

Средство от «правового вакуума»

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

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



В первой части 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. Данный механизм позволяет этой группе стран минимизировать риски и повысить свою инвестиционную привлекательность для потенциальных недропользователей. Была также кратко рассмотрена история применения, а затем и открытого шельфования режима СРП в нашей стране.

Постановка задачи и два пути её решения

Итак, ключевой вопрос: является ли Россия высокоразвитой страной? Именно по этой причине СРП для нас якобы не-

приемлемы («не тот», мол, инвестиционный механизм недропользования, ибо он неадекватен уровню экономического развития страны), а возможно, они уже изжили себя (остались позади «лихие» 90-е) по причине перехода РФ на более высокий уровень экономического развития? Или же СРП является адекватным механизмом (инвестиционным режимом) для нынешнего этапа экономического развития нашего государства и текущей стадии формирования экономико-правовой среды и инвестиционного законодательства, а не соответствует оно лишь необоснованным (завышенным?) ожиданиям тех или иных (пусть и уважаемых, и грамотных в своих областях) специалистов в отношении места России на экономической карте мира? То есть вопрос в адекватности восприятия. Нужна ли нам необъективная картина? Ведь для правильных решений относительно путей дальнейшего развития страны необходим точный диагноз...

Возможны два пути поиска ответа на поставленный вопрос.

Путь первый: определить сегодняшнее пороговое значение душевого ВВП для высокоразвитых демократических стран, к числу которых, по мнению противников СРП (апеллирующих к его «колониальной» или «антидемократической» сущности), предположительно должна относиться Россия, и посмотреть, попадает ли наша страна в их число. Правда, предвизуемые затруднения при формализованном определении указанного порога для обеих категорий: какое государство относить к «высокоразвитым», какое – к «демократическим» и как считать этот порог – по нижнему значению для группы, средневзвешенному или иначе? По текущим валютным курсам или по паритету

покупательной способности (ППС)? Существуют и другие подводные камни.

Второй путь: проанализировать распределение режимов недропользования в государствах мира в зависимости от уровня их экономического развития (то есть душевого ВВП) и посмотреть, к какой зоне тяготеет Россия.

РАЗВИТИЕ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ: ЧИТАЯ ГАЙДАРА

Читая в своё время книгу Егора Гайдара «Аномалии экономического роста»¹, я обратил особое внимание на раздел в её первой главе – «Современный экономический рост». В нём автор описывает и обобщает выявленные другими исследователями закономерности перехода от аграрного к индустриальному обществу, в частности – связь уровня жизни с процессом демократизации. На стр. 25–27 своей книги Е. Гайдар приводит данные из исследования Ченери и Сирквина², в соответствии с которым к высокоразвитым государствам отнесены страны с душевым ВВП выше 1 тыс. долларов в год в ценах 1964 г., что эквивалентно 4500 долларам в ценах 1994 г.

Далее Гайдар пишет: «Существует взаимосвязь экономического и социально-политического развития. Яркий её пример – связь уровня жизни с процессом демократизации. На неё ещё в 1960 г. обратил внимание М. Липсет³. Обнаруженные им взаимосвязи использовал С. Хантингтон⁴ в сво-

¹ См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: «Евразия», 1997. 215 с.

² См.: Chenery H., Syrquin M. Patterns of Development, 1950–1970. – London, 1975.

³ См.: Lipset M. Political Man: Social Basis of Politics. – New York, 1960.

⁴ Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. – London, 1991.

*Продолжение. Начало см. в № 8/2012, с. 22–26.



