

СПЕЦВЫПУСК
АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

ВЕКТОР



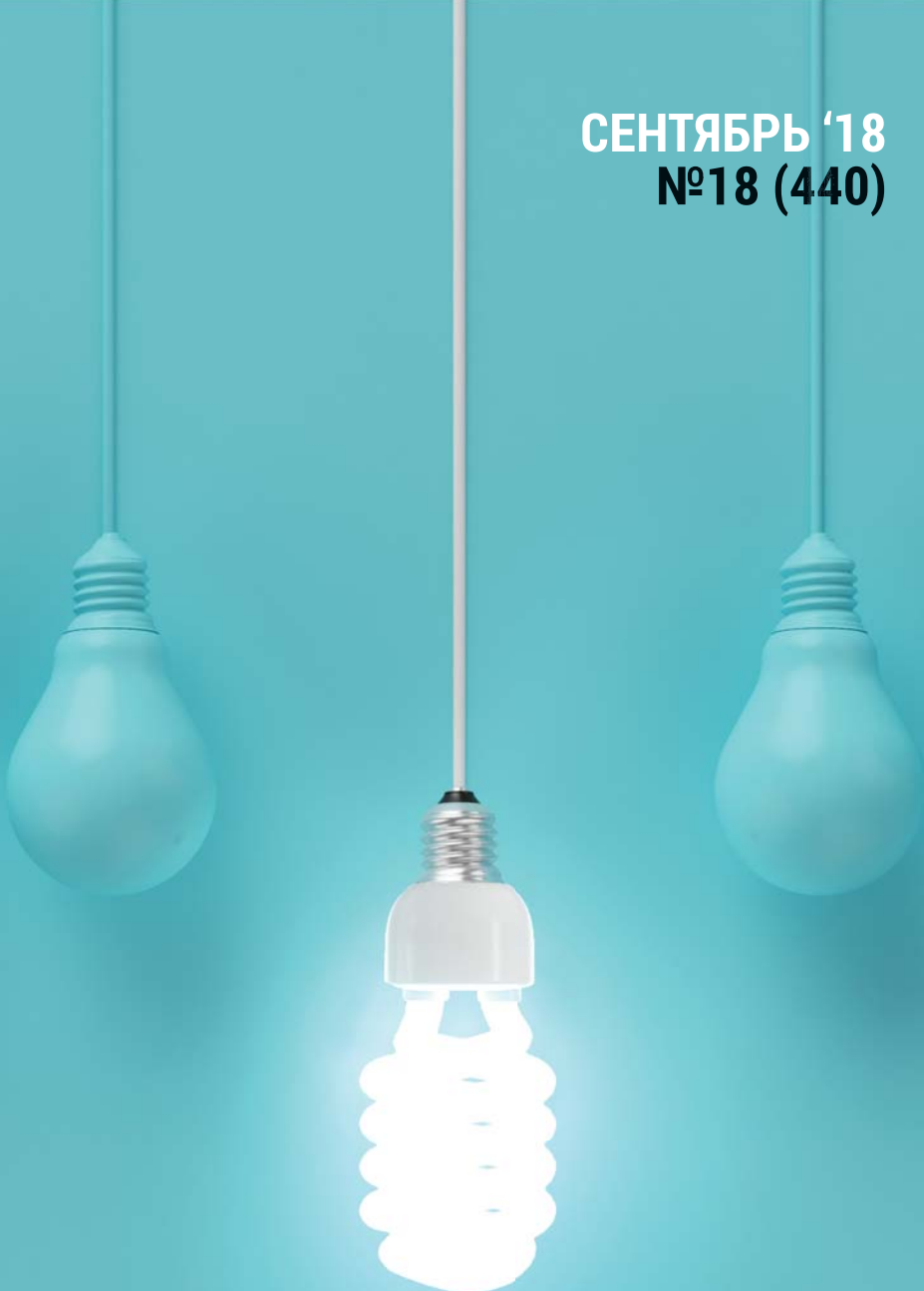
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТРАСЛЕВОЙ ЖУРНАЛ

НЕФТЕГАЗОВАЯ ВЕРТИКАЛЬ

СЕНТЯБРЬ '18
№18 (440)

**ТЕМА НОМЕРА:
ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ
И ВИЭ**

Опасная альтернатива
Стр.5





МИНИСТЕРСТВО ЭНЕРГЕТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

23-28 ИЮНЯ 2019
САНКТ-ПЕТЕРБУРГ



МИРОВОЙ
НЕФТЯНОЙ
СОВЕТ



РОССИЙСКИЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
КОМИТЕТ МНС

FUTURE LEADERS FORUM 2019

6-Й ФОРУМ БУДУЩИХ ЛИДЕРОВ
МИРОВОГО НЕФТЯНОГО СОВЕТА

www.flf-russia.com





НЕФТЕГАЗОВАЯ
ВЕРТИКАЛЬ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТРАСЛЕВОЙ ЖУРНАЛ

СПЕЦВЫПУСК

АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЗРЕНИЕ

ВЕКТОР

Сентябрь 2018
№ 18 (440)



В номере:

СОБЫТИЯ И КОММЕНТАРИИ

4 Коротко о главном

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

14 Стабильность инвестклимата:
уроки истории

А. Конопляник

26 Белорусские последствия
российского маневра

А. Чубат

32 Трансграничный прецедент

М. Субботин

ТЕМА НОМЕРА:
**ОПАСНАЯ
АЛЬТЕРНАТИВА**

5



АНАЛИТИКА И ПРОГНОЗЫ

- 38 На пороге нового мегацикла
мировой экономики

И. Истратов

Т. Яковец

- 46 Путь к цифровой
трансформации

По материалам компании «Делойт»
в СНГ

КОМПАНИИ И РЫНКИ

- 59 Перспективы рекорда видны
все яснее

По материалам компании

ООО «Газпром экспорт»



