

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗДАНИЕ

**“НЕФТЕГАЗ, ЭНЕРГЕТИКА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО”**

ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

2001-2002 гг.

Москва



Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России

*Конопляник А. А., д.э.н., Президент,
Фонд развития энергетической и инвестиционной политики
и проектного финансирования (ЭНИПиПФ)*

1. "Закон о концессиях" - причины неудач

В последние годы существования СССР и в пост-советской России, когда началось построение законодательства, связанного с инвестиционной деятельностью вообще и иностранными инвестициями в частности (начало которому было положено январскими 1987 года Постановлениями Совета Министров СССР № 48 и 49 о совместных предприятиях с иностранными инвесторами), предпринималось несколько попыток подготовить "Закон о концессиях". Все они потерпели неудачу. Одно из возможных объяснений: авторы законопроектов под концессией, как правило, понимали различные модификации схемы "налог плюс роялти", которая фактически повторяла (подменяла?) налоговую схему действующего лицензионного режима недропользования в инвестиционном законодательстве. При этом концессионный механизм либо не привносил с собой ничего "особенного", либо это "особенное" (например, предложение о распространении "стабилизационной оговорки" на весь срок реализации инвестиционного проекта) оказывалось неприемлемым в данных конкретных исторических условиях по тем или иным (чаще политическим) причинам. С другой стороны, и сегодня в обществе все еще существует стойкое предубеждение против существования в стране нескольких равноправных инвестиционных режимов - до сих пор значительная часть думских, правительственных и деловых кругов считает, например, СРП изъятием из действующего инвестиционного (налогового) режима в недропользовании, а не самостоятельным инвестиционным механизмом. В этом смысле концессии рассматриваются обычно либо как замена действующей налоговой системы на сходную в рамках лицензионной системы недропользования, либо как еще одно изъятие из действующей единой налоговой системы. И то и другое плохо, так как не создает стимулов для построения эффективной концессионной модели, ибо не предусматривает для нее своей собственной, не заполненной пока никакими иными альтернативными инвестиционными





режимами ниши в инвестиционном законодательстве.

На мой взгляд, до тех пор, пока специфическому концессионному механизму (если таковой существует - о возможном его экономическом содержании будет сказано далее) не будет найдена своя собственная, объективно обусловленная ниша в рамках инвестиционного законодательства, подготовка концессионного закона будет подстегиваться только фактом его наличия в плане законотворческих работ Государственной Думы, а рожденный таким образом закон вряд ли станет эффективно работающим. Цель настоящей статьи - обосновать возможный вариант такого рода особой "экономической ниши" для концессионного закона исходя из исторической эволюции экономического содержания (в понимании автора) "договора концессии".

2. "Цена нестабильности" российского законодательства

Цель инвестиционного и иных связанных с ним разделов законодательства в любом государстве - обеспечить минимизацию некоммерческих рисков для любого инвестора (как отечественного, так и иностранного), связанных с деятельностью принимающего государства. При формировании инвестиционного и налогового законодательства возможен объективно обусловленный конфликт интересов между ведомствами, ответственными за формирование каждого из указанных разделов в законодательстве (инвестиционного - обеспечивающего правила "притока" инвестиций в различные сферы экономической деятельности и гарантии их приемлемой окупаемости, налогового - обеспечивающего правила изъятия причитающейся государству доли продукта, произведенного за счет этих инвестиций в различных сферах экономической деятельности), особенно острый в рамках переходных экономик - при переходе от авторитарных к демократическим режимам, процессы системных трансформаций в которых обычно сопровождаются бюджетными и инвестиционными кризисами. Фискальные органы, отвечающие обычно за формирование налогового законодательства, являющегося важнейшей составной частью (характеристикой) инвестиционного климата страны, стремятся максимизировать налоговые поступления за счет: (а) повышения совокупной эффективной налоговой нагрузки на инвестора, (б) регулярного пересмотра внутреннего устройства налоговой системы и налогового администрирования, направленного на совершенствование этой системы, то есть (вольно или невольно) поддерживают высокий уровень ее нестабильности.

При этом в богатых ресурсами странах (в том числе в России) именно нефтегазовая отрасль естественно, рассматривается в качестве главного донора, должного обеспечить решение всех воспроизводственных проблем страны, связанных как с возмещением выбытия старого, так и с наращиванием нового основного капитала и т.п. Проекты в нефтегазовой отрасли обычно долгосрочны и капиталоемки, то есть более чем проекты в других отраслях подвержены рискам, связанным с нестабильностью законодательства. Поэтому именно эта отрасль зачастую является основной пострадавшей от естественного конфликта интересов фискальных и инвестиционных ведомств, ответственных за формирование соответствующих разделов российского законодательства:

- с одной стороны, в качестве основного "донора" российского бюджета, нефтегазовая отрасль



должна была бы - в теории - особо оберегаться государством с точки зрения минимизации инвестиционных рисков, высокий уровень которых неизбежно приводит к повышенным бюджетным потерям;

- с другой стороны, именно эта отрасль оказывается - на практике - основным (одним из основных) пострадавшим от нестабильности, а значит повышенных рисков, российского инвестиционного законодательства.

