

Средство от «правового вакуума»

Андрей КОНОПЛЯНИК,
доктор экономических наук, профессор
кафедры «Международный нефтегазо-
вый бизнес» РГУ нефти и газа
им. И. М. Губкина



В предыдущих частях данной статьи была выдвинута базисная гипотеза о том, что страны, находящиеся на более ранних этапах формирования инвестиционного

законодательства (что обычно соответствует менее высокому уровню экономического развития и, следовательно, более широкой номенклатуре и более высокому уровню некоммерческих рисков), и инвесторы-недропользователи, намеренные работать в этих странах, чаще выбирают режим соглашений о разделе продукции.

Были также поставлены два основополагающих вопроса.

Во-первых, каковы средневзвешенные уровни душевых ВВП по странам, применяющим различные режимы недропользования, и каково их распределение в рамках диапазона экономического развития по числу государств, уровню текущей и будущей (то есть по доказанным запасам) добычи, а также как далеко отстоят они от «порогового значения» демократизации. Были приведены данные соответствующих исследований на сей счёт.

Во-вторых, насколько режим СРП в принципе может считаться «переходным» или же у него есть в условиях России своя ниша, адекватная его экономико-правовой, а не «имиджевой» конкурентоспособности в сравнении с другими недропользовательскими инвестиционными режимами.

Уровень экономического и правового развития государства определяет выбор инвестиционных режимов в недропользовании*



Газпром

* Окончание. Начало см. в №№ 8–9 за 2012 г.

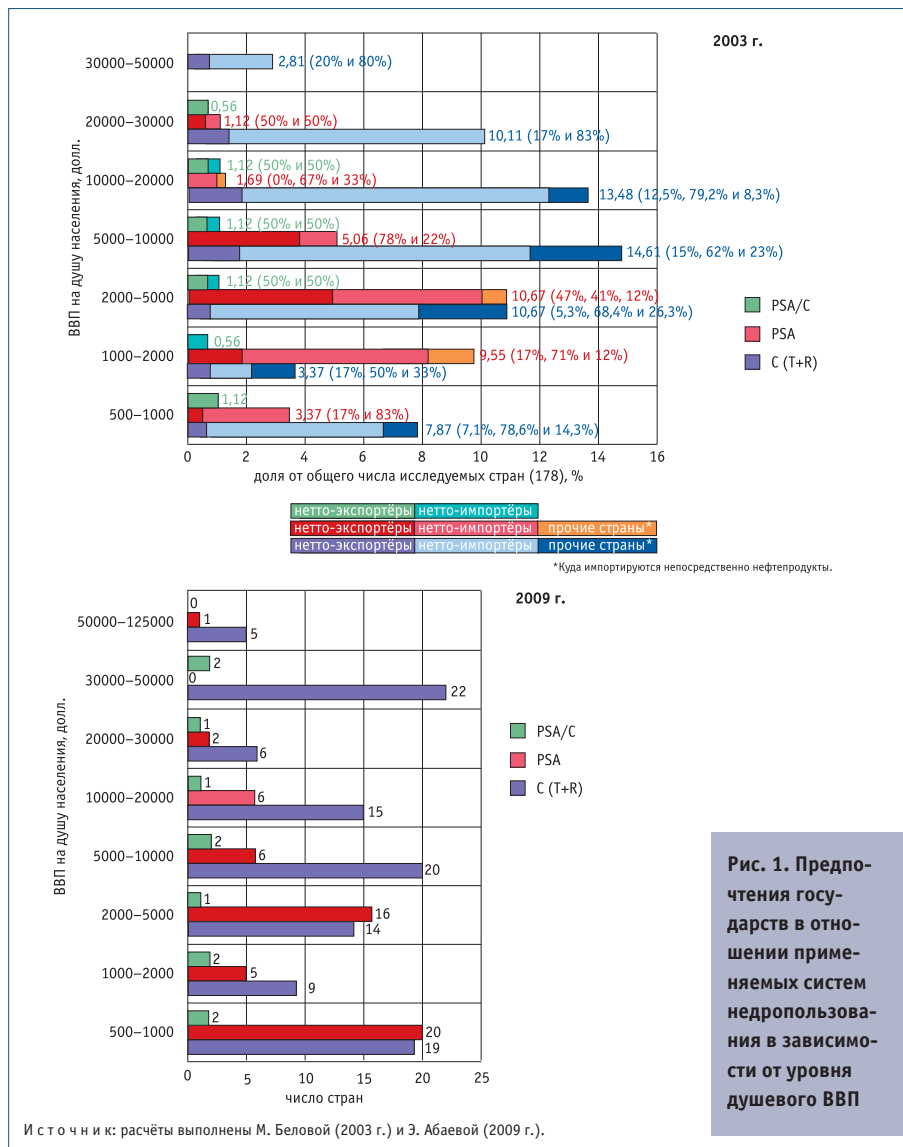


Рис. 1. Предпочтения государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП

число не только стран, применяющих СРП (что не противоречит логике наших вышеприведённых объяснений), но и тех, кто использует режим «налог плюс роялти». На наш взгляд, причина этого кроется в характере технической помощи, оказываемой беднейшим государствам со стороны держав-доноров и международных финансовых институтов. Стандартным требованием и тех и других при предоставлении технической помощи является проведение структурных (институциональных) реформ, в том числе в законодательной сфере.

Первая волна законодательных реформ (правовой помощи в рамках программ развития) возникла после Второй мировой войны, когда юристы, преимущественно из США, понесли новые правовые системы в страны Латинской Америки, Африки и, в меньшей степени, Азии, расчищая в частности туда дорогу для иностранных (в то время главным образом американских) инвестиций. Вторая волна началась после распада СЭВ и СССР. Реализация программ техпомощи, включая правовые реформы, шла примерно по тому же сценарию, что и в ходе первой волны, только на сей раз сильную конкуренцию США оказали страны ЕС.

