УДК 334.012.35: 334.012.824

С.А. ТЕРТЫШНЫЙ
Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)

КОНЦЕССИОННЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ – ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ РОССИИ

Коренные изменения экономических условий в России привели к необходимости привлечения крупных инвестиций в долгосрочные проекты освоения новых месторождений. Этому должен был способствовать закон «О соглашениях о разделе продукции». Однако предложенный в законе механизм не обеспечивал баланс интересов государства (собственника недр) и инвесторов при реализации капиталоемких проектов в сфере недропользования.

Положительный вклад в формирование действительно эффективного механизма недропользования могли бы внести разработка и принятие законодательства о концессиях. Это позволило бы не только привлечь инвесторов, но и обеспечить развитие экономики регионов на основе новых технологий.

Basic changes of economic conditions in Russia have resulted in necessity of attraction of large investments for long-term projects of development of new deposits. This should be promoted by the law «About agreements on section of production». However, the mechanism offered in the Law did not provide balance of interests of the state – the proprietor of bowels and investors at realization of capital-intensive projects in sphere of using mineral resources.

Development and acceptance of the legislation on concessions could bring in the positive contribution to formation of really effective mechanism of using mineral resources. It would allow not only to involve investors but also to provide development of economy of regions on the basis of new technologies.

Недропользование традиционно является одной из базовых отраслей экономики России. Добыча, переработка и экспорт природных ресурсов обеспечивают значительную часть доходов бюджета России. Проекты по добыче полезных ископаемых требуют больших капитальных вложений. На разведку и разработку найденного месторождения зачастую уходят десятки лет. Неудивительно, что основными условиями привлечения инвестиций в этот сектор экономики является стабильность правового режима и предсказуемость экономических условий осуществления инвестиционных проектов.

Произошедшие в России в период 90-х гг. XX в. коренные изменения экономических условий хозяйствования привели к необходимости привлечения крупных инвестиций в долгосрочные проекты освоения новых месторождений. Создание привлекательных инвестиционных условий связывалось с применением нового для России типа договорных отношений государства с инвесторами в сфере использования недр – соглашений о разделе продукции (СРП). Предполагалось, что принятый в 1995 г. закон «О соглашениях о разделе продукции» будет способствовать привлечению инвестиций не только в добывающую отрасль, но и в сопутствующие отрасли (машиностроение, транспорт и т.д.), а также послужит импульсом в «оживлении» депрессивных регионов России за счет создания инфраструктуры и новых рабочих мест.

Согласно СРП все работы инвестор выполняет на свой риск и за свой счет, как бы кредитуя и страхуя государство. В условиях

затяжного финансово-инвестиционного кризиса закон должен был способствовать началу реализации масштабных проектов, привлечению средств частных инвесторов и кредитно-финансовых институтов в реальный сектор российской экономики, сделать невыгодным бегство капиталов из страны и направить их на развитие отечественной промышленности. В силу своей универсальности механизм СРП может применяться в разных отраслях экономики.

Однако на практике создать действенный экономико-правовой механизм на основе СРП оказалось непросто. Новизна концепции СРП, отсутствие опыта применения подобных договорных отношений, недостаточный уровень проработки важнейших положений, а также предложенный в законе механизм, не обеспечивающий баланса интересов государства и инвесторов при реализации капиталоемких проектов в сфере недропользования, к сожалению, не позволили закону придать динамику процессу привлечения инвестиций. Важно отметить также, что принципиальные недостатки закона этим не ограничиваются. Так, закон содержит положение, согласно которому за парламентом закрепляется утверждение перечней проектов и уже заключенных соглашений, что предполагает парламентский контроль над частными инвестициями. Закон содержит и ряд количественных ограничений. В частности, на условиях СРП можно разрабатывать только 30 % запасов. По существу, это означает, что поставлена под сомнение разработка 2/3 национальных запасов минеральных ресурсов. И касается это, главным образом, разработки малодебитных скважин и сотен мелких месторождений, которая позволила бы обеспечить дешевой энергией и заказами промышленность, сельское хозяйство, социальную сферу соответствующих территорий.

Введение разного рода ограничений на использование СРП мотивируется часто опасением, что контроль над нашими недрами захватят иностранные компании. Пока же больше примеров, когда иностранные компании-инвесторы уходят: американская компания «Амоко» ушла с Приобского месторождения, австралийская «Би-эйч-пи» – с Приразломного, «Эксон» – из Тимано-Печорской провинции. Потеряны, таким образом, не только огромные инвестиционные ресурсы, но и современные технологии.