Цена такой нестабильности, на наш взгляд, может быть количественно оценена. Если говорить о "цене нестабильности" налоговой системы для того или иного инвестиционного проекта за тот или иной период, то величина такой "цены" на конечную дату такого периода, на наш взгляд, может быть выражена разницей между величинами (А) и (Б) накопленных на эту дату дисконтированных финансовых потоков, где величина (А) рассчитана исходя из фактически существовавшей в каждый год (квартал, месяц) этого периода налоговой системы (номенклатура налогов, их ставки, порядок взимания и т.п.), а величина (Б) - при сохранении в неизменности в течение всего рассматриваемого периода налоговой системы, существовавшей на начальную дату этого периода.

Оценка "цены нестабильности" налоговой системы России в нефтегазовом комплексе на примере группы неинтегрированных нефтяных компаний (бывшие СП) показана на рисунке 1 (эквивалентна площади между соответствующими кривыми). Эти СП - сегодня неинтегрированные нефтяные компании - были образованы на принципах проектного финансирования на базе конкретных инвестиционных проектов разработки тех или иных месторождений. Окупаемость инвестиций в эти СП должна была быть обеспечена потоками финансовых средств (после вычета налогов), генерируемых самими этими проектами.

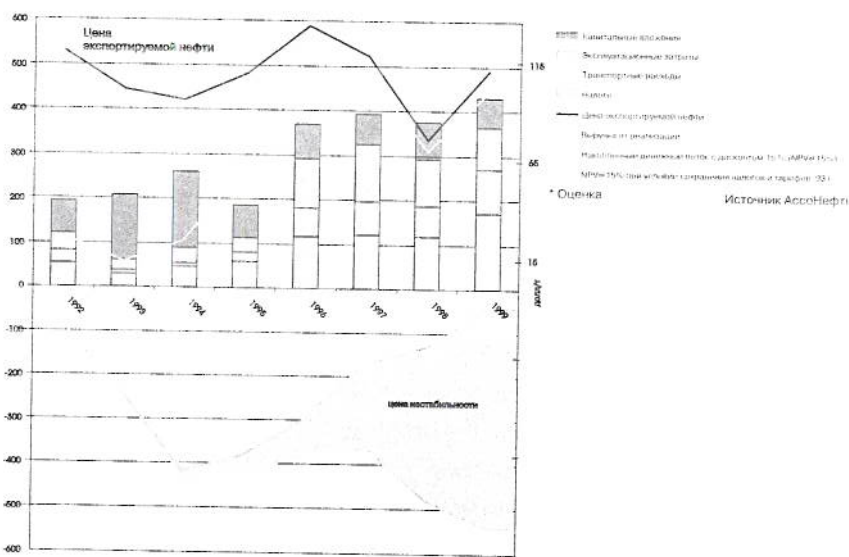


Рисунок 1 - "Цена нестабильности" российского законодательства (на примере группы неинтегрированных нефтяных компаний)



Из данных этого рисунка видно, что в случае сохранения стабильности налогового законодательства России в период после учреждения ряда СП, которые сегодня являются неинтегрированными нефтяными компаниями, эти компании (по расчетам, выполненным в/для АссоНефть) в 2000 г. уже вышли бы на положительный дисконтированный поток денежных средств (в целом по группе), то есть окупаемость инвестиций в эти проекты составила бы 7-8 лет, а внутренняя норма рентабельности (ВНР), соответственно, 12-15%, что, на наш взгляд, отражает "средние" условия функционирования нефтяного бизнеса. Однако с учетом фактических изменений налоговой системы России срок окупаемости этих инвестиций может возрасти минимум вдвое (даже если предположить, что 1999 г., последний на графике, был годом максимального отрицательного накопленного дисконтированного потока денежных средств в целом по рассматриваемой группе компаний). Это означает, что данные инвестиции (фактический срок окупаемости 15 лет и более, ВНР - 7% и менее) являются абсолютно непривлекательными для любой категории неспекулятивных инвесторов по сравнению с альтернативными возможностями по вложению как предпринимательского капитала, так и финансовыми (портфельными) вложениями с гораздо меньшими рисками и более высокими нормами возврата. Смею высказать предположение, что на таких условиях, никто из инвесторов по анализируемой группе компаний (быть может, кроме тех, кто под видом иностранных инвестиций реинвестировал в Россию выведенные из нее ранее финансовые потоки - если такие инвестиции имели место) не стал бы вкладывать свои, а тем более заемные средства в эти проекты.

Поэтому далее в работе будут предприняты попытки определить место концессионных договоров в инвестиционном законодательстве как механизма устранения нестабильности налогового законодательства.