Во время первой волны «трансплантация» осуществлялась в основном в развивающиеся страны, а в ходе второй – в государства с переходными экономиками. Процесс «экспорта» привычных для западного бизнеса условий функционирования сопровождался обещаниями финансовой помощи принимающим странам (первая волна) и/или принятия их в ЕС (вторая волна)¹. Поэтому в нашем анализе государства в зоне минимальных значений душевого ВВП – это в основном реципиенты программ технической помощи. Как правило, это беднейшие страны, в которых не ведётся промышленная добыча полезных ископаемых, то есть нет собственных крупномасштабных источников экономического развития, альтернативой которым и являются вышеупомянутые программы, сопровождаемые «трансплантацией» обычной для развитых государств-доноров лицензионной системы недропользования. Отметим, что «заказчиками» программ правовой поддержки структурных ре-

ДЕЛО НЕ В ИМИДЖЕ

Расчёты подтвердили, что и в 2003, и в 2009 гг. пик применения режима СРП приходился на страны с более низким уровнем душевого ВВП – в диапазоне до 5 тыс. долларов на человека. А пик использования системы «налог плюс роялти» – на государства, где данный показатель составлял 5–20 и 5–50 тыс. долларов соответственно в 2003 и 2009 гг. (см. рис. 1). При этом и в случае СРП, и в случае системы «налог плюс роялти» произошло то, что можно назвать движением от совмещённого Л-образного («одногорбого») в 2003 г. к разделённому М-образному («двугорбому») в 2009 г. пику кривой распределения инвестрежимов.

В отличие от 2003 г., в 2009 г. видны два чётко выраженных экстремума, тяготеющих к краям более широких диапазонов пикового применения режимов:

- СРП: 2003 г. – 1–2 и 2–5, 2009 г. – 0,2–1 и 2–5 тыс. долларов на человека;
- «налог плюс роялти»: 2003 г. – 5–10 и 10–20, 2009 г. – 5–10 и 30–50 тыс. долларов на человека.

Таким образом, за это время диапазоны применения двух режимов расширились: СРП – в сторону стран с более низким уровнем душевого ВВП, «налог плюс роялти» – в сторону государств с более высоким. Россия статистически в обоих случаях оказывается в зоне душевых ВВП, где чаще применяется лицензионно-концессионный режим. Подчеркнём, речь идёт обо всех странах с недропользовательским законодательством – как ведущих, так и не ведущих промышленной добычи нефти.

Видимо, требует отдельного объяснения тот факт, что в группе низкодоходных государств оказалось значительное

¹ Подробнее об эффекте трансплантации в ходе двух волн правовых реформ см.: Berkowitz D., Pistor K., Richard J.-F. The Transplant Effect // The American Journal of Comparative Law. 2003. Vol. 51 (1).

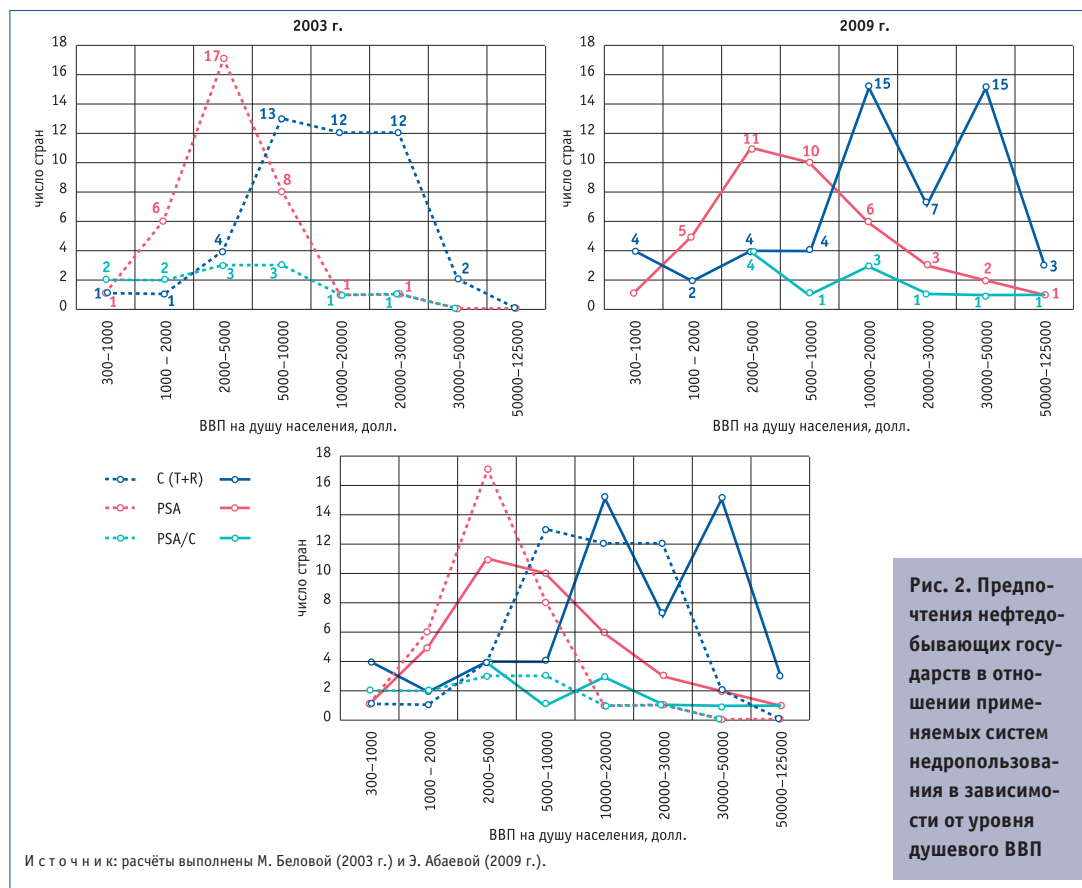


Рис. 2. Предпочтения нефтедобывающих государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП

Россия в обоих случаях оказывается между пиковыми зонами применения двух режимов.

