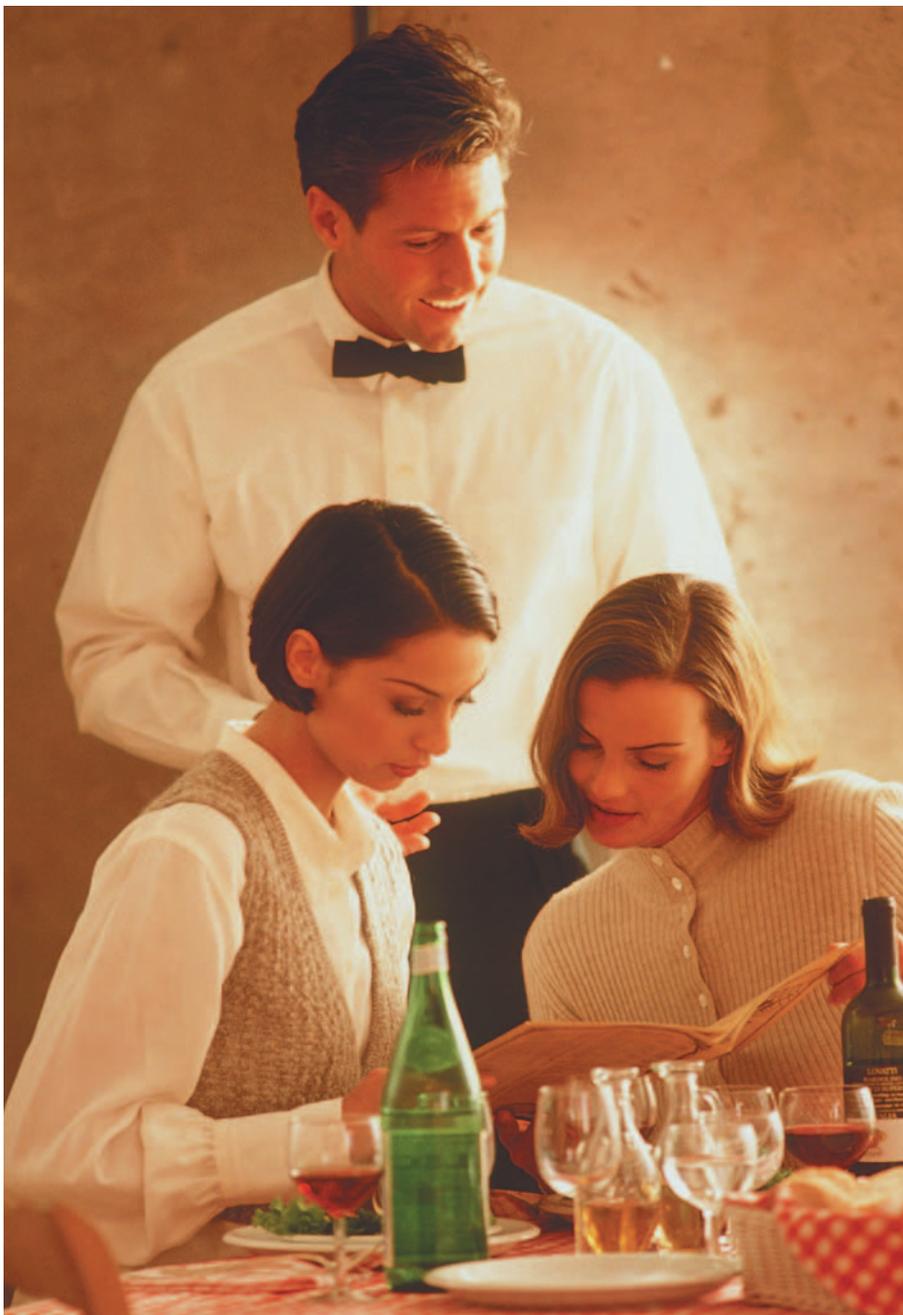


России, огромной стране с невероятным количеством природных зон и различных территорий, недостаточно одного инвестиционного режима освоения недр, чтобы обеспечить максимально эффективное (с позиции максимизации дисконтированных потоков финансовых средств за полный срок разработки месторождения) освоение недр. Различные инвестиционные режимы должны конкурировать между собой за инвестора, которому должна быть предоставлена возможность выбора предпочтительного для него инвестиционного режима освоения конкретного проекта: лицензионный, СРП, дифференцированный или концессионный.