3. "Правовая стабильность" и "налоговая благоприятность" российского инвестиционного законодательства: матрица возможностей

Основные направления группировки инвестиционных рисков и деятельности по их минимизации могут быть (угрубленно) сведены к движению в рамках координат "правовая стабильность" и "налоговая благоприятность". В зависимости от попарной комбинации этих основополагающих признаков (характеристик) могут быть получены те или иные возможности для формирования максимально эффективного инвестиционного законодательства (как для государства - собственника недр, так и для инвестора, то есть с позиции "баланса интересов" обеих сторон инвестиционного проекта в недропользовании). Матрица такого рода возможностей приведена на рисунке 2.



		ПРАВОВАЯ СИСТЕМА	
		АДМИНИСТРАТИВНАЯ	ГРАЖДАНСКАЯ
НАЛОГОВЫЙ РЕЖИМ	ОБЩИЙ	ЛИЦЕНЗИОННЫЙ РЕЖИМ (*)	
	СПЕЦИАЛЬНЫЙ	1. ЕДИНЫЙ НАЛОГ ДЛЯ МАЛОДЕБИТНЫХ СКВАЖИН (*) 2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ	СОГЛАШЕНИЕ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ (*)

КОНЦЕССИОННЫЙ РЕЖИМ

(*) См. перечень в специальной части Налогового Кодекса

Рисунок 2 - Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России

Очевидно, что наименее гибкой в рассматриваемом контексте является лицензионная система недропользования, задающая унифицированный (общий, единый) налоговый режим для всех объектов недропользования, характеризующихся широким разнообразием природных характеристик, влияющих на издержки производства и доставки нефти на рынок, с одной стороны, и ее цену, - с другой (глубина залегания, дебиты, удаленность от потребителей, качество нефти и т.п.). При этом система отношений инвестора и государства (в первую очередь - в отношении разрешения споров) регулируется нормами административного права, что на сегодняшнем этапе развития российского законодательства является менее гибким инструментом (в рамках правового поля) для нахождения баланса интересов между инвестором и государством как сторонами инвестиционного проекта, поскольку фактически не предполагает наличия адекватных механизмов встречной ответственности сторон, включая материальную, за невыполнение взятых на себя обязательств.

На мой взгляд, реформа налогообложения нефтяной отрасли, которая происходит сегодня в рамках совершенствования лицензионного режима недропользования, не устраняет этот недостаток. В рамках построения трехуровневой системы налогообложения нефтяной отрасли, предусмотренной рассмотренными Правительством России "Основными концептуальными направлениями развития нефтегазового комплекса России"¹² и одобренной Правительством России "Энергетической стратегией России на период до 2020 года"¹³, в августе 2001 г. приняты законы, вводящие в действие два из трех элементов этой системы:

- реформирован налог на прибыль, нацеленный на изъятие части предпринимательского дохода, изымаемого у всех субъектов предпринимательской деятельности вне зависимости от их отраслевой принадлежности;



- введен налог на добычу полезных ископаемых, пришедший на смену трем действующим налоговым платежам (роялти, отчислениям на ВМСБ и акцизу), который нацелен на изъятие части горной ренты, образующейся у всех субъектов предпринимательской деятельности, работающих в отраслях минерально-сырьевого комплекса);

- третий элемент - налог на дополнительные доходы (соответствующий законопроект находится в стадии подготовки и обсуждения на рабочем уровне) - должен быть нацелен на изъятие части дифференциальной ренты, образующейся у некоторых субъектов предпринимательской деятельности, работающих в лучших, чем иные, природных условиях в отраслях минерально-сырьевого комплекса (рисунок 3).

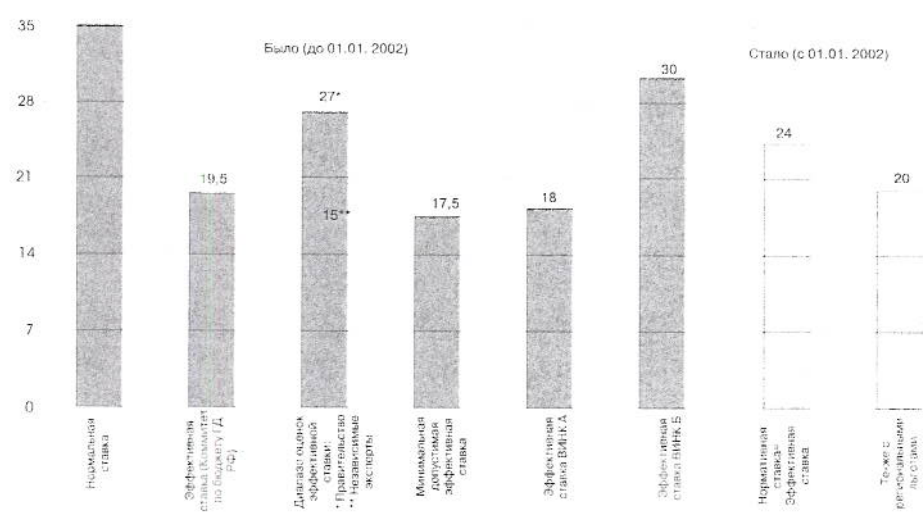
Рисунок 3 - Эволюция налогового режима лицензионной системы недропользования

Было	Стало
1. Налог на прибыль	1. Налог на прибыль (НК 25)
2. Роялти	2. Налог на добычу полезных ископаемых (НК 26)
2. ВМСБ	
2. Акциз	3. Налог на дополнительные доходы (НК ???)

