



УМНЫЙ ИНВЕСТИРЕЖИМ ДЛЯ ПРОГРЕССА ТЭК

К 30-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ИСТОРИИ
СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ
ПРОДУКЦИИ В РОССИИ:
СУБЪЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД
ОТ ПЕРВОГО ЛИЦА

Андрей Конопляник

*Посвящается памяти Егора Гайдара,
Елены Золотаревой,
Игоря Фархутдинова*

Прошло 30 лет после подписания Указа Президента РФ о соглашениях о разделе продукции (СРП) при использовании недр, запустившего практическую работу по формированию этого принципиально нового для инвестиционного законодательства России режима недропользования.

Почему эта составная часть инвестиционного законодательства является значимой в правовом и экономическом поле и какие исторические предпосылки имеет этот недропользовательский режим?

Почему режим СРП оказался поначалу таким привлекательным для бизнеса и государства и формировался с самого начала как равноправная составная часть матрицы инвестрежимов пользования недрами в стране и почему в итоге он оказался всего лишь частным изъятием из лицензионного режима недропользования (причем последний остается преимущественно инвестиционно-запретительным, в качестве общего правила, иначе не вводилось бы постоянно столько индивидуальных и групповых

изъятий из него для обеспечения рентабельности добывающих проектов)?

Почему Минфин все время выступал против СРП с постоянными ссылками на якобы «выпадающие бюджетные доходы» при СРП и насколько обоснованы эти упреки?

Почему СРП – это не налоговая льгота и не особый налоговый режим, а иной механизм изъятия ресурсной ренты (точнее, сбалансированного ее распределения между сторонами недропользовательского соглашения) и каким образом СРП формирует поступления в бюджет и иные доходы государства? Почему только несколько проектов в России работают в соответствии с этим инструментом?

Почему, несмотря на ограниченное применение на практике в России, механизм СРП продолжает вызывать неутраченные споры между его сторонниками и противниками, вспыхнувшие с новой остротой после вынужденного исхода из России иностранных операторов двух Сахалинских проектов СРП? Обо всем этом – из первых уст...

**Бокс 1. Указ Президента РФ от 24.12.1993
№2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции
при пользовании недрами»**

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УКАЗ
от 24 декабря 1993 г. №2285

**ВОПРОСЫ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ
ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ**

В целях создания правовых основ для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на условиях соглашений о разделе продукции в период до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких соглашений, и в соответствии с пунктами 2 и 3 Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. №1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» постановляю:

1. Установить, что соглашение о разделе продукции (далее именуется – соглашение) является одной из форм договорных отношений государства с инвесторами – пользователями недр, которая предусматривает раздел добытого минерального сырья между договаривающимися сторонами, заменяющий взимание налогов, сборов, пошлин, в том числе таможенных, акцизов и других предусмотренных действующим законодательством обязательных платежей (далее именуются – налоги), за исключением налога на прибыль и платежей за право на пользование недрами, которые могут по согласованию сторон уплачиваться как в стоимостной, так и в натуральной форме.

2. Сторонами соглашения являются:

- государство – Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен участок недр, или уполномоченных ими органов;
- инвестор – юридическое лицо, в том числе иностранное, или группа указанных юридических лиц с созданием или без создания нового юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Государство может уполномочить контролируемое им предприятие на выполнение отдельных функций, связанных с контролем за соблюдением условий соглашения и (или) участием в его реализации.

4. Право на пользование недрами на условиях соглашения предоставляется инвестору в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, и удостоверяется лицензией.

В случае, когда инвестором является группа юридических лиц без создания нового юридического лица, лицензия может быть выдана одному из этих юридических лиц с указанием в лицензии, что он выступает от имени данной группы.

5. Соглашение определяет условия пользования участком недр, в том числе включает в себя специальные положения, устанавливающие порядок:

- определения части добытого минерального сырья, в том числе ее предельного уровня, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на производство;
- раздела между государством и инвестором добытого минерального сырья, за исключением платежей за право на пользова-

Часть 1: Некоторые разъяснения

1. Предисловие

24 декабря 2023 г. исполняется 30 лет со дня подписания тогдашним Президентом России Борисом Ельциным Указа №2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»¹ (см. бокс 1. «Указ 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»»). Текст Указа был написан автором этих строк. Указ №2285 запустил в практическом плане маховик подготовки и реализации института соглашений о разделе продукции (СРП) как намечавшейся тогда неотъемлемой части российского инвестиционного законодательства в недропользовании, равноправной с лицензионным режимом, регулируемым законом РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-12. Статьей 12 этого закона была предусмотрена возможность применения различных типов производственных соглашений между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем, одним из которых является СРП (см. бокс 2. «Эволюция статьи 12 Закона «О недрах»»). На основе положений Указа №2285 был подготовлен группой экспертов-разработчиков, возглавляемой автором, Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 №225-ФЗ², который вступил в силу 11.01.2006. После этого нараставший интерес российских и иностранных нефтегазовых компаний к СРП достиг своего пика. Как показал проведенный летом-осенью 1996 г. Правительством РФ по запросу Государственной думы РФ опрос с целью формирования перспективного перечня участков недр для разработки на условиях СРП, потенциальные недропользователи были готовы реализовать в стране 250 проектов в минерально-сырьевых отраслях на условиях СРП, в том числе 213 нефтегазовых⁴. Но история распорядилась по-иному. В итоге в России были запущены и действуют до настоящего времени только три проекта СРП – Сахалин-1, Сахалин-2 и Харьяга, соглашения по которым были подписаны до вступления в силу закона о СРП.

Почему так произошло? Почему мощная поначалу поддержка со стороны власти и бизнеса, позволившая сформировать законодательную основу для применения этого инвестиционно-привлекательного инструмента в недропользовании, уже в первой половине 2000-х сменилась столь же мощным его неприятием, позволившим ввести такие законодательные ограничения в процедуру осуществления проектов СРП, что ни один из потенциальных 250 проектов, кроме вышеупомянутых трех, так и не смог быть реализован?

¹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2911/

² https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/

³ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/

⁴ А.Конопляник. 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.

Все мы сильны задним умом. Поэтому зачастую наши текущие представления об окружающей нас действительности отличаются (иногда существенно, вплоть до противоположных) от аналогичных представлений некоторой давности: меняемся и мы, и окружающая нас действительность. Иногда же бывает по-иному: с течением времени мы лишь укрепляемся во взглядах и убеждениях, сформированных в общем и целом в некотором (отдаленном или не очень) прошлом, а время лишь добавляет нам аргументов в пользу наших убеждений, добавив уверенности в своей правоте, независимо от того, овладели ли наши идеи массами, стали ли мейнстримом или нет. Для меня вопросы и история СРП в России относятся ко второй категории. Мейнстримом СРП в России не стали, но я убежден, что это серьезная упущенная выгода для моей страны. Которую еще можно наверстать, вернувшись к рассмотрению оптимальной сферы широкомасштабного (не точечного) применения СРП в России. Что особенно актуально в преддверии неизбежной переоценки и реформирования экономической политики страны после выборов 2024 г., контуры которого готовятся уже сегодня. И опыт недавнего прошлого будет для этого полезен.

На состоявшемся 10.11.2023 Первом Русском экономическом форуме в Челябинске в выступлении на пленарном заседании Александра Галушки⁵, автора недавнего экономического бестселлера «Кристалл роста»⁶, прозвучала ссылка на три источника знания по Шумпетеру: теория, статистика, история. К которым впоследствии сам Йозеф Шумпетер добавил еще экономическую социологию.⁷ Поэтому я постараюсь в своем дальнейшем изложении обратиться ко всем этим четырем аспектам знания о СРП и целесообразности его применении в России.

Сегодняшнее мое представление о том, каким должна была бы быть оптимальная организация инвестиционного климата в российском недропользовании, обеспечивающая баланс интересов государства-собственника недр и инвестора-разработчика этих ресурсов, остается по сути таким же, каким было 30 лет назад, но опирается на более широкую и глубокую сумму академических знаний и практического опыта, накопленных за прошедшее время в этой и смежных сферах. Которая дополнительно убеждает меня в том, что российская модель СРП на современном этапе многовековой истории и эволюции регулирования недропользования в нашей стране⁸ должна занимать не периферийное, а одно из равноправных мест в системе «многополярного» устройства инвестиционного климата в недропользовании России, в рамках матрицы инвестрежимов недропользования в стране, которую

не недрами и части добытого минерального сырья, передаваемой в собственность инвестору для возмещения его затрат на производство;

- передачи государству принадлежащей ему по условиям соглашения части минерального сырья;
- взимания налога на прибыль и платежей за право на пользование недрами.

6. Добытое минеральное сырье, являющееся по условиям соглашения долей государства, поступает в распоряжение уполномоченных им органов или предприятий.

Распределение части минерального сырья (или его стоимостного эквивалента), полученной государством в результате раздела продукции, осуществляется на основе не являющихся частью соглашения специальных договоров между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Распределение взимаемых налога на прибыль и платы за право на пользование недрами осуществляется в соответствии с действующим законодательством с зачислением их в соответствующие бюджеты.

7. Минеральное сырье, поступающее по условиям соглашения в собственность инвестора, может быть вывезено им из Российской Федерации в порядке, определенном для экспорта продукции собственного производства. При этом для предприятий, не имеющих права на безлицензионный вывоз продукции собственного производства за пределы Российской Федерации, в соглашении устанавливаются долгосрочные квоты на вывоз такого сырья.

8. Продукция производственно-технического назначения, ввозимая инвестором в Российскую Федерацию в рамках соглашения, освобождается в соответствии с пунктом 1 настоящего Указа от взимания налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин.

9. вновь созданные в ходе реализации соглашения основные фонды остаются в собственности инвестора, если иное не предусмотрено соглашением.

10. Положения соглашения сохраняют свою силу в течение всего срока его действия. Внесение изменений в соглашение допускается только по взаимному согласию сторон, если иной порядок не предусмотрен соглашением.

11. В случае, если в течение срока действия соглашения законодательными актами Российской Федерации будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора в рамках соглашения, в него вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть получены при применении норм законодательства, действовавших на момент заключения соглашения. Порядок внесения указанных изменений определяется соглашением.

12. Правительству Российской Федерации по представлению Министерства топлива и энергетики Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр, согласованному с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, обеспечить разработку и принятие нормативных документов, обеспечивающих реализацию норм настоящего Указа.

13. Внести настоящий Указ на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации.

14. Настоящий Указ вступает в силу с момента подписания.

Президент Российской Федерации
Б.Н. ЕЛЬЦИН

⁵ Программа Русского экономического форума, Челябинск, 09-11.11.2023 (<https://xn--h1acbkjedashj.xn--p1ai/programma/>)

⁶ А. Галушка, А. Ниязметов, М. Окулов. Кристалл роста: к русскому экономическому чуду. – М.: Наше завтра, 2022, 328 с.

⁷ И.А. Шумпетер. История экономического анализа > Глава 2. Интерлюдия I. (Техника экономического анализа) (<https://ek-lit.narod.ru/shum212.htm>)

⁸ А. Kursky, A. Konoplyanik. State regulation and Mining Law Development in Russia from the 15th Century to 1991. – «Journal of Energy and Natural Resources Law», May 2006, vol.24, N 2, p. 73-106.

Бокс 2. Эволюция статьи 12 закона «О недрах» – постепенный отход от множественности инвестиционных режимов недропользования в стране

Текст статьи Закона РФ от 21 февраля 1992 г. №2395-1 «О недрах»
Статья 12. Содержание лицензии
(...)

Лицензия на право пользования недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе на условиях концессии, договора о разделе продукции, контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.

Примечание: в первой принятой Госдумой версии закона все инвестиционные режимы недропользования в стране (с риском и/или без риска) сосуществуют на равных.

Текст статьи 12 ФЗ №27-ФЗ от 3 марта 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах»

Статья 12. Содержание лицензии на пользование недрами
(...)

Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе договора на условиях раздела продукции, контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.

(...)

Примечание: Пропало упоминание о концессионном режиме.

Законопроект «О концессиях» в его второй версии (1994-1995 гг.), внесенный в Госдуму в пакете с проектом закона «О соглашениях о разделе продукции» во исполнение концепции о множественности инвестиционных режимов недропользования в России, не был поддержан в первом чтении и надолго отложен. В первую очередь голосовала против концессионного законопроекта фракция КПРФ, которая усмотрела в нем признаки предлагаемой колонизации/бананизации страны («концессии – это-де наследие проклятого колониального прошлого»). Видимо, более специальный термин «соглашения о разделе продукции» (СРП) был коммунистам не знаком и не вызвал у них столь яростного противодействия, как закон концессионный. Не спасло даже обращение к истории постреволюционной России, отсылки к ленинскому декрету «О Концессиях» 1920 г. и ленинской политике концессий в целом, включая нефтяные концессии в Баку и Грозном, и т.п. После этого Правительство тут же внесло инициативу, которую немедленно поддержала Госдума, о корректировке ст. 12 закона «О недрах» и об изъятии из нее упоминания о концессионной форме недропользования как не поддержанной Госдумой.

Только в 2006 г. уже новый (в третьей редакции) закон «О концессиях» был принят и вступил в силу, но без их распространения на сферу недропользования, поскольку Госдума отвергла их применение в этой сфере в 1995 г. Поэтому соответствующие «обратные» изменения в закон «О недрах» внесены не были, поскольку в это время в стране реализовывалась на практике модель единого инвестиционного режима в недропользовании с унифицированной системой налогообложения для всех объектов недропользования.

Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 29.12.2014) «О недрах»
Статья 12. Содержание лицензии на пользование недрами
(...)

Лицензия на пользование недрами закрепляет перечисленные условия и форму договорных отношений недропользования, в том числе контракта на предоставление услуг (с риском и без риска), а также может дополняться иными условиями, не противоречащими настоящему Закону.

(...)

Лицензия на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции должна содержать соответствующие данные и условия, предусмотренные указанным соглашением.

(...)

Источник: А. Конопляник

мы пытались сформировать в 1990-е годы, но, увы, не преуспели в этом в полной мере, проиграв в самом начале 2000-х «политическую» и пропагандистскую борьбу тогдашним «сильным мира сего». Но, вспоминая великого Пушкина, «иных уж нет, а те далече...». Что ж, может, спустя тридцать лет будет востребована новая попытка?

2. Почему СРП?

СРП – это в первую очередь (но не только) экономико-правовой инструмент освоения недр, который обеспечивает два ключевых условия для любого недропользователя.

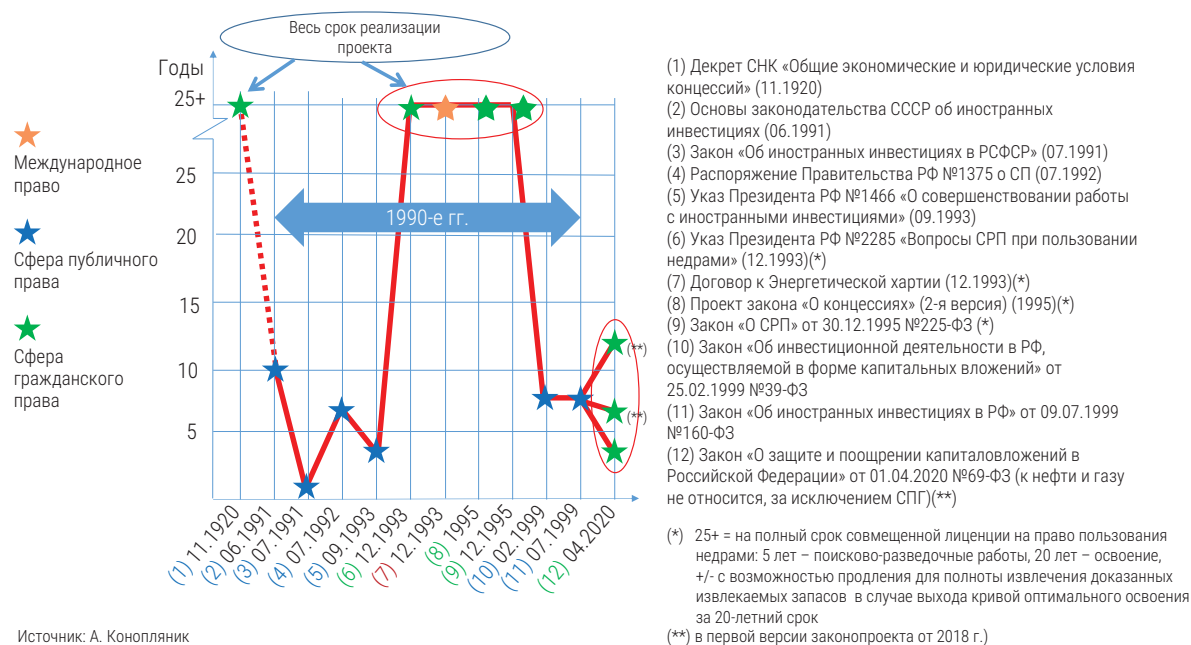
Во-первых, СРП обеспечивает правовую стабильность условий недропользования на весь законодательно обусловленный 20-летний (в случае лицензии на добычу) или 25-летний (в случае совмещенной лицензии – на поисково-разведочные работы и добычу) срок освоения месторождения с возможностью его продления (см. рисунок 1). Российский бизнес испытывает потребность, в первую очередь, в стабильности налогового законодательства. И актуальность этого требования сохраняется вплоть до настоящего времени.

Вот совсем свежий пример. 15.11.2023 прошла встреча Президента Путина с представителями крупного российского бизнеса (члены бюро РСПП, представители крупнейших госкорпораций и банков). Один из двух наиболее волновавших деловое сообщество вопросов, поднятых в ходе встречи, – стабильность фискальной нагрузки. Бизнес даже обозначил готовность к повышению налоговой нагрузки на финансовый результат своей деятельности в обмен на долгосрочную предсказуемость налоговой политики государства. В частности, в РСПП предложили повысить ставку налога на прибыль в обмен на предоставление инвестиционных вычетов и гарантии неизменности нагрузки по другим налогам и сборам, таможенным пошлинам, тарифам естественных монополий и другим платежам⁹.

Во-вторых, СРП обеспечивает «налоговую благоприятность», а именно взаимоприемлемые пропорции распределения ресурсной ренты (разницы между ценой и издержками) между компанией-недропользователем и государством-собственником недр за счет переговорного механизма достижения таких индивидуальных пропорций по каждому проекту (индивидуализированное налогообложение или, точнее, распределение ренты) (см. рисунок 2), чтобы обоснованно учитывать объективно разную величину ресурсной ренты и условия ее получения/извлечения как между отдельными проектами (тем более в рамках такой огромной страны, как Россия), так и в рамках каждого отдельного проекта (изменение величины ренты с течением времени в ходе разработки любого месторождения).

⁹ Как прошла встреча президента с крупным бизнесом. // «Ведомости», 17.11.2023 (https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/11/17/1006281-kak-proshla-vstrecha-prezidenta-s-krupnim-biznesom?utm_campaign=newspaper_17_11_2023&utm_medium=email&utm_source=vedomosti)

Рисунок 1. Продолжительность «стабилизационной оговорки» в законодательстве России разных лет

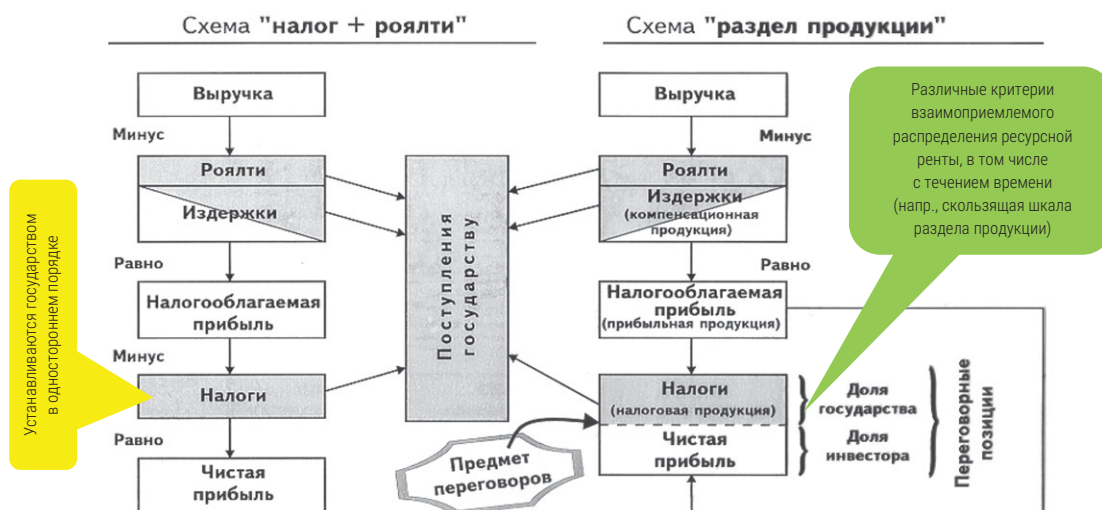


Источник: А. Конопляник

В этом отношении СРП очень близок по своей внутренней логике и организации к долгосрочным экспортным газовым контрактам (ДСЭГК) на поставку энергоресурсов с формульным ценообразованием¹⁰. Широко известно, что ДСЭГК составляют долгосрочную историче-

скую основу для торговли энергоресурсами и в нашей стране, и за рубежом. Они являются в первую очередь не торговым, но инвестиционным инструментом, минимизирующим инвестиционные и торговые риски для обеих сторон, особенно если продавцом является компания-

Рисунок 2. Основное различие в механизме формирования поступлений государству при лицензионной системе (схема «налог плюс роялти») и СРП (схема «раздел продукции»)



Источник: А. Конопляник. 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, с.81

¹⁰ Глава 4 (Формирование цен на газ) – в кн.: Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ. // Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с. (в соавторстве с Р. Дикелем, Г. Гулулом, Т. Гулдом, Дж. Дженсенсом, М. Канаи и Ю. Селивановой)

производитель. Поэтому в ДСЭГК фиксируется механизм ценообразования на весь срок действия контракта, но закладываются также регулярная возможность и взаимосогласованная процедура корректировки этого механизма. Это обеспечивает долгосрочную предсказуемость условий ДСЭГК и его динамическую взаимоприемлемость для обеих сторон. Так и в СРП, только вместо механизма формульного ценообразования, как в ДСЭГК, в нем может быть заложен (и был предусмотрен в российский модели СРП) аналогичный механизм распределения ресурсной ренты: скользящая шкала пропорций раздела прибыльной продукции между сторонами соглашения – принимающим государством-собственником недр и инвестором-недропользователем. Такая индивидуализированная шкала (то есть в каждом конкретном проекте своя) должна учитывать изменяющуюся долю ренты в цене по мере перехода от одной стадии освоения месторождений к другой с течением времени.

Но СРП – это не только про правовую стабильность и налоговую благоприятность режима освоения недр. В силу двух своих указанных характеристик, СРП – это также экономический инструмент формирования устойчивого и гарантированного платежеспособного спроса на высокотехнологичное нефтегазовое оборудование, необходимое для освоения нефтегазовых проектов. Если, конечно, применение проектов СРП носит не единичный, а массовый характер – для формирования эффекта масштаба, столь необходимого для снижения издержек производства любого промышленного оборудования.

Поясню. *Гарантированного* спроса – именно в силу своей внутренней структуры СРП обеспечивает правовую стабильность и оптимальность индивидуализированного динамического распределения ресурсной ренты в рамках конкретного проекта, что предопределяет долгосрочную предсказуемость проектных доходов для обеих сторон. *Платежеспособного* спроса – поскольку энергоресурсы и, шире, товары минерально-сырьевой группы являются международными биржевыми товарами. Спроса на *высокотехнологичное* оборудование – поскольку, в отличие от всенародно распространенного заблуждения, добыча нефти и газа, особенно в сложных природно-климатических условиях основных нефтегазовых провинций современной России, является капиталоемким и наукоемким производством, опирающимся на последние достижения революционного НТП. При этом для условий 1990-х гг., когда рубль не был конвертируемым, а у страны поначалу даже не было кредитного рейтинга (первый был присвоен России лишь в 1996 г.), фактор платежеспособного спроса был важнейшим как для окупаемости инвестиций в саму нефтегазодобычу в сложных, а главное, новых для

страны условиях (например, на Арктическом шельфе или в сходных с ним сахалинских условиях), так и для модернизации машиностроительных производств под задачи нефтегазовой отрасли.

То есть фактически СРП в моей идеологии – это изначально механизм запуска высокотехнологичного экономического роста за пределами нефтегазовой отрасли (или, шире, за пределами природно-ресурсных/минерально-сырьевых отраслей) – в первую очередь, в отраслях обрабатывающей промышленности, у производителей оборудования – через инвестиции (на основе механизмов проектного финансирования) в ресурсно-сырьевые отрасли, которые должны были бы обеспечить не только прямые налоговые, но и косвенные мультипликативные, причем опережающие, спросовые эффекты вверх по инвестиционным цепочкам от нефтегаза.

Об этом впоследствии говорил и Президент страны Владимир Путин, выступая, например, на Первой международной конференции СРП-2000 в Южно-Сахалинске¹¹, где он заявил, что «через СРП и развитие топливно-энергетического и минерально-сырьевого комплекса импульс должны получить российское машиностроение, химия (во всяком случае, мы на это рассчитываем, в этом по большому счету весь смысл), металлургия, ряд других отраслей экономики...», что СРП – «это комплексный инструмент с многочисленным, с многосторонним финансово-экономическим, социальным и техническим эффектом»¹².

3. Волны интереса и разночтений

Поскольку механизм СРП изначально был заточен на привлечение российских и иностранных инвестиций, о чем прямо говорится в первой строке Указа №2285 (см. *бокс 1. «Указ 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при использовании недр»*) в соответствии с установленным в российском законодательстве национальным режимом инвестиций, это создавало возможности, при массовой реализации проектов на основе СРП, создавать производственные консорциумы из российских и иностранных компаний, объединяя их компетенции, необходимые для освоения конкретных проектов. И в рамках конкретных переговоров при заключении соглашений по конкретным проектам, а затем в ходе ежегодных согласований между собственником недр и недропользователем программ работ, добиваться оптимальной для обеих сторон и всех участников соглашения локализации (оптимальный уровень которой может быть разным по разным элементам программы работ даже в рамках одного отдельно взятого проекта). Таким образом, законодательство о СРП давало модельный инструмент для его применения при подготовке, проведении переговоров и за-

¹¹ Организаторами конференции СРП-2000 выступили Администрация Сахалинской области, журнал НЕФТЕГАЗОВАЯ ВЕРТИКАЛЬ, Фонд ЭНИПИФ (Фонд развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования, созданный и возглавляемый тогда автором), ГУП «Сахалинский Экспоцентр»

¹² Выступление (В. В. Путина) на Международной практической конференции «СРП-2000» // Южно-Сахалинск, 03.09.2000 (<http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21544>)

ключении соответствующими правительственными переговорными комиссиями отдельных соглашений по конкретным проектам. Массовое заключение СРП давало бы веер мультипликативных эффектов по всей экономике страны в рамках и за пределами нефтегазовой отрасли.

Однако этого не произошло. После трудной борьбы за легализацию СРП, за то, чтобы этот механизм стал неотъемлемой составной частью российского законодательства (что удалось сделать, хотя и не в той конфигурации, как изначально планировали разработчики законодательства о СРП в лице автора этих строк и его коллег), началось навешивание на режим СРП многочисленных обременений, затрудняющих его применение на практике, вплоть до фактически запретительных. И с 2003 г., после принятия поправок в главу 26 Налогового кодекса РФ, применение СРП в России стало практически невозможным.

И даже у Президента России мнение в отношении СРП сменилось с безусловной поддержки этого механизма привлечения инвестиций в страну и в ТЭК, а через него – в другие отрасли экономики в начале его первого президентского срока (на вышеупомянутой конференции СРП-2000 в Южно-Сахалинске в сентябре 2000 г.) до резкой критики СРП спустя несколько лет (в интервью журналистам печатных СМИ из стран-членов «Группы восьми» в июне 2007 г.).

По мнению Владимира Путина в сентябре 2000 г., «СРП должны стать важнейшей частью инвестиционной политики государства. Успешное выполнение таких соглашений позволит привлечь дополнительные капиталовложения, улучшит инвестиционный климат в стране и, в частности, придаст новый импульс развитию таких отраслей отечественной индустрии, как машиностроение и металлургия»¹³.

А в июне 2007 г. (в рамках иной политической ситуации и, возможно, под ее воздействием) он заявил, в отношении тех же сахалинских проектов СРП, что «это колониальный договор, не имеющий абсолютно ничего общего с интересами Российской Федерации. Мне остается только сожалеть, что в начале 90-х годов российские чиновники позволяли себе такие выходы, за которые их вообще-то нужно было бы посадить в тюрьму. Исполнение этого договора вело к тому, что Россия в течение длительного периода времени позволяла эксплуатировать свои природные ресурсы и ничего не получала взамен. Просто практически ноль»¹⁴. Я, безусловно, не могу согласиться с такой оценкой Президента, хотя могу предположить, чем вызвано именно это его высказывание в конкретных политических обстоятельствах середины 2007 г. (см. бокс 3: «Скандал с «Шелл», вхождение «Газпрома» в «Сахалин-2» и реплика Путина»). Но именно это

Бокс 3. Скандал с «Шелл», вхождение «Газпрома» в «Сахалин-2» и реплика Путина

Президент давал интервью журналистам печатных СМИ из стран-членов «Группы восьми» 04.06.2007. К этому времени случились и/или назревали определенные знаковые, на мой взгляд, события, как непосредственно в энергетической сфере, в том числе в конкретном «флагманском» проекте СРП страны, так и за пределами энергетики, но имеющие к ней опосредованное отношение. Они создали негативный фон в тональности вопросов представителей западных СМИ, с одной стороны, и могли предопределить соответствующие заготовки ответов для Президента от его помощников, с другой. Некоторая агрессивность вопросов журналистов в защиту работающих в России иностранных компаний предопределила «активную оборону» и «встречные упреки» в ответах Президента в адрес ряда этих компаний. В итоге, основной жертвой полемики стал режим СРП, который активно поддерживался всеми иностранными компаниями, работавшими и/или собиравшимися работать в России. На мой взгляд, к числу этих событий можно отнести следующие:

1. Уже прозвучавшая 10 февраля 2007 г. Мюнхенская речь Путина, воспринятая многими представителями западного истеблишмента как «новая Российская угроза» и приведшая к росту нападок на Россию как в недоброжелательных политических кругах Запада, так и в западных СМИ.

2. Уже прогремел множественный скандал вокруг Шелл, вспыхнувший в начале января 2004 г., но продолжала резонировать цепочка вызванных им «эффектов домино». Поначалу это был громкий скандал вокруг глобальных запасов компании. В 2004 году после расследования, проведенного Комиссией по ценным бумагам и биржам США (SEC), Минюстом США, а также финансовыми регуляторами Голландии и Великобритании, выяснилось, что начиная с 2002 г. топ-менеджмент Шелл регулярно, «как бы по рассеянности» завышал данные о глобальных доказанных запасах компании. Хотя быстро выяснилось, что высший менеджмент знал, но скрывал, что методики оценки запасов завышали их величину в нарушение биржевых стандартов оценки, завышая тем самым капитализацию компании и курс ее акций, но подвергая необоснованно избыточному риску рядовых акционеров. В результате за один только 2004 год Шелл была вынуждена сократить показатели по запасам на четверть – с 19 до 14 млрд баррелей нефтяного эквивалента. Для большинства аналитиков, оценивающих нефтяные компании на основе размера доказанных извлекаемых запасов углеводородов, это сообщение было равносильно взрыву. Тогда мировые агентства, включая Fitch, понизили кредитный рейтинг Шелл на одну ступень с максимального уровня AAA до AA+ (что естественно привело к удорожанию стоимости кредита для проектов с ее участием), компания была оштрафована, ее авторитет если не рухнул, то пошатнулся и т.п.¹ Это привело в итоге к смене руководства и реструктуризации компании.

3. Последствия этого скандала (цепочка вызванных им действий со стороны Шелл) изменили согласованную в 2005 г. схему вхождения Газпрома в состав акционеров «Сахалина-2». Поначалу в рамках обмена активами Шелл-Газпром, соглашение по которому было подписано 07.07.2005, российская компания должна была получить 25% + 1 акцию в проекте «Сахалин-2», а Шелл – 50% в проекте освоения неокосмских залежей Заполярного месторождения². Однако эта сделка в итоге не состоялась, ибо (видимо, в условиях разворачивающегося кризиса с запасами) Шелл посчитала предложенные Газпромом активы, находящиеся на стадии геологоразведки, неэквивалентным доле в «Сахалин-2», где промышленная добыча нефти уже велась с 1999 г. Более четверти доказанных запасов «Сахалин-2» должны были уйти с баланса Шелл, доля которой в проекте снижалась бы вдвое – с 55 до 27,5%, тем самым дополнительно (к скандалу 2004 г.) понизив ее кредитный рейтинг (возможность привлечения кредитных ресурсов под доказанные запасы). А поставить на баланс отсутствующие пока доказанные запасы с Газпромовского неокосма было нельзя.

4. Но был и другой аспект, почему переговоры Газпрома и Шелл вдруг застопорились в 2006 г. Недовольство российских властей вызвало желание Шелл как оператора проекта в два раза увеличить смету второй фазы его освоения – до \$20 млрд. Подорожание должно было отразиться и на стоимости вхождения в него Газпрома, и на прибылях российской стороны. Поскольку по условиям СРП «Сахалин-2» государство получает свою долю прибыльной нефти после того, как инвесторы возместят собственные затраты (не считая платежа роялти 6% от валовой продукции с момента добычи нефти). То есть из-за увеличения расходов российский бюджет получит меньше прибыли и в более поздние сроки.

5. В ходе этих разногласий у Росприроднадзора вдруг возникли серьезные и лавинообразно возрастающие претензии по природоохранной части к проекту «Сахалин-2», которые поначалу существовали на том уровне, на котором они присутствуют (не могут не присутствовать при вторжении человека в окружающую природную среду) у любого крупного инфраструктурного проекта освоения территории. После вхождения Газпрома в проект все эти претензии, достигавшие совсем недавно алармистских размеров (включая отзыв положительного заключения экологической экспертизы, публично озвученные Росприроднадзором многомиллиардные суммы возможных исков на погашение экологического ущерба от проекта

¹³ Владимир Путин принял участие в Первой Международной конференции, посвященной соглашениям о разделе продукции («СРП-2000»). // Южно-Сахалинск, 03.09.2000 (<http://special.kremlin.ru/events/president/news/39123>)

¹⁴ Интервью [В.В. Путина] журналистам печатных средств массовой информации из стран-членов «Группы восьми». // 04.06.2007 (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/24313>)

и угроза лишить проект лицензии на добычу газа на Сахалине)³, прекрасным образом в одночасье разрешились, что было подтверждено на высшем уровне – в ходе встречи Президента России с новым составом акционеров проекта 21.12.2006.

6. Вхождение Газпрома в «Сахалин-2» состоялось в феврале 2007 г уже на других условиях. 18.04.2007 Газпром официально вошел в состав акционеров проекта и получил в нем контрольный пакет (50% + 1 акцию)⁴. Это изменение состава акционеров проекта было представлено в западных СМИ как «недружественное поглощение», выполненное с помощью «экологической дубины» в руках тогдашнего заместителя руководителя Росприроднадзора со скандальной репутацией Олега Митволя⁵ (который в конце сентября 2006 г. оценивал экологический ущерб от «Сахалин-2» до \$50 млрд, в декабре (до встречи у Президента) до \$30 млрд⁶ – суммы соразмерны заявленным первоначальным претензиям акционеров ЮКОСа к Российской Федерации в 2004 г. в рамках «дела ЮКОСа»). Тема такого «недружественного вхождения» Газпрома в «Сахалин-2» еще долго резонировала в западных СМИ.

7. В 2006 г. мировые цены на нефть от постепенного подъема перешли к резкому росту – включились ненефтяные спекулянты, начавшие раскручивать ценовую спираль. А при высоких ценах на нефть интерес принимающего государства и нефтяных компаний к СРП снижается.

8. В 2006 г. достигла пика реформа налогообложения в РФ по переходу от налоговой дифференциации, символом которой был режим СРП, к налоговой унификации на основе НДС с плоской шкалой.

9. В июле 2006 г. был проведен саммит «Группы Восьми» в Санкт-Петербурге под председательством России, на котором впервые была внесена в повестку энергетическая тема, а именно тема энергетической безопасности. Причем в интерпретации нашей страны, отличающейся от доминировавшей до того времени в международной практике интерпретации этого понятия как безопасность (надежность) поставок (security of supplies). Россия предложила расширить сферу охвата этого понятия, включившего безопасность (надежность) производства и транспортировки энергоресурсов до потребителя, что нацелено на снижение рисков для потребителя-импортера, и дополнить его вопросами безопасности (надежности) спроса, что нацелено на снижение рисков для производителя-экспортера и что уравнивает, балансирует картину распределения рисков между производителем и потребителем энергоресурсов. Такой подход был без энтузиазма встречен другими членами «Восьмерки» и, шире, западными странами, являвшимися преимущественно странами-импортерами энергоресурсов (еще не выстрелила американская сланцевая революция – это произойдет год спустя, а Великобритания еще на рубеже веков прошла пик добычи).

10. В 2007 г. начинается противостояние между Еврокомиссией и Газпромом в связи с началом подготовки Третьего энергетического пакета ЕС, переносащего основные риски на производителя-экспортера газа (первое формальное публичное столкновение по содержательным вопросам произошло в сентябре 2007 г.)

11. Завершилась конституционная реформа, начатая «Комиссией Козака по разграничению полномочий между ветвями власти», кардинально изменившая систему недропользования и отказавшаяся от принципа «двух ключей», закрепленного в ст. 72 Конституции 1993 г., и отнесшая недра к федеральной государственной собственности. Произошел разворот от наблюдавшегося при Ельцине «Берите суверенитета сколько сможете» к усилению власти федерального центра, в ходе которого реформа налогообложения привела к консолидации налоговых сборов в руках центра с последующими трансферами в пользу нуждающихся регионов, в то время как модель СРП предлагала, опираясь на принцип «двух ключей», усиливать экономическую самостоятельность регионов, передавая им права и полномочия распоряжаться мелкими месторождениями, то есть частью фонда ресурсов недр.

Таким образом, могу предположить, что режим СРП в высказываниях Президента России 04.06.2007 в интервью иностранным СМИ оказался в тот момент жертвой стечения обстоятельств. Ведь заявил же он во время встречи с компаниями-акционерами проекта «Сахалин-2» 21.12.2006, то есть всего за полгода до июньской 2007 г. встречи с западными СМИ, что «власти России будут оказывать поддержку в реализации проекта».⁷

³ Эта история подробно описана в книге: Ян Кумминс, Джон Бизант. Shell шокирует мир.

Секреты и спекуляции нефтяного гиганта // Изд-во «Вершина», 2007, 304 с.

(<https://libking.ru/books/nonf/nonf-publicism/116949-yan-kummins-shell-shokiruet-mir.html>)

⁴ «Газпром» и Royal Dutch Shell подписали меморандум об обмене активами // «Ведомости»,

07.07.2005 (<https://www.vedomosti.ru/library/news/2005/07/07/gazprom-royal-dutch-shell-podpisali-memorandum-ob-obmene-aktivami>)

⁵ «Газпром» не избавит «Сахалин-2» от судебной тяжбы // Радио Свобода, 18.12.2006

(<https://www.svoboda.org/a/367836.html>)

⁶ «Газпром» становится акционером проекта «Сахалин-2» // 18.04.2007

(<https://www.gazprom.ru/press/news/2007/april/article56112/>)

⁷ Тот, кто был в подтверждение своей скандальной репутации, впоследствии отменился громкими судебными разбирательствами в рамках коррупционных дел и был осужден (Завершено расследование дела экс-замглавы Росприроднадзора Митволя. ФСБ инкриминирует ему хищение около 1 млрд руб. при строительстве метро в Красноярске // «Ведомости», 01.06.2023 (<https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/06/01/978041-zavershenno-rassledovanie-dela-eks-zamglavi-rospririodnadzora-mitvolya>); Суд приговорил Олега Митволя к 4,5 года колонии // «Ведомости», 15.09.2023 (<https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/09/15/995318-sud-prigovoril-olega-mitvolya-k-kolonii>);utm_campaign=editorchoice16092023&utm_content=995318-sud-pri-govoril-olega-mitvolya-k-kolonii&utm_medium=email&utm_source=vedomosti))

⁸ Операция «Сахалин-2»: «Газпром» последовал лет переговоров получил контроль над крупнейшим нефтегазовым проектом России // Lenta.ru, 22.12.2006

(<https://lenta.ru/articles/2006/12/22/sakhalin/>)

⁹ Владимир Путин встретился с акционерами компании «Сахалин Энерджи» // 21.12.2006

(<http://www.kremlin.ru/events/president/news/36878>)

его высказывание в настоящее время чаще всего тиражируется как «окончательный и бесповоротный приговор для СРП», причем повторяется, как правило, не вполне экономически компетентными, на мой взгляд, комментаторами.

Тем не менее, несмотря на то, что применение режима СРП в стране фактически заблокировано, он продолжает притягивать к себе пристальное общественное внимание, обрастая при этом в публичном пространстве разными фактическими неточностями, неверным изложением и/или интерпретацией событий, слухами, небывлицами, как правило, негативного свойства (хотя, например, российские компании за рубежом при освоении нефтегазовых проектов работают именно на условиях СРП). Если ввести в поисковой строке в Интернете аббревиатуру СРП, первыми на открывшейся странице¹⁵ высказывают две ссылки на статьи в русскоязычной Википедии – «о СРП»¹⁶ и «о СРП (Россия)»¹⁷, изобилующие фактическими неточностями. И далее на этой же странице – вопросы-ответы по теме, вот два первых с фактологически неверными ответами (их авторы не удосужились даже проверить фактуру):

(1) «Вопрос: Что такое СРП? Ответ: Соглашение о разделе продукции – это договор, по которому иностранный инвестор получает право на добычу полезных ископаемых, оставляя часть добытого себе; другая часть отходит государству». Однако: в РФ и в указе, и в законе о СРП говорится о российских и о иностранных инвесторах-недропользователях... (национальный режим инвестиций);

(2) «Вопрос: Когда отменили СРП? Ответ: СРП в России: В 2004 году, при помощи внесения соответствующих поправок в действовавшее на тот момент Соглашение, удалось отменить его практически полностью. Из 262 соглашений отменены были 260. Лишь проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2» по-прежнему действуют на условиях Соглашения о разделе продукции». Однако: СРП в России никто не отменял, это первых. Авторы путают закон о СРП и Соглашение по индивидуальному проекту. Отчего их дальнейшая фраза теряет смысл: так отменили Соглашение или отменили 260 соглашений? Во-вторых, в России (к моему глубокому сожалению) никогда не были заключены 262 СРП, были лишь намерения и готовность у отечественных и иностранных компаний, работающих в стране, начать осваивать на условиях СРП или перевести на СРП с лицензионного режима

¹⁵ https://www.google.com/search?q=%D1%81%D1%80%D0%BF&rlz=1C1GCEA_enRU909RU909&oeq=%D0%A1%D0%A0%D0%9F&gs_lcrp=EgZjaHJvWUqDwgAEUYOxiDARixAxiABDIPCAAQRrg7GIMBGLLEDGIAEMgclARAAGIAEMgclAhAAGIAEMgclAxAAGIAEMgclIBBAUGK8BGMcBQIAEMgclIBRAAGIAEMgclBhAAGAAoYgAQyBwgHEAAyAQyBwglEAAyAQyBwgJEAAYgATSAQyNjQ0ajBqMTWoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

¹⁶ https://ru.wikipedia.org/wiki/Соглашение_о_разделе_продукции

¹⁷ [https://ru.wikipedia.org/wiki/Соглашение_о_разделе_продукции_\(Россия\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Соглашение_о_разделе_продукции_(Россия))

недропользования 250 проектов. Но до этого, увы, дело так и не дошло... Наконец, как действовали, так и действуют три СРП – Сахалин-1, Сахалин-2 и Харьяга, а не только два сахалинских.

И такими неточностями, передержками и откровенными нелепостями и фальсификациями пестрят практически все комментарии противников СРП.

Как правило, всплеск интереса к СРП возникает, когда цены на мировом нефтяном рынке падают (как в конце 1990-х и 2000-х), и угасает, когда цены растут (как в первой половине 2000-х). Это понятно: востребованность экономического механизма СРП (переговорного характера двустороннего согласования динамического распределения ресурсной ренты в интересах обеих сторон соглашения) возрастает, когда величина ренты сжимается и потребность в ее оптимальном распределении увеличивается как для собственника недр, так и для недропользователя¹⁸ (как возрастает потребность в справедливости распределения любого дефицитного товара). Или же когда при более-менее неизменных ценах резко возрастают ожидаемые затраты на разработку месторождений. Например, при переходе к освоению Арктики. Вот что говорил вице-премьер Юрий Трутнев в этой связи в 2019 г. (правда, не совсем точно излагая суть СРП): «Есть еще идея, совсем уж сумасшедшая, связанная с Арктикой. ... Идея – я ее, кстати, ни с кем еще не обсуждал – простая. Создать режим соглашения о разделе продукции (СРП) для проектов в области добычи и переработки полезных ископаемых и для проектов создания портовой инфраструктуры. СРП – режим, когда компания, производящая инвестиции, не платит налоги, пока эти инвестиции не окупятся. Более льготного режима я, пожалуй, не знаю. Думаю, что для Арктики это обоснованно. Будем над этим еще думать, после этого предлагать на рассмотрение руководства».¹⁹

Когда же величина экономической ресурсной ренты возрастает в результате всплеска ее ценового компонента, потребность в сложной, а значит, как правило, длительной переговорной процедуре достижения баланса интересов сторон сокращается. Более востребованной может становиться более простая процедура регламентированного стандартного налогообложения, неоптимальность которого (результат единой универсальной процедуры для всех месторождений с различающимися, иногда радикально, природными условиями) компенси-

руется, в терминах дисконтированных финансовых потоков, дополнительными и быстреевыми рентными поступлениями за счет роста ценовой компоненты (при отсутствии дефицита сокращается потребность в справедливости распределения товара – как в известном мультфильме: «Лосенок большой, на всех хватит»).

Всплеск интереса к СРП (и новая волна преимущественно негативных комментариев) в самое последнее время, после начала СВО, связан с исходом ключевых иностранных акционеров из проектов СРП «Сахалин-1» («Экссон») и «Сахалин-2» («Шелл») в результате принятия антироссийских санкций «недружественными» государствами – материнскими странами этих компаний. Поэтому, как иногда бывает, произошло очередное «искажение реальности» в общественном сознании – критика в адрес поведения «Экссон» и «Шелл» в связи с вынужденным, помимо их воли, а потому тяжелым и небесконфликтным выходом из проектов трансформируется в критику и очередное неприятие режима СРП как такового. На него даже, с подачи Президента (его вышеприведенной реплики из 2007 г.), навесили ставший расхожим ярлык «колониальный договор»²⁰. Более того, появились публикации под броскими заголовками типа «Путин завершил эпоху СРП»²¹. И другие публикации, не столько осуждающие, сколько неимоверно искажающие саму суть СРП как экономического механизма и/или переворачивающие, осознанно или по незнанию, повторяющие друг за другом и тиражирующие таким образом мифы и небывлицы в отношении истории взлета и падения интереса к СРП в нашей стране, вплоть до нагромождения совершенно фантастических нелепостей²².

4. К вопросу об инициаторах применения СРП в России

Почему именно я решил написать этот материал? Потому что считаю, что несу за СРП в России персональную ответственность – как инициатор применения СРП в России и как основной (наряду с небольшой группой своих коллег) пропагандист продвижения этого механизма недропользования в стране с середины 1980-х гг. и до наших дней, как автор Указа №2285 и руководитель группы разработчиков законодательства СРП (закона о СРП и подзаконных актов к нему).

Несмотря на то, что тогдашний (1993-1996 гг.) министр топлива и энергетики РФ Юрий Шафраник в интервью

¹⁸ Андрей Конопляник: «Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП». – «Нефть и капитал», 2009, № 3, с.18-23; A.Konoplyanik. Chapter 10 - "Global Financial Crisis to Put the PSA Regime in Russia Back on the Agenda". – in: A Liber Amicorum: Thomas Walde. Law Beyond Conventional Thought. Ed. By Jacques Werner & Arif Hyder Ali. – Cameron May, 2009, 317 pp.

¹⁹ Елена Березина «Часовой пояс. Юрий Трутнев – о том, как можно улучшить программу «Дальневосточный гектар» и новых проектах в Арктике». // Российская газета – Федеральный выпуск №7763 (5), 13.01.2019 (<https://rg.ru/gazeta/rg/2019/01/14.html>)

²⁰ М. Тодорова. Колониальный договор. // Ведомости, 04.08.2022 (<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/08/04/934605-kolonialnii-dogovor>)

²¹ Е. Крапчатова. Путин завершил эпоху СРП. Россия вернула контроль над проектом «Сахалин-1». // «Независимая газета», 08.10.2022 (https://www.ng.ru/economics/2022-10-08/100_sakhalin081022.html)

²² К. Двинский. Путин национализует Сахалин-2. С паршивой овцы хоть шерсти клок. // 02.07.2022 (<https://dzen.ru/a/YsAQ0AklyT11SIs5?referrerclid=2288>); А. Кочетов. Если и жить в эпоху глобальных перемен, то только в такую: Россия возвращает себе основу национального достоинства...// 13.08.2022 (<https://dzen.ru/media/dbk/esli-i-jit-v-epohu-globalnyh-peremenn-to-tolko-v-takuiu-rossia-vozvrascet-sebe-osnovu-nacionalnogo-dostoiianiia-62f6ea4244d7e979101eac92>) и др.

журналу «Эксперт» недавно заявил, что он не только лично подписывал в 1994 г. соглашения по трем действующим проектам СРП от имени Правительства РФ, но и «...мало того, что подписывал. Задумал, организовал закон о СРП, провел через Думу.»²³ Это же написано на его персональной страничке в Википедии («Организовал и провёл через Госдуму закон «О соглашениях о разделе продукции», на основе которого были заключены международные проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2»»²⁴). Что ж, это для меня означает, что не все так уж плохо с перспективами СРП в России, как это может показаться, если читать ругательные посты в адрес СРП некомпетентных комментаторов, особо активизировавшихся в последнее время. Ведь искушенные в аппаратной борьбе бывшие или нынешние госчиновники высокого уровня, внимательно следящие и чутко улавливающие политическую конъюнктуру, не станут солидаризироваться с тем или иным явлением, у которого нет политических перспектив... или которое (не дай бог!) гневно и тем более последовательно (это точно не случай с СРП – с единичной критикой в его адрес со стороны Владимира Путина) осуждается Президентом страны. А если, как в случае с СРП, и была когда-то высказана первым лицом единичная критика в адрес этого инвестиционного механизма (в 2007 г.), то ее можно объяснить тогдашней политической ситуацией (см. бокс 3: «Скандал с «Шелл», вхождение Газпрома в «Сахалин-2» и реплика Путина») и тому критическому высказыванию Президента можно противопоставить прямо противоположные позитивные высказывания прямой поддержки СРП, сделанные им в другое время (скажем, в 2000 г.)... Ведь и сам Юрий Шафраник высказывал несколько разных мнений в адрес СРП в разное время...²⁵

Подчеркну, я считаю, что несу персональную ответственность за саму правовую конструкцию, инвестиционный режим СРП как основу для переговоров и заключения конкретных соглашений о разделе продукции по отдельным недропользовательским проектам. Но не за отдельные проекты СРП. Переговоры по отдельным проектам со стороны государства-собственника ресурсов недр и компаний-недропользователей вели и передавали на подпись (по трем дошедшим до стадии реализации проектов на условиях СРП – двум Сахалинским и Харьягинскому) или должны были вести (в случае так и не состоявшейся массовой реализации проектов СРП) совершенно другие лица. Многие из которых (как в Правительстве, так и в депутатском корпусе) просто мечтали возглавить переговоры от лица государства по конкретным проектам.

В Минтопэнерго меня, тогдашнего замминистра по внешнеэкономическим связям и прямым иностранным инвестициям, в начале 1993 г. элегантно аппаратно отодвинули от работы с конкретными Сахалинскими инвестиционными проектами по подготовке конкретных соглашений. ранее, единственный от Министерства, входил в состав Госкомиссии по проведению конкурса инофирм по освоению сахалинского шельфа и затем, после присуждения победы консорциуму МММ по освоению Пильтун-Астохского и Лунского месторождений, по подготовке ТЭО проекта Сахалин-2 на основе этих двух месторождений. Приказом Министра Юрия Шафраника (мотивируя пост-фактум тем, что они-де преимущественно газовые) передали сахалинские проекты СРП в ведение тогдашнего «замминистра по газу» Анатолия Шаталова, активно критиковавшего меня за СРП и Договор к Энергетической хартии (ДЭХ), которые были двумя важными направлениями в моей министерской работе. Ему же затем передали и всю международную повестку, включая СРП и ДЭХ, после моего аппаратно-вынужденного ухода из Министерства. Когда же Шаталова освобождали от должности уже первого замминистра топлива и энергетики в 1997 г., он был награжден Орденом Почета как раз «за большие заслуги в продвижении СРП, в первую очередь Сахалинских проектов, и ДЭХ» (как сказал на заседании Коллегии Министерства топлива и энергетики тогдашний вице-премьер и министр Борис Немцов, вручавший Анатолию Шаталову орден и подписавший приказ о его освобождении).

А в Госдуме вся правовая конструкция закона об СРП была в итоге, под давлением депутатского корпуса, выстроена таким образом, чтобы обеспечить возможность Государственной думе РФ принимать прямое участие как в определении перечня участков недр, освоение которых было бы разрешено на условиях СРП, так и затем в переговорных правительственных комиссиях по отдельным проектам СРП «для обеспечения контроля со стороны Госдумы за действиями правительства»... (недоверие российской законодательной власти к исполнительной, существовавшее в период Верховного Совета до сентября 1993 г., сохранилось и в новой Государственной Думе после выборов 1993 г.). В нашей же изначальной конструкции был предусмотрен заявительный, а не разрешительный порядок выхода потенциального инвестора-недропользователя на конкурс/аукцион на условиях СРП – без предварительного согласования в Госдуме вхождения потенциальных проектов СРП в одобряемые отдельными законами указанные «перечни». У нас отсутствовала бессмыслен-

²³ Юрий Шафраник: «Успех и результат – только на трудном пути». // «Эксперт», 29.05.2022 (<https://expert.ru/expert/2022/22/yuriy-shafranik-uspek-i-rezultat-tolko-na-trudnom-puti/>)

²⁴ https://ru.wikipedia.org/wiki/Шафраник,_Юрий_Константинович

²⁵ Так, в ходе конференции IP Week 2003 в Лондоне в феврале 2003 г., как раз в день первого голосования в Госдуме по статье 26 Налогового кодекса 17.02.2003, вводившего запретительную процедуру заключения СРП, по сообщению корреспондента газеты «Коммерсантъ» с конференции, «...представителя СопосоPhillips, осторожно задавшего вопрос о том, будет ли Россия развивать законодательство о СРП, ... бывший глава Минэнерго Юрий Шафраник встретил гневной отповедью. «Мне кажется, вы вообще убили время, занимаясь СРП», – заявил он инвестору.» (Д.Бутрин. Нефтяники ждут денег за дешевое сырье и рабочую силу. // «Коммерсантъ», 19.02.2003, с. 13 (<https://www.kommersant.ru/doc/365276?query=Нефтяники%20ждут%20денег>))



Команда разработчиков законодательства о СРП с коллегами на одном из праздников в Фонде ЭНИПиПФ в конце 1990-х гг. Слева направо: верхний ряд – Анатолий Аверкин, Елена Дьячкова, Владимир Грушин, Ирек Амиров, Михаил Субботин, Александр Ретюнин, Борис Лазарян, Виктор Колесов, Александр Арбатов. Средний ряд – Исai Басович, Сергей Сосна, Владимир Кувшинов, Лариса Линник, нижний ряд – Андрей Конопляник. К сожалению, нет на фотографии еще одного участника нашей команды – Юрий Швембергер к тому времени уже ушел из жизни.

ная по сути своей пороговая 30%-ная «ресурсная квота» (ибо возникает вопрос: как считать эти 30%?) для предоставления участков недр для разработки на условиях СРП, административное принуждение к использованию отечественного оборудования вне зависимости от уровня его конкурентоспособности с единым пороговым значением по всем проектам и др.