Макаров

ём анализе демократизационных процессов 70–80-х годов». Гайдар приводит весьма иллюстративную таблицу, составленную Хантингтоном и озаглавленную «Демократизация и экономическое развитие» (см. табл. 1)⁵. В этой таблице высокодоходные государства – это страны с уровнем душевого ВВП свыше 3 тыс. долларов на человека в ценах 1987 г., или свыше 7150 долларов в ценах 1994 г.⁶

«Выявленные закономерности слишком устойчивы, чтобы носить случайный характер», – пишет далее Гайдар и приводит сходные данные Всемирного банка. «В числе стран, относимых Мировым банком к категории высокодоходных, в 80-х – начале 90-х годов 20 из 24 были демократическими (за исключением трёх нефтедобывающих государств и Сингапура). В числе 42 беднейших стран только две имели существенный опыт демократии – Индия и Шри-Ланка. В группе среднедоходных стран – 23 демократии, 25 недемократических режимов и пять стран, которые можно отнести к переходным формам от недемократии к демократии, – отмечает автор. – Таким образом, зона среднедоходных государств отражает, как правило, тот уровень развития, на котором происходит переход от недемократических режимов к демократическим»⁷.

Из цитируемых Гайдаром научных работ вытекает, что этот пороговый уровень соответствует душевому ВВП при-

Табл. 1. Демократизация и экономическое развитие (по Хантингтону)*

ВВП на душу населения (1976 г.) **	Демократические страны в 1974 г.	Демократизирующиеся (1974–89 гг.) ***	Недемократические	Всего
До 250	1	2	31	34
250–1000	3	11	27	41
1000–3000	5	16	5	26
Свыше 3000	18	2	3	23
Всего	27	31	66	124

* Huntington S. Ibid. P.62

** Группа до 250 долл./чел. в ценах 1987 г. соответствует до 600 долл./чел. в ценах 1994 г. Далее соответственно: до 1 тыс. долл./чел. – до 2300 долл./чел, до 3 тыс. долл./чел. – до 7150 долл./чел., свыше 3 тыс. долл./чел. – свыше 7150 долл./чел.

*** Демократизирующиеся – перешедшие к демократии между 1974 и 1989 гг.

Цит. по: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. С. 29.

мерно в 10 тыс. долларов на человека (в ценах 2005 г.)⁸.

В недавнем исследовании инвестиционного банка «Ренессанс Капитал»⁹, осуществлённом под руководством Чарльза Робертсона, на опыте 150 стран за 60 лет была установлена «взаимосвязь между уровнем дохода на душу населения и состоянием государственного устройства – от “непоколебимой” автократии до “бессмертной” демократии»¹⁰. В докладе определяются пороговые значения доходов на душу населения (рассчитанные по ППС в ценах 2005 г.) и соответствующие им политические режимы. Авторы относят к высокодоходным (богатым) странам государства с душевым ВВП 10 тыс. долларов на человека и более. Данная планка примерно соответствует уровню душевого ВВП (пересчитанному в цены 2005 г.) высокоразвитых демократических государств в исследованиях, приведённых в цитированной выше работе Е. Гайдара. Там уровень их «высокоразвитости» и демократичности оценивался по состоянию на 1950–1970 гг. (Ченери и Сиркин), 1976 г. (Хантингтон) и 1980-е – начало 1990-х годов (Всемирный банк) соответственно. А специалисты «Ренессанс Капитала» анализировали его за период 1950–2009 гг., из чего следует, что этот уровень можно условно считать неизменным во времени¹¹.

⁸ Автор оставляет в стороне не являющуюся целью настоящей работы дискуссию о том, насколько это совпадение «пороговых уровней демократизации» у разных авторов является обоснованной закономерностью или случайностью, действительно ли этот пороговый уровень остаётся неизменным во времени величиной или он должен расти с течением времени, и если справедливо последнее, то существует ли единое мнение в отношении траектории его изменения и т. п.

⁹ См.: The revolutionary nature of growth // Renaissance Capital. June 22. 2011. 93 p.

¹⁰ Вардуль Н. Цена демократии. Каким должен быть среднедушевой ВВП, чтобы страна стала «бессмертной» демократией и не пала в «вечный» авторитаризм? // Профиль. 2011. 4 июля. С. 28–29.