Совершенствование лицензионной системы недропользования в налоговой ее части идет пока по пути ее упрощения, а не по пути повышения ее эффективности. За счет отказа от дифференциации налоговой нагрузки на инвестора еще более утрачивается гибкость налоговой системы в рамках лицензионной системы недропользования⁴. По нашим расчетам, в итоге налоговая нагрузка возрастает практически для всех категорий инвесторов в зоне ожидаемых ценовых сценариев, причем как по налогу на прибыль (рисунок 4), так и по НДС (рисунок 5).



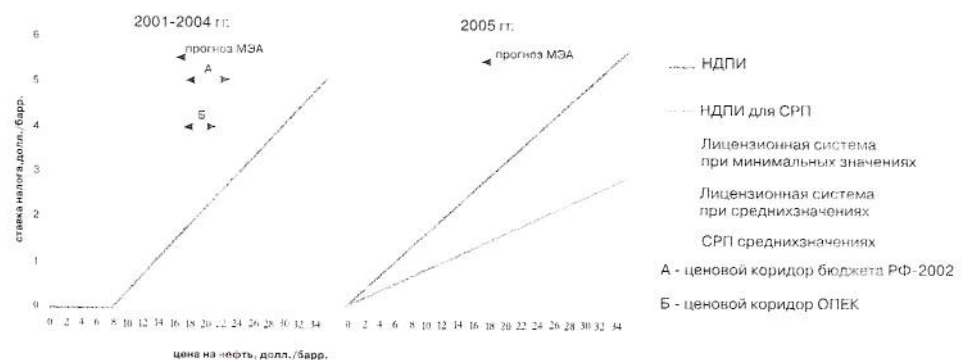
Рисунок 4 - Налог на прибыль: номинальные и эффективные налоговые ставки до и после 01.01.2002



Примечание: WINK A осуществляет активную инвестиционную деятельность; WINK B "срабатывает" имеющиеся на балансе месторождения, максимизирует текущие финансовые потоки, минимизируя инвестиционную деятельность.

Из данных рисунка 4 видно, что в выигрыше от реформы налога на прибыль оказываются компании, которые не занимались активной инвестиционной деятельностью, а активно инвестирующие в развитие компании могут этот выигрыш и не получить, даже с учетом сохранившейся возможности получения региональных льгот по этому налогу.

Рисунок 5 - Сравнительный анализ НДС и замещаемых им платежей (все данные в пересчете на нефть Юралс)





Анализ данных рисунка 5 показывает, что введение "специфической" ставки НДС (340 руб./т, с последующими корректирующими коэффициентами в зависимости от цены на мировом рынке) ослабляет налоговую нагрузку на разрабатываемые (эксплуатируемые) месторождения в рамках действующей лицензионной системы при любом уровне цен (рост цен на нефть свыше 35 долл./баррель в пересчете на Юралс представляется маловероятным), но усиливает налоговую нагрузку на новые месторождения, разрабатываемые в рамках лицензионной системы, и на любые проекты СРП при преодолении "порогового" значения цен, составляющего, по нашим расчетам, примерно 14 долл./баррель в пересчете на нефть Юралс.

Прогнозируемые на ближайшее время цены, исходя из которых, рассчитаны, например, доходы (23.5 долл./баррель) и расходы (17 долл./баррель) проекта бюджета РФ на 2002 г., или ценовой коридор ОПЕК, или прогноз МЭА (все - в пересчете на Юралс) - все они превышают указанный пороговый уровень. Следовательно, введение специфической ставки НДС в период 2002-2004 гг. фактически означает усиление налоговой нагрузки на новые проекты и проекты СРП и (в зоне ожидаемых цен) имеет антиинвестиционную направленность.

Единая фиксированная "адвалорная" ставка НДС для всех проектов с 2005 г. (вместо фиксированной ставки для каждого проекта в широком интервале допустимых значений 6-16% - как это имеет место сегодня в отношении роялти) означает реальное увеличение налогового бремени для всех категорий недропользователей. Для проектов СРП - во всех ценовых интервалах (НДС=8.25% вместо эффективной ставки роялти, равной 8%). Правда, у инвесторов СРП имеется принципиальная возможность компенсировать это увеличение налоговой нагрузки в ходе переговоров с государством за счет изменения в свою пользу пропорций раздела прибыльной нефти. Для проектов, разрабатываемых на условиях лицензии, переход к НДС означает увеличение налоговой нагрузки при уровне цен на нефть, превышающих пороговый уровень 12 долл./барр. или 2600 руб./т. Рыночная цена на нефть на внутрироссийском рынке (цена продаж между независимыми сторонами) уже сегодня превышает этот пороговый уровень. Вероятность того, что к 2005 г. внутриотраслевая цена на нефть, составляющая сегодня порядка 2000 руб./т и отражающая внутрикорпоративные (трансфертные) цены ВИНК, превысит указанный пороговый уровень, также крайне велика. Таким образом, и при лицензионной системе, и при СРП после 2005 г. НДС будет обеспечивать более тяжелую налоговую нагрузку на нефтяные компании, чем действующая сегодня налоговая система.