Уроки турецкого
для российского газа

52

С. Комлев

- 66 Трендам вопреки

Е. Колбикова

И. Тимонин

Редакционный совет

Кирилл Молодцов
(председатель)
Ольга Голант
(заместитель председателя)
Александр Клевлин
(ответственный секретарь)
Сергей Жданов
Ирина Кезик
Андрей Конопляник
Алексей Конторович
Елена Корзун
Владимир Корнев
Татьяна Митрова
Владимир Фейгин

Издатель: ООО «НГВ»

Генеральный директор

Александр Клевлин
klevlin@ngv.ru

Заместитель гендиректора

Илья Быков
bykov@ngv.ru

Руководитель проектов

Наталья Субботина
snr@ngv.ru

Редакция

Главный редактор

Ирина Кезик
kezik@ngv.ru

Шеф-редактор

Валерий Андрианов
andrianov@ngv.ru

Зам. главного редактора по аналитике

Сергей Тихонов
st.finstrvis@gmail.com

Выпускающий редактор

Ирина Сизова
ira@ngv.ru

Корректор

Елена Трохова
information20@yandex.ru

Редактор отдела «Международные рынки»

Ольга Виноградова
olgav@ngv.ru

Отдел спецпроектов

Владимир Царев
tsvn@ngv.ru

Отдел рекламы

Елена Маринич
marinich@ngv.ru

Вера Зернова
zernova@ngv.ru

Ольга Бизяева
bizyaeva@ngv.ru

Отдел подписки

Наталья Шитова
podpiska@ngv.ru

Дизайн и верстка

ООО Печатное Бюро «Модуль»

Вебсайт www.ngv.ru

Дмитрий Ананьев
adg@ngv.ru

Татьяна Бойцова
btk@ngv.ru

Администратор

Арина Вяземская
office@ngv.ru

Журнал зарегистрирован
Комитетом РФ по печати

Регистрационное свидетельство
№ 016629

Заявленный тираж

15 000 экземпляров

Отпечатано в ООО «Атлант-С»,
125476, г. Москва, ул. Василия
Петушкова, д. 8, этаж 3

Цена свободная

© «Нефтегазовая Вертикаль»

При перепечатке материалов
ссылка на журнал «Нефтегазовая
Вертикаль» обязательна

Подписной индекс:
ОАО Агентство «Роспечать» 47571

Объединенный каталог
«Пресса России» том 145380

Редакция не несет ответственности
за достоверность информации,
опубликованной в рекламных
объявлениях

Фактический адрес:
Пресненская наб., дом 10
Комплекс «Башня на Набережной»,
Блок С, этаж 47

Тел./ факс: +7 (495) 637-83-33

+7 (495) 510-57-24

Электронная почта: office@ngv.ru

Почтовый адрес:
Профсоюзная улица, дом 124
117321, г. Москва, Россия

Представитель в Азербайджане

(г. Баку)

Владимир Мишин
mishin1306@mail.ru

Тел./ факс: (99412) 465-9432



Стабильность инвестклимата: уроки истории

АНДРЕЙ КОНОПЛЯНИК

Советник генерального директора ООО «Газпром экспорт»,
профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес»
РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина

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 его 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 (в то время еще не первого вице-премьера) 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 рублей 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 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 типовый 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 рублей 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 рублей – 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 электральный период). «Верной дорогой идете, товарищи!»

С другой стороны – снова дежавю. Уже было. Четверть века тому назад – в постсоветской России. И почти 100 лет назад – в Советской России периода НЭПа.

ОПЫТ ЧЕТВЕРТЬВЕКОВОЙ ДАВНОСТИ

В начале-середине 1990-х годов были созданы такие, например, инструменты защиты и стимулирования инвестиций в энергетике (недропользовании), как Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) и соглашения о разделе продукции (СРП).

ДЭХ – международный многосторонний договор о защите инвестиций и торговли в энергетической сфере. СРП – договор между принимающим государством и инвестором-недропользователем о механизме осуществления и возврата инвестиций в разведку и добычу природных ресурсов.

**Разрабатывается типовый договор
российского государства и инвестора
с гарантиями неизменности условий
осуществления инвестиций –
соглашение о защите и поощрении
капиталовложений**

Капиталовложения в инвестпроекты в добывающих/энергетических отраслях измеряются миллиардами долларов или евро, а не рублей, а жизненный цикл проекта достигает нескольких десятков лет. Потому 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. То есть сохраняются риски невозврата инвестиций 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 десять 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?

В начале-середине 1990-х годов были созданы такие инструменты защиты и стимулирования инвестиций в энергетике (недропользовании), как Договор к Энергетической Хартии и соглашения о разделе продукции

И только Указ Президента РФ № 2285 (1993 год) и закон о СРП (1996 год), а также законопроект о концессиях (1995 год) (см. ниже) распространили стабилизационную оговорку на весь срок реализации проектов. В условиях российской системы лицензирования пользования недрами это означало первоначальные двадцать плюс пять лет с возможностью продления до завершения срока реализации проекта (см. «Продолжительность стабилизационной оговорки в российском инвестиционном законодательстве 1990-х годов»). Как говорится, «почувствуйте разницу».

Именно поэтому и ДЭХ (Раздел 3: Поощрение и защита капиталовложений), и СРП были нацелены на инвестпроекты в энергетической сфере и минерально-сырьевых отраслях, где природа инвестиционных рисков иная, нежели в отраслях обрабатывающей промышленности. Их уровень выше, и поэтому потребность в защите и стимулировании инвестиций также много выше, чем в других отраслях.

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

СРП

24 декабря нынешнего года 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 (правда, в сильно «покоруженном» виде) и фактически действует до настоящего времени. Хотя кроме трех проектов СРП, заключенных до его принятия («Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьятинский), новых соглашений о разделе продукции в России подписано 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 раздела продукции 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, включал в себя более 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 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.

Кроме того, механизм СРП распространяет стабилизационную оговорку на весь срок реализации проекта вне зависимости от объема инвестиций. 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 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 (отдельным компаниям, территориям, проектам) в рамках общего (унифицированного) запретительного налогового режима. Режим СРП дает возможность 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. Их инициаторами выступили сами нефтяники, ведомые тогда М.Б. Ходорковским, и правительство, ведомое альянсом Минэкономразвития и Минфина.