АНДРЕЙ КОНОПЛЯНИК

Заместитель Генерального Секретаря, Секретариат Энергетической Хартии



**Статья отражает только личную позицию автора и базируется на подготовленных автором тезисах к Парламентским слушаниям «Актуальные вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах и недропользовании» (Москва, Государственная Дума), первоначально запланированным на 23 сентября 2004 года, но перенесенным на более поздний срок.*

Задача эффективного воспроизводства минерально-сырьевой базы России остается крайне актуальной. Добыча наиболее важных для бюджета страны полезных ископаемых — нефти и газа — осуществляется сегодня на базе месторождений и нефтегазоносных провинций, разведанных и освоенных еще в советское время. Рост добычи нефти в последних лет осуществляется в основном за счет более интенсивного использования существующих мощностей по добыче, а не за счет ввода новых месторождений. Для эффективного возмещения выбытия добывающих мощностей на стадиях падающей добычи необходимы инвестиции в новые проекты, причем не в финансовые (в покупку акций компаний), а в производственные (в новые мощности по разведке и добыче). Для этого в стране должны существовать инвестиционные режимы, стимулирующие такие производственные инвестиции.

Желаемое и действительное

Инвестиционные проекты в минерально-сырьевых отраслях характеризуются очень высокой капиталоемкостью и повышенными рисками, многие из которых отсутствуют за пределами отраслей по добыче полезных ископаемых. Наблюдающийся в последние годы рост мировых цен на нефть не является панацеей для производственных инвестиций, нацеленных на ввод новых мощностей, поскольку при оценке перспектив их окупаемости для проектов освоения месторождений, особенно расположенных в новых труднодоступных и неосвоенных районах, нефтегазовые компании, осуществляющие «проектное финансирование», и финансовые институты, его предоставляющие, закладывают в бизнес-планы и ТЭО весьма консервативные оценки будущих нефтяных цен.

Таким образом, еще более актуальными становятся требования к «качеству» инвестиционного законодательства, которое должно быть инвестиционно привлекательным в условиях как высоких, так и низких цен. Это означает, что оно должно иметь встроенные механизмы гибкого реагирования на изменение различных условий — от природных до экономической конъюнктуры. Кроме того, инвестиционное законодательство должно быть прозрачным и в то же время стабильным для каждого конкретного (капиталоемкого, долгосрочного и характеризующегося повышенными рисками) недропользовательского инвестиционного проекта.

Сегодняшнее российское инвестиционное недропользовательское законодательство таковым не является.

И вопрос не только в уровне налоговой нагрузки на инвесторов проектов, но и в том, что эта нагрузка, налоговое администрирование и другие характеристики инвестиционного режима могут существенно меняться по ходу реализации проекта уже после того, как началось осуществление инвестиций в проект, решение о которых было принято на базе других характерных условий, то есть фактически на базе иного инвестиционного режима. Характерной иллюстрацией здесь является динамика продолжительности «стабилизационной оговорки» в российском инвестиционном законодательстве, которая — в рамках лицензионной системы недропользования и, скажем, для крупных проектов — существенно меньше как периода осуществления, так и периода окупаемости инвестиций.

Принцип «или-или»

Как известно, в мировой практике существует несколько инвестиционных режимов, применяемых в недропользовании: лицензионный (с изъ-

ятиями и без них), концессионный и на основе соглашения о разделе продукции (СРП). При этом, например, в 13 нефтедобывающих государствах, на долю которых приходится 9% мировых доказанных извлекаемых запасов нефти и 23% ее мировой добычи, применяется одновременно более одного инвестиционного недропользовательского режима.

Процесс формирования и совершенствования законодательства Российской Федерации о недрах и недропользовании с 1992 года (времени принятия закона «О недрах») и до настоящего времени характеризуется стремлением законодателя ограничиться применением в стране только одного инвестиционного режима — лицензионного.