Можно ли обеспечить рост производства в отрасли, переживающей инвестиционный голод, вводя квоты на добычу, даже в условиях получения сверхприбылей за счет конъюнктуры цен на нефть сложившихся на мировом рынке в последнее время? Вряд ли. Более того, согласно решению Государственной Думы, при реализации проектов на условиях СРП и оборудование при любых условиях должно быть не менее чем на 70 % российское. Таким способом законодатели решили защитить те российские компании, которые продают оборудование, а не те, которые его покупают. На практике попытки «навязать» инвестору товар, определить, где и что он должен покупать, бьют по интересам тех самых компаний, которые предполагалось защитить: ведь если проект не реализуется, они останутся вовсе без заказов. В этой связи, кстати, более целесообразно говорить не о «поддержке» отечественного производителя, а о мерах по повышению его конкурентоспособности.

Весьма существенно то, что закон о СРП, имеющий публично-правовую природу содержит отсылки к закону «О недрах», который носит административно-правовой характер. Это создает поле для нарушения основного принципа гражданско-правовых отношений – равенства участников. Необходимым средством достижения равноправного положения государства и инвестора в числе прочих условий является формирование такого правового механизма, при котором свобода экономических отношений предполагает признание прав инвестора не менее значимыми, чем интересы государства, равные возможности защиты различных форм собственности, гарантирует отсутствие у государства, несмотря на суверенитет, каких-либо привилегий в сфере договорных отношений. Это позволило бы привлечь инвесторов, обеспечить их экономическую заинтересованность, предоставить им гарантии стабильности бизнеса.

Значительный вклад в процесс формирования подобного механизма смогли бы внести разработка и принятие законодательства о концессиях, регулирующего наиболее важные аспекты приватизации естественных монополий, формы и методы государственного регулирования в отраслях производственной инфраструктуры (электроэнергетике, железнодорожном и автодорожном хозяйстве, на трубопроводном транспорте, портах, аэропортах) и, что особенно важно, в стратегически важной для России сфере недропользования.

Однако уже 11 лет прошло с момента появления в 1993 г. первого проекта закона о концессиях, но он все еще не принят и находится в стадии разработки в Государственной Думе. Важность концессионной проблематики в нашей стране постоянно растет в связи с увеличением масштабов начатых или готовящихся программ реструктуризации недропользования, электроэнергетики, железнодорожного транспорта, морского хозяйства и других отраслей.

Определяя концессию в категориях политической экономии, можно представить ее как объединение ресурсов двух экономических агентов: государства в форме его собственности и частного сектора в форме инвестиций, управления, ноу-хау. Основой концессионного соглашения является предоставление частной (смешанной) компании-концессионеру принадлежащей государству собственности на определенных условиях, на ограниченный срок и за плату. При этом концессионный объект неизменно остается в государственной собственности, а концессионер получает права пользования и владения. Государство обязуется не вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность, но строго контролирует выполнение концессионером договорных обязательств. По истечении срока концессии объект, включая и созданные концессионером производственные мощности, передается государству.

Следует отметить, что природа концессий часто вызывает, в том числе и в России, настороженное отношение властных структур и общественности, усматривающих в них угрозу национальной экономике и даже национальному суверенитету. Эта настороженность основывается в основном на двух фактах: 1) в концессию отдают преимущественно природные богатства; 2) концессионеры всегда стремятся получить сверхприбыли и вывезти их, а зачастую и произведенную продукцию, за границу. Однако повышенная интенсивность эксплуатации объекта обеспечивает и повышенные суммарные отчисления в пользу государства. В то же время, если концессионер имеет возможность эффективно использовать финансовые средства, а его продукция находит рынок сбыта внутри страны, то необходимость вывозить их за ее пределы отпадает.

К концессиям обычно прибегают страны, которые не в состоянии самостоятельно справиться с возникшими экономическими проблемами. Однако процесс организации концессии управляем, чему служат национальное законодательство и концессионная политика, проводимая странами-реципиентами. Правительство всегда может отвергнуть не отвечающие национальным интересам предложения инвесторов, а сама концессионная деятельность обычно жестко контролируется государством вплоть до регулирования нормы чистой прибыли концессионера. Из этого следует, что страх перед концессиями преувеличен и мало обоснован.

Несомненно, что разработка и принятие концессионного законодательства в нашей стране позволит не только привлечь отечественные и иностранные инвестиции в сферу недропользования, но и поможет освоить новые технологии ресурсодобычи на основе рационального недропользования с учетом экологической составляющей.