В 1990-е годы принимались различные законы и иные нормативные документы, в которых устанавливались стабилизационные оговорки различной продолжительности

Ходорковский со товарищи видели в лице СРП конкурента – препятствие на пути продажи (задорого) иностранным акционерам миноритарных пакетов акций своих недавно приватизированных (задешево) компаний. Ведь иностранные нефтяные компании отдавали предпочтение прямому вхождению в недропользовательские проекты на условиях СРП, чтобы иметь возможность поставить на баланс лицензии на право пользования недрами

ми, а не участию в капитале надстроечных структур в российских нефтяных компаниях без получения такого права. Плюс к этому на лучших месторождениях, каковые в ходе приватизации нефтяной отрасли (залоговых аукционов) достались компаниям ЮКОС (возглавившему борьбу против СРП) и «Сибнефть», механизм СРП обеспечивает изъятие в пользу государства большей ресурсной ренты по сравнению с механизмом НДПИ с плоской шкалой плюс таможенная пошлина, который был введен в ходе налоговой реформы начала 2000-х годов. Этот режим с легкой руки М.Б. Ходорковского оппоненты СРП стали называть национальной налоговой системой, тем самым позиционируя режим СРП как антинационального антагониста, изъятие из этой системы, отклонение он нее.

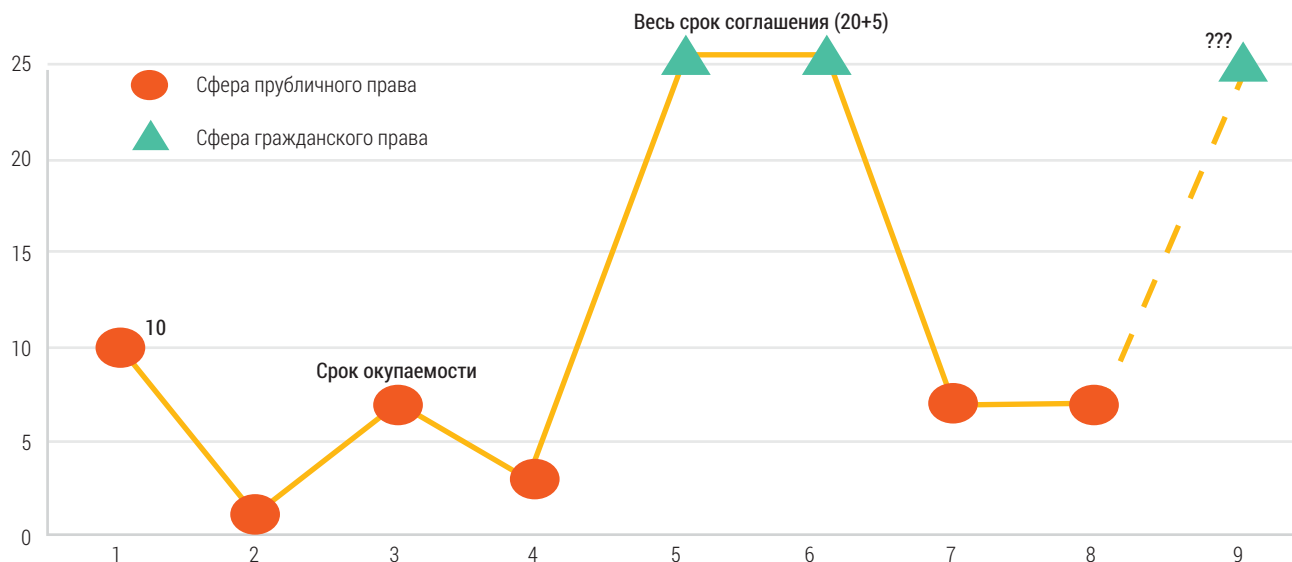
Следует отметить при этом, что в своей заграничной деятельности нефтяные компании России, как правило, стремятся использовать именно СРП как механизм минимизации некоммерческих рисков реализации капиталоемких инвестиционных нефтегазовых проектов.

Минэкономразвития, назначенное в 2000 году уполномоченным государственным органом по СРП, в лице тогдашнего министра Г.О. 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 якобы повышенной коррупционности этого инвестиционного режима недропользования.

Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал (игнорируя эффект кривой Лаффера), 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. При этом он 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 М.Б. Ходорковского) (см. «Сравнение НДПИ с плоской шкалой и СРП (1-3)»). Плюс сложности попроектного налогового администрирования при СРП по сравнению с корпоративным налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования.

ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ СТАБИЛИЗАЦИОННОЙ ОГОВОРКИ В РОССИЙСКОМ ИНВЕСТИЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ 1990-х гг.



1. «Основы законодательства СССР об иностранных инвестициях» (июнь 1991)
2. Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (июль 1991)
3. Распоряжение Правительства РФ №1375 (июль 1992)
4. Указ Президента РФ №1466 (сентябрь 1993)
5. Указ Президента РФ №2285 (декабрь 1993)
6. Закон «О соглашениях о разделе продукции» (январь 1996)
7. Закон «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капиталовложений» (февраль 1999)
8. Закон «Об иностранных инвестициях в РФ» (июль 1999)
9. Законопроект «О концессиях» (2-я версия) (1995)

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

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 как таковой, негоже использовать на своей территории инвестрежим, не свойственный странам той политической категории, к которой она относится.

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

Однако автору с коллегами-аспирантами Марией Беловой и Элиной Абаевой удалось показать, что применение инвестиционных режимов недропользования в мировой практике (по 180 странам, из которых 100 – нефтегазодобывающие) зависит от уровня экономического развития страны, а не от ее политической ориентации (см. «Сводные данные по применению инвестиционных недропользовательских режимов в мире в 2003 и 2009 гг.» и «Базисная гипотеза автора..»).