Когда же такая задача оказалась невыполнимой (с принятием в 1996 году закона «О СРП», установившего в стране одновременное использование двух инвестиционных режимов), законодатель стал стремиться существенно ограничить применение одного режима (СРП), низведя в итоге его роль до вспомогательной, подчиненной по от-

которому отводится роль основного, ношению к другому (лицензионному), доминирующего. Нынешняя законодательная конструкция применения этих режимов предполагает их последовательное применение: только в том случае, если окажется не востребуемым предложение государства о разработке тех или иных участков недр на основе лицензионного режима, государство может рассмотреть возможность применения для этих участков недр режима СРП.

Недавние же инициативы по применению иных инвестиционных режимов (концессионного), по сути, предлагали замену инвестиционных режимов недропользования, уже существующих в стране (лицензионного и СРП). Таким образом, вплоть до настоящего времени основной идеей совершенствования российского недропользования в части использования инвестиционных режимов является стремление заменить один режим на другой (принцип «или-или») вместо рассмотрения возможности и целесообразности одновременного применения нескольких инвестиционных режимов (принцип «и-и»).

Четыре режима

На самом деле в России могут и должны сосуществовать четыре разных инвестиционных режима недропользования, построенных на различном сочетании гражданского или публичного правового режима, с одной стороны, и унифицированного или индивидуализированного налогового режима, с другой (см. «Возможное сочетание нескольких инвестиционных режимов в недропользовательском законодательстве России»).

К ним относятся:

(1) обычный лицензионный режим (публичное право плюс унифицированный, то есть единый для всех субъектов предпринимательской деятельности налоговый режим). Фактически эту нишу занимает — и могла бы продолжать ее занимать — сегодняшняя (самая простая, самая прозрачная, самая удобная для фискальных органов) разновидность лицензионного режима, использующая в налоговой части НДПИ с плоской шкалой;

(2) СРП (гражданское право плюс индивидуализированный налоговый режим). При этом в качестве приемлемой модели СРП, которую можно было бы взять за основу для дальнейшей доработки, следует рассматривать не действующую сегодня разновидность СРП, закрепленную последней редакцией закона «О СРП», а ту, которая существовала в принятом Государственной Думой в первом чтении в июне 1995 года проекте закона «О СРП»;

(3) лицензионный режим с изъятиями или дифференцированный лицензионный режим (публичное право плюс частично индивидуализированный налоговый режим). Изъятия из унифицированного налогового режи-

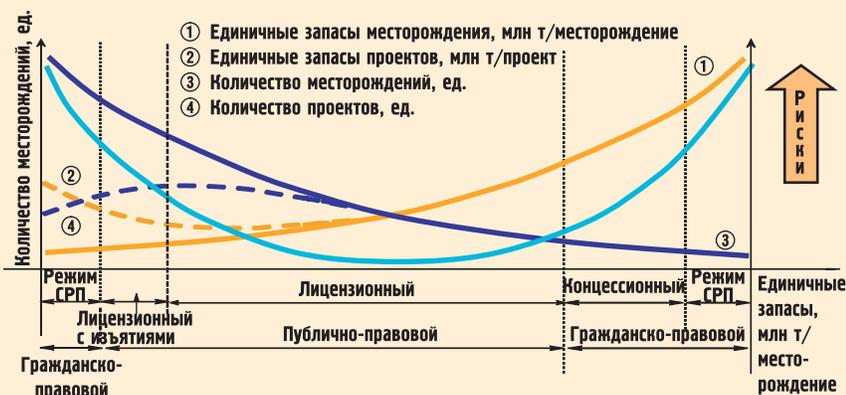
Возможное сочетание нескольких инвестиционных режимов в недропользовательском законодательстве России

Налоговый режим	Правовая система	
	Административная (публичная)	Гражданская
Общий	Лицензионный	Концессионный
Специальный (в т.ч. индивидуализированный)	Лицензионный с изъятиями (дифференцированный лицензионный режим)	Режим СРП