Поэтому, пользуясь приближающейся юбилейной датой и принимая во внимание не только продолжающиеся время от времени нападки на СРП, но и возникающие также время от времени позитивные (хотя зачастую боязливые и осторожные) высказывания о возможности применения режима СРП в качестве альтернативы лицензионному режиму недропользования, особенно в труднодоступных условиях Арктики, шельфа, других неосвоенных территорий/акваторий страны, я посчитал своим долгом поделиться соображениями об истории СРП в России на основе своих (и моих коллег) многочисленных публикаций и выступлений на эту тему²⁶.

Рассказать о наших намерениях, как идеологов и разработчиков, которые были положены в основу формирования этого раздела российского законодательства. Ибо минерально-сырьевой комплекс России, огромный по масштабам и разнообразный по номенклатуре сырьевых ресурсов, был, является и останется опорным звеном российской экономики при любом векторе ее дальнейшего развития. Ведь вопрос не в том, осваивать или не осваивать свои собственные природные ресурсы, а в том, где – в России или за ее пределами – будут размещены следующие за добычей звенья производственно-сбытовых цепочек более высоких переделов, будет ли природная ресурсная рента вывозиться за границу или инвестироваться внутри страны. Просто будет коррек-

тироваться структура спроса на те или иные минерально-сырьевые ресурсы, но потребность в благоприятном для их освоения инвестиционном климате, справедливом и предсказуемом распределении ресурсной ренты между государством-собственником ресурсов и инвестором-недропользователем, на что и нацелен режим СРП, останется неизменной.

Ну и, конечно, рассказать о людях, причастных к формированию режима СРП в России, ибо это очень увлекательная история, как бывает всегда, когда сталкиваются противоположные интересы, за которыми так или иначе, но в конечном итоге всегда, когда дело касается освоения ресурсов недр, стоят большие финансовые потоки.

Ну а поскольку я намерен поделиться именно собственными соображениями как непосредственный и заинтересованный участник процесса, потому я и озаглавил сей труд – «Субъективный взгляд от первого лица». Поэтому все возможные неточности, разногласия во взглядах и аргументах являются моей персональной ответственностью и результатом моих субъективных оценок как заинтересованного лица.

Прежде чем обратиться к историческим деталям эволюции процесса формирования режима СРП в России, в которой я постараюсь объяснить, что и почему нам удалось или не удалось воплотить на практике, и рассказать о знаковых людях СРП (часть 5), остановлюсь на некоторых общих характеристиках и закономерностях формирования инвестиционного климата и инвестиционных режимов в недропользовании (часть 2), опишу матрицу недропользовательских инвестрежимов в полном (как было задумано) и усеченном (как удалось воплотить) вариантах (часть 3), приведу две группы возражений против СРП – и возражения возражающим (часть 4).

²⁶ Все мои индивидуальные и/или коллективные работы на тему СРП представлены на сайте www.konoplyanik.ru.

Часть 2: Общие характеристики эволюции инвестрежимов в недропользовании

5. Развитие энергетических рынков и механизмов защиты / стимулирования инвестиций – и место СРП

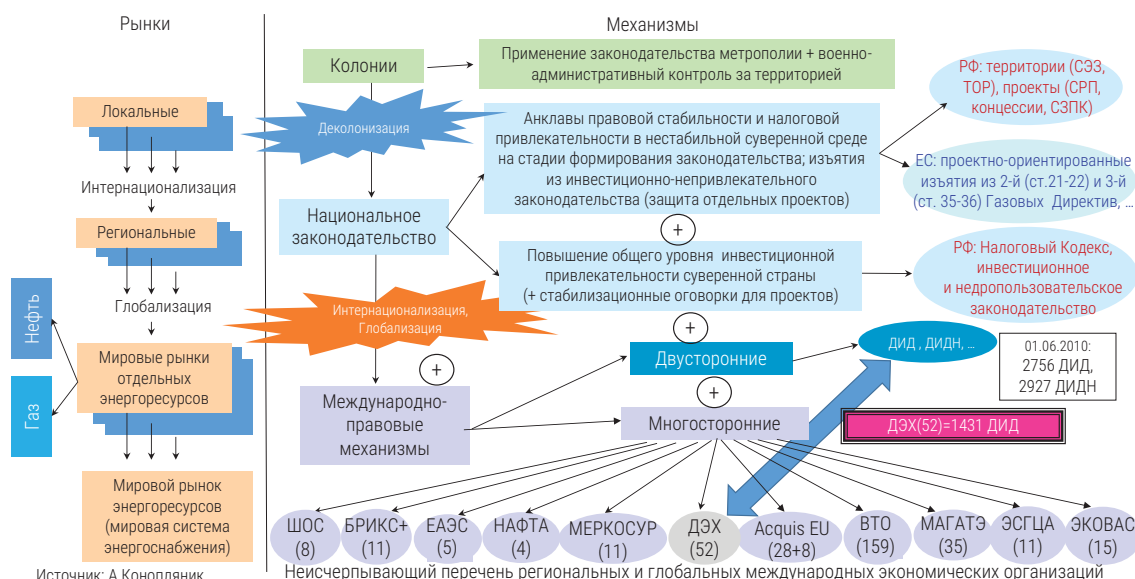
Итак, сначала немного экономической теории и международной практики.

СРП относится к проектно-ориентированным мерам защиты/стимулирования инвестиций в рамках исторической эволюции подходов к формированию благоприятного инвестклимата для минерально-сырьевых отраслей, характеризующихся объективно повышенными рисками по сравнению с другими отраслями – обрабатывающей промышленностью, сферой услуг. Например, наличием геологических рисков, связанных с неравномерностью распределения природных ресурсов в недрах Земли и все еще вероятностным характером успешности поисково-разведочных работ, высокой капиталоемкостью и длительными сроками окупаемости инвестиций в минерально-сырьевые отрасли, объективно обусловленным ухудшением природных условий освоения месторождений полезных ископаемых с рубежа 1960-1970 гг. (после т.н. «перелома Шевалье»)²⁷, длительными сроками освоения месторождений для обеспечения максимально эффективного темпа отбора запасов и повышения накопленной добычи за полный срок освоения месторождений и т.п.

Такое эволюционное развитие шло по пути трансформации режима защиты и стимулирования инвестиций (инвестрежима) от первоначально военной защиты всей территории принимающей страны для иностранных инвесторов и их инвестиций в рамках колониальной системы (защита инвесторов и инвестиций из метрополии на территории соответствующей колонии). Затем к правовой защите индивидуальных инвестиционных проектов для любых или отдельных категорий (как правило, иностранных) инвесторов. Это означает локальную/индивидуализированную правовую защиту инвестпроектов, создание для них анклавов правовой стабильности и налоговой благоприятности в рамках отсутствующей или формирующейся правовой среды в принимающей стране. Затем к правовой защите территории принимающей страны в целом для отечественных и/или иностранных инвесторов (системная/универсализированная правовая защита инвестпроектов в рамках формирования и повышения общей благоприятности осуществления инвестиционной деятельности в рамках той или иной страны через национальное законодательство). Наконец, то же в рамках группы стран через международно-правовые инструменты и обязательства (см. рисунок 3).

Как это обычно бывает в мировой практике, развитие инструментов следующего уровня/этапа не обязательно отменяет, но скорее дополняет инструменты предыдущего этапа (принцип матрешки). Поэтому сегодня мы наблюдаем в мировой практике одновременное при-

Рисунок 3. Развитие энергетических рынков и механизмов защиты и стимулирования инвесторов и их инвестиций



²⁷ Ю.В. Куренков, А.А. Конопляник. Динамика издержек производства, цен и рентабельности в мировой нефтяной промышленности. – «Мировая экономика и международные отношения», 1985, № 2, с. 59-73.

сутствие, сосуществование всех трех групп инструментов защиты и стимулирования инвестиций, хотя, конечно, нынешняя неоколониальная форма взаимодействия бывших метрополий со своими бывшими колониями (которые сегодня зачастую остаются зависимыми, экономически и/или политически, территориями своих бывших метрополий) давно приобрела более «сглаженные» черты, но не исчезла полностью.

В рамках колониальной системы законодательство метрополии применялось на территории самой метрополии и на территории ее заморских владений, опираясь на военно-административный контроль за колониальными территориями и их недрами, включая право собственности на недра, что постепенно становится весьма дорогим удовольствием для метрополии.

После распада колониальной системы на территории ставших независимыми государств (или же после смены вектора социально-экономического развития суверенных государств в результате революционных преобразований) начинает формироваться национальное законодательство. Но поскольку это процесс долгий и нелинейный, то для защиты и стимулирования инвестиций в ключевых для той или иной экономики отраслях (понятно, что это были преимущественно сырьевые отрасли, лежащие в основе любого материального производства и отраслей всех последующих за добычей сырья технологических переделов), в них создаются анклавов правовой стабильности и налоговой благоприятности, чтобы

заполнить существующие на уровне национального законодательства лакуны, пробелы в праве, отсутствие четких правовых норм в качестве общего правила для правоприменения по ключевым для реализации капиталоемких инвестиционных проектов вопросам. Для этого зачастую используются международный опыт и международные лекала, когда в чистом, когда в адаптированном под реалии конкретной страны виде.

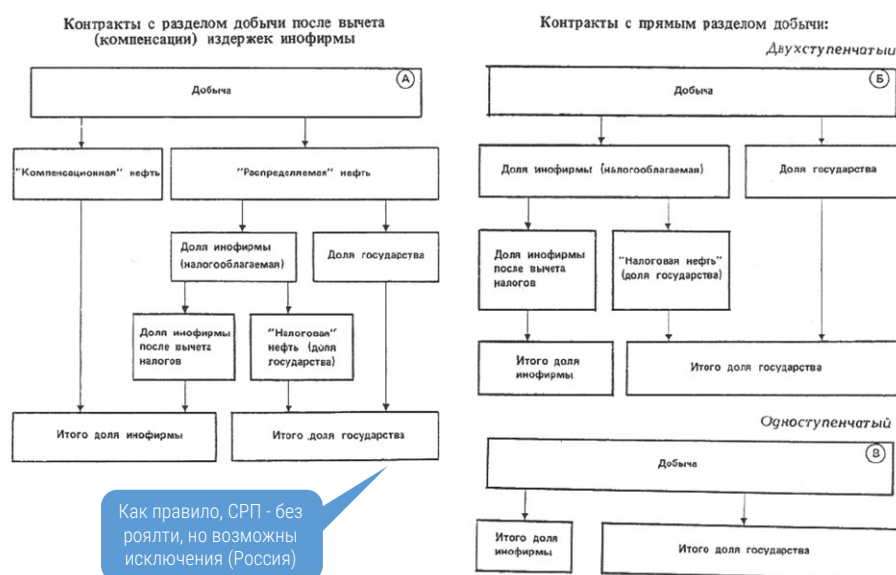
Пик распада колониальной системы пришелся на 1950-е/1960-е гг. (1960 г. вошел в историю как «год Африки», так как независимость получили сразу 17 колоний), а коммерческое использование производственных соглашений в минерально-сырьевых отраслях между принимающими странами и иностранными компаниями началось на несколько десятилетий раньше (в нефтяной промышленности с «концессия Д'Арси» 1901 г.) и они постепенно адаптировались с течением времени. Поэтому вполне естественно, что опыт таких соглашений был положен в основу соответствующих разделов национальных законодательств многих новых суверенных государств, – с теми или иными, более или менее радикальными усовершенствованиями этих соглашений в зависимости от уровня компетентности и иных характеристик законодателей этих государств. К основным видам этих соглашений, если разделять их по ключевому признаку – кому принадлежат права собственности на недра, относятся в моей давнишней классификации (выделены красным на рисунке 4)²⁸:

Рисунок 4. Основные типы соглашений между государством-собственником недр и инвестором в международной нефтегазовой промышленности (взгляд из 1989 г.)



²⁸ Были подробно описаны автором в опубликованной им еще в 1989 г. (первой в СССР такого рода работе): А. Конопляник. 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.

Рисунок 5. Механизм распределения добытой нефти в трех разновидностях СРП



Источник: А.Конопляник. 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.

- (1) Концессии традиционные (история успешных – с 1901 г.²⁹): контроль за передаваемой в концессию частью территории «суверенной» принимающей страны, передача (формально срочная, но растягивающаяся на несколько десятилетий, близко к веку³⁰) права собственности на недра в пределах этого участка концессионеру;
- (2) Концессии модернизированные (с 1948 г.), СРП (с 1963-66-х гг.), риск-сервисные контракты (с конца 1960-х гг.): передача (срочная) инвестору права пользования недрами в пределах лицензионного участка недр (недропользователь теряет возможность получения права собственности на недра, но только на часть добытой продукции или дохода от ее реализации); отсутствие контроля недропользователя за территорией суверенной страны даже в пределах лицензионного участка, что требует для него гарантий обеспечения права пользования недрами.

Из модернизированных концессий сформировалась современная лицензионная система недропользования (модель «налог плюс роялти»), второй значительный пласт моделей недропользования – это разновидности СРП с различными схемами «раздела продукции» – от многоступенчатого до прямого (см. рисунок 5).

Таким образом, создаются предпосылки для множественности инвестиционных механизмов недропользования, особенно в странах с широкой географией и наличием нескольких зон нефтегазоаккумуляции, расположенных в различных горно-геологических формациях и природно-климатических условиях. Но чаще, в целях упрощения системы управления недропользованием, принимающие суверенные страны выбирают унификацию инвестрежимов недропользования, зачастую в ущерб эффективности системы регулирования пользования недрами.

По мере заполнения «правовых пустот», расширения и углубления национального законодательства потребность в проектно-ориентированных инструментах правовой защиты и стимулирования инвестпроектов в минерально-сырьевых отраслях не исчезает, но сохраняется в силу сохранения их объективно обусловленной повышенной рискованности и капиталоемкости инвестпроектов в этих отраслях. Что усугубляется тем, что новые сырьевые проекты осваиваются, как правило, на новых, еще не освоенных территориях, при отсутствии там общезаконодательской инфраструктуры. Это обременяет затраты на реализацию таких проектов дополнительными для самих проектов, но общественно необходимыми для

²⁹ В 1901 г. была заключена первая оказавшаяся коммерчески успешной концессия – т.н. «концессия Д'Арси», с которой началась история компании Бритиш Петролеум (В. Ritchie. Portrait in Oil: An Illustrated History of BP. // James & James Ltd, 1995, 143 pp.). До этого были две неудачные концессионные попытки Рейтерса (Ройтерса) там же в Персии: заключенная им в 1871 г. концессия, выходящая далеко за пределы нефти и газа, была уже через год расторгнута правительством страны по политическим соображениям, а заключенная в 1899 г. была через три года расторгнута по условиям самого соглашения, так как не дала коммерческих открытий (Donald Read. The Power of News. The History of Reuters. Second Edition. // Oxford University Press, 1999, 558 p.).

³⁰ До 99 лет включительно, но не пересекая эту временную границу, ибо для многих принимающих государств 100 лет (век), ассоциируются с вечностью, то есть передачей навсегда.

страны расходами на освоение новых территорий. То есть дополнительная потребность в индивидуальной правовой защите инвестиций для такого рода проектов (формирование анклавов стабильности) сохраняется на любом уровне развития правового суверенитета страны.

По мере развития и формирования международного обмена, как торгового, так и инвестиционного, по мере интернационализации энергетических рынков, возникает потребность в унификации «правил игры», в единообразии инструментов правовой защиты и стимулирования торговли и инвестиций в рамках расширяющейся совокупности взаимосвязанных торгово-инвестиционными потоками государств. Это приводит сначала к формированию правового поля из совокупности двусторонних соглашений между странами, поначалу между соседними, затем и отдаленными, для которых торговое и инвестиционное взаимодействие приобретает системный характер. По мере того как торгово-инвестиционные потоки и развитие обеспечивающей их инфраструктуры приобретает сетевой характер, а рынки из совокупности линейных потоков/взаимосвязей трансформируются в структуры по типу «бассейнов», возникает потребность в унификации правил игры внутри таких бассейнов, то есть внутри единых сетевых пространств. Это дает толчок к развитию многосторонних инструментов защиты торговли и инвестиций, в том числе специфических отраслевых и/или региональных, учитывающих особенности той или иной отрасли/сферы деятельности (ВТО, МАГАТЭ, ДЭХ,) и/или региона (ЕАЭС, МЕРКОСУР, НАФТА, Acquis EU, ЭКОВАС). Нечисленный иллюстративный их перечень представлен на *рисунке 3*.

Глобализация выводит потребность в таких общих инструментах защиты и стимулирования инвестиций и торговли на максимально высокий уровень. Такие многосторонние защитные инструменты повышают общий взаимоприемлемый для всех участников того или иного многостороннего соглашения минимальный стандарт защиты. Эффективность многосторонних инструментов заключается в выравнивании минимального стандарта защиты среди большой совокупности государств по сравнению с двусторонними инструментами. Это обеспечивает экономию времени, средств, расширение унифицированной сферы охвата. Так, в 2010 г. число двусторонних инвестиционных договоров (ДИД) и договоров об избежании двойного налогообложения (ДИДН) приблизилось к трем тысячам каждого типа³¹. На их заключение ушло более 80 лет для ДИДН (первый ДИДН был заключен в 1920-е гг.) и более 50 лет для ДИД (первый ДИД был заключен в 1959 г.). Многосторонние переговоры по построенному на их основе ДЭХ заняли три года (1991-1994 гг.), конечно, благода-

ря политическому «окну возможностей», открывшемуся на короткое время между Востоком и Западом после падения «Берлинской стены». В рамках 52 государств-членов ДЭХ этот договор обладает совокупной силой 1431 ДИД или ДИДН (*рисунок 3*), то есть примерно половины ДИД или ДИДН, заключенных к 2010 г., что наглядно демонстрирует экономическую эффективность заключения многосторонних договоров (существенная экономия времени и средств при сопоставимом или более действенном результате).

Однако они не отменяют ни двусторонние, ни тем более национальные инструменты защиты и стимулирования инвестиционной деятельности. На национальном уровне многосторонний минимальный стандарт защиты инвестиций может быть дополнительно поднят для инвесторов, работающих в данной стране, как за счет формирования еще более благоприятного, чем по международным обязательствам, инвестиционного режима в качестве единого общего национального правила, а также (вместе с тем, а не вместо того) сохранением проектно-ориентированных анклавов стабильности, например, для проектов, расположенных в особо сложных, в том числе экстремальных условиях, или в условиях, требующих опережающего развития (в России можно выделить территориально-ориентированный (СЭЗ, ТОР) и проектно-ориентированный (СРП, концессии, СЗПК)³² подходы – *рисунок 3*). В таком случае создание таких индивидуализированных анклавов стабильности и привлекательности может рассматриваться законодателем скорее как исключение из общего правила или дополнение к нему, нежели как такой же равноправный инвестиционный режим, но другой, отличный от универсального, общего и единого для всех.

Так, принцип «исключения из общего правила» является, по сути, руководящим негласным принципом формирования инвестиционного законодательства ЕС. В рамках общего тренда на либерализацию внутреннего законодательства ЕС происходит снятие барьеров для торговой деятельности в ущерб деятельности инвестиционной (так называемый short-termism), а затем для политически мотивированных инвестпроектов устанавливаются отдельные, обусловленные строгими и сложными контролирующими процедурами, изъятия из действующего законодательства, предоставляющие возможности для осуществления инвестиционной деятельности, в первую очередь для капиталоемких инфраструктурных проектов. Будь то в газе, как ранее (соответствующие изъятия из Второй (ст.21-22) и Третьей (см. 35-36) Газовых Директив ЕС – *рисунок 3*), или, как сегодня, в сфере т.н. «зеленой энергетики» (ВИЭ, водород).

³¹ С 2011 г. UNCTAD перестало публиковать их детальную «поштучную» статистику.

³² СЭЗ – свободные экономические зоны, ТОР – территории опережающего развития, СЗПК – соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Рисунок 6. Как разошлись благие намерения и суровая практика по реализации концепции множественности инвестиционных режимов для российского недропользования



Возможно также и иное решение – и именно такой путь формирования благоприятного инвестиционного режима недропользования предлагался разработчиками законодательства о СРП в России в 1990-е гг. А именно предложение принимающей страной инвесторам-недропользователям своего рода «инвестиционного меню», то есть совокупности приемлемых для государства равноправных инвестиционных режимов недропользования на выбор инвестора. Я назвал это свое предложение «матрицей инвестиционных режимов», опираясь на изученный мной ранее, в период работы в ИМЭМО АН СССР и Госплане СССР, международный опыт применения различных типов производственных соглашений между принимающей страной и инвестором-недропользователем³³. В такой матрице находилось место четырём режимам, каждый со своими плюсами и минусами для принимающей страны и инвестора, что давало бы

возможность находить оптимальный, то есть взаимоприемлемый для обеих сторон, режим недропользования по конкретным участкам недр, расположенным в разных природно-климатических и горно-геологических условиях (см. рисунок 6). Потенциальному инвестору-недропользователю предоставлялось бы право выбора, во время конкурсной процедуры получения права доступа к использованию участка недр, того одного конкретного режима недропользования, который с его точки зрения оптимально подходил бы для него на этом участке недр³⁴ (об этом ниже).

6. Два типа инвестиций, инвесторов и два подхода к формированию инвестиционного климата

Следует различать два типа инвестиций: производственные инвестиции – капиталовложения в материальное производство, осуществляемые по Марксовой «Мета-

³³ А. Конопляник. 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, и др.

³⁴ Обоснованию этой философии посвящены многочисленные работы автора, например (неисчерпывающий перечень): А. Конопляник. "Multiple Investment Regimes for Russian Subsoil Resources: Work in Progress or Utopia?" (Chapter 2, pp.29-60). – in: Foreign Investment in the Energy Sector: Balancing Private and Public Interests. Edited by Eric De Brabandere, Leiden University, and Tarcisio Gazzini, VU University Amsterdam. – Brill-Nijhoff, Nijhoff International Investment Law Series, June 2014, xxvi+286 pp.; А. Конопляник. Множественность инвестиционных режимов в российском недропользовании: миф или отложенная реальность? – в кн.: «Влияние изменений налоговой политики на развитие нефтяной отрасли (Круглый стол)», (с.5-44, 63-64). – ИНП РАН. Открытый семинар «Экономические проблемы энергетического комплекса» (семинар А. С. Некрасова), 135-е заседание от 27.11.2012. – Изд-во ИНП РАН, М.: 2013, 64 с.; А. Конопляник. «Alternative Investment Regimes for Direct Foreign and Domestic Investments in Russian Subsoil». – Columbia University, The Harriman Review Occasional Paper, Jan/2013, vol. 19, no. 1 (2013), (57+32 pp); А. Конопляник. Economic Growth and Investment Regimes in Subsoil Use and its consequences for Russia (Results of Cross-Country Comparison). – "Oil, Gas, Energy Law Intelligence" (OGEL), June 2015 (Provisional issue); А. Конопляник, Н. Трошина, Ю. Попова. Двадцать лет топтания на месте. Преимущества Закона «О СРП», принятого 20 лет назад, так и не были востребованы в России. // «Нефть России», сентябрь 2016, №9, с.4-10 (часть 1), октябрь 2010, с. 4-10 (часть 2); А.Конопляник. Стабильность инвестиционного климата: уроки истории. // «Нефтегазовая Вертикаль», сентябрь 2018, №18, с.14-23; А. Конопляник. «Ты помнишь, как все начиналось...» (исполнилось четверть века с момента подписания Указа о СРП) // «Нефть России», 2018, №11-12, с. 12-20; А. Конопляник. Инвестиционный режим упущенных возможностей. Матрица привлечения средств в разработку недр в России не работает. // «Независимая газета», ежемесячное приложение «НГ-Энергия», 12.02.2019, с.12-13 и др.

Рисунок 7. Инвестклимат – и два типа «инвестиций» (по Марксу)



морфозе №1» ($D \Rightarrow T \Rightarrow D'$), с низкой скоростью оборачиваемости капитала, и финансовые инвестиции, осуществляемые по Марксовой «Метаморфозе №2» ($D \Rightarrow D'$), с высокой скоростью оборачиваемости капитала (см. рисунок 7).

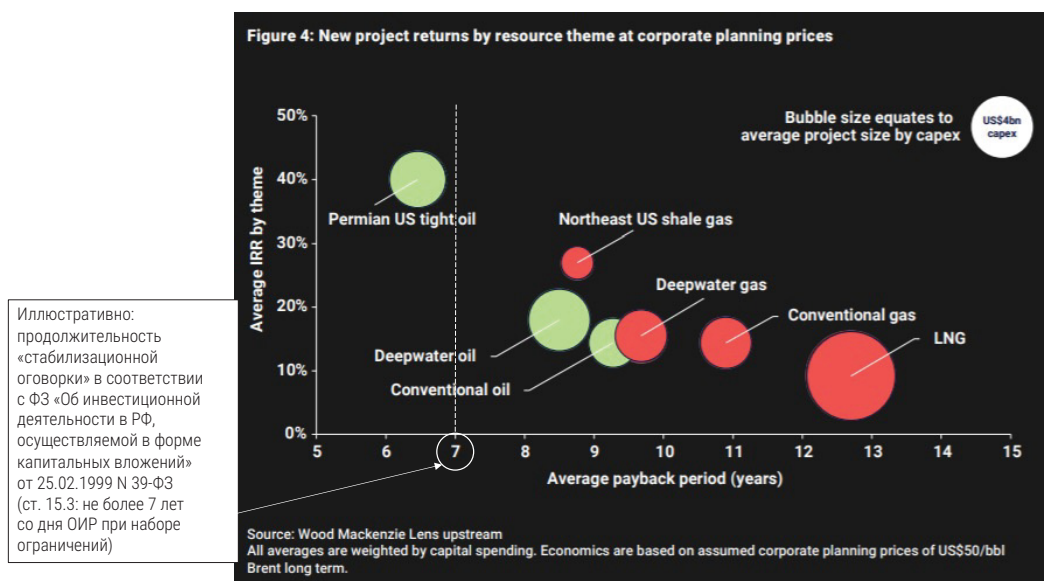
У финансовых инвестиций отсутствует обременительная «товарная» (производственно-материальная) стадия, поэтому имеется возможность быстрого притока-оттока капитала (ликвидных финансовых средств) вслед за колебаниями конъюнктуры и возможность финансовой игры на этих колебаниях. У производственных инвестиций, наоборот, присутствует тормозящая оборачиваемость капитала «товарная» (производственно-материальная) стадия. Инвесторам в производственные проекты невозможно быстро запустить производство, окупить инвестиции или «вывести» вложенные деньги (производственный капитал) с рынка, ибо (когда/если) они уже «закопаны в землю», для них невозможна «финансовая игра» на текущих колебаниях конъюнктуры – они работают вдолгую.

Производственные инвестиции для отраслей минерально-сырьевого комплекса – это «закапывание денег в землю» для получения отдачи от инвестиций. Поэтому они характеризуются длинными сроками прединвестиционной (от начала подготовки предварительного ТЭО проекта до принятия окончательного инвестиционного решения (ОИР) по нему) и инвестиционной (от ОИР до завершения полного обустройства месторождения и вывода его на проектную мощность) стадии. Каждая стадия может занимать несколько лет. Отсюда более высокие требования к стабильности и предсказуемости инвестиционного законодательства. Отрасли материального производства характеризуются более высоким порогом ми-

нимальных вложений, чем финансовые инвестиции. Пороговые значения добывающих инвестпроектов в нефтегазовой отрасли измеряются миллиардами долларов в расчете на единственный проект. Усредненные сроки окупаемости инвестиций (при традиционной внутренней норме рентабельности 10-20%) для нефтяных проектов могут достигать, а для газовых превышают 10 лет при том, что, например, продолжительность «стабилизационной оговорки» в соответствии с ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 №39-ФЗ (ст. 15.3), составляет не более семи лет со дня ОИР при наборе ограничений для ее получения (см. рисунок 8). Отсюда более высокая абсолютная цена риска, значит, объективная потребность в диверсификации инвестиционного портфеля, а значит, в создании консорциальных схем участия в инвестпроекте (совместных предприятий) для объединения компетенций и минимизации риска на одного участника консорциума. Отсюда же потребность в использовании инструментов заемного финансирования – не столько из-за физической нехватки инвестиционных (финансовых) ресурсов у участников производственного консорциума, сколько из-за целесообразности распределения рисков и передачи их части на участников финансово-кредитного сообщества для придания дополнительной финансово-экономической устойчивости инвестпроекту. И, главное, отсюда запрос на стабильность экономико-правовой среды в принимающей стране как минимум на период окупаемости инвестиций, но в идеале (для добывающих проектов) – на полный срок разработки месторождения.

Законодательство о СРП – это законодательство для прямых производственных инвестиций непосредственно

Рисунок 8. Средние сроки окупаемости и внутренняя норма рентабельности новых нефтегазовых проектов при прогнозной долгосрочной цене Брент 50 долл./США, закладываемой в планы корпораций



Источник: Fraser McKay, Vice President, Head of Upstream Analysis Angus Rodger, Research Director, Asia Pacific Greig Aitken, Director, M&A Research. Swimming upstream: a survivor's guide. // HORIZONS, Wood Mackenzie, May 2021, p.6

в инвестпроекты в добывающих отраслях минерально-сырьевого комплекса, в которых формируется природно-ресурсная (горная) рента. И законодательство о СРП учитывает особенности не только производственных инвестиций вообще, но и – дополнительно – особенности инвестиций в добывающие отрасли минерально-сырьевого комплекса. Только оно обеспечивает стабильность условий соглашения (то есть механизма распределения ресурсной ренты, адекватность которого условиям конкретного проекта зависит от искусства переговорщиков с обеих сторон) на полный срок разработки месторождения (см. рисунок 1).

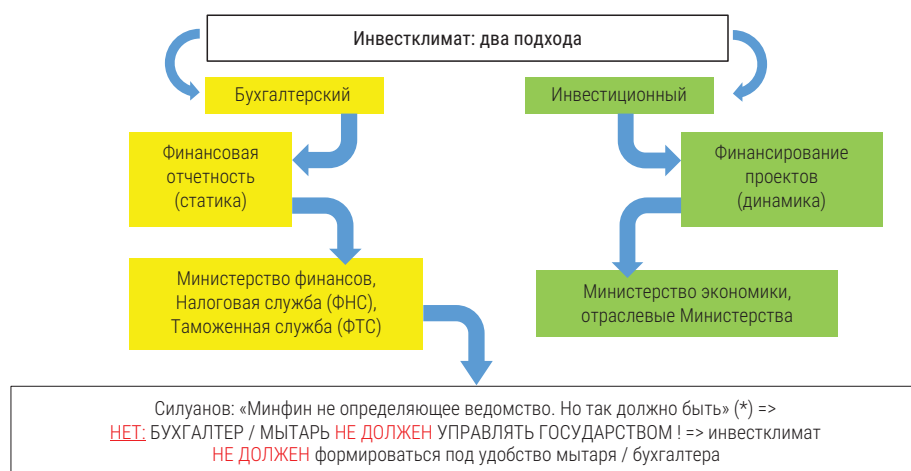
Когда в начале 1990-х гг. автор с коллегами вводили в правовую систему РФ понятие «инвестор», формируя законодательство о СРП и настаивая именно на таком термине, он подразумевал и выстраивал законодательную логику в отношении инвестора-недропользователя, осуществляющего производственные инвестиции (капиталовложения) в отрасли минерально-сырьевого комплекса, в первую очередь в нефтегазовую отрасль, которая имеет свою специфику и отличие от добычи твердых полезных ископаемых.

К сожалению, в дальнейшем, при формировании российского законодательства о фондовом рынке, понятие «инвестор» стало применяться в первую очередь по отношению к вложениям на финансовом рынке, к финансовым инвестициям. Это понятие стало более размытым, стало использоваться в гораздо более широком, общепотребительном контексте и относиться к любым видам

вложений, преимущественно к финансовым инвесторам, в первую очередь мелким частным вкладчикам в ценные бумаги (в западной практике таких мелких частных финансовых инвесторов характеризуют термином «бельгийский стоматолог»). В этом, кстати, оказалось еще одно из моих расхождений (в данном случае терминологических) с когда-то коллегой по гайдаровскому правительству (хотя мы и находились с ним на несоизмеримо разных должностных уровнях) Анатолием Чубайсом: он в свою бытность вице-премьером, после приватизации, занимался формированием фондового рынка и законодательства по рынку ценных бумаг, для которого широко использовался и внедрялся в обиход термин «инвестор» в понимании «финансовый инвестор», я же изначально, работая над формированием законодательства о СРП, применял этот термин в значении «производственный инвестор».

Что зачастую приводило к разночтениям и разнопониманиям в разных средах (в том числе в думских, правительственных и медийных кругах), где собеседники, услышав слово «инвестор» в моем понимании («производственный инвестор»), воспринимали его в более широко распространенном, с подачи Анатолия Чубайса как более знакового лица, понимании («финансовый инвестор»). Ведь зачастую в общественном сознании закрепляются, как имеющие больший вес, высказывания более/наиболее высокопоставленных участников дискуссии, административный вес которых перевешивает содержательную (пусть даже и более весомую) аргументацию других, менее высокопоставленных участников.

Рисунок 9. Два подхода к формированию инвестклимата



(*) «Нефтяникам надо пересматривать свои инвестиции в условиях низких цен на нефть» – Силуанов // РИА Новости/Прайм. 2015. 23 сентября.

Автор выделяет два подхода к формированию инвестиционного климата в стране для производственных инвестиций: бухгалтерский и инвестиционный (см. рисунок 9).

Министр финансов Антон Силуанов в свое время обосновал свой подход к налогообложению нефтегазовой отрасли³⁵. Если пересказывать его коротко³⁶, то смысл в том, чтобы взять по максимуму с тех, кто платит и кому некуда деваться от налогового бремени (в частности нефтяников и газовиков, которые на длительный срок «закапывают свои деньги в землю»), заодно обвинив их в том, что они, якобы, препятствуют диверсификации российской экономики, замкнув на себя основные инвестиции в экономику страны. При этом Минфин подводит под дополнительное налогообложение как собственно «непредвиденные» доходы нефтегазовой отрасли (имевшие место в периоды роста мировых цен на нефть, а именно в 1970-е и 2000-е годы – ценовую ренту), так и те ее доходы, которые к «непредвиденным» никак не относятся. А именно – «девальвационную прибыль» от колебаний курса рубля к доллару, которые зачастую есть результат руководящих действий правительства.

Первым постсоветским «недропользовательским» законом – «О недрах» в его первой версии от 21.02.1992 года – в России было введено срочное и возмездное пользование принадлежащими государству недрами, он закрепил положение о множественности инвестиционных режимов недропользования в России. Конкуренция между недропользовательскими инвестрежимами давала бы возмож-

ность российским и иностранным компаниям выбирать, голосуя своими деньгами и предпочтениями за наиболее эффективный из них. А государству – понимать, какой из режимов требует дальнейшего совершенствования для повышения его привлекательности со всеми вытекающими мультипликативными эффектами. Поэтому автор предлагал сформировать матрицу инвестрежимов недропользования в стране (см. рисунок 6) и в 1994-1995 гг. вместе с коллегами работал над подготовкой законов о СРП и недропользовательских концессиях как элементах такой матрицы (инвестиционного меню³⁷). Это был бы «инвестиционный подход» (см. рисунок 9). Однако законопроект о концессиях был отвергнут Госдумой в первом чтении, а закон «О СРП» принят в сильно утяжеленном виде (для проектов СРП были введены перечни участков недр, 30%-ная ресурсная квота, квота локализации, равная 70% и т.п.).

В 2001–2003 гг. была проведена налоговая реформа для нефтяной отрасли и приняты 126-ФЗ 2001 г. (о введении НДПИ) и 65-ФЗ 2003 года (о корректировке – а по сути о фактическом отказе от применения – режима СРП), продвигаемые налоговым ведомством. Путем усложнения в 2003 г. процедуры (сделав ее фактически запретительной) применения в стране легализованного к тому времени законом о СРП в 1996 г. инвестиционно привлекательного режима недропользования, альтернативного лицензионному, 65-ФЗ был направлен на фактический отказ не только от СРП, но и от множественности инвестиционных режимов недропользования в стране, то есть от «инвести-

³⁵ Силуанов А. Брать или не брать (министр финансов Антон Силуанов обосновывает свой подход к налогообложению нефтегазовой отрасли) // Ведомости. 06.10.2015 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/10/07/611748-brat-ili-ne-brat>) (статья опубликована в № 3933 от 07.10.2015 г. под заголовком: «Минфин: Брать или не брать»).

³⁶ Подробная полемика автора с министром Силуановым по этому вопросу отражена, например, в: А. Конопляник. Нефтяники ответят за действия правительства и ЦБ. – «Ведомости», 01.10.2015 (Статья опубликована в № 3930 от 02.10.2015 под заголовком: «Налоговый маневр: Девальвация решений»); А. Конопляник. Черная зависть: в чем нефтяники оказались виноваты перед правительством. – «РБК daily», 20.10.2015, с. 17; А. Конопляник. «Ножницы Кудрина», «серп Силуанова», что дальше? – «Нефть России», №10/2015, с.18-24 (часть 1); № 11-12/2015, с. 10-15 (часть 2); А. Конопляник. Бухгалтерская арифметика или экономика развития: Бюджетные проблемы с точки зрения налогообложения нефтегазовой отрасли. – «Независимая газета», Приложение «НГ-Энергия», 10.11.2015, с. 12-13.

³⁷ Именно так – «Инвестиционное меню» – была названа одна из статей автора в НГВ с подачи редакции в обоснование такого подхода (А. Конопляник. Инвестиционное меню. // «Нефтегазовая Вертикаль», 2004, № 16, с. 32-34.)

ционного подхода» к формированию инвестиционного климата в нефтяной отрасли. В выборе между эффективностью распределения монетизируемой ресурсной ренты и простотой налогового администрирования был выбран второй путь. Был введен НДС с плоской шкалой, со всеми его сиюминутными плюсами для налогового ведомства, а именно, простота расчета и удобство для сборщика («бухгалтерский подход» – рисунок 9) и минусами для страны. Ибо режим НДС – это инвестиционно запретительный налоговый режим, ведущий к форсированной отработке лучших и к отказу от разработки средних и мелких месторождений, экономика которых хуже из-за «антиэффекта масштаба». Возобладали не долгосрочные интересы государства, а краткосрочные интересы отдельных фискальных ведомств, ответственных за сбор тех или иных налогов и сборов (интересы мытаря).

В выигрыше от введения НДС с плоской шкалой оказались лишь компании с лучшими – крупными на ранних стадиях добычи – месторождениями. Поэтому главным бенефициаром НДС были тогдашние ЮКОС и «Сибнефть». А идеологом тогдашней борьбы против СРП был тогдашний глава ЮКОСа Михаил Ходорковский. Ведь режим СРП давал возможность иностранным нефтяным компаниям напрямую вкладываться в разработку российских недропользовательских проектов на условиях проектного финансирования (например проект «Сахалин-2»), а не через покупку акций российских компаний (акционерное финансирование). Но если нет режима СРП, то нет и альтернативного пути получить доступ к российским недрам, кроме как через вхождение миноритарными акционерами в компании, контролируемые российскими мажоритарными акционерами. Поэтому режим СРП, за который активно ратовали иностранные нефтяные компании, готовые работать в России на понятных и прозрачных условиях, противопоставлялся «национальному режиму недропользования». Так, с подачи тогдашнего главы ЮКОСа многие, особенно в правительстве, стали называть режим НДС. А режим СРП позиционировался его оппонентами как режим для иностранных компаний, предназначенный для «распродажи Родины». Что было на руку налоговому ведомству, продвигавшему не усложненный для мытаря индивидуализированный режим распределения ресурсной ренты по отдельным инвестпроектам (при инвестиционном подходе к построению налоговой системы в не-

дропользовании), а упрощенный под интересы сборщика налогов (при бухгалтерском подходе к построению налоговой системы в недропользовании) унифицированный режим НДС с плоской шкалой. Который впоследствии все равно пришлось насыщать различными индивидуальными и групповыми изъятиями – поначалу на бессистемной основе, затем стремясь систематизировать накопленные изъятия «методом проб и ошибок» (об этом ниже)³⁸.

Претензия же министра финансов, что отсутствие диверсификации российской экономики является фактически виной нефтяников и газовиков, напоминает претензию, выдвинутую в 2012 г. Директоратом по конкуренции Еврокомиссии в адрес «Газпрома». Российского экспортера трубопроводного газа тоже упрекали в том, что он, якобы, препятствует диверсификации газоснабжения стран Центральной и Юго-Восточной Европы. И по этому вопросу в период 2012-2018 гг. велись долгие разбирательства «Газпрома» и Еврокомиссии. Проблема диверсификации, то есть создание возможностей для потребителей выбирать своих поставщиков, решается единственным путем – инвестициями в альтернативные источники поставки газа, пути его доставки и наличием множества его поставщиков. «Газпром» не мог препятствовать диверсификации ни по одному из этих направлений. Препятствовало диверсификации газоснабжения в новых странах-членах ЕС, то есть отходу от послевоенной госплановской модели газоснабжения из одного источника – СССР, отсутствие инвестиционно привлекательного делового климата в странах ЕС, препятствующего формированию новых инфраструктурных проектов (терминалов СПГ, трубопроводов, ПХГ) без сложных труднодостижимых индивидуальных изъятий (см. рисунок 3).

Так и в современной России: отсутствие диверсификации экономики страны определяется не инкриминируемыми нефтяникам и газовикам их «валовыми инвестициями», о чем говорил⁴⁰ и писал⁴¹ министр Силуанов, а отсутствием инвестиционно привлекательного делового климата для частных отечественных и иностранных инвестиций за пределами нефтегазовых отраслей. «Минфин не определяющее ведомство. Но так должно быть», – заявил Антон Силуанов 23.09.2015 на инвестиционном форуме «Сочи 2015»⁴². Нет, так быть не должно. Не может мытарь править страной. Экономика развития не должна подменяться бухгалтерской арифметикой⁴³. Закон «О СРП» был нацелен на создание инвестиционно привлекательного клима-

³⁸ Дьячкова Е.А. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011. 238 с.; Е. Дьячкова, Д. Богданов. Налоговая архитектура нефтегазовой отрасли: поиски стиля. // «Нефтегазовая Вертикаль», апрель 2019, №8 (452), с. 39-44.

³⁹ А. Конопляник. Еврокомиссия против Газпрома. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2012, № 19, с. 44-56; A. Konoplyanik. The EU versus Gazprom. – "Energy Economist", Issue 372, October 2012, p.3-6.

⁴⁰ «Нефтяникам надо пересматривать свои инвестиции в условиях низких цен на нефть» – Силуанов // РИА Новости/Прайм. 2015. 23 сентября (<https://ria.ru/20150923/1276580110.html>).

⁴¹ Силуанов А. Брать или не брать (министр финансов Антон Силуанов обосновывает свой подход к налогообложению нефтегазовой отрасли) // Ведомости. 06.10.2015 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/%2010/07/611748-brat-ili-ne-brat>) (статья опубликована в № 3933 от 07.10.2015 г. под заголовком: «Минфин: Брать или не брать»).

⁴² «Нефтяникам надо пересматривать свои инвестиции в условиях низких цен на нефть» – Силуанов // РИА Новости/Прайм. 2015. 23 сентября (<https://ria.ru/20150923/1276580110.html>).

⁴³ А. Конопляник. Черная зависть: в чем нефтяники оказались виноваты перед правительством. // «РБК daily», 20.10.2015, с. 17.

та в нефтегазовом комплексе страны, чтобы через него обеспечивать инвестиционный платежеспособный спрос на конкурентную продукцию машиностроительных отраслей. Именно на это была нацелена в 1996-1997 гг. моя философия формирования РБРР как национального банка развития, о чем ниже.

7. Экономический рост, эволюция энергетических рынков и выбор модели недропользования

В рамках разработки концепции (теории) эволюции энергетических рынков и механизмов защиты/стимулирования инвесторов, мне уже приходилось писать, что СРП (как и концессии), на мой взгляд, – это анклав стабильности в странах с отсутствующей правовой средой или с переходной экономикой, поэтому в таких условиях гражданско-правовые механизмы лучше защищают инвесторов от неопределенностей, в первую очередь – от некоммерческих рисков, чем инструменты находящегося в стадии формирования административного права⁴⁴. При этом не столь важно, на мой взгляд, является ли страна монархией, автаркией, молодой демократией или занимает переходное положение от одного типа государственного устройства к другому. А важно то, сформирована ли в этой стране разветвленная, диверсифицированная экономико-правовая среда, делающая для инвестора-недропользователя предсказуемыми последствия тех или иных действий государства-собственника недр. Важно, существует ли в этой стране эффективно применяемая на практике судебная система, позволяющая нейтрально (непредвзято) подходить к разрешению возможных споров между указанными сторонами инвестиционных недропользовательских проектов, характеризующихся наиболее высокими инвестиционными рисками по сравнению с инвестпроектами в иных отраслях.

Понятно, что с этой точки зрения существует большое объективное сходство между слаборазвитыми странами, в которых в принципе отсутствует законодательство (за ненадобностью, ибо они еще не достигли порогового – для начала демократизации – уровня экономического развития), и переходными экономиками, в которых из-за смены выбранной траектории общественного развития произошел резкий слом экономико-правовой модели, и на смену действовавшей ранее (с ее правовыми институтами и нормами или отсутствием оных) приходит новая, которой требуются зачастую абсолютно новые правовые институты и нормы и для которой старые институты и нормы оказываются просто непригодными. Это означает, что на начальном этапе развития в любой переходной экономике образуется правовой вакуум, который постепенно

начинает заполняться новым правовым содержанием. И это – независимо от достигнутого ею к моменту перелома уровня экономического развития. На формирование полноценной экономико-правовой среды требуются обычно многие десятилетия. Поэтому я не вижу ничего зорного, если в течение длительного переходного периода в принимающей стране, являющейся экономикой переходного типа, при этом более высокодоходной, чем слаборазвитые развивающиеся страны, продолжают применяться проектно-ориентированные инвестиционные механизмы, обеспечивающие необходимый уровень снижения инвестиционных, в первую очередь некоммерческих, рисков. Даже если такие же инструменты применяются в слаборазвитых развивающихся экономиках...

То есть, в качестве общего правила, СРП и/или концессии – это проектно-ориентированный или индивидуализированный недропользовательский инвестрежим в странах, где отсутствует достаточный уровень развития инвестиционного законодательства (и законодательства в целом), предусматривающего адекватные меры защиты/стимулирования инвестиционной деятельности.

Лицензионный же режим недропользования предлагает универсальные инструменты, единые по всей стране, одинаковые для всех различающихся между собой месторождений, в частности – единый для всех проектов налоговый режим, допускающий, правда, индивидуальные временные изъятия, выдаваемые обычно уполномоченными государственными органами принимающей страны в одностороннем порядке. И чем больше страна, чем шире ее география, тем сильнее будут различаться вовлекаемые в хозяйственный оборот месторождения и тем объективно более востребованным будет являться все нарастающее применение изъятий из единого для всех (универсального) налогового режима.

Эффективное применение лицензионного режима требует наличия в стране сформированной экономико-правовой среды, на создание которой обычно уходят долгие годы. Поэтому начало эффективного применения административно-правового лицензионного режима недропользования возможно позже, чем начало эффективного применения гражданско-правового режима СРП. СРП является как бы первым этапом в эволюции механизмов защиты/стимулирования инвестиций в энергетике параллельно и в связи с эволюцией энергетических рынков. Но его применение не исчерпывается завершением формирования экономико-правовой среды. Ибо процесс ее постоянной адаптации и совершенствования неизбежно создает риски, связанные с изменением текущих условий инвестклимата по сравнению с существовавшими в стра-

⁴⁴ См. например: А. Конопляник. Россия на формирующемся Евразийском энергетическом пространстве: проблемы конкурентоспособности. – М.: «Нестор Академик Паблшерз», 2004, 655 с.; А. Конопляник. Energy Security and the Development of International Energy Markets (Глава 3, стр. 47-84) – в кн.: Energy security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment. /Ed. by B. Barton, C. Redgwell, A. Ronne, D. N. Zillman. – International Bar Association/Oxford University Press, 2004, 490 pp. и др. работы.

не на момент принятия инвестором окончательного инвестиционного решения (ОИР) по проекту.

То есть СРП – это не столько реакция на отсутствие или недостаточность экономико-правовой среды в стране, сколько на ее изменчивость и непредсказуемость на длительный срок. Ибо сроки реализации инвестпроектов в ресурсных отраслях, как правило, существенно превышают продолжительность электорального цикла в той или иной принимающей стране, что предопределяет необходимость защитных (стабилизационных) инструментов от некоммерческих рисков. СРП является одним из них. Причем наиболее востребованным в силу накопленного исторического опыта широкого применения в общемировом масштабе (об этом далее), который поэтому можно взять за основу применения в той или иной стране. Включая Россию. Что мы и начали делать (и отчасти сделали) в свое время.⁴⁵

С ростом душевого ВВП растет потребность в правовой экономике и демократических институтах для защиты прав собственности. Понятно, что в первую очередь это необходимо расширяющемуся классу мелких и средних частных собственников, то есть формирующемуся среднему классу, который может полагаться только на универсальные нормы закона в отличие от представителей олигархата, которые могут находить индивидуальные пути решения своих проблем. Но и крупному бизнесу с какого-то момента, когда соответствующие бизнес-империи уже в основном сформированы и передел собственности в основном завершился, становится более выгодным делать бизнес не в «дырах» законодательства, пользуясь его отсутствием или «серыми зонами» в тех или иных вопросах, а в соответствии с законом.

Для иностранных инвесторов правовая среда также нужна, в первую очередь мелким и средним компаниям, которые не могут обратиться напрямую к высшему руководству той или иной принимающей страны. То есть, видимо, могут, но, во-первых, их обращение вряд ли дойдет до руководства страны, во-вторых, их голос, как правило, вряд ли будет услышан. В отличие от крупных компаний, обороты которых зачастую сопоставимы или даже превышают ВВП отдельных государств. Их-то голос точно будет услышан в случае обращения к руководству той или иной страны. Поэтому вопрос формирования «одинаковой для всех» правовой среды в принимающей стране для крупных иностранных компаний не является столь же актуальным, сколь для мелких и средних. Но всем компаниям нужна стабильность условий осуществления инвестиционных проектов, особенно в таких отраслях, где эти проекты характеризуются повышенной капита-

лоемкостью и сроками осуществления. Недропользовательские проекты относятся именно к этой категории.

Предсказуемость правил реализации инвестпроектов может осуществляться разными путями, например, гражданско-правовыми и/или публично-правовыми инструментами. В высокоразвитых экономиках с демократическим государственным устройством может существовать лицензионный режим недропользования, построенный на нормах публичного права, при котором государство всегда «выше» инвестора. Но эти нормы вырабатывались в течение долгого эволюционного развития правовых систем. Поэтому более жесткая по отношению к инвестору лицензионная (публично-правовая) система, устанавливающая систему налогов, сборов и иных платежей в пользу государства в одностороннем порядке и не предполагающая переговорного характера определения механизма распределения горной ренты, компенсируется ее большей разветвленностью и прозрачностью, то есть предсказуемостью, дающей возможность инвестору заблаговременно и адекватно оценить риск осуществления инвестиционного проекта в недропользовании на весь будущий срок его реализации.

В слаборазвитых странах и в переходных экономиках «верховенство закона» обычно еще не является повсеместно доминирующим принципом. Основной бизнес зачастую делается в дырах законодательства и не благодаря, а вопреки последнему. Ведь в случае неэффективного и запретительного законодательства риски его «обхода» меньше рисков «следования» ему, чреватого угрозой разорения. В таких экономиках необходимы анклавы стабильности, так называемое «проектное огораживание (обособление)» (project ring fencing), ибо без них существующее на сей момент законодательство не обеспечивает адекватных компенсаторов указанных рисков. Это риски уровня неопределенности развивающегося законодательства. Но есть риски, связанные с самим процессом его развития.

Ведь его совершенствование, пусть и в целях создания дополнительных инструментов защиты инвестиций (ибо именно инвестиции являются движущей силой экономического развития), самим фактом изменения действующих правовых норм создает дополнительные риски для инвестора, от которых он может быть защищен указанным «проектным обособлением». И ничего страшного, если к сходным инвестпроектам, ОИР по которым были приняты в разное время, применяется, например, различная номенклатура налогов с разными эффективными налоговыми ставками. Да, это создает затруднение для мытаря (который, в моей идеологии, не должен быть главным и определяющим участником экономической деятельности в стране). Но создает защитные гарантии и

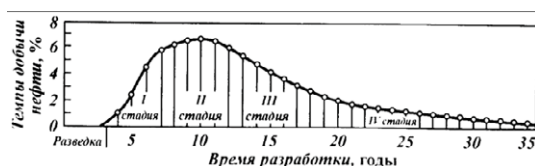
⁴⁵ См.: А. Конопляник. Россия на формирующемся Евразийском энергетическом пространстве: проблемы конкурентоспособности. – М.: «Нестор Академик Паблшерз», 2004, 655 с.; A. Konoplyanik. Energy Security and the Development of International Energy Markets (Глава 3, стр. 47-84) – в кн.: Energy security: Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment. /Ed. by B. Barton, C. Redgwell, A. Ronne, D. N. Zillman. – International Bar Association/Oxford University Press, 2004, 490 pp.; A. Konoplyanik. Energy Security: The Role of Business, Government, International Organisations and the International Legal framework. – "International Energy Law & Taxation Review", 2007, N 6, p. 85-93.

Рисунок 10. Некоторые базисные положения нефтепромыслового дела



- Всего различают 4 стадии разработки месторождения нефти:
- I стадия – период интенсивного освоения нефтяного месторождения
- II стадия – период стабилизации добычи (максимальный уровень)
- III стадия – период падения добычи нефти
- IV стадия – поздняя (завершающая) стадия разработки

Источник: <https://ppt-online.org/420319> (слайд 40)



Источник: <https://topuch.ru/osnovni-neftegazopromislovogo-dela-v2/index4.html>



Источник: <https://ppt-online.org/349200> (слайд 2)

уменьшает риски для инвестора (и стоящих за его спиной институтов, обеспечивающих ему проектное финансирование), то есть ведет к снижению цены продукции инвест-проекта и повышению ее конкурентоспособности на рынке и к удешевлению издержек производства на следующих технологических переделах, использующих продукцию данного проекта по добыче того или иного энергоресурса на энергетические и/или неэнергетические нужды.

Поэтому СРП и концессии – это механизмы защиты инвесторов, адекватные уровню развития энергетических рынков и экономико-правовых систем в принимающих странах, не относящихся к числу высокоразвитых экономик с демократическим государственным устройством, где предполагается наличие устоявшегося и эффективно применяемого на практике, а не только декларируемого, «верховенства закона».

Безусловно, условия концессий и СРП меняются с течением времени⁴⁶, отражая в каждый конкретный момент тот баланс интересов, который могут обеспечить (которого могут добиться в ходе переговоров) стороны соответствующих соглашений – принимающее государство-собственник недр и инвестор-недропользователь. Поэтому важен не сам факт применения концессии или СРП, а условия конкретного соглашения. Вся история развития нефтяных соглашений, начиная с первой реализованной на практике концессии Д'Арси (1901 г.), – это история борьбы двух договаривающихся сторон за новый баланс интересов внутри конкретного соглашения.

8. Формирование инвестиционно-привлекательного национального законодательства: специфика недропользования

По мнению автора, механизм СРП является наиболее эффективным инструментом формирования анклавов правовой стабильности и налоговой благоприятности недропользования в рамках индивидуальных инвестпроектов даже в условиях общей инвестиционной неблагоприятности (отсутствие правовой стабильности, переменчивое и запретительное налогообложение) инвестиционного климата принимающей страны. Это особенно важно для недропользовательских проектов, характеризующихся длительными сроками разработки месторождений (для поддержания максимально эффективных темпов отбора, чтобы обеспечить максимальное извлечение ресурсов из недр за полный срок освоения месторождения), их высокой капиталоемкостью, профилем добычи, который меняет пропорции формирования доли ренты в цене на разных стадиях разработки месторождения (см. рисунок 10).