При переходе от распределения по числу нефтедобывающих государств, применяющих различные недропользовательские инвестижи-мы, к распределению по объёмам текущей добычи в них картина существенно меняется. В 2003 г. пики всех трёх режимов совпали в зоне 5–10 тыс. долларов на человека. Однако к 2009 г. произошёл дрейф вправо пика совместного применения двух режимов (в зону 10–20 тыс. долларов на человека) и пика системы «налог плюс роялти» (в зону 30–50 тыс. долларов). И в 2003 г., и в 2009 г. пик последнего режима превышает пик СРП (см. рис. 3). Россия в 2003 г. оказа-лась в зоне пика исполь-

форм в принимающих государствах являются не промышленные компании – потенциальные инвесторы-недропользователи (которым был бы удобнее индивидуализированный и проектно-ориентированный режим СРП), а государства-собственники недр (управленчес-ким структурам которых комфортнее универсальный лицензионно-концесси-онный режим) и действующие по их заказу юридические фирмы-победители соответствующих тендеров. Именно по-этому в государствах с неустоявшимися правовыми системами, где для инвесто-ров-недропользователей наиболее эф-фективен был бы проектно-ориентиро-ванный режим СРП (максимально эф-фективно минимизирующий экономи-ко-правовые, в первую очередь неком-мерческие, риски), зачастую происхо-дит «трансплантация» инвестижи-мов недропользования, которые привычны для инвесторов-недропользователей при работе в странах с устоявшимися правовыми системами, но которые ме-нее эффективно минимизируют неком-мерческие риски инвестиционных не-дропользовательских проектов в усло-виях, когда национальные экономико-правовые системы только формируют-

ся и отрабатываются (отлаживаются) на практике.

Для стран, ведущих промышленную добычу нефти, пики применения двух инвестижи-мов недропользования вы-ражены более явно и ещё более раздвину-ты в диапазоне государств с разным уровнем душевого ВВП. В 2003 г. пик СРП приходится на страны в диапазоне 2–5 тыс. долларов на человека, а «налога плюс роялти» – 5–30 тыс. долларов. В 2009 г. эти пики раздвинулись за счёт то-го, что первый остался на том же месте, хотя и стал менее ярко выраженным (по-скольку увеличилось число нефтедобы-вающих государств, применяющих ре-жим СРП в зоне более высоких значений душевого ВВП). А второй, наоборот, стал более ярко выраженным, хотя и «двугла-вым», и сместился в зону более высоких значений душевых ВВП – 10–50 тыс. дол-ларов на человека (ушла из рассмотре-ния большая группа беднейших и не ве-дущих добычу нефти государств-реципи-ентов программ техпомощи, закрепив-ших в законодательствах лицензионно-концессионный режим). Но если в 2003 г. пик СРП был выше пиковых значений режима «налог плюс роялти», то в 2009 г. они поменялись позициями (см. рис. 2).

зования всех трёх режимов, в 2009 г. – между пиками режимов СРП и «налог плюс роялти».

Если же рассмотреть распределение по объёмам будущей добычи (то есть по масштабу доказанных извлекаемых зап-пасов, иначе говоря, по наличию подго-товленных производственных мощнос-тей в upstream), картина также меняет-ся. В 2003 г. пик СРП приходится на зону 5–10 тыс. долларов на человека, а ре-жима «налог плюс роялти» – на 10–20 тыс. долларов. При этом заметен почти ше-стикратный разрыв между уровнями пи-ков (у СРП он ниже). В 2009 г. происхо-дит резкое сближение пиковых значе-ний и оба они сдвигаются на одну зону впра-во (см. рис. 4).

Обобщающая информация по итогам расчётов представлена на рис. 5. Из него следует, что наша исходная гипотеза – режим СРП применяется преимущест-венно в государствах с более низким уровнем экономического развития (ду-шевого ВВП) – полностью подтверди-лась. Это означает, что использование разных систем недропользования имеет не имиджевую, а объективную экономи-ческую природу, связанную с уровнем законодательных рисков при осущест-