Наиболее гибкой в рассматриваемом контексте является система СРП (рисунок 2), которая обеспечивает возможность применения индивидуализированной системы налогообложения, учитывающей специфику каждого конкретного инвестиционного проекта. При этом система отношений инвестора и государства регулируется (если не полностью, то в значительной степени) нормами гражданского права, которые обеспечивают инвестору большую защиту своих обоснованных интересов и являют собой (по крайней мере сегодня) более эффективный механизм нахождения долгосрочного баланса интересов между государством и инвестором, чем при лицензионной системе недропользования. При этом под интересами государства я понимаю



отнодь не максимальную величину налогов и сборов с проекта (принимая во внимание эффект "кривой Лэффера"), то есть не бюджетную, но макроэкономическую эффективность проекта⁵.

Поскольку анализ эволюции законодательства о СРП не является целью моего сегодняшнего доклада (об СРП подробно говорили другие участники данной сессии), отмечу только, что после вступления в силу в 1996 г. "базового" закона о СРП и в 1999 г. закона об изменениях и дополнениях в действующее законодательство в связи с вступлением в силу закона о СРП, на мой взгляд, предпринимаются постоянные попытки ввести дополнительные ограничения на применение режима СРП в стране, тем самым сокращая инвестиционную привлекательность режима СРП, в частности:

- попытки "утяжелить" налоговую схему СРП, в том числе - и в рамках подготовки специальной главы Налогового кодекса о налоговом режиме СРП (об этом говорили выступавшие передо мной А. Салина и М. Субботин),
- фактически отказаться от применения режима СРП для мелких и средних месторождений⁶,
- ввести иные, в том числе административные ограничения применению СРП.

То, что в последнее время выдается за "инвестиционный прорыв" в сфере СРП (а именно, декларация компанией ЭкссонМобил "коммерческого открытия" по проекту "Сахалин-1"), на мой взгляд, отражает разовое продвижение вперед в сфере СРП не благодаря, а скорее вопреки деятельности Правительства, работа которого в сфере СРП заслужила неудовлетворительную оценку Государственной Думы⁷.

Поэтому если правовая модель СРП обеспечивает стабильность условий проекта, то налоговая модель СРП может быть утяжелена, ухудшив расчетную экономику проектов СРП и их инвестиционную привлекательность.

Промежуточным (в рамках представленной на рисунке 2 матрицы) на сегодня вариантом нахождения оптимального соотношения в координатах "правовая стабильность" и "налоговая благоприятность" является лицензионный режим с изъятиями (т.н. специальные налоговые режимы, под марку которых пытаются зачастую подвести и СРП). Этот подход позволяет компенсировать сохраняющиеся в рамках административно-правового подхода к лицензированию недропользования повышенные инвестиционные риски за счет некоторого снижения налоговой нагрузки на отдельные группы (категории) инвесторов. У этого подхода есть свои плюсы (что подтверждают, например, результаты налогового эксперимента в Татарстане⁸), но есть и системные недостатки, о некоторых из которых будет сказано ниже.

Итак:

- лицензионный режим: стабильность не повышается, налоговая нагрузка на инвестора возрастает;
- режим СРП: стабильность высока, предпринимаются попытки увеличить налоговую



нагрузку на инвестора;

- специальные налоговые режимы: стабильность не повышается, однако можно компенсировать ее рост/высокий уровень частичным сокращением налоговой нагрузки на отдельные категории инвесторов.

Изложенное, на мой взгляд, предопределяет наличие специальной "ниши" для концессионного режима, которая сегодня не занята ни одним из вышеперечисленных инвестиционных режимов. И этой нишей мог бы стать правый верхний сегмент матрицы, представленной на рисунке 2.

4. Предлагаемое экономическое содержание "договора концессии"

Существуют различные мнения о сущности концессий:

- а) лицензионный и концессионный режим - одно и то же (налог плюс роялти);
- б) концессия - одна из разновидностей СРП.

На мой взгляд, концессия в ее современном понимании могла бы выступить в качестве инструмента уменьшения инвестиционных рисков при сохранении действующей налоговой нагрузки на осуществляемые компаниями инвестиционные проекты за счет повышения стабильности экономико-правовой среды в тех пространственных и временных рамках, в которых данные компании реализуют данные проекты. То есть концессии (концессионные договоры) могли бы создавать своего рода анклав стабильности (для/в рамках отдельных проектов) в условиях нестабильной среды (такой же подход в отношении стабильности мы, группа разработчиков законодательства о СРП, в свое время предложили и смогли реализовать, с помощью единомышленников в Правительстве, Государственной Думе и бизнесе, в отношении СРП). Как и СРП, договор концессии осуществлялся бы в рамках (преимущественно) гражданско-правовых отношений государства и инвестора, но, в отличие от СРП, не с переговорным (индивидуализированным), а с общим режимом налогообложения.