В идеале в каждой нефтегазодобывающей стране должна быть сформирована трехуровневая система налогообложения ресурсной (нефтегазовой) отрасли. Она должна учитывать специфику рентообразования в недропользовательских проектах и быть нацелена на изъятие обоснованной части ресурсной ренты собственником ресурсов недр таким образом, чтобы инвестору-недропользователю, разрабатывающему полученное в срочное воз-

⁴⁶ См. А. Конопляник. 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; Джонстон Д. «Международный нефтяной бизнес. Налоговые системы и СРП» – М., 2000; Джонстон Д. «Анализ экономики геологоразведки, рисков и соглашений в международной нефтегазовой отрасли». – М., 2005.

мездное пользование месторождение на условиях риска, на основе вложения собственных и/или заемных средств, была гарантирована возвратность понесенных им капитальных и эксплуатационных затрат и обеспечена приемлемая норма рентабельности с учетом совокупности рисков – как страновых, так и проектных:

- (1) Первый уровень: изъятие государством у всех субъектов предпринимательской деятельности во всех сферах экономической активности разумной части их предпринимательского дохода через механизм налогообложения прибыли;
- (2) Второй уровень: изъятие государством как собственником недр у всех субъектов предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях (горно-добывающая промышленность, отрасли добычи невозобновляемых энергоресурсов) разумной части горной (ресурсной) ренты, то есть дохода, генерируемого отчасти «природным фактором» и отсутствующего в других отраслях, через механизм роялти (платежа за право пользования недрами) или сходные механизмы;
- (3) Третий уровень: изъятие государством как собственником недр у всех субъектов предпринимательской деятельности в минерально-сырьевых отраслях разумной части дифференциальной ресурсной ренты, включая непредвиденные доходы, которые получены некоторыми недропользователями благодаря освоению проектов, расположенных в более благоприятных природных условиях, чем проекты у других недропользователей, через механизмы специальных нефтяных налогов или иные механизмы изъятия части дифференциальной ренты и «непредвиденных доходов», то есть дополнительной ресурсной ренты.

Чтобы быть эффективным, ресурсное (нефтегазовое) налогообложение должно предусматривать поэтому «двойную дифференциацию»:

- (1) «Межпроектную» дифференциацию – между отдельными проектами, чтобы учитывать различные природные условия (геологию, географию и др.) каждого проекта для максимально эффективного извлечения дифференциальной ренты, генерируемой каждым проектом по сравнению с другими проектами;
- (2) «Внутрипроектную» дифференциацию – внутри отдельных проектов, чтобы учитывать различные стадии освоения нефтяного месторождения, через которую проходит каждый инвестиционный проект (ранняя, зрелая, поздняя, затухающая – рисунок 10), для максимально эффективного извлечения обоснованной части изменяющейся доли экономической ренты в цене нефти от одной стадии инвестпроекта к другой.

Понятно, что создать такую универсальную систему налогообложения, одинаково эффективную для всех производственных объектов в рамках такой огромной страны, как Россия, с широким разнообразием горно-геологических и природно-климатических условий зон нефтегазоаккумуляции, не представляется адекватно осуществимым в принципе. Поэтому возможны два подхода:

- (1) Первый путь – создать единые для всех универсальные налоговые условия, из которых впоследствии уполномоченный государственный орган может/будет предоставлять индивидуальные или коллективные изъятия (налоговые льготы) при обосновании инвестором-недропользователем необходимости их предоставления. При таком подходе в рамках публичного права, когда государство всегда выше инвестора, стороны заведомо не равны в споре. Именно на инвесторе лежит бремя доказывания необходимости налогового изъятия или спорности (оспаривания) того или иного действия государства, которое изменило (зачастую радикально, иногда ретроактивно) стартовые условия инвестпроекта, существовавшие до или в момент принятия инвестором окончательного инвестиционного решения (ОИР) по проекту. Такой подход ставит инвестора-недропользователя (который как правило разрабатывает проект на заемные средства – общим устоявшимся правилом проектного финансирования является норматив заемных средств в размере 60-80% от величины капиталовложений в проект)⁴⁷ в заведомо подчиненное положение по отношению к представителю уполномоченного госоргана со всеми вытекающими из этого негативными последствиями;
- (2) Или второй путь – создание наряду с универсальными налоговыми условиями в рамках публичного права, где государство всегда выше инвестора, индивидуализированных условий для оптимального взаимоприемлемого/взаимовыгодного распределения ресурсной ренты в рамках конкретных недропользовательских проектов на основе состязательных переговоров сторон в рамках гражданского права, когда стороны равны в споре. И решающим фактором является не «аргумент силы» (как при публичном праве, когда государство всегда сильнее инвестора в споре, за ним всегда последнее слово, невзирая на аргументы другой стороны), но «сила аргумента», когда решающим оказывается сила состязательного убеждения, а не силового принуждения. Именно на это нацелен механизм СРП (см. рисунок 2).

⁴⁷ А. Конопляник. Основные виды и условия финансирования инвестиционных проектов в нефтегазодобывающей промышленности (учебное пособие по курсу «Эволюция международных рынков нефти и газа»). – РГУ нефти и газа им. Губкина, 2011 г., 61 с.

9. Эффект «кривой Лэффера»

Государство как собственник невозобновляемых природных ресурсов в стране имеет суверенное право изымать у добывающих компаний значительную часть горной ренты, которая формируется недропользователем в капиталоемком и высокорискованном процессе ее монетизации, то есть добычи и реализации добытого ресурса на внутреннем и/или экспортном рынке, оставляя недропользователю его предпринимательский доход с учетом рисков осуществления данного вида бизнеса в данных конкретных условиях. В этой системе взаимоотношений «суверен – агент» компании-недропользователи платят государству-собственнику природных ресурсов за право срочного и возмездного пользования принадлежащими ему природными ресурсами. Цель государства от вовлечения принадлежащих ему невозобновляемых природных ресурсов в хозяйственную деятельность в рамках модели «суверен – агент» – получение максимальной долгосрочной монетизированной (то есть реализованной на рынке) ресурсной ренты при выводе на рынок добытых ресурсов для их последующего использования в тех или иных производственно-сбытовых цепочках более высоких переделов. Поскольку речь идет о невозобновляемых ресурсах – получить эту ренту можно только один раз. Принимающее государство имеет право получить всю природно-ресурсную ренту в рамках инвестпроекта по освоению запасов природного ресурса (посредством системы налогообложения, которая поэто-

му должна быть гибкой и индивидуализированной – от проекта к проекту) за вычетом издержек компаний с приемлемой для них нормой прибыли (предпринимательского дохода), учитывающей и оправдывающей их многочисленные риски (выше риски – выше должна быть прибыль инвестора).

Инвестиционно-инновационная деятельность нефтяных компаний ведет к снижению издержек, повышению их конкурентоспособности, то есть к росту прибыли за счет предпринимательских усилий, которая поэтому к непредвиденным доходам не относится, а относится к предпринимательскому доходу. Однако рост налогов (являющихся для компаний частью их затратной сметы) угнетает инвестиции и инновации, ухудшает конкурентоспособность компаний, сокращает их будущую налоговую базу (если облагается финансовый результат) или угнетает саму деятельность компаний (если облагается физический объем добычи). Особенно в условиях низких цен, сокращающих разрыв между ценой и издержками, который еще более уменьшается ростом налогов, что еще больше угнетает производственную, в том числе инвестиционно-инновационную деятельность компаний (ибо носителем инноваций являются инвестиции).

Историческая практика налогообложения, то есть одностороннего установления принимающим государством налоговой нагрузки в рамках публичного права, показала, что зачастую во многих из них наблюдается подробно описанный в литературе, общепризнанный, обоснован-

Рисунок 11. Динамика ожидаемых и реальных налоговых поступлений с ростом налоговой ставки (эффект «кривой Лэффера»)

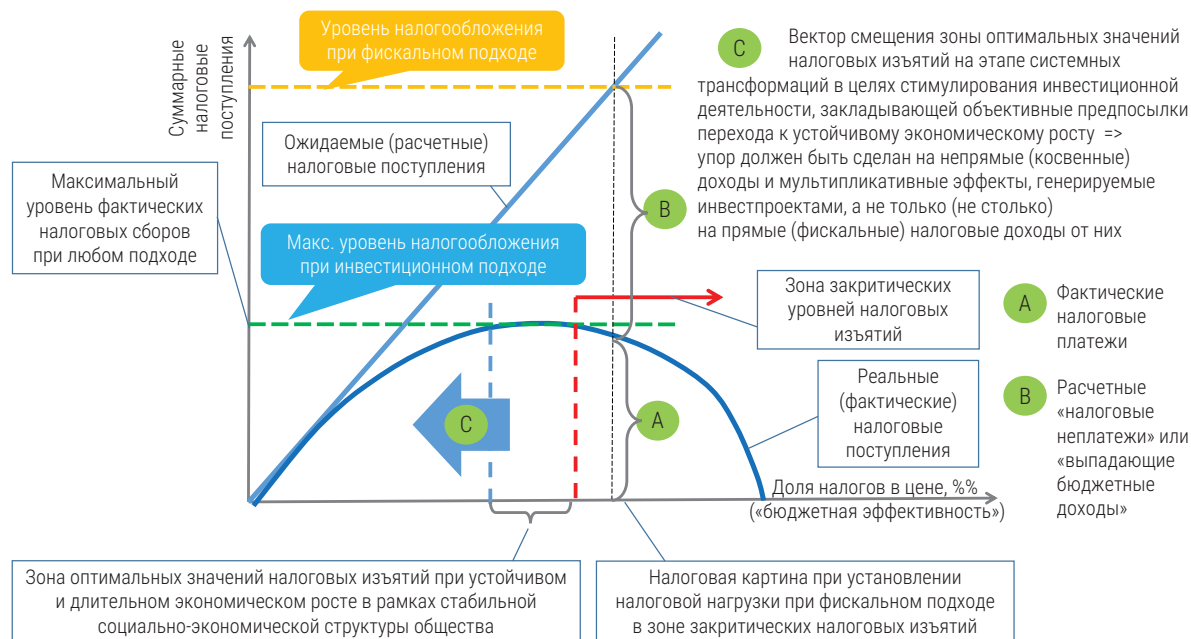


Рисунок 12. Варианты поведения инвестора в условиях запретительной налоговой среды в принимающей стране



ный в теории и подтвержденный на практике эффект «кривой Лэффера», которая описывает зависимость между ростом эффективной налоговой ставки и собираемостью налогов (см. рисунок 11). По мере повышения ставки валовый сбор налогов поначалу растет, а затем, после преодоления зоны ее оптимальных значений, начинает снижаться.

Это зачастую запускает спираль дальнейшего повышения налогового бремени, ведущего к дальнейшему сжатию налоговой базы, раскручивающему витки спирали дальнейшего ухудшения налогового/инвестиционного климата. Что приводит к выталкиванию из страны добросовестных и добросовестных инвесторов – если альтернатива у них «заплатить и разориться». Или создает побудительные мотивы для ухода какой-то части потенциальных инвесторов в «серую зону». Или толкает их на извилистый путь борьбы за получение индивидуальных (а в случае объединения «товарищей по несчастью» – то коллективных, общих для группы инвесторов, оказавшихся в сходных условиях) льгот со всеми рисками и проблемами на этом пути. Оставляя им узкую и извилистую тропу на пути к успеху (см. рисунок 12).

Режим СРП исключает негативный эффект «кривой Лэффера» и не создает негативных мотиваций для инвесторов-недропользователей для ухода из страны. Что было особо актуально в начале 1990-х гг., на начальном этапе системных трансформаций, вызванных распадом СССР и сменой вектора социально-экономического развития постсоветской России.

Часть 3. Инвестиционное меню – в полном и усеченном вариантах

10. Матрица инвестрежимов (инвестиционное меню) и механизм ее реализации

Итак, основными и наиболее широко распространёнными в мире типами производственных соглашений между инвестором-недропользователем и принимающей страной являются:

- лицензионные соглашения (административное право плюс унифицированная система налогообложения),
- концессионные соглашения (гражданское право плюс унифицированная система налогообложения),
- соглашения о разделе продукции (гражданское право плюс индивидуализированная – от проекта к проекту и внутри каждого проекта в рамках его жизненного цикла – система налогообложения).

При этом в рамках унифицированных систем налогообложения законодатель принимающего государства может устанавливать временные односторонние изъятия, как индивидуальные, так и коллективные, из действующего налогового режима – системные и несистемные льготы для отдельных проектов, их групп, территорий/акваторий и т.п. Это тем не менее не меняет налоговую природу таких соглашений – установление сначала единого уровня налоговых сборов (рассчитанных не от возможности недропользователя заплатить налоги и остаться с прибылью с учётом доли ресурсной ренты в цене по данному конкретному проекту, а от потребности государства в деньгах «здесь и сейчас»), а потом, быть может, предоставление отдельных льгот в качестве временного изъятия из общего инвестиционно-запретительного правила.

Таким образом, в случае полномасштабной реализации положения статьи 12 Закона «О недрах» в его первоначальной редакции, в стране могла быть создана конкуренция между инвестиционными режимами недропользования. Это давало бы возможность компаниям-недропользователям выбирать наиболее эффективный инвестрежим пользования недрами в рамках законодательно обусловленной их матрицы. А государство могло бы понимать, какой из режимов требует дальнейшего совершенствования для повышения его привлекательности в целях поощрения и защиты инвестиций и расширения, тем самым, базы налогообложения в стране со всеми вытекающими положительными прямыми, косвенными и мультипликативными для страны эффектами.

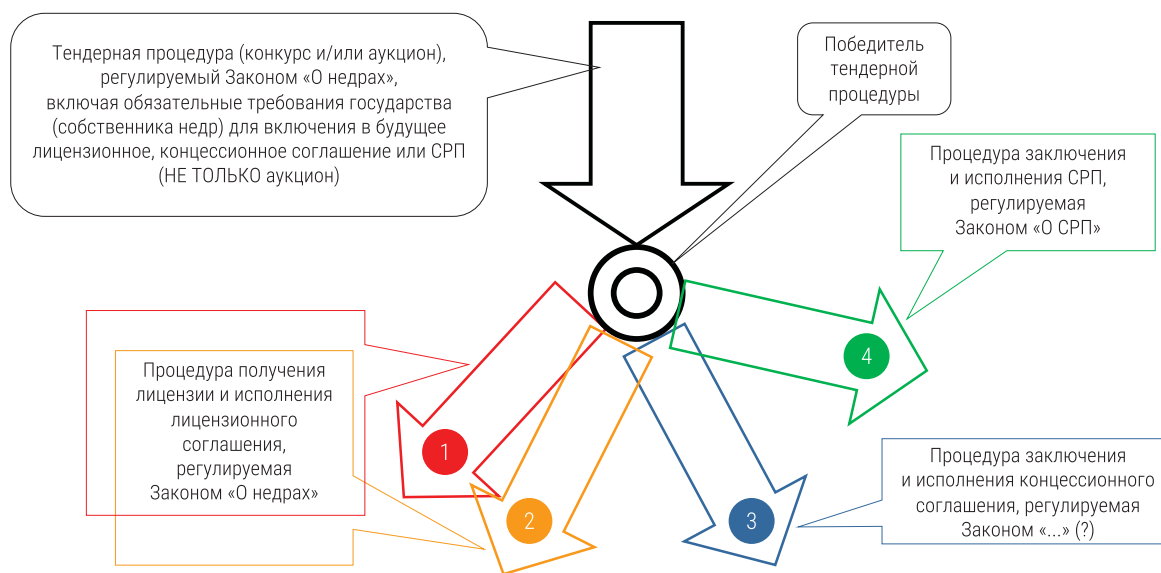
Матрица инвестиционных режимов недропользования в России в случае реализации этой концепции представляла бы своего рода «инвестиционное меню» и включала бы следующие элементы (рисунок 6):

- обычный (стандартный) лицензионный режим (публичное право плюс унифицированный, то есть еди-

ный для всех субъектов предпринимательской деятельности налоговый режим). Он опирается, во-первых, на административное право, при котором государство всегда «выше» по своему правовому статусу в рамках недропользовательского проекта в системе отношений «суверен – агент», чем инвестор, поэтому диктует ему свои условия. А во-вторых, на унифицированную систему налогообложения, не учитывающую дифференциацию по природным (а значит и по экономическим) условиям различных недропользовательских инвестпроектов. Фактически эту нишу занимала с начала 2000-х гг. – и могла бы продолжать ее занимать – самая простая, самая прозрачная, самая удобная для фискальных органов разновидность лицензионного режима, использующая в налоговой части НДПИ с плоской шкалой;

- лицензионный режим с изъятиями по отдельным проектам и территориям или дифференцированный лицензионный режим (публичное право плюс частично индивидуализированный налоговый режим). Этот режим лучше, чем предыдущий. Он даёт возможность методами «ручного управления» (путём односторонних временных индивидуальных льгот, например за счёт временного понижения налоговых ставок или сокращения номенклатуры налоговых платежей, вплоть до полного отказа от них на какой-то период) предоставить возможность отдельным инвестиционным проектам преодолеть порог рентабельности. Плох он тем, что государство-собственник недр может в одностороннем порядке с лёгкостью забрать предоставленные льготы (примеры общеизвестны, «имя им – легион...»), поскольку у государства может быть иное, чем у компании-недропользователя, представление о «приемлемой» для последнего экономике проекта. Изъятия из унифицированного налогового режима могут быть в форме его дифференциации или в виде введения особого налогового режима, вплоть до нулевого налогообложения, для отдельных категорий объектов, например, для малодобитных скважин, морских или арктических месторождений и т.п. (см. далее раздел «классификация Дьячковой»);
- режим соглашений о разделе продукции, сочетающий гражданско-правовой режим недропользования и индивидуализированную систему (в идеале – оптимального) распределения монетизируемой ресурсной ренты за полный срок разработки месторождения между государством-собственником недр (сувереном) и компанией-недропользователем (агентом). Именно гражданско-правовая система недропользования (равные права и встречная ответственность сторон) даёт возможность устанавливать механизмы максимизации ресурсной ренты и её оптимального распределения между сторонами на основе переговорного, то есть

Рисунок 13. Равноправные инвестиционные режимы в недропользовании: историческое предложение автора в рамках матрицы инвестрежимов



доказательно-соревновательного процесса. При этом в качестве приемлемой модели СРП, которую можно было бы взять за основу для дальнейшей доработки, в случае возврата к широкомасштабному применению этого механизма недропользования в России, следует, на мой взгляд, рассматривать не действующую сегодня разновидность СРП, закрепленную последней редакцией закона «О СРП», с обременениями для СРП внутри и за пределами самого закона о СРП, а ту, которая существовала в принятом Государственной Думой в первом чтении в июне 1995 года проекте этого закона;

- концессионный режим (гражданское право и унифицированная или с изъятиями, как в двух типах лицензионного режима, налоговая система). Привлекательность такой схемы для инвестора заключается в неизменных налоговых условиях в течение всего срока реализации проекта, но большей простоте его реализации, чем переговорный механизм СРП. Это тем не менее означает (как и в случае с СРП) расширение так называемой «стабилизационной оговорки» на весь срок реализации проекта по сравнению с существующими сегодня максимальными семью (закон «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 №39-ФЗ и закон «Об иностранных инвестициях в РФ» от 09.07.1999 №160-ФЗ) и/или стандартными тремя (закон «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» от 01.04.2020 №69-ФЗ) годами и не квантифицированными в нем возможностями получения более длительной стаби-

лизационной оговорки для отдельных проектов, но из нефтегазового сектора на нее могут претендовать только проекты СПГ (рисунок 1). Механизм стабилизационной оговорки (или «дедушкиной оговорки» – grandfather's clause) позволяет просчитать экономику проекта, снижает её неопределённость и страхует от односторонних действий любой из его сторон по изменению первоначальных условий проекта. Он дает возможность частичной компенсации недостатков унифицированного налогового режима (вызванных неоптимальностью распределения ресурсной ренты при его применении) его неизменностью на срок реализации проекта, то есть снижением рисков непредсказуемых изменений системы налогообложения, от чего не застрахован инвестор-недропользователь в рамках лицензионного режима без такой оговорки. Важной особенностью такого прочтения концессионного режима является то, что для каждого объекта недропользования, который будет осваиваться на условиях концессии, должен быть зафиксирован – причем на весь срок жизни проекта (как и в СРП) – налоговый режим, существовавший на дату заключения (вступления в силу) концессионного соглашения между государством и инвестором.

В итоге потенциальному инвестору будет предложено своего рода «меню» инвестиционных режимов на разный вкус. А «вкус» – различное отношение разных категорий инвесторов к оценке инвестиционных рисков: какие-то компании являются более консервативными в своей инвестиционной стратегии, какие-то готовы работать при более высоких рисках.

Стандартной схемой получения права пользования недрами в предлагаемом сценарии должен был бы стать следующий алгоритм (см. рисунок 13)⁴⁸.

В рамках этого алгоритма государство готовит для конкурса (аукциона) набор модельных соглашений (лицензионного, СРП, концессионного) с рядом открытых позиций, которые и должны стать предметом конкуренции потенциальных инвесторов-недропользователей. Основная позиция (или единственная – если это будет аукцион) не разовый платёж, как сегодня, за предоставление права пользования недрами (продажи лицензии), а объём дисконтированных доходов, поступающих государству-собственнику недр за полный срок разработки месторождения. Видимо, государство должно само выполнить предварительное ТЭО, чтобы оценить примерный объём ожидаемой выручки, а значит, провести необходимые геологоразведочные работы. Инвестор-соискатель сам выбирает наиболее предпочтительный для него вид недропользовательского соглашения, которое, по его оценке, обеспечит ему оптимальное сочетание «риск – выгода» в рамках заданных государством ограничений в координатах «правовая стабильность – налоговая благоприятность» на основе полученной от государства геологической информации. Таким образом, инвестор сам определяет, на каком недропользовательском режиме он готов разрабатывать данное месторождение (участок недр) в случае своей победы, максимизируя и свою выгоду, и ресурсную ренту государства. Выбор применяемого инвестрежима в рамках допускаемой государством-собственником недр их совокупности и в пределах ограничений, задаваемых подготовленными государством модельными недропользовательскими соглашениями, инвестор должен делать ещё до выхода на конкурс/аукцион. Однако должно быть предусмотрено, что данный выбор инвестрежима не подлежит смене после победы на конкурсе (аукционе) и в ходе последующей реализации проекта.

11. Зоны применения предлагавшихся четырех инвестрежимов недропользования (полный вариант)

Какая основная предпосылка положена в основу концепции множественности инвестиционных режимов недропользования в России? Она заключается в том очевидном факте, что все месторождения, а значит, и все инвестпроекты по их освоению у нас разные. Причём в РФ с её огромными пространствами и наличием нескольких

нефтегазоносных бассейнов существенно различаются и горно-геологические, и природно-климатические условия разработки их месторождений. Поэтому автор исходил и исходит из того, что нужно стремиться создавать такой инвестиционный режим (в моем понимании – их совокупность), который бы обеспечивал определённую гибкость их применения и учитывал индивидуальные особенности реальных проектов. В 1990-е годы эта философия начала реализовываться на практике, но не смогла получить полного законодательного закрепления в рамках предлагавшейся целостной конструкции (рисунок 6), главным образом из-за позиции Госдумы.

Закон «О недрах» в своей первой редакции 1992 г. в ст. 12 допускал применение множественности инвестрежимов недропользования в виде различных типов соглашений между государством и инвестором, в том числе концессионных и СРП (см. *бокс 2: «Эволюция статьи 12 закона «О недрах»*). В развитие положений этой статьи закон «О СРП» в 1994-1995 гг. изначально готовился как один из элементов пакета, состоящего из двух законопроектов (вторым был отклоненный Госдумой в первом чтении законопроект «О концессиях»). Последний официальный документ, в котором допускалась философия множественности инвестиционных режимов недропользования, – это одобренные правительством РФ в 2000 г. «Основные положения энергетической стратегии России на период до 2020 г.»⁴⁹, нефтегазовый раздел которой подготовлен автором на основе выполненных ранее по заказу Минтопэнерго, одобренных Министерством на заседании Коллегии и также согласованных с правительством «Основных концептуальных положений развития нефтегазового комплекса России» (которые, в свою очередь, были подготовлены большим коллективом авторов – представителей отраслевых компаний, институтов, подразделений Министерства, но провели сводную работу, подготовку базисной концепции и написание текста документа несколько человек – редакционная группа в составе Александра Арбатова, Эдуарда Грушевенко, Алексея Мастепанова и автора этих строк в качестве ее руководителя)⁵⁰. Однако в начале 2000-х годов руководство страны предпочло пролоббированную Михаилом Ходорковским идею так называемой «национальной налоговой системы» или «национального налогового режима». Она имела своей целью привести фактически всё экономическое регулирование пользования недрами только к режиму НДПИ с плоской

⁴⁸ Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Минеральные ресурсы России. 1994. № 6. С. 29–36; Он же. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Нефтяное хозяйство. 1994. № 11–12. С. 6–15; Аверкин А., Конопляник А., Субботин М. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия // Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10–12; Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.; Он же. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ // Нефть России. 2012. № 4. С. 6–11; № 5. С. 9–15; Средство от «правового вакуума». Уровень экономического и правового развития государства определяет выбор инвестиционных режимов в недропользовании. – «Нефть России», 2012, № 8, с. 20–24 (часть 1-я), № 9, с. 26–29 (часть 2-я), № 10, с. 16–23 (часть 3-я).

⁴⁹ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные положения энергетической стратегии России на период до 2020 г. (одобренны Правительством Российской Федерации, Протокол № 39 от 23 ноября 2000 г.). – Приложение к журналу «Энергетическая политика». – М.: ГУ ИЭС, 2001. – 118 с.

⁵⁰ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль. 2000 г. № 1 (специальный выпуск). 113 с.

Рисунок 14. Сравнительные экономические преимущества/недостатки инвестиционных режимов недропользования

Инвестрежим	Характеристики недропользовательского инвестрежима в течение срока жизни проекта	
	Налоговая нагрузка	Правовая стабильность
Лицензионный	Неоптимальная (высокая), заданная	Нет
Лицензионный с изъятиями (дифференцированный)	Неоптимальная (пониженная), заданная	Нет
Концессионный	Неоптимальная (высокая / пониженная), заданная	Да
СРП	Оптимальная, переговорная	Да

Источник: А. Конопляник

шкалой и таможенной пошлине в рамках лицензионной системы недропользования.

Тем не менее, я продолжаю считать, что в нашей стране было бы целесообразно иметь несколько режимов недропользования. Их матрица, если выстроить её в системе координат «правовая стабильность» и «налоговая благоприятность», может дать как минимум четыре режима недропользования (см. рисунок 6). В координатах правовой системы можно упрощённо выделить две формы: публично-правовую и гражданско-правовую. В рамках первой государство всегда выше инвестора и может практически безнаказанно менять правила игры, в то время как инвестор не может подать на него в суд, тем более в международный, если оно, скажем, нарушило своё обещание о стабильности законодательства на весь срок реализации инвестпроекта (права принимающего государства «на безнаказанность» защищены его суверенным иммунитетом). Возможность обращения к нейтральному международному арбитражу в рамках публичного права у инвестора сведена к минимуму, если он не защищён соответствующими международными договорами. Именно в этом, кстати, заключена одна из правовых новелл Договора к Энергетической Хартии (статья 26), которая предоставляет компании страны-члена ДЭХ право напрямую (без предварительного обращения в суды национальной юрисдикции) подавать иски против принимающей страны-члена ДЭХ в международный арбитраж в случае нарушения последней положений Дого-

вора⁵¹. Поэтому в рамках публично-правовых режимов правовая стабильность всегда меньше, чем при гражданско-правовых механизмах (см. рисунок 14), где государство и инвестор как бы уравниваются в правах и обязанностях и где они могут выдвигать встречные иски в случае нарушения сторонами своих обязательств, что обеспечивает бо́льшую правовую защиту каждой из сторон.

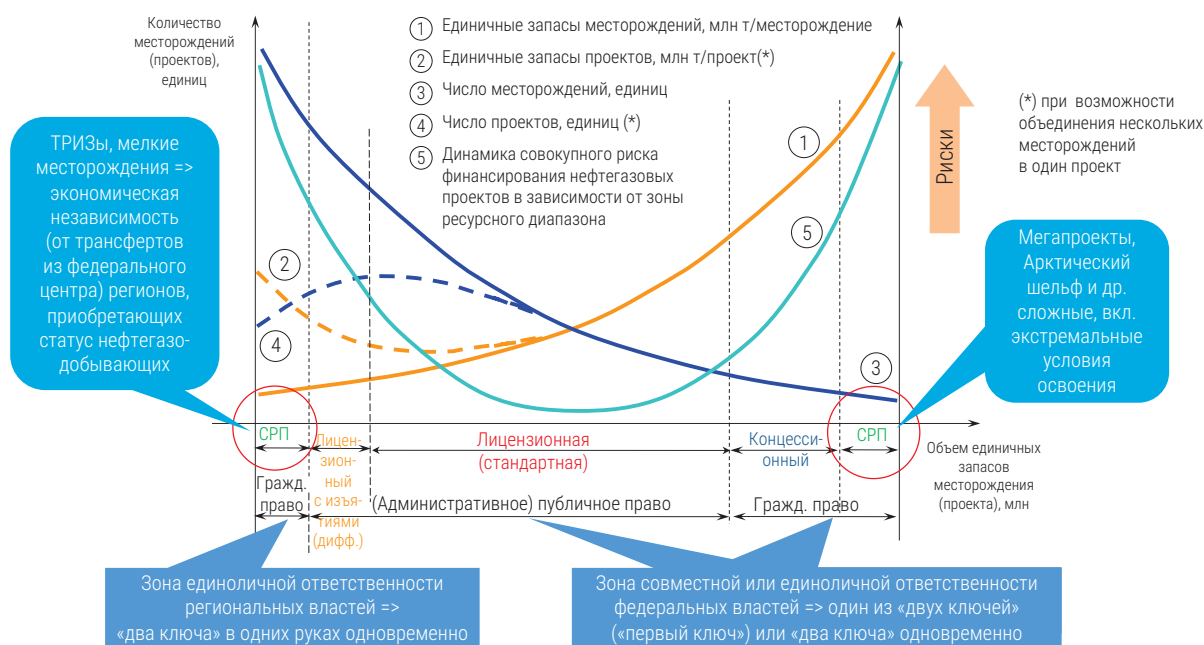
У каждого из этих инвестрежимов есть свои достоинства и преимущества по сравнению с другими режимами в матрице для тех или иных условий и/или категорий инвестпроектов. На мой взгляд, режим СРП, безусловно, обеспечивает наибольшую правовую стабильность в сочетании с оптимальной налоговой нагрузкой, то есть является оптимальным для конкретного проекта распределением ресурсной ренты между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем (см. рисунок 14). Наименьшую, по понятным причинам, обеспечивает стандартный, без изъятий, лицензионный режим в рамках публично-правовых отношений «суверен – агент» между государством-собственником ресурсов недр и инвестором-недропользователем.

Поэтому у каждого недропользовательского инвестрежима в рамках предлагавшейся их матрицы (меню) была бы своя конкурентная ниша.

На краях ресурсного спектра, там где величина совокупного риска финансирования нефтегазовых проектов возрастает и где поэтому требуется максимальная защита инвестиций (правовая стабильность и налоговая бла-

⁵¹ И может быть именно эта правовая новелла ДЭХ, не позволяющая принимающему государству безнаказанно не соблюдать принятые на себя обязательства по отношению к инвесторам, и стала одним из оснований для – ошибочного, на мой взгляд, – выхода нашей страны сначала из временного применения Договора (в 2009 г.), а затем и из самого ДЭХ (в 2018 г.).

Рисунок 15. Концепция применения комбинации инвестрежимов в российском недропользовании в рамках ресурсного диапазона (историческое предложение автора)



гоприятность), там очевидно должна быть (будет) зона приоритетного применения режима СРП (см. рисунок 15).

Это, с одной стороны, мегапроекты, месторождения на Арктическом шельфе и/или расположенные в иных сложных природно-климатических и горно-геологических, включая экстремальные, условиях, как правило за пределами зон экономического освоения территорий, то есть там, где нужно нагружать инвестпроект еще и обременением создания макроэкономической инфраструктуры, которая впоследствии будет использоваться в интересах развития всей территории соответствующего региона страны, а не только в интересах проекта. То есть там, где эффект масштаба проекта будет «съедаться» (нивелироваться) сложными условиями территории/акватории и/или отсутствующей в данном регионе инфраструктурой. Для этих проектов, где цена риска наиболее высока, переговорная процедура распределения будущей ресурсной ренты является залогом ее оптимального распределения в течение будущего жизненного цикла проекта. А это является залогом получения адекватного проектного финансирования.

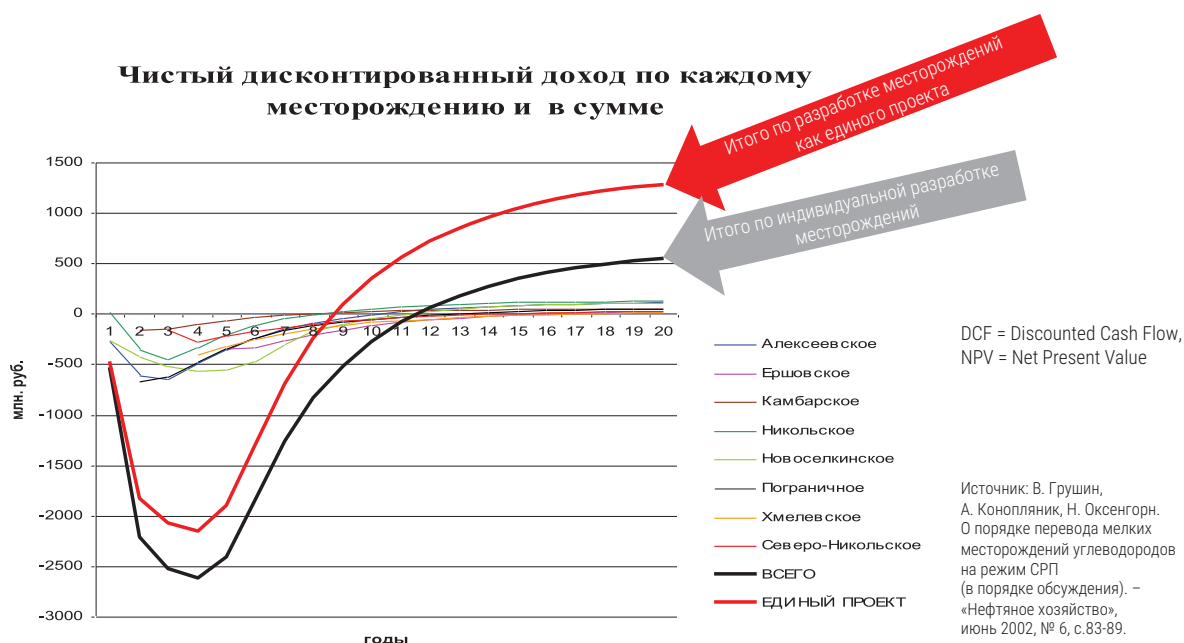
С другой стороны, это трудноизвлекаемые запасы (ТРИЗы), мелкие месторождения, расположенные в исторически осваиваемых районах, где разведка и разработка начиналась, как диктует экономическая целесообраз-

ность, с крупных месторождений, и если/когда добыча на них прошла свой пик (рисунок 10), то для возмещения выбытия их добывающих мощностей (компенсации падения добычи) необходимо вовлекать в хозяйственный оборот более мелкие месторождения. Причем ускоренными темпами, ибо падение добычи на крупных приходится компенсировать наращиванием добычи на более мелких, что в расчете на единицу добычи всегда дороже, чем на крупных из-за антиэффекта масштаба. Поэтому для вовлечения в экономически рентабельный хозяйственный оборот (для придания мелким месторождениям эффекта масштаба) может оказаться целесообразным не только объединять несколько близко расположенных таких месторождений в один проект, что существенно улучшает экономику сводного проекта против экономики совокупности индивидуальных (при объединении нескольких месторождений в один проект кривая чистого дисконтированного дохода заметно поднимается вверх по оси ординат – см. рисунок 16), но и передать их полностью под юрисдикцию местных властей (регионов)⁵².

Эта задача осталась нереализованной в 1990-е гг., то есть в период, когда в системе лицензирования пользования недрами действовал принцип «двух ключей», остается она актуальной и ныне, после того как в начале 2000-х гг. принцип «двух ключей» в регулировании недропользова-

⁵² В.А.Грушин, А.А.Конопляник. «Некоторые проблемы подготовки и заключения СРП по так называемым «мелким» месторождениям и возможные пути их решения (по материалам доклада на Парламентских слушаниях «Практика применения и перспективы развития законодательства по СРП», Москва, Государственная Дума, 23 ноября 2001 г.) – «Нефть, газ и право», 2001, № 6; В.Грушин, А.Конопляник, Н.Оксенгорн. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения). – «Нефтяное хозяйство», июнь 2002, № 6, с. 83-89.

Рисунок 16. Накопленный и текущий дисконтированный поток денежных средств (DCF/NPV) при индивидуальной и совместной разработке группы месторождений (на примере Удмуртского проекта)



ния был устранен (об этом более подробно скажем далее). И если для мегапроектов (на правом краю ресурсного спектра на *рисунке 15*) принцип одного ключа, как правило, оправдан, поскольку мегапроекты имеют не региональное, но общестрановое значение (на их освоение может работать вся страна в рамках производственно-хозяйственной интеграции и кооперации), то для мелких проектов (в левой части ресурсного спектра на *рисунке 15*) характерна узкопроизводственная специализация (ТРИЗы) или достаточно регионального уровня кооперации (более простые условия, развитая инфраструктура). Для этих проектов будет, скорее всего, характерна более низкая доля ренты в цене и норма рентабельности (из-за более высокой доли условно-постоянных затрат в издержках).

Для крупных ВИНК такие месторождения не интересны, поэтому они могут быть уделом мелких и средних региональных компаний, которые будут заинтересованы в адекватном распределении пониженной ресурсной ренты, чтобы обеспечить приемлемую рентабельность. Эффект масштаба здесь не сработает на уровне индивидуальных месторождений, он реализуем только в рамках объединения нескольких мелких месторождений в один инвестиционный проект (*рисунок 16*).

Поэтому для мелких месторождений вполне можно было бы спустить уровень регулирования недропользования с федерального на региональный и передать его в

руки региональных властей, что мы в свое время и предлагали, разработав упрощенную процедуру заключения и исполнения СРП по мелким месторождениям, даже если их суммарные запасы при объединении нескольких месторождений в один рентабельный для освоения проект превысят пороговые значения для отнесения месторождений к мелким⁵³.

Такой подход позволяет более полно использовать имеющийся минерально-сырьевой потенциал отдельных территорий, вовлекая в освоение дополнительные (на иных условиях неосваиваемые) запасы сырья, создавая прямые и косвенные (как сопряженные, так и мультипликативные) эффекты для всех вовлеченных в проект сторон. Это расширило бы географию нефтегазодобывающих регионов в стране. Те регионы, что приобрели бы такой новый для себя статус, укрепили бы свою экономическую независимость, сократили бы зависимость от трансфертов из федерального центра. Ведь сильные экономически независимые от дотаций из федерального Центра регионы (но взаимозависимые в рамках производственной кооперации со многими другими регионами страны) — это и есть сильная независимая Россия!

Поначалу эти аргументы были восприняты законодателем. В январе 1999 г. в статью 2 Закона «О СРП» было внесено дополнение (пункт 5), которым определено, что в отдельных случаях перечни участков недр, право поль-

⁵³ В.А.Грушин, А.А.Конопляник. «Некоторые проблемы подготовки и заключения СРП по так называемым «мелким» месторождениям и возможные пути их решения (по материалам доклада на Парламентских слушаний «Практика применения и перспективы развития законодательства по СРП», Москва, Государственная Дума, 23 ноября 2001 г.) — «Нефть, газ и право», 2001, № 6; В.Грушин, А.Конопляник, Н.Оксенгорн. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения). — «Нефтяное хозяйство», июнь 2002, № 6, с. 83-89.

зования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, «устанавливаются... без утверждения федеральными законами, если указанные участки недр включают в себя следующие месторождения полезных ископаемых: месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 млн т; месторождения газа, запасы которых составляют до 250 млрд м³; ...»⁵⁴. Шла работа над законодательным закреплением упрощенной процедуры заключения и исполнения СРП для мелких месторождений, в чем нас активно поддерживали регионы, причем как не относящиеся к традиционным нефтедобывающим (Удмуртия), так и те, в которых добыча ведется довольно давно, но в разработку вовлекаются преимущественно мелкие месторождения, а когда-то крупные месторождения оказались на завершающей стадии разработки (рисунок 10) (Татария, Башкирия). Но Федеральный закон от 06.06.2003 №65-ФЗ⁵⁵ отменил статью 2.5 закона «О СРП».⁵⁶

В средней части ресурсного спектра на *рисунке 15* разместился бы лицензионный режим. Его зона определялась бы для компаний своего рода балансировкой в терминах дисконтированных денежных потоков и в рамках инвестиционной (более или менее рискованной) стратегии той или иной фирмы: бо́льшая простота и быстрота получения права пользования недрами на условиях лицензионного режима по сравнению с СРП, но меньшая его эффективность по сравнению с тем же СРП с точки зрения сбалансированного распределения ресурсной ренты (какие-то компании в выигрыше, какие-то в проигрыше – нет индивидуальной длительной переговорной процедуры поиска сбалансированных пропорций раздела ренты). То есть здесь очевиден возможный «размен» инвестрежимов, выбор наиболее предпочтительного из них по линии: быстрота заключения недропользовательского соглашения, начала работ, выхода на первую добычу, начала получения дохода и начала окупаемости инвестиций в рамках лицензионного – против такой же, но более поздней линейки этапов, но с возможностью получения более обремененной части ресурсной ренты в рамках СРП.

Для более крупных месторождений с более длительными сроками освоения более важна, чем для мелких месторождений, стабильность условий на весь срок жизненного цикла проекта. Поэтому концессионный режим, полагаю, расположился бы в правой части ресурсного спектра на *рисунке 15* – между СРП и лицензионным режимом. А лицензионный с изъятиями, исходя из тех же соображений, – также между лицензионным и СРП, но в

левой части ресурсного спектра на *рисунке 15* (более мелкие месторождения, значит более короткие сроки их освоения и разработки, значит меньшая потребность в сохранении на длительный срок неизменности экономико-правовых условий, выходящих за рамки более короткого, чем у мегапроектов, их жизненного цикла).

Однако после отказа Госдумой в 1995 г. от принятия концессионного закона, в России вместо четырехчастной матрицы инвестрежимов недропользования (*рисунок 6*) остались лишь лицензионный (как общая норма) и СРП.

Эффективность применения различных форм реализации нефтегазовых инвестпроектов в свое время признал и экс-министр топлива и энергетики РФ Юрий Шафраник, заявивший в 2017 г. в интервью газете «Вести Сахалин Энерджи»⁵⁷, что сахалинский нефтегазовый проект, реализуемый на условиях СРП, для России «выгоден, безусловно! Само время – целых 20 лет – доказало это. ...Я никогда не считал, что СРП – лучшая форма реализации мегапроектов. Но именно тогда, более 20 лет назад, на краю нашей страны механизм СРП был самым эффективным для развития огромного острова в Тихом океане. То есть в данном конкретном случае и условиях этот механизм себя полностью оправдал». И далее ключевое: «Он подтвердил эффективность применения различных форм реализации проектов с учетом территориальных, экономических и социально-политических реалий.» Как принято говорить в математике: что и требовалось доказать...

Автор и ряд его коллег по созданию в стране законодательства о СРП с самого начала писали, что цель введения параллельных режимов недропользования – сначала четырех как законодательное предложение (*рисунок 6*), а потом двух, лицензионного и СРП (то есть тех, которые были закреплены в российском законодательстве принятием законов «О недрах» 1992 г. и «О СРП» 1995 г. и отказом от принятия законопроекта о недропользовательских концессиях), заключается в обеспечении конкуренции между ними за потенциального инвестора, чтобы у того ещё на стадии борьбы за получение права пользования недрами была возможность выбора наиболее привлекательного инвестрежима, максимально эффективно обеспечивающего инвестору-недропользователю решение задачи «затраты – результат» в терминах дисконтированных потоков финансовых средств за полный срок разработки месторождения при обеспечении принимающему государству-собственнику недр максимальной ресурсной ренты за тот же период⁵⁸. Это создавало бы стимулы для законодателя улучшать условия

⁵⁴ А. Конопляник. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // «Нефть России», сентябрь 2003, № 9, с. 62-67 (часть 1); октябрь 2003, № 10, с. 47-49 (часть 2).

⁵⁵ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42592/

⁵⁶ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8816/64309570644c9c88ed3e448d8a378a2ce3e82f8e/

⁵⁷ Успех проверенный временем (интервью с Ю. Шафраником). // Вести Сахалин Энерджи, июнь 2017, с. 5.

⁵⁸ Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Минеральные ресурсы России. 1994. № 6. С. 29-36; Он же. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты // Нефтяное хозяйство. 1994. № 11-12. С. 6-15; Аверкин А., Конопляник А., Субботин М. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия // Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10-12.

Бокс 4. Декрет СНК 1920 о концессиях

СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ РС.Ф.С.Р.

ДЕКРЕТ

от 23 ноября 1920 года

ОБЩИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ КОНЦЕССИЙ

Совет Народных Комиссаров более года тому назад поставил на очередь, как практическую проблему, привлечение технических сил и материальных средств промышленно развитых государств как в целях восстановления в России одной из основных баз сырья для всего мирового хозяйства, так и для развития производительных сил ее вообще, подорванных мировой войной.

Несмотря на необходимость вести в течение трех лет вооруженную борьбу со своими врагами, Советская Республика достигла за три года значительных результатов в деле восстановления разрушенного народного хозяйства собственными усилиями и средствами. Но этот процесс восстановления производительных сил России, а вместе с тем и всего мирового хозяйства, может быть ускорен во много раз путем привлечения иностранных государственных и коммунальных учреждений, частных предприятий, акционерных обществ, кооперативов и рабочих организаций других государств к делу добычи и переработки природных богатств России. Острый недостаток в сырье и избыток свободных капиталов в некоторых Европейских странах, особенно же в Соединенных Штатах Америки, настоятельно побуждал иностранный капитал обращаться к Правительству Советской Республики с конкретными предложениями применения на тех или иных условиях иностранного капитала для использования естественных богатств обширных областей РС.Ф.С.Р.

В настоящее время Советское Правительство располагает целым рядом конкретных предложений о предоставлении концессий как по разработке лесных и земельных богатств России (каковы, например, предложения предоставить свободные пахотные земли для тракторной обработки), так и по организации отдельных предприятий промышленности.

В целях широкого применения этого способа восстановления и усиления производительных сил Республики и всего мирового хозяйства, Совет Народных Комиссаров постановил опубликовать следующие общие экономические и юридические условия концессий, а также перечислить объекты концессий, которые могут быть заключены с солидными, заслуживающими доверие, иностранными промышленными обществами и организациями.

1. Концессионеру будет предоставляться вознаграждение долей продукта, обусловленной в договоре, с правом вывоза за границу.

2. В случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах, концессионеру будут предоставляться торговые преимущества (как-то: заготовка машин, специальные договоры на крупные заказы и т.д.).

3. В зависимости от характера и условий концессии будут предоставляться продолжительные сроки концессии для обеспечения полного возмещения концессионеру за риск и вложенные в концессию технические средства.

4. Правительство РС.Ф.С.Р. гарантирует, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции.

5. Концессионеру будет предоставляться право найма рабочих и служащих для своих предприятий на территории РС.Ф.С.Р. с соблюдением Кодекса Законов о Труде или специального договора, гарантирующего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье.

6. Правительство РС.Ф.С.Р. гарантирует концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами Правительства условий Концессионного Договора.

Председатель Совета Народных Комиссаров

В. УЛЬЯНОВ (ЛЕНИН)

Управляющий Делами Совета Народных Комиссаров

В. БОНЧ-БРУЕВИЧ

Секретарь

Л. ФОТИЕВА

Источник: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=17572#p9EZuT8Ubw34E8>

пользования недрами в рамках того режима, который пользовался бы меньшим вниманием со стороны инвестора (то есть инвестор своими капиталовложениями «голосовал» бы за более эффективный механизм недропользования). Однако законодатель пошёл другим путём.

12. Борьба за и против концессий**в недропользовании**

Сначала Госдума не поддержала в первом чтении в 1995 г. (в значительной степени усилиями фракции КПРФ) подготовленный нами и представленный в пакете с законопроектом о СРП проект Закона «О концессионных соглашениях для российских и иностранных инвесторов» в той редакции, которая содержала применение этого инвестиционного механизма, в том числе и в недропользовании. Напомню, это была вторая версия концессионного закона, на первую – только для иностранных инвесторов – Президент РФ наложил свое вето в августе 1993 г. Но даже и эта, вторая, версия готовилась двумя параллельными группами разработчиков: «правительственными» экспертами из РАМСИР⁵⁹ – только для иностранных инвесторов и нами, тогда уже в качестве экспертов «думской» рабочей группы, – для российских и иностранных инвесторов. И только долгая и активная дискуссия на совещании у тогдашнего замминистра экономики Владимира Коссова смогла переубедить его в необходимости и правоте нашего подхода⁶⁰.

Думаю, что в той ситуации в случае РАМСИР работала чисто ведомственная законотворческая логика, которая была присуща и его предшественнику – Комитету по иностранным инвестициям (КИИ): отвечая за работу с иностранными инвестициями, готовить законопроекты, распространяющиеся только на вверенный им объект государственного регулирования, невзирая на действующий в России национальный режим инвестиций, не предусматривающий дискриминацию инвесторов по национальному признаку. Подготовка же законодательства только для иностранных инвесторов ставила бы их в преференциальное положение по отношению к нарождающемуся классу инвесторов отечественных. И это была, полагаю, осознанная политика КИИ/РАМСИР: о необходимости создания преференциального режима для иностранных инвесторов в России неоднократно говорил в свое время тогдашний руководитель КИИ в гайдаровском правительстве Леонид Григорьев в ходе наших дискуссий на эту тему, как двусторонних, так и на заседаниях правительства, мотивируя как раз тем, что коль скоро наши инвесторы не готовы, не созрели, отсутствуют, надо дополнительно мотивировать иностранных.

⁵⁹ Российское агентство по международному сотрудничеству и развитию, впоследствии упраздненное.

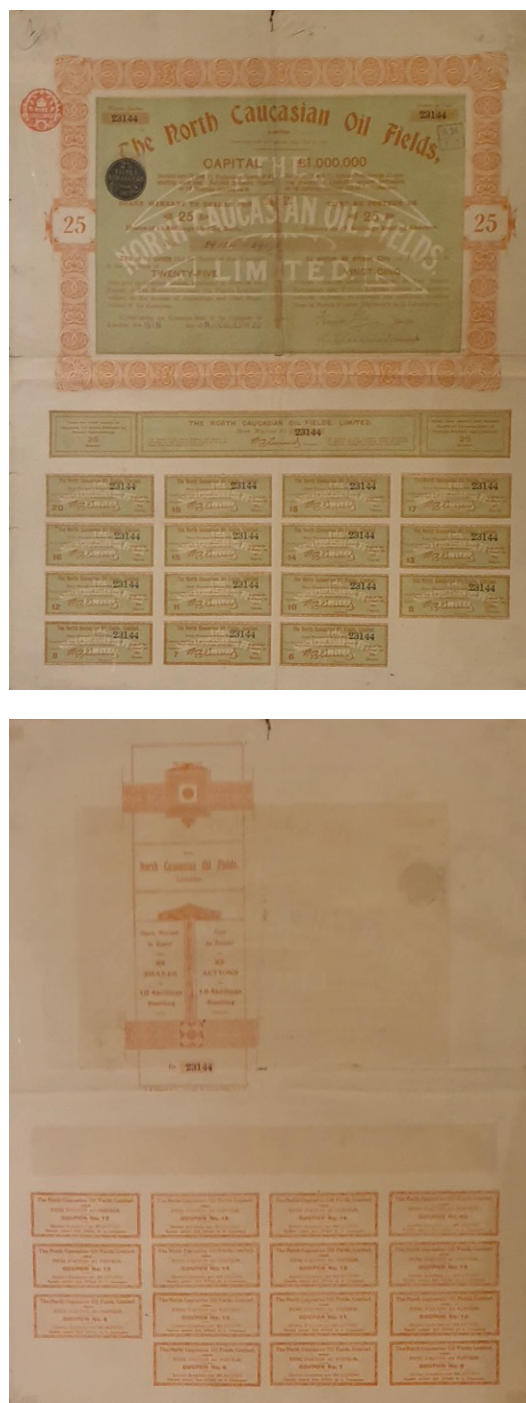
⁶⁰ А. Konoplyanik. In Search of Compromise (Proposed PSA Regulations May Not Be Enough To Unlock the Door to Foreign Investment). – «Russian Petroleum Investor», October 1994, p. 69-71, 23.

В итоге, правительство поддержало наш концессионный законопроект (точнее, «попросило» нашу версию и внесло ее как правительственную). А Госдума отклонила, причем в основном из-за негативных политических коннотаций (наследие колониализма и т. п.). Не спасло даже обращение к «исторической памяти» фракции КПРФ, а именно апелляция к ленинской политике концессий во времена НЭПа. Например, к декрету СНК РСФСР от 23.11.1920 «Общие экономические и юридические условия концессий» (см. бокс 4: «Декрет СНК 1920 г. о концессиях»), положения которого, например, о стабильности условий концессий, не утратили актуальности не только в середине 1990-х, но и в наши дни.

Подготовка нефтяных концессий в Баку и Грозном в то время была объектом самостоятельного персонального внимания Предсовнаркома, особо плотного в феврале 1921 г. Так, 01.02.1921 г. Ленин пишет набросок постановления по докладу о нефтяных концессиях, и в тот же день СНК принимает постановление о сдаче нефтяных концессий в Баку и Грозном. В последующие дни вопрос о нефтяных концессиях рассматривается им в качестве самостоятельного в нескольких письмах, в том числе в письме «Бакинским товарищам». 24.02.1921 Ленин участвует в заседании Пленума ЦК РКП(б), на котором обсуждается вопрос о нефтяных концессиях, где говорит: «В отношении нефтяных договоров... конкретные условия таковы: 1/3-1/4 всего Грозного и всего Баку. Разработан размер долевого отчисления: мы будем оставлять у себя 30-40% добываемой нефти...»⁶¹ (см. бокс 5: «Ленин и концессии»).

Я в свое время (в последние годы работы в ИМЭМО АН СССР и затем в Госплане СССР) изучал концессионный опыт дореволюционной и молодой Советской России, опубликовал несколько статей на эту тему⁶², раздел в своей монографии⁶³, выступал по теме российских концессий периода НЭПа и последующего времени (последняя иностранная концессия просуществовала на Сахалине до 1944 г.) на коллегии Госплана СССР (тогда уже Министерства экономики и прогнозирования СССР) и даже на зарубежном ТВ⁶⁴. Впоследствии пытался использовать эти свои знания при продвижении концессионного закона в Госдуме – не помогло. Ленинское наследие периода НЭПа оказалось для фракции КПРФ неубедительным – либо оно показалось неубедительным в моем/нашем изложении. Но в моей домашней коллекции как документальное тому

Рисунок 17. Нефтяные акции Советской России времен НЭПа (Грозненские концессии)



⁶¹ Концессии в России: исторический опыт (раздел 3.2.5, с. 140-148) – в кн: А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.; А. Конопляник. Концессионная политика: альтернативный вариант. – «Коммерсантъ», 1990, № 2, с. 16.

⁶² А. Конопляник. Концессионная политика: альтернативный вариант. – «Коммерсантъ», 1990, № 2, с. 16; А. Конопляник. Soviet concessions to foreign oil companies: then and now. – «Oil & Gas Finance and Accounting», Winter 1990, v.5, № 4, p. 213-225; А. Конопляник. USSR Oil Concessions Policy Alternatives: The Lessons from USSR History and Modern Western Practice. – «Energy Exploration & Exploitation», Vol. 9, 1991, № 1 & 2, Special Issue – «Commercial Prospects for Soviet Energy», p. 29-49.

⁶³ Концессии в России: исторический опыт (раздел 3.2.5, с. 140-148) – в кн: А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.

⁶⁴ В середине 1990-х я был даже приглашен лауреатом Пулитцеровской премии Дэнном Ергиним, с кем познакомился и подружился в начале 1990-х, принять участие в экранизации его бестселлера «The Prize» (в русском переводе «Добыча») телекомпанией Би-Би-Си, с большим интервью как раз о до- и после-революционных иностранных нефтяных концессиях в России и о современной возможной роли иностранных инвестиций в энергетике современной России, опираясь на свои академические исследования и практический опыт.