¹¹ Автор оставляет в стороне напрашивающуюся дискуссию по вопросу: является ли этот уровень неизменным (в постоянных ценах) или он имеет тенденцию к дрейфу в сторону повышения с течением времени (по мере увеличения количества материальных благ)?

В докладе «Ренессанс Капитала» делается вывод о том, что ни в одной из демократических стран, достигших этого уровня, уже не было отката. Такая демократия названа «бессмертной». Важнейшее уточнение для России, уровень душевого ВВП которой авторы исследования оценили в 13600 долларов на человека, состоит в том, что эти пороги не относятся к странам-экспортёрам энергоресурсов. Данное исключение базируется на опыте стран Персидского залива с высокими доходами и «непоколебимой», по определению доклада, автократией. «Бессмертие» же нефтяной автократии, по оценке авторов доклада, наступает с 19 тыс. долл. на человека. Пикантность ситуации придаёт тот факт, полагает Н. Вардуль, анализируя выводы исследования, что «когда Путин ставил задачу очередного удвоения, то оценил уже достигнутый подушевой ВВП как раз в 19000 долларов на человека – именно с этого порога и начинается “бессмертие” автократии»¹².

Поэтому первый путь поиска ответа на поставленный вопрос – отнесение России к определённой группе стран (высокоразвитых или нет, демократических или нет) с тем, чтобы затем сделать вывод, применим ли для неё режим СРП, – видимо, недостаточно формализован и весьма субъективен.

Однако можно считать несомненным, что для формирования демократических институтов любая страна должна выйти на некоторый уровень экономического благосостояния, который делает данный процесс необратимым. По сути, это первый закон диалектики: переход количественных изменений в качественные. Россия в 2003 г. не дотягивала до вышеупомянутого уровня ВВП в 10 тыс. долларов на человека, а в 2009 г. уже превысила его. То есть можно было бы сделать вывод о справедливости утверждения, что более широкое применение режима СРП в России в

¹² Вардуль Н. Там же.

⁵ См.: Гайдар Е. Там же.

⁶ К сожалению, остаётся неясным, по какому курсу – текущему валютному или по паритету покупательной способности (ППС) – рассчитывал Хантингтон уровни душевого ВВП.

⁷ Гайдар Е. Аномалии экономического роста. С. 27–29.

2003 г. (видимо, и ранее) было бы адекватно (а лицензионного, наоборот, неадекватно) стадии экономического развития страны. Поскольку между 2003 и 2009 гг. Россия превысила этот пороговый уровень, значит, именно в этот период могло начаться движение в направлении той системы недропользования, которая считается адекватной для «высокоразвитых» государств. Но такое утверждение, на наш взгляд, являлось бы легковесным.

Высказанная Е. Гайдаром мысль про пороговые уровни душевого ВВП, как помню, подтолкнула меня к предположению, что пики кривых распределения инвестиционных режимов недропользования по странам придутся на разные уровни душевого ВВП. Так, пик СРП придётся на меньший уровень душевого ВВП, чем пик режима «налог плюс роялти». И что, по-видимому, эти пики могут располагаться, соответственно, слева (СРП – в зоне меньших значений) и справа («налог плюс роялти» – в зоне больших значений) от рубежного (по Гайдару) уровня душевого ВВП.

Поэтому автор выбрал *второй путь*, поставив задачу проанализировать распределение налоговых режимов недропользования – индивидуализированных (СРП) и унифицированных («налог плюс роялти»), применяемый как в гражданско-правовых концессиях, так и при административно-правовом лицензионном режиме) в государствах мира в зависимости от уровня их экономического развития, то есть в зависимости от их душевого ВВП.

Автор поставил перед собой следующие два вопроса.

1. Каковы средневзвешенные уровни душевых ВВП по странам, применяющим различные режимы недропользования, каково их распределение в рамках диапазона экономического развития по числу государств, уровню текущей и будущей (то есть по доказанным запасам) добычи, и как далеко отстоят они от «порогового значения» демократизации, выявленного в вышеупомянутых исследованиях?

