

О. К. Гоосен¹, Е. В. Гоосен^{1}, А. А. Рожков²*

Регуляторные контракты как инструмент поддержания стрессоустойчивости угольной отрасли

¹ ФИЦ УиУХ СО РАН, г. Кемерово, Российская Федерация

² РОСИНФОРМУГОЛЬ – филиал ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, г. Москва, Российская Федерация

* e-mail: egoosen@yandex.ru

Аннотация Статья посвящена анализу различных регуляторных контрактов, заключаемых между бизнесом и государством, способных поддержать стрессоустойчивость угольной отрасли в условиях внешних шоков и кризисов. Для понимания того, как можно использовать регуляторные контракты для поддержания стрессоустойчивости добывающих отраслей, в статье приведен опыт Норвегии по использованию технологических соглашений для развития добывающих отраслей, проведен сравнительный анализ регуляторных контрактов, действующих в России: специального инвестиционного контракта (СПИК), соглашения о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) и офсетных контрактов. В конце делается вывод о том, что СПИК в наибольшей степени способен обеспечить рост стрессоустойчивости отечественной угольной отрасли посредством импортозамещения в сфере производства отечественного оборудования для угольной промышленности и расширения внутреннего рынка. Отдельно отмечается, что СПИК может способствовать локализации угольного машиностроения и углехимии на территориях угледобывающих районов, в первую очередь в основном угледобывающем регионе страны – Кемеровской области-Кузбассе, где добывается более 50% российского угля.

Ключевые слова: регуляторные контракты, угольная отрасль, специальный инвестиционный контракт, опыт Норвегии и России, стрессоустойчивость

О. К. Goosen¹, E. V. Goosen^{1}, A. A. Rozhkov²*

Regulatory contracts as a tool for maintaining the stress resistance of the coal industry

¹ FRC C&C SB RAS, Kemerovo, Russian Federation

² ROSINFORMUGOL - branch of FGBU "REA" of the Ministry of Energy of Russia, Moscow, Russian Federation

* e-mail: egoosen@yandex.ru

Abstract: The article is devoted to the analysis of various regulatory contracts concluded between business and the state that can support the coal industry's resistance to stress in the face of external shocks and crises. In order to understand how regulatory contracts can be used to maintain the resilience of extractive industries, the article presents the experience of Norway in using technological agreements for the development of extractive industries, a comparative analysis of regulatory contracts in force in Russia is carried out: a special investment contract (SIC), an agreement on protection and Investment Promotion (IPP) and offset contracts. In the end, it is concluded that the SPIC is most capable of ensuring the growth of the domestic coal industry's resilience through import substitution in the production of domestic equipment for the coal industry and expansion of the domestic market. Separately, it is noted that the SPIC can contribute to the localization of coal

engineering and coal chemistry in the territories of coal-mining regions, primarily in the main coal-mining region of the country - the Kemerovo region-Kuzbass, where more than 50% of Russian coal is mined.

Keywords: regulatory contracts, coal industry, special investment contract, experience of Norway and Russia

Введение

Вопрос стимулирования инвестиций и поддержания стрессоустойчивости отдельных отраслей, особенно в период кризисов, занимает не последнее место в рамках развития и изучения промышленной политики, о чем свидетельствует множество форм взаимодействия бизнеса и государства в экономической сфере. В качестве примера можно привести следующие виды: государственно-частное партнерство, концессии, приоритетные инвестиционные проекты с участием публичной стороны и др. Не остаются без внимания и чисто регуляторные институты – формы поддержки бизнеса, где прямое финансирование со стороны государства отсутствует, а акцент делается на привлечение внебюджетных инвестиций. Их часто относят к ответвлению государственно-частного партнерства и широко используют во всем мире, зачастую под разными названиями: в одном случае их характеризуют как «офсетные контракты», в другом – относят к «инвестиционным контрактам» или «специальным инвестиционным контрактам», описывают как «соглашения об индивидуальных льготах» или «соглашения о защите и поощрении капиталовложений» и многое другое. [1, 2].