Каким образом это можно сделать? На мой взгляд - распространив действие т.н. "стабилизационной (дедушкиной) оговорки" на весь срок жизни проекта. Это могло бы решить проблемы стабильности для инвестора. А, значит, сделало бы для него предсказуемой (более надежной, следовательно, менее рискованной) оценку экономической эффективности проекта (вспомним вопрос о "цене нестабильности" - см. рисунок 1). Это, в свою очередь, уменьшило бы для инвестора инвестиционные риски, влияющие на стоимость привлечения заемных средств.

Анализ эволюции продолжительности "стабилизационной оговорки" в российском инвестиционном законодательстве показывает отсутствие четко выраженной тенденции в ее изменении. Можно говорить о разнонаправленных колебаниях продолжительности "дедушкиной оговорки" в рамках тех разделов законодательства, которые построены на принципах административного права, причем на уровне, существенно меньшем продолжительности



проектов в нефтегазовом (или - шире - минерально-сырьевом) комплексе. Начавшись с продолжительности в 10 лет в "Основах законодательства СССР об иностранных инвестициях" (июнь 1991 г.), срок этой оговорки сократился к настоящему времени в российском инвестиционном законодательстве, за пределами законодательства о СРП, до 7 лет. Только в рамках законодательства о СРП продолжительность "дедушкиной оговорки" и срок жизни проекта совпадают, что является важнейшим элементом (залогом) стабильности проектов СРП и обеспечивает тем самым повышенный интерес иностранных инвесторов, особенно остро реагирующих на эти проблемы, именно к данной форме инвестиционных контрактов (соглашений).



Рисунок 6 - Эволюция продолжительности стабилизационной оговорки в российском инвестиционном законодательстве (часть 1)

При этом продолжительность освоения средних проектов разработки месторождений нефти обычно превышает 15 лет, а предусмотренная законодательством продолжительность лицензий на добычу составляет 20 лет и предусматривает возможность последующего продления, а совмещенной лицензии на разведку и добычу - 25 лет и также с возможностью продления (рисунок 7).

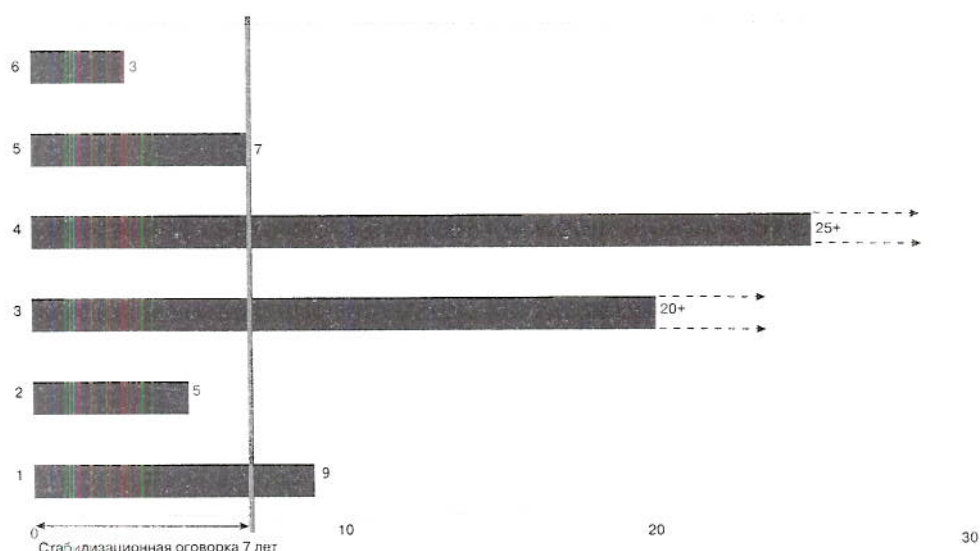


Рисунок 7 - Продолжительность стабилизационной оговорки по российскому инвестиционному законодательству и сроки жизни инвестиционных проектов

Таким образом, многие инвестиционные проекты в недропользовании, а, скорее даже большая их часть, реализуемые на условиях лицензии (в рамках лицензионной системы недропользования), в зону действия стабилизационной оговорки (7 лет) не попадают. Устранить этот существенный изъян российской системы недропользования могло бы внедрение системы концессионных договоров (соглашений), выстроенных на гражданско-правовых принципах и предусматривающих распространение стабилизационной оговорки на весь срок реализации каждого такого договора, вне зависимости от его фактической продолжительности. То есть зафиксировать в российском законодательстве в качестве продолжительности "стабилизационной оговорки" не единый конкретный срок, как это сделано сегодня, а принцип - весь срок жизни проекта. То есть сделать продолжительность стабилизационной оговорки подвижной величиной. Это позволит варьировать конкретные сроки "стабилизационных оговорок" в зависимости от продолжительности конкретных проектов (рисунок 8).