2. 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?

КОМУ КАКОЙ РЕЖИМ БЛИЖЕ

Мне неизвестны работы, которые оценивали бы применимость инвестиционных режимов недропользования (СРП, концессии, лицензии) в странах с разным уровнем

экономического развития. Поэтому я не могу считать себя застрахованным от ошибок, совершённых другими учёными. Правда, на начальном этапе исследования вопросов применения различных типов соглашений между иностранным инвестором-недропользователем (обычно – международной ВИНК) и принимающей страной-собственником недр автор опубликовал работу, в которой выявил ранжировку типов соглашений по уровню налоговых ставок в рамках применяемых систем налогообложения¹³, но не в связи с уровнем экономического развития принимающих государств. Поэтому автор исходит из того, что его исследование носит пионерный характер и, будучи таковым, построено на довольно большом числе допущений.

В качестве базы для расчёта душевого ВВП по ППС была взята статистика ООН. В связи с повышением качества жизни и инфляцией доллара как валюты измерения

длительное время является также вице-президентом Ассоциации международных нефтяных переговорщиков, курируя в ней документарную базу законов, соглашений и контрактов.

Первый этап расчётов был выполнен М. А. Беловой в 2003 г. по итогам анализа нефтяных законодательств 180 государств мира на основе данных, любезно предоставленных Гордоном Бэрроусом. Результаты расчётов не были тогда опубликованы (по причинам, изложенным в первой части данной статьи) и были лишь отчасти использованы в ряде публичных выступлений¹⁴. Второй этап был осуществлён Э. Абаевой в 2010 г. по итогам анализа нефтяных законодательств 177 государств мира. Результаты также были лишь частично использованы в некоторых выступлениях¹⁵. Сводная характеристика исходной информации для расчётов 2003 и 2009 гг. представлена в табл. 2.

Табл. 2. Сводные данные по применению недропользовательских режимов в 2003 и 2009 гг. в мире

Показатели	2003 г.				2009 г.			
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Число стран в анализе,	180	100		100	177	100		100
в том числе ведущих промышленную добычу нефти,			91	51 (100)			104	59 (100)
из них применяющих режим:								
«налог плюс роялти»	113	63	45	(49)	111	63	55	(53)
СРП	54	30	34	(37)	55	31	38	(37)
оба режима	13	7	12	(13)	11	6	11	(11)

Расчитано по данным Ассоциации международных нефтяных переговорщиков (AIPN) и компании Baggows Co, любезно предоставленным автору г-ном Гордоном Бэрроусом.

ППС в расчёты за 2009 г. потребовалось ввести новый диапазон более высоких значений душевого ВВП (50–120 тыс. долл./чел), отсутствовавший в анализе за 2003 г. Таким образом, число диапазонов изменения уровня душевого ВВП рассматриваемых государств увеличилось с семи до восьми.

Страновая статистика недропользовательских режимов была любезно предоставлена мне моим старинным знакомым г-ном Гордоном Бэрроусом. Он является главой базирующейся в Нью-Йорке фирмы BaggowsCo, которая, по мнению профессионального нефтегазового сообщества, обладает лучшим систематическим, регулярно пополняемым и обновляемым собранием законов, недропользовательских соглашений и нефтегазовых контрактов по всем странам мира. Г-н Бэрроус

Из 177 государств мира, охваченных статистикой AIPN/Baggows Co в отношении применения недропользовательских режимов в 2009 г. (вне зависимости от того, ведут ли эти страны промышленную добычу нефти или нет), в 111 в законодательствах закреплён концессионный/лицензионный режим, в 55 – СРП и 11 допускают использование обоих механизмов. При этом в Европе и Америке доминируют концессионно-лицензионные системы пользования недрами, в странах с переходными эконо-

¹⁴ См., например: Konoplyanik A. Russian Oil Taxation System Development (a continuous debate between supporters of fiscal-oriented and investment-oriented approaches): Presentation at the 15th International Petroleum Tax Conference, November 11–12, 2004. Oslo, Norway.