Сравнительные правовые/налоговые характеристики различных инвестиционных режимов в недропользовании

Инвестиционный режим	Характеристики инвестиционного режима в течение срока жизни проекта	
	Налоговая нагрузка	Стабильность
Лицензионный	Неоптимальная (высокая), заданная	НЕТ
Специальные налоговые режимы	Неоптимальная (пониженная), заданная	НЕТ
СРП	Оптимальная, переговорная	ДА
Концессия	Неоптимальная (высокая), заданная	ДА

Возможные варианты применения инвестиционных режимов



ма могут быть в форме введения дифференциации или в виде введения особого налогового режима, вплоть до нулевого налогообложения, для отдельных категорий объектов, например, для малодебитных скважин;

(4) концессионный режим (гражданское право плюс унифицированный налоговый режим). Важной особенностью такого прочтения концессионного режима является то, что для каждого объекта недропользования, который будет осваиваться на условиях концессии, должен быть зафиксирован — причем на весь срок жизни проекта (как и в СРП) — налоговый режим, существовавший на дату заключения (вступления в силу) концессионного соглашения между государством и инвестором.

В итоге потенциальному инвестору будет предложено своего рода «меню» инвестиционных режимов на разный вкус. А «вкус» — различное отношение разных категорий инвесторов к оценке инвестиционных рисков: какие-то компании являются более консервативными в своей инвестиционной стратегии, какие-то готовы работать при более высоких рисках.

Различные режимы предоставляют им более широкий спектр возможностей для выбора такого режима освоения конкретного месторождения (реализации конкретного инвестиционного проекта), при котором сближение интересов государства и инвестора бу-

дет максимальным, то есть будет учтена и специфика проекта, и специфика инвестора (см. «Сравнительные правовые/налоговые характеристики различных инвестиционных режимов в недропользовании»).

На конкурсной основе

Критерием отбора инвестора должна быть не величина аукционного бонусного платежа, а заявленная в ТЭО проекта величина накопленного за полный срок разработки месторождения дисконтированного потока финансовых средств. При этом она должна, по-видимому, иметь юридически обязательный характер по принципу «не меньше, чем...».

Определение инвестора-победителя — пользователя участка недр — должно происходить не в ходе аукциона (более простая, более прозрачная, более выгодная в сиюминутном плане, но заведомо менее эффективная для долгосрочных интересов государства процедура), а в ходе конкурса, основанного на ТЭО и состоятельности инвесторов. Право пользования недрами должно предоставляться не по критерию удобства и легкости проведения самой процедуры предоставления участков недр в пользование, а по критерию максимального для государства накопленного эффекта (учитывающего как эф-

фект прямой — собственно налоговый, так и косвенный — мультипликативный эффект) за полный срок разработки месторождения. Став победителем конкурса на условиях выбранного инвестиционного режима, компания-инвестор не должна иметь право менять его в ходе подготовки и реализации проекта без потери права пользования данным участком недр.

Больше — лучше

Идея сведения в единую законодательную систему различных инвестиционных режимов, объединяющих, в том числе, и различные принципы налогообложения, позволит вовлечь максимальное количество инвесторов в освоение российских недр. Причем, не на принципах «индивидуальных исключений» в каждом отдельно взятом случае (как предлагается ныне поступить в отношении СРП), а посредством целостного законодательного механизма, предоставляющего государству и инвестору состоящее из четырех инвестиционных режимов недропользования сбалансированное «меню» (см. «Возможные варианты применения инвестиционных режимов»). Это повысит рейтинг инвестиционной привлекательности российского недропользования и, соответственно, приведенные эффекты для государства. ■

8-10
ФЕВРАЛЯ
2005
ДВОРЕЦ год
СПОРТА
г. ВОЛГОГРАД

ОБОРУДОВАНИЕ.
НЕФТЬ. ГАЗ.
ХИМИЯ.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА

Волгоградский Выставочный Центр "РЕГИОН"
ВВЦ
РЕГИОН
400007, Волгоград, а/я 3400
тел./факс: (8442) 96-51-86.
e-mail: vzregion@vzr.ru
www.vzr.ru

ВЫСТАВКА