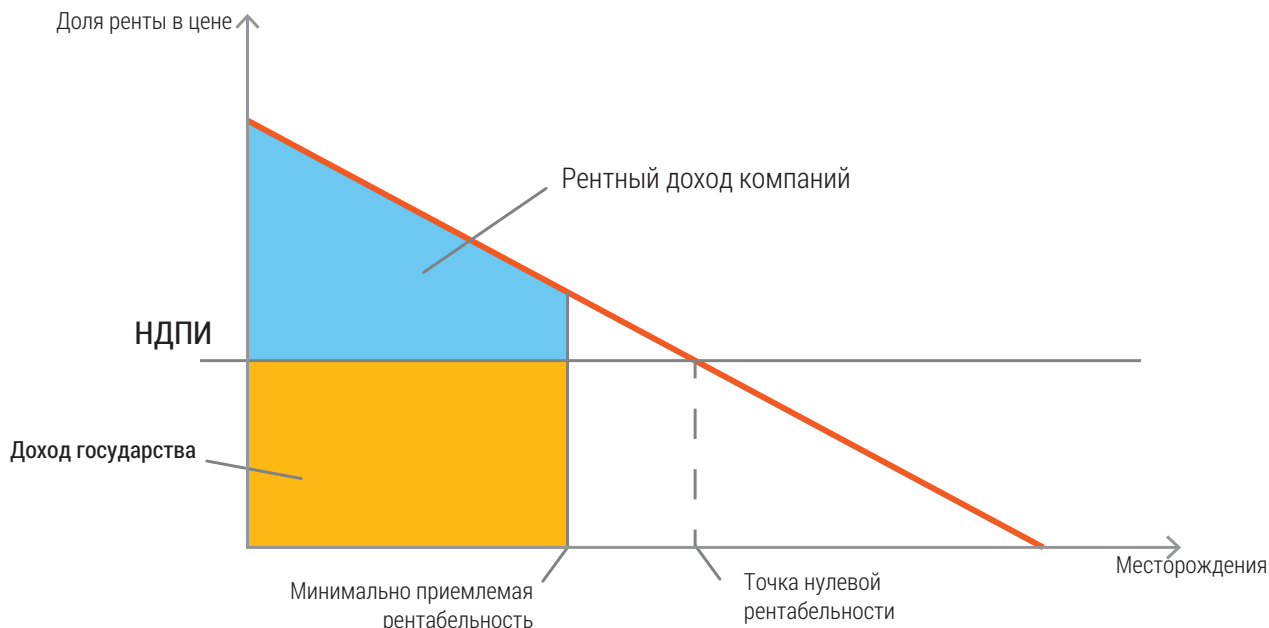
Это применение описывается следующей закономерностью: страны с уровнем душевого ВВП ниже так называемого «порога демократизации» (по Гайдару, равного примерно \$10 тыс./чел.) в основном применяют режим СРП (гражданское право и индивидуализированный режим налогообложения), с более высоким душевым ВВП – лицензионный режим (публичное право и унифицированная система налогообложения) (см. «Базисная гипотеза автора..»). Отмечу, что в 1990-е – начале 2000-х годов Россия находилась в зоне душевого ВВП ниже уровня «порога демократизации». При этом дюжина стран применяют одновременно более одного недропользовательского режима (СРП и лицензионный, СРП и концессионный..).

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП прошедшего двадцатипятилетия является, на мой взгляд, сравнение опыта реализации двух нефтегазовых проектов, находящихся примерно в одинаковых условиях, но осуществляемых в рамках разных 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.

ДЭХ

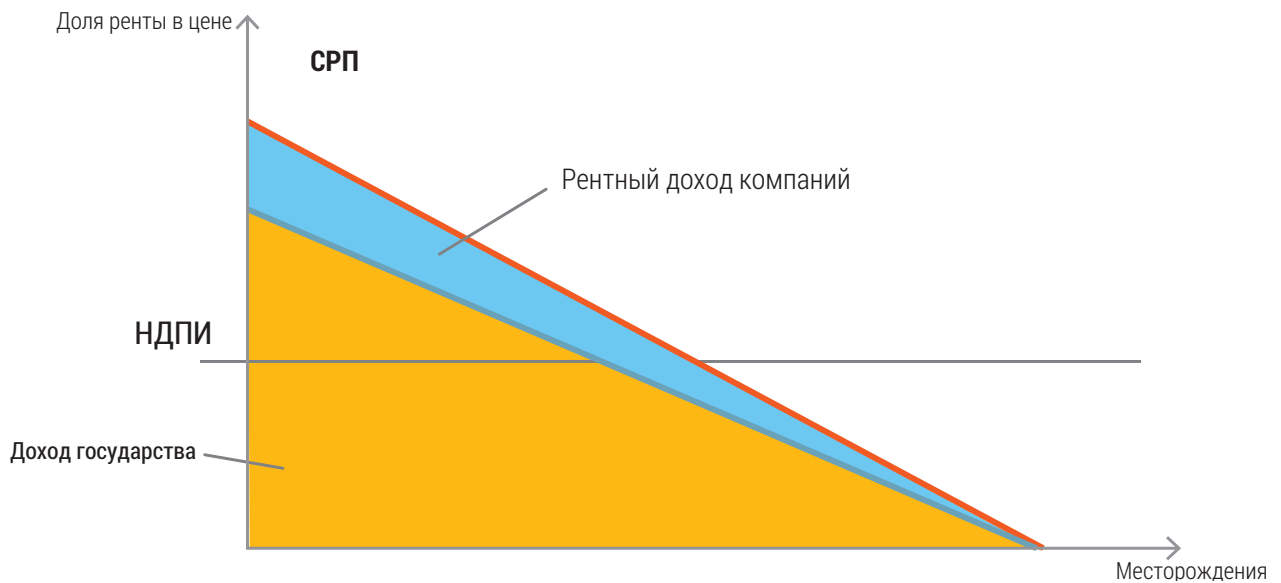
Это единственный межгосударственный многосторонний договор о защите инвестиций и торговли в энергетических отраслях. Он подписан 51 страной и двумя межгосударственными объединениями (ЕС и Евратом) 24 года назад (17 декабря 1994 года) и вступил в силу 16 апреля 1998 года.