¹⁵ См., например: Konoplyanik A. Alternative Investment Regimes for Direct Foreign and Domestic Investments in Russian Subsoil: Presentation for the Eurasia Energy Governance Programme of the Center for Energy, Marine Transportation and Public Policy (CEMTPP). Columbia University, New York. April 19 & 22. 2010; Абаева Э. Подходы к выбору оптимального режима недропользования: Студенческая научная конференция РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина. Москва, апрель 2011.

¹³ Конопляник А. Основные виды и условия соглашений, действующих в нефтяной промышленности капиталистических государств между ТНК и принимающими странами // Бюллетень иностранной коммерческой информации (БИКИ). 1989: Приложение № 10. С. 3–23.

миками – СРП. Структура распределения недропользовательских режимов по странам за анализируемый период осталась почти без изменения: система «налог плюс роялти» является вдвое более распространённой в мире, чем СРП (примерное соотношение – 2/3 и 1/3). Одновременное применение обоих режимов допускается менее чем в 10% государств.

Три четверти стран, использующих режим «налог плюс роялти», – нетто-импортёры. Среди государств, применяющих механизм СРП, таковых только половина. Страны, взявшие на вооружение оба режима одновременно, имеют уровень добычи нефти в среднем примерно вдвое выше, чем государства, где действует система «налог плюс роялти», и втрое выше, чем те, которые отдают предпочтение только СРП. При этом если по первой группе средний уровень добычи за 2003–2009 гг. изменился незначительно (минус 2%), то производство сырья по группе «налог плюс роялти» сократилось на 17%, а по группе СРП выросло на 7% (см. рис.).

Из 180 стран в 2003 г. только в 91 велась промышленная добыча нефти. В 2009 г. их число возросло до 104 (из 177 рассмотренных). Таким образом, количество нефтедобывающих держав увеличилось почти на 15% и их доля в анализируемой совокупности государств возросла с 50% до 60% (см. табл. 2).

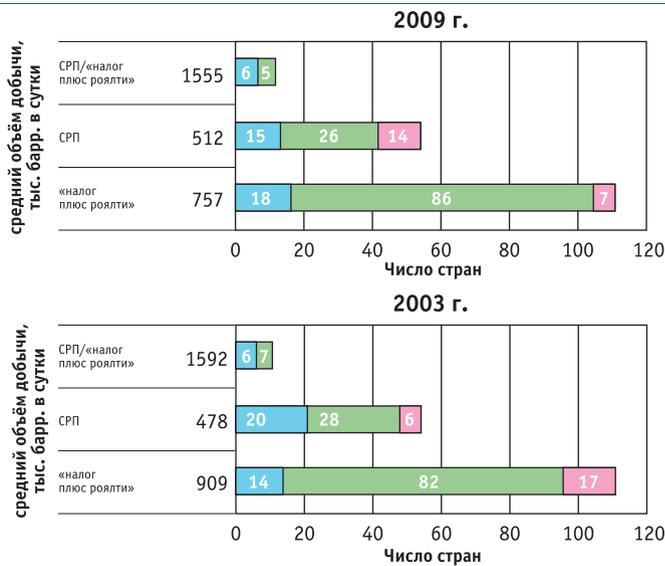
Наличие законодательного акта о режиме недропользования в странах, где промышленная добыча нефти отсутствует, объясняется тем, что там может вестись разработка любого другого полезного ископаемого (в данной работе рассматривается только нефтяная отрасль, а режим недропользования может устанавливаться в отношении минерально-сырьевых отраслей в целом, например, Законом «О недрах» в России). Или же там осуществляются поисково-разведочные работы, которые пока не привели к коммерческому открытию. Либо, наконец, правительство данной страны, прогнозируя перспективы нефтегазоносности, заблаговременно формирует инвестиционный режим, создавая тем самым стимулы для потенциальных недропользователей, привлекая их предсказуемостью «правил игры».