Мировая практика использования регуляторных контрактов

Именно поэтому так важен в этом вопросе опыт Норвегии, которая уже использовала на практике подобные регуляторные контракты для поддержания стрессоустойчивости своих добывающих отраслей. Ещё в 1970-х годах, когда страна находилась на начальном этапе освоения своих нефтегазовых ресурсов, добыча велась по большей части зарубежными компаниями. Во многом это было связано с тем, что у Норвегии тогда не было технологий добычи нефти и газа и она практически не производила оборудования для этих целей. Тем не менее чтобы не допустить своего отставания в этой области, а заодно – решить проблему с импортозамещением, были созданы так называемые «технологические соглашения», которые включались в лицензию и концессионные соглашения для компаний. Если иностранные компании хотели получить право на разработку или разведку месторождений, то они должны были также провести оценку исследований и технологий, которые они будут развивать в Норвегии. Когда же в 1994 г. норвежские исследовательские и инжиниринговые компании по нефте- и газодобыче достигли мирового уровня, а в некоторых направлениях так и вовсе превзошли мировых лидеров, в частности, в транспортировке углеводородов в многофазном потоке, то подобные соглашения были отменены за ненужностью.

Однако уже в 2000-е годы Норвегия вновь вернулась к использованию технологических соглашений. Во многом это было связано с тем, что завершилось

бурное развитие нефтегазового сектора, а быстрое и экстенсивное развитие этой отрасли обернулось уменьшением доли инноваций в данной сфере деятельности, недостаточностью технологических компетенций и, как следствие, уменьшением её стрессоустойчивости по сравнению с остальными отраслями. Всё это заставило Норвежское государство вновь обратиться к технологическим соглашениям, с помощью которых они стремились к интеграции иностранных компаний с национальными производителями и научно-исследовательскими организациями в сфере НИОКР [3]. Начался новый этап освоения нефтегазовых ресурсов, и тогда Норвегия включила в свою лицензию на недропользование требование, что на территории страны должно быть локализовано не менее 50% НИОКР, которые необходимы в заявленном проекте. В свою очередь страна гарантировала поддержку таких проектов своим «технологическим соглашением» – участники соглашений получали доступ к специальным программам поддержки кластеров, промышленных парков и инкубаторов, например, к таким программам, как «Arena», «NCE» или «NGE». [4]. Если же инвесторы вкладывали средства ещё и в геологическое изучение шельфа, то в рамках этих программ им предоставлялись различные льготные налоговые режимы [5].

Уже к 2010 году на территории Норвегии были сформированы не только нефтегазовые компании, но и целая сеть связанных с ними и друг с другом различных учреждений: образовательные и научно-исследовательские центры, конструкторские и производственные организации – все они занимались не только разработкой проектов, но и строительством и обслуживанием шельфового оборудования. Благодаря им появилось множество организаций, связанных со смежными сферами, такими как сейсморазведка, бурение, транспортировка, разработка программного обеспечения, юридическое и финансовое консультирование. Так Норвежское государство смогло с помощью «технологических соглашений» и программ поддержки кластерных инициатив сформировать многоотраслевой нефтегазовый кластер [6].

Даже сегодня современные аналоги таких программ, как «Arena», «NCE» и «NGE», продолжают обращаться к регуляторным соглашениям. Но в отличие от прошлого опыта их использования, сейчас они призваны стимулировать уже норвежские добывающие компании – поощряют освоение возобновляемых источников энергии, разработку и внедрение «чистых» технологий нефтедобычи [7]. На текущий момент Норвегия относится к лидерам в сфере производства стационарных нефтедобывающих платформ, а её объем продаж в рамках нефтегазового кластера свыше 20 млрд долл. на внутреннем и 30 млрд долл. на мировом рынке. Что не удивительно, так как достаточно большую долю экспорта страны составляют нефтегазовое оборудование и связанный с ним сервис. В частности, они заняли вторую и третью по стоимости статьи национального экспорта, выше них оцениваются лишь углеводороды и изредка – рыбопродукты [8, 9]. По информации Petroleumsskatt за 2016 год около 1300 компаний вошло в состав крупных региональных кластеров, причем компании тесно связывала между собой цепочка поставок, в том числе и в смежных отраслях. Более 145 тыс. человек

участвовало в этих компаниях, из них более 117 тыс. приходилось на долю в компаниях подрядчиках (т.е. составило более 80% от общей доли) [10].