подтверждение хранится подаренная мне впоследствии одним французским знакомым, когда он узнал про мой интерес к теме российских нефтяных концессий времен НЭПа, ценная бумага из архива его бабушки – 25 акций Грозненской концессии того времени (см. *рисунк 17*).

Таким образом, еще один предлагавшийся (как равноправный и конкурентный с другими) недропользовательский режим – концессионный – закрепить в российском законодательстве не удалось. Принятый 21.07.2005 уже принципиально иной Думой новый закон «О концес-

сионных соглашениях» №115-ФЗ не имеет отношения к этому подготовленному под руководством автора в 1994–1995 гг. (и не прошедшему первого чтения в Госдуме) законопроекту с аналогичным названием – нынешний закон о концессиях исключил из сферы своего действия ресурсные отрасли, то есть не допускает применение концессий при пользовании недрами. Это была уже третья версия концессионного закона, подготовленная иными людьми, в иных обстоятельствах, иного содержания и для иных условий.

Бокс 5. Ленин и концессии

В последние годы работы в ИМЭМО АН СССР, начав углубленно заниматься основными формами производственных отношений между международными нефтяными компаниями и принимающими странами, я естественным образом решил посмотреть и на отечественный опыт взаимоотношений с иностранными компаниями в нефтяной отрасли – как времен дореволюционной России, так и пост-Советской России времен НЭПа. Работа меня увлекла, я опубликовал несколько статей по результатам своих исследований на рубеже 1980-х/1990-х гг., причем как в СССР¹, так и за рубежом², выступил на международной конференции³, даже написал выпускную работу на эту тему в УМЛ МГК КПСС в конце 1980-х. В то время этот период истории отечественной нефтяной отрасли либо не слишком афишировался, либо был хорошо подзабыт⁴. Но если поначалу я обращал внимание на этот опыт только с позитивной стороны, то затем, внимательно изучив ленинское наследие, я отметил, что у Владимира Ильича было две «концессионных политики»: одна – для внешнего, вторая – для внутреннего пользования.

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 «Правительство 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 в одной из последних своих работ «О кооперации» (январь 1923 г.). 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 ранее 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

отношений, ибо в прочные торговые сношения с империалистическими державами мы ни на секунду не верим: это будет временный переыв», – 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 конфискаций, ни реквизиций 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, начинало 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 отличие от истории с Силуановым 2015–2018 годов, вполне ясно по прошествии времени, какой из них был настоящим...

Пожоже также на историю с «двумя Зюгановыми» накануне президентских выборов 1996 года. На фактических «смотринах» – представлении руководителя КПрФ как (практически гарантированного, исходя из предвыборных рейтингов) будущего российского президента мировой элите на Всемирном экономическом форуме в Давосе в феврале 1996 г. тот продемонстрировал систему взглядов (двойных стандартов) по отношению к мировому капиталу, существенно отличающуюся от его же внутренней риторики по тем же вопросам.

Закон же «О концессионных соглашениях» в постсоветской России в итоге все же увидел свет в июле 2005 г., уже в третьей его версии. Правда, из него была исключена сфера освоения природных ресурсов...⁵

...а у меня на память о периоде изучения нефтяных концессий Советской России периода НЭПа осталась (и висит в рамочке в рабочем кабинете) ценная бумага номиналом 25 акций Северо-Кавказской (Грозненской) нефтяной концессии 1920-го г. (*рисунк 13*).

¹ Концессионная политика: альтернативный вариант. – «Коммерсантъ», 1990, № 2, с. 16.

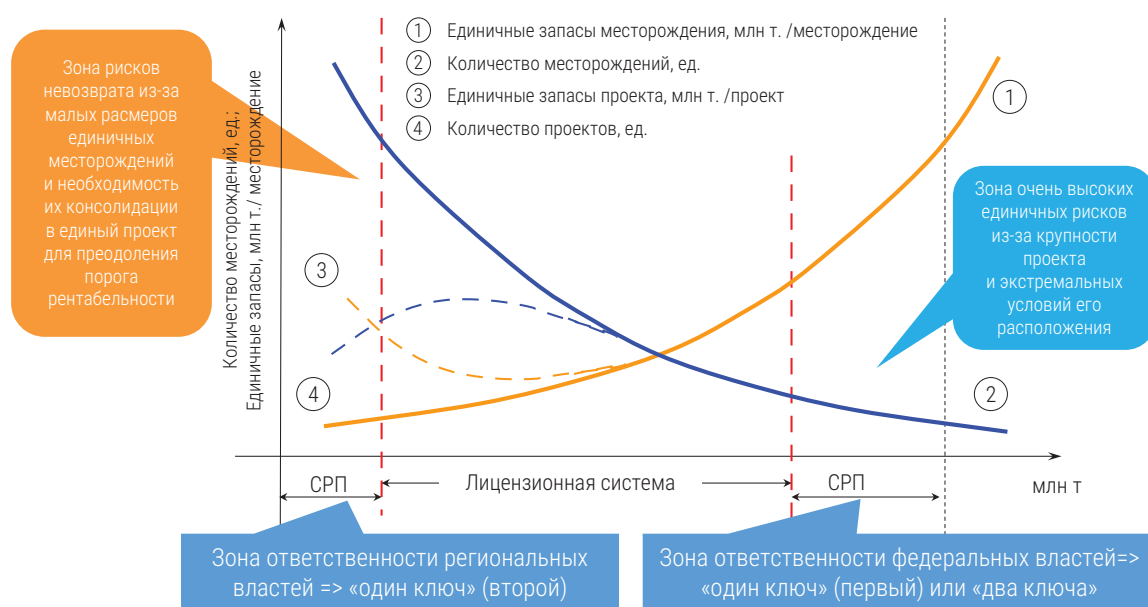
² Soviet concessions to foreign oil companies: then and now. – "Oil & Gas Finance and Accounting", Winter 1990, v.5, № 4, p. 213-225 (Соединенное Королевство); USSR Oil Concessions Policy Alternatives: The Lessons from USSR History and Modern Western Practice. – "Energy Exploration & Exploitation", Vol. 9, 1991, № 1 & 2, Special Issue – "Commercial Prospects for Soviet Energy", p. 29-49 (Соединенное Королевство).

³ USSR Oil Concession Policy Alternatives: The Lessons from Domestic History and Modern Western Practice. Part 1. Part 2 – EAEE/ITEP European Conference "Energy Trends: Integrated Europe – Decentralized USSR". October 21-24, 1990, Tallinn. Conference Proceedings, vol. II, p. 365-394.

⁴ Впоследствии историография российских концессий периода НЭПа нашла отражение во многих работах. Например в: М. Левин, И. Шевелева Иностранные концессии в 1920-х годах в СССР: «почему расстались»? // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 1-20.

⁵ А. Конопляник. Стабильность инвестиционного климата: уроки истории. // «Нефтегазовая Вертикаль», сентябрь 2018, №18, с.14-23.

Рисунок 18. Ожидаемые зоны применения лицензионного режима и СРП (*) в период построения законодательства о недропользовании по принципу «двух ключей»



(*) при равноправном и конкурентном применении обоих режимов (законодательная концепция автора при подготовке закона «О СРП», вкл. модификацию действовавшего тогда в недропользовании принципа «двух ключей»)

А затем (в 2003 г.) законодатель де-факто запретил пользующийся бо́льшим спросом, чем лицензионный, инвестрежим СРП, ибо, как утверждалось его противниками со стороны государства, применение СРП было бы более обременительным для государства и – главное – оно не устраивало по своекорыстным причинам находившиеся тогда в фаворе некоторые негосударственные нефтяные компании (автор посвятит этому вопросу далее отдельный сюжет).

13. Зоны применения лицензионного режима и СРП (усеченный вариант)

Итак, вместо матрицы с четырьмя инвестрежимами недропользования (см. рисунок 6) в России законодательно разрешенными остались лишь лицензионный как общая норма и СРП как специальный налоговый режим, то есть частное изъятие из общей правоприменительной нормы при пользовании недрами. Но у каждого режима оставались зоны предпочтительного применения (см. рисунок 18).

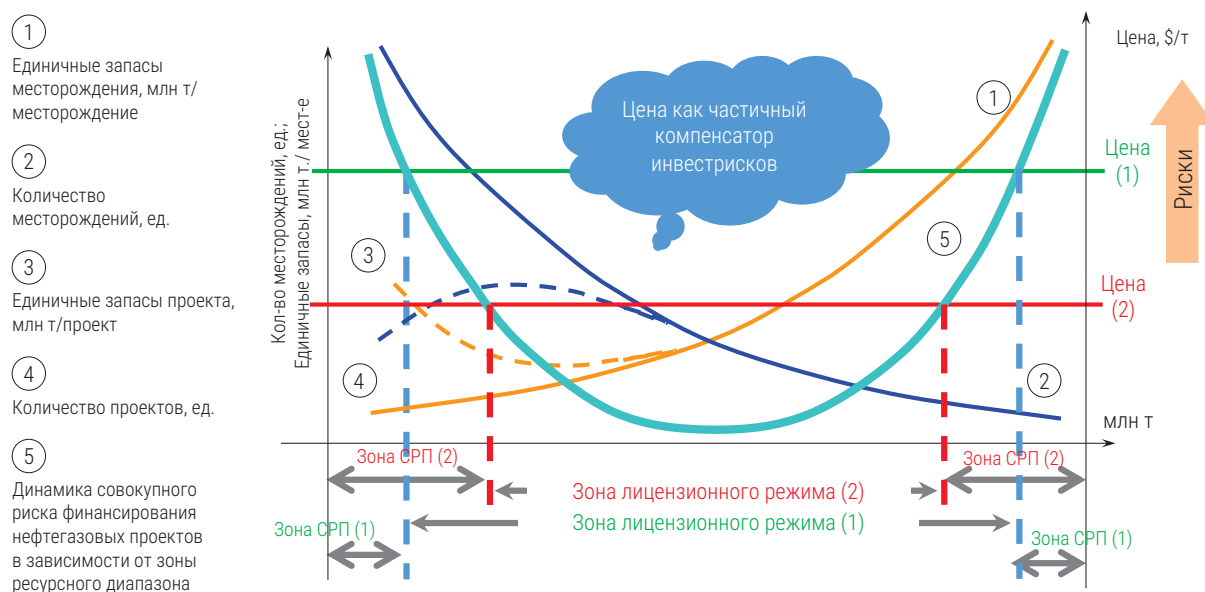
Лицензионная система недропользования, в силу применяемой унифицированной системы налогообложения, является, с одной стороны, более быстрой для заключения недропользовательского соглашения (что может являться важным/решающим фактором для компании-недропользователя в терминах дисконтированных финансовых потоков, особенно при работе на заемные средства, в более простых природных условиях расположения месторождений), с другой стороны, более удобной (легкой)

для налогового администрирования, то есть более притягательной для принимающего государства и его уполномоченных органов.

СРП, в силу переговорного характера достижения оптимального для обеих сторон механизма распределения ресурсной ренты, предполагает более длительный период его подготовки и заключения. Поэтому в случае довольно простых природно-климатических и горно-геологических характеристик проекта инвестору может быть более выгодным быстрее ввести проект в эксплуатацию на «стандартных» (типовых) условиях налогообложения выручки/прибыли, закрепленных в законодательстве страны (лицензионная система), и быстрее начать генерировать денежный поток, пусть даже при этом стандартизированные условия налогообложения изымают в доход принимающего государства неоптимальную, по мнению инвестора-недропользователя, часть его прибыли от реализации проекта.

В случае СРП инвестор и государство могут достичь в ходе долгих переговоров оптимального индивидуализированного (свойственного данному конкретному проекту) распределения горной ренты, но в таком случае денежный поток начнет генерироваться позже, чем в случае стандартизированной лицензионной системы. Поэтому сравнительные преимущества/недостатки одного и другого подхода будут определяться инвестором (будь у него такой выбор, например, в рамках системы множественности инвестиционных режимов недропользования в принимающей стране) и государством в рамках дисконтированных денежных потоков.

Рисунок 19. Подвижные границы зон применения разных инвестрежимов, например, в связи с изменением цен на нефть (на примере лицензионного режима и СРП при равноправном и конкурентном применении обоих режимов)



Главным отличием СРП от концессионных/лицензионных режимов в «налоговой» части является механизм распределения валовой выручки (ресурсной ренты) между государством и инвестором. В лицензионных/концессионных соглашениях применяется унифицированный налоговый режим по схеме «налог плюс роялти», в СРП – индивидуализированный механизм распределения горной ренты (см. рисунок 2). Такой индивидуализированный механизм раздела продукции может быть установлен в конкретном соглашении в зависимости от различных критериев (выбор зависит от аргументационной убедительности переговорщиков с обеих сторон – у каждого критерия есть свои плюсы и минусы), и предусмотрена скользящая шкала раздела в зависимости от выбранного критерия (этим зачастую определяются разновидности СРП): среднесуточного объема добычи, накопленного объема добычи, Р-фактора (отношения накопленной выручки к накопленным затратам), внутренней нормы рентабельности (текущей) или в зависимости от комбинации факторов.⁶⁵

За счет скользящей шкалы раздела, СРП позволяет дифференцировать «налоговую нагрузку» на проект в рамках срока его жизни, смещая основную ее тяжесть на те стадии, где чистая прибыль максимальна, и минимизируя ее на начальной (инвестиционная) и завершающей (ликвидационная) стадиях проекта. Поэтому СРП оказывается более выгодным при реализации проектов, находящихся в маргинальных условиях, то есть на краях ресурсного

спектра, где расположены сверхкрупные – обычно это сверхсложные, преимущественно шельфовые, проекты – и мелкие месторождения. Обе группы проектов подвержены повышенным рискам (см. рисунок 19). СРП дает возможность сторонам соглашения в ходе состязательных переговоров при подготовке соглашения более убедительно обосновать номенклатуру и уровни рисков, чем это было бы в одностороннем порядке сделано теми или иными государственными органами в рамках лицензионно-концессионной системы.

За счет переговорного механизма определения пропорций раздела прибыльной продукции СРП позволяет оптимизировать распределение горной ренты индивидуальных добывающих проектов для обоих участников соглашения о недропользовании: государство-собственник недр получает максимально возможную в условиях данного конкретного проекта (т.е. реально достижимую на практике) величину ресурсной ренты, притом что инвестор-недропользователь получает приемлемую норму прибыли с учетом конкретных рисков данного инвестиционного проекта. Переговорный характер СРП обеспечивает принимающему государству (но не гарантирует, ибо зависит от компетентности и искусства переговорщиков с обеих сторон) также возможность адекватной дифференциации в пропорциях распределения ресурсной ренты между инвестором-недропользователем и государством-собственником недр для проектов, находящихся в различных природно-климатических и горно-

⁶⁵ Eris T. Jarlsby, Eduardo G. Pereira. Petroleum Fiscal Systems. // PennWell, January 2019 (<https://www.pennwellbooks.com/pennwell-petroleum-books/business/petroleum-fiscal-systems/>)

геологических условиях (двойная дифференциация налогообложения/распределения ресурсной ренты).

Однако, несмотря на все очевидные плюсы СРП, автор не предлагал и не предлагает применять этот механизм в России повсеместно, но только там, где это будет предпочтительно инвестору-соискателю прав пользования недрами, предоставив ему выбор предпочтительного инвестиционного режима в рамках матрицы инвестиционных режимов недропользования. Скорее всего, зонами применения СРП будут «окраины» ресурсного спектра, то есть, как правило, сверхкрупные и мелкие месторождения (см. рисунок 19).

В 1990-е гг. в стране действовал принцип «двух ключей» в регулировании недропользования. Мы предлагали разработку мегапроектов либо оставить в зоне действия «двух ключей», либо передать их полностью в зону ответственности федеральных властей (что было сделано в отношении морских месторождений). Поскольку, как будет показано далее, такие мегапроекты генерируют прямые, косвенные и мультипликативные эффекты преимущественно за пределами нефтедобывающих регионов. Но мелкие месторождения мы предлагали полностью передать в зону ответственности региональных властей. Поскольку, как будет показано там же, они такие эффекты генерируют преимущественно в самих нефтедобывающих регионах. При этом в зоне мелких месторождений (левая зона применения режима СРП на рисунке 19) мы предлагали разрешить объединять несколько близко расположенных месторождений в один инвестиционный проект в целях повышения экономической эффективности их разработки как единого целого. Работая в свое время с правительством Удмуртии, мы просчитали эту задачу на практике – эффект очевиден⁶⁶ (см. рисунок 16).

Границы между зонами применения двух инвестиционных режимов, скорее всего, были бы подвижными, что обеспечивало бы дополнительную возможность по адаптации инвестиционного климата страны под меняющиеся внешние условия, в частности, с учетом уровня мировой цены на нефть, который, как известно, определяется внешними для на-

шей страны факторами (по мнению автора, которое он давно обосновывает в своих работах, главным образом нефтяными спекулянтами на рынке нефтяных финансовых деривативов)⁶⁷. Более высокая цена на нефть стимулировала бы расширение зоны применения лицензионного режима (как это продемонстрировали события в стране в начале 2000-х гг. – борьба против СРП) и сжатие зоны СРП в обеих пограничных частях ресурсного спектра. И наоборот, снижение, а тем более падение цен на нефть стимулировало бы экономически-обусловленный подъем интереса к СРП (как это было в конце 1990-х гг.) и расширение зоны его применения в обеих частях ресурсного спектра (см. рисунок 19).

После того, как Дума отвергла в 1995 г. законопроект о недропользовательских концессиях, представленный на рисунке 13 алгоритм тендерной процедуры был нами трансформирован в его усеченную версию (см. рисунок 20). С визуальным представлением этой тендерной процедуры связаны две веселые истории (см. бокс 6: «Штаны Конопляника» и «юбка Ковалевой»).

Исходя из вышеизложенного в части 3, думаю, понятно, почему автор продолжает отстаивать целесообразность концепции множественности равноправных инвестиционных режимов недропользования в минерально-сырьевых отраслях России⁶⁸. Понятно, что для этого сначала необходимо легализовать концессионный режим в недропользовании (например, за счёт дополнения существующего закона «О концессионных договорах») и расчистить закон «О СРП» от внесённых в разное время поправок противниками СРП.

Эти поправки сначала существенно ухудшили качество принятого закона (в 1995 г.), а потом фактически заблокировали его применение (в 2003 г.).

В декабре 1995 г. принятие поправок в закон «О СРП» согласительной комиссией Госдумы и Совета Федерации сопровождалось многочисленными задокументированными процедурными нарушениями при голосовании со стороны сопредседателей этой комиссии⁶⁹ (напомню, главным противником СРП в стране был, и по-видимому

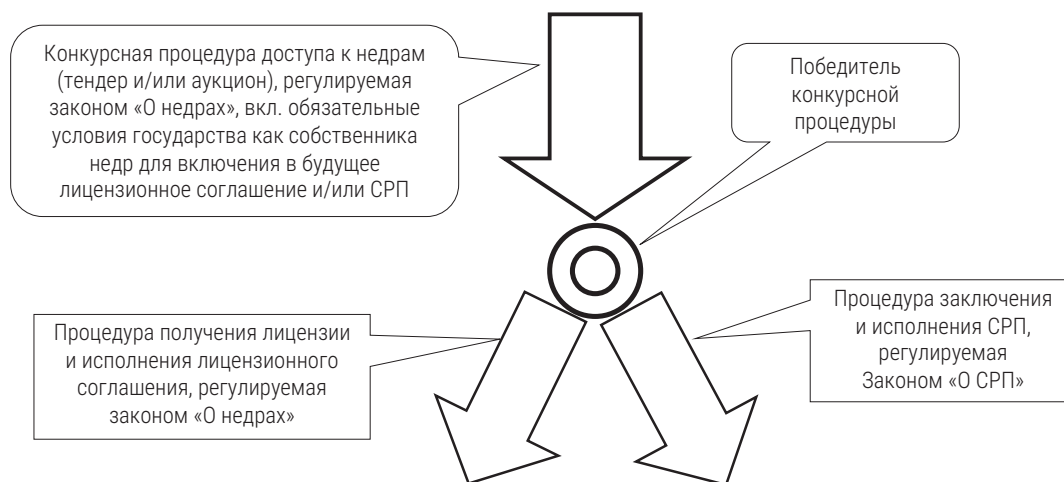
⁶⁶ В. Грушин, А. Конопляник, Н.Оксенгорн. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения). – «Нефтяное хозяйство», июнь 2002, № 6, с.83-89.

⁶⁷ Бушуев В. В., Конопляник А. А., Миркин Я. М. и др. Цены на нефть: анализ, тенденции, прогноз. – М.: ИД «Энергия», 2013, 344 стр.; А. Конопляник. О причинах взлета и падения нефтяных цен. – «Нефть и газ», 2009, № 2, с. 2-4, 6-8, 10-11 (Украина); А. Конопляник. Кто определяет цену нефти? Ответ на этот вопрос позволяет прогнозировать будущее рынка «черного золота». часть 1, часть 2. – «Нефть России», 2009, № 3, с. 7-12; № 4, с. 7-11; А. Конопляник. О ценах на нефть и нефтяных деривативах. – «Экономические стратегии», 2009, № 2, с. 2-9; А. Конопляник. «Who Set International Oil Price? A View From Russia». – Centre for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy, University of Dundee. International Energy Law and Policy Research Paper Series, Working Research Paper Series No: 2010/02, 18 February 2010, 20 p.; А. Конопляник. Who sets international oil price? A view from Russia (Analysis of 2003-2008 oil price increase and its collapse examined within historical evolution of international oil market contractual structures and oil pricing mechanisms). – «Oil, Gas and Energy Law» (OGEL), June 2010, #022, 26 p. (reprinted in: OGEL, vol.9, Issue 1, January 2011); А. Конопляник. В поисках «справедливости». Существует ли обоснованная цена на «черное золото» и каков может быть ее уровень? – «Нефть России», 2011, № 10, с. 42-45 (часть 1); «Нефть России», 2011, № 11, с. 11-16 (часть 2); А. Конопляник, А. Королева, А. Постнов. Нефтяные маркеры: феномен ценового спреда. – «Нефтегазовая Вертикаль», май 2013 г., №8, с. 10-15; А. Конопляник. Нефтяной рынок: от картелизации к кооперации? // «Нефтегазовая Вертикаль», 2020, № 9-10, с. 80-91. № 9-10, с. 80-91 (часть 1) №11-12, с. 122-132 (часть 2); А. Конопляник. Есть ли приемы против волатильности? // «Нефтегазовая Вертикаль», сентябрь 2020, №15, с. 57-60; А. Конопляник. О вхождении в седьмой этап организованного развития мирового рынка нефти. // «Нефтегазовая Вертикаль», 2023, №7-8, с. 100-110; А. Конопляник. От рециклирования нефтедолларов к дедолларизации мировой экономики. // «Нефтегазовая Вертикаль», 2023, №9, с. 6-19.

⁶⁸ См. А. Конопляник. «Договор концессии: возможное место и роль в инвестиционном законодательстве России», с. 77-92, – в кн.: Нефтегаз, энергетика и законодательство, 2001-2002. Информационно-правовое издание ТЭК России (ежегодник). – Москва, «Нестор Экономик Паблшерз», 2001, 244 с.; он же. Инвестиционное меню. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2004, № 16, с. 32-34; он же. Шестой инновационный кластер. Такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ. – «Нефть России», 2012, №4, с. 6-11, №5, с. 9-15, – а также источники в сноске 24.

⁶⁹ А. Конопляник. Как был сфальсифицирован закон о разделе продукции. – «Нефть и капитал», 1996, № 1, с. 13-17.

Рисунок 20. Два равноправных режима недропользования – лицензионный и СРП (историческое предложение автора при продвижении законодательства о СРП)



Source: А. Аверкин, А. Конопляник, М. Субботин. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия. – «Нефть и капитал», 1995, № 12, с. 10-12

остается и сегодня, судя по его выступлениям и публикациям⁷⁰, тогдашний сопредседатель согласительной комиссии от Совета Федерации Юрий Болдырев). Поэтому до сих пор остается открытым вопрос о правомерности результатов голосования и внесения в закон о СРП как минимум некоторых ухудшающих его качество поправок.

В 2003 г. при принятии главы 26 Налогового кодекса этим налоговым законом №65-ФЗ от 06.06.2003⁷¹ были внесены поправки в закон «О СРП», установившие процедуру заключения СРП, фактически сводящую на нет возможность применения СРП в России. Основным противником СРП в России в то время был глава ЮКОСа Михаил Ходорковский, с подачи которого режим СРП стал рассматриваться не как инвестиционный режим недропользования, а как «специальный налоговый режим» (каковым СРП теперь и позиционируется в Налоговом кодексе РФ – пункт 2.4 статьи 18⁷²) в противовес «национальному налоговому режиму» (после налоговой реформы начала 2000-х – НДПИ плюс таможенная пошлина). Такая искаженно-зауженная трактовка инвестрежима СРП как «специального налогового режима» дала возможность провести корректировку закона о СРП по линии и в рамках, с одной стороны, комитета Госдумы по бюджету и налогам, в котором руководителем налогового подкомитета в то время был один из семи отцов-основателей компании МЕНАТЕП⁷³ (основного и контролирующего владельца компании ЮКОС) Владимир Дубов

(7% акций⁷⁴), с другой стороны, налоговых ведомств (Минфин, Министерство по налогам и сборам) – основных «экономических» противников СРП среди государственных ведомств. То есть объединить интересы двух основных противников СРП в рамках оптимальных для них процедурных и содержательных возможностей эффективного торпедирования СРП. Что и было достигнуто принятием закона №65-ФЗ от 06.06.2003.

14. Развитие нефтяного налогообложения в пост-советской России (классификация Дьячковой)

Реальное развитие событий в постсоветской России происходило по траектории колебаний между инвестиционно-благоприятной множественностью дифференцированного и фискально-ориентированной простотой унифицированного инвестрежима в недропользовании. По классификации/хронологизации Елены Дьячковой (в которую я внес свои дополнения) можно выделить пять основных периодов формирования нефтяного законодательства (с упором на нефтяное налогообложение) в постсоветской России с переходом через перелом тенденций законодательного регулирования⁷⁵.

1991-1996 гг.: Начало формирования рыночно ориентированной экономики и нефтяной налоговой системы в ее рамках. Работа началась еще под эгидой Верховного совета РСФСР (в составе СССР) при поддержке Всемирного банка, который организовал конкурс среди западных

⁷⁰ Например: Ю.Болдырев. Похищение Евразии. Секреты экономической отсталости. // Эксмо, Алгоритм, 2004, 448 стр.

⁷¹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42592/

⁷² https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/de10ae8c3bbec326635e411c7df345c1ce715ce5/

⁷³ Министр, который ничего не знал. // Forbes, 21.06.2010 (<https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/51536-ministr-kotoryi-nichego-ne-znal>)

⁷⁴ <https://ru.wikipedia.org/wiki/Group.MENATEP>

⁷⁵ Составлено на основе: Е. Дьячкова. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011; А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002.

консультационных фирм на поддержку развития законодательства о нефти и газе в России, победителем которого стал вышеупомянутый Университет г.Хьюстона. Принятым 21.02.1992 законом «О недрах» в стране была установлена лицензионная система недропользования, которая в статье 12 разрешает множественность инвестрежимов недропользования с разными налоговыми моделями (см. *бокс 2: «Эволюция статьи 12 закона «О недрах»*). Установлены платежи за право пользования недрами с диапазоном ставок (дифференцированное роялти). Закон о концессионных и иных режимах для иностранных инвесторов одобрен ВС РФ, но в августе 1993 г. Президент РФ наложил на него свое вето. Сформирован режим СРП (Указ «О СРП» 1993 г., закон «О СРП» 1995 г.). Закон о недропользовательских концессиях (2-я версия закона 1995 года – для российских и иностранных инвесторов, в отличие от первой версии 1993-го года – только для иностранных инвесторов) не прошел 1-е чтение в Госдуме. Налоговое законодательство не кодифицировано.

1997-2000: Введен в действие Налоговый Кодекс (НК) РФ. Глава НК о «Налог на дополнительный доход» (НДД) принята в первом чтении (закон «О НДД» был принят лишь в 2018 г.). Дифференцированный налоговый режим по сути действует в рамках лицензионной системы на базе платежей за право пользования недрами (дифференцированное роялти). Продолжается развитие режима СРП (идет подготовка системы подзаконных актов).

2001-июнь 2003: Переход от дифференцированного к унифицированному налоговому режиму в нефти. Замена роялти, ВМСБ (отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы), акциза на НДС (налог на добычу полезных ископаемых) с плоской шкалой. Формирование системы нефтяных экспортных пошлин. СРП продолжает действовать.

Июнь 2003-2006: Фактический запрет на применение режима СРП. 06.06.2003 принят закон 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты РФ...» (пролоббированный Михаилом Ходорковским и очень быстро подписанный Владимиром Путиным), фактически заблокировавший применение СРП, кроме трех проектов, соглашения по которым были подписаны до вступления в силу закона о СРП. Установление единого и унифицированного налогового режима. Принят закон об инфраструктурных концессиях (2006), но без недропользования.

2007 – по настоящее время: Начало медленного отхода от унифицированного налогового режима, ибо сразу после введения НДС стала нарастать его критика (уравниловка и отсутствие стимулов к разработке труднодоступных и дорогостоящих месторождений). Видимо, даже налоговым органам стало приходиться понимать, что в России установление унифицированного налогового ре-

Бокс 6. «Штаны Конопляника» и «юбка Ковалевой»

Во время обсуждения в одной из рабочих групп в Госдуме (уже после того, как концессионный закон был отвергнут Госдумой и, как мне помнится, шла доработка законопроекта о СРП по замечаниям депутатов ко второму чтению), во время моего доклада, в ходе которого я представил свое видение организации конкурсной процедуры по доступу к участкам недр с предоставлением инвестору возможности выбора перед выходом на конкурс/аукцион того режима недропользования, который является для него предпочтительным (см. *рисунок 20*), тогдашний замглавы администрации Ханты-Мансийского автономного округа – Югры В.И. Карасев, увидев эту схему, бросил фразу: «О! Штаны Конопляника». Каковое клише стало с тех пор расхожим в определенных кругах.

Впоследствии эта история со «штанами Конопляника» получила неожиданное продолжение. С 2012 по 2020 гг. я параллельно преподавал в Губкинском Университете, где читал магистрантам первого года обучения свой спецкурс «Эволюция мировых рынков нефти и газа и механизмов защиты и стимулирования инвестиций в энергетике». При этом мои студенты знали, что я имел обыкновение присваивать имена собственные некоторым явлениям – по имени тех людей, кто так или иначе имел к этому явлению прямое и непосредственное отношение, например: «дрейф пика Хабберта», «перелом Шевалье», «константа Башмакова», «импульс Больца», «формула Лоу», «поворот Борхардта», «трехходовка Аксютин» и др., ибо использовал эти термины с именами собственными в соответствующих разделах своего лекционного курса и объяснял историю происхождения каждого из них. Используя эти истории как для лучшего усвоения материала, так и в качестве разрядки, ибо имел обыкновение делать легкие паузы в лекциях, давая возможность студентам для минутного расслабления.

В четвертой части своего курса я много внимания уделял вопросам развития инвестиционного законодательства в недропользовании и, в том числе, истории сложного развития (взлета и падения) СРП в России. В частности, показывал *рисунок 20* и в этот момент (для разрядки) иногда рассказывал историю про Карасева и «штаны Конопляника». Причем обычно я показывал связку из двух графиков: сначала скорректированное (после того, как Госдума отвергла в первом чтении законопроект о недропользовательских концессиях) предложение о формировании двух равноправных режимов недропользования – лицензионном и СРП – при дальнейшем, после первого чтения, продвижении законодательства о СРП в Госдуме. Тот самый рисунок, который и стал с подачи В.И. Карасева известен в определенных кругах как «штаны Конопляника». А затем, для сравнения, показывал изначальное предложение автора в рамках матрицы четырех инвестрежимов, которое продвигал при внесении на рассмотрение Госдумы связки из двух законов – концессионного и СРП (см. *рисунок 13*).

В 2017 г. я во время лекций показывал этот материал своим магистрантам, причем снова именно в таком порядке. Одна из студенток, увидев этот слайд на лекции, сказала, что если на предыдущем аналогичном слайде (см. *рисунок 20*) были «штаны Конопляника», то здесь (см. *рисунок 13*) похоже на юбку... Я тут же сказал, что тогда пусть это будет «юбка Ковалевой», коль скоро она первой увидела в этом рисунке такой образ. После чего мы со студентами между собой и оставили такое название – «юбка Ковалевой» – в честь магистра группы ЭЭМ-1702 Анны Ковалевой.

жима недопустимо. Началась дифференциация режима НДС в ручном режиме, разработка факторной дифференциации, предоставление налоговых льгот – для отдельных районов и отдельных проектов.

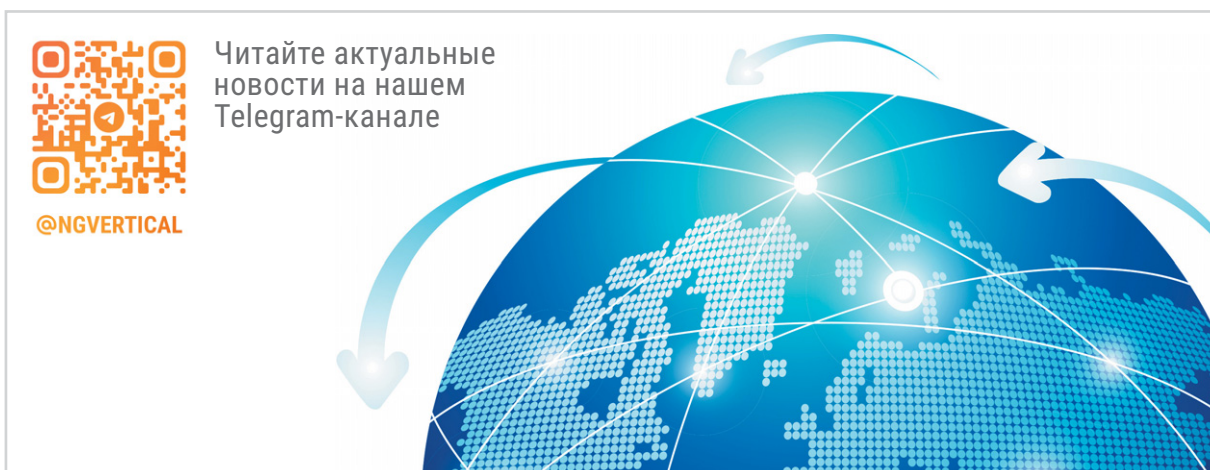
Вот, например, неисчерпывающий перечень шагов (по данным Елены Дьячковой) в рамках последовавшей дифференциации налоговых условий недропользования: 2006 г. – введение налоговых каникул по НДС по региональному принципу, 2009 г. – расширение сферы действия налоговых каникул по НДС, 2014 г. – введение режима новых морских месторождений (НММ), 2018 г. – принятие закона о налоге на дополнительный доход от добычи УВС (НДД) и пакета законов о завершении налогового маневра (изменены ставки НДС и экспортной пошлины). В итоге сформирована совокупность налоговых условий (фактически множественность налоговых режимов) по следующим основным блокам (добыча нефти): общий (базовый) налоговый режим, режим НММ, режим «налоговых каникул» (месторождения с Ккан⁷⁶ = 0), режим понижающих коэффициентов (для различных видов ТРИЗ), режим СРП (3 проекта), режим НДД, режим налоговых вычетов по Самотлору и Башкирии и др.

Таким образом, пишет Елена Дьячкова (в 2019 г.), «... характерной чертой последней пятилетки стал переход от дифференциации ставок НДС к диверсификации налоговых режимов (налоговых конфигураций)», то есть происходит фактическое нарастание множественности инвестрежимов недропользования, но «усиливающаяся бессистемность налоговых условий нефтедобычи... При бессистемной дифференциации условий пользования недрами формируется критическая масса различных часто меняющихся условий... создается ощущение неуправляемости процессом дальнейшего развития... наложение од-

них льгот на другие... впечатление, что они являются не закономерным результатом расчета дифференциальной ренты, а результатом лоббистских усилий... воспринимаются как субъективно предоставленные привилегии... (что) вызывает вопросы об их справедливости... В большинстве случаев более низкие ставки не являются льготами, т.к. они только отражают объективно обусловленный допустимый уровень налоговой нагрузки для конкретных участков недр»⁷⁷. То есть по сути речь идет о возврате в зону оптимальных налоговых значений в рамках «кривой Лэффера» (см. рисунок 11).

И далее Елена Дьячкова приводит данные о доле добычи нефти (в скобках – налоговых поступлений) с применением налоговых льгот: на 01.01.2017 – 39% (27%), на 01.01.2018 – 42% (31%), на 01.10.2018 – 50% (33%)⁷⁸. Это означает, что уже в 2018 г. половина добычи и треть налоговых поступлений от нефтяной отрасли в нашей стране (сегодня – очевидно еще больше) поступали не за счет общего режима налогообложения, а за счет различных изъятий из этого режима. Что говорит, во-первых, что установленный в нашей стране унифицированный налоговый режим в нефтяной отрасли является запретительным в качестве общего правила. Во-вторых, что уже изъятия из него становятся общим налоговым правилом. Следует признать как неоспоримую данность, что в России установление унифицированного налогового режима недопустимо – это доказано на практике.

Следовательно, необходимо продолжение дифференциации налогового режима, переход от «хаотичной»/«поштучной» к системной дифференциации, включающей формализацию множественности инвестрежимов недропользования, одним из которых должен стать механизм СРП в его широкомасштабном применении.



⁷⁶ Коэффициент, характеризующий регион добычи и свойства нефти (Статья 342.5.4 НК РФ)

⁷⁷ Е. Дьячкова, Д. Богданов. Налоговая архитектура нефтегазовой отрасли: поиски стиля // «Нефтегазовая Вертикаль», апрель 2019, №8 (452), с. 39-44.

⁷⁸ Е. Дьячкова, Д. Богданов. Налоговая архитектура нефтегазовой отрасли: поиски стиля // «Нефтегазовая Вертикаль», апрель 2019, №8 (452), с. 39-44.

Часть 4. Две группы возражений против СРП – и возражения возражающим

15. Две группы возражений против СРП:

(1) псевдо-экономические

Можно выделить две группы возражений против СРП – (псевдо)экономические и политико-имиджевые.

Причем можно увидеть усиление псевдоэкономических аргументов против СРП в привязке к динамике/уровням цен на нефть и к определенным экономическим событиям.

В статье 18 Налогового кодекса РФ СРП трактуется лишь как один из семи специальных налоговых режимов, наряду («смешались в кучу кони, люди...») с системой налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог), упрощенной системой налогообложения, патентной системой налогообложения, налогом на профессиональный доход (в порядке эксперимента), «автоматизированной упрощенной системой налогообложения» (в порядке эксперимента)⁷⁹. То есть из равноправного инвестрежима недропользования СРП для фискальных ведомств превратился всего лишь в одно из изъятий из общего налогового правила. Отмечу при этом, что понятие «инвестиционный режим» шире, чем понятие «налоговый режим», ибо включает дополнительные ключевые для реализации любого инвестпроекта компоненты помимо номенклатуры, уровня налогов и порядка их взимания. Необоснованное и неправомерное сведение таким образом режима СРП лишь к налогам открывает дорогу для широко применяемой фискальными органами интерпретации СРП исключительно как «налоговой льготы», а значит источника выпадающих бюджетных доходов. То есть заведомой «презюмции виновности» режима СРП в интерпретации налоговиков. Это еще один результат негативных последствий узко-ведомственного подхода для экономики страны.

В рамках доминирующих среди оппонентов СРП, но не соответствующих действительности представлений (что этот правовой режим – исключительно для иностранцев), это означает, по их мнению, предоставление необоснованных налоговых льгот иностранным инвесторам в ущерб отечественным. Оппоненты СРП (главным образом, из налоговой сферы) таким образом, как правило, оценивают эффекты от инвестпроектов для государства лишь через прямые налоговые поступления, оставляя в стороне (осознанно или по неграмотности) косвенные и мультипликативные эффекты от проекта и забывая по тем же причинам про эффект «кривой Лэффера» (см. рисунок 17). За прошедшие 30 лет сменилось несколько поколений оппонентов СРП, но каждое новое,

как правило, повторяет аргументы предыдущего, несостоятельность которых была неоднократно доказана сторонниками СРП в многочисленных публикациях и презентациях. Вот и недавно, в период очередного повышения публичного внимания к проектам СРП на Сахалине в связи с тяжелым вынужденным выходом из них основных зарубежных акционеров (результат введения антироссийских санкций материнскими странами компаний «Шелл» и «Экссон»), «независимые эксперты подсчитали налоговую отдачу в российский бюджет от СРП-проектов. В период с 2005 по 2018 год средний уровень налоговой нагрузки нефтегазовых компаний составлял около 50%. Тот же показатель для СРП-проектов – 29,4%». На основании этого «независимый эксперт» сделал прямолинейный арифметический вывод: «Если бы месторождения разрабатывались на стандартных условиях, государство получило бы в полтора раза больше. Это свидетельствует о низкой бюджетной эффективности СРП».⁸⁰

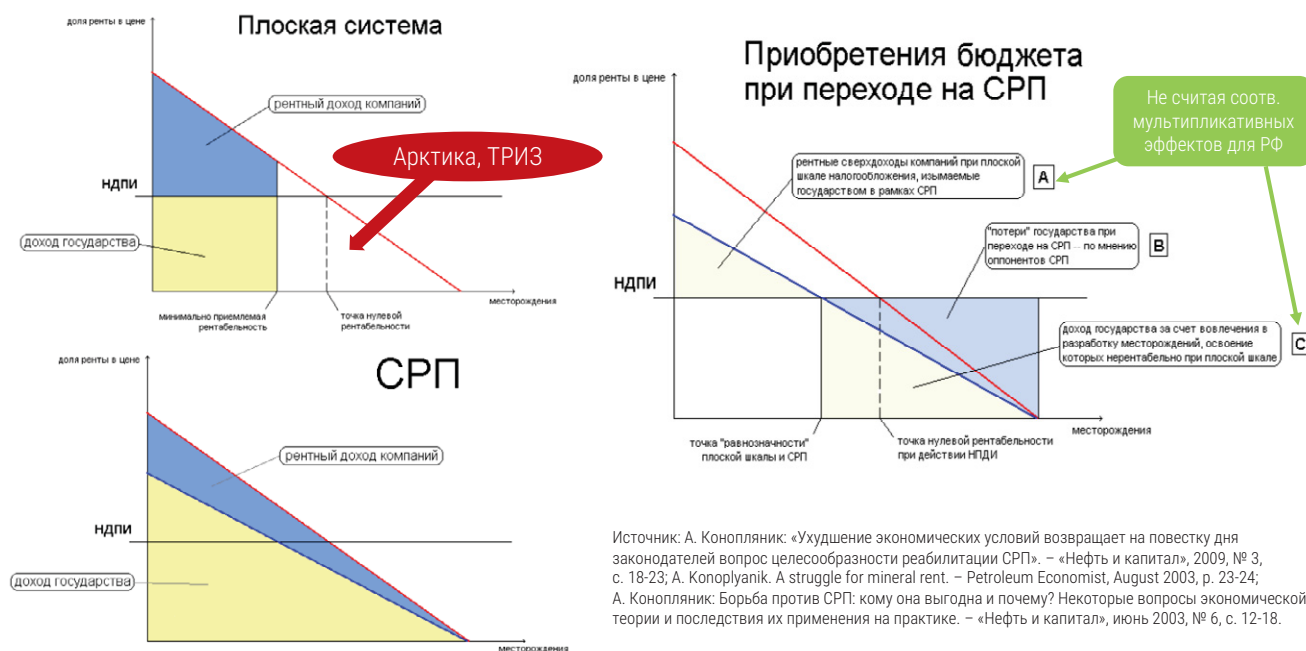
Но экономика далеко не всегда проверяется арифметикой. Это несколько более сложная субстанция. Для начала в очередной раз отметим, что на «стандартных условиях» разработка сахалинских месторождений была бы неэффективна, поэтому они просто не разрабатывались бы на запретительных для них «стандартных условиях» и государство бы ничего не получило (см. рисунок 21). Во-вторых, совокупные доходы государства от проекта не исчерпываются ложно трактуемой «бюджетной эффективностью» (доля налогов в цене). В-третьих, экономически некорректно (хотя арифметически возможно) сравнивать результаты деятельности вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) и индивидуального добывающего проекта и/или неинтегрированных компаний. СРП предоставляет возможность определить (в ходе состязательного переговорного процесса сторон) допустимую налоговую нагрузку на инвестиционный проект, в том числе сделать ее дифференцированной в зависимости от фазы добывающего проекта, ибо доля ресурсной ренты в цене изменяется по ходу развития проекта, и закрепить механизм распределения ресурсной ренты на весь срок реализации проекта. Повторюсь еще раз: по аналогии с тем, как это давно отработано и широко применяется в мире и в нашей стране (в СССР/России – с 1968 г.) в рамках долгосрочных экспортных газовых контрактов. При этом каждое новое поколение радетелей за пополнение госбюджета оставляет обычно в стороне вопросы эффективности использования бюджетных поступлений, а это напрямую связано с уровнем и эффективностью бюджетных расходов, потребность в которых определяет расчетную налоговую нагрузку на экономику и ее отдельные отрасли, производства, проекты⁸¹.

⁷⁹ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/de10ae8c3bbec326635e411c7df345c1ce715ce5/

⁸⁰ Независимые эксперты подсчитали налоговую отдачу в российский бюджет от СРП-проектов // 11.12.2022 (<https://t.me/sakhalinonetwo/2287>)

⁸¹ А. Конопляник. К повестке дня Президентской комиссии по ТЭК // «Нефтегазовая Вертикаль», №20/2015, 13.10.2015 с. 52-55.

Рисунок 21. Сравнение НДПИ с плоской шкалой и СРП: прямые приобретения бюджета при переходе на СРП (не считая соответствующих мультипликативных эффектов)



Наконец, следует учитывать, о чем уже говорилось выше, наличие, большее или меньшее, или отсутствие текущей (в конкретный момент времени) заинтересованности компаний и государства в сложной переговорной процедуре достижения оптимального раздела ресурсной ренты в рамках разной ценовой конъюнктуры (высокие или низкие цены на рынке) в терминах дисконтированных финансовых потоков (время имеет цену). Ценовая конъюнктура в 1990-е (устойчиво низкая, провал в 1998 г.) и 2000-е гг. (устойчивый рост до исторического максимума в 2008 г.), как известно, существенно различалась⁸².

В связи с изданием в декабре 1993 г. Указа Президента РФ «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» и вступлением в силу в январе 1996 г. закона «О соглашениях о разделе продукции» в России произошёл резкий всплеск интереса к данному инвестиционному режиму как к инструменту, обеспечивающему баланс интересов государства-собственника недр и инвестора-недропользователя, во-первых, в условиях общей нестабильности экономико-правовой среды в стране в период системных трансформаций, во-вторых, в условиях низкой ценовой конъюнктуры на мировом рынке нефти. До начала 2000-х годов в стране существовало временно́е окно возможностей (пусть и неширокое)

по подготовке проектов СРП. При этом нефтяные компании проявили высокую заинтересованность в их подготовке и реализации. Это во многом определялось не только низкими ценами на нефть во второй половине 1990-х годов, но и существовавшей в то время налоговой системой, состоящей из бессистемного множества (до 47!) налогов, сборов, платежей. Причём в массе своей они были привязаны не к прибыли, а к валовой выручке недропользователей. Такая ситуация приводила к парадоксальным результатам. Например, в 1997 г. сумма издержек и налогов нефтяных компаний превышала их валовую выручку⁸³. Поэтому после принятия закона о СРП нефтяные компании, работающие в России, внесли в 1996 г. по запросу Госдумы в правительственный перечень перспективных участков недр для разработки на условиях СРП 213 нефтегазовых месторождений (общий перечень объектов минерального сырья для разработки на условиях СРП составил 250 единиц)⁸⁴.

Но буквально за несколько лет ситуация кардинально изменилась. В 2001-2003 годах была осуществлена налоговая реформа для нефтяной отрасли – приняты законы №126-ФЗ от 08.08.2001 (о введении НДПИ)⁸⁵ и №65-ФЗ от 06.06.2003 (о внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ – преимущественно поправок в закон

⁸² А. Конопляник. О вхождении в седьмой этап организованного развития мирового рынка нефти. // «Нефтегазовая Вертикаль», 2023, №7-8, с. 100-110.

⁸³ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль, 2000, № 1 (специальный выпуск), 113 с.

⁸⁴ А. Конопляник. 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.

⁸⁵ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/e6d44e47786df6c9aabe01919ecdb24f6a2e7da/

о СРП)⁸⁶. Это фактически положило конец развитию концепции множественности инвестиционных режимов недропользования и дифференциации нефтегазового налогообложения. На рубеже веков с началом очередного роста нефтяных цен государство стало терять интерес к вышеописанным механизмам раздела горной ренты. В финансовом блоке правительства, всегда «недолюбливавшем» режим СРП, поскольку он в первую очередь инвестиционный, а не фискальный, складывалось представление о том, что СРП ведёт к недобору ренты (налогов) и к образованию выпадающих доходов бюджета по сравнению с той расчётной виртуальной величиной налоговых сборов, которые, якобы, могло бы получить государство при применении (неприемлемого для инвесторов) лицензионного режима освоения месторождений, которые инвесторы-недропользователи готовы разрабатывать на условиях СРП (см. *рисунок 21*).

В бюрократической логике всегда легче отчитаться по успешному и наглядному уровню сбора налогов сегодня, чем по ожидаемому уровню прямых, косвенных и мультипликативных доходов даже не завтра, а послезавтра. В этой логике, за сегодняшний сбор налогов похвалят тебя сегодняшнего, да и потратить их можно сегодня (а денег в бюджете не хватает всегда на все заявленные нужды), а будущие доходы и эффекты от них еще неизвестно будут или нет, да и похвалят за них уже других. Поэтому «больше налогов, хороших и разных!» и на любые льготы налоговики (Минфин и Госналогслужба всегда были против СРП) смотрят через призму «выпадающих доходов бюджета» и идут на них под очень большим внешним давлением.

Но если лицензионный режим освоения месторождений неприемлем для инвестора, значит, и осваиваться оно не будет, и налоги генерировать также не будет (как, впрочем, не будет оно генерировать и не учитываемые фискальными органами косвенные и мультипликативные эффекты от реализации инвестиционных проектов). Следовательно, надо говорить не о виртуальных (мифических) доходах от применения лицензионного режима и не о выпадающих доходах бюджета при замене его на СРП, а сравнивать реальные доходы от применения СРП с нулевыми доходами от неразрабатываемых на лицензионных условиях проектов. То есть речь идёт о фактически выпадающих доходах бюджета от применения лицензионного режима вместо СРП (*рисунок 21*).

К тому же в государственных органах не было достаточного количества переговорщиков (да и были ли они вообще?), досконально (или сколь-либо профессионально) знающих особенности этого инвестиционного режима

и рентообразования в ресурсных отраслях. Поэтому было просто некому обслужить все намечавшиеся к переводу на СРП проекты хотя бы в нефтяной отрасли (напомню еще раз: в 1996 г. нефтяные компании подали 213 перспективных заявок на СРП). А практика привлечения к переговорам по инвестиционным проектам на стороне государства частных, а тем более иностранных юридических и финансовых консультантов в российском правительстве после Гайдара так и не прижилась. С приходом же в Минэкономики Германа Грефа, ведомство которого было назначено уполномоченным государственным органом – ответственным за режим СРП, вновь назначенный министр просто-напросто стал обвинять режим СРП в «коррупционности».

В этот период, когда цены на нефть пошли вверх, российское государство (точнее – госорганы) вновь стало отдавать предпочтение простым (в том числе в налоговом администрировании) фискально-ориентированным инструментам изъятия горной ренты. При этом уполномоченные госорганы исходили из предположения, что высокие цены на нефть являются для инвесторов достаточным компенсатором отсутствия правовой стабильности и налоговой благоприятности в России. Ставка была сделана на формирование в рамках лицензионной системы существующего сегодня режима налогообложения, состоящего из двух основных компонентов: налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) с плоской шкалой тонной ставки; вывозной таможенной пошлины⁸⁷.

В итоге этот налоговый режим был сконструирован таким образом, что в нём не оказалась предусмотрена «плата за риск», в том числе связанный с непредсказуемыми решениями государственных органов. А стабилизационные оговорки в рамках лицензионной системы в России фактически отсутствовали (были слишком краткосрочны: короче срока окупаемости инвестиций и даже срока инвестирования – *рисунок 1*) или являлись нереализуемыми на практике. Неоднократно предпринимавшиеся попытки ввести дифференциацию налогообложения в российской нефтедобыче в рамках лицензионного режима недропользования до 2006 г. не были успешными, несмотря на усилия разработчиков этого раздела налогового законодательства (Мансур Газеев, Наталья Волынская, Эдуард Грушевенко, Елена Дьячкова и др.). Только с 2006 г., как было показано выше, стали вводиться (точнее – продавливаться) индивидуальные льготы (сначала – по НДПИ) для отдельных категорий недропользователей⁸⁸. В результате был сформирован отечественный налоговый режим, который обеспечивал поначалу «цену отсечения» порядка 25–27 долларов за бар-

⁸⁶ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42592/

⁸⁷ Критический анализ этой системы налогообложения представлен, например: Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. 217 с. Подробное описание её эволюции – в монографии: Дьячкова Е. А. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011. 238 с.

⁸⁸ Дьячкова Е. А. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011. 238 с.

рель для всех проектов – независимо от уровня цен на нефть. И он замечательно подходил для удовлетворения фискальных интересов государства (изымал практически всю ценовую ренту – выручку сверх указанной планки «цены отсечения»), но не создавал достаточных стимулов для осуществления крупномасштабных инвестиций в поиск и разведку новых месторождений. Поэтому в РФ продолжал осваиваться и разрабатываться в основном разведанный ещё в советское время ресурсный потенциал.

Причем можно увидеть усиление псевдоэкономических аргументов против СРП в привязке к динамике/уровням цен на нефть и определенным экономическим событиям. Так, например, осенью 2006 г., когда на мировом рынке рост цен, наблюдавшийся с начала десятилетия, сменился их практически вертикальным взлетом, ключевые представители властных структур заговорили именно с такой мотивировкой об отсутствии необходимости в СРП (Герман Греф) или вообще о переводе заключенных СРП обратно на «национальный налоговый режим» (Игорь Шувалов).⁸⁹

Для негосударственных российских компаний в начале 2000-х годов режим СРП также стал неудобен. С одной стороны, он мог заставить ВИНК, получившие в ходе «залоговых аукционов» самые молодые и высокодебитные месторождения («ЮКОС», «Сибнефть»), платить больше налогов, чем при системе НДС с плоской шкалой (см. *рисунок 21*)⁹⁰. С другой стороны, при наличии двух режимов недропользования (инвестиционно-запретительного лицензионного и инвестиционно-привлекательного СРП) режим СРП невольно служил барьером на пути повышения капитализации этих компаний с целью последующей продажи крупных пакетов их акций по более высокой цене потенциальным иностранным инвесторам. Проекты СРП являлись для иностранных корпораций, которые хотели бы войти на наш рынок, более предпочтительными объектами для вложений, чем покупка акций российских компаний. Потенциальные проекты СРП «оттягивали» на себя потенциальное предложение иностранных инвесторов-недропользователей, объём которого объективно ограничен. Поэтому необходимо было «убрать конкурента», то есть ликвидировать для иностранцев альтернативный путь инвестирования в российскую «нефтянку»⁹¹.

В это время СМИ буквально захлестнула волна публикаций, в которых, с одной стороны, в той или иной фор-

ме и разновидности повторялись аргументы Михаила Ходорковского против СРП, с другой – аргументы разработчиков законодательства об СРП и его сторонников. Деловые газеты посвящали целые полосы статьям сторонников и противников СРП. Вот лишь два примера.

Первый. Газета «Коммерсантъ», 05.11.2002 (вся полоса на стр. 20), когда в Госдуме началось рассмотрение главы Налогового кодекса, посвященной СРП: три статьи на полосе, включая стенограмму выступления президента компании ЮКОС Михаила Ходорковского «Мифы и правда о СРП», интервью с председателем комитета Госдумы по природным ресурсам и природопользованию Александром Беляковым «Раздел продукции – это договорная рента» и сводно-обобщающую колонку от журналистов газеты «Расплата за поделенное».