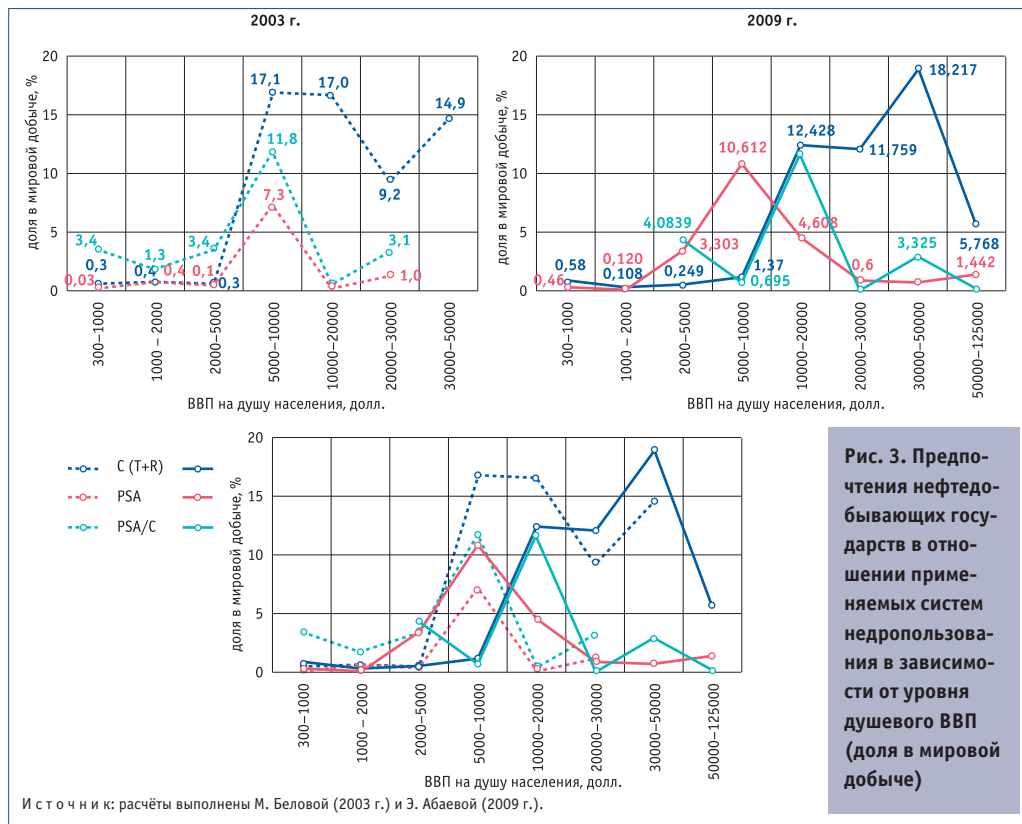


Рис. 3. Предпочтения нефтедобывающих государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП (доля в мировой добыче)

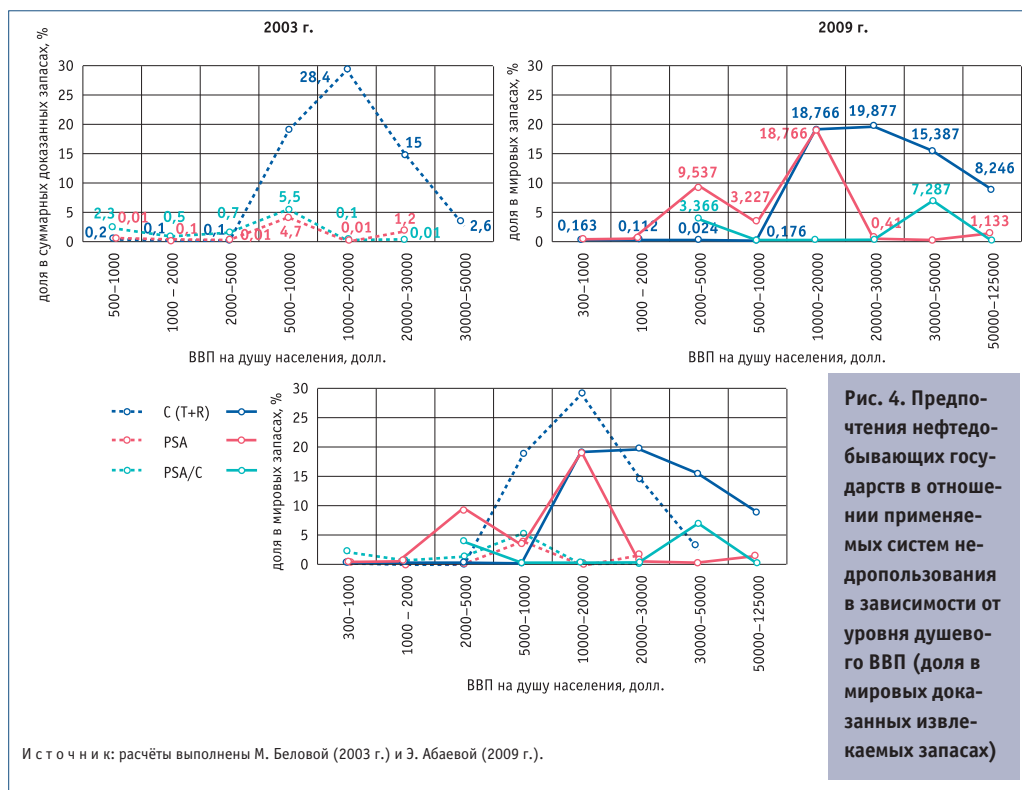


Рис. 4. Предпочтения нефтедобывающих государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП (доля в мировых доказанных извлекаемых запасах)

СРП, был в три раза ниже, чем по группе, где используется система «налог плюс роялти» (5 против 15 тыс. долларов). В 2009 г. этот разрыв сократился до менее чем двукратного (11 против 17 тыс. долларов), причём исключительно за счёт опережающего экономического роста в странах, использующих СРП, и их подтягивания к уровню душевого ВВП государств, применяющих режим «налог плюс роялти» (в основном экономически развитых демократий). Россия за этот период совершила переход (скачок) из зоны душевого ВВП, чуть превышающего уровень, характерный для стран с доминированием режима СРП, в зону, где ВВП чуть не дотягивает до показателя, характерного для государств с доминированием режима «налог плюс роялти» (с 8 до 15 тыс. долларов).

При этом за 2003–2009 гг. средневзвешенные уровни добычи по группам стран, применяющих оба режима недропользования и СРП, незначительно уменьшились, а в государствах, использующих концессионно-лицензионный режим, сократились более чем вдвое. Объём доказанных извлекаемых запасов по первой группе стран заметно вырос, а по второй и третьей соответственно незначительно и весьма заметно сократился.

На наш взгляд, кажущееся имиджевое несоответствие уровня душевого ВВП России зоне применения режима СРП в 2009 г. (этого «несоответствия» практически не наблюдалось в 2003 г.) не является основанием для отказа от соглашений о разделе продукции. На наш взгляд, СРП должны занять свою конкурентную нишу в России в

влении инвестиционных проектов в странах с разными уровнями развития экономики, законодательных систем (экономико-правовой среды) и защи-

щённости инвесторов от некоммерческих рисков.

В 2003 г. среднедушевой ВВП по группе государств, применяющих режим

рамках отстаиваемой автором концепции множественности равноправных инвестиционных режимов недропользования.

ТРАНСПЛАНТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Как известно, развивающиеся страны и переходные экономики (то есть меняющие модель своего социально-экономического развития) имеют, по крайней мере, одно и очень важное преимущество перед развитыми державами – так называемое преимущество отсталости. Чтобы догонять, им не нужно изобретать ни новые технологии, ни новые институты, достаточно их заимствовать. Оказывается, однако, что простота этой задачи обманчива – на самом деле процесс заимствования очень сложен². Существуют два основных пути возникновения новых институтов. Во-первых, они могут быть сконструированы, придуманы, а затем внедрены (так называемый инновационный путь институционального развития). Второй путь – «трансплантация», или заимствование чего-либо из передовых систем (так называемый имитационный путь). Почему «трансплантация» – это хороший и удобный метод? Потому что он снижает неопределённость. Мы знаем заранее, что данный институт работает. Законы, которые действуют в развитых странах, пытаются немного трансформировать и внедрить в развивающихся государствах и/или переходных экономиках. Или же «трансплантировать» готовые формы, в частности механизмы недропользования, применяемые в развитых государствах (см. вышеприведённый пример с всплеском применения лицензионно-концессионных систем в странах с наиболее низким уровнем экономического развития – реципиентах программ технической помощи), в том числе и в стремлении приобрести тем самым один из «отличительных признаков» развитой державы.

Типичная ошибка в подавляющем большинстве развивающихся стран, как справедливо пишет Б. Полтерович, заключается в стремлении заимствовать слишком «продвинутое» институты³: *«Здесь есть своя, казалось бы очевидная, а на самом деле ошибочная логика: зачем повторять прошлое, когда оно уже пройдено? Надо ориентироваться на всё самое передовое».*

Но, во-первых, как мы писали выше, для применения лицензионной системы недропользования требуется наличие

разветвлённой экономико-правовой среды с высоким уровнем предсказуемости. В этом случае высокие налоговые риски (не учитывающие индивидуальные характеристики отдельных месторождений) могут компенсироваться низким уровнем правовых (некоммерческих) рисков (вследствие более детально прописанных норм и правил госрегулирования). Однако о какой предсказуемости действий российского государства можно говорить, если, как пишет Е. Дьячкова, *«за 20 лет было перепробовано около 10 налоговых режимов, а изменения системы налогов и платежей происходили практически каждый год»*⁴.

Во-вторых, стратегическому инвестору (то есть ориентированному на полный, измеряемый несколькими десятилетиями жизненный цикл недропользования) требуется «правовое обособление» его инвестпроекта, которое учитывало бы его специфику (то есть формирование горной ренты в данном конкретном случае), а также «анклав стабильности» (чтобы правила игры не менялись по ходу игры). Такое индивидуализированное налогообложение должно учитывать как межпроектную, так и внутрипроектную дифференциацию горной ренты⁵. Таким образом, «трансплантация» лицензионной системы в развивающиеся страны или в переходные экономики, где экономико-правовая среда отсутствует или не сформирована ещё в достаточной степени, является преждевременной, применение же режима СРП как проектно-ориентированного «анклава стабильности» с индивидуализированной (под данный конкретный проект) системой распределения горной ренты – вполне рациональным.

СРП И МНОЖЕСТВЕННОСТЬ ИНВЕСТИРЕЖИМОВ

Можно, конечно, рассматривать СРП в России как «промежуточный» механизм. В таком случае его применение логично и эффективно вписалось бы в общую стратегию реформирования, которую Б. Полтерович называет *«стратегией промежуточных институтов»* (существуют различные методы «трансплантации»: шоковая терапия, выращивание, стратегия промежуточных институтов).

«Её суть заключается в создании желательного института путём построения цепочки сменяющих друг друга институтов, то есть путём построения институциональной траектории, которая соединяет исходный институт с желаемым. В качестве исходного можно использовать и институт, уже существующий, и заново сконструированный, и первоначально заимствованный, трансплантированный. Самое главное здесь – это понимание, что во все не обязательно копировать самый передовой, самый прогрессивный институт. Необходимо выбрать наиболее подходящий из тех институтов, которые нам известны, учитывая условия страны-донора. Подходящий институт необходимо выбрать из всего разнообразия, не игнорируя ни истории развитых стран, ни опыта развивающихся», – пишет исследователь. В таком случае выбор СРП как подходящего текущим условиям страны механизма уже оказывается обоснованным, ибо его следует рассматривать в качестве «анклава стабильности» в объективно нестабильной (ибо продолжает формироваться) экономико-правовой среде.

Исходя из результатов статистического анализа, в соответствии с которыми высокоразвитым странам более свойственны лицензионно-концессионные режимы недропользования, можно, конечно, посчитать, что соглашения о разделе продукции – это не самый «передовой» институт. В таком случае, соглашаясь с объективным фактом – наличием режима СРП в российской законодательстве и успешным осуществлением трёх проектов СРП в стране («Сахалин-1, 2» и Харьяга), – можно было бы согласиться на временное сохранение данного механизма в российской системе недропользования, исходя из допущения, что СРП является наиболее эффективным, но только начальным этапом институциональной траектории, позволяющей в конечном счёте получить иной, передовой институт (лицензионную систему недропользования). Однако, считает В. Полтерович, не обязательно думать о промежуточном институте как о механизме, из которого вырастает институт конечный. Его роль может быть и в другом.