Российская практика использования регуляторных контрактов

Если обратиться к российскому опыту развития промышленной политики, то на территории Российской Федерации также существует многообразие регуляторных форм поддержки бизнеса. Среди них присутствуют приоритетные инвестиционные (офсетные) контракты, государственно-частное партнерство, концессии, специальный инвестиционный контракт, соглашения о защите и поощрении капиталовложений и многие другие виды соглашений. Общей чертой для них служит наличие как финансовых форм поддержки, то есть прямое софинансирование государством, так и различных регуляторных мер. Эта часть особенно любопытна в данном случае, так как она подразумевает косвенное воздействие на инвестиционную деятельность путем создания благоприятных условий на территории и/или в определенных отраслях. К видам такой косвенной поддержки в качестве примеров можно отнести госзакупки, поддержку экспорта, различные налоговые льготы, субсидирование процентной ставки по кредиту, предоставление государственных гарантий и др. Реализация подобных мер поддержки производится, как и в других странах, посредством регуляторных контрактов с определенными условиями, которые необходимо обеспечить для повышения стрессоустойчивости угольных компаний. В табл. 1 приведена характеристика и сравнение 3-х наиболее значимых видов регуляторных контрактов, активно внедряемых в России с 2016 года, а именно: специальный инвестиционный контракт, соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК) и офсетные контракты. Их отбор основывался на количестве заключенных соглашений и объемах привлеченных инвестиций.

Таблица 1

Сравнение механизмов регуляционной поддержки инвестиций на основе контрактов (соглашений) в России

Параметры для сравнения	Специальный инвестиционный контракт (СПИК)	СЗПК	Офсетные контракты
Минимальный объем инвестиций	нет	750 млн руб. -10 млрд руб.	1 млрд руб.
Цели заключения контракта (соглашения)	Импортозамещение и поощрение несырьевого экспорта Освоение и локализация серийного производства промышленной продукции на основе современных технологий	Стабилизация условий реализации нового инвестиционного проекта	Локализация самокупаемых проектов в сфере высоких переделов и развитие материальной инфраструктуры
Сроки действия соглашений	В зависимости от объема инвестиций, до 20 лет	до 20 лет	до 10 лет

Параметры для сравнения	Специальный инвестиционный контракт (СПИК)	СЗПК	Офсетные контракты
Порядок заключения контракта	Конкурс	Заявительный и конкурс	Заявительный
Уровни проекта	Федеральный и региональный	Федеральный и региональный	Федеральный
Ограничения по видам деятельности	Распространяется только на утвержденный список приоритетных технологий	Установлен перечень запрещенных видов деятельности	Относится только к приоритетным видам деятельности
Создание условий для рынка сбыта произведенной продукции	да		
Налоговые льготы	да	Налоговый вычет	нет
Количество заключенных контрактов	70	9	6
Объем инвестиций млрд. руб.	19,6	16,9	15,9

Источник: составлено авторами на основе действующего законодательства о поддержке инвестиционной деятельности в РФ

При заключении регуляторных контрактов между государством и бизнесом предполагаются разнообразные формы поддержки со стороны первого второму. На сегодняшний момент существует широкий спектр подобных преференций. Могут создаваться особые условия для деятельности компаний, может предоставляться допуск к премиальным рынкам или, наоборот, даваться гарантии сбыта продукции, устанавливаться налоговые кредиты в форме ускоренной амортизации, льготы по налогам, и список на этом не заканчивается. Тем не менее и государство в соглашение может включать определенные условия, которые компания берется выполнить. Это могут быть определенные требования к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты и ограничения. В свою очередь эффективность такого регулирования по-хорошему должна обеспечиваться прогнозной и ретроспективной оценкой.