Второй. Та же газета «Коммерсантъ», 17.02.2003 (снова вся полоса на стр. 20), когда начинается очередное рассмотрение в Госдуме главы Налогового кодекса, которая устанавливает специальный налоговый режим для участников СРП: статья от редакции «Почему России не нужны соглашения о разделе продукции», интервью депутата Госдумы от фракции «Яблоко» Алексея Мельникова (одного из тех, кто вносил в Госдуму и наиболее активно продвигал закон о СРП) «Мы хотим помочь ЮКОСу избавиться от колоссальной коррупции» и сводно-обобщающая от редактора отдела экономической политики газеты Николая Вардуля «Налоговые партизаны». Плюс к этому на страницах 3-5 этого номера (а также в ряде других ведущих деловых изданий страны в этот же день) на треть полосы помещены три карты, должны свидетельствовать о СРП как об инструменте развала России (см. *рисунок 22*). При этом не скрывалось, что «газетную кампанию против СРП оплатила нефтяная компания ЮКОС. Руководитель пресс-службы ЮКОСа Александр Шадрин подтвердил факт размещения рекламы»⁹⁴.

Следующий всплеск публикационной активности произошёл в середине 2000-х в связи с вхождением «Газпрома» в проект Сахалин-2. Этому событию, случившемуся в феврале 2007 г., предшествовала имевшая к нему отношение серия конфликтов, которая затронула двух ключевых акционеров проекта – бывшего, «Шелл», и нынешнего, «Газпром». Наиболее нашумевшие конфликты – вскрытая в начале 2004 г. манипуляция компании «Шелл» со своими глобальными запасами (завышение на треть);

⁸⁹ Греф: Россия в дальнейшем может обойтись без режима СРП. // «Ведомости», 19.06.2006 (<https://www.vedomosti.ru/library/news/2006/09/19/gref-rossiya-v-dalnejshem-mozhet-oboitsis-bez-rezhima-srp>)

⁹⁰ Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. 217 с.; Он же. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике // Нефть и капитал. 2003. № 6. С. 12-18.

⁹¹ Конопляник А. Спор про СРП: Убрать конкурента // Ведомости. 2003. 17 марта. С. 4; Он же. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике // Нефть и капитал. 2003. № 6. С. 12-18; Он же. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // Нефть России. 2003. № 9. С. 62-67; № 10. С. 47-49.

⁹² <https://www.kommersant.ru/private/pdocdenied?DocID=349881>

⁹³ <https://www.kommersant.ru/private/pdocdenied?DocID=364893>

⁹⁴ «ЮКОС» оплатил рекламную войну. Против соглашений о разделе продукции. // «Ведомости», 18.02.2003.

Рисунок 22. М. Ходорковский против СРП: пример агитационной антирекламы



обрушение сделки по обмену активами «Газпром»-«Шелл» в первоначальном ее варианте, согласованном в 2005 г. и предполагавшем иные пропорции акционерного участия «Газпрома» в проекте «Сахалин-2» (получение им лишь блокирующего пакета) в обмен на вхождение «Шелл» в проект «Газпрома» по освоению неокомовских залежей Заполярного месторождения; резкий всплеск природоохранных претензий после этого (не утверждаю, что вследствие этого) к проекту «Сахалин-2» у Росприроднадзора. В итоге с вхождением «Газпрома» в проект, но уже с контрольным пакетом, все претензии к проекту оказались тут же благополучно урегулированы. Но поскольку окончательную точку в этой сделке ставил Президент нашей страны, который не мог обойти вниманием предшествовавшие ей конфликты (см. бокс 3: «Скандал с «Шелл», вхождение «Газпрома» в «Сахалин-2» и реплика Путина»), то отголоски тогдашних высказываний Президента слышны до сих пор.

Последний всплеск публикационной активности на тему СРП, мы уже упоминали его выше, – в связи с Указом Президента РФ о перерегистрации проектных компаний трех проектов СРП в российскую юрисдикцию, для защиты акционеров и самих проектов от возможных антироссийских санкций, и тяжелым вынужденным выходом основных иностранных акционеров – «Экссон» и «Шелл» – из сахалинских проектов СРП. Эта волна публикаций также сопровождалась множеством искажений – пришлось давать разъяснения⁹⁵.

16. «Выпадающие доходы государства» есть не при СРП, а при лицензионной системе

Итак, СРП есть экономико-правовой механизм, обеспечивающий оптимальное распределение горной ренты между государством (собственником недр) и инвестором при освоении месторождений минерально-сырьевых ресурсов. Причем СРП теоретически позволяет производить точную динамическую балансировку пропорций распределения горной ренты в случае каждого конкретного месторождения (см. рисунок 2). Этой возможности не дает ни один устанавливаемый государством в одностороннем порядке механизм налогообложения пользователей недр. Иначе говоря, распределение ренты административно-правовым механизмом регулирования априори не может быть оптимальным.

Таким образом, СРП – это не льготный налоговый режим, а иной – рентный – режим налогообложения недропользователей, который всегда будет приносить государству больше доходов, чем так называемый «национальный налоговый режим», за который ратуют оппоненты (см. рисунок 21). Я, однако, вместо слов «национальный налоговый режим», буду продолжать употреблять менее ура-патриотический термин – «действующая налоговая система» (ДНС) на основе лицензионного режима недропользования. В массовое сознание активно вбивалась, буквально вколачивалась мысль, что СРП – это льгота, причем необоснованная, это способ недополучения государством (недоплаты компаниями) налогов и

⁹⁵ А. Конопляник. Инструмент защиты. // «Эксперт», 2022, №28, 11-17 июля, с. 17-19; А. Конопляник. Указ Президента адаптирует проект СРП «Сахалин-2» к пост-санкционным реалиям. В России создан пилотный инструмент минимизации рисков для российских инвестпроектов на этапе деглобализации // «Независимая газета» – «НГЭнергия» – интернет версия, 17.06.2022.

сборов. Активно и на все лады «анализировалась» ситуация, связанная с применением СРП в зоне спектра месторождений с недостаточно высокой долей ренты в цене, разработка которых в рамках лицензионного режима и ДНС не обеспечивает компаниям получение желаемой нормы прибыли. Или вообще какой-либо прибыли. Но ведь освоение месторождений – не только цель инвестиционной деятельности, но и средство для получения прибыли. Поэтому сравнивать эффект от применения СРП на таких месторождениях надо с нулем, а не с мифическими налоговыми поступлениями, рассчитанными исходя из предположения, что месторождение будет разрабатываться с отрицательной рентабельностью в рамках лицензионного режима и ДНС. Не будет. А вот СРП, в свою очередь, обеспечивает возможность достижения компромисса между государством и инвестором и получения последним приемлемого возврата на инвестиции, а первым – реального налогового потока.

Для иллюстрации данного тезиса еще раз обратимся к схемам на *рисунке 21*, на котором по горизонтальной оси (гипотетически) мы расположили все отлицензированные месторождения России по принципу ухудшения качества запасов, а функцию доли ренты в цене реализации нефти недропользователями этих месторождений (для упрощения – как единой цены для всех компаний) представили в виде прямой. Очевидно, что правее точки нулевой рентабельности при действующем НДС не может быть выпадающих доходов государства при переходе на СРП. Ожидать в этом ресурсном диапазоне выпадающих доходов равносильно ожиданиям того, что компании начнут разрабатывать месторождения себе в убыток. Более того, сложно предположить, что компании ведут разработку месторождений, рассчитывая исключительно на возврат вложенных средств. Де-факто существует некий минимальный уровень приемлемой рентабельности, который и служит водоразделом ресурсного спектра – границей между разрабатываемыми и неразрабатываемыми месторождениями. И правее этой границы нет выпадающих доходов государства (зона В)! Порог рентабельности освоения месторождений при ДНС без особых натяжек можно интерпретировать как точку «равнозначности» ДНС и СРП – экономика проектов освоения «пограничных» месторождений претерпит минимальные изменения при переходе с одного режима на другой. Расположенная правее этой границы зона С отражает прямые по-

тери бюджета в случае, если месторождения указанного ресурсного диапазона не будут вовлечены в разработку на условиях СРП⁹⁶.

Что характерно, оппоненты СРП старательно избегали и избегают темы применения этого типа соглашений в другой части ресурсного спектра – там, где доля ренты в цене превышает уровень налогообложения при ДНС. В этой зоне применение СРП существенно повысило бы налоговую нагрузку на компании, сохраняя для них при этом приемлемую норму прибыли, то есть привело бы к увеличению поступлений в бюджеты всех уровней при сохранении инвестиционной привлекательности разработки данных месторождений. На *рисунке 21* потенциальный доход государства при переводе на СРП месторождений, дающих «рентный сверхдоход» – это зона А. Остается только констатировать, что для государства режим СРП (в идеале) мог бы оказаться более привлекательным, нежели ДНС по всему ресурсному спектру – за счет вовлечения в разработку дорогих в освоении месторождений и за счет изъятия части «рентных сверхдоходов» компаний, эксплуатирующих месторождения дешевой нефти.

17. Две группы возражений против СРП:

(2) политико-имиджевые

«В первой половине 2000-х тематика СРП усилиями частных ВИНК, находившихся на пике влияния, приобрела какой-то «антигосударственный» привкус...», – написал в свое время в редакционной статье главред журнала «Нефть и капитал» Сергей Савушкин⁹⁷. В развернутой в это время кампании по резкой критике⁹⁸ (а иногда и просто по шельмованию⁹⁹) механизма СРП среди множества аргументов довольно часто использовался и такой, что, дескать, СРП – это удел слаборазвитых и недемократических стран, всяческих монархий, наследие колониальной эпохи, и негоже России... (ну, и так далее). Аргумент этот, правда, звучал и ранее. Так, например, помнится, что Александр Перчик, впоследствии соавтор с тогдашним президентом Роснефти Сергеем Богданчиковым вышедшей в 1999 г. хвалебной книги про СРП¹⁰⁰, еще в 1992 г. на заседании Государственной экспертной комиссии по ТЭО проекта «Сахалин-2» написал свое «особое мнение» против СРП, потому что они-де являются принадлежностью слаборазвитых стран.

Множество мифов и заблуждений в отношении СРП было в свое время развеяно в различных публикациях и

⁹⁶ Мы подробно разбирали эти вопросы с детальными расчетами, которые были опубликованы в монографии: А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.

⁹⁷ С. Савушкин. Редакционная статья. – «Нефть и капитал», №4 (167), апрель 2010, с. 1.

⁹⁸ См., например: М. Субботин. Зима-2003. СРП. Время черного пиара. – «Мировая энергетическая политика», 2003, №2.

⁹⁹ Чего стоит одна только организованная в здании Госдумы и профинансированная ЮКОСом выставка «Художники против СРП» (рисунки 36-37) в апреле 2003 г. в дни голосования по принятию Закона №65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты РФ...». Представленные работы были выполнены в лучших традициях журнала «Крокодил» и КУКРЫНИКСов времен холодной войны – собственно, «художники против СРП» в своих рисунках 2003 г. взяли за основу рисунки КУКРЫНИКСов полувековой давности и ничтоже сумяшеся вместо агрессора США, нацелившего свои ракеты на СССР представили теперь СРП как разрушителя страны.

¹⁰⁰ Богданчиков С., Перчик А. «Соглашение о разделе продукции: теория, практика, перспективы, право». М., 1999.

выступлениях активных сторонников и разработчиков законодательства о СРП Михаила Субботина¹⁰¹, Алексея Мельникова¹⁰², Алексея Михайлова¹⁰³, автора этих строк и других специалистов.

К моему глубокому сожалению, мнения, что СРП – это удел слаборазвитых и недемократических стран, придерживались и некоторые мои тогдашние коллеги по гайдаровскому правительству¹⁰⁴. Например, Андрей Илларионов, заявил, что всегда был противником СРП¹⁰⁵, а занимая должность советника Президента РФ по экономическим вопросам, заметил, что он не знает развитых стран, где бы применялся механизм СРП и, по его мнению, СРП подходит только для слаборазвитых стран. А ведь высокая должность придает дополнительный вес высказываниям... Владимир Май, занимая должность ректора АНХ при Президенте, также считал, что СРП – это принадлежность монархий и авторитарных режимов: «Что касается СРП, то они хороши в авторитарных государственных системах. В условиях же демократии практически невозможно объективно обосновать условия таких соглашений, поэтому их принятие неизбежно вызовет конфликты между различными госведомствами и создаст питательную среду для коррупции»¹⁰⁶. На мой взгляд, это странная с точки зрения экономики и государственного строительства аргументация, но она фактически, в завершающей части, являлась и аргументом Германа Грефа в бытность его Министром экономики, назначенным в 2000 г. ответственным за СРП в стране. А в отношении «конфликтов между различными госведомствами», так мы потому и предлагали, чтобы избежать этих ведомственных конфликтов, решение данной проблемы, но Президент тогда принял решение назначить уполномоченным государственным органом по СРП одно из них (см. далее *раздел «Конференция СРП-2000 на Сахалине»*).

Данный «имиджевый» аргумент используется этими (и некоторыми другими), безусловно, грамотными экономистами против СРП, поскольку из их логики следует, что применение СРП в России якобы затягивает Россию в

группу несвойственных ей либо по уровню экономического развития, либо по характеру государственного устройства стран. Однако отказ от институтов, которые, как кажется некоторым специалистам, не являются (не должны являться) принадлежностью высокоразвитой (высокодоходной) демократии, еще не означает, что тем самым искомая страна получает дополнительные признаки высокоразвитой (высокодоходной) демократии или становится таковой.

Мнение о «колониально-монархически-авторитарной» принадлежности СРП довольно широко укрепилось среди грамотных экономистов-гайдаровцев, несмотря на то, что именно Егор Гайдар поддержал, завизировал и лично отнес на подпись Борису Ельцину Указ №2285 от 24.12.1993 года «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами», которым была начата легализация СРП в России и юбилею которого посвящена данная публикация¹⁰⁷. А в период борьбы за принятие закона «О СРП» в Госдуме в 1994-1995 гг. возглавляемая Гайдаром фракция «Выбор России» активно поддержала его принятие, причем именно той его версии, которую подготовили разработчики закона во главе с автором этих строк и внесли депутаты от фракции «Яблоко» Алексей Михайлов и Алексей Мельников, а не одноименной выхолащенной «правительственной» версии законопроекта, в которой раздел продукции предлагался не вместо, а в дополнение к существующим налогам и сборам в рамках соответствующих недропользовательских инвестпроектов¹⁰⁸.

Повторяющиеся возражения против СРП, построенные на его мифологизации, незнании предмета, начетничестве, выполнении «политического» или «бизнес-заказа», выливающегося в черный пиар против СРП, и т.п. «неэкономических» аргумента ангажированных «борцов против СРП», не заслуживают дополнительного рассмотрения, так как им и так в свое время было уделено много внимания¹⁰⁹. Политические же возражения сводятся обычно к тезису, что-де концессии и СРП – это инструменты колониального прошлого или современных автар-

¹⁰¹ Моего постоянного соавтора по вопросам СРП в течение долгого времени, с которым мы вместе опубликовали множество статей в поддержку СРП и несколько книг

¹⁰² По-видимому, наиболее активного публичного сторонника СРП вообще и в депутатском корпусе в частности, автора многочисленных статей и выступлений в поддержку СРП.

¹⁰³ Автора, совместно с М.Субботиным, по-видимому одной из наиболее детальных и аргументированных книг в поддержку СРП: «Яблоко и СРП». М, 127 стр. (<https://www.yabloko.ru/Publ/Book/SRP/SRP.pdf>)

¹⁰⁴ 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 (часть 1-я), № 9, с. 26-29 (часть 2-я), № 10, с. 16-23 (часть 3-я).

¹⁰⁵ Корпоративистское государство. Итоги года. Интервью Алексею Венедиктову. // 30.12.2006 (http://www.iea.ru/siloviki_model.php?id=2)

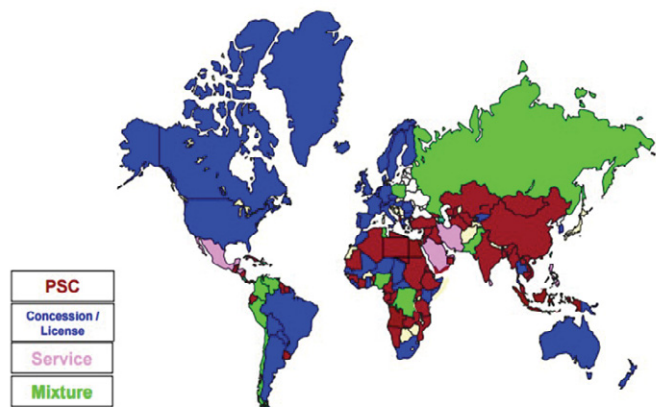
¹⁰⁶ Из комментария В.Май. Rusenergy, 21.05.2001.

¹⁰⁷ См. А. Конопляник. Продакшн-шринг: рождественский подарок инвесторам сделан. Что дальше? – «Нефтяное хозяйство», 1994, № 3, с. 10-15; он же. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты. – «Нефтяное хозяйство», 1994, № 11-12, с. 6-15.

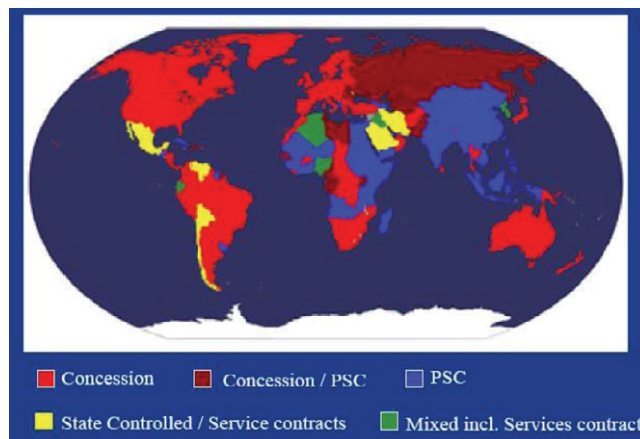
¹⁰⁸ А. Конопляник, М. Субботин. Законодательная инициатива «от имени» Президента. – «Финансовые Известия», 21 февраля 1995 г., № 12 (141), с. IV; они же. «Природные» комитеты сражаются с национальной экономикой. – «Финансовые Известия», 27 апреля 1995 г., № 30 (159), с. IV.

¹⁰⁹ Неисчерпывающий перечень публикаций (только монографии): Конопляник А., Субботин М., Швембергер Ю. Закон «О соглашениях о разделе продукции»: История, документы и комментарии // Нефть, Газ и Право. 1996. № 1(7) (специальный выпуск). 104 с.; Конопляник А., Субботин М. Государство и инвестор: Об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). – М.: ЭПИЦентр; Хар.: Фолио. 1996. Ч. 1: Теория и практика заключения концессионных и иных договоров, 125 с.; Ч. 2: Законопроекты о концессиях и «продакшн-шринг»: 1994–95 гг. 158 с.; Конопляник А., Субботин М. Тяжба о разделе (Дискуссия вокруг Закона «О соглашениях о разделе продукции»). – М.: ВНИИОЭНГ, 1996. 222 с.; Конопляник А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002. 217 с.; Михайлов А., Субботин М. «Яблоко» и СРП. – М.: ЭПИЦентр; Интеграл-Информ, 2003; Конопляник А. Россия на формирующемся Евразийском энергетическом пространстве: Проблемы конкурентоспособности. – М.: Нестор Академик Паблшерз, 2004. 655 с.; Спор о СРП / Под ред. А. А. Арбатова и А. А. Конопляника; сост. М. А. Белова. – М.: «Олита», 2003. 228 с. и др. Плюс многочисленные статьи на сайте автора www.konoplyanik.ru.

Рисунок 23. География распространения различных типов производственных соглашений в мировой нефтегазовой отрасли между принимающей страной и инвестором-недропользователем: равноприменимость концессионных режимов и режимов СРП, а также их совместного применения



Source: Upstream Government Petroleum Contracts: Legal and Commercial Terms. // King & Spalding LLP, 1-5.08.2005, Rio de Janeiro, Brazil



Source: Presentation from Cameron McKenna Law Firm
 Источник: M.R. de Oliveira. The Overhaul of the Brazilian Oil and Gas Regime: Does the Adoption of a Production Sharing Agreement Bring Any Advantage Over the Current Modern Concession System? // OGEL, December 2009 (Provisional Issue), Fig. 3 (p. 28)

кических, недемократических режимов. Что в современных демократиях концессии и СРП не используются. То есть эта группа возражений (активно использовалась в 1990-е/2000-е гг.) носит, скорее, имиджевый характер. Что-де использование СРП автоматически записывает Россию в разряд недемократических государств. В ответ на эти обвинения (в том числе, увы, и со стороны некоторых моих бывших коллег по гайдаровскому правительству) мы доказали в свое время, что зона доминирующего применения двух основных групп инвестиционных режимов недропользования – «налог плюс роялти» и СРП – определяется скорее уровнем экономического развития и, главное, уровнем развития правовой среды (инвестиционного климата) принимающих государств.

18. Распространенность в мире разных инвестиционных режимов недропользования

Основные недропользовательские производственные соглашения являются равноприменимыми в мировой нефтегазовой промышленности (см. рисунок 23). Концессионно-лицензионные схемы более широко применяются в обеих Америках, Европе, Австралии/Новой Зеландии, частично в Африке; СРП – в Евразии и на Африканском континенте. Оба недропользовательских режима одновременно применяются в нескольких странах, в том числе в России (результат незавершенной попытки автора создать в стране законодательную матрицу инвестрежимов – рисунок 6).

Из данных таблицы 1 видно, что из общего числа государств в проведенном нами анализе (охватывающем

более 90% от общего числа 193-х государств-членов ООН) около двух третей применяют лицензионный или модернизированный концессионный (налог плюс роялти) недропользовательский инвестрежим, около одной трети – режим СРП. И существует примерно дюжина стран, которые допускают использование обеих основных налоговых систем (унифицированной и индивидуализированной) в рамках инвестиционных режимов недропользования.

При этом только половина из общего числа стран в проведенном нами анализе в 2003 г. и 60% в 2009 г. (рост доли отражает естественный процесс появления новых нефтедобывающих государств на карте мира в результате НТП) являются государствами, ведущими промышленную добычу нефти и газа. Остальные формируют национальное нефтегазовое инвестиционное законодательство в преддверии открытия месторождений на их территории. Таким образом они создают стимулы к поискам и разведке на своей территории месторождений нефти и газа для нефтегазовых компаний, предлагая им предсказуемый инвестрежим для будущей работы в случае открытия месторождений.

Рост числа нефтедобывающих стран за указанный период не является случайным, но системным явлением и доказывает, на мой взгляд, обоснованность политики заблаговременного формирования режима недропользования, ибо это повышает инвестиционную привлекательность страны и снижает инвестиционные риски для поисково-разведочных работ. В то же время данное явление свидетельствует и о необратимом научно-техническом прогрессе, который позволяет вовлекать в коммерческое использование ранее недоступные и/или не-

Таблица 1. Сводные данные по применению недропользовательских инвестрежимов в 2003 и 2009 гг. в мире

Показатели	2003 г.				2009 г.			
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Число стран в анализе, в т.ч.	180	100		100	177	100		100
ведущих промышленную добычу нефти, в т.ч. применяющих режим:			91	51 (100)			104	59 (100)
- 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)

Рассчитано по данным Ассоциации Международных Нефтяных Переговорщиков (AIPN) и компании Barrows Co, любезно предоставленным автору в свое время г-ном Гордоном Бэрроус
 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.

известные ресурсы углеводородов. Это ещё один экономический аргумент в дебатах по теории «пиковой нефти», дополнительно подтверждающий отстаиваемый мной тезис о том, что пик «кривой Хабберта» имеет тенденцию к дрейфу вправо-вверх с течением времени¹¹⁰.

Если та или иная страна находится на более ранних этапах формирования инвестиционного законодательства, то это обычно соответствует менее высокому уровню ее экономического развития (ибо оно есть результат инвестиционной деятельности: нет инвестиций – нет развития), следовательно, более широкой номенклатуре и более высокому уровню некоммерческих рисков. Поэтому такие страны обычно выбирают СРП как более эффективный механизм – для этой группы стран – минимизации инвестиционных рисков недропользовательских проектов (давая возможность инвесторам не дожидаться повышения общего уровня комфортности инвестиционного климата, но работать в анклавах правовой стабильности и налоговой благоприятности).

Страны с более высоким уровнем экономического развития и развитым законодательством, как правило, предпочитают лицензионную систему. Экономически развитые страны, которые имеют более долгую историю формирования, а значит, и более детально прописанное и более эффективно действующее законодательство, обычно выбирают лицензионную систему недропользования с налогообложением типа «налог плюс роялти».

Для этой группы стран универсальный характер налогообложения в рамках лицензионной (модернизированной концессионной) системы недропользования, не учитывающий индивидуальные особенности конкретных проектов, компенсируется более детальной прописанностью в законодательстве прав и обязанностей и порядка взаимодействия собственника и пользователя недр.

Среди нефтедобывающих стран доля государств, применяющих СРП, составляет чуть более трети, но доля применяющих механизм «налог плюс роялти» сократилась до примерно половины. 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 отдадут предпочтение только СРП. По состоянию на 2008 г., 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 недропользования¹¹¹. Таким образом, по крупнейшим нефтедобывающим странам СРП является уже равноправным, наряду с лицензионно-концессионным («налог плюс роялти») механизмом недропользования.

¹¹⁰ Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ. – Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с. (в соавторстве с Р. Дикелем, Г. Гунулом, Т. Гулдом, Дж. Дженсенсом, М. Канаи и Ю. Селивановой) (с. 58); А. Конопляник. Эволюция рынков нефти и газа: закономерности движения от рынков физической к рынкам бумажной энергии (с. 163-178). – в сб.: Седьмые Мелентьевские чтения. Сборник научных трудов / под ред. А.А.Макарова. – М.: ИНЭИ РАН, 2013. – 214 с. (с. 165); А. Конопляник. «О новой парадигме развития мировой энергетики, рисках и вызовах для России и мира». // Москва, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2019 г., 110 с. (с. 11); А. Конопляник. «О грядущей (неизбежной?) смене парадигмы развития мировой энергетики и связанных с этим рисках и вызовах для России и мира» (с. 151-180) – в кн.: «Системные исследования в энергетике: методология и результаты», М., Издательский дом МЭИ, 218, 308 с. (с. 14) и др.

¹¹¹ 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 (часть 1-я), № 9, с. 26-29 (часть 2-я), № 10, с. 16-23 (часть 3-я).

19. Два пика применения недропользовательских инвестиционных режимов

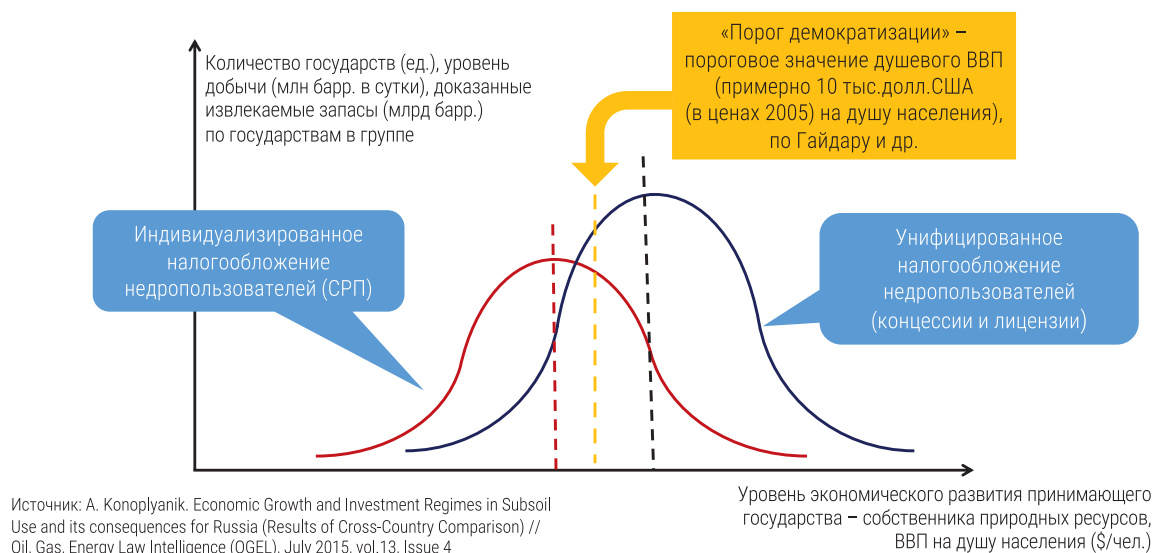
Читая в своё время книгу Егора Гайдара «Аномалии экономического роста»¹¹², я обратил особое внимание на раздел в её первой главе – «Современный экономический рост». В нём автор описывает и обобщает выявленные другими исследователями закономерности перехода от аграрного к индустриальному обществу, в частности – связь уровня жизни с процессом демократизации. Гайдар пишет: «Существует взаимосвязь экономического и социально-политического развития. Яркий её пример – связь уровня жизни с процессом демократизации. ...Зона среднедоходных государств отражает, как правило, тот уровень развития, на котором происходит переход от недемократических режимов к демократическим». Из обобщения цитируемых Гайдаром научных работ Х. Ченери и М. Сирквина, М. Липсета, С. Хантингтона, вытекает, что этот «пороговый уровень» соответствует душевому ВВП примерно в 10 тыс. долларов США на человека (в ценах 2005 г.)¹¹³.

Высказанная Гайдаром мысль про пороговые уровни душевого ВВП, как помню, подтолкнула меня к предположению, что пики кривых распределения инвестиционных режимов недропользования по странам придётся 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 – «порога демократизации» (см. рисунок 24).

Мы провели с моими тогдашними аспирантами Марией Беловой и Элиной Абаевой детальный анализ зависимости режимов недропользования в нефтегазовой отрасли от уровня экономического развития (душевого ВВП) по приведенным в таблице 1 странам мира по состоянию на 2003 и 2009 годы.¹¹⁴ Результаты расчетов, проведенные на базе статистики ООН (ВВП) и Ассоциации Международных Нефтяных Переговорщиков (Association of International Petroleum Negotiators) и фирмы Barrows Inc.¹¹⁵ (режимы недропользования) полностью подтвердили мою базисную концепцию на основе теории Гайдара о «пороге демократизации», о расположении пиков применения режимов СРП и «налог плюс роялти» (концессионно-лицензионного) в странах, располагающихся по уровню душевого ВВП, соответственно, слева и справа от указанного порога, вне зависимости от того, идет ли расчет по числу стран – всех вовлеченных в анализ (см. рисунок 25) или только нефтедобывающих (см. рисунок 26), или по доле в добыче, то есть если анализируются только нефтедобывающие страны (см. рисунок 27). В стра-

Рисунок 24. Распределение индивидуализированных и унифицированных налоговых систем недропользования в мире в зависимости от уровня экономического развития страны-собственника недр



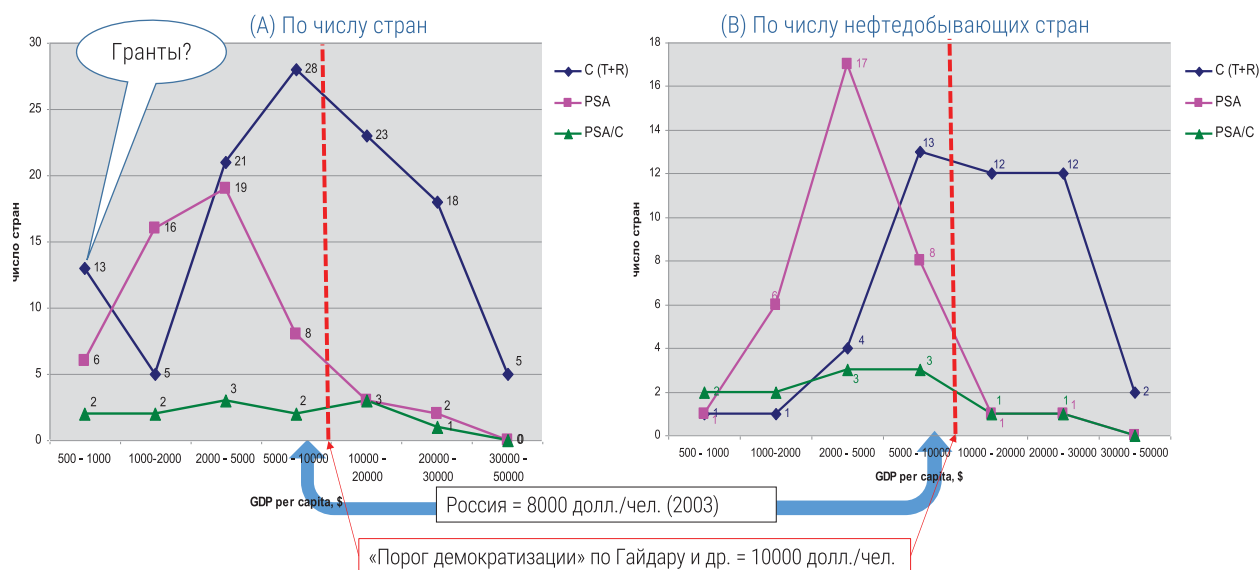
¹¹² Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: «Евразия», 1997. 215 с.

¹¹³ Подробная дискуссия в отношении «порогового уровня» демократизации как водораздела склонности принимающих стран и инвесторов к применению разных типов инвестиционных режимов в недропользовании представлена в: 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 (часть 1-я), № 9, с. 26-29 (часть 2-я), № 10, с. 16-23 (часть 3-я).

¹¹⁴ 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 (часть 1-я), № 9, с. 26-29 (часть 2-я), № 10, с. 16-23 (часть 3-я). 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), June 2015 (Provisional issue).

¹¹⁵ Компания-держатель, пожалуй, крупнейшей в мире базы данных по недропользовательским режимам – библиотеки законодательства по недропользованию по отдельным странам, различных типов недропользовательских соглашений, заключенных и заключаемых в мире за всю их историю, которой пользуется AIPN.

Рисунок 25. Концессионно-лицензионный режим («налог + роялти») и режим СРП: распространенность применения в зависимости от уровня экономического развития принимающей страны (2003)



Рассчитано М. Беловой (ЭНИП/ПФ) с использованием данных, любезно предоставленных Barrows Inc.

нах, ведущих промышленную добычу нефти, пик применения режима СРП пришелся в 2003 году на государства с душевым ВВП 5 \$тыс./чел. и в 2009 году на государства с душевым ВВП 11 \$тыс./чел., лицензионного/концессионно-

го режима (схема «налог плюс роялти») – 15 и 17 \$тыс./чел. соответственно. С этой точки зрения практическое широкое применение режима СРП в России (душевой ВВП порядка восьми тыс.долл./чел. в 2003 году и

Рисунок 26. Предпочтения нефтедобывающих государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП (по числу государств)

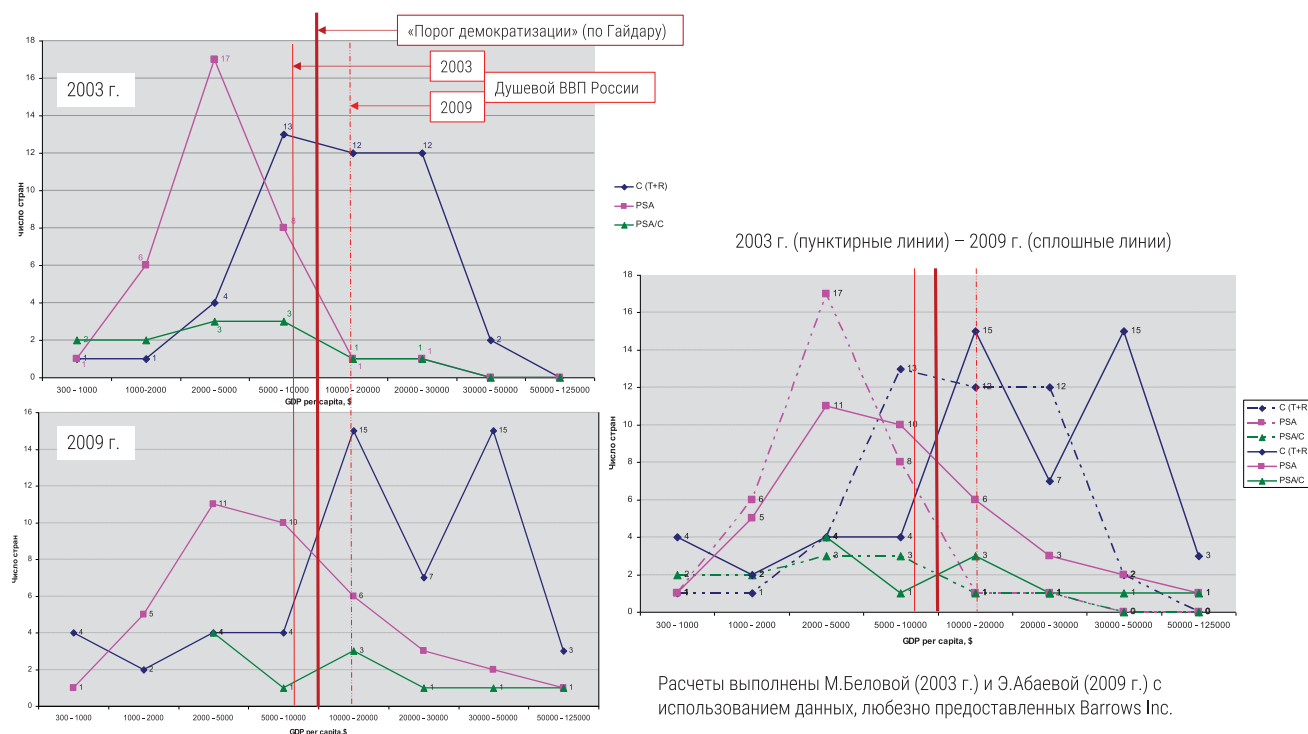
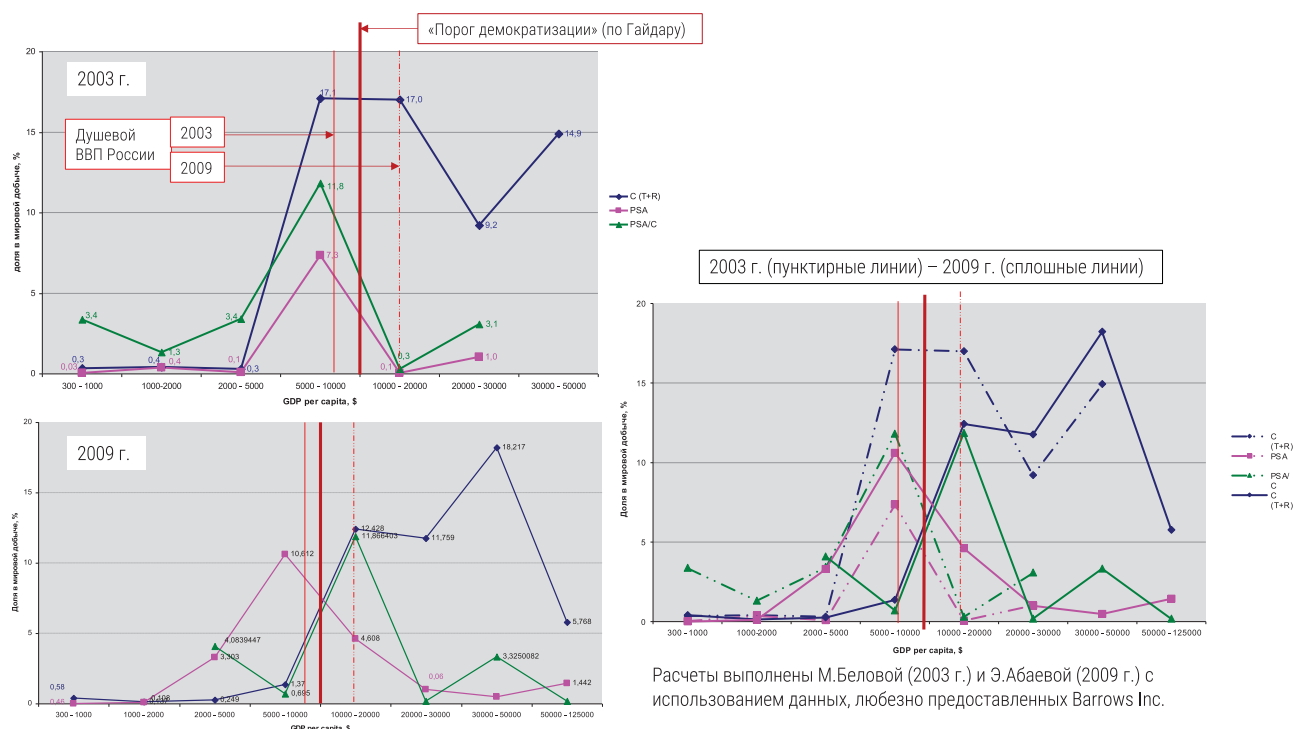


Рисунок 27. Предпочтения нефтедобывающих государств в отношении применяемых систем недропользования в зависимости от уровня душевого ВВП (доля в мировой добыче)



15 \$тыс./чел. в 2009 году по данным ООН) как механизма освоения новых нефтегазовых проектов не являлось бы несоответствующим той стадии экономического развития, на которой находилась в то время Россия.

Таким образом, наша исходная гипотеза – режим СРП применяется преимущественно в государствах с более низким уровнем экономического развития (душевого ВВП) – полностью подтвердилась. Это означает, что использование разных систем недропользования имеет не имиджевую, а объективную экономическую природу, связанную с уровнем законодательных рисков при осуществлении инвестиционных проектов в странах с разными уровнями развития экономики, законодательных систем (экономико-правовой среды) и защищенности инвесторов от некоммерческих рисков.

Кажущееся несоответствие моей базисной концепции (если ниже уровень экономического развития и/или выше риски национальной экономики, то доминирует режим СРП) и полученного нами повышенного числа стран с наиболее низким уровнем душевого ВВП, применяющих концессионно-лицензионное законодательство (налог плюс роялти) (см. рисунок 25), имеет следующее объяснение¹¹⁶.

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

Поскольку многие из этих государств относятся к категории развивающихся и даже наиболее слаборазвитых, то помощь в формировании им нефтегазового инвестиционного законодательства для открытия их экономик для инвестиций (поначалу для иностранных – за неимением отечественных на начальном этапе становления суверенных национальных экономик) оказывают международные финансовые институты (МФИ) в рамках разнообразных программ техпомощи. МФИ привлекают для этого консуль-

¹¹⁶ Более детальная и развернутая аргументация представлена в: 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 (часть 1-я), № 9, с. 26-29 (часть 2-я), № 10, с. 16-23 (часть 3-я); А. Конопляник. Economic Growth and Investment Regimes in Subsoil Use and its consequences for Russia (Results of Cross-Country Comparison). – «Oil, Gas, Energy Law Intelligence» (OGEL), June 2015 (Provisional issue).

тационные фирмы, как правило, из экономически развитых стран. В которых доминирующим видом недропользовательских соглашений являются соглашения типа «налог плюс роялти (лицензионные и/или модернизированные концессионные)». Поэтому эти консультанты МФИ – зачастую «по образу и подобию», по аналогии со своими материнскими странами – предлагают в качестве модельных схем инвестиционного и недропользовательского законодательства в наименее развитых странах именно механизмы «налог плюс роялти» (см. рисунок 25), создавая тем самым для нефтегазовых компаний своих материнских стран более комфортную (ибо привычную по работе в национальных экономиках материнских стран) правовую среду для работы в наименее экономически развитых странах.

Мы испытали на себе результаты такого подхода, когда в начале 1990-х гг. команда Университета г. Хьюстона, выбранного Всемирным банком в качестве победителя конкурса на помощь РФ в подготовке нефтяного законодательства (законопроект «О нефти и газе»), стала предлагать законопроектные решения, опираясь на американский опыт разработки законодательства о недрах. Он радикально отличается от модели недропользования в большинстве стран мира, включая Россию, хотя бы по такому ключевому параметру, как право собственности на недра: на большей части территории США оно принадлежит землевладельцу (собственнику участка поверхности Земли над участком недр), в РФ – государству. Отсюда принципиальная разница и в моделях регулирования, и в налоговых моделях недропользования – в механизмах изъятия ресурсной ренты.¹¹⁷

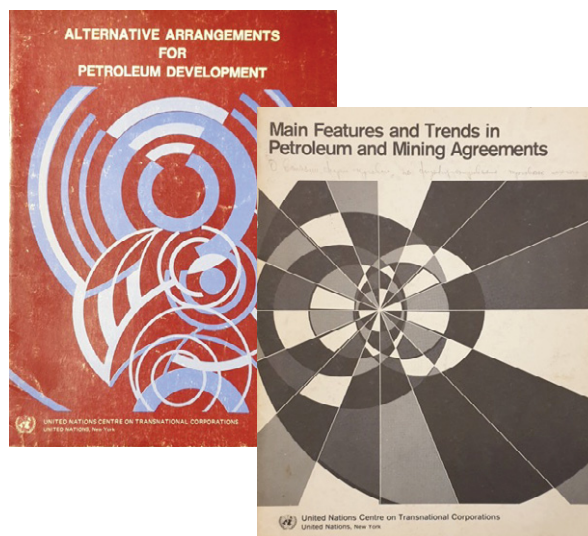
Но можно привести и пример другого рода (о котором мы говорили выше): формирование многосторонних инструментов защиты и стимулирования инвестиций на определенном этапе эволюционной кривой (см. рисунок 3) предполагает распространение опыта такой защиты на широкое сообщество государств-участников данного многостороннего соглашения за счет импорта многих законодательных положений и действующих практик из государств, имеющих более долгую (и потому, зачастую не без оснований, считающуюся более успешной) историю судебной защиты и стимулирования инвестиций, или из соответствующих двусторонних соглашений между такими странами. Так, формирование ДЭХ в начале 1990-х гг. опиралось на существовавшую к тому времени совокупность международных практик по защите иностранных инвестиций в рамках около 400 ДИД и примерно столько же ДИДН. И это, на мой взгляд, естественный положительный пример.

Часть 5: краткая история и люди СРП в России (субъективный взгляд от первого лица)

20. «Ты помнишь, как все начиналось?...»

В 1986 г. Госплан СССР заказал Институту мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР, в котором я тогда работал в отделе экономики отраслей материального производства, в секторе экономики отраслей топливно-энергетического комплекса, подготовить записку о современных практиках взаимодействия принимающих стран с иностранным капиталом в ресурсных отраслях. Готовилось постепенное открытие страны для иностранных инвестиций (Указ Президиума Верховного Совета СССР¹¹⁸ и первые Постановления Совмина СССР №48-49¹¹⁹ о порядке создания и деятельности совместных предприятий на территории СССР были подписаны в январе следующего 1987 г.), и нужно было обобщить мировой опыт. Задание поручили мне. Сроку было дано три дня. В качестве основы для короткой записки мне передали две работы обобщающего характера Комиссии ООН по транснациональным корпорациям (см. рисунок 28). Для короткой записки этой информации хватило (я худо-бедно справился), но тема меня зацепила, и я стал копать вглубь.

Рисунок 28. Две книги, с которых все началось..., с которых началась история СРП в России...



¹¹⁷ Мы подробно проанализировали такое различие, преимущественно применительно к освоению ресурсов газа в Северной Америке и Евразии, в: Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ. – Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с. (в соавторстве с Р. Дикелем, Г. Гунулом, Т. Гулдом, Дж. женсеном, М. Канаи и Ю. Селивановой).

¹¹⁸ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1987 г. «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления» (<https://docs.cntd.ru/document/901700235>);

¹¹⁹ Совет Министров СССР. Постановление от 13 января 1987 г. N 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран-членов СЭВ» (<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=1081>); Совет Министров СССР. Постановление от 13 января 1987 года N 49 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран» (<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=1082>)

Мировая практика применения соглашений в недропользовании между принимающей страной-собственником недр и компанией-недропользователем (инвестиционных, то есть с риском, принимаемых инвестором – традиционных и модернизированных концессий, СРП, риск-сервисных контрактов, – и на предоставление услуг без риска) начинается с первого коммерчески успешного концессионного соглашения – «концессии Д’Арси» в Персии 1901 г. (с которой начинается история компании British Petroleum)¹²⁰, которой предшествовали две неудачные концессии Рейтерса (Ройтерса)¹²¹ там же в Персии от 1871 г. (по другим данным – 1872 г.¹²²) и 1899 г. Изучая зарубежную историческую практику, я решил рассмотреть также исторический опыт до- и послереволюционной России (не забудем, что описываемые события происходили в период последних лет СССР, когда перестройка возбудила интерес к ранее нежеланным или закрытым страницам отечественной истории), в первую очередь опыт «ленинских» концессий периода НЭПа. Пожалуй, это был единственный раз, когда я тщательно просмотрел все полное собрание сочинений Ленина в 55-ти томах на предмет выживания в нем всего, что так или иначе относилось к концессионной политике Советской России, и выудил там, а затем и в фундаментальной библиотеке Госплана СССР, много того, что мне пригодилось впоследствии по работе как в самом Госплане, так и при более поздней подготовке и продвижении через Госдуму РФ, правда, с разным успехом, законодательства о СРП и о концессиях (см. *бокс 5. «Ленин и концессии»*). Нужно было понять, какие типы соглашений между принимающими странами и инвесторами наиболее целесообразны и перспективны, универсальны ли они, или же для некоторых стран на своем этапе экономического развития нужно что-то особое?

Замечательные системные работы (см. *рисунок 28*) (как вскоре выяснилось, авторства Томаса Вальде и Гордона Барроуза, с которыми впоследствии, после нашего знакомства в 1990-е гг., у меня сложились тесные партнерские и теплые товарищеские отношения, сохраняя-

шиеся с обоими до конца их дней¹²³) дали мне понимание того, что в нашей стране целесообразно иметь несколько взаимосвязанных недропользовательских режимов (уже много позже я понял, как их свести в единую «матрицу» в системе координат «правовая стабильность – налоговая благоприятность»), поскольку страна наша огромная, условия нефтегазонакопления и добычи совершенно разные, и подходить ко всем недропользователям с одним лекалом неправильно. Ибо нефтегазовые компании изначально имеют разные возможности для извлечения разной по величине природной ресурсной ренты – «ренды Рикардо» или, по Марксу, ренты по плодородию и по местоположению, и «ренды Хотеллинга», разницы между ценой производства традиционных и замещающих энергоресурсов¹²⁴. На основании обобщения работ Барроуза-Вальде и ряда других я подготовил развернутую аналитическую записку (которая, с подачи и по настоянию моего тогдашнего коллеги Евгения Хартукова переросла в опубликованную впоследствии в БИКИ брошюру¹²⁵). Записка оказалась востребована в отраслевом нефтяном институте ВНИИОЭНГ, они ее распечатали и широко распространили (правда, я узнал об этом уже постфактум). От них, полагаю, она попала в Госплан СССР на стол руководителю департамента нефтяной и газовой промышленности Владимиру Юдину и лежала перед ним во время нашей первой с ним встречи.

Думаю, поэтому в 1988 г. меня пригласили в состав Госэкспертизы Госплана СССР для экспертизы проектов совместных предприятий в нефтегазовой сфере. Там и тогда я познакомился с Еленой Золотаревой, которая в то время работала в московском представительстве американской компании «МакДермотт», а впоследствии стала руководителем московского представительства компании «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани» – оператора проекта «Сахалин-2». Компания «МакДермотт» работала над подготовкой совместного предприятия (СП) с японской компанией Мицуи по участию в разработке нефтегазовых ресурсов острова Сахалин. Тогда и началось наше тесное взаимодействие с Еленой Золо-

¹²⁰ R.W. Ferrier. The History of the British Petroleum Company, Volume 1, The Developing Years, 1901-1932. // Cambridge University Press, October 1982, 832 pp.; Daniel Yergin.

The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power. // Simon and Schuster, 1991, 928 pp.

¹²¹ Donald Read. The Power of News – The History of Reuters, Second Edition. // Oxford University Press, 25.02.1999, 558 pp. (эту же дату подтвердил мне в переписке архивариус компании Рейтерс в 2017 г.)

¹²² А. Пантелеев. Иранская нефть от Ройтера до Черчилля. // Нефтянка, 15.09.2015 (<http://neftianka.ru/iranian-oil-from-reuter-to-churchill/>); И. Пестов. Сегодня эта история актуальна как никогда: от чего Иран попал в немилость запада. // 10.04.22 (<https://1w.ru/articles/1152-segodnja-eta-istoriya-aktualna-kak-nikogda-ot-chego-iran-popal-v-nemilost-zapada.html>), при этом соответствующие абзацы в обеих публикациях фактически дублируют друг друга.

¹²³ А. Конопляник. Профессор Томас Вальде. – «Нефть, газ и право», 2008, № 6, с. 51-55; А. Конопляник. "Professor Thomas Walde: in memoriam of the Friend" (Chapter 9, p. 121-132) – in: A Liber Amicorum: Thomas Walde. Law Beyond Conventional Thought. Ed. By Jacques Werner & Arif Hyder Ali. – Cameron May, 2009, 317 pp.; А. Конопляник. Человек-библиотека. Ушел из жизни собиратель, хранитель и распространитель информации по международному нефтегазовому регулированию – Гордон Барроуз (с. 30-33). Барроуз и законодательство о СРП в России (с. 33-35). // «Нефть России», 2016, №7-8, стр. 30-35; А. Конопляник. Gordon Barrows: The Man Who Helped to Educate The Petroleum World. – "Journal for World Energy Law and Business", 2016, Volume 9, Issue 4, p. 310-312; А. Конопляник. Памяти коллеги. Гордон Барроуз: источник знаний для международного нефтегазового сообщества (памяти коллеги). // «Нефть, газ и право», 2016, №2, с. 56-60.

¹²⁴ Putting a Price on ENERGY: International Pricing Mechanisms for Oil and Gas. – Energy Charter Secretariat, Brussels, 2007, 236 pp. (in co-authorship with R. Dickel, G. Gunul, T. Gould, J. Jensen, M. Kanai and Y. Selivanova); Эволюция энергетических рынков и механизмов ценообразования на невозобновляемые энергоресурсы (глава 1, с. 15-67) – в кн.: «Биржевая торговля энергоресурсами: истоки и развитие» (монография / авторский коллектив) под ред. Н. А. Иванова. – М.: РГУ нефти и газа (НИУ) имени И. М. Губкина, 2022, 367 с.; А. Конопляник. Эволюция энергетических рынков и механизмы ценообразования на невозобновляемые энергоресурсы. // ГАЗПРОМ – Корпоративный журнал ПАО «Газпром», ноябрь 2022, №11, с. 26-41.

¹²⁵ А. Конопляник. 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.

таревой и по будущему проекту «Сахалин-2», и впоследствии по законодательству о СРП, продолжавшееся вплоть до ее безвременного ухода в 2005 году. Имя Елены ныне носит СПГ-танкер «Grand Elena», работающий на проекте «Сахалин-2».

В следующем году вышла в БИКИ моя научная работа по данной теме – первая обстоятельная работа такого рода в СССР, обобщающая мировой опыт нефтегазовых недропользовательских соглашений. Она вызвала большой интерес, попала уже к руководству Госплана СССР, и мне предложили работу в отделе внешнеэкономических связей. Я должен был заниматься вопросами формирования правовой среды для прямых иностранных инвестиций. Оформление шло довольно долго, но весной 1990 г. я официально приступил к работе в Госплане.

В это время шли работы над технико-экономическим обоснованием (ТЭО) проекта освоения месторождения Тенгиз, расположенного на территории (тогда еще советского) Казахстана, в рамках совместного предприятия с компанией «Шеврон» (США). Меня ввели в состав Госэкспертизы по проекту СП «Тенгизшевройл» с Миннефтепромом, где я занимался вопросами собственно самого (юридического) соглашения, проект которого готовился американской стороной. Мне удалось выявить в нем немало скрытых потенциальных ущербов для советской стороны, очевидно в расчете на отсутствие у нее соответствующих знаний и опыта. Во время этой экспертизы я познакомился с Егором Гайдаром, который был назначен руководителем Государственной экспертной комиссии по проекту от Госплана СССР (тогда уже переименованного в Министерство экономики и прогнозирования СССР). Летом 1991 г. меня включили в состав делегации (в которую вошли, помимо Гайдара, Юрий Арский, председатель Государственной экспертной комиссии Госплана СССР, Владимир Юдин, руководитель отдела нефти и газа Госплана СССР, Александр Арбатов, председатель КЕПС РАН, и я), отправленную в США на переговоры с компанией «Шеврон» по соглашению.

