

Государство-предприниматель

Андрей Конопляник

Осенью правительству предстоит обсудить радикальную идею - введение концессии на разработку российских недр. Недавняя чехарда вокруг концессионных поправок в закон "О недрах", подготовленных комиссией, возглавляемой замруководителя президентской администрации Дмитрием Козаком, отражает отсутствие внятной государственной политики недропользования и жесткую логику выстраивания централизованной вертикали власти.

В конце июля комиссия по разграничению полномочий предложила отказаться от конституционного принципа "двух ключей" и отнести недра к федеральной собственности. Это изменение потянуло цепочку не менее революционных предложений: переводение геолого-разведочных работ на условия подряда, а добычи - на концессию. Еще была предложена передача добытых ресурсов в госсобственность. Вскоре от экспроприации отказались, но остальные новации остаются почти без изменений.

Вектор предложенных изменений вызвал бурю негодования. Нефтяные компании готовы брать на себя риски разведки и добычи в расчете на адекватную прибыль, исходя из принципа "выше риски - выше прибыль". Вместо этого им предложен принцип "разные риски - нормальная [одинаковая для всех?] прибыль". Де-факто комиссия предлагает не просто увеличить фискальное давление, а отказаться в сырьевых отраслях от самой философии частного предпринимательства.

Первоначальное накопление капитала никогда не бывает справедливым. В 1990-е гг. в результате "политической" приватизации основные активы достались за бесценок ограниченной группе лиц. Иностраный капитал к приватизации не допустили, и реальной конкуренции за собственность не было. В условиях искусственно ограниченного спроса государство получило за собственность ту цену, которую получило, - в соответствии со своим политическим выбором. Крупный бизнес приватизировал сырьевую ренту. Социальная справедливость при этом соблюдена не была, и, естественно, многие остались недовольны.

За прошедшее десятилетие капитализация приватизированных компаний многократно выросла. После спада в добыче нефти, вызванного структурной перестройкой отрасли, наступает период ее подъема - результат урегулирования вопросов собственности, корпоратизации и становления эффективного менеджмента, результат осуществленных инвестиций. Наступило время получения эффектов, а с ним - соблазн "восстановить справедливость", обыграть лозунг "Продешевили!" или поучаствовать под его прикрытием в перераспределении собственности. Тем более что государство окрепло и начало "равноудалять" олигархов.

Предложение комиссии Козака не является экономически нейтральным для бизнеса ни в первоначальной, ни в новой редакции. Отечественный бизнес юридически не защищен от экспроприации доходов, но в международной договорной практике нормы защиты инвесторов есть. Предложенная еще в 1938 г. и вошедшая во многие двусторонние соглашения о защите инвестиций "формула Халла" предусматривает "выплату быстрой, достаточной и эффективной компенсации за экспроприированные инвестиции". Эта формула, в частности, вошла в Договор к Энергетической хартии. Однако Россия, подписавшая Договор в 1994 г., так и не ратифицировала его (благодаря противодействию "Газпрома").

Установление федерального контроля над недрами кажется вполне естественным в рамках усиления вертикали власти, но не необходимым вариантом развития событий. Комиссия могла предложить передать регионам право распоряжаться участками регионального и местного значения - "мелкими" месторождениями. Для этого можно использовать договоры о разграничении полномочий между регионами и центром, что предусмотрено и законом о недрах. Децентрализация освоения мелких и средних месторождений уменьшила бы число дотационных субъектов Федерации. Малые и средние компании редко применяют трансфертное ценообразование, они платят больше налогов с добытой тонны. Предложение комиссии исключить региональное распоряжение недрами приведет к угнетению малого и среднего бизнеса в сырьевых отраслях.