При анализе всех вышеперечисленных факторов среди различных регуляторных инструментов, применяемых в Российской Федерации, наиболее перспективным для поддержки угольной отрасли показал себя специальный инвестиционный контракт (СПИК). Впервые его ввели Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Закон о промышленной политике), где в статье 16 определено, что специальный инвестиционный контракт является соглашением между инвестором и Российской Федерацией (или её субъектом), в котором фиксируются обязательства инвестора (чья задача – освоить производство промышленной продукции в предусмотренный срок) и РФ или её субъекта (которые обязуются га-

рантировать стабильность налоговых и регуляторных условий и предоставить меры стимулирования и поддержки).

С 2016 года в РФ стали заключаться первые контракты СПИК, и за период с 2016 по 2022 гг. было заключено 70 таких проектов. Общий планируемый объем инвестиций составил 19,6 трлн. руб. (рис. 1), общий объем налоговых отчислений за период 2016–2021 гг. составил более 1,4 трлн. руб., а число созданных рабочих мест – более 25 тыс. На рис. 1 приведена динамика и объемов инвестиций СПИК в Российской Федерации за период 2016-2022 гг.



Рис. 1 Динамика количества и объемов инвестиций СПИК в Российской Федерации 2016-2022гг. Составлено авторами на основе [11]

При этом важно учитывать, что до этого СПИК на практике не применялся в добывающих отраслях. Тем не менее Программе развития угольной промышленности на период до 2035 года прописано, что «в условиях высокой зависимости от импортного технологического оборудования и связанных с ней рисков для поддержания необходимой конкурентоспособности угольных компаний требуется стимулирование производителей и потребителей в локализации производства на территории Российской Федерации иностранного технологического оборудования, обеспечивающего высокие нагрузки и безопасные условия ведения горных работ, включая использование такой формы государственно-частного партнерства, как специальный инвестиционный контракт» [12, 13].

При этом важно учитывать, что СПИК может заключаться лишь в отношении использования тех технологий, которые признаны современными для целей заключения СПИК и утверждены распоряжением Правительства РФ от 28.11.2020 № 3143-р (далее Распоряжение Правительства). В этот перечень включены в целях заключения СПИК одна технология в области добычи угля (Минпромторга России) и три технологии по глубокой переработке углей (находится в ведении Минэнерго России): технология скоростной проходки горных выработок и эффективной отработки трудноизвлекаемых запасов пластовых угольных месторождений и алмазосодержащих россыпей подземным способом на основе роботизированных модулей; производство высококалорийного уголь-

ного топлива путем термообработки энергетического угля; получение синтез-газа с сопутствующими продуктами путем горновой газификации углей; получение новых видов полукокса на основе высокоскоростного пиролиза бурого угля в кипящем слое. Этот перечень является открытым, так как по инициативе органов власти, а также угольных компаний и потребителей угля он ещё может быть расширен.

Как можно увидеть, уже сейчас в рамках СПИК производства, которые находятся на входе и выходе в цепочке угледобычи, могут получить поддержку, способную повысить их стрессоустойчивость. С одной стороны, это поможет обеспечить импортозамещение угольного оборудования при поддержке производств входящего цикла, а с другой – стабилизировать рынок сбыта с помощью исходящих производств. Для повышения стрессоустойчивости угольных компаний эти два фактора – производство отечественного оборудования и расширение внутреннего рынка – можно назвать краеугольными. Не стоит упускать из вида и то, что перечисленные выше угольные технологии в рамках СПИК можно локализовать на территории районов, связанных с угледобычей. В большей степени это касается основного угледобывающего региона в стране – Кемеровской области – Кузбасса, на чью долю приходится более 50% добываемого в Российской Федерации угля. В целях реализации Распоряжения Правительства отраслевыми министерствами утверждены примерные формы СПИК. Приказом Минэнерго России от 31.03.2022 г. № 278 утверждена такая форма применительно к нефтеперерабатывающей, газоперерабатывающей, нефтегазохимической, угольной и электроэнергетической отраслям промышленности.