Переговоры были очень жесткими. Представители компании не ожидали, что у нашей команды, особенно у нас троих – Гайдара, Арбатова и меня – возникнет столько обоснованных претензий и критических замечаний к проекту соглашения. Более того, по возвращении с Москву во время итогового публичного заседания Госэкспертизы (которое проходило в последние дни июля 1991 г.) наша резко отрицательная, глубоко аргументированная позиция по подготовленному компанией «Шеврон» проекту соглашения вызвала негативную реакцию руководства Министерства нефтяной промышленности. Помню «обмен любезностями» между тогдашним министром

Львом Чуриловым и Виктором Даниловым-Данильяном (будущим министром экологии в гайдаровском правительстве), который отвечал за экологические аспекты экспертизы проекта и своими обстоятельными критическими замечаниями фактически закрывал, уже со своей стороны, возможность реализации проекта в предложенном виде, хотя нефтяники проект в подготовленном «Шевроном» виде тогда активно поддерживали. Чурилов, помнится, после выступления Данилова-Данильяна публично сделал ему довольно небрежно, сверху вниз «предложение с заинтересованностью», типа «одариваю тебя шубой с барского плеча!»: снять свои прозвучавшие замечания и самому доработать проект, а Министерство выделит его институту под это достойное финансирование. Дандан (так называют его друзья, коллеги, знакомые) очень интеллигентно и с достоинством отверг это прозвучавшее весьма неуважительно предложение.

Это заседание имело свое неожиданное продолжение. 02 августа 1991 г., то есть буквально через день-два, в «Комсомольской правде» появилась большая статья руководителя Казахстана Нурсултана Назарбаева, суть которой сводилась к тому, что-де союзные власти своей госплановской экспертизой дискриминируют и притесняют Республику, пытаются разрушить такой выгодный для Республики проект, обвинил «госплановских экспертов» в необъективности. Но после августовского путча дело пошло к распаду Союза, и проект «Тенгизшевройл» плавно перешел в компетенцию республиканских властей.

В конце того заседания ко мне подошел присутствовавший на нем Владимир Лопухин, будущий первый министр топлива и энергетики в гайдаровском правительстве, а тогда заместитель министра экономики в Правительстве РСФСР (с которым мы до того не были знакомы), представился, похвалил мое выступление, брошюру в БИКИ¹²⁶ и статью в «Коммерсанте»¹²⁷ по соглашениям и предложил перейти из Госплана СССР на работу в Минэкономики России для создания департамента по работе с иностранными инвестициями, в первую очередь – для подготовки российского законодательства об иностранных инвестициях для работы в нефтегазовой отрасли на основе взглядов, изложенных в моих публикациях. Я поначалу отнесся к его предложению сдержанно, поскольку договорился с руководством Госплана СССР, что после завершения госэкспертизы по СП «Тенгизшевройл» возьму неиспользованный отпуск для подготовки докторской диссертации. Но затем случился августовский путч, и события в стране стали развиваться по другой траектории. Вскоре Лопухин вернулся ко мне с новым предложением.

¹²⁶ А. Конопляник. 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.

¹²⁷ А. Конопляник. Концессионная политика: альтернативный вариант. – «Коммерсантъ», 1990, № 2, с. 16.

В начале ноября 1991 г. было сформировано гайдаровское правительство. Владимир Лопухин, один из ближайших соратников Гайдара и член его «команды», был назначен Министром топлива и энергетики. Он пригласил меня с подачи «Гайдара и его команды» на работу в Министерство на должность заместителя Министра – заниматься вопросами внешнеэкономических связей и формирования экономико-правовой среды для прямых иностранных инвестиций в энергетике (недропользовании). С 1 декабря 1991 г. после, признаюсь, долгих колебаний я формально приступил к работе в Минтопэнерго (хотя уже до этого, еще будучи сотрудником союзного Госплана, мне уже пришлось выполнять поручения как будто я был уже сотрудником российского министерства, в частности летать на переговоры в Брюссель по ДЭХ). Мне был тогда предоставлен своего рода карт-бланш в зоне моей ответственности. Ибо Лопухин и Гайдар разделяли и поддерживали мои взгляды в этой сфере. В частности, что формирование благоприятного инвестиционного климата в стране может и должно идти одновременно «сверху» и «снизу».

Для меня путь «сверху» означал участие России в ответствующих многосторонних международных договорах, которые делают применение международно-правовых норм обязательным и внутри страны. Таким образом, создавался бы общеприменимый и общераспространенный среди участников этих многосторонних международных договоров общий минимальный стандарт защиты и стимулирования инвестиций. Путь «снизу» означал для меня формирование национального законодательства, которое могло по ряду своих параметров выходить за рамки международно-согласованного минимального стандарта, создавая/предлагая дополнительные защитные инструменты для инвестиций в той или иной сфере экономической деятельности (каждая отрасль имеет свою специфику, поэтому защитные инструменты в разных отраслях могут различаться). Главное, чтобы в обоих случаях (путь «сверху» и путь «снизу») исповедовались единые принципы построения благоприятного инвестиционного климата, чтобы не было разнопонимания, разногласий и разночтений (а в итоге конфликта правовых норм), что зачастую случается, когда разные виды деятельности, нацеленные на одну благую цель, оказываются в разных руках – идеологов и коллективов исполнителей. «Путь сверху» ассоциировался в моем понимании с развитием процесса Энергетической хартии – инициативы ЕС («плана Любберса») по формированию свода юридически обязывающих международных правил на европейском и постсоветском пространстве по защите и стимулированию инве-

стиций и торговли в энергетических отраслях. «Путь снизу» – с формированием национального законодательства по защите и стимулированию инвестиций в энергетике на основе и с учетом (но не ограничиваясь им) известного мне международного опыта производственных соглашений между государством-собственником ресурсов недр и компаниями-недропользователями¹²⁸.

В декабре 1991 года Россия, наряду еще с полсотней государств, подписала политическую декларацию – Европейскую Энергетическую хартию. Гайдар знал, что я в Госплане занимался вопросами экономического анализа этого предложения ЕС, много писал на эту тему (свою первую записку руководству по «плану Любберса» я написал в середине июля 1990 г., спустя две недели после выступления Рууда Любберса 25.06.1990, когда он обнародовал свой план), что я был назначен замруководителя союзной делегации на переговорах по т.н. «Базисному соглашению» к Европейской энергетической хартии, которое стало впоследствии именоваться «Договор к Энергетической хартии» (ДЭХ). Он разделял мнение, что «путь сверху» и «путь снизу» целесообразно объединить в одних руках. Традиционно в СССР вопросами международных соглашений (переговоры и т.д.) ведал МИД. Но в данном случае речь шла о специализированном отраслевом договоре, со своей спецификой. Поэтому когда Гайдар узнал, что я-таки буду работать в Минтопэнерго (поскольку, наряду с предложением Владимира Лопухина, мне одновременно поступило предложение от тогдашнего зама Гайдара по Министерству экономики и финансов и руководителя Комитета по иностранным инвестициям Леонида Григорьева придти на работу к КИИ), он распорядился передать повестку Энергетической хартии по месту моей работы – в ведение Минтопэнерго. Так в зоне моей ответственности оказались два вопроса, ставшие надолго (и остающиеся до настоящего времени) вопросами моего повышенного профессионального интереса.

В декабре того же года я опубликовал статью, в которой написал, что «наиболее приемлемым в качестве базисного вида соглашения для экономических условий «переходного периода» бывшего Советского Союза к рыночной экономике следует считать контракт о разделе продукции (продакшн-шэринг)»¹²⁹. Эта статья имела неожиданное для меня продолжение. Ко мне обратился небыл известный Каха Бендукидзе, который в это время пытался сформировать вертикально-интегрированную нефтяную компанию НИПЕК и, прочитав эту статью и предполагая на ее основе широкое развитие СРП в России, стал предлагать перейти к нему и заниматься этими вопросами в формируемой им компании для привлечения

¹²⁸ Этот подход я впоследствии обосновал в своей докторской диссертации: А. Конопляник. 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.

¹²⁹ А. Конопляник. Как строить взаимоотношения с иностранными фирмами (чтобы не стать жертвой нового «Тенгиз-Шеврона»). – «Бизнес – Московские Новости», № 0/2, декабрь 1991 г., с. 13.

в нее иностранных партнеров для работы на условиях СРП в России. Но я в это время уже приступил к работе в Минтопэнерго, хоть и в качестве и.о., поэтому ответил Кахе вежливым отказом. Однако его предложение было для меня еще одним свидетельством правильности намечаемого мной пути формирования инвестиционного законодательства России.

Практически в первые же дни работы в Минтопэнерго мне пришлось принять участие в составе госкомиссии в подведении итогов конкурса инофирм на подготовку ТЭО и освоению участков недр на шельфе острова Сахалин, объявленного в мае 1991 г. В январе 1992 г. комиссия, возглавляемая министром экологии и природных ресурсов Виктором Даниловым-Данильяном, подвела итоги конкурса. Одним из ключевых участников конкурсной комиссии был известнейший советский нефтяник, можно сказать зубр советской нефтянки Владимир Филановский-Зенков – бывший первый заместитель министра нефтяной промышленности СССР, лауреат Ленинской премии, мощнейший авторитет, который аргументированно убедил всех сомневающихся/колеблющихся, что лавры победителя надо отдать консорциуму МММ («Маратон», «МакДермотт», «Мицуи»). Против МММ, кстати, голосовал только тогдашний губернатор Сахалина Валентин Федоров. Комиссия сочла возможным предоставить победителю конкурса исключительное право, но только сначала на разработку ТЭО и лишь по двум месторождениям зоны тендера – Пильтун-Астохскому и Лунскому, которые и стали ресурсной базой проекта «Сахалин-2» (мы подробно описали по горячим следам историю этого довольно драматичного по накалу страстей конкурса)¹³⁰.

В дальнейшем, совместную работу по подготовке ТЭО проекта с российской стороны возглавлял замминистра экологии и природных ресурсов Михаил Толкачев – умнейший, интеллигентнейший человек, как и его тогдашний руководитель. В ходе совместной подготовки ТЭО между участниками проекта с российской и иностранной стороны установились не только рабочие, но и дружеские отношения, расширилось и укрепилось понимание деталей. В состав этой комиссии с российской стороны входил и автор этих строк.

Я питаю с тех пор дополнительную и особую симпатию к проекту СРП «Сахалин-2», где меня продолжают считать «отцом-основателем СРП в России», что приятно. И некоторое время назад (до коронавируса), когда я участвовал в очередной конференции «Нефть и газ Сахалина» в Южно-Сахалинске, руководство компании «Сахалин Энерджи» любезно организовало для меня визит на дру-



гой конец острова (а это порядка 900 км) на платформу «Моликпак» – на первую в России ледостойкую платформу, фактически «искусственный остров» (о которой я еще скажу чуть позже), куда я давно хотел попасть, но все не складывались обстоятельства. При этом запомнился не только сам визит, с подробной экскурсией и ночевкой на платформе (это был не первый мой визит на морские платформы, но первый на российскую), но еще и подготовка к полету на нее – подробный инструктаж и особенно разные тренинги, включая различные варианты эвакуации из муляжа вертолета в случае его аварии. В том числе эвакуации из-под воды из тонущего вертолета (и в том числе когда вертолет переворачивается под водой «вверх ногами» и нужно эвакуироваться из него, находясь в затопленном вертолете в положении «вниз головой», зависнув на ремнях безопасности), что проводилось в специальном бассейне в центре по технике безопасности компании «Сахалин Энерджи» (безопасность на проекте поставлена на высочайшем уровне!). Незабываемое, скажу Вам, впечатление... особенно когда выбрался из-под воды из тонущего вертолета (в тренировочном бассейне) и забрался на спасательный плот... Осталось на добрую память фото на вертолетной площадке платформы «Моликпак» перед отлетом (см. фото).

¹³⁰ С.А. Оганесян, А.А. Конопляник, А.П. Ретюнин. Нефть и газ Сахалинского шельфа: конкурс инофирм. – «Экономика и хозрасчет предприятий топливно-энергетического комплекса» (Межотраслевой информационный бюллетень), 1992, Вып. 3, с. 7-18; С.А. Оганесян, А.А. Конопляник, А.П. Ретюнин. Проблемы освоения Сахалинского шельфа. – «Нефтяное хозяйство», 1992, № 6, с. 2-4; № 7, с. 2-6; С.А. Оганесян, А.А. Конопляник, А.П. Ретюнин. Нефть и газ Сахалинского шельфа: конкурс иностранных фирм. – «Финансовые Вести (Финвест)», 1992, № 17, с. 12-13; № 18, с. 13; S. Oganessian, A. Konoplyanik, A. Retyunin. Sakhalin tender results detailed. – «Oil & Gas Journal», April 20, 1992, v. 90, № 16, p. 124-126; S. Oganessian, A. Konoplyanik, A. Retyunin. Sakhalin tender process tortuous. – «Oil & Gas Journal», March 30, 1992, v. 90, № 13, p. 34-36; S. Oganessian, A. Konoplyanik, A. Retyunin. Sakhalin tender background detailed. – «Oil & Gas Journal», March 23, 1992, v. 90, № 12, p. 128-129.

21. От закона «О недрах» к закону «О СРП»

В феврале 1992 г. я был направлен в качестве представителя Минтопэнерго на заседание Верховного Совета РФ, где в этот день должно было проходить завершающее (в третьем чтении) голосование по проекту закона «О недрах». Наше министерство было намерено предложить депутатам добавить в закон несколько дополнений в ряд статей, в одну из которых – статью 12 «Содержание лицензии на пользование недрами» – включить пункт (который я предложил и написал), что допускается различная форма договорных отношений недропользования – разработка месторождений на условиях СРП, концессий, контрактов на предоставление услуг (с риском или без риска). То есть закрепить в ключевом и единственном на тот момент недропользовательском законе допустимость (отстаиваемой автором идеи) о множественности режимов недропользования в стране.

Дума в то время была «местом для дискуссий». Более того, поправки еще иногда принимались «с голоса». Мне пришлось подробно объяснить депутатам мировую практику применения различных видов производственных соглашений в нефтегазовой сфере. Видимо, я был убедителен, предложение было принято (не все тогда предложения Минтопэнерго были одобрены депутатами). Таким образом, упоминание СРП впервые появилось в российском законодательстве (см. бокс 2: «Эволюция статьи 12 закона «О недрах»). Я горд и счастлив, что мне удалось это сделать, убедить депутатов (это был мой первый опыт такого рода), поскольку именно с этого момента механизм СРП был зафиксирован в законодательстве России, т.е. была заложена правовая основа для дальнейшего развития механизмов его практического применения. Но закон «О недрах» лишь упоминал возможность применения СРП. Само понятие СРП и механизмы его применения надо было развить через другие законы и нормативные акты.

После роспуска парламента в сентябре 1993 г. Борис Ельцин короткое время обладал конституционными полномочиями, благодаря которым его указы имели статус федеральных законов. Указ Президента РФ №1400 от 21.09.1993 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» открыл «окно возможностей» для ускоренной подготовки углубленной правовой основы для СРП при помощи указов Президента.

С лета 1993 г. я уже не работал в Минтопэнерго, но осенью, после возвращения Егора Гайдара в Правительство на должность вице-премьера, был назначен его внештатным советником по прямым иностранным инвестициям. И в этом качестве в тесном взаимодействии, консульта-

циях с коллегами, а также с представителями консорциума компаний-победительниц Сахалинского конкурса (Еленой Золотаревой) подготовил проект Указа «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами».

Межведомственным согласованием проекта указа занимался мой бывший коллега по Минтопэнерго – замминистра Александр Самусев. Однако добиться согласования от всех министерств не удалось. Против выступало, в частности, министерство финансов, которое тогда сочло (и продолжает считать до сих пор), что СРП – это колоссальные выпадающие доходы из бюджета (отсюда началась история нашего противостояния по вопросу СРП), и по каким-то своим причинам еще одно министерство. Что делать? Мы с Самусевым пошли к вице-премьеру по экономике Егору Гайдару. Он пригласил главу юридического департамента Руслана Орехова, они посмотрели все документы, поправили пару падежей, поставили пару запятых, мы с Самусевым и Ореховым завизировали, и Гайдар пошел к Ельцину. И вернулся с подписанным Указом №2285 от 24.12.1993 (см. бокс 1. «Указ №2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами»»)¹³¹. На следующий день истекали конституционные полномочия Президента для подписания такого рода указов...

Вот вам роль личности в истории. Если бы не было Егора Гайдара, не было бы Указа, не запустился бы механизм подготовки закона, не было бы и проектов СРП «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьяга». А при более благоприятном стечении обстоятельств могли бы появиться и другие проекты СРП из заявленного позже (в 1996 г.) компаниями их потенциального списка в 250 участков недр (включая 213 нефтегазовых) – страна наша огромна, условия месторождений различаются существенно, индивидуализированный механизм распределения ресурсной ренты был бы более эффективным для страны, чем унифицированная система нефтяного налогообложения с многочисленными изъятиями из «единого для всех» налогового режима.

В 1994 г. по этому Указу было подписано первое соглашение по проекту СРП – между правительством страны и консорциумом «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани» (проект «Сахалин-2»). Но подписано с отлагательной оговоркой – что оно вступает в силу после вступления в силу (подготовленного на основе Указа №2285) закона о СРП. Наша первоначальная правовая конструкция предполагала подготовку нормативных правовых актов на основе только этого Указа. Однако в ходе широких консультаций мы пришли к пониманию, что правовой силы Указа может быть недостаточно – необходим полномасштабный закон¹³². Ну значит, нужно было делать полно-

¹³¹ В связи с принятием закона «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г., Указом Президента от 28.08.1996 г. Указ № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» от 24.12.1993 г. был признан утратившим силу, выполнив свою историческую миссию.

¹³² А. Конопляник. Продакшн-шэринг: рождественский подарок инвесторам сделан. Что дальше? – «Нефтяное хозяйство», 1994, № 3, с. 10-15; А. Конопляник. Unwrapping Yeltsin's Christmas Gift. – «Russian Petroleum Investor», 1994, № 3, р. 69-71; А. Конопляник. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты. – «Минеральные ресурсы России», 1994, № 6, с. 29-36.

ценный закон. Поскольку инициатива, как известно, на-казуема, то мне, соответственно, этот закон и поручили разрабатывать.

Где-то в апреле 1994 г. мне раздался телефонный звонок. Звонил Алексей Мельников, член Комитета по экономической политике (КЭП) новоизбранной Государственной Думы (ГД) РФ. Он входил в состав подкомитета по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям, который возглавлял Алексей Михайлов. Оба Алексея были члены фракции «Яблоко» в Госдуме, писали знаменитые программы Явлинского – «400 дней», «500 дней» и так далее.

Мельников представился, сказал, что знает меня лично по моим работам и изложил суть предложения: 21.07.1993 Верховный Совет (ВС) РСФСР принял закон №5471 «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами». Однако 18.08.1993 г. Президент РФ Борис Ельцин наложил на него вето и направил этот закон на повторное рассмотрение ВС, поручив его кардинально переработать, теперь уже в рамках ГД РФ, пришедшей на смену ВС РСФСР. Оба Алексея от имени КЭП ГД РФ просят меня собрать и возглавить группу разработчиков нового концессионного закона, особое внимание уделив сохранению в нем т.н. «стабилизационной оговорки». Мельников поинтересовался, каково мое отношение к этому правовому инструменту.

Я ему ответил, что, на мой взгляд, стабилизационная оговорка, «замораживающая» стартовые экономико-правовые условия проекта, существующие на момент принятия по нему окончательного инвестиционного решения (ОИР) или на момент вступления соглашения по проекту в силу, является ключевым элементом минимизации инвестиционных рисков компании-недропользователя и должна быть распространена на весь срок реализации проекта, чтобы в течение всего срока его действия обеспечивать правовую стабильность и возможность долгосрочного планирования расходов-доходов по проекту как для инвестора, так и для принимающего государства. Именно это и сделано, отметил я, в Указе №2285, который распространяет стабилизационную оговорку в рамках СРП на весь срок реализации проекта (см. рисунок 1). То же, добавил я, полагаю, необходимо сделать и в рамках нового концессионного закона. Более того, надо разрабатывать и вносить законы – концессионный и СРП – не последовательно и разрозненно, один за одним, а одновременно и в пакете.

Поэтому я тут же сделал А. Мельникову два контрпредложения, объяснив ему свое видение построения «матрицы инвестрежимов недропользования» в России.

Первое. Существующий закон «О недрах» обеспечивает функционирование лицензионного режима недропользования в стране на основе административного права плюс унифицированного налогового режима, в т.ч. с возможными индивидуальными изъятиями – налоговыми льготами. Я предложил готовить в дополнение к нему «пакет» из концессионного закона (гражданское право плюс унифицированное налогообложение) и закона о СРП (гражданское право плюс индивидуализированное налогообложение). Каждый из них, будучи элементом гражданско-правовой системы отношений инвестора и государства, обеспечит правовую стабильность (то есть распространит «стабилизационную оговорку») на весь срок реализации инвестпроектов и возможность ее правовой защиты (см. рисунок 6).

Второе. Основы законодательства СССР об иностранных инвестициях (07.1991)¹³³ устанавливали национальный режим инвестиций, т.е. не менее благоприятный, чем правовой режим деятельности, предоставленный российским инвесторам. Существовавший закон об иностранных инвестициях в РСФСР от 04.07.1991¹³⁴ в статье 6 также устанавливает «национальный режим» для иностранных инвестиций в нашей стране (такой режим был впоследствии подтвержден в РФ – версия закона от 09.07.1999 г. в статье 4.1¹³⁵). Поэтому, на мой взгляд, контрпродуктивно готовить отдельный закон для иностранных инвесторов. Уже поэтому, на мой взгляд, вето Президента РФ на концессионный закон 1993 г. было обоснованным (даже если Президент руководствовался иными соображениями). Указ №2285 по СРП был подготовлен, в свою очередь, и для отечественных, и иностранных инвесторов, на основе национального режима инвестиций. Значит, надо готовить указанный пакет, также распространив его действие на отечественных и иностранных инвесторов.

Оба предложения были приняты. Работа началась.

Забегая вперед, скажу, что с самого первого общения у меня, а затем и у моих коллег – группы разработчиков законодательства СРП, – сложилось и в дальнейшем лишь окрепло взаимопонимание с Алексеем Мельниковым, Алексеем Михайловым и их коллегами по фракции «Яблоко» в Госдуме – Сергеем Иваненко, Сергеем Доном и др. И, конечно, с руководителем фракции Григорием Явлинским, который быстро стал одним из ключевых сторонников идеи применения СРП в России. Более того, партия «Яблоко» сделала тогда закон (режим) СРП фактически центральным элементом своей экономической программы¹³⁶. Правда, я с самого начала возражал против «монополизации» темы СРП партией «Яблоко», по-

¹³³ <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=5404#MhFkwTEl0mMwZuV1>

¹³⁴ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102/

¹³⁵ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16283/6f590d130eda629f3713d1653e648f8e1f0220ea/

¹³⁶ См. Михайлов А., Субботин М. «Яблоко» и СРП. – М.: ЭПИЦентр; Интеграл-Информ, 2003.

сколько считал, что делал (мы делали) этот раздел инвестиционного законодательства для всей страны, а не только для использования его в качестве флагманского проекта одной партии для достижения своих партийных политических целей.

Впоследствии, однако, стремление партии монополизировать эту тему сослужило для СРП не очень положительную службу в условиях резкой конкуренции политических партий в России. А также и для самого «Яблока», ибо привело к выходу из партии одного из трех ее отцов-основателей – Юрия Болдырева, ставшего (и остающегося, по-видимому, до сих пор) основным оппонентом режима СРП в стране (см. *бокс 7. «Как я развалил «Яблоко»»*).

Бокс 7. Как я «развалил» «Яблоко»

Закон о СРП неожиданно оказал существенное влияние на внутриполитическую жизнь в стране, внеся раскол в одну из крупнейших тогда политических партий – ЯБЛОКО. Как известно, три отца-основателя этой партии – Григорий Явлинский, Юрий Болдырев, Владимир Лукин. Именно такая последовательность имен отцов-основателей дала нынешнюю аббревиатуру этой партии (хотя не чуждый юмора Владимир Лукин, по его собственному утверждению, предлагал для формирования аббревиатуры расположить имена отцов-основателей в алфавитном порядке).

Думская фракция этой партии фактически являлась мотором движения Закона «О СРП» в Федеральном Собрании. И когда закон с трудом, но прошел третье чтение в Госдуме и был принят ею, в ЯБЛОКЕ была уверенность, что в состоящей из представителей регионов верхней палате Парламента трудностей с рассмотрением закона не возникнет. И уж тем более не ждали они «подвоха» со стороны своих однопартийцев в Сенате.

Одним из которых там как раз и был Юрий Болдырев. Который совершенно неожиданно при рассмотрении закона в Комитете СФ, членом которого он являлся, выступил с резкой отповедью и принятому Госдумой Закону «О СРП», и самому принципу раздела продукции. При этом высказанные им на том заседании аргументы против закона – с которыми он, по его словам, смог бегло ознакомиться буквально накануне, – насколько мне помнится, впоследствии практически не менялись.

У Юрия Болдырева в СФ нашлись сторонники, и в итоге закон был передан на рассмотрение согласительной комиссии, сформированной из представителей профильных комитетов ГД и СФ. От Госдумы ее возглавил председатель комитета по экономической политике (в подкомитете по внешнеэкономической деятельности которого тем самым Алексеем Михайловым, и готовился наш закон) Сергей Глазьев. От Совета Федерации – Юрий Болдырев.

В результате работы согласительной комиссии по закону о СРП в партии ЯБЛОКО произошел окончательный раскол. Ибо партия ввела механизм СРП в свою экономическую программу как важнейший инструмент обеспечения экономического роста в стране через привлечение инвестиций в нефтегазовый сектор (фактически выступая за ресурсно-инновационный путь развития, который является единственно правильным в нашей богатой природными ресурсами стране), сделала его одним из основных своих программных лозунгов, поставив в центр своей программы политических и экономических преобразований. Все руководящие органы партии поддержали СРП. А Юрий Болдырев выступил против. «Пошел против линии партии...». В итоге он покинул ЯБЛОКО, хотя его имя и осталось в партийной аббревиатуре.

Но два Алексея – Мельников и Михайлов (или «Уважаемые Алексеи Юрьевичи!», как обратился к ним в одном из писем в Госдуму в поддержку СРП тогдашний Министр иностранных дел России Евгений Примаков, не лишенный тонкого чувства юмора) занимают в истории СРП совершенно особое место. От их имени был внесен в Госдуму пакет законопроектов, состоящий из подготовленных нами концессионного закона (был отвергнут Думой в первом чтении) и о СРП (был ею, хотя и большим трудом, принят). Оба Алексея в Первой Думе (1993-1996) работали в Комитете по экономической политике, а во Второй (1996-1999) – в Комитете по природным ресурсам, куда с их переходом перешла и тема СРП. Если бы не их более чем активная поддержка и продвижение закона о СРП, он, я в этом убежден, не был бы принят.

Костяк группы, работавшей над законодательством о СРП, составили восемь человек, которые и ранее занимались экономико-правовыми вопросами недропользования. Я постарался подобрать команду из тех ребят, которых прямо или косвенно знал по их работам, результатам профессиональной деятельности, например, через работу в Госэкспертизе еще с советских времен и/или через ИМЭМО и другие исследовательские институты, по работе в Министерстве. Поэтому мы были единомышленниками, говорили на одном языке и понимали, о чем говорим. Основными участниками группы разработчиков законодательства СРП были: Михаил Субботин, Анатолий Аверкин, Ирик Амиров, Владимир Грушин, Елена Дьячкова, Сергей Сосна, Юрий Швембергер и автор этих строк. Мы получили статус консультантов Госдумы. Впоследствии к нам прикнули Исая Басович, Борис Лазарян, Лариса Линник. Работали мы в значительной степени на энтузиазме, несмотря на то, что, например, Всемирный банк был готов целенаправленно профинансировать работу нашей группы в рамках консультационной (грантовой) части своих льготных реабилитационных (восстановительных) займов российскому правительству. Однако, не срослось... (см. *бокс 8. «Как группа разработчиков законодательства о СРП не получила предназначавшийся ей грант Всемирного банка»*).

Гайдар к этому времени уже ушел из вице-премьеров и стал руководителем фракции «Выбор России» в Госдуме. Так что центр тяжести работы над законодательством по СРП естественным образом переместился в Госдуму. Мы делали этот закон (а затем и подзаконные документы к нему), исходя из понимания, что в интересах России как страны-собственника невозобновляемых энергоресурсов не только обеспечить эффективную их монетизацию (для чего необходим благоприятный инвестиционный климат в нефтегазовой отрасли, одним из элементов которого и был режим СРП), но и через освоение нефтегазовых проектов, расположенных, как правило, в сложных и/или экстремальных природных условиях, на окраинах России, в районах с зачастую отсутствующей инфраструктурой, за-

пустить механизм мультипликативных эффектов для экономики страны в целом, то есть вызвать потребность в создании условий (благоприятного инвестиционного климата) и за пределами нефтегазовой отрасли – для производства конкурентоспособного высокотехнологичного

отечественного оборудования. То есть фактически запустить маховик развития «ресурсно-инновационной» экономики, для чего ключевым является создание благоприятного инвестиционного климата внутри и за пределами нефтегазовой отрасли.

Бокс 8. Как группа разработчиков законодательства о СРП не получила предназначенный ей грант Всемирного банка

Не помню точно, но, по-моему, в 1994 или 1995 г. при поддержке НСФ подготовка законодательства о СРП вошла в перечень приоритетных направлений деятельности Совета по иностранным инвестициям при Правительстве РФ и программ Всемирного банка (ВБ) по поддержке реформирования российской экономики. Как правило, такие программы техпомощи в странах с переходными экономиками финансировались по стандартной схеме: деньги (льготные долгосрочные займы) получало Правительство страны-заемщика или его уполномоченные институты, но тратились они на услуги отобранных ВБ западных консультантов, среди которых банк проводил конкурсы на предоставление консультационных услуг (считалось, что западным опытом со страной-реципиентом должны делиться компании из стран-носителей этого опыта). Поэтому обычно получателем гранта ВБ или иных спонсоров программ техпомощи (например, европейских программ ТАСИС по техническому консультированию стран СНГ) была та или иная консультационная западная фирма, или исследовательское учреждение (университет), или их консорциум, ставшие победителем объявленного ВБ конкурса. И уже они, западные победители конкурса, в свою очередь, приглашали на субподряд отечественных специалистов, которые зачастую делали всю или большую часть работы, но уже, естественно, по иным расценкам.

Со Всемирным банком постсоветская Россия сотрудничала с самого начала своего существования, в частности – по нефтегазовой линии. Основным уполномоченным сотрудником ВБ, отвечавшим за нефтегазовый программы в России, был Чарльз Макферсон. С ним я познакомился еще до моего официального вступления в должность замминистра топлива и энергетики РФ. Затем мне много пришлось работать с Чарльзом и в рамках Первого Реабилитационного займа ВБ (на \$1 млрд) для российской нефтегазовой отрасли (для трех нефтегазодобывающих объединений, вошедших впоследствии в ЛУКОЙЛ, ЮКОС, «Сургутнефтегаз», по восстановлению фонда бездействующих скважин), что было фактически первым проектным финансированием в нефтегазовой отрасли России, ибо сумма займа «собиралась снизу», «от земли», от конкретных производств. В рамках нашего взаимодействия с ВБ я привозил Чарльза весной 1992 г. в тогда еще Куйбышев на первое в истории всероссийское «интеграционное» совещание руководителей добывающих, перерабатывающих, транспортных, сбытовых производств нефтегазового комплекса – именно с этого совещания (где Чарльз рассказывал о программах ВБ для ТЭК России и о необходимости законодательного обеспечения инвестиционной деятельности), на мой взгляд, началась практическая вертикальная интеграция в рамках российской нефтянки. Мы обсуждали с ним в Министерстве закон «О недрах», в частности мои поправки в статью 12, которые устанавливали множественность форм предоставления лицензий на право пользования недрами, то есть он был знаком с моей идеологией множественности режимов недропользования в стране и местом СРП в ней. Более того, нашим общим знакомым с Чарльзом оказался Томас Вальде, работы которого, наряду с работами Гордона Бэрроуса (я писал о них обоих ранее), «открыли» для меня проблематику производственных соглашений между принимающей страной и (обычно иностранной) нефтегазовой компанией-инвестором-недропользователем и местом СРП в системе таких соглашений.

После моего ухода из Министерства в 1993 г. и начала практической работы над законодательством об СРП, Всемирный банк продолжал оказывать поддержку работе над нефтяным законодательством России, в частности, организовал ряд образовательных семинаров, кура-

тором которых был Ч. Макферсон. Однако когда стало ясно, что наша группа разработчиков (в статусе группы консультантов Госдумы) имеет вполне четкое видение того, что и как нужно делать по формированию законодательства СРП в стране, располагает необходимой поддержкой в бизнесе и во властных структурах, Всемирный банк решил пойти на беспрецедентный, насколько мне известно, в его практике шаг. Он решил выделить непосредственно и именно под нашу группу разработчиков законодательства о СРП, напрямую, то есть без конкурса и без прокладки в виде традиционного победителя конкурса в лице иностранной консалтинговой фирмы, грант в \$250 тыс. на продолжение разработки законодательства СРП (закон, подзаконные акты и другие виды связанной с этим деятельности). Думаю, здесь не обошлось без участия НСФ и тогдашних акционеров сахалинских проектов СРП. И спасибо им за это. Однако поскольку заемщиком для Всемирного банка всегда выступает правительство принимающей страны, то формальным (транзитным) получателем должно было выступить уполномоченное ведомство – Министерство топлива и энергетики.

В результате кадровых перестановок куратором этого вопроса в Министерстве являлся Анатолий Шаталов, ставший к тому времени уже первым заместителем министра. Он предложил мне как руководителю группы разработчиков (коллектива из восьми человек), проект подготовленного им контракта с нашей группой, в соответствии с которым предполагалось, что именно он будет являться распорядителем предназначенных нам средств. При этом 40% суммы он предлагал потратить на финансирование некоей «группы приемки» нашей работы, в состав которой входили люди, не имевшие никакого отношения к разрабатываемому нашей «восьмеркой» законодательству о СРП, а некоторые из них являлись прямыми и откровенными противниками самой идеологии СРП в России. И не знаю, были ли в курсе люди, фамилии которых фигурировали в составе «группы приемки», что они входят в ее состав. Я ответил вежливым отказом, объяснив, что выражаю позицию всей группы. Тогда Шаталов потребовал собрать всю нашу группу разработчиков, чтобы узнать мнение всей группы. Вся группа подтвердила наш коллективный отказ получить грант ВБ на таких условиях. Поскольку конечным получателем гранта должна была быть именно наша восьмерка (группа разработчиков законодательства о СРП), и это было преднамеренное условие ВБ, наш отказ отдавать 40% за возможность дозированно получать из рук и по усмотрению этого первого замминистра (то есть полностью или частично?) остальную часть суммы означал де-факто невозможность выделения этого гранта Всемирным банком России. По-моему, эти деньги, в итоге, были потом все-таки выделены в рамках какого-то следующего займа, но пошли совсем на иные нужды.

Так, поддержка НСФ, «Сахалинской энергии», других компаний, ряда властных структур и готовность Всемирного банка профинансировать формирование законодательства о СРП в России натолкнулась на аппетиты чиновников, допущенных к распределению получаемых от ВБ ресурсов. В результате дальнейшее формирование механизма СРП шло в значительной мере на основе энтузиазма его разработчиков, и не столько «благодаря», сколько «вопреки». А в Минтопэнерго вскоре появился (правда, затем довольно быстро куда-то пропал, видимо, не получив поддержки и даже не дойдя до Госдумы) проект альтернативного закона о СРП (который одно время пытались позиционировать как правительственный – быть может в расчете на то, что удастся получить неполученный нашей группой грант ВБ под него?), где, правда, механизм раздела продукции предлагался не вместо, а в дополнение к существующей системе налогов и сборов, что к экономическому механизму СРП не имеет никакого отношения, кроме некорректно (или все же осознанно?) заимствованного названия. Но это уже совсем другая история.

Подготовка любого закона – очень сложный юридический процесс. У инвесторов свои интересы, у государства свои. Надо их сбалансировать. Плюс старые стереотипы (смена общественно-экономической формации), а здесь надо было зачастую их ломать. Впервые вводить в стратегическую нефтегазовую отрасль механизм гражданско-правовых отношений, ибо только с их помощью, на мой взгляд, можно было бы обеспечить правовую стабильность условий проекта на весь срок его реализации и так далее. Более того, процесс формирования национальных энергетических компаний только набирал обороты, они были зачастую раздираемы противоречиями, вызванными продолжающейся борьбой между собой в ходе приватизации за бывшие государственные энергетические активы. Открытие страны для иностранных инвестиций также происходило не прямолинейно – многие

в стране считали, что вполне можно обойтись собственными силами, а иностранцев не пускать. Построение открытой конкурентной экономики многим было не по нраву. Упреки в «распродаже Родины» были достаточно частым явлением. Усугубляло ситуацию то, что мы активно взаимодействовали с Нефтяным Совецательным Форумом, который нам во многом информационно помогал (см. бокс 9. «Двойственная роль НСФ»). Помню даже доносы на нас писали в свое время, в одном из которых (в анонимном доносе в правительственную комиссию по борьбе с коррупцией в 1992 г., хотя фамилию доносчика я легко вычислил) я и ряд моих коллег по Правительству были обозначены как «агенты американско-канадского углеводородного лобби»¹³⁷. То есть некоторые смотрели на привлечение иностранных инвестиций как на измену Родине, СРП трактовали именно как механизм исключи-

Бокс 9. Двойственная роль НСФ

Нефтяной Совецательный Форум (НСФ) – это неправительственное объединение международных компаний, осуществивших инвестиции или активно заинтересованных в осуществлении инвестиций в российскую нефте- и газодобычу, которое стремится предоставить международный опыт и знания для формирования оптимального инвестиционного климата в нефтегазовом секторе РФ. НСФ образован в 1991 г. для того, чтобы представлять общие интересы иностранных инвесторов с целью облегчения диалога, необходимого для повышения взаимопонимания между инвесторами-недропользователями и принимающей страной и ускорения достижения общих целей участников НСФ. В первую очередь – для совместной работы с правительством РФ над созданием и поддержанием в России инвестиционного климата, который привлечет в страну иностранный рискованный капитал, способный внести значительный вклад в развитие нефтегазового сектора РФ. В середине 1990-х такой капитал мог прийти только с международного рынка: российские вертикально интегрированные компании (потенциальные заемщики проектного финансирования) были в стадии формирования, то есть обладали низкой кредитоспособностью. Равно как и страна в целом: первый суверенный кредитный рейтинг Россия получила лишь в 1996 г. – он оказался в области спекулятивных значений, провалился в дефолтную зону в 1998 г. и поднялся в зону инвестиционных рейтингов лишь в 2003 г. Поэтому иностранные компании были в то время основными потенциальными инвесторами нефтегазовых проектов в России, особенно расположенных в сложных природных условиях, на шельфе, в Арктической зоне. Поэтому российское правительство обособно прислушивалось к их мнению.

В 1996 г. в НСФ входило 39 западных нефтегазовых и нефтесервисных компаний. На вторую половину 1990-х гг. приходится пик активности НСФ – и связано это было с формированием законодательства о СРП в России. Компании НСФ рассматривали режим СРП как единственный приемлемый режим для инвестиций в российское недропользование, обеспечивающий стабильные и предсказуемые правила игры, с ответственностью обеих сторон за нарушение достигнутых и закрепленных в индивидуальных СРП договоренностей. В отличие от лицензионного режима недропользования, который такой стабильности не обеспечивал. Ибо 1990-е годы характеризовались постоянным расширением номенклатуры и изменением эффективных ставок разнообразных налогов, сборов, платежей (к 1997 г. их общее число достигло 47), что делало фактически запретительным тогдашний российский недропользовательский инвестрежим для иностранных компа-

ний, имевших (в отличие от тогдашних российских компаний) альтернативные возможности для вложений по всему миру.

Поэтому вплоть до начала 2000-х гг., когда дальнейшее развитие СРП в стране было фактически заблокировано, НСФ активно поддерживал формирование режима СРП в стране и возглавляемую автором группу разработчиков этого инвестрежима. Это было благом, ибо давало возможность при продвижении СРП, в том числе в Госдуме, опираться аргументационную базу в пользу СРП на практический опыт компаний НСФ, накопленный ими по всему миру (в чем нас впоследствии заочно обвинил Юрий Болдырев в своей книге). Но здесь же скрывалась и заковыка (или «загогулина», как говаривал первый российский Президент Борис Ельцин).

Мое видение заключалось в том, чтобы создать матрицу инвестиционных режимов недропользования в стране, в которой на равных сосуществовали бы разные инвестрежимы (см. рисунок 6), расположенные в зоне как публичного, так и гражданского права.

НСФ же однозначно выступал за СРП и против лицензионного режима недропользования (напомню, концессионный режим в недропользовании был отвергнут Госдумой). В публичном пространстве это воспринималось (но отчасти и соответствовало намерениям НСФ) как желание иностранных компаний перевести все российское недропользование исключительно на режим СРП. Это, в свою очередь, интерпретировалось нашими оппонентами как создание преференциальных условий для иностранных инвесторов, как подчинение национальных интересов иностранному капиталу, как попытка «сырьевой колонизации» России.

Таким образом, активная поддержка со стороны НСФ режима СРП при одновременном отвержении лицензионного режима недропользования играли на руку противникам СРП. Они с удовольствием записали сторонников СРП в «агенты иностранного капитала».

Впрочем, для некоторых из нас это не было новостью. Так, автор этих строк, например, в период работы в Минтопэнерго России в начале 1990-х не без удивления узнал, что один из моих тогдашних подчиненных написал «анонимное» письмо в тогдашнюю Комиссию по борьбе с коррупцией Правительства, в котором я был охарактеризован как «агент американско-канадского углеводородного лобби». Чуть позже мне пришлось инициировать и выиграть судебный процесс против одной из газет, чтобы доказать несостоятельность опубликованных в ней сходных обвинений (в частности, в моей якобы коррупционной связи как раз с компаниями проекта «Сахалин-2»).

Поэтому на практике, наряду с неоценимой помощью в подготовке законодательства о СРП в России, НСФ одновременно несколько усложнил нам и нашим сторонникам жизнь в репутационном плане.

тельно для иностранных инвестиций и именно в таком контексте относились к сторонникам, а тем более разработчикам законодательства о СРП.

Поэтому мы с Михаилом Субботиным, сотрудником ИМЭМО, написавшим в свое время на основе своей кандидатской диссертации индивидуальную монографию про монополистический капитал в энергетике США, который был моим фактическим заместителем в группе разработчиков законодательства по СРП (с которым мы не очень много контактировали по производственной линии в период нашей общей работы в ИМЭМО в 1980-е гг., но тесно сошлись в период подготовки законодательства о СРП в 1990-е гг.) и является к тому же блестящим журналистом, опубликовали, вместе и порознь, несколько книг¹³⁸ и несколько десятков статей¹³⁹ в рамках развернувшейся в стране ожесточенной дискуссии вокруг СРП, образовав своего рода «публицистический тандем» в поддержку СРП, поскольку у этого инвестиционного механизма недропользования появились сразу же не только сторонники, но и оппоненты.

Прохождение закона о СРП через Госдуму проходило негладко. Тем не менее минимальным большинством голосов (226 голосами при необходимом минимуме в 224 голоса) закон был принят Госдумой, после мучительного прохождения через согласительную комиссию верхней и нижней палат, в декабре 1995 г. Я много писал (сам и совместно с Михаилом Субботиным) о перипетиях прохождения закона через Госдуму и последующую борьбу за его сохранение в рамках противоборства сторон в согласительной комиссии Госдумы и Совета Федерации, где нам (разработчикам закона) и его сторонникам среди депутатского корпуса, возглавляемым Алексеем Михайловым и Алексеем Мельниковым, противостоял довольно большой корпус оппонентов закона среди депутатов и сенаторов, возглавляемых Юрием Болдыревым (который после первого ознакомления с законопроектом стал его убежденным противником, воспроизводя в течение многих лет практически одни и те же аргументы, и впоследствии написал целую ругательную книгу против закона о СРП¹⁴⁰, которая, правда, грешила множеством передержек¹⁴¹) и Сергеем Глазьевым. Поэтому я здесь опускаю детали, пусть и существенные, «борьбы за СРП», подробно отраженные в литературе того времени¹⁴².

На мой взгляд, основное возражение оппонентов СРП заключалось в том, что они считали, что СРП не заменяет на раздел продукции существующие налоги и сборы, а отменяет их. Они не готовы были (не хотели?) видеть, что замена налогов и сборов на раздел продукции дает возможность сторонам соглашения установить на весь срок длинного жизненного цикла проекта оптимальные пропорции раздела ресурсной ренты. Добиться этого можно только в ходе состязательных переговоров равноправных партнеров. Именно поэтому режим СРП должен находиться в зоне гражданско-правовых отношений, а не административного права.

Оппоненты во главу угла ставили интересы сборщика налогов (мытаря), а не инвестора, который создает налоговую базу для мытаря. Более того, оппоненты СРП не видели (не хотели видеть?), что применение скользящей шкалы раздела продукции, динамично меняющейся с течением времени вслед за динамикой затрат и профилем добычи, позволяет выдерживать эти оптимальные пропорции в течение всего жизненного цикла проекта. Юрий Болдырев неоднократно повторял: «Как можно фиксировать «налоги» и другие условия на весь срок жизни проекта, на 30-40 лет вперед? Внешние условия меняются – надо пересматривать условия проекта каждые 2-3 года...» И снова я вернулся к практике заключения долгосрочных экспортных газовых контрактов (ДСЭГК), продолжительность которых может достигать 25-30 и более лет. В рамках которых устанавливается ценовая формула (аналог скользящей шкалы раздела продукции в СРП), которая, во-первых, автоматически пересчитывает цену по заданному алгоритму через регулярные промежутки времени (обычно раз в квартал), во-вторых, существует прописанный в контракте механизм пересмотра самой ценовой формулы.¹⁴³ И газовой сферой применение долгосрочных контрактов с таким ценовым формульным алгоритмом не ограничивается.

Оппоненты считали, что механизм СРП отменяет налоги и сборы, многие из которых имеют целевое назначение, тем самым лишая государство налоговой базы и источников развития по конкретным направлениям, под которые собираются целевые налоги (отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ), в дорожный фонд и т.п.). Не говоря уже о неудобстве для мытаря (переход к попроектному налоговому администрированию от корпоративного в условиях, когда проектов

¹³⁷ А. Конопляник: «Нужно всегда двигаться вперед». // 01.08.2002, «@КЦИЯ», Молодежный информационный центр www.akzia.ru; Потребительский ленинизм (Интервью с заместителем Генерального секретаря Секретариата Энергетической Хартии). // «Время – МН», 20 ноября 2002 г., № 209, с. 4.

¹³⁸ А. Конопляник, М. Субботин. Тяжба о разделе (Дискуссия вокруг закона «О соглашениях о разделе продукции»). – М.: ВНИИОЭНГ, 1996, 222 с.; А. Конопляник, М. Субботин. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). – Москва (ЭПИЦентр) – Харьков (Фолио), 1996. 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.; А. Конопляник, М. Субботин, Ю. Швемберггер. Закон «О соглашениях о разделе продукции»: история, документы и комментарии. // Специальный выпуск журнала «Нефть, Газ и Право», 1996, январь-февраль, № 1(7), 104 с.

¹³⁹ Все наши совместные с М. Субботиным статьи размещены на сайте www.konoplyanik.ru.

¹⁴⁰ Юрий Болдырев. Похищение Евразии. Как, успешно преодолевая препятствия, идти в никуда. // Изд-во «Крымский мост – 9Д», 2003, 432 с.

¹⁴¹ Алексей Мельников: «Юрий Болдырев говорит неправду». // «Невское время», июнь 1997 (<https://www.yabloko.ru/Themes/SRP/srp-27.html>)

¹⁴² Желаящие могут почитать подробности в статьях и книгах того периода, в том числе на сайте www.konoplyanik.ru.

¹⁴³ Цена энергии: международные механизмы формирования цен на нефть и газ. – Секретариат Энергетической Хартии, Брюссель, 2007, 277 с., и др.

много больше, чем корпораций, и т.п.) Их вывод: СРП под-
рывает экономические устои государства!!!

Результатом работы согласительной комиссии стало
существенное ухудшение, на мой взгляд, качества ито-
гового (вступившего в силу) закона по сравнению с его вер-
сией, принятой нижней палатой Госдумы, и тем более по
сравнению с версией, внесенной в Госдуму разработчи-
ками закона о СРП. При этом остаются вопросы к право-
мерности решений (по процедуре голосования) согласи-
тельной комиссии¹⁴⁴.

22. СРП и мультипликативные эффекты для экономики страны

В 1993 г. после второго пришествия Егора Гайдара в
Правительство, вице-премьером и министром экономи-
ки, в его ведение попала и государственная экспертиза

крупнейших инвестиционных проектов. Им была назначе-
на повторная госэкспертиза по ТЭО проекта американ-
ской фирмы «Тексако» по освоению на условиях СРП
значительного участка недр на севере европейской части
страны в Республике Коми, включающем в себя такие, в
том числе крупнейшие, месторождения, как имени Тито-
ва, Требса, Вал Гамбурцева и другие. Не помню, почему
первая госэкспертиза завершилась безрезультатно (в па-
мяти осталось ощущение, что и не без скандала).

Руководителем повторной государственной эксперт-
ной комиссии по проекту «Тексако» Егор Гайдар назначил
Александра Арбатова (которого считаю одним из своих
Учителей и старших товарищей¹⁴⁵) – д.э.н., проф., извест-
ного в России и мире академического ученого в области
экономики минерально-сырьевых отраслей, поначалу ру-
ководителя Комиссии по изучению производительных

Бокс 10. Проект КЕПС РАН-НСФ по мультипли- кативным эффектам шести проектов СРП

В сентябре 1996 г. Комиссия по изучению производительных сил
и природных ресурсов Российской академии наук (КЕПС РАН) и Неф-
тяной Совещательный Форум (НСФ)¹ опубликовали совместное ис-
следование «Оценка воздействия на социально-экономическое раз-
витие России крупномасштабных инвестиций в нефтегазовые про-
екты в рамках шести соглашений о разделе продукции»². Это иссле-
дование, на мой взгляд, явилось не только первым (пионерным) ис-
следованием такого рода, но и фундаментальным неоспоримым на-
учным обоснованием и доказательством безусловной выгоды
механизма СРП для России как принимающей страны. Причем об-
основанием, построенным на фактической технико-экономической
расчетной базе – на основе ТЭО шести реальных проектов, которые
в то время (по состоянию на середину 1996 г.) предполагалось раз-
рабатывать на условиях СРП (в тогдашнем составе участников):

- (1) проект освоения Приобского месторождения (ЮКОС, «Амоко»);
- (2) проект «Сахалин-1» («Роснефть», «Сахалинморнефтегаз», «Экссон»,
«Содеко»);
- (3) проект «Сахалин-2» («Маратон», «МакДермотт», «Шелл», «Мицуи»,
«Мицубиси»);
- (4) проект «Тиман-Печора» («Роснефть», «Архангельскгеолдобыча»,
«Амоко», «Экссон», «Тексако», «Норск Гидро»);
- (5) проект «Западный Салым» («Шелл», «Эвихон»);
- (6) проект «Южное Хылчу» («Роснефть», «Архангельскгеолдобыча»,
«Коноко»).

Из них, правда, в итоге реализованы были только два сахалинских
проекта плюс Харьяга в Тиман-Печоре.

НСФ произвел обобщенную оценку вероятных совокупных резуль-
татов реализации указанных проектов освоения нефтегазовых ме-
сторождений России на условиях СРП с точки зрения долгосрочного
экономического развития РФ. Группа специалистов РАН провела не-
зависимую экспертизу результатов исследования НСФ. Координато-
ром и организатором данной экспертизы выступал КЕПС РАН под ру-
ководством Александра Арбатова.

Было показано, что реализация шести проектов позволит полу-
чить значительные прямые и косвенные экономические выгоды для

РФ и российского негосударственного сектора. В частности, получить
в течение жизненного цикла указанных проектов свыше \$590 млрд
(в ценах 1996 г.) недисконтированного дохода, 87% которого останет-
ся в России в виде налогов и большей части затрат по проектам. Что
72% этих затрат (\$90 млрд) останутся в России, то есть станут дохо-
дами конкурентоспособных российских подрядчиков, перевозчиков,
поставщиков и т.п. Что будет создано свыше 550 тыс. новых рабочих
мест в периоды максимальной активности и около 400 тыс. – на
протяжении основного периода эксплуатации месторождений (2000-
2040 гг.). В случае реализации этих проектов каждый доллар прямых
затрат по проектам дополнительно даст \$0,90 российского ВВП. Та-
ким образом, расчетный мультипликатор ВВП по шести проектам СРП
составит 1.9 (см. таблицу 2).

Важнейшим итогом проведенной КЕПС РАН экспертизы следует
считать принципиальное подтверждение главных качественных ре-
зультатов исследования. Получили свое подтверждение выводы о
позитивном влиянии на экономическое развитие России зарубежных
и внебюджетных отечественных инвестиций, обусловленных реали-
зацией принятых к рассмотрению нефтегазовых проектов. Подтвер-
ждено наличие весьма существенных прямых и косвенных эффектов,
оказывающих благоприятное воздействие на нефтегазовый ком-
плекс страны и сопряженные с ним секторы экономики. Подтвержде-
но создание дополнительных рабочих мест, увеличение налоговых
поступлений в федеральный и местные бюджеты, а также стимули-
рование производства конкурентоспособной отечественной про-
дукции через формирование платежеспособного спроса на нее. Важ-
нейшим из результатов этого пионерного совместного исследования рос-
сийских академиков и международных (западных) бизнес-практиков
можно считать положительный совокупный эффект для экономики
России от скорейшей реализации рассмотренных в работе нефтега-
зовых проектов путем привлечения российских негосударственных
и зарубежных инвестиций.

¹ Нефтяной совещательный форум (Petroleum Advisory Forum) // Нефть, Газ и
Право, 4'2008, с. 60-62 (<http://journal.oilgaslaw.ru/free/paf4-2008.pdf>)

² Оценка воздействия на социально-экономическое развитие России крупно-
масштабных инвестиций в нефтегазовые проекты в рамках шести Соглаше-
ний о разделе продукции. // КЕПС РАН-НСФ, сентябрь 1996.

¹⁴⁴ А.Конопляник. Как был сфальсифицирован закон о разделе продукции // «Нефть и капитал», 1996, № 1, с. 13-17.

¹⁴⁵ «Александр Арбатов: Не ждать, пока клюнет жареный петух... (Памяти Александра Аркадьевича Арбатова)». – М.: ФИЭФ/Издат. Дом «Экономика. Строительство. Транспорт», 2013.

Таблица 2. Величина экономического мультипликатора для различных инвестиционных нефтегазовых проектов

Проект	Мультипликатор ВВП		Мультипликатор занятости		
	Кап. вложений	Текущих затрат	Кап. вложений	Текущих затрат	По проекту в целом
РОССИЯ					
Реализация шести проектов СРП по добыче нефти и газа	1.90	2.82	Не определялся	Не определялся	4.9
Проект СРП по добыче нефти Тиман-Печора Компани	2.69	2.09	17.4	69.0	41.3
Сооружение и эксплуатация российской части нефтепровода КТК	3.14	3.16	Не определялся	Не определялся	182.3
Сооружение морского терминала «Северные Ворота»	1.68	2.21	5.0	12.2	9.9
Участие РФ в эксплуатации нефтяного месторождения Тенгиз, Республика Казахстан и в транспортировке экспортной нефти по территории России	-	3.09	Не определялся	5.7	Не определялся
КАЗАХСТАН					
Эксплуатация нефтяного месторождения Тенгиз	1.55	1.59	5.4	22.0	7.7
Сооружение и эксплуатация казахстанской части нефтепровода КТК	1.77	1.97	4.7	97.3	62.2

Составлено на основе публикаций А. Арбатова.