У того же В. Полтеровича есть обоснование такого важного понятия, как «ин-

² Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ. Препринт WP10/2007/08. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

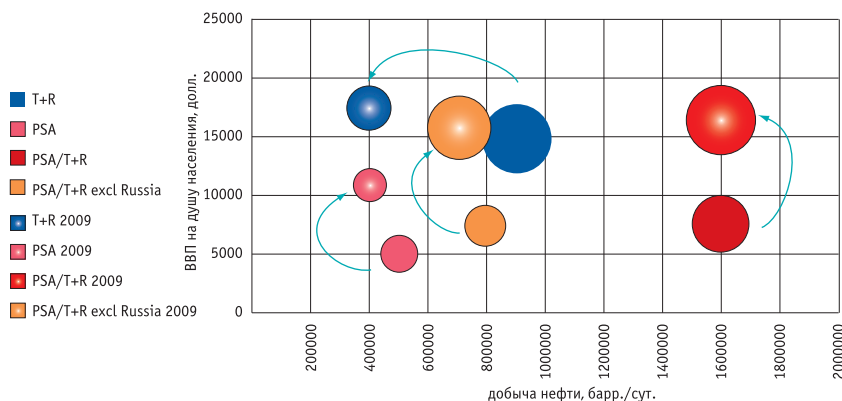
³ Там же.

⁴ Дьячкова Е. А. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011. С. 4.

⁵ Подробнее об этом см.: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. – 217 с.

⁶ Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ. Препринт WP10/2007/08. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

Рис. 5. Среднеарифметические величины ВВП на душу населения и добычи нефти по группам стран, применяющих различные режимы недропользования (размер шара – среднеарифметический объём доказанных извлекаемых запасов по каждой группе стран)



Источники: расчёты выполнены М. Беловой (2003 г.) и Э. Абаевой (2009 г.).

ституциональный эксперимент». «В процессе институционального развития, – пишет он, – можно в некоторых случаях позволить себе строить разные институты, например в разных регионах, или допускать развитие конкурирующих систем институтов, чтобы в результате выбрать тот институт, который является для данной институциональной среды наиболее подходящим»⁷. Вот это «допущение развития конкурирующих институтов» – только не на временной, а на постоянной основе – и есть для автора «другая роль» режима СРП.

Автор и ряд его коллег по созданию в стране законодательства о СРП с самого начала писали, что цель введения двух параллельных режимов недропользования (лицензионного и СРП)⁸ заключается в обеспечении конкуренции между ними за потенциального инвестора, чтобы у того ещё на стадии борьбы за получение права пользования недрами была возможность выбора наиболее привлекательного инвестрежима, максимально эффективно обеспечивающего инве-

стору-недропользователю решение задачи «затраты – результат» в терминах дисконтированных потоков финансовых средств за полный срок разработки месторождения при обеспечении принимающему государству-собственнику недр максимальной ресурсной ренты за тот же период⁹. Это создавало бы стимулы для законодателя улучшать условия пользования недрами в рамках того режима, который пользовался бы меньшим вниманием со стороны инвестора (то есть тот своими капиталовложениями «голосовал» бы за более эффективный механизм недропользования). Однако законодатель пошёл другим путём: он де-факто запретил пользующийся большим спросом инвестрежим, ибо его применение было бы более обременительным для государства и – главное – не устраивало по указанным выше своекорыстным причинам находившиеся тогда в фаворе негосударственные нефтяные компании.

Какова основная предпосылка, лежащая в основе концепции множественности инвестиционных режимов недропользования в России? Она заключается в том очевидном факте, что все месторождения, а значит, и все инвестпроекты

по их освоению у нас разные. Причём в РФ с её огромными пространствами и наличием нескольких нефтегазовых бассейнов существенно различаются и горно-геологические, и природно-климатические условия их разработок. Поэтому автор исходит из того, что нужно стремиться создавать такой инвестиционный режим, который бы обеспечивал определённую гибкость применения и учитывал индивидуальные особенности реальных проектов.

В 1990-е годы эта философия реализовывалась на практике, но не смогла получить полного законодательного закрепления главным образом из-за позиции Госдумы. Закон «О недрах» в своей первой редакции 1992 г. в ст. 12 допускал применение множественности инвестрежимов недропользования в виде различных типов соглашений между государством и инвестором, в том числе концессионных и СРП. В развитие положений этой статьи Закон «О СРП» изначально готовился как один из элементов пакета, состоящего из двух законопроектов. Вторым был законопроект «О концессиях», который, к сожалению, Госдума отклонила в первом чтении¹⁰ – в основном из-за негативных политических коннотаций (наследие колониализма и т. п.). Не спасло даже обращение к «исторической памяти» фракции КПРФ, а именно апелляция к примеру ленинской политики концессий, в том числе упоминание о подготовке нефтяных концессий в Баку и Грозном во времена НЭПа¹¹. Последний официальный документ, в котором допущена философия множественности инвестиционных режимов недропользования, – это одобренные правительством РФ в 2000 г. «Основные положения энергетической стратегии России на период до 2020 г.»¹², нефтегазовый раздел которой подготовлен на основе выполненных ранее и также согласованных с правительством «Основных концептуальных положений

⁷ Там же.

⁸ То есть тех двух недропользовательских режимов, которые удалось законодательно закрепить в российском законодательстве благодаря принятию законов «О недрах» (1992 г.) и «О СРП» (1995 г.). Третий предлагавшийся (равноправный и конкурентный с двумя другими) недропользовательский режим – концессионный – закрепить не удалось, так как Госдума не поддержала в первом чтении (1995 г.) проект Закона «О концессионных соглашениях для российских и иностранных инвесторов» (1995 г.) в той редакции, которая содержала применение этого инвестиционного механизма, в том числе и в недропользовании (принятый в 2005 г. Закон «О концессиях» исключает их применение при пользовании недрами).

⁹ Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Минеральные ресурсы России. 1994. № 6. С. 29–36; Он же. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Нефтяное хозяйство. 1994. № 11–12. С. 6–15; Аверкин А., Конопляник А., Субботин М. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия // Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10–12.

¹⁰ Принятый в 2005 г. новый закон о концессиях не имеет отношения к этому подготовленному под руководством автора в 1994–1995 гг. (и не прошедшему первого чтения в Госдуме) законопроекту с аналогичным названием; нынешний закон о концессиях исключил из сферы своего действия ресурсные отрасли.