Заключение

Проанализировав все вышеперечисленное, можно сделать следующие выводы. Регуляторные контракты показали себя одним из перспективных инструментов для повышения стрессоустойчивости добывающих отраслей, в частности, для угольной отрасли. Самым перспективным в данном направлении кажется СПИК. Во многом это связано с тем, что его можно массово использовать в различных регионах, особенно, в регионах ресурсного типа, где производится продукция отраслей российского ТЭКа, составляющего базовую основу экономики страны. По мнению авторов, применение СПИК в таких регионах позволит преодолеть невысокий уровень эффективности использования ресурсов, а также повысит стрессоустойчивость угольных компаний и обеспечит дальнейшее развитие отрасли.

Благодарности

Статья подготовлена при поддержке гранта РНФ № 22-28-01803 «Стрессоустойчивость угольной отрасли в условиях энергоперехода и декарбонизации».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Евстафьева Ю. В. Опыт применения и совершенствования специального инвестиционного контракта // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2019. – №3. – С. 152–167.

2. Ковалева Т. К. Кластер как инструмент государственного регулирования индустриальной экономики и экономического развития: некоторые аспекты опыта Норвегии. // Инновации и инвестиции. – 2017. – №2. – С. 69-71.

3. Norwegian Innovation Clusters Programveileder: Administrative prinsipper og prosedyrer Versjon 5 [Электронный ресурс]. URL: https://www.innovasjon Norge.no/globalassets/0-innovasjon Norge.no/subsites/nic/programveileder-versjon-5-_01.01.2022.pdf (дата обращения: 08.09.2022).

4. Липинский А.В. Лицензирование и налогообложение в системе правового Государственного регулирования нефтяной отрасли Норвегии // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – №4. – С. 338-342.

5. Norway 2022. Energy Policy Review. IEA, 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/de28c6a6-8240-41d9-9082-a5dd65d9f3eb/NORWAY2022.pdf> (дата обращения: 08.09.2022).

6. Norwegian Innovation Clusters [Электронный ресурс]. URL: <https://www.innovasjon Norge.no/no/subsites/forside/> (дата обращения: 08.09.2022).

7. Norwegian Energy Solutions [Электронный ресурс]. URL: https://www.innovasjon Norge.no/no/subsites/forside/english/arena-pro_eng/norwegian-energy-solutions/ (дата обращения 08.09.2022).

8. Криворотов А.К. Политика государства как фактор конкурентоспособности арктических регионов: методология исследования, опыт Норвегии и уроки для России: монография. – Апатиты: КНЦ РАН, 2015. – 320 с.

9. Криворотов А.К. Норвежская модель управления нефтегазовым комплексом // Энергетическая политика. – 2020. – № 2(144). – С. 44 – 57.

10. Petroleumsskatt [Электронный ресурс]. URL: <https://www.norskpetroleum.no/okonomi/petroleumsskatt/> (дата обращения: 08.09.2022).

11. Перечень инвестиционных проектов, реализация которых дает право субъектам деятельности в сфере промышленности на получение до 2025 г. финансовой поддержки в виде льгот по налогам и сборам в соответствии с законодательством о налогах и сборах [Электронный ресурс]. URL: minpromtorg.gov.ru/opendata/7705596339-investprojects/data-20181117-structure-20170608.csv (дата обращения: 12.03.2019).

12. Проекты [Электронный ресурс] // Фонд развития промышленности. URL: frprf.ru/proekty-i-zayavki/proekty/?region=&branch=&type_support=2063 (дата обращения: 22.03.2023).

13. Программа развития угольной промышленности на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 июня 2020 г. № 1582-р).

© О. К. Гоосен, Е. В. Гоосен, А. А. Рожков, 2023