Источник: А.А. Конопляник. Анализ эффекта от реализации нефтегазовых проектов СРП в России для бюджетов разных уровней (к вопросу об оценке воздействия на социально-экономическое положение страны крупномасштабных инвестиций в реализуемые на условиях СРП нефтегазовые проекты). // «Нефтяное хозяйство», 2000, № 10, с. 24-30

сил и природных ресурсов при Президиуме РАН (КЕПС), впоследствии объединенной с правительственным Советом по изучению производительных сил (СОПС) при Минэкономике и после объединения превратившихся в СОПС при Минэкономике и РАН, где Арбатов занял должность заместителя председателя. Меня как своего тогдашнего советника Гайдар назначил к Арбатову заместителем Государственной экспертной комиссии по данному проекту. В таком тандеме мы уже ранее работали с Александром Аркадьевичем в Госэкспертизе – тогда союзного Госплана – по проекту «Тенгизшевройл». И Гайдар был ее руководителем. И как и тогда, Арбатов сосредоточился на ТЭО, а я – на проекте юридического соглашения (самом СРП). Огромная заслуга Александра Арбатова именно в обосновании мультипликативных эффектов нефтегазовых инвестиционных проектов. Это впоследствии нашло дальнейшее развитие в совместном исследовании КЕПС РАН с Нефтяным Совецательным Форумом по проектам СРП, которое Арбатов возглавил и которое стало мощной дополнительной аргументационной базой в поддержку режима СРП в стране (см. *бокс 10. «Проект КЕПС РАН-НСФ по мультипликативным эффектам 6 проектов СРП»*).

Проект «Тексако» в итоге не состоялся. Одно из существенных нареканий к проекту со стороны его критиков – большая затратная смета (доля «компенсационной нефти»). Многочисленные критики считали, что таким образом – через завышение затратной сметы – «Тексако» собирается «вывозить беспошлинно российскую нефть». Правда, и сама «Тексако» постаралась, чтобы ее проект не состоялся. Компания заняла, помнится, непримиримую позицию в отношении проекта юридического соглашения

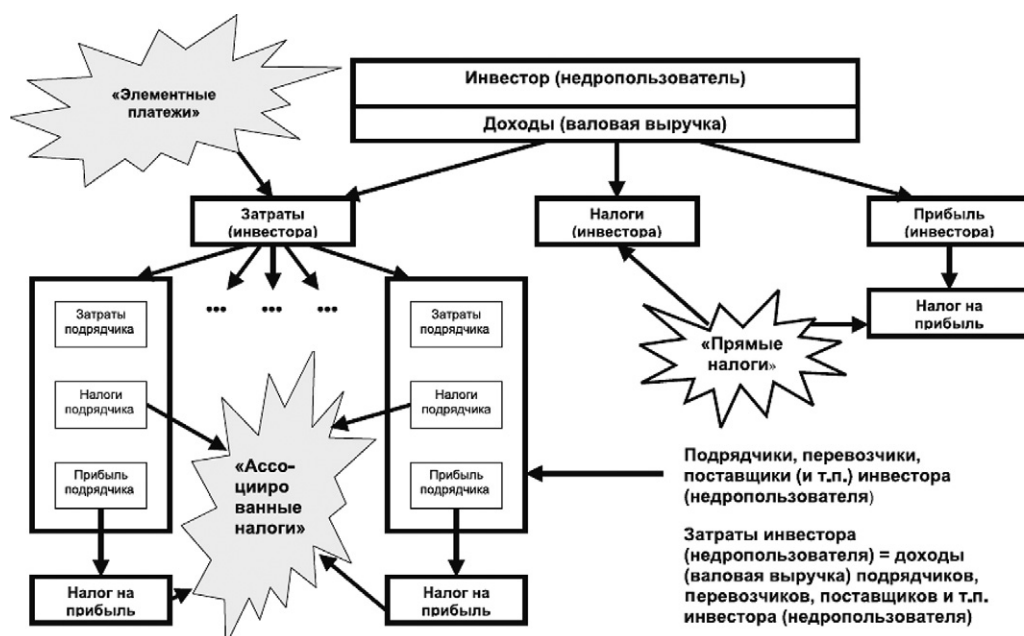
– «ни шагу назад», отказываясь вносить в него существенные изменения по предложению (не буду говорить «по требованию») принимающей стороны. Простояв несколько лет в такой противоборствующей позиции, компания в итоге потеряла проект.

Но именно в рамках этой экспертизы было впервые обосновано, что высокая доля компенсационной нефти может не являться для принимающей страны недостатком проекта, а наоборот, благом для ненефтяных отраслей (обрабатывающей промышленности, сферы услуг и т.п.), если эти области экономики в принимающей стране производят конкурентоспособную продукцию. Тогда погашаемые инвестору компенсационной нефтью его затраты по проекту остаются в стране и через систему косвенных и мультипликативных эффектов способствуют экономическому росту за пределами нефтегазовых отраслей, в том числе (в значительной степени) в ненефтегазовых регионах.

Ведь затраты инвестора-недропользователя по проекту (его расходы) являются, в свою очередь, доходами его инвестиционных партнеров – подрядчиков, перевозчиков, поставщиков. Таким образом, помимо прямых налогов, государство получает (в терминологии Исаия Басовича) еще и «ассоциированные налоги» с тех доходов инвестпартнеров компании-недропользователя, которые они получают от последней в качестве ее «элементных платежей» (см. *рисунок 29*).

Значит, задача государства сделать так, чтобы отечественная продукция имела реальные конкурентные преимущества перед импортной в координатах «цена-качество», а не навязывалась инвестору-недропользователю с помощью административных рычагов (принуждений и

Рисунок 29. Взаимосвязь между элементными платежами, прямыми и ассоциированными налогами инвестора-недропользователя (по терминологии И. Басовича)



запретов), которых у любого государства есть в избытке, если она не соответствует в указанных координатах лучшим мировым образцам. Но законодатель предпочел пойти внеэкономическим путем (см. далее «поправка Рыжкова»).

Александром Арбатовым была обоснована взаимосвязь между затратами по инвестиционному проекту и макроэкономикой и показана схема образования прямых и косвенных социально-экономических эффектов (см. рисунок 30). Эта схема универсальна для любых инвестиционных проектов. Только для проектов СРП она носит действительно универсальный характер, поскольку механизм СРП со скользящей шкалой раздела прибыльной продукции позволяет достичь компромиссного решения для любых инвестпроектов по взаимоприемлемому распределению ресурсной ренты. А если проекты разрабатываются в рамках лицензионной системы с жестко заданной государством системой налогообложения, то даже через систему дифференцированных изъятий она не обладает такой налоговой гибкостью по достижению взаимоприемлемого распределения ресурсной ренты, как СРП. Поэтому какая-то часть проектов просто выпадет из хозяйственного освоения на условиях лицензионной системы (см. рисунок 21) и не принесет ни прямых, ни ассоциированных налогов государству (то есть вот где реальные выпадающие налоговые доходы государства), и не запустит, как показано на рисунке 30, мультипликативные эффекты от инвестпроектов через систему элементных платежей (см. рисунок 29).

Проекты СРП это, как правило, мегапроекты. Их высокие результирующие мультипликативные эффекты для страны достигаются как за счет высоких показателей-мультипликаторов, особенно по эксплуатационным затратам (мультипликатор занятости – таблица 2), поскольку нефтегазовые проекты сопряжены с созданием инфраструктуры, так и за счет величины базы мультипликации (высокая капиталоемкость проектов).

Тогдашние расчеты на примере финансовой структуры проекта Приобского СРП (несостоявшееся СП ЮКОСа и Амоко) показали, что в случае реализации проекта бо́льшая часть его доходов осталась бы в России: из общих валовых доходов проекта за полный срок его освоения от 2/3 до 3/4 осталось бы в России, из которых, в свою очередь, более 1/3 – это прямые доходы российской стороны, а до 2/3 – это косвенные доходы, то есть доходы российских подрядчиков и субподрядчиков (см. рисунок 31).

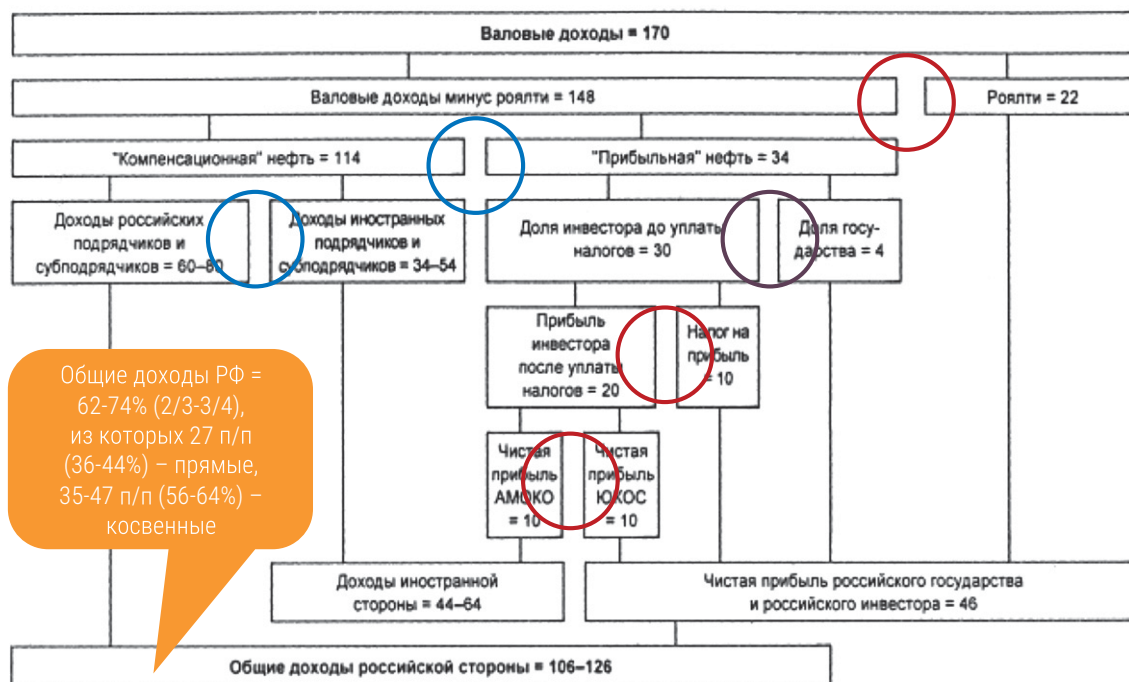
Расчеты, проведенные НСФ и КЕПС РАН по шести проектам СРП с высокой долей иностранного участия показали, что доля российского компонента в затратной части этих проектов превышает 70% (от 56% в капитальном строительстве до 100% в транспортных услугах), в итоге почти 90% полного дохода от реализации этих проектов остается в России (см. таблицу 3). При реализации последующих проектов СРП, в которых доля российского участия, очевидно, будет более высокой (как среди инвесторов, так и среди подрядчиков), позитивное влияние СРП на российскую экономику, особенно в части косвенных доходов, будет еще более значительным.

Рисунок 30. Взаимосвязь между затратами по инвестиционному проекту и макроэкономикой – схема образования прямых и косвенных социально-экономических эффектов (по А. Арбатову)



Источник: А.А. Арбатов, А.В. Мухин. Социально-экономические эффекты реализации проектов освоения Восточной Сибири. – «Нефть. Газ, строительство», 2000, с. 60-63

Рисунок 31. Расчетная финансовая структура проекта Приобского СРП, \$млрд



Фиксированные пропорции раздела

Скользящие пропорции раздела

Конкурентные пропорции раздела

Таблица 3. Результаты расчетов, проведенных НСФ и КЕПС РАН по шести проектам СРП, о влиянии этих проектов СРП на российскую экономику

Доля российского компонента в затратной части шести проектов СРП, %		Распределение полного дохода от реализации шести проектов СРП, %	
- в капитальном строительстве	- 56	- доходы российского государства (как собственника недр)	- 43
- в эксплуатационных расходах	- 80	- доля негосударственного сектора России, включая российских инвесторов, участвующих в проектах	- 44
- в транспортных услугах	- 100	- доля зарубежных инвесторов	- 7
- в среднем	- 72	- доля прочих участников	- 6

Источник: Оценка воздействия на социально-экономическое развитие России крупномасштабных инвестиций в нефтегазовые проекты в рамках шести Соглашений о разделе продукции. // КЕПС РАН-НСФ, сентябрь 1996;
А. Конопляник. Развитие законодательного и инвестиционного процесса в России в условиях действия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». – «Нефтяное хозяйство», 1997, № 11, с. 79-82; 1998, № 1, с. 10-15.

Особенно если удастся обеспечить широкомасштабное вовлечение отраслей ВПК в производство оборудования для отраслей ТЭК.

Наконец, мы провели расчеты распределения совокупных (прямых и не прямых) доходов от проектов СРП между федеральным центром, соответствующими нефтедобывающими регионами и «машиностроительными» регионами¹⁴⁶ и получили, что, в случае расчета по одному восходящему технологическому пределу от проекта по производственной цепочке (в условиях до налоговой реформы 2003 г.), на долю машиностроительных регионов придется от трети до половины, при расчете по пяти пе-

ределам – от 20 до 40%, причем уменьшение доли машиностроительных регионов (при переходе в расчетах от одного к пяти технологическим пределам в восходящей производственной цепочке) происходит за счет такого же увеличения доли федерального центра (см. таблицу 4). Это означает, что освоение на условиях СРП крупных проектов на суше и морских проектов оставляет большую часть доходов российской стороны за пределами собственно нефтедобывающих регионов. То есть подтверждает тезис, что проекты СРП – это проекты развития для всей российской экономики. В то же время доходы от освоения мелких проектов на суше остаются, что естественно,

Таблица 4. Распределение совокупного (прямого + косвенного) эффекта от реализации нефтегазовых проектов СРП в России между бюджетами разных уровней

Проекты СРП	Бюджеты		
	Федеральный	Регионов	
		Добывающего	Машиностроительного
При учёте одного технологического предела			
На суше			
Мелкие	20	50	30
Крупные	20	30	50
На море	40	20	40
При учёте пяти технологических пределов			
На суше			
мелкие	30	50	20
крупные	30	30	40
На море	50	20	30

Источник: А. Конопляник. Когда в выигрыше все. К вопросу исследования экономического эффекта от применения механизма СРП. – «Нефть и капитал», 2000, № 9, с. 4-8; «Стулья» – завтра, деньги – сегодня. Как решить финансовые проблемы российских нефтяников и машиностроителей, участвующих в СРП. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2000, № 10, с. 140-143.

¹⁴⁶ Анализ эффекта от реализации нефтегазовых проектов СРП в России для бюджетов разных уровней (к вопросу об оценке воздействия на социально-экономическое положение страны крупномасштабных инвестиций в реализуемые на условиях СРП нефтегазовые проекты). – «Нефтяное хозяйство», 2000, № 10, с. 24-30; А. Конопляник. Когда в выигрыше все. К вопросу исследования экономического эффекта от применения механизма СРП. – «Нефть и капитал», 2000, № 9, с. 4-8.

преимущественно в самих нефтедобывающих регионах. Что являлось подтверждением обоснованной целесообразности, за которую мы тогда ратовали, передачи регулирующих функций в сфере недропользования из совместного ведения федерального центра и соответствующего нефтедобывающего региона (принцип двух ключей) в одни руки – соответствующего нефтедобывающего региона (см. рисунки 15, 18). Однако реформы начала 2000-х, наоборот, привели к централизации системы пользования недрами и к отказу от принципа «двух ключей», передав оба ключа в руки федерального центра.

23. Основные обременения, внесенные в закон «О СРП»

В середине-второй половине 1990-х гг. фискальное давление на нефтяной бизнес (налоги и сборы) в рамках лицензионной системы недропользования (которую впоследствии противники СРП стали называть «национальным налоговым режимом», в противовес СРП) было, мягко говоря, избыточным. Как было показано в подготовленных в 1999 г. Минтопэнерго РФ «Основных концептуальных положениях развития нефтегазового комплекса России»¹⁴⁷, в целом по НГК во второй половине 1990-х годов затраты нефтяных компаний (издержки плюс налоги и сборы) на 20-30% превышали их валовую выручку. Именно она, а не результаты экономической деятельности компаний, и была преимущественно объектом для налогообложения. При этом, вновь повторяю, общее число налогов и сборов на нефтяной бизнес доходило в то время до 47. При этом в рамках лицензионной системы отсутствовали стабилизационные оговорки на весь срок реализации проектов. Это значит стартовые налоговые условия, исходя из которых инвесторы принимали окончательные инвестиционные решения и приступали к реализации проектов, могли меняться по ходу игры (и нетрудно догадаться, в какую сторону, когда деньги в землю уже закопаны). Как было показано Сергеем Ежовым на примере группы совместных предприятий в НГК по данным Ассонефть за 1992-1999 гг.¹⁴⁸, отсутствие принципов неизбытности контрактов в условиях постоянно изменяющегося (в сторону усиления фискальной нагрузки на инвесторов) российского законодательства привело примерно к двукратному ухудшению в одностороннем порядке стартовых условий деятельности СП, исходя из которых акционеры принимали решение о финансировании их создания (цена нестабильности).

В этих условиях заключение с государством СРП оставалось единственным шансом для инвесторов получить приемлемые и стабильные экономико-правовые условия освоения месторождений. Поэтому после вступ-

ления в силу закона «О СРП», пусть и в политически-компромиссном виде, далеко от оптимальной экономической модели СРП, пусть и с дополнительными обременениями, внесенными депутатами и сенаторами в ходе работы согласительной комиссии по закону, нефтяные (и шире – горнодобывающие) компании увидели, наконец, возможность применения на практике механизма реализации капиталоемких инвестиционных долгосрочных проектов в добывающих отраслях, в рамках которого компании будут защищены от непредсказуемого и постоянно нарастающего бремени налогов и сборов со стороны многочисленных фискальных органов, и где будут соблюдаться основные требования бизнеса к государственному вмешательству в экономику – обеспечить предсказуемость и стабильность правил игры на весь срок реализации таких проектов.

Можно выделить следующие ключевые обременения:

- (1) «Поправка Рыжкова» (70%-ная квота об обязательном размещении заказов у российских производителей оборудования);
- (2) 30%-ная ресурсная квота (такова предельная доля нефтяных запасов страны, которая может выделяться для разработки на условиях СРП);
- (3) «законы о перечнях» участков недр, которые могут разрабатываться на условиях СРП.

24. «Поправка Рыжкова» (70%-ная квота)

В работе над законом о СРП (по-моему, уже на стадии согласительной комиссии Госдумы и Совета Федерации) одним из псевдоаргументов противников СРП был тезис о том, что-де иностранные компании (например, в проекте «Сахалин-2», где в составе консорциума были в то время только иностранные компании) не будут заинтересованы покупать товары и услуги у российских подрядчиков, поставщиков, перевозчиков, но будут стремиться все заказы делать за границей. Мы обратились в НСФ (там как раз велось вышеупомянутое исследование по шести проектам СРП – см. бокс 10. «Проект КЕПС РАН-НСФ по мультипликативным эффектам 6 проектов СРП») и в «Сахалинскую энергию» (как обычно, к Лене Золотаревой) с просьбой предоставить информацию о том, какую часть затратной сметы компании предполагают потратить в России в соответствии с ТЭО проектов. Получили информацию, что по результатам исследования НСФ-КЕПС РАН, 72% (по стоимости) заказов компаний по шести проектам будут размещены в России (см. таблицу 3). Аналогичную цифру, помнится, получили и по проекту «Сахалин-2». При этом география хозяйственных связей охватывала всю страну. Мы представили эту информацию депутатам, объясняя, что при прочих равных

¹⁴⁷ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России. – «Нефтегазовая вертикаль», январь 2000 г., № 1 (специальный выпуск), 113 с.

¹⁴⁸ См. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002 (рис. 45).

условиях (в координатах «цена-качество») любые компании, в том числе иностранные, будут заинтересованы размещать свои заказы на территории России для удешевления транзакционных издержек и увеличения прибыли. Главное, чтобы продукция и услуги подрядчиков, поставщиков, перевозчиков и др. были конкурентоспособными.

Тогда, помнится, слово взял Николай Рыжков (бывший гендиректор Уралмаша, затем 1-й зампред Госплана, завэкономотделом ЦК КПСС, Предсовмина СССР, то есть человек, не чуждый экономики) и предложил законодательно утвердить эту норму, округлив ее до 70%. Его логика была такова: если иностранные компания проекта «Сахалин-2» могут более 70% заказов разместить в России, то и другие компании, а тем более российские участники будущих проектов СРП, должны размещать здесь не меньшую долю заказов (своей затратной сметы), чтобы «поддержать отечественного (российского) товаропроизводителя». Похоже на желание «обуть всех в обувь одного размера»...

Объясняем Николаю Ивановичу сотоварищи: нельзя силой (пусть и принятого для этого закона) заставлять нефтяников покупать отечественное оборудование, невзирая на его цену и качество, устанавливая фиксированную квоту принудительных закупок. Ведь какие-то компании в каких-то проектах могут разместить бо́льшую квоту заказов, например все 100%, на российских заводах. Но в каких-то случаях это будет невозможно без потери в качестве закупаемого оборудования, если оно заведомо хуже иностранных аналогов. Тогда получится, что «силовое» обеспечение заказами отечественных производителей нефтегазового оборудования (увеличение их выручки путем принудительных закупок их оборудования), во-первых, ведет к потере качества и конкурентоспособности покупателей этого оборудования – компаний нефтегазового комплекса (а значит негативным для них последствиям – экономическим и технологическим), во-вторых, лишает производителей оборудования стимулов к повышению его качества.

У нас (группы разработчиков законодательства о СРП) подход был другой: надо поддерживать не просто российского (по национальному признаку), а конкурентоспособного российского производителя. Для этого помогать ему повышать его конкурентоспособность до уровня и выше иностранных аналогов. То есть правительству нужно интенсивно формировать благоприятный инвестиционный климат не только в нефтегазовой отрасли (на что и направлен наш режим СРП), но и в первую очередь в машиностроительных отраслях, чтобы производимое там отечественное нефтегазовое оборудование выигрывало конкуренцию в координатах «цена-качество» у ино-

странных аналогов. Ведь для реализации любого нефтегазового проекта нужно сначала закупить оборудование для его реализации, то есть при подготовке нефтяниками ТЭО своих проектов и принятии инвестиционных решений, они уже должны иметь четкую информацию о рынке производимого в стране конкурентоспособного оборудования, что требует опережающего формирования благоприятного инвестиционного климата за пределами нефтегазовой отрасли, если цель – обеспечить первоочередное использование именно российского оборудования. Тогда нефтегазовые компании проектов СРП (и других инвестпроектов, реализуемых на иных условиях, например, в рамках лицензионного режима недропользования) будут заинтересованы (а не вынуждены – почувствуйте разницу!) покупать именно отечественное оборудование (которое будет иметь конкурентное преимущество хотя бы в силу отсутствия для него таможенного режима, валютных рисков и т.п.), а не иностранные аналоги. Мы тогда провели широкое обсуждение и предложили один из возможных механизмов организации эффективного конкурентного рынка оборудования для СРП¹⁴⁹.

На вопрос «где гарантии, что все это будет закупаться у российских компаний, а не привозиться из-за рубежа?», наш ответ был, что «гарантий» понимаемых в административном смысле – никаких. Но в правовом государстве есть гарантии экономические: у кого будет меньше издержек, а значит, ниже цена услуг, тот и выиграет. Конечно, нельзя исключать попыток использования как административного ресурса, так и коррупционной составляющей в случае непрозрачных процедур, но от них никто не застрахован ни при лицензионной системе недропользования, ни в развитых демократиях. Мы считали, что государство не должно поддерживать на плаву наши неконкурентоспособные компании путем ухудшения условий для деятельности в России иностранных компаний или заставлять административным путем покупать продукцию российских компаний вне зависимости от ее цены и качества. Но государство может и должно стремиться на стартовом этапе поднять конкурентоспособность наших компаний, стимулируя их к снижению издержек, предоставляя нашим компаниям инвестиционные и налоговые кредиты, снижая налоговую нагрузку в первые годы. Потом оно только выиграет от расширения налоговой базы. Необходимо гарантировать бизнесу стабильную обстановку, которая бы позволила ему просчитать все риски; не увеличивать налоговую нагрузку и т.д. Мы полагали, что с течением времени конкуренция в нашей стране будет выстраиваться на все более справедливой основе: от конкуренции административных ресурсов к конкуренции по уровню долгосрочной экономической эф-

¹⁴⁹ А. Конопляник. Развитие законодательного и инвестиционного процесса в России в условиях действия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». – «Нефтяное хозяйство», 1997, № 11, с. 79-82; 1998, № 1, с. 10-15.

фективности, учитывающей прямые, косвенные и мультипликативные эффекты, а не только сиюминутную (к тому же ложно понимаемую) «бюджетную эффективность». Что дикий период первоначального накопления капитала заканчивается (он, к сожалению, свойственен всем эконо­микам в период системных трансформаций, в период слабого государства, ибо любые революционные потрясения приводят не только к смене государственной власти, но и к ее неизбежному временному ослаблению), и теперь мы пытаемся строить конкурентоспособную, открытую, прозрачную экономику в рамках становящегося все более сильным государства (оно ведь тоже проходит через свою «кривую обучения»).

Наконец, говорим, есть формальные – международно-правовые – основания, почему этого (принуждения к закупкам отечественного) делать нельзя. Российское правительство с 1993 г. ведет переговоры о вступлении в ГАТТ/ВТО (напомню, дело происходит в 1996 г., ВТО, заменившая собой ГАТТ, была создана в 1995 г.). Это означает намерение страны вступить в эту организацию (произошло в 2011 г.) и применять правила ВТО и связанных с ним соглашений. В пакет документов ВТО входит соглашение ТРИМС (о связанных с торговлей инвестиционных мерах). Оно касается ограниченного круга мер, несовместимых со статьей III (Национальный режим) и статьей XI (Запрещение использования количественных ограничений) ГАТТ/ВТО. Стороны ТРИМС обязались не применять такие меры, а уже применяемые – устранить. В число запрещенных мер входит, в том числе, требование, чтобы предприятие использовало (в порядке, предусмотренном законом) в производстве товара определенную долю продуктов национального производства (т.н. «внутренние количественные ограничения»). 70%-ная «квота Рыжкова» является в чистом виде «внутренним количественным ограничением», противоречащим правилам СТИМ ВТО.

Однако наши аргументы не были услышаны, отсылки к международному праву – проигнорированы, и «поправка Рыжкова» (70%-ная квота на размещение заказов на территории РФ) вошла в закон «О СРП». Активным ее сторонником был Союз производителей нефтегазового оборудования в лице своего тогдашнего президента Александра Романихина, который (как написано в его биографии на сайте [cyclowiki](https://cyclowiki.org/wiki/Александр_Владимирович_Романихин)) «одним из первых подверг критике проект закона «О СРП» в середине 90-х, когда это было совсем «не модно». Совместно с депутатами подготовил поправки, обеспечивающие участие в подрядных работах российских предприятий»¹⁵⁰. Таким образом административная логика возобладала над экономической.

Считаю, что эта поправка в значительной степени дестимулировала российское правительство к улучшению

инвестиционного климата в машиностроительных и других отраслях-поставщиках товаров и услуг для отраслей ТЭК. Поэтому сегодня, после введения США, ЕС и рядом других западных стран серии антироссийских технологических и финансовых санкций, затрагивающих в том числе сферу ТЭК, задача повышения привлекательности российского инвестиционного климата за пределами ТЭК (о чем постоянно говорит высшее российское руководство) остается столь же актуальной, какой она была четверть века назад.

25. 30%-ная ресурсная квота и законы о перечнях

Два положения статьи 2.3, добавленных законодателем в закон «О СРП», чрезвычайно забюрократизировали и усложнили процедуру получения доступа к ресурсам недр на условиях СРП: (1) перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, устанавливаются федеральными законами; (2) не более 30% разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых может быть предоставлено в пользование на условиях СРП.

Оба обременения явились результатом скорее политического торга, чем экономических обоснований, ибо отражали, на мой взгляд, стремление части депутатского корпуса принимать непосредственное участие в хозяйственной деятельности, отобрав контрольно-разрешительные полномочия за предоставлением права доступа к недрам у правительства и органов исполнительной власти регионов (в это время в недропользовании страны действовало правило «двух ключей»). Эту идеологию, апологетом которой был небезызвестный Юрий Болдырев, метко охарактеризовал в свое время мой коллега Михаил Субботин: «...и контролировать, контролировать всласть...».

Закон есть закон, но поясню, тем не менее, почему требование законодателя ввести в процедуру закон о перечнях являлось избыточным с позиции экономической, правовой и управленческой логики рационального поведения и нарушало принципы необходимости и достаточности, разумности, целесообразности.

Включение объекта в перечень не предоставляло автоматического права пользования его недрами на условиях СРП. Оно предоставляло всего лишь возможность побороться за такое право с другими претендентами в процессе проведения конкурса или аукциона. Но даже победив на них (или став единственным претендентом на бесконкурсной основе – в строго ограниченном числе случаев в соответствии с законом), инвестор не получал право пользования недрами на условиях СРП. Он получал всего лишь исключительное право на проведение в течение одного года переговоров с целью заключения СРП,

¹⁵⁰ https://cyclowiki.org/wiki/Александр_Владимирович_Романихин

проходя в течение этого года многочисленные ведомственные и межведомственные экспертизы, согласования в установленном порядке и т.п. При этом контролировать ход реализации проекта стали бы также банки, предоставившие кредиты, акционеры участвующих в проекте компаний, представители федеральных и местных органов власти.

Таким образом, с позиции защиты государственных интересов СРП и до законов о перечнях являлся (и является) значительно более жестким режимом по сравнению с режимом лицензионным. Следовательно, законодатель уже выстроил последовательную цепь бастионов защиты государственных интересов в рамках СРП и без дополнительного барьера в виде закона о перечнях с размытыми критериями для попадания в него. При этом на инвестора было возложено бремя доказывания, что он соответствует этим размытым критериями. Таким образом, была введена еще одна разрешительная (не уведомительная) процедура для инвестора с «серыми зонами». А как известно, любая разрешительная процедура несет дополнительные риски и, следовательно, дополнительные транзакционные издержки и вводит тем самым потенциальную коррупционную составляющую в процесс. То есть законодатель, воздвигая дополнительный ненужный (ибо избыточный) барьер, осознанно создавал на пути инвестора коррупционную ловушку. Не это ли и было основной целью инициаторов создания дополнительных контрольно-разрешительных барьеров на пути инвесторов?

Но коль скоро перечень объектов недропользования для СРП стал законодательной нормой, то наиболее рациональной формой существования такого перечня было бы изменение внутреннего его содержания. Причем таким образом, чтобы это соответствовало принципу разумной достаточности в обеспечении экономической безопасности страны (ведь именно на этот тезис ссылались зачастую сторонники ограничительных мер для СРП).

Подготовленный законопроект о перечне был выстроен с позиции презумпции виновности СРП. Как впрочем, увы, и все законодательство о СРП в России, при котором СРП в итоге является лишь изъятием из действующего лицензионного режима недропользования. А надо было бы перестроить недропользовательское законодательство на позицию презумпции невиновности СРП. Или как минимум сделать перечень (уж если нельзя от него отказаться) не разрешительным, а запретительным. В этом случае перечень состоял бы не из объектов, разработка которых может быть разрешена на условиях СРП, а из объектов, разработка которых на условиях СРП запре-

щается (этот принцип был впоследствии использован при подготовке закона о стратегических месторождениях).

И тогда не сторонники СРП должны были бы доказывать целесообразность внесения того или иного объекта в разрешительный перечень, а оппоненты СРП должны были бы нести бремя доказывания необходимости включения того или иного объекта в перечень участков недр, разработка которых на условиях СРП запрещена. В сложившихся же условиях закон о перечнях стал лишь дополнительным препятствием на пути реализации проектов СРП, смешивая, кстати, при этом полномочия законодательной и исполнительной власти.

26. Сколько проектов СРП в перечне?

От 250 к тридцати трем и затем к семи...

Статья 26 Закона «О СРП» предписывала Правительству РФ в течение трех месяцев привести действующее законодательство в соответствие с Законом «О СРП» и внести в первом квартале 1996 г. в Госдуму проект федерального закона об утверждении перечня месторождений для СРП. В стремлении занять более значимую роль в практической реализации СРП в стране, Госдума для начала провела опрос среди отечественных и иностранных нефтегазовых и горнодобывающих компаний с целью выяснить, какое количество потенциальных объектов недропользования они хотели бы разрабатывать на условиях СРП. Результаты опроса ошарашили оппонентов СРП (но были очевидны для сторонников СРП): такой список составил 250 объектов (в том числе 213 нефтегазовых)¹⁵¹. Они были внесены Правительством в представленный в Думу перспективный перечень участков недр для разработки на условиях СРП.¹⁵² Причем в этом списке содержалось множество действующих проектов, разрабатываемых на условиях лицензионной системы, которые компании хотели бы перевести на условия СРП. Понятно, что «переварить» такой перечень «одним куском» ни законодательной, ни исполнительной власти в рамках законодательно установленных процедур было бы технически невозможно. Поэтому было принято разумное в этих условиях решение готовить законы о перечнях порционно.

Подготовленный правительством в конце 1996 г. первый сокращенный перспективный перечень проектов СРП включал 33 объекта недропользования. Однако и он оказался избыточным для Госдумы, ибо охватывал 38% промышленных запасов нефти и 7% – газа страны, превышая тем самым установленную (по сути – с потолка) Госдумой 30%-ную квоту для СРП¹⁵³.

¹⁵¹ Видимо, отсюда корни той цифры в 262 СРП, которая вписывается в совершенно ложный контекст – что это якобы 262 подписанных правительством соглашения, которые впоследствии якобы отменил Путин.

¹⁵² А. Конопляник. 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.

¹⁵³ там же.

Перспективный перечень правительства обеспечивал суммарный уровень спроса на инвестиции, равный \$130-140 млрд. При средней продолжительности цикла инвестирования нефтегазовых проектов, равного 6-10 годам, ежегодный спрос на инвестиции в эти проекты составлял бы от \$13-14 млрд до \$22-23 млрд со всеми последующими мультипликативными эффектами. Это было на два порядка больше возможностей тогдашнего бюджетного финансирования ТЭК и на порядок – притока иностранных инвестиций в страну.¹⁵⁴

Для справки: достигнутый к моменту принятия законодательства о СРП уровень привлечения в Россию прямых иностранных инвестиций (около 1,5 млрд долларов в 1996 г.) составлял менее 1% их мирового объёма. Еще около двух млрд долларов иностранных инвестиций в Россию составили вложения на рынке ценных бумаг. Это свидетельствовало, с одной стороны, о неготовности зарубежных инвесторов полномасштабно финансировать проекты даже в наиболее привлекательных (нефть и газ) отраслях российской экономики. А с другой стороны, о неготовности отечественной экономики обеспечить им приемлемые условия осуществления капиталовложений, сопоставимые с условиями в странах, являющихся конкурентами РФ на международном рынке прямых производственных инвестиций. А бюджетное финансирование проектов в ТЭК России составило в 1997 г. всего 1,4 трлн рублей, или 0,25 млрд долларов.

Таким образом, механизм СРП являлся в то время практически единственным реальным механизмом обеспечения долгосрочных производственных инвестиций в российскую экономику со всеми последующими мультипликативными эффектами от проектов СРП (см. таблицу 2) не только в нефтедобывающих регионах, но и по всей стране в целом (см. таблицу 4). Пионером СРП в России был проект «Сахалин-2», на который смотрели и по которому равнялись многие другие потенциальные недропользователи и который наиболее активно, напрямую и через НСФ, сотрудничал с законодателями по продвижению идеологии СРП в стране.

Вступивший в силу 21.07.1997 Федеральный закон №112-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции»¹⁵⁵ – первый из запланированной череды «законов о перечнях» – сократил предложенный правительством список до пяти нефтегазовых объектов, одного железорудного и одного золоторудного (были ещё так и не вступившие в силу законопроекты о перечнях №2 и №3). Суммарный объём необходимых инвестиций в эти «старто-

вые» нефтяные проекты по первому списку составлял порядка \$28 млрд, или в пересчете на годовой уровень – \$3-5 млрд. То есть уровни капиталовложений лишь в одобренные законодателями проекты СРП оказались несопоставимо выше и тогдашних возможностей госбюджета, и притока иностранных инвестиций в страну. Однако эти первые семь проектов СРП из законодательно утвержденного законом №112-ФЗ от 21.07.1997 перечня (Самотлорское нефтяное, Красноленинское нефтяное, Куранахская группа золоторудных месторождений, Яковлевское железорудное, Ромашкинское нефтяное, нефтяные месторождения на суше острова Сахалин, Приразломное нефтяное) так и не были реализованы – они были фактически «отменены» принятием закона №65-ФЗ от 09.06.2003.

Таким образом, за счет широкомасштабного, пусть и ограниченного перечнями, применения режима СРП появлялась возможность вовлечения в хозяйственный оборот дополнительных ресурсов минерального сырья (по различным группам объектов в 5-8 раз больше) по сравнению с режимом действующей налоговой системы («национального налогового режима»). Столь существенный рост рентабельных для разработки запасов за счет перехода к СРП показывает, что в разработку смогут быть вовлечены месторождения, которые в противном случае (при действующем налоговом режиме) никогда не будут осваиваться из-за запретительно-высокой доли налогов в цене в рамках лицензионной системы недропользования. Режим СРП обеспечивает инвестору возврат вложенных средств, тогда как при существовавшем во второй половине 1990-х годов налоговом режиме по большинству новых проектов в НГК такой возврат не обеспечивался. Рационализация налогового бремени за счет перехода на СРП увеличивала налогооблагаемую базу и вела к росту бюджетных поступлений в 2,5-3,5 раза по различным группам нефтегазовых месторождений, включенных в законопроект «О перечнях участков недр ...» для СРП.

Однако в связи с блокировкой применения закона о СРП эти инвестиции в страну, увы, так и не пришли.

27. СРП как инструмент проектного финансирования

Нефтяные компании осуществляют финансирование проектов разработки месторождений не из собственных, а преимущественно из заёмных средств. Доля долгового финансирования составляет 60-80%. При этом ключевым видом долгового финансирования является т.н. «проектное финансирование», когда гарантиями возврата заёмных средств выступает сам нереализованный пока проект – его будущая прибыль¹⁵⁶. Значит, вопросы гаран-

¹⁵⁴ А. Конопляник. Развитие законодательного и инвестиционного процесса в России в условиях действия Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». – «Нефтяное хозяйство», 1997, № 11, с. 79-82; 1998, № 1, с. 10-15.

¹⁵⁵ <https://base.garant.ru/11900770/#friends>

¹⁵⁶ А. Конопляник, С. Лебедев. Проектное финансирование в нефтегазовой промышленности: мировой опыт и начало применения в России. – «Нефть, Газ и Право», 2000, № 1, с. 25-40; № 2, с. 23-42.

тий возврата заемных средств являются ключевыми для проектного финансирования. А эти гарантии зависят не только и не столько от технико-экономических компетенций компании-недропользователя (не обладающие такими компетенциями компании просто не будут допущены к конкурсам/аукционам на получение права пользования недрами), сколько от инвестиционного климата принимающей страны: насколько он является благоприятным (в первую очередь, по совокупности налогов и сборов) и предсказуемым (насколько стабильными являются налоговая и административная бизнес-среда). Таким образом, одним из основных участников реализации любого (особенно крупномасштабного и долгосрочного) инвестиционного проекта, даже не будучи непосредственной стороной соглашения между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем, выступает финансово-банковский сектор. А его представители весьма консервативны и требуют максимальных гарантий возврата выданных в долг средств, ибо эти средства принадлежат вкладчикам финансовых учреждений.

Применительно к проекту освоения природных ресурсов, гарантии могут быть государственными, корпоративными (обеспеченные текущими активами и доходами, соответственно, государства и отдельных корпораций) и проектными (каковыми в случае проекта, реализация которого еще только предстоит, будут гарантии получения будущей выручки от его реализации). В 1990-е годы с государственными и корпоративными гарантиями дело обстояло не ахти.

Во-первых, собираемость налогов была низкой (на уровне 60%), была высока доля неплатежей, низкой – доля денежных средств в фактически собираемых налогах и, наоборот, высокой – доля бартера и денежных суррогатов¹⁵⁷. Это побуждало государство раскручивать и ужесточать налоговую спираль, вводя новые налоги и сборы. В итоге к 1998 г. их число для нефтяной отрасли достигло 47. Это лишало российский инвестиционный климат какой-либо стабильности и предсказуемости. В законодательных актах 1990-х годов продолжительность «стабилизационной оговорки» (периода законодательно закрепленного периода неизменности стартовых условий проекта – по номенклатуре налогов и сборов и налоговому администрированию и др.) менялась в диапазоне от одного года до семи (кроме Указа №2285 и Закона о СРП, где она была равна полному сроку реализации проекта) (см. *рисунок 1*). А это меньше даже 5-7-летнего периода инвестирования крупного проекта с момента принятия ОИР (см. *рисунок 8*), не говоря уже о периоде между моментом принятия окончательного инвестиционного решения по проекту и завершением срока

его окупаемости (или срока возврата заёмных средств), каковой может достигать двух десятков лет.

Проблема стабильности российского инвестиционного климата остается актуальной и поныне, несмотря на попытки ее урегулировать. Так, в результате громкой дискуссии, вызванной так называемым «списком Белоусова» (письмом тогдашнего помощника Президента Андрея Белоусова в августе 2018 г. Президенту РФ о ретроактивном изъятии «девальвационной» прибыли у ряда компаний несырьевового сектора), Минфин разработал законопроект, который регулирует механизм заключения и реализации соглашений о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК). Закон о СЗПК был принят Госдумой и вступил в силу с 2020 г. Хорошая идея (уравновесить правовой стабильностью риски изменения налоговой среды), полезный инструмент защиты и стимулирования инвестиций. С другой стороны – дежавю. Все это уже было 25-30 лет тому назад. И не в теории, а на практике. Впервые в стране – в рамках Указа и Закона о СРП, стабилизационными положениями которого могут воспользоваться лишь три проекта. А ФЗ от 01.04.2020 №69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в РФ» с его положениями статьи 9 «Стабилизационная оговорка» не распространяется на нефтегазовую отрасль (за исключением СПГ)¹⁵⁸.

Во-вторых, рубль не был конвертируемым, первый долгосрочный суверенный кредитный рейтинг появился у России только в 1996 г. Но до конца 2002 г. (в иностранной валюте) и начала 2004 г. (в национальной валюте) он оставался в зоне спекулятивных значений (ниже «ВВ+»), что означало запретительно высокую стоимость привлечения заемных средств с мирового рынка капитала.

В-третьих, отечественные ВИНК находились в стадии становления и на международном рынке капитала были еще ненадежными заемщиками (у них не была накоплена позитивная «банковская история»). В том числе и потому, что были подвержены всем налоговым новациям тогдашнего российского правительства. А государство, в свою очередь, испытывало непрерывный финансовый голод и рассматривало нефтяную отрасль как главного донора бюджета для покрытия своих текущих расходов. Это означало повышенные ставки LIBOR+ для корпоративного кредитования. При этом иностранные финансовые институты предпочитали выдавать заемное финансирование под государственную гарантию, обеспеченную реальными «конвертируемыми» (то есть пользующимися спросом на мировом рынке) государственными же активами.

В этих условиях механизм СРП был единственным «окном возможностей» для привлечения крупномасштабных производственных инвестиций в страну. Не зря так

¹⁵⁷ М. Делягин. Экономика неплатежей. Как и почему мы будем жить завтра. М.: 1997, 400 с.

¹⁵⁸ Федеральный закон от 01.04.2020 N 69-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349045/8d655d98143758230e9d6dc9309d14a9befe5585/)

за него ратовали поначалу иностранные компании, входившие в НСФ, а затем – до первой половины 2000-х гг. – и российские компании. Только проекты СРП предоставляли, уже на стадии ТЭО, гарантии получения будущей доли прибыльной нефти – как отходящей по соглашению инвестору-недропользователю, так и государству. Данный механизм давал предсказуемую и просчитываемую возможность возврата заёмного финансирования, обеспечением под привлечение которого мог быть абсолютно ликвидный товар – будущая прибыльная нефть проекта.

Такой механизм аналогичен широко распространённой на Западе практике «кредитования под запасы» (reserve-based lending/RBL), где базой кредитования – максимальной суммой, которую банк готов предоставить заёмщику – выступает приведённая стоимость доказанных извлекаемых запасов (ДИЗ) углеводородов (частью которой, в случае СРП, является будущая прибыльная нефть проекта), с поправкой на определенный коэффициент. В практике США и Канады в качестве обеспечения по RBL рассматривается величина ДИЗ, взятая с коэффициентом 0,6-0,8, за вычетом торговых обязательств и обязательств перед собственниками запасов (выплата роялтиз и т.п.) и транспортными компаниями¹⁵⁹ (в случае СРП будущая доля прибыльной нефти выступает уже «очищенной» от такого рода обязательств). При этом гарантом количественной оценки и ликвидности являются жёсткие критерии Комиссии по рынку ценных бумаг США отнесения запасов к категории ДИЗ. Эти запасы являются одним из основных элементов капитализации добывающих компаний и оборота ценных бумаг, ибо права на полезные ископаемые могут быть свободно проданы или переданы, например, в аренду или в залог. Следует понимать, что величина ДИЗ эквивалентна величине накопленной добыче за полный срок разработки месторождения. Поэтому при проектном подходе она калькулируется в рамках ТЭО проекта и предлагает прозрачный механизм проверки корректности расчета ее величины для любой экспертизы: будь-то государственная, для целей планирования или выявления победителя конкурса/аукциона на доступ к ресурсам недр, или банковская, для определения гарантий окупаемости инвестиций и возврата заёмного финансирования.

28. Госгарантии и СРП

По сути, мы предложили механизм формирования государственных гарантий совершенно нового качества, а именно проектных государственных гарантий. Этот механизм предполагает, что собранные по данной схеме финансовые средства будут работать в рамках отдельного конкретно взятого проекта, государственная доля

будущей продукции которого и помогла собрать на рынке эти средства (по кредитной или облигационной схеме привлечения ресурсов). Таким образом, в максимальной степени сокращаются политические риски, свойственные данной конкретной стране, поскольку движение финансовых потоков происходит в рамках отдельно взятого проекта СРП.

Наши расчеты показали, что предложенная нами схема позволяет аккумулировать существенные финансовые ресурсы до начала реализации проекта, то есть до начала добычи нефти и собственно нефтяных доходов. Это очень важно, поскольку дает возможность использовать привлеченные с помощью государства средства не только для закупок товаров и услуг, но и для финансирования их производства на конкурентоспособных российских предприятиях. Или для финансирования программ реконструкции и/или модернизации производств, доказавших/способных доказать свою конкурентоспособность. Привлеченные под залог будущей госдоли (более дешевые) средства могут рассматриваться в этом случае как аналог связанного кредита, где условием их получения может быть обязательство заемщика закупать конкурентоспособную отечественную продукцию (товары и услуги) сопряженных с нефтегазовым комплексом отраслей.

Проведенные нами расчеты показали, что в зависимости от характера проекта СРП и количества учитываемых технологических переделов при производстве продукции сопряженных отраслей, до 50% совокупного (прямого плюс косвенного) эффекта для российской стороны от СРП не относится к собственно нефтяным доходам и производится за пределами добывающего региона (см. таблицу 4). При этом поступления в бюджет «машиностроительных» регионов происходят раньше, чем начинает поступать первая нефть с проектов СРП¹⁶⁰.

Таким образом, эффективная организация финансирования программ реконструкции и модернизации отечественных предприятий обрабатывающей промышленности для повышения их конкурентоспособности может принести существенно больше совокупных эффектов для страны и в более ранние сроки, чем поступления в бюджет «добывающего» региона или в федеральный бюджет. Эффективная реализация этих косвенных эффектов, на мой взгляд, является важнейшей задачей макроэкономической политики государства и ответственных за ее выработку государственных ведомств. Механизм СРП предоставлял возможность создать новый класс государственных гарантий – обеспеченных будущей долей прибыльной нефти государства в рамках проектов СРП, перечни которых Госдума была намерена утверждать отдельными

¹⁵⁹ С. Жуков, С. Золина. Финансовый рынок – драйвер роста нефтедобычи в США. // ЭКО, 2017, №10, с. 85-96.

¹⁶⁰ А. Конопляник. «Стулья» – завтра, деньги – сегодня. Как решить финансовые проблемы российских нефтяников и машиностроителей, участвующих в СРП. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2000, № 10, с. 140-143.

законами (закрепляя тем самым стабильность и предсказуемость условий реализации этих проектов). Поскольку в 1990-е годы участниками СРП со стороны государства выступали федеральные и региональные власти (принцип двух ключей), то механизм СРП давал возможность обеспечить надёжное и высоколиквидное наполнение государственных гарантий, выставляемых как на федеральном, так и на региональном уровне. Именно этим автор, в частности, занимался в период своей работы исполнительным директором Российского банка реконструкции и развития (РБРР) в период после вступления закона о СРП в силу (об этом ниже).

В соответствии с действующим законодательством, объёмы государственных гарантий, выставляемых в качестве обеспечения для внешних заимствований на будущий год, должны утверждаться федеральным законом о бюджете. В его рамках могли быть просуммированы и выставлены отдельной строкой объёмы госгарантий под реализацию проектов СРП, обеспечиваемые будущей госдолей нефти в этих проектах. Российское законодательство требовало утверждения каждого проекта СРП отдельным федеральным законом. Значит, при формировании бюджета на будущий год достаточно было просуммировать по ратифицированным соглашениям объёмы госдолей прибыльной нефти на этот год, не подвергая их отдельному обсуждению в рамках процедуры принятия бюджета.

Нет худа без добра – ратификация отдельных проектов (требование, внесённое в законодательство, существенно «утяжелившее» для инвестора процедуру заключения СРП) обеспечивала инвесторам максимальную правовую защиту в условиях высокой нестабильности российской экономики переходного периода. Тем самым существенно снижался риск и повышался долгосрочный финансовый рейтинг выставляемых на базе СРП госгарантий. Предлагаемый подход позволял, на мой взгляд, обеспечивать высокие финансовые рейтинги выставляемых в рамках российских проектов СРП госгарантий вне зависимости от финансового рейтинга самой России, остававшегося вплоть до середины 2000-х в зоне спекулятивных значений.

Таким образом, СРП мог стать одним из эффективных решений проблемы длинных дешёвых инвестиционных ресурсов (нехватку которых моя страна продолжает испытывать вплоть до настоящего времени¹⁶¹). При этом – тиражируемым в рамках 250 инвестиционных недропользовательских проектов в стране (в том числе 213 нефтегазовых). Однако не стал.

29. РБРР – несостоявшийся банк развития на основе СРП

В начале 1990-х существовало устойчивое представление о возможности организации эффективной поддержки российских реформ со стороны международных финансовых институтов (МФИ), как это происходило в других странах с переходными экономиками, в рамках трехуровневой конструкции формирования «банков развития» под эгидой Всемирного банка. Помимо Международного банка реконструкции и развития (МБРР), входящего в состав группы финансовых учреждений глобального уровня, известных как Всемирный банк (МБРР, Международное агентство страхования инвестиций (МИГА), Международная финансовая корпорация (МФК), Международное агентство по разрешению инвестиционных споров (ИКСИД) и др.), была создана серия кредитных учреждений – банков развития – регионального уровня: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатский и Африканский банки развития и др. Они нацелены на финансирование инвестиционных, преимущественно инфраструктурных, проектов в странах с переходными экономиками и должны выступать в качестве «якорных» кредиторов перспективных проектов, имеющих важное народнохозяйственное значение, но куда частный инвестор не готов идти самостоятельно, без серьезной поддержки, в силу повышенных некоммерческих рисков формирующейся новой институциональной среды в этих переходных экономиках. МФИ как раз и берут на себя часть таких рисков, предоставляя соответствующим инвестпроектам длинные кредитные ресурсы по пониженным ставкам в рамках системы защитных инструментов, предлагаемых институтами Всемирного банка и/или по аналогии с ними.

В ряде государств, при прямой поддержке МБРР или его региональных структур (ЕБРР и др.) создавались «банки развития» национального уровня. Такой банк – Российский банк реконструкции и развития (РБРР) – был создан в начале 1990-х и в России с целью конкурсного отбора и организации финансирования перспективных проектов, в первую очередь обладающих высоким макроэкономическим потенциалом (мультипликативными эффектами). В состав его первоначальных учредителей, наряду с государством, вошли ряд крупных тогдашних отечественных бизнесменов, обсуждалось формирование его оптимальной корпоративной структуры для эффективного взаимодействия с МБРР. В середине 1993 г., после моего ухода из Минтопэнерго, руководство тогдашнего совета директоров РБРР пригласило меня возглавить банк, поскольку за плечами у меня был опыт успешной работы с МФИ в

¹⁶¹ Подтверждением этой нехватки служит тот факт, что эта проблема оказалась ключевой в ходе последнего, на момент сдачи рукописи в редакцию, широкомасштабного экономического дискуссионного мероприятия в стране. Так, на всех основных сессиях главного дня (10.11.2023) первого Русского экономического форума, состоявшегося в Челябинске 09-11.11.2023 г., в качестве главной проблемы для развития страны отмечалась проблема длинных, дешёвых, доступных денег. Или «проблема 3-Д», как охарактеризовал ее в своем выступлении на пленарном заседании Форума губернатор Челябинской области и председатель комиссии Госсовета по направлению «Экономика и финансы» Алексей Текслер. В ответ на это модератор пленарной сессии Константин Малофеев грустно пошутил, что «мы все время ждем 3-Д деньги, а дают все время недлинные, недешёвые, недоступные».

рамках Министерства (первый реабилитационный заем МБРР для трех российских нефтедобывающих объединений на один млрд долл., револьверный кредит американского «Эксимбанка» для российской нефтяной отрасли на \$2 млрд и др.), но при этом с целью получать деньги МБРР на финансирование проектов исключительно частных учредителей банка, весьма далеких от энергетических отраслей. Я вежливо отказался.

В середине 1990-х произошла смена учредителей РБРР, и основным его акционером в 1995 г. стала компания «Международное экономическое сотрудничество» (МЭС), являвшаяся одним из нефтяных спецэкспортеров, участвующая в реконструкции Кремля (имевшая хорошие связи «наверху», в том числе через РПЦ) и т.п. Для этой компании, похоже, одним из козырей РБРР были его предполагавшиеся связи с МБРР. До меня дошли сведения, что новые акционеры хотят выйти на меня с интересным предложением. Я же, со своей стороны, когда подготовка и принятие Закона «О СРП» была фактически завершена, искал возможности выбора оптимальной банковской структуры для превращения ее в российский банк развития, а именно в банк проектного финансирования (финансирования инвестиционных проектов) на основе проектов СРП. Для реализации всех тех мультипликативных эффектов и на основе тех описанных выше возможностей, которые создает механизм СРП даже в рамках отсутствия (в то время – середина 1990-х гг.) у страны кредитного рейтинга и при неконвертируемом рубле. До момента смены учредителей РБРР не входил в мой список потенциальных кандидатов на роль такой банковской структуры.

В начале 1996 г. председателем Центробанка России (ЦБР) был назначен Сергей Дубинин, которого я знал ранее, со времени его работы в банке «Империал» и в Минфине, куда он в 1994 г., будучи и. о. министра финансов, приглашал меня на работу в качестве своего заместителя по налоговой политике в промышленности. Но я, не считая себя широким специалистом по всем промышленным отраслям – каждая со своей спецификой, а лишь узким специалистом в энергетической сфере, отказался от этого предложения в пользу своего тогдашнего коллеги по Минтопэнерго Александра Самусева, который и был в итоге назначен на эту должность.

Но наши хорошие отношения с Сергеем Дубининым не испортились и практически в день его назначения в ЦБР я пришел к нему со своей давно вынашиваемой идеей создания российского банка развития на основе формирования специального банка проектного финансирования проектов СРП, где будущая доля прибыльной нефти проектов СРП выступала бы ликвидным обеспечением под при-

влечение долгового (проектного) финансирования. Новый РБРР казался мне оптимальным кандидатом на эту роль.