СРАВНЕНИЕ НДПИ С ПЛОСКОЙ ШКАЛОЙ И СРП (1)



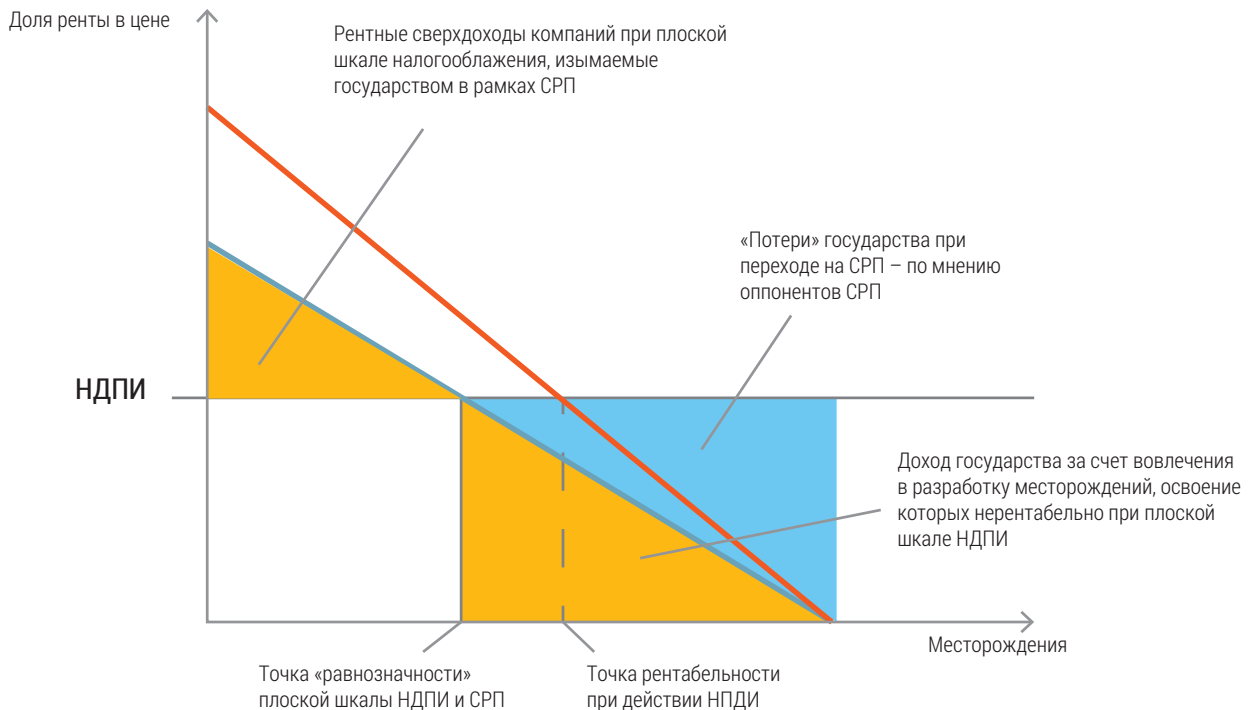
Источник: Андрей Конопляник: «Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП». – «Нефть и капитал», 2009, № 3, с. 18-23; A.Konoplyanik. A struggle for mineral rent. - "Petroleum Economist", August 2003, p. 23 – 24.

СРАВНЕНИЕ НДПИ С ПЛОСКОЙ ШКАЛОЙ И СРП (2)



Источник: Андрей Конопляник: «Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП». – «Нефть и капитал», 2009, № 3, с. 18–23; A. Konoplyanik. A struggle for mineral rent. – «Petroleum Economist», August 2003, p. 23–24.

СРАВНЕНИЕ НДПИ С ПЛОСКОЙ ШКАЛОЙ И СРП (3)



Источник: Андрей Конопляник: «Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП». – «Нефть и капитал», 2009, № 3, с. 18-23; A. Konoplyanik. A struggle for mineral rent. - "Petroleum Economist", August 2003, p. 23 – 24.

ДЭХ подготовлен на основе принципов, закрепленных в подписанной 69 странами 17 декабря 1991 года политической декларации – Европейской энергетической хартии.

Россия применяла ДЭХ на временной основе с момента подписания, но так его и не ратифицировала. В августе 2009 года, якобы из-за недостаточно активной роли Секретариата Энергетической хартии (СЭХ) в урегулировании российско-украинского транзитного газового кризиса в январе 2009 года, Россия вышла из его временного применения, оставшись страной, подписавшей, но не ратифицировавшей ДЭХ. При этом неоднократно заявляла устами тогдашних президента, премьера и ряда его замов и других высокопоставленных чиновников, что якобы и не намерена была ратифицировать ДЭХ. Хотя сам факт подписания страной подлежащего дальнейшей ратификации многостороннего международно-правового документа без намерения его ратифицировать вызывает как минимум удивление со стороны остальных договаривающихся сторон. Тем более, что российское правительство в 1996 году внесло ДЭХ в Госдуму для ратификации. По итогам парламентских слушаний в 2001 году была сформулирована позиция парламентариев: Россия готова вернуться к вопросу о ратификации ДЭХ в случае удовлетворения озабоченностей в связи с возможностью различной интерпретации (в том числе противоречащих интересам страны) ряда относящихся к транзиту положений самого ДЭХ и проекта так называемого Транзитного протокола к нему. Чем автор и занимался в период 2002–2008 годов, будучи избранным (по итогам

