская сторона направила в адрес генсека ЕЭХ письмо, уведомляя об отзыве подписи под ДЭХ, перейдя тем самым в статус «наблюдателя» и утратив возможность влиять на развитие хартийного процесса изнутри, каковой возможностью, впрочем, Россия перестала пользоваться уже давно. Между тем в конце 2019 года конференция стран-участниц будет решать вопрос о начале и параметрах переговоров по модернизации ДЭХ. И эта модернизация пойдет без участия и учета интересов России.

Важно понимать, что в международно-правовой иерархии ДЭХ стоит выше законодательства ЕС. Сейчас мы сетуем на неадекватное отношение к российским компаниям в Европе, на применение к ним методов «позитивной дискриминации» — и при этом отказались от возможностей по использованию инструментов ДЭХ.

Однако этими инструментами с успехом пользуются европейские компании, подавая иски напри-

мую в международные арбитражные институты (на основании ст. 26 ДЭХ, минуя суды национальной юрисдикции) против стран — членов ЕС. На долю таких исков (инвестор страны ЕС против страны ЕС) приходится половина всех арбитражных исков, поданных по основаниям ДЭХ (33 из 67 за период до середины 2015 года).

«Проведение переговоров и подписание многостороннего Договора к Энергетической хартии в беспрецедентно короткий трехлетний срок стало возможным благодаря эмоциональному подъему в мировом сообществе, который царил, увы, недолго по обе стороны только что рухнувшей Берлинской стены»

Передел продукции

Соглашения о разделе продукции, во-первых, обеспечивают стабильность налоговых и иных существенных условий в системе договорных отношений между государством — собственником недр и компанией-недропользователем на весь срок реализации проекта. Во-вторых, за счет индивидуализированной системы налогообложения (механизм раздела продукции со скользящей шкалой в зависимости от текущих экономических результатов, определяемый индивидуально по каждому проекту) достигается оптимальное распределение ресурсной ренты в рамках каждого проекта.

На основании положений указа 2285 был подготовлен и в декабре 1995 года принят закон «О СРП». Российские нефтегазовые компании предварительно предъявляли интерес к разработке на условиях СРП порядка 250 участков недр. Иностранные компании соглашались работать в России только на условиях СРП. В итоге на сегодняшний день в России разрабатывается только три проекта СРП: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьяга.

К сожалению, история СРП в России продлилась всего десять лет — до июня 2003 года, когда были приняты поправки в гл. 26 Налогового кодекса, установившие фактически запретительную процедуру реализации таких проектов. Логика оппонентов СРП — владельцев приватизированных (в том числе и весьма дешево в ходе залоговых аукционов) компаний

была проста: не дать возможности иностранным гигантам участвовать в освоении нефтегазовых ресурсов России напрямую, через СРП, но только через покупку (уже по высокой рыночной цене) активов у российских собственников — недаром активным противником СРП был тогда владелец ЮКОСа Михаил Ходорковский.

Плюс к тому применение механизма СРП на высокопродуктивных новых месторождениях оставляло государству большую долю ресурсной ренты, чем введенный гл. 26 НДПИ с плоской шкалой.

К моменту принятия законодательства о СРП объем прямых иностранных инвестиций в Россию составлял около \$1,5 млрд. А бюджетное финансирование всех проектов в российском ТЭК составило в 1997 году всего \$250 млн.

Но только вступивший в силу в 1997 году первый из запланированных череды законов «О перечне участков недр...» (были еще так и не вступившие в силу законопроекты о перечнях №2 и №3 из числа 250 предварительно отобранных участков) предусматривал инвестиции в эти стартовые проекты порядка \$28 млрд, или \$3–5 млрд в год. То есть уровни капиталовложений лишь в одобренные законодателями проекты СРП оказались несопоставимо выше и тогдашних возможностей госбюджета по финансированию ТЭК, и притока иностранных инвестиций в страну.

Убежден, что в случае ратификации ДЭХ и широкомасштабного применения СРП баланс инвестиционных потоков в Россию был бы иным и темпы экономического роста были бы существенно выше нынешних 1–2%. Да и налоговое давление на население и бизнес, видимо, было бы полегче.

Точка зрения авторов, статьи которых публикуются в разделе «Мнения», может не совпадать с мнением редакции.