Рост числа нефтедобывающих стран за анализируемый период, на мой взгляд, доказывает обоснованность политики заблаговременного формирования режима недропользования, ибо это снижает инвестиционные риски. В то же время данное явление свидетельствует и о необратимом научно-техническом прогрессе, который

Применение режимов недропользования в странах-нетто-импортёрах и нетто-экспортёрах жидкого топлива с указанием среднего объёма добычи по группам государств, применяющих разные режимы (2003 и 2009 гг.)

- нетто-экспортёры
- нетто-импортёры
- прочие

Расчёты выполнены М. Беловой (2003 г.) и Э. Абаевой (2009 г.)



позволяет вовлекать в коммерческое использование ранее недоступные и/или неизвестные ресурсы углеводородов (ещё один экономический аргумент в дебатах по теории «пиковой нефти»), дополнительно подтверждающий отстаиваемый мной тезис о том, что пик «кривой Хубберга» имеет тенденцию к дрейфу вправо-вверх с течением времени).

За 2003–2009 гг. число нефтедобывающих государств увеличилось на 14 единиц, при этом две трети «новых» производителей данного сырья применяют лицензионно-концессионный режим недропользования, а одна треть – механизм СРП. Поэтому в структуре распределения по применяемым недропользовательским режимам и число, и доля стран, использующих систему «налог плюс роялти», выросли более заметно, чем количество держав, где действуют только СРП (их доля осталась неизменной). В результате более 50% нефтедобывающих стран применяют схемы «налог плюс роялти», менее 40% – СРП. Доля государств, где действуют оба режима, слегка сократилась, но осталась выше 10% (см. табл. 2). В странах-экспортёрах нефти СРП равны по популярности с концессионно-лицензионными схемами, а импортёры используют в основном систему «налог плюс роялти».

В группе основных нефтедобывающих государств сегодняшние предпочтения в отношении применяемых режимов недропользования следующие (данные за 2008 г. по убыванию внутри каждой группы). При добыче свыше 1 млн баррелей в сутки:

- режим СРП используется в восьми странах (Китай, Ирак, Алжир, Ангола, Ливия, Катар, Индонезия, Азербайджан); максимальная добыча по группе – у Китая

(3,0 млн барр./сутки), минимальная – у Азербайджана (1,0 млн барр./сутки);

- режим «налог плюс роялти» применяется в 10 странах (Саудовская Аравия, США, Иран, Канада, Бразилия, Кувейт, Венесуэла, Норвегия, Казахстан, Великобритания); максимальная добыча у Саудовской Аравии (9,8 млн барр./сутки) минимальная – у Великобритании (1,5 млн барр./сутки);

- три страны допускают одновременное применение двух режимов (Россия, ОАЭ, Нигерия), добыча в России – 9,9 млн барр./сутки, в Нигерии – 2,2 млн барр./сутки;

При добыче от 200 тыс. до 1 млн баррелей в сутки:

- СРП – в восьми странах (Оман, Малайзия, Судан, Эквадор, Сирия, Экваториальная Гвинея, Вьетнам, Габон); добыча в Омане – 0,8 млн барр./сутки, в Габоне – 0,24 млн барр./сутки;

- «налог плюс роялти» – в шести странах (Аргентина, Колумбия, Австралия, Таиланд, Демократическая Республика Конго, Дания); Аргентина добывает 0,8 млн барр./сутки, Дания – 0,26 млн барр./сутки;

- три страны допускают оба режима (Индия, Египет, Йемен); добыча в Индии – 0,88 млн барр./сутки, в Йемене – 0,29 млн барр./сутки.

Таким образом, в группе из 38 основных нефтедобывающих государств (с уровнем производства сырья в диапазоне от 200 тыс. до 1 млн барр./сутки) СРП используется в 16, «налог плюс роялти» – тоже в 16, в шести странах законодательно закреплено одновременное применение двух систем недропользования.

(Окончание следует) ■