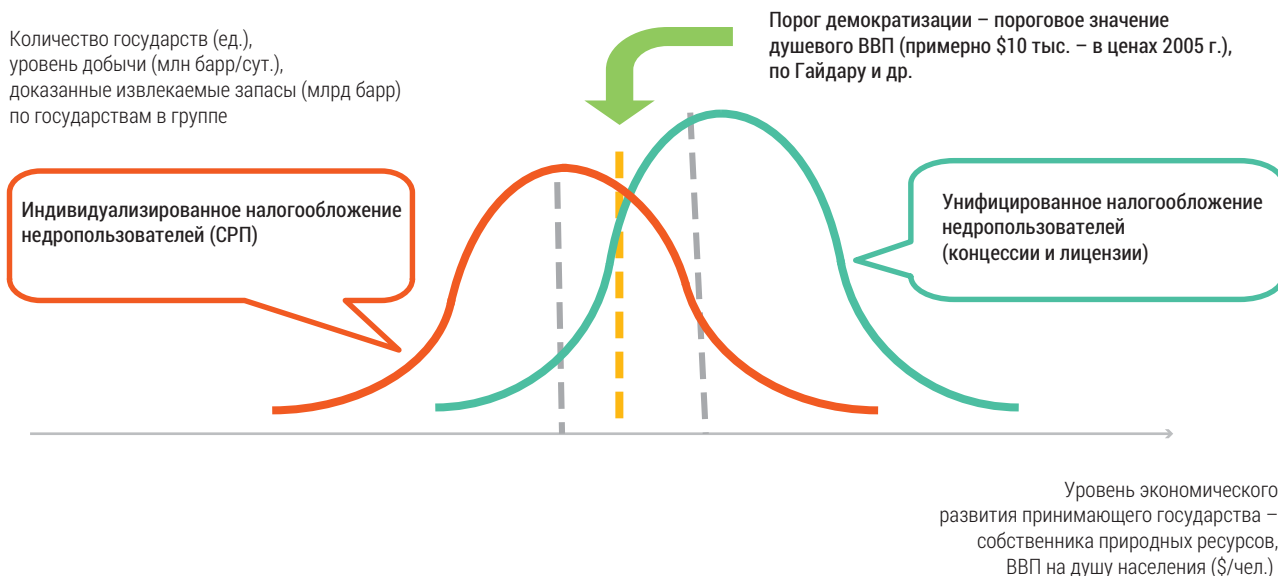
открытого международного конкурса) на должность заместителя генерального секретаря СЭХ.

Тем не менее с середины 2000-х годов страна сворачивала свою активность в рамках организации, несмотря на то, что:

- ◆ обоснованные озабоченности России в отношении возможной не устраивающей ее интерпретации положений ДЭХ и проекта Транзитного протокола были разрешены, кроме так называемой интеграционной поправки ЕС;
- ◆ предложение РФ от 2009 года о модернизации ДЭХ было воспринято странами-членами ДЭХ и ведется в настоящее время, правда без участия самой России;
- ◆ адаптация хартийного процесса к новым реалиям энергетических рынков была запущена еще в 2004 году с подачи делегаций России и ЕС.

Россия не приняла участия в подготовке и подписании в мае 2015 года обновленной политической декларации – Международной Энергетической хартии (которую подписали уже 88 государств). Она перестала принимать участие в хартийных мероприятиях. После начала «дела ЮКОСа» в 2004 году, подачи серии исков акционеров компании ЮКОС в международный арбитраж о возмещении убытков на основании статьи 13 ДЭХ «Экспроприация» и особенно после вынесения в 2014 году арбитражного решения в их пользу (которое Россия немедленно оспорила и добилась его отмены в 2016 году по процедурным основаниям), критика со стороны России в адрес ДЭХ резко усилилась. Фактически Договор и хартийный процесс стали персонами нон грата в российском истеб-лишменте.

БАЗИСНАЯ ГИПОТЕЗА АВТОРА – РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИНДИВИДУАЛИЗИРОВАННЫХ И УНИФИЦИРОВАННЫХ НАЛОГОВЫХ СИСТЕМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В МИРЕ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ УРОВНЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ-СОБСТВЕННИКА НЕДР



Источник: А. Konoplyanik. *Economic Growth and Investment Regimes in Subsoil Use and its consequences for Russia (Results of Cross-Country Comparison)*. // "Oil, Gas, Energy Law Intelligence" (OGEL), July 2015, vol. 13, Issue 4

В своей заграничной деятельности нефтяные компании России, как правило, стремятся использовать именно СРП как механизм минимизации некоммерческих рисков реализации капиталоемких инвестиционных нефтегазовых проектов

14 апреля 2018 года, как раз накануне десятилетия вступления ДЭХ в силу, РФ официально уведомила генерального секретаря СЭХ, что отзывает свою подпись под ДЭХ. Тем самым она перешла в статус наблюдателя при Конференции по Энергетической хартии и утратила при этом право голоса при решении вопросов исполнения и дальнейшего развития этого многостороннего инструмента защиты и стимулирования инвестиций в энергетике. И окончательно лишила себя возможности использовать инструментарий ДЭХ для защиты энергетических компаний России от некоммерческих рисков в их зарубежной деятельности.

Например, от рисков либерализации при работе на рынке ЕС. Такой возможностью активно пользуются компании стран-членов ЕС, подавая иски в международный арбитраж о защите своих инвестиций (в том числе на основании уже упоминавшейся статьи 13 ДЭХ) против стран-членов ЕС (напомню, ЕС и все страны-члены Евросоюза подписали и ратифицировали ДЭХ). На долю таких исков (инвесторы стран ЕС против государств ЕС) приходится практически половина из общего числа исков (108), поданных за период 2001–2017 гг. инвесторами стран-членов ДЭХ против государств-членов ДЭХ.

ИСТОРИЯ О КОНЦЕССИЯХ

Отдельного упоминания заслуживает история с российскими концессионными законами.

На весь срок реализации инвестиционного проекта в недропользовании было распространено действие стабилизационной оговорки, хотя и неполное, и в законопроекте «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами» (1993 год). Законопроект прошел все три чтения в Верховном Совете РФ (в процессе подготовки он шел до второго чтения под названием «О концессионных договорах и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами»), но на него в том же году президентом было наложено вето.