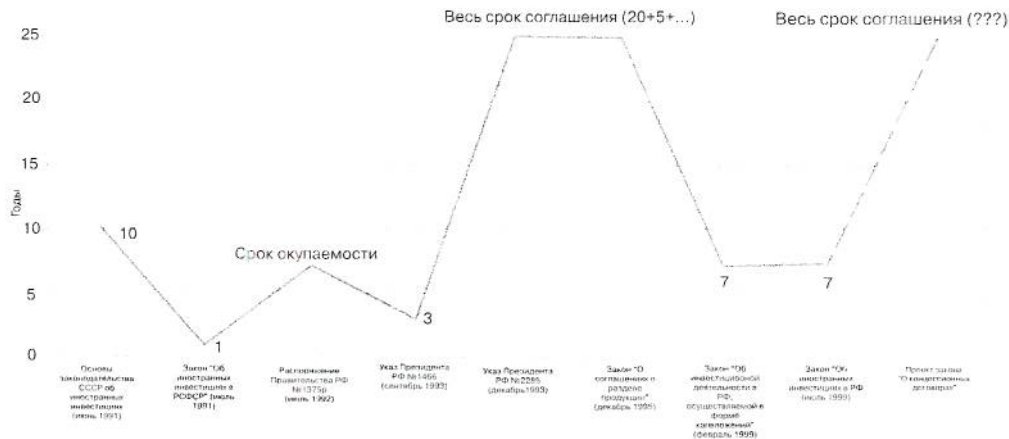


Рисунок 8 - Эволюция продолжительности стабилизационной оговорки в российском инвестиционном законодательстве (часть 2)

Таким образом, договор концессии мог бы занять правую верхнюю нишу в матрице, приведенной на рисунке 2 (см. рисунок 9).

Рисунок 9 - Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России (2)

	ПРАВОВАЯ СИСТЕМА	
	АДМИНИСТРАТИВНАЯ	ГРАЖДАНСКАЯ
ОБЩЕЙ	ЛИЦЕНЗИОННЫЙ РЕЖИМ (*)	КОНЦЕССИОННЫЙ РЕЖИМ
СПЕЦИАЛЬНЫЙ	1. ЕДИНЫЙ НАЛОГ ДЛЯ МАЛОДЕБИТНЫХ СКВАЖИН (*) 2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЛЬГОТЫ	СОГЛАШЕНИЕ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ (*)

(*) Содержится в специальной части Налогового Кодекса



Экономическим содержанием договора концессии в этом случае явилось бы закрепление характеристик налоговой системы (номенклатура и ставки налогов, механизмы налогового администрирования), существующих на дату заключения концессионного договора, на весь период концессии. Основная цель такого содержания договора - предсказуемость действий его сторон за счет детальной регламентированности (прописанности в договоре) их действий (в первую очередь - государства) и механизма разрешения споров между сторонами. Видимо, необходимо включение в договор концессии условий (граничных параметров), при достижении которых начало переговоров о возможном пересмотре условий концессионного договора является обязательным для обеих сторон.

Альтернативным вариантом снижения инвестиционных рисков - в условиях сохранения нестабильности экономико-правовой среды не только вне, но и внутри проекта - является снижение государством налоговой нагрузки на инвестора в рамках специальных налоговых режимов, то есть того или иного варианта налогового режима с изъятиями (см. левый нижний сегмент матрицы на рисунках 2, 9).

Однако при таком альтернативном варианте образуются "выпадающие доходы" государства, часть которых не сможет принести ни косвенных, ни мультипликативных эффектов в принимающей стране (если проект тем не менее реализуется), что произошло бы, если бы все эти "выпадающие доходы" были перераспределены в пользу инвестора. При режиме СРП подобное исключено⁹. При отказе от концессии и при сохранении инвестора в условиях нестабильной среды за счет предоставления ему специального налогового режима "выпадающие доходы" будут перераспределены в пользу третьей стороны - банка, который обоснованно потребует от инвестора повышенный ссудный процент за предоставление финансирования для проекта, которому предстоит работать в условиях нестабильной среды, что повышает риск невозврата в расчетные сроки предоставленных инвестору банком заемных средств. Таким образом, договор концессии в предложенном варианте обеспечивает государству дополнительные налоговые поступления за счет только лишь обеспечения стабильности "правил игры" на весь срок концессионного договора (жизни проекта).

Итак, преимущество концессии в предлагаемом варианте (предлагаемой экономической модели договора концессии) заключается в обеспечении стабильности на весь срок реализации проекта, даже при условии неоптимально высокой задаваемой государством налоговой нагрузки (рисунок 10). За счет существования в рамках договора концессии двусторонних обязательств в системе гражданско-правовых отношений со встречной имущественной ответственностью между государством и инвестором и возможности, в силу этого, надежной оценки экономики проекта, у инвестора появится обоснованная возможность рассчитывать на сохранение налоговой нагрузки в течение всего срока концессии, а за счет ее прозрачности добиться принятия экономических условий проекта концессии, предлагаемых государством, пусть даже порой не самых выгодных для инвестора, но зато гарантирующих его от имеющих весомую финансовую цену (повышенная стоимость внешних заимствований) рисков нестабильности.