¹¹ См.: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. – 217 с.

¹² См.: Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные положения энергетической стратегии России на период до 2020 г. (одобрены Правительством Российской Федерации, Протокол № 39 от 23 ноября 2000 г.). – Приложение к журналу «Энергетическая политика». – М.: ГУ ИЭС, 2001. – 118 с.

развития нефтегазового комплекса России»¹³.

Однако в начале 2000-х годов руководством страны предпочло пролоббированную М. Ходорковским идею так называемой национальной налоговой системы, или национального инвестиционного режима. Она имела своей целью привести фактически всё только к одному режиму, который мы сегодня имеем, – НДС с плоской шкалой и таможенная пошлина в рамках лицензионной системы недропользования.

Тем не менее я считаю целесообразным иметь в стране несколько режимов недропользования. Их матрица, если построить её в системе координат «правовая стабильность» и «налоговая благоприятность», может дать как минимум четыре режима недропользования. В координатах правовой системы можно упрощённо выделить две формы: публично-правовую и гражданско-правовую¹⁴. В рамках первой государство всегда выше инвестора и может практически безнаказанно менять правила игры, в то время как инвестор не может подать на него в суд, тем более в международный, если оно, скажем, нарушило своё обещание о стабильности законодательства на весь срок реализации инвестпроекта (права принимающего государства «на безнаказанность» защищены его суверенным иммунитетом).

Возможность обращения к нейтральному международному арбитражу в рамках публичного права у инвестора сведена к минимуму, если он не защищён соответствующими международными договорами. Именно в этом, кстати, заключена одна из правовых новелл Договора к Энергетической Хартии (ст. 26), которая предоставляет компании страны-члена ДЭХ право напрямую (без предварительного обращения в суды национальной юрисдикции) подавать иски против принимающей страны-члена ДЭХ в международный арбитраж в случае нарушения последней положе-

ний Договора¹⁵. Поэтому в рамках публично-правовых режимов правовая стабильность всегда меньше, чем при гражданско-правовых механизмах, где государство и инвестор как бы уравнены в правах и обязанностях и где они могут выдвигать встречные иски в случае нарушения сторонами своих обязательств.

В зоне налоговых режимов можно укрупнённо выделить две разновидности: общий, унифицированный (один для всех) и индивидуализированный. В итоге получаем искомым четырёхэлементную матрицу.

Различие режимов заключается в том, что они представляют разное сочетание налоговой и правовой систем. В этой матрице представлены и действующий сегодня лицензионный механизм, и он же с изъятиями (индивидуальными льготами, которые действуют, к примеру, в отношении нескольких труднодоступных месторождений на шельфе и в Восточной Сибири). В матрице присутствует и режим СРП (существующий в основном в теории, на практике реализуются только три проекта СРП, вступившие в силу до принятия Закона «О СРП» и защищенные стабилизационными оговорками), и отсутствующий в минерально-сырьевых отраслях России концессионный режим¹⁶.

Публично-правовые режимы (разновидности лицензионного) являются менее стабильными для инвестора, чем недропользовательские соглашения, построенные на гражданско-правовой основе, особенно в условиях формируемой и/или реформируемой экономико-правовой среды. Унифицированные налоговые системы не нацелены на обеспечение баланса интересов инвестора и государства, не ориентированы на оптимальное распределение ресурсной ренты с учётом уровня риска между сторонами недропользовательского соглаше-

ния. Такой баланс может обеспечить лишь механизм СРП.

Обоснование зон применения различных недропользовательских режимов (из вышеописанной матрицы) довольно подробно описывалось автором в его более ранних публикациях и выступлениях¹⁷. Основная идея сводится к тому, что поскольку в различных зонах ресурсного спектра инвестиционные риски являются разными, то для разработок месторождений, находящихся в разных зонах, следует применять инвестиционные режимы из предлагаемого «инвестиционного меню», обеспечивающие для инвестора и государства оптимальное сочетание правовой стабильности и налоговой благоприятности с учётом лежащих на недропользователя рисков в случае каждого конкретного инвестпроекта.

Разместив все месторождения в координатах «единичные запасы – количество месторождений», получим, что вследствие неравномерности размещения природных ресурсов в недрах по мере роста единичных запасов месторождений будет уменьшаться их количество. Кривая инвестиционных рисков в рамках всего ресурсного спектра имеет параболический характер вершиной вниз. Самые высокие инвестиционные риски оказываются у проектов, расположенных на краях ресурсного спектра – в зоне самых крупных и самых мелких месторождений. Поэтому именно эти граничные отрезки являются зоной предпочтительного применения режима СРП.

В средней части ресурсного спектра, где самые стандартные условия освоения и наименьшие инвестиционные риски, находится зона самого «простого» – лицензионного – режима. Здесь происходит компенсация (в терминах дисконтированных денежных потоков) неоптимальности инвестрежима за счёт простоты его применения.

¹⁶ См.: Конопляник А. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ // Нефть России. 2012. № 4. С. 6–11; № 5. С. 9–15.

¹⁷ См.: Конопляник А. Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России // Нефтегаз, энергетика и законодательство. 2001–2002. Информационно-правовое издание ТЭК России (ежегодник). – М.: «Нестор Экономик Паблишерз», 2001. С. 244; Он же. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. С. 217; Он же. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // Нефть России. 2003. № 9. С. 62–67; № 10. С. 47–49; Он же. Инвестиционное меню // Нефтегазовая вертикаль. 2004. № 16. С. 32–34; Грушин В., Конопляник А. Некоторые проблемы подготовки и заключения СРП по так называемым «мелким» месторождениям и возможные пути их решения (по материалам доклада на Парламентских слушаниях «Практика применения и перспективы развития законодательства по СРП», Москва, Государственная Дума, 23 ноября 2001 г.) // Нефть, газ и право. 2001. № 6; Он же. О подготовке и заключении СРП по мелким месторождениям // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. № 1–2. С. 68–72; Грушин В., Конопляник А., Оксенгорн Н. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения) // Нефтяное хозяйство. 2002. № 6. С. 83–89; Конопляник А. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ // Нефть России. 2012. № 4. С. 6–11; № 5. С. 9–15 и др.