Учитывая, что основной интерес крупных иностранных инвесторов в России был (и остается?) связан с разработкой месторождений полезных ископаемых, новый закон должен был регулировать именно эту приоритетную сферу привлечения зарубежных инвестиций. Он был подготовлен в развитие статьи 12 принятого в феврале 1992 года Закона «О недрах», которая допускала освоение недр России на условиях концессии, СРП и других инвестиционных режимов недропользования, применяемых в мировой практике освоения недр.

Однако, на мой взгляд, ограничение сферы деятельности законопроекта применением его только в отношении иностранных инвестиций противоречило бы национальному режиму инвестиций, установленному статьей 6 Закона «Об иностранных инвестициях в РСФСР» 1991 года. Сам факт принятия такого закона означал бы создание им преференциального режима в ТЭК России. Уже поэтому, на мой взгляд, вето президента на данный законопроект было вполне ожидаемым и закономерным, тем более в условиях существовавшего в то время прямого конфликта между Верховным Советом и президентом, завершившегося октябрьскими событиями в Москве 1993 года.

Законопроектом был предусмотрен иммунитет иностранных инвесторов по отношению к российским законодательным актам – правда, частичный. Во-первых, он не должен был иметь автоматического действия. Если в течение срока действия договоров иностранных инве-

СВОДНЫЕ ДАННЫЕ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННЫХ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЬСКИХ РЕЖИМОВ В МИРЕ, 2003 И 2009 гг.

	2003 г.		2009 г.	
Количество стран в анализе, в т.ч.:	180		177	
ведущих промышленную добычу нефти, в т.ч. применяя режим:	91		104	
- Налог + Роялти	113	45	111	55
- СРП	54	34	55	38
- Оба режима	13	12	11	11

На основе данных, любезно предоставленных автору Гордоном Бэрроузом (Gordon Barrows (Barrows Inc./AIPN))

Источник: А. Конопляник. Средство от «правового вакуума». Уровень экономического и правового развития государства определяет выбор инвестиционных режимов в недропользовании. – «Нефть России», 2012, № 8, с. 20–24; № 9, с. 26–29, № 10, с. 16–23.

стором с госорганами вступали бы в силу законодательные акты, наносящие коммерческий ущерб иностранным инвесторам, то в положения договоров должны были быть внесены изменения, обеспечивающие защиту интересов иностранного участника.

Понятно, что при таком регулировании сначала иностранные инвесторы понесли бы указанный ущерб, который потом, быть может, был бы компенсирован, но, скорее всего, лишь частично и лишь после долгих и мучительных разбирательств с госорганами.

Во-вторых, этот иммунитет не должен был распространяться на налоговое регулирование, защита от изменений которого в ходе реализации инвестиционного проекта по сравнению с существовавшим на момент принятия решения о начале его реализации, собственно, и является основной целью любой стабилизационной оговорки.

На распространение уже полного действия стабилизационной оговорки на весь срок действия (жизненный цикл) инвестиционного проекта была нацелена вторая версия законопроекта «О концессиях» от 1995 года, который шел в одном пакете с законом о СРП в рамках концепции автора о множественности инвестиционных режимов недропользования в стране.

Предлагаемая автором матрица инвестрежимов предполагает различные комбинации правового (публичное или гражданское право) и налогового режима (унифицированное или индивидуализированное налогообложение) недропользования. Оба инвестрежима,

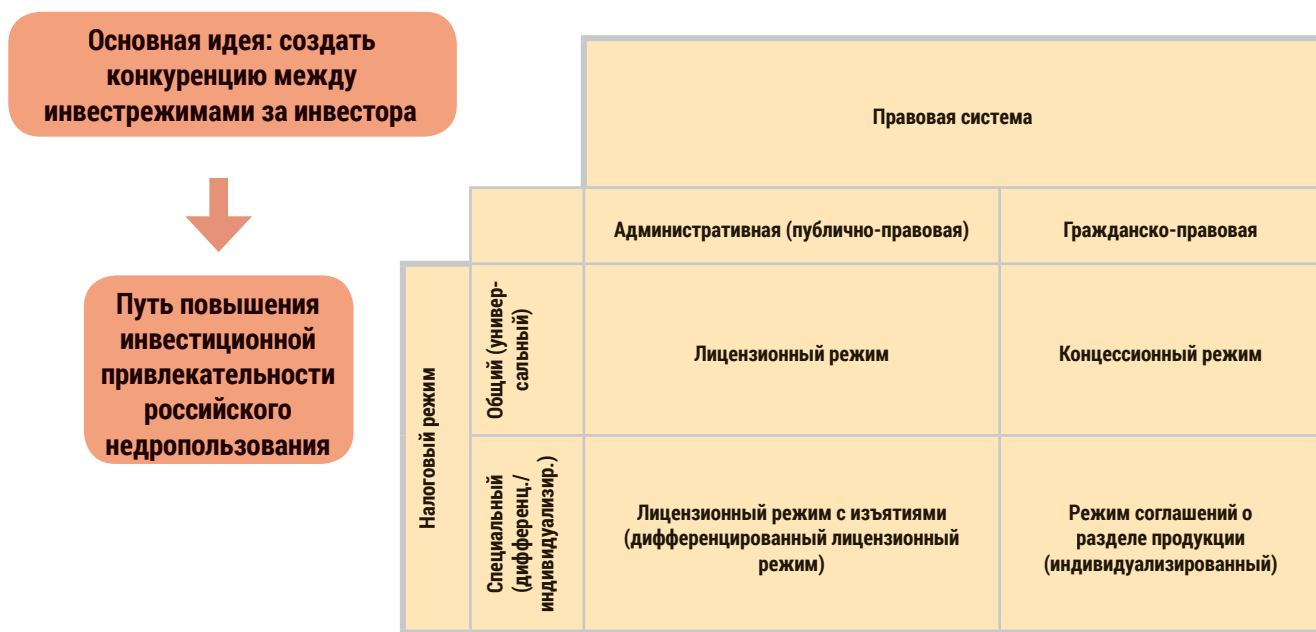
регулируемые гражданским правом – СРП и концессионный, – по версии автора, должны были обеспечивать стабильность налоговых условий инвестиционного проекта на весь срок его реализации (см. «Историческое предложение автора...»).