У предложения комиссии Козака есть одно неоспоримое достоинство, которое, правда, перевешивается множеством недостатков, - это перевод недропользования на гражданско-правовую основу. Лицензионный режим построен в терминах публичного права, и государство всегда "выше" инвестора, что важно при разрешении споров между ними в судах национальной юрисдикции. Инвестор далеко не всегда может получить в рамках публичного права долгосрочные гарантии стабильности для капиталоемких проектов, особенно когда правовая система в стране только формируется. Компенсировать инвестору повышенный риск работы в рамках системы, построенной на базе публичного права, может только детальная прописанность механизмов и процедур принятия решений.

Такая регламентация свойственна устоявшимся экономикам. Разрешительный лицензионный режим применяется в США, Великобритании, Норвегии, но и в этих странах инвесторы не застрахованы от стремления государства увеличить свою долю ренты уже после того, как они осуществили инвестиции и лишились маневра в переговорах с собственником недр. Пример - введение Великобританией дополнительного налога на нефтяные доходы со ставкой 40% в середине 1980-х, когда основные инвестиции в добычу нефти Северного моря уже были сделаны. В сегодняшней России экономико-правовая среда все еще только формируется. Зачастую в законодательстве не зафиксированы даже правовые принципы, не то что механизмы и процедуры их реализации. Правоприменение зависит от трактовки принципов чиновниками. Концессионное предложение Козака уменьшало бы инвестиционные риски - если бы не остальные составляющие поправок. Видимо, предлагая свое видение понятия "концессия", авторы не ознакомились с мировым опытом развития системы таких соглашений.

Концессии - широко распространенный инструмент привлечения инвестиций в экономику. В мировой нефтегазовой промышленности это одна из трех форм соглашений между государством и инвестором (наряду с СРП и риск-сервисным контрактом), при которых риск геолого-разведочных работ полностью ложится на инвестора. Инвестор, берущий на себя риски, получает адекватную компенсацию. Поначалу концессии предусматривали символические отчисления концессионера принимающей стране. По мере увеличения спроса на энергоресурсы и формирования конкурентных рынков сырья и капитала все большая часть ренты стала перераспределяться в пользу государств.

Традиционная концессия охватывала огромную территорию, заключалась на длительный срок, имела очень слабые механизмы контроля за действиями концессионера, не регулировала темпы и масштабы освоения недр, не предусматривала возврат принимающей стране неиспользуемых участков территории концессии. Минимальные платежи концессионера были фиксированными. Сейчас этот тип концессий уже не существует. Модернизированная концессия заключалась на гораздо более короткий срок. Ее территория сводится к территории разрабатываемого участка недр. Она может предусматривать серьезные механизмы контроля за деятельностью концессионера, за соблюдением темпов и масштабов освоения участков, возврат неиспользуемых участков недр. Концессионер обычно уплачивает плату за право пользования недрами - роялти, налог на прибыль, арендную плату - ренталс и ряд несистематических платежей (бонусов), число которых может быть велико и разнообразно.

Суть концессии - передача концессионеру права пользования недрами (или - на ранних этапах - права собственности на них) на условиях риска. За исключением фиксированной

части ренты, которую берет себе государство, прибыль концессионера зависит только от его знаний и умений. Увы, пока авторы поправок к закону о недрах под концессией понимают чисто сервисный контракт (на предоставление услуг без риска), предполагая применять концессии только на добычу заданного количества уже разведанных и подготовленных к промышленному освоению ресурсов, получивших стоимостную оценку. То есть не инвестор оценивает величину рентабельных запасов, а ему предписывается извлечь заданное количество ресурсов из недр. Риски разведки предлагается переложить на госбюджет. Экономическая логика авторов концессионных поправок безупречна - но только с точки зрения отказа от философии частного предпринимательства. Похоже, комиссия Козака озвучила призыв к построению в сырьевых отраслях России модели государственного предпринимательства.

Автор - заместитель генерального секретаря Секретариата Энергетической хартии (Брюссель). Мнения, высказанные в настоящей статье, не являются выражением позиции Секретариата или какого-либо из государств, входящих в хартию