¹³ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль. 2000 г. № 1 (специальный выпуск). 113 с.

¹⁴ См.: Конопляник А. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ // Нефть России. 2012. № 4. С. 6–11; № 5. С. 9–15.

¹⁵ Может быть, эта правовая новелла ДЭХ, не позволяющая принимающему государству безнаказанно не соблюдать принятые на себя обязательства по отношению к инвесторам, и стала одним из оснований для ошибочного, на мой взгляд, выхода нашей страны из временно-го применения Договора?

В зоне между лицензионным режимом и СРП в правой части ресурсного диапазона, где находятся довольно крупные месторождения с длительными сроками освоения, для инвестпроектов важна стабильность на длинном горизонте. Неоптимальная налоговая система может быть отчасти компенсирована «эффектом масштаба». Поэтому тут целесообразно применение концессий, обеспечивающих в первую очередь правовую стабильность на весь срок реализации проекта.

В диапазоне между лицензионным режимом и СРП в левой части ресурсного диапазона, где находятся более мелкие месторождения не с такими значительными сроками рентабельного освоения, налоговая нагрузка становится более важным элементом принятия решения об освоении запасов. Для повышения уровня рентабельности и вовлечения в хозяйственный оборот большего числа мелких месторождений целесообразно разрешать объединять их в единый проект для преодоления порога рентабельности¹⁸.

Более того, на мой взгляд, целесообразно снова вернуться к существовавшему с 1992 г. и отменённому в 2003 г. принципу «двух ключей» в недропользовании. Только на сей раз следует не применять эти «два ключа» одновременно, как это было ранее, а отдать один ключ полностью в руки региональных властей для мелких месторождений (пороговое значение запасов, попадающих под «юрисдикцию» регионов, необходимо закрепить законодательно). То есть фактически в стране будет действовать сегодняшнее правило «одного ключа», только этот «один ключ» будет находиться в разных руках для месторождений с запасами разной величины: мелкие месторождения будут контролировать местные власти, которые должны получать от их освоения большую часть налогов (сильные, самостоятельные и экономически независимые от трансфертов из федерального центра регионы – основа экономического процветания страны), а крупные – власть федеральная.

При этом выбор применяемого инвестрежима в рамках допускаемой государством-собственником недр их сово-

купности и в пределах ограничений, задаваемых подготовленными государством модельными недропользовательскими соглашениями, инвестор должен делать ещё до выхода на конкурс/аукцион.

Стандартной схемой получения права пользования недрами в предлагаемом сценарии должен будет стать следующий алгоритм (основные его элементы неоднократно были описаны нами ранее)¹⁹. Понятно, что для этого сначала необхо-

Выбор инвестрежима не подлежит смене после победы на конкурсе (аукционе) и в ходе последующей реализации проекта.

димо легализовать концессионный режим в недропользовании (например, за счёт дополнения существующего Закона «О концессионных договорах») и расчитать от внесённых в него в разное время поправок, фактически «сводящих на нет» его применение, Закон «О РСРП».

¹⁹ Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Минеральные ресурсы России. 1994. № 6. С. 29–36; Он же. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Нефтяное хозяйство. 1994. № 11–12. С. 6–15; Аверкин А., Конопляник А., Субботин М. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия // Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10–12; Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.; Он же. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ // Нефть России. 2012. № 4. С. 6–11; № 5. С. 9–15.

В рамках этого алгоритма государство готовит для конкурса (аукциона) набор модельных соглашений (лицензионного, СРП, концессионного) с рядом открытых позиций, которые и должны стать предметом конкуренции потенциальных инвесторов-недропользователей. Основная позиция (или единственная – если это будет аукцион) – не разовый платёж, как сегодня, за предоставление права пользования недрами (продажи лицензии), а объём дисконтированных доходов, поступающих государству-собственнику недр за полный срок разработки месторождения. Видимо, государство должно само выполнить предварительное ТЭО, чтобы оценить примерный объём ожидаемой выручки, а значит, провести необходимые геологоразведочные работы.

Инвестор-соискатель сам выбирает наиболее предпочтительный для него вид недропользовательского соглашения, которое, по его оценке, обеспечит ему оптимальное сочетание «риск – выгода» в рамках заданных государством ограничений в координатах «правовая стабильность – налоговая благоприятность» на основе полученной от государства геологической информации. Таким образом, инвестор сам определяет, на каком недропользовательском режиме он готов разрабатывать данное месторождение (участок недр) в случае своей победы, максимизируя и свою выгоду, и ресурсную ренту государства. Однако должно быть предусмотрено, что данный выбор инвестрежима не подлежит смене после победы на конкурсе (аукционе) и в ходе последующей реализации проекта.

Также читайте по теме на www.oilru.com:

- Д. Медведев распорядился внести в Госдуму поправки в законы «О недрах» и СРП
- «Газпром нефть» вошла в два новых проекта СРП в Ираке
- «ЛУКОЙЛ» в 2014 г. введёт в эксплуатацию новое месторождение газа в Узбекистане
- На заседании объединённого комитета Хьюстонского СРП рассмотрели ход его выполнения в 2012 г.
- Правительство Украины отозвало перечень месторождений, которые могут разрабатываться на условиях СРП

¹⁸ См. Дьячкова Е., Конопляник А. Соглашения о разделе продукции: удмуртский вариант // Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 14–15; Грушин В., Конопляник А., Оксенгорн Н. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения) // Нефтяное хозяйство. 2002. № 6. С. 83–89.