Однако, в отличие от закона о СРП, который был принят в третьем чтении с незначительным перевесом (226 голосов при необходимых 224), законопроект о концессиях не прошел в Госдуме даже первое чтение. Депутаты КПрФ уже новой Думы выступили резко против концессионного законопроекта. Для них само слово «концессии» означало наследие колониального прошлого, ассоциировалось с политической трактовкой концессий как инструмента закабаления слаборазвитых стран империалистическими державами. Не помогли и аргументы, отсылающие депутатов от КПрФ к ленинской политике концессий периода НЭПа 1920-х годов.

23 ноября 1920 года был принят Декрет Совета Народных Комиссаров № 481 «Общие экономические и юридические условия концессий», состоящий всего из шести пунктов. Его цель – привлечение иностранного капитала «к делу добывания и переработки природных богатств России» (лесные, продовольственные и горные концессии).

Статья 4 Декрета гласила: «Правительство РСФСР гарантирует, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции». Статьей 6 «Правитель-

ИСТОРИЧЕСКОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ АВТОРА: ВОЗМОЖНАЯ КОМПОЗИЦИЯ (МАТРИЦА, МЕНЮ) ИНВЕСТИЦИОННЫХ РЕЖИМОВ ДЛЯ РОССИЙСКОГО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ (В КООРДИНАТАХ «ПРАВОВАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ – НАЛОГОВАЯ БЛАГОПРИЯТНОСТЬ»)



Источник: А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.; он же. Инвестиционное меню. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2004, № 16, с. 32–34.

ство РСФСР гарантирует концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами Правительства условий Концессионного Договора». Фактически это означало стабилизационную оговорку на весь срок концессии.

НЭП и концессии неразрывно связаны между собой. «Практическая цель нашей новой экономической политики состояла в получении концессий», – писал В.И. Ленин. Увы, депутатов от КПрФ исторический опыт основателя партии в отношении концессионной политики не убедил. По крайней мере, публично представленный внешнему миру. Но это одна сторона медали ленинской политики концессий. Так сказать, для внешнего потребления.

Для отечественных партийцев, в ответ на их опасения о реставрации капитализма через механизм концессий («своих капиталистов мы прогнали, а чужих хотим пускать»), В.И. Ленин давал прямолинейные разъяснения, так сказать, для «внутреннего пользования». В докладе на фракции РКП и в заключительном слове по докладу «О концессиях» на Восьмом Всероссийском съезде Советов в декабре 1920 года и в других внутривнутрипартийных выступлениях он совершенно однозначно заявлял, что «это имеет только пропагандистское значение», «мы хотели заманить иностранцев», что «концессии, которые мы даем, которые вынуждены давать, являются продолжением войны в иной форме, другими средствами» (и повторил: «концессия есть продолжение войны, только в иной форме»), «экономически этот вопрос совершенно второстепенный, и вся сущность его заключается в интересе политическом». «Нам надо ловить момент и все силы направить на то, чтобы ценой хотя бы максимальных уступок добиться торговых сношений, ибо в прочные торговые сношения с империалистическими державами мы ни на секунду не верим: это будет временный перебив», – говорил Ленин, тем самым изначально подрывая саму основу долгосрочной стабильности будущих концессий. Он обосновывал, что концессии «это будет тот союз, который упрочит союз против всемирного империализма». И обозначал механизм исполнения выданных концессионеру гарантий: «А вы не забыли, что нам остается суд? Ни конфискации, ни реквизиции не будет, а суд остается, и суд наш, и насколько я знаю, у нас суд состоит из выборных Советами».

Иностранные концессии в СССР приветствовались как источник инвестиций, технологий и управленческих практик до тех пор, пока они не превращались в рентабельный бизнес, приносящий прибыль его владельцам или соучредителям. После этого советское правительство различными способами, основными из которых были препятствование выводу прибыли за границу и трудовые конфликты, начало всячески затруднять работу концессий и в конечном счете экспроприировало эти предприятия за очень редкими исключениями. Процесс постепенной ликвидации иностранных концессий начался еще в 1923 году и продолжался на протяжении всего десятилетия.

Так что, по сути, перед нами «два Ленина»: один – для внешнего, второй – для внутреннего пользования. И здесь, в отличии от истории с Силуановым

2015–2018 годов, вполне ясно по прошествии времени, какой из них был настоящим... Похоже также на историю с «двумя Зюгановыми» накануне президентских выборов 1996 года. На фактических «смотрин» – представлении руководителя КПрФ как (практически гарантированного, исходя из предвыборных рейтингов) будущего российского президента мировой элите на Всемирном экономическом форуме в Давосе в феврале 1996 года тот продемонстрировал систему взглядов (двойных стандартов) по отношению к мировому капиталу, существенно отличающуюся от внутренней риторики по тем же вопросам.

Закон же «О концессионных соглашениях» в постсоветской России в итоге все же увидел свет в июле 2005 года, уже в третьей его версии. Правда, из него была исключена сфера освоения природных ресурсов...

ВМЕСТО ЭПИЛОГА...

Итак, исторические российские прецеденты показывают, что среди предыдущих попыток обеспечить стабильные и предсказуемые условия осуществления инвестиционной деятельности в стране для отечественных и/или иностранных инвесторов были как истинные намерения (четверть века назад), так и хорошо закамуфлированные намерения заманить иностранных инвесторов (за неимением отечественных) и прихлопнуть их, после того как они «закопают деньги в землю» (век назад).

Оба инвестрежима, регулируемые гражданским правом – СРП и концессионный, – по версии автора, должны были обеспечивать стабильность налоговых условий инвестиционного проекта на весь срок его реализации

Вспомнив историю взлета и падения ДЭХ, СРП, концессий как исторически более ранних аналогов СЗПК и более широких инструментов защиты и стимулирования инвестиций, в первую очередь, за счет обеспечения стабильности инвестиционного режима в принимающей стране, нельзя не избавиться от опасения, что как бы и СЗПК не повторило 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... 🗨