К
в кс
наб
деят
-
при
-
связ
-
1. В з
согл
прин
10, с.
Дисс
С. Ор
зако
Ч. 1: "
"прод



Рисунок 10 - Возможные экономические преимущества договора концессии

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ РЕЖИМ	ХАРАКТЕРИСТИКИ ИНВЕСТИЦИОННОГО РЕЖИМА В ТЕЧЕНИЕ СРОКА ЖИЗНИ ПРОЕКТА	
	НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА	СТАБИЛЬНОСТЬ
ЛИЦЕНЗИОННЫЙ	НЕОПТИМАЛЬНАЯ (ВЫСОКАЯ), ЗАДАННАЯ	НЕТ
СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ	НЕОПТИМАЛЬНАЯ (ПОНИЖЕННАЯ) ЗАДАННАЯ	НЕТ
СРП	ОПТИМАЛЬНАЯ ПЕРЕГОВОРНАЯ	ДА
КОНЦЕССИЯ	НЕОПТИМАЛЬНАЯ (ВЫСОКАЯ), ЗАДАННАЯ	ДА

5. Договор концессии - разные модели

Концессия есть альтернатива приватизации. Необходимо учитывать специфику передаваемых в концессию объектов и видов деятельности. Видимо, государству необходимо подготовить набор проектов модельных договоров концессии для различных видов экономической деятельности в различных сферах:

- управления (пользования) государственным имуществом, связанным с извлечением природной ренты (недропользование, лесная промышленность, сельское хозяйство и т.п.),
- управления (пользования) государственным и/или муниципальным имуществом, не связанным с извлечением природной ренты,
- видов деятельности, представляющих собой предмет государственной монополии.

1. Взгляды автора по этому вопросу изложены в таких работах, как, например, "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; "Комплексный подход к привлечению иностранных инвестиций в российскую энергетику". - Диссертация в виде научного доклада на соискание ученой степени доктора экономических наук. М.: ГАУ им С.Орджоникидзе, 1995, 103 с.; Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). - Москва (ЭПИЦентр) - Харьков (Фоллио), 1996 (в соавторстве с М.А.Субботиным). Ч.1: Теория и практика заключения концессионных и иных договоров, 125 с.; Ч.2: Законопроекты о концессиях и "продакшн-шэринг": 1994-95 гг., 158 с.; и др.



2. Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России. - "Нефтегазовая вертикаль", январь 2000 г., № 1 (специальный выпуск), 113 с.
3. Министерство энергетики Российской Федерации. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. - Москва, ГУ ИЭС Минэнерго России, 2001, 544 с.
4. Более подробно этот аспект реформирования системы налогообложения рассматривался автором в работах: Выдержит ли скважина? О резервах улучшения законопроекта по налогу на добычу полезных ископаемых. - "Нефть и капитал", 2001, № 6, с. 12-16; Tax Code bill set to bolster investment, but requires redraft. - "Russia Journal", June 22-28, 2001, p. 28; Analysis raises questions about Russian tax proposal. - "Oil & Gas Journal", August 13, 2001, vol.99, N 33, p. 54-59.
5. Более подробно об этом см., например: М.Атнашев, А.Конопляник. К вопросу о рациональном взаимодействии государства и других участников инвестиционного процесса в нефтегазовом комплексе. - "Нефтяное хозяйство", 2001, №5, с.33-37 (часть I); №6, с.12-17 (часть II) и др.
6. См. А.Конопляник. Законодательное обеспечение малого и среднего предпринимательства в нефтегазовой отрасли: налогообложение, лицензирование, СРП. - Тезисы доклада на Парламентских слушаниях "Законодательное обеспечение малого и среднего предпринимательства в недропользовании", Москва, Государственная Дума ФС РФ, 28 сентября 2001 г., www.enippf.ru; В.Грушин, А.Конопляник. Некоторые проблемы подготовки и заключения СРП по "мелким" месторождениям и возможные пути их решения. - Доклад на Парламентских слушаниях "Практика применения и перспективы развития законодательства по СРП", Москва, Государственная Дума ФС РФ, 23 ноября 2001 г., www.enippf.ru.
7. См. А.Конопляник. Счастливый случай. - "Эксперт", 19 ноября 2001 г., № 43 (303), с.54.
8. См., например, Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России. - "Нефтегазовая вертикаль", январь 2000 г., № 1 (специальный выпуск), 113 с.
9. Более подробно об отсутствии "выпадающих доходов" бюджета при СРП и/или их трансформации в косвенные и мультипликативные эффекты, автор писал, например в следующих своих работах: Банки и СРП. - "Нефть и капитал", 1997, № 11, с. 16-19; Налоговый Кодекс и соглашения о разделе продукции - два параллельных режима пополнения государственного бюджета. - "Минеральные ресурсы России", 1998, № 1, с. 36-40; Развитие законодательного и инвестиционного процесса в России в условиях действия Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" (по материалам третьей международной конференции "Освоение шельфа арктических морей России", 23-26 сентября 1997 г., Санкт-Петербург, Россия). - "Нефть, газ и право", 1998, № 1, с. 33-52; и др.