Поддержка главы Центробанка была практически немедленно получена, и в мае 1996 г. я был назначен на должность исполнительного директора РБРР с целью подготовки бизнес-плана развития банка в описанном направлении. Для этого в РБРР была создана специальная рабочая группа, куда, наряду со мной, вошли Михаил Субботин и ряд наших коллег из группы разработчиков законодательства о СРП.

Одним из ключевых элементов разрабатывавшейся нами концепции привлечения иностранных инвестиций в Россию на основе проектов СРП через РБРР, была необходимость обеспечить эффективный государственный контроль за деятельностью РБРР как банка проектного финансирования проектов СРП. Для этого мы полагали необходимым и достаточным государству иметь не конституционный (75% + 1 акция) и не контрольный (50% + 1 акция), а блокирующий пакет акций в капитале банка (25% + 1 акция).

Во-первых, это существенно (соответственно, вдвое против контрольного и втрое против конституционного пакета) облегчало бы прямую инвестиционную нагрузку на государство по долевого его участию в акционерной части финансирования проектов. Во-вторых, это оставляло бы для частных акционеров банка более широкий, но подконтрольный государству, коридор принятия решений. При этом государство не предписывало бы частным акционерам то или иное решение, но обозначало бы границы допустимого маневра в принятии таких решений, бремя и аргументы в пользу выбора которых (и то, и другое – вполне затратные мероприятия) лежали бы на частных акционерах.

В 1997 г. подробный бизнес план этой части деятельности РБРР был подготовлен. Основная идея РБРР как национального банка развития нефтяной отрасли и нефтяного машиностроения: монетизация будущей доли государства в прибыльной нефти в качестве залога под привлечение заемного финансирования на модернизацию/реконструкцию/создание машиностроительных производств под 250 проектов СРП (в том числе 213 нефтегазовых), что обеспечивало эффект масштаба и гарантированный спрос в случае конкурентоспособной машиностроительной продукции. Были предложены, в частности, два механизма:

- (1) механизм привлечения кредитов, обеспеченных госдолей проектов СРП, с использованием национального института развития (РБР) (см. *рисунок 32*);
- (2) механизм размещения облигационных займов, обеспеченных госдолей проектов СРП, с использованием РБР (см. *рисунок 33*)¹⁶².

¹⁶² А. Конопляник. Российский Банк Развития – где взять деньги для инвестиций? – «Инвестиции в России», 1999, № 5, с. 3-5; А. Конопляник. «Payment Today, Delivery Tomorrow. How to resolve financial problems of Russian manufacturers involved in PSAs». – «Oil and gas vertical. Special issue», 2000, pp. 98-101; А. Конопляник. «Стулья» – завтра, деньги – сегодня. Как решить финансовые проблемы российских нефтяников и машиностроителей, участвующих в СРП. – «Нефтегазовая Вертикаль», 2000, № 10, с. 140-143.

Рисунок 32. Механизм привлечения кредитов, обеспеченных госдолей проектов СРП, с использованием РБР – национального института развития (нереализованное предложение А. Конопляника)



Мной была достигнута договоренность о механизме взаимодействия с ЕБРР и его департаментом природных ресурсов. Была достигнута принципиальная договоренность с рядом российских нефтяных компаний, что они будут готовы войти в капитал РБРР в случае его правового оформления для работы по этой модели. Параллельно мои коллеги по группе разработчиков законодательства о СРП работали над подготовкой нормативных документов, необходимость которых была вызвана при-

нятием Закона «О СРП», то есть готовили правоприменительную базу для практического запуска (начала финансирования) проектов СРП (в рамках установленной законом о СРП последовательной подготовки законов о перечнях участков недр для освоения на условиях СРП) в дополнение к тем трем СРП, соглашения по которым были подписаны (с отлагательными оговорками, как «Сахалин-2») до принятия закона о СРП и вступили в силу в связи с его принятием.

Рисунок 33. Механизм размещения облигационных займов, обеспеченных госдолей проектов СРП, с использованием РБР – национального института развития (нереализованное предложения А.Конопляника)

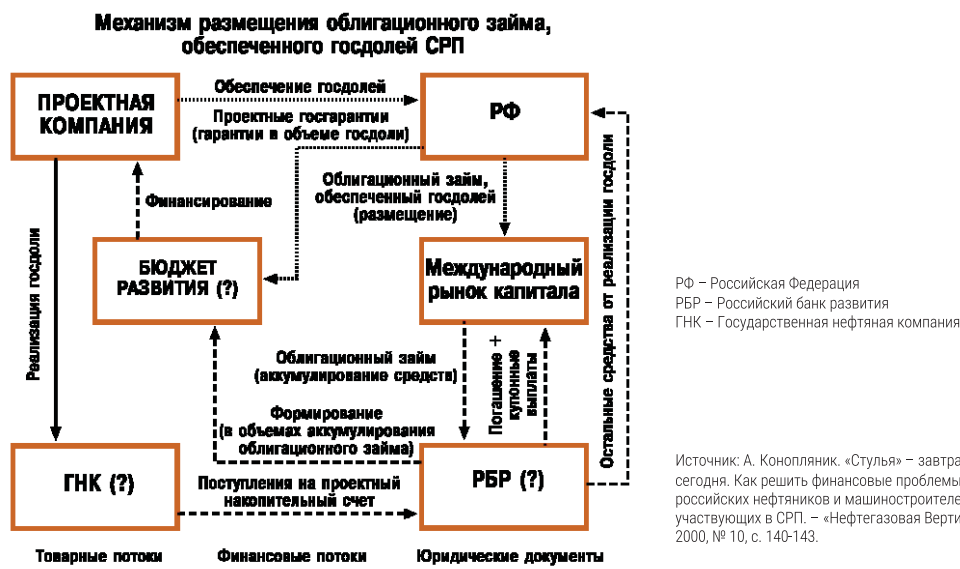
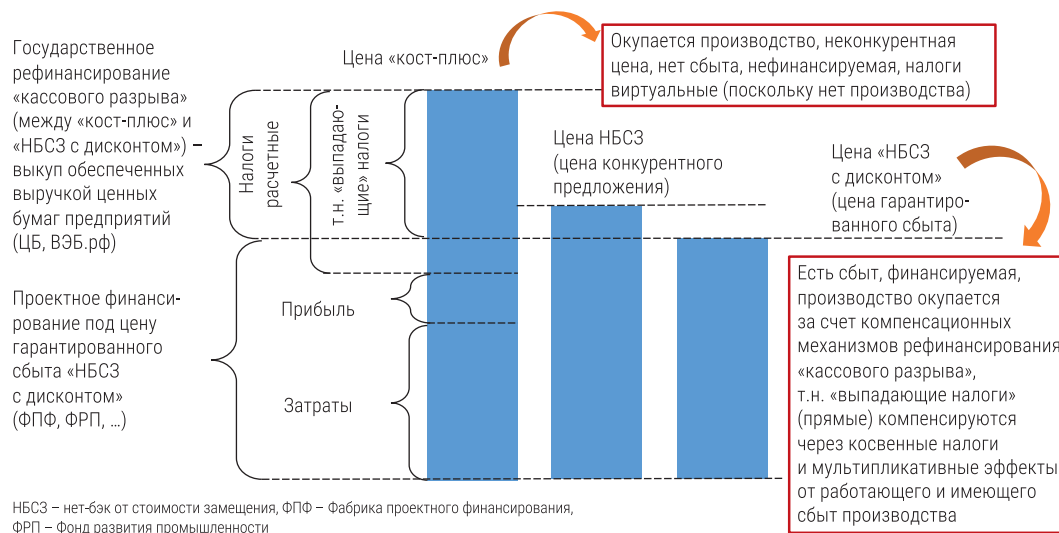


Рисунок 34. Механизм финансирования пока не вышедших на рентабельность производств для обеспечения конкурентоспособности их продукции



Но все это время для РБРР оставался открытым вопрос: какую долю его акционерного капитала государство оставит за собой – главные частные акционеры банка вели долгие закрытые дискуссии в Правительстве на сей счет. В итоге, тогдашний премьер Виктор Черномырдин подписал постановление Правительства, которым доля государства в капитале РБРР устанавливалась в 25% (то есть на уровне ниже блокирующего пакета). Государство таким образом отдало деятельность РБРР полностью на откуп его частным акционерам. Это в корне убивало идеологию РБРР, над формированием и оформлением которой мы работали¹⁶³. А в это время, в 1997 г., в стране вовсю разворачивался рынок ГКО, который сулил их покупателям гораздо и с каждым выпуском все более высокую и скорую отдачу, чем долгосрочные вложения, пусть и с гарантированной отдачей, в проекты СРП. Все наличные и заемные ресурсы РБРР были брошены его частными акционерами на рынок ГКО. Идея превратить РБРР в банк проектного финансирования проектов СРП и, таким образом, в «российский банк развития» на основе СРП не состоялась, и я ушел из банка. РБРР в итоге не смог пережить финансовую пирамиду ГКО, в 1998 г. случился дефолт. В мае 2000 г. у банка была отозвана лицензия, и он прекратил свое существование.

Идея российского банка развития (РБР), однако, не умерла со смертью РБРР. РБР был создан правительством РФ в феврале 1999 г. (уже во время правительства

Евгения Примакова) для кредитования важнейших секторов отечественной экономики. Одним из основных идеологов его создания был Сергей Глазьев. Концепция созданного РБР была, конечно, много шире, чем та более узконаправленная (но не исчерпывающая) концепция формирования банка развития на основе использования механизма СРП. Летом 2008 г. 100% акций РБР были переданы в уставный капитал госкорпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (ВЭБ).

Впоследствии мы предложили¹⁶⁴ механизм финансирования пока не вышедших на рентабельность отечественных машиностроительных производств для обеспечения конкурентоспособности их продукции с целью не только физического, но и экономического замещения выпавших в результате антироссийских санкций звеньев производственных цепочек (см. *рисунок 34*). В качестве методологической и исторической основы мы отталкивались от нереализованной в 1990-е гг. философии широкомасштабного применения СРП и механизма вывода отечественных машиностроительных производств на уровень конкурентоспособности для обеспечения экономической целесообразности и предпочтительности использования этого оборудования нефтяниками и газовиками против аналогичных зарубежных образцов. По аналогии с тогдашним предложением о центральной роли РБР (см. *рисунки 32-33*), центральные роли в предложен-

¹⁶³ В период моей работы в Брюсселе, когда Виктор Черномырдин работал Полномочным представителем Президента РФ, Послом России на Украине, и я приезжал в Киев во второй половине 2000-х, мы с ним иногда обедали вместе в его резиденции. Пару раз я пытался спросить у него, почему же он во второй половине 1990-х подписал постановление Правительства про РБРР, которым государство оставляло за собой 25%, а не 25% плюс одну акцию, но ответа так ни разу и не получил... Может, поскольку тому уже минул десяток лет, может по иным причинам...

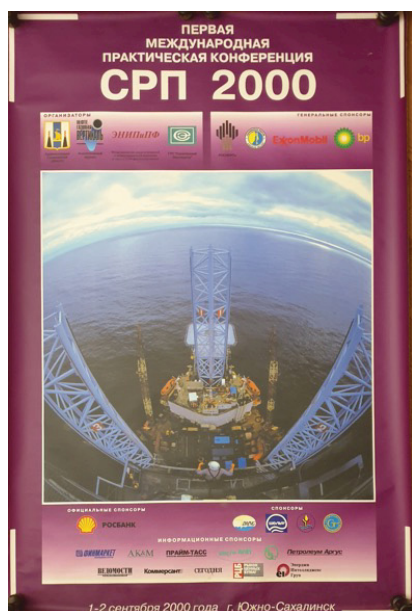
¹⁶⁴ А. Конопляник. Размышления на тему антироссийских санкций в ТЭК и возможностей их преодоления. // «Нефтегазовая Вертикаль», №6/2022, с.50-61 (часть 1), №7/2022, с. 22-31 (часть 2).

ном ныне механизме играют ВЭБ как современный отечественный банк развития и Фабрика проектного финансирования (ФПФ) с его участием. Значение этих финансовых институтов в повышении доступности долгосрочных финансовых ресурсов, кредита для экономики отметил Президент в своем программном выступлении на ПМЭФ-2022, где он заявил, что «уже в ближайшее время акцент в поддержке деловой активности должен смещаться от мер бюджетного стимулирования к механизмам рыночного банковского кредитования». И тут же, говоря, что этот процесс нужно, безусловно, поддержать, проинформировал, что «для наращивания возможностей Фабрики проектного финансирования «ВЭБа» выделим 120 миллиардов рублей из Фонда национального благосостояния. Такая мера обеспечит дополнительное кредитование востребованных инициатив, проектов в объёме порядка полутриллиона рублей»¹⁶⁵.

30. Конференция «СРП-2000» на Сахалине: Президент РФ публично поддержал СРП

Восстановительный рост страны после августовского дефолта 1998 г. сопровождался возобновлением и ростом интереса к СРП. В «Основных концептуальных положениях развития нефтегазового комплекса России»,

Рисунок 35. Плакат Первой международной практической конференции СРП-2000 в г.Южно-Сахалинске, 1-2 сентября 2000 г., с участием Президента России В.В. Путина



рассмотренных на заседании Правительства РФ в октябре 1999 г. (и опубликованных спецвыпуском журнала НЕФТЕГАЗОВАЯ ВЕРТИКАЛЬ в январе 2000 г.)¹⁶⁶, было отмечено, что преодолению кризиса инвестиций в нефтегазовом комплексе способствовало бы формирование института «проектных» государственных гарантий, обеспеченных будущей государственной долей прибыльной нефти в проектах СРП. В проекте протокольного решения Правительства РФ от 31.08.2000 «О состоянии подготовки и реализации соглашений о разделе продукции» было предусмотрено усилить работу по созданию экономических механизмов, обеспечивающих привлечение отечественных производителей к использованию инвестиционных ресурсов, вкладываемых в освоение и разработку месторождений на условиях раздела продукции.

На этой волне подъема интереса к СРП, 02-03.09.2000 в Южно-Сахалинске была организована и проведена Первая международная практическая конференции «СРП-2000» под сопредседательством губернатора Сахалинской области Игоря Фархутдинова и заместителя министра энергетики РФ Валерия Гарипова. Организаторами конференции были Администрация Сахалинской области, редакция журнала «Нефтегазовая Вертикаль», Фонд развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования (ЭНИПИПФ), созданный и возглавляемый после ухода из РБПР автором этих строк, и ГУП «Сахалинский экспоцентр» (см. рисунок 35). Конференция имела сугубо практическую направленность, ибо речь на ней шла о конкретных путях реализации проектов СРП и, фактически, о формировании широкомасштабной государственной программы развития СРП в стране. В первую очередь, на Сахалине, опираясь на опыт подготовки и начала реализации двух первых – пилотных – проектов СРП в России, вступивших в силу в 1996 г. после вступления в силу закона «О СРП»: «Сахалина-2» (в 1996 г. началась реализация первой фазы проекта, где в 1999 г. на Пильтун-Астохском месторождении была добыта первая нефть) и «Сахалина-1» (где в 1995-2000 гг. был период поиско-разведочных работ).

На конференции «СРП-2000» впервые и, по-видимому, единственный раз в истории были представлены все ключевые фигуры со стороны государственных органов, так или иначе, напрямую или опосредованно вовлеченных в подготовку и реализацию СРП в России, и руководители всех крупнейших международных нефтяных компаний, уже вовлеченных или намеревающихся войти в проекты СРП в России, в первую очередь на Сахалине. Но главная изюминка конференции «СРП-2000» была предложена ее участникам на второй день. В этот день

¹⁶⁵ Стенограмма: О чем рассказал Владимир Путин на пленарном заседании ПМЭФ-2022. // «Российская газета», 17.06.2022 (<https://rg.ru/2022/06/17/stenogramma-o-chem-rasskazal-vladimir-putin-naplenarnom-zasedanii-pmef-2022.html>)

¹⁶⁶ Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России. – «Нефтегазовая вертикаль», январь 2000 г., № 1 (специальный выпуск), 113 с.

состоялась встреча с участниками конференции Президента РФ Владимира Путина, который, направляясь с визитом в Японию, сделал остановку на Сахалине, чтобы принять участие в работе конференции «СРП-2000». В ходе встречи разгорелась нешуточная дискуссия с участием Президента РФ по содержанию обсужденного и принятого накануне итогового документа (рекомендаций) Конференции «СРП-2000», по итогам которой уполномоченным государственным органом по вопросам СРП с подачи Президента было назначено Министерство экономического развития и торговли РФ. Хотя участники обсуждения высказывали и обосновывали и иные мнения.

Например, о целесообразности создания надминистерского органа по управлению и координации проектами СРП по аналогии с существовавшим в позднесоветское время Бюро Совмина по ТЭКу. Проекты СРП носят де факто народнохозяйственный характер, так как в случае запуска предложенного и озвученного на конференции механизма использования государственной доли прибыльной нефти для финансирования модернизации машиностроительных отраслей для производства конкурентоспособного отечественного оборудования для нефти и газа¹⁶⁷, могут стать в своей совокупности (213 нефтегазовых проектов) фактически государственной программой не только развития отечественного нефтегаза, но и подъема отечественного машиностроения. Поэтому надминистерский орган позволит убыстряť межминистерские согласования и разрешать «конфликты между различными госведомствами». С этим предложением Президент России, однако, не согласился (назначив Грефа «главным за СРП» среди равных), но главное – он высказал безоговорочную поддержку развитию СРП в стране.

Однако не прошло и нескольких лет, как программа развития СРП в России была практически свернута и в стране реализуются ныне лишь три проекта СРП: два на Сахалине («Сахалин-2» и «Сахалин-1», в порядке хронологии начала добычи) и один в Республике Коми («Харьяга»). А Президент РФ в июне 2007 г. высказался очень резко против СРП (см. *бокс 3. «Скандал с Шелл, вхождение Газпрома в «Сахалин-2» и реплика Путина»*).

31. «Убиение» СРП. Мотивы бизнеса, объявленные и скрытые

Итак, СРП создавал анклав правовой стабильности и налоговой благоприятности для отдельных нефтегазовых инвестиционных проектов в нестабильной стране с запредельным и непредсказуемым налогообложением.

И обеспечивал тем самым финансируемость капиталоемких инвестиционных проектов в таких условиях. Почему же тогда его «убили», фактически ликвидировав практическую возможность его применения при отсутствии иных адекватных альтернатив?

Мы уже писали выше, что в начале 2000-х произошел отказ от налоговой дифференциации (цена на нефть все спешет) и пошел откат в сторону налоговой универсализации. Принятие в начале 2000-х новой налоговой системы на основе НДС с плоской шкалой, увеличившего налоговую нагрузку на нефтяные компании против обещанного упорядочивания налогов в рамках ее сохранения¹⁶⁸, означало, что в споре простота для контролера (НДС) или эффективность для страны (СРП) возобладали удобства для мытаря, а не интересы инвесторов и государства в целом. По предложению Комиссии по разграничению полномочий между ветвями власти («Комиссия Козака») тогда же в рамках построения вертикали власти произошел отказ от принципа «двух ключей»¹⁶⁹. Поэтому подготовленный нами проект закона об упрощении процедуры СРП для мелких месторождений и передаче ее на региональный уровень, возможности объединения мелких месторождений в один проект без последующего их вывода из категории мелких (если величина запасов объединенного проекта превысит норматив отнесения месторождений к мелким)¹⁷⁰ – для усиления экономической самостоятельности регионов – не вошел в «вертикаль».

В процессе «убийства СРП» сошлись воедино интересы двух групп влияния, доминировавших тогда в системе принятия решений в нефтяной отрасли. С одной стороны, крупного российского нефтяного частного бизнеса, ещё недавно выступавшего за СРП. С другой стороны, фискальных ведомств (Минфина, Госналогслужбы и других), а за ними и тогдашнего Минэкономразвития и торговли, получившего с 2000 г. статус уполномоченного государственного органа по СРП. Первые действовали под не афишируемым лозунгом «убрать конкурента». Госведомства же были против СРП по иным причинам.

В начале 2000-х годов в российской прессе была развернута широкомасштабная пропагандистская кампания, направленная на дискредитацию СРП. На первый взгляд неискушенного в нефтяной экономике, финансах и праве человека, в центре стандартного набора аргументов против СРП действительно была в то время забота о государственных интересах: бюджет при СРП, якобы, и налогов меньше получает, и поступать они начинают намного позже, чем при действующей налоговой системе, проекты СРП взвинтят добычу сверх общественно необходи-

¹⁶⁷ A. Konoplyanik. Payment today, Delivery tomorrow. How to resolve financial problems of Russian manufacturers involved in PSAs. – "Oil & Gas Vertical", Special Issue: The First International Practical Conference "PSA'2000", March 2001, p. 98-101.

¹⁶⁸ А. Конопляник. С новыми налогами, господа! Анализ ожидаемых результатов от налоговой реформы нефтяной отрасли. – «Нефть и капитал», 2002, № 1, с. 6-10.

¹⁶⁹ А. Конопляник. Концессии от Д'Арс до Козака – эволюция понятий. – «Нефть и капитал», сентябрь 2002 г., № 9, с. 6-10.

¹⁷⁰ В. Грушин, А. Конопляник, Н. Оксенгорн. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения). – «Нефтяное хозяйство», июнь 2002, № 6, с. 83-89 (совместно с В.Г. рушиным и Н. Оксенгорн).

мого, приведут к снижению цен на мировом рынке (в то время мировые нефтяные цены начали свой длительный рост), для прокачки продукции СРП нет свободных трубопроводных мощностей, что чревато коллапсом российской транспортной системы. Для многих звучало как будто убедительно, тем более из уст нефтяников, хотя и новой волны, пришедших в отрасль на волне приватизации с финансового рынка. Но, может быть, не «недостатки» СРП являлись истинной причиной озабоченности его противников и не радование об общегосударственных интересах являлось знаменем их крестового похода, а некие иные материальные, иные соображения?

Во главе той борьбы против СРП были, по словам Сергея Богданчикова, тогдашнего президента тогдашней государственной компании «Роснефть», «две компании, которым в период дележа нефтяного пирога достались самые продуктивные месторождения. Поэтому у них низкая себестоимость добычи нефти, они обеспечили себе конкурентные преимущества на данном этапе и хотят их сохранить в перспективе на 15-20 лет». Все понимали, что речь шла о компаниях ЮКОС и «Сибнефть». Один из основных заказчиков и вдохновителей этой акции также был известен – тогдашний глава «ЮКОСа» Михаил Ходорковский, активно публично выступавший против СРП на площадках исполнительной и законодательной власти и в СМИ.

Нефтяные компании новой волны, возглавившие процесс борьбы против СРП, действовали под не афишируемым лозунгом «убрать конкурента»¹⁷¹. Истинной их целью было не допустить иностранные компании инвестировать напрямую в добывающие проекты в РФ. Ибо иностранцы хотели вкладываться в российскую нефтянку только на условиях СРП, в максимальной степени страховавших их от некоммерческих рисков (см. *бокс 9. «Двойственная роль НСФ»*). Но новые российские частные собственники готовы были допустить зарубежное участие лишь через покупку миноритарных пакетов своих акций. И к тому же совсем по другим ценам, нежели те, что были совсем недавно «уплачены» ими на залоговых аукционах¹⁷².

Противниками СРП приводился целый ряд аргументов, в том числе с явно выраженной ура-патриотической направленностью, среди которых один, на мой взгляд, являлся первым и главным истинным мотивом борьбы против СРП. А именно, по словам Михаила Ходорковского: «Режим СРП ограничивает возможности роста капитализации российских компаний. Зачем инвестировать в российские компании, когда можно получить месторождения на выгодных условиях СРП?» И вывод: «Поэтому режим СРП подрывает энергетическую безопасность России».

Итак, СРП – конкурент. Конкурент повышению капитализации. Но повышению с какой целью? С целью (не афишируемой, но намечавшейся тогда) продажи иностранным нефтяным грандам. Чем выше капитализация, тем больше цена продаваемого пакета акций. Однако все это было завернуто в модную тогда (да временами и сейчас) пиаровскую упаковку про безопасность и национальные интересы, способную запугать обывателя и тем самым отвлечь его от истинных мотивов. Уважаю грамотных менеджеров и финансовых инвесторов. Их цель – дешевле купить, дороже продать. Купили дешево (вспомним залоговые аукционы). Продать же хотели дорого. Единственный тогда покупатель – международные нефтяные компании, поэтому-то они и не были допущены до приватизации российской нефтянки – ведь при таком сценарии наши олигархи не получили бы ожидавшуюся ими ценовую дельту от планировавшейся продажи пакетов своих компаний иностранным нефтяным грандам. Эту дельту ещё тогда, в середине 1990-х, получило бы государство.

Но почему пик критики именно в 2003 г.? Что ж, взглянем на проблему с другой стороны. В начале 2003 г. мировой нефтяной рынок находился в так называемом состоянии *backwardation*: фьючерсные котировки отдаленного будущего находились на более низком уровне, чем котировки близкого будущего (например, котировки легкой техасской смеси WTI на Нью-Йоркской товарной бирже с поставкой в апреле 2003 г. и декабре 2004 г. составляли в середине февраля 2003 г. соответственно 36 и 24 \$/барр.). То есть в начале 2003 г. рынок не верил в будущую нехватку нефти (еще не выстрелили Китай и Индия, которые именно в 2003-2004 гг. обеспечили половину ежегодного прироста нефтепотребления в мире, что привело к долгосрочному давлению на цены снизу, которое было затем подхвачено и раскручено, вплоть до пика июля 2008 г., глобальными инвестбанками – нефтяными спекулянтами на рынке нефтяных финансовых деривативов). Цены будущих периодов были пока ниже текущих, но все равно находились на втрое-вчетверо более высоком уровне, чем в 1998-1999 гг., когда они падали до \$8/барр., вызвав тогда волну поддержки СРП даже со стороны тех компаний, которые стали его противниками в начале 2000-х. Значит, заинтересованным российским собственникам нефтяных компаний нужно было продавать их сегодня, сейчас, на волне высоких цен. При этом, чтобы цена была еще выше, у иностранных покупателей не должно быть, как уже отмечалось, альтернативных возможностей по вложению в российскую нефтянку

¹⁷¹ Конопляник А. Спор про СРП: убрать конкурента // Ведомости. 2003. 17 марта. С. 4; Konoplyanik A. PSA debate: Getting rid of rival // Oil, Gas & Energy Law Intelligence (OGEL). Vol. 1 – issue 3, July 2003.

¹⁷² Конопляник А. Политика российских компаний в отношении СРП // Нефть России. 2002. № 9. С. 32–34; Konoplyanik A. Would Russian Oil Companies really like to have a PSA regime in Russia? // Oil & Gas Journal, December 23, 2002, p. 20–26; Конопляник. Как собирать нефтяную ренту... чтобы не пропали стимулы к инвестициям и «не убежали» капиталы? // Нефть России. 2003. № 5. С. 44–47.

Стратегическим иностранным инвесторам всегда нужны не просто акции, а акции, обеспеченные высоколиквидными активами с предсказуемым риском. У иностранных компаний нет и по определению не может быть того административного ресурса в нашей стране, которым располагают российские компании, позволяющего им минимизировать свои индивидуальные риски и максимизировать ренту в любых условиях, в том числе, например, путем влияния на законодателей с целью принятия нужных этим компаниям законов. Зарубежным (да и нашим) компаниям требуется долгосрочная стабильность условий реализации капиталоемких проектов, а именно её-то и обеспечивало бы широкое применение режима СРП.

Именно поэтому первая крупноформатная сделка по приобретению акций российской нефтяной компании – это сделка ВР с ТНК, среди активов которой были проекты СРП из «перечня участков недр для СРП»: «Ковыкта», «Самотлор», «Уват», «Сахалин-6», при этом Самотлор вошел в первый принятый в 1999 г. Думой закон «о перечнях». Так что участие в проектах СРП, наоборот, резко повышало инвестиционную привлекательность соответствующих российских компаний в случае их решения выставить на продажу пакет своих акций. Те же, кто говорил, что сделка ВР-ТНК – прорыв, свидетельствующий, что в Россию можно инвестировать и вне СРП, увы, глубоко заблуждались. На мой взгляд, эта сделка как раз свидетельствовала об обратном.

Именно поэтому российские компании, отказавшиеся в свое время от проектов СРП, поскольку обладали самыми молодыми, а потому высокорентабельными месторождениями при любой налоговой системе, видели в СРП опасного конкурента. При наличии альтернативного пути инвестирования в российскую нефтянку (каковым являлся бы режим СРП) резко сокращалась бы долгосрочная привлекательность покупки акций компаний, не участвующих в СРП. Следовательно, надо было сделать так, чтобы такая альтернативная возможность отсутствовала. Чтобы осуществление инвестиций в Россию могло быть только одноканальным – через покупку акций отечественных компаний. Чтобы деньги от их продажи шли на счета их российских собственников. Для этого также потребовалось отмыть на Западе (где намеревались продавать пакеты акций компаний-противников СРП стратегическим иностранным инвесторам) имидж этих российских компаний, который был несколько подпорчен там же, на Западе, например, их борьбой против известного «мягкого шантажиста» Кеннета Дартса, который успешно использовал приемы «мягкого шантажа» («гринмэйлинга») против компаний ЮКОС и «Сибнефть». Все его действия были направлены на то, чтобы добиться более выгодных условий обмена принадлежащих ему мелких па-

кетов акций в дочерних предприятиях указанных компаний (7% в «Ноябрьскнефтегазе», 14% в «Томскнефти», по 10% в «Юганскнефтегазе» и «Самаранефтегазе»). В итоге практически в течение года ни «Сибнефть», ни ЮКОС не смогли продвинуться вперед в деле построения единой компании¹⁷³, часть акций которой после объединения они были намерены выставить на продажу стратегическому иностранному инвестору (понятно, что акции объединенной компании стоили бы дороже).

Это мотив номер один. Был и второй.

Именно этим компаниям, указанным Сергеем Богданчиковым, был не выгоден режим СРП, поскольку он (с гибкой шкалой раздела продукции, в отличие от механизма НДС с плоской шкалой) не дает компании-недропользователю извлекать дополнительную сверхприбыль (дифференциальную ренту) за счет более благоприятных природных условий. То есть не за счет лучших предпринимательских усилий, чем у других работающих в стране нефтяных компаний, а за счет заточенной под компании с лучшими природными условиями налоговой системы (см. рисунок 21). Напомню, что руководителем налогового подкомитета нижней палаты парламента в то время был Владимир Дубов – один из семи отцов-основателей банка МЕНАТЕП, основного и контролирующего акционера несуществующей сегодня компании ЮКОС.

Тезис о том, что разрабатывать месторождения нужно только на условиях «национального налогового режима», исходил из уст тогдашних руководителей тех компаний, чьи месторождения обеспечивали – в силу благоприятного для этих компаний развития приватизационных событий – получение повышенной природной ренты. Поэтому их интерес понятен: при унифицированных ставках налогов (НДС) они платят меньше по сравнению с режимом СРП, при котором государство в ходе переговоров может вытребовать дополнительную часть природной ренты (см. рисунок 21). И поэтому им также не был нужен режим СРП.

Применение режима СРП экономически привлекательно, как правило, в двух пограничных зонах ресурсного спектра – в зоне мегапроектов и в зоне мелких месторождений (см. рисунки 15, 18). Чем выше цены на нефть, тем более узкими будут зоны применения СРП и более широкой – зона применения лицензионного режима. И наоборот (см. рисунок 19). Поэтому в период низких цен (как в конце 1990-х гг.) у всех нефтяных компаний возникает потребность в замене унифицированной налоговой системы другим налоговым механизмом – в нашем случае механизмом СРП, построенным на принципах индивидуализированного налогообложения проектов, которые по определению обладают индивидуальными природными, а значит, и экономическими характеристиками. То есть в

¹⁷³ А. Конопляник. К вопросу о создании в России Государственной Нефтяной Компании. – «Нефть, Газ и Право», 1999, № 4, с. 23-49.

Рисунок 36. Апрель 2003, Госдума РФ: «Художники против СРП» (на деньги ЮКОСа) (1)



С благодарностью
А.Г. Свистельникову
за сохраненные
и любезно
предоставленные
материалы

период низких цен СРП избавляет компании от переобложения налогами. Следовательно, в период высоких текущих и прогнозируемых цен экономические стимулы к применению СРП российскими компаниями обычно снижаются. Должен был по логике ослабнуть и огонь критики в адрес СРП: цены-то на рынке в начале 2003 г. стояли высокие, поскольку в них была заложена высокая «военная» премия ожидания войны с Ираком. Начавшийся рост цен на нефть на мировом рынке давал им уверенность в том, что за счёт быстро увеличивающейся ценовой ренты (непредвиденных доходов – windfall profits) они смогут компенсировать издержки инвестиционно-непривлекательной лицензионной системы недропользования. Особенно это касалось месторождений с высокой долей ренты в цене. За счет механизма НДС с плоской шкалой нефтяные компании могли в таких случаях платить меньше в бюджет, чем при СРП (см. рисунок 21)¹⁷⁴.

Итак, мой вывод об истинных мотивах борьбы против режима СРП: надо было убрать конкурента. Мешающего платить меньше налогов и мешающего дорого продаться западным мейджорам. Вот, собственно, и вся история вопроса, кому в то время мешал СРП и почему. Ничего личного. Только бизнес. Частный бизнес финансовых игроков: дешевле купить – дороже продать. Для достижения этой цели все средства хороши.

Поэтому была организована массированная кампания пропагандистской обработки общественного мнения. Один из образчиков такой продукции, проплаченной компанией ЮКОС¹⁷⁵, представлен на рисунке 22. Эта карта появилась в основных деловых СМИ в один и тот же день первого голосования в Госдуме по Главе 26 Налогового кодекса 17.02.2003, вносящей многочисленные изменения в закон о СРП. Накануне второго голосования по этой Главе в апреле 2003 г., в Госдуме РФ на пути следования депутатов в зал пленарных заседаний была развернута выставка «Художники против СРП», где в лучших традициях и стилистике Кукрыниксов (а, зачастую, лишь слегка перекроив их творения с обличения воинствующих империалистов на обличение СРП), не особо задумываясь о содержательной стороне дела, вбивался в мозги законодателей тезис: СРП – это плохо, СРП – это грабёж и распродажа Родины, СРП – это отъём будущего у наших детей (см. рисунки 36-37).

Используя своё влияние в тогдашней Государственной Думе (еще раз напомним про главу думского подкомитета по налогам Комитета по бюджету и финансам Владимира Дубова), компанией ЮКОС были проведены поправки в Главу 26 Налогового кодекса, которыми применение режима СРП в России было сделано фактически невозможным. Вступивший в силу Федеральный закон

¹⁷⁴ Конопляник А. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике // Нефть и капитал. 2003. № 6. С. 12–18.

¹⁷⁵ «ЮКОС» оплатил рекламную войну. Против соглашений о разделе продукции. // «Ведомости», 18.02.2003

Рисунок 37. Апрель 2003, Госдума РФ: «Художники против СРП» (на деньги ЮКОСа) (2)



С благодарностью
А.Г. Свистельникову
за сохраненные
и любезно
предоставленные
материалы

от 06.06.2003 №65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса РФ, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ» (принят Госдумой 21.05.2003, одобрен Советом Федерации 28.05.2003) предусматривает такие дополнения и изменения в «базовый» Закон «О соглашениях о разделе продукции», которые фактически сводят на нет применение режима СРП в России, оставляя возможность для разработки на условиях СРП только трех проектов («Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьягинский»), соглашения по которым были заключены до вступления в силу Закона «О СРП». Из девяти существующих содержательных статей налогового (!!!) закона №65-ФЗ восемь развернутых статей посвящены внесению поправок в закон о СРП.¹⁷⁶ Была заблокирована даже реализация пяти нефтегазовых проектов из первого принятого в 1999 г. Госдумой закона о перечнях участков недр для освоения на условиях СРП.

Однако, как сказал губернатор Сахалинской области Игорь Фархутдинов после принятия 21.05.2003 Госдумой этих поправок в Закон «О СРП»: «Эту глупость когда-нибудь поправят. До людей дойдет». Я, как и он, верю в это...¹⁷⁷

Хотя как формально (номинально) действующая правовая конструкция СРП до сих пор существует в отече-

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

32. Убиение СРП: а почему государство?

Госведомства же были против СРП по иным причинам.

Минэкономразвития, назначенное в 2000 г. уполномоченным государственным органом по СРП, в лице тогдашнего министра Германа Грефа ужаснулось от одной мысли о том, какое количество переговорных команд необходимо создать. И какое количество высокопрофессиональных переговорщиков потребуется собрать и/или подготовить для работы в соответствующих переговорных комиссиях, чтобы проводить эффективные переговоры с потенциальными отечественными и иностранными инвесторами-недропользователями (вспомним заявку бизнеса на 250 проектов СРП в стране) для перевода на СРП хотя бы части из этих 250 месторождений

Собственных грамотных отечественных переговорщиков по СРП в необходимом количестве в стране не было (см. бокс 11. «Про институт нефтяных переговорщиков – в порядке самокритики»), готовить не стали, нанимать иностранные специализированные фирмы работать

¹⁷⁶ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42592/

¹⁷⁷ А. Конопляник. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // «Нефть России», сентябрь 2003, № 9, с. 62-67 (часть 1); октябрь 2003, № 10, с. 47-49 (часть 2).

на государство не захотели (хотя, например, в период конкурсной подготовки ТЭО проекта «Сахалин-2» в 1992-1993 гг. на стороне российского правительства работала американская юридическая фирма «Клири Готтлиб» как юридический консультант и французский инвестиционный банк «Лазар Фрэр» как финансовый консультант). Оказалось, легче угробить идею СРП, в частности, под эгидой надуманной «повышенной коррупционности» этого инвестрежима недропользования. Несмотря на то, что режим СРП, наоборот, предъявляет повышенные стандарты прозрачности при принятии финансовых решений. Хотя бы потому, что они проходят в рамках работы совместных органов инвестора-недропользователя и принимающего государства.

Фискальные органы пугали ожидаемые сложности попроектного налогового администрирования при СРП по сравнению с корпоративным налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования. Ведь проще работать по единому «налоговому лекалу» со всеми компаниями, чем обосновывать оптимальный уровень и динамический характер распределения горной ренты по каждому конкретному проекту. К тому же чис-

ло компаний гораздо меньше, чем число реализуемых ими проектов.

Кроме того, Минфин и Госналогслужба всегда считали, игнорируя «кривую Лэффера» (см. *рисунок 11*) и дифференциальный характер горной ренты (см. *рисунок 10*), сколько налогов можно собрать с проекта не на практике, а на бумаге (вне зависимости от экономических реалий – убивает ли это проекты или сохраняет их рентабельными). Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал, что этот механизм, якобы, создаёт «выпадающие доходы» для бюджета. Хотя Минфин относит к категории «выпадающих» в случае СРП доходы, которые являются таковыми только на бумаге (см. *рисунок 21*). Поэтому для фискальных ведомств точка отсчёта при оценке механизма СРП была всегда единой и сводилась к утверждению о «выпадающих» бюджетных доходах при инвестиционно-разрешительном СРП по сравнению с инвестиционно-запретительным лицензионным режимом, когда компании ратовали за переход от нерентабельного для них лицензионного режима недропользования к обеспечивающему им приемлемую рентабельность режиму СРП. При этом Минфин не учитывает те дополнительные прямые налоговые поступления, которые режим СРП создаёт по сравнению с «национальной налоговой системой» (если использовать терминологию, вошедшую в оборот с легкой руки Михаила Ходорковского). Эти дополнительные налоги возникают за счёт расширения базы налогообложения и возможности извлечения дополнительной части ресурсной ренты на высокорентабельных месторождениях (см. *рисунок 21*). И сумму налоговых сборов в рамках СРП надо сравнивать не со 100%, посчитанными (нарисованными на бумаге) в рамках гипотетического применения лицензионной системы, а с нулем. Поскольку при запретительном налогообложении в рамках лицензионной системы сбора налогов не будет вовсе, ибо не будет самого проекта, или он уйдёт в тень (см. *рисунок 12*).

В итоге при выборе между эффективностью распределения монетизируемой ресурсной ренты (на что и нацелен механизм индивидуализируемого налогообложения) и простотой налогового администрирования (в рамках унифицированной системы, игнорирующей сам факт наличия дифференциальной ресурсной ренты) законодателем был выбран второй путь и введен НДС с плоской шкалой. Это обеспечило плюсы для налогового ведомства (простота расчёта и удобство для митяря), но минусы для страны. Ибо механизм НДС – это инвестиционно-запретительный налоговый режим, ведущий к форсированной отработке лучших, и к отказу от разработки средних и мелких месторождений, экономика которых хуже из-за антиэффекта масштаба. Следствием этого является более раннее прекращение рентабельной разработки месторождений и в конечном счёте сокращение налогооблагаемой базы недропользования. Опять возбла-

Бокс 11. Про институт нефтяных переговорщиков – в порядке самокритики

Признаюсь, в отсутствие к 2000 г. грамотных нефтяных переговорщиков в стране, которые могли бы работать на стороне государства, есть отчасти и моя вина. В самом начале 1992 г., в самое тяжелое для страны и напряженное для меня в Министерстве топлива и энергетики время, пришла ко мне Лена Дьячкова, с которой мы были знакомы с конца 1970-х гг., работая над смежными вопросами, с предложением создать институт регулярной подготовки нефтяных переговорщиков из грамотных нефтяников, чтобы формировать линейку специалистов, которые могли бы работать как в нашей стране, так и за рубежом над подготовкой производственных соглашений в нефтяной отрасли как на стороне принимающего государства в России, так и на стороне наших компаний в России и за рубежом.

Лена знала мои публикации и чем я занимаюсь в Министерстве, знала конкурсную программу освоения сахалинского шельфа, понимала, что Сахалином потребна в подготовке производственных нефтяных соглашений, учитывая огромные размеры нашей страны, дело не ограничится. Образовательным партнером готова была выступить швейцарская фирма Petroconsultants, привлекая специалистов Ассоциации международных нефтяных переговорщиков (Association of International Petroleum Negotiators), но только если их партнером с российской стороны будет наше Министерство.

К сожалению, из-за огромного объема навалившейся сиюминутной работы (напомню, это был самый тяжелый – первые дни, месяцы – период в жизни страны) я не смог уделить этому вопросу достаточно времени и внимания, чтобы запустить процесс. И это очень правильное предложение Елены Дьячковой осталось, увы, нереализованным. О чем очень сожалею. А то к 2000 г. мы бы уже имели линейку специалистов, которые могли бы развеять тогдашний страх и ужас Германа Грефа в связи с СРП. Меня же, в итоге, пригласили и приняли через несколько лет в AIPN с подачи и по рекомендации Гордона Бэрроуса, где я убедился в качестве работающих там специалистов-практиков.

дали не долгосрочные цели государства, а краткосрочные интересы отдельных – преимущественно фискальных – ведомств¹⁷⁸.

Такой унифицированный налоговый режим не создаёт возможностей для нахождения оптимального распределения ресурсной ренты между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем в рамках проектов с различными природно-климатическими и горно-геологическими условиями. Напротив, он предопределяет борьбу за предоставление индивидуальных налоговых и иных льгот, которые только и могут сделать разработку месторождений рентабельной. Поэтому побеждает не тот, кто предлагает более эффективную и выгодную для страны в долгосрочном плане схему разработки проекта, а у кого сильнее административный ресурс, лоббистские возможности в органах власти, кто ближе к этой самой власти. Это создавало дополнительные преимущества нескольким крупным компаниям в противовес множеству мелких и средних, действовало в направлении усиления концентрации и монополизации отрасли. В этих условиях дальнейшее развитие лицензионной системы, построенной на применении НДС и таможенной пошлины, должно было неизбежно привести законодателя к необходимости возврата к концепции множественности инвестрежимов. Либо же к введению сначала разовых, а потом и превращающихся в систему индивидуальных льгот, отклонений от запретительного (ибо негибкого, недифференцированного, не индивидуализированного) базисного налогового режима. В итоге был избран второй путь, что показала хронологизация нефтяного налогообложения Елены Дьячковой¹⁷⁹.

При отсутствии льгот разработка месторождения, расположенного в более сложных, чем «средняя температура по больнице» условиях, начинает резко тормозиться. Потенциальные участники проекта, не видя перспектив возврата инвестиций, начинают выходить из него. Перестройка, как известно, не совместима с ускорением, поэтому происходит неизбежное торможение работ со всеми вытекающими негативными последствиями (замедление означает удорожание). Приход же новых участников, привлечённых ресурсной базой, взамен выбывших приводит зачастую к пересмотру технических решений. А это ведёт к ещё большим задержкам (по принципу эффекта домино) и т.п. Иными словами, начинается лавинообразный вал задержек и удорожаний, который, зачастую, бывает трудно остановить. Это

удаётся сделать, как правило, ценой ещё больших «уступок» со стороны государства (временным отказом в пользу инвестора-недропользователя от части ресурсной ренты), чтобы компенсировать накопившиеся – из-за установленного государством неэффективного режима недропользования – дополнительные затраты и риски инвестора.

В итоге Минфин в период его руководства Алексеем Кудриным подготовил главу 26 Налогового кодекса с не относящимися напрямую к её содержанию вставками, затрудняющими до полной невозможности реализацию проектов СРП в стране. Это вполне вписывалось в идеологию первоочередного удобства для мытаря под лозунгами борьбы за сохранение – якобы выпадающих при СРП – текущих доходов бюджета. К сожалению, Президент очень быстро подписал (в июне 2003 г.) этот закон №65-ФЗ. Который, на мой взгляд, прямо противоречил его позиции образца сентября 2000 г.¹⁸⁰

33. Пример утраченных возможностей (Сахалин-2 vs. Приразломное)

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП прошедших лет, в случае массового освоения нефтегазовых проектов на основе этого инвестрежима недропользования (напомню: отечественные и иностранные компании, работавшие в России в конце 1990-х гг., заявили о готовности осваивать на условиях СРП 250 проектов в стране), является, на мой взгляд, сравнение опыта реализации двух нефтегазовых проектов: «Сахалин-2», 1-я фаза освоения (СРП) и Приразломное (лицензионная система). Проекты находятся примерно в одинаковых природных условиях (см. *таблицу 5*), имеют сходные технологические схемы освоения (см. *рисунок 38*), но осуществляются в рамках разных инвестиционных режимов недропользования.

При этом напомню, что Приразломное месторождение изначально предполагалось осваивать на условиях СРП, оно было внесено в первый закон о перечнях участков недр для разработки на условиях СРП, принятый Госдумой в 1999 г., но в итоге оно осваивается на условиях лицензионной системы, ибо закон №65-ФЗ закрыл возможность реализации проектов на условиях СРП (кроме двух Сахалинских и Харьяги), в том числе и из этого первого законодательно разрешенного перечня.

1-я фаза проекта «Сахалин-2» была выведена на промышленную добычу нефти через три года после вступления СРП в силу. Проект Приразломное – через 21 год

¹⁷⁸ А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002, 217 с.

¹⁷⁹ Е. Дьячкова. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: ООО «Геоинформмарк», 2011; Е. Дьячкова, Д. Богданов. Налоговая архитектура нефтегазовой отрасли: поиски стиля. // «Нефтегазовая Вертикаль», апрель 2019, №8 (452), с. 39-44.

¹⁸⁰ А. Конопляник. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? – «Нефть России», сентябрь 2003, № 9, с. 62-67 – часть 1; октябрь 2003, № 10, с. 47-49. – часть 2; А. Конопляник. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике. – «Нефть и капитал», июнь 2003, № 6, с. 12-18.

Таблица 5. Приразломное и Сахалин-2 (1-я фаза): сходные природные условия и технологии освоения

Характеристики	Приразломное	Сахалин-2 (1-я фаза)
Местоположение	Печорское море	Шельф о-ва Сахалин
Глубина воды на залежью	19-20 м	32 м
Удаленность от берега	60 км	16 км
Минимальная температура	-48°C	-42-44°C
Ледовые условия	9-10 баллов	9-10 баллов
«Погодное окно» (нет льда)	4 мес.	6 мес.
Платформа: стационарная гравитационная (искусственный остров)	Металлический кессон 126х126 м (изготовлен в Северодвинске)	Металлический кессон 111х111 м (изготовлен в Комсомольске-на-Амуре)
Верхнее основание (с вторичного рынка)	Б/У в НЕледовых условиях (Хаттон, Северное море), в итоге 90% модернизация, перерасход средств и др.	Б/У в ледовых условиях (море Бофорта), модернизирована в Ю. Корее
Кол-во скважинных окон	36	32

Источник: А. Конопляник, Ю. Попова, Н. Трошина. «Двадцать лет топтания на месте. Преимущества Закона «О СРП», принятого 20 лет назад, так и не были востребованы в России». // «Нефть России», сентябрь 2016, №9, с.4-10 (часть 1); октябрь 2016, №10, с. 4-10 (часть 2).

Рисунок 38. Проекты Приразломное (1) vs. Сахалин-2 (1 фаза) (2)

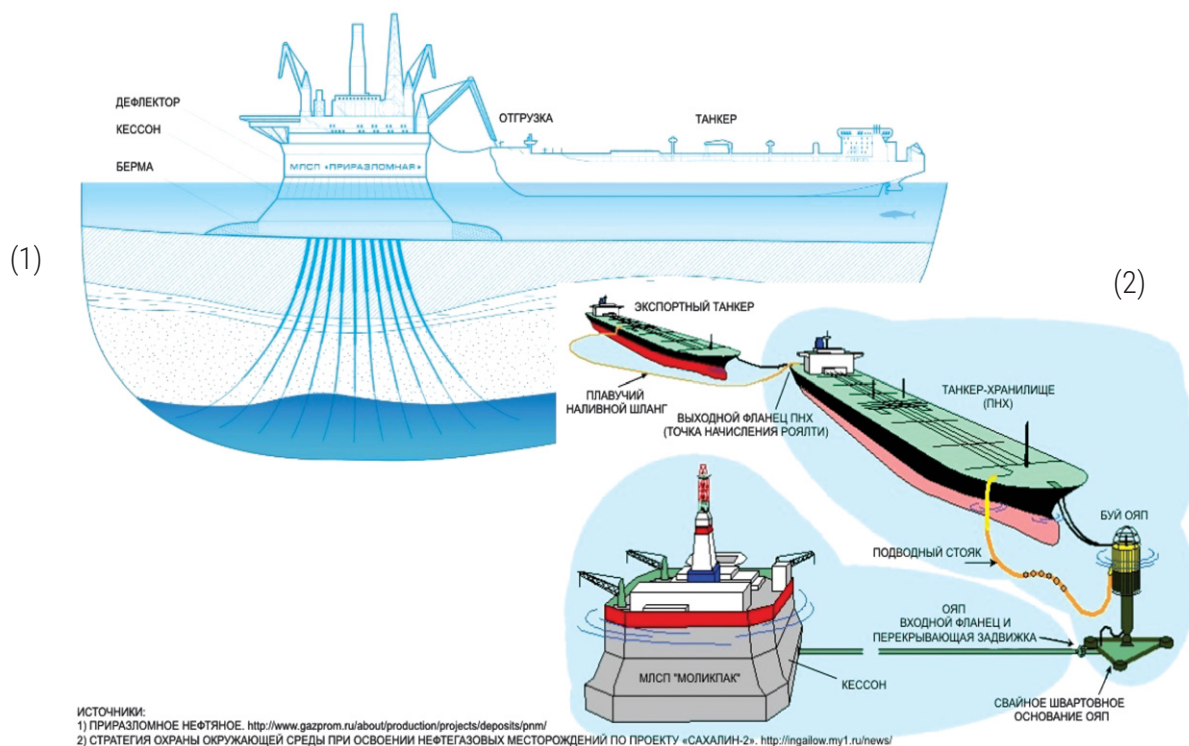


Таблица 6. Приразломное и Сахалин-2 (1-я фаза): Разные экономические результаты



Источник: тот же

после выдачи на него лицензии недропользователю (тогда только что образованному «Росшельфу») (см. таблицу 6). Полагаю, комментарии излишни в отношении того, какая система недропользования в России эффективнее... Подробности (почему так произошло) мы описали ранее.¹⁸¹ Плюс упущенные возможности по получению прямых, косвенных и мультипликативных эффектов от реализации проектов СРП, плюс если их продисконтировать... Получим колоссальный разрыв в пользу СРП.

34. Возврат интереса к СРП в связи с освоением Арктики?

Однако не все потеряно с СРП в России, на мой взгляд. Я предвижу возврат интереса к СРП в связи с освоением Арктики – на суше и на шельфе, Восточной Сибири, Дальнего Востока, что является безусловной целевой государственной программой, выходящей далеко за пределы частных инициатив отдельных, сколь бы ни были они крупными, компаний.

В интервью «Российской газете» 13.01.2019 о перспективах освоения Дальнего Востока и новых проектах в Арктике, вице-премьер российского правительства – полпред Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) – Ю.П.Трутнев так высказался о роли СРП как инструменте освоения Арктики (приведу эту его

цитату еще раз, в расширенном варианте): «Есть еще идея, совсем уж сумасшедшая, связанная с Арктикой... Идея – я ее, кстати, ни с кем еще не обсуждал – простая. Создать режим соглашения о разделе продукции (СРП) для проектов в области добычи и переработки полезных ископаемых и для проектов создания портовой инфраструктуры. СРП – режим, когда компания, производящая инвестиции, не платит налоги, пока эти инвестиции не окупятся. Более льготного режима я, пожалуй, не знаю. Думаю, что для Арктики это обоснованно. Будем над этим еще думать, после этого предлагать на рассмотрение руководства. Но если мы хотим строить Северный морской путь, если мы хотим, чтобы у нас были порты, безопасность, обслуживание, связь, навигация, то надо максимально поддерживать такие начинания»¹⁸².

Понятно, что в условиях Арктики возможна только консорциальная схема освоения месторождений полезных ископаемых на условиях СРП – слишком высоки риски и единичные (в расчете на проект) инвестиции. Поэтому может вновь оказаться востребованной подготовленная ранее (в период моей работы в РБФР), но невостребованная тогда, схема организации взаимодействия компании-недропользователя (консорциума компаний, сформированного по принципу сложения компетенций) и принимающего государства (см. рисунок 39), построенная на

¹⁸¹ А. Конопляник, Ю. Попова, Н. Трошина. «Двадцать лет топтания на месте. Преимущества Закона «О СРП», принятого 20 лет назад, так и не были востребованы в России». // «Нефть России», сентябрь 2016, №9, с. 4-10 (часть 1); октябрь 2016, №10, с. 4-10 (часть 2).

¹⁸² Елена Березина «Часовой пояс. Юрий Трутнев – о том, как можно улучшить программу «Дальневосточный гектар» и новых проектах в Арктике». // Российская газета – Федеральный выпуск №7763 (5), 13.01.2019 (<https://rg.ru/gazeta/rg/2019/01/14.html>)

Рисунок 39. Возможная схема организации консорциумов для освоения российского арктического шельфа (в рамках концепции автора о множественности инвестиционных режимов недропользования)



основе именно механизма СРП.¹⁸³ Здесь, как и в случае с РБРР (по той же описанной выше логике), в рамках смешанного российско-иностранного консорциума, российской государственной компании (а именно им законодательно разрешено участвовать в освоении шельфа), на мой взгляд, было бы достаточно иметь блокирующий, а не контрольный пакет акций в проектной компании.

Сегодня, в условиях санкционного давления на Россию со стороны недружественных западных государств, наша страна стремится уменьшить зависимость от иностранных инвестиций и инвесторов из таких недружественных стран. Обоснованная цель – минимизировать последствия и исключить повторение санкционного разрыва производственных цепочек, выстроенных в период до начала санкционной войны против России. Для этого в трех проектах СРП всем инвесторам предложено зарегистрироваться в российскую юрисдикцию, чтобы вывести их из-под санкционного давления и чтобы проекты могли продолжать нормально функционировать¹⁸⁴. Но это не означает, что происходит отказ от СРП, как это некорректно оценивается некоторыми комментаторами.

35. Золотарева, Гайдар, Фархутдинов – три безвременно погасшие звезды на небосклоне СРП в России

Как известно, движение вперед осуществляют пассионарии. В истории развития – взлета и падения – СРП в России было много действующих лиц. Были свои герои, пассионарии, те кто пытался сформировать этот инвестиционный режим недропользования и сделать его «нормой жизни», механизмом поступательного развития экономики России через нефтегазовый сектор страны. Были и свои злые гении, кто, наоборот, всячески препятствовал, по незнанию, непониманию или из своекорыстных интересов, развитию СРП в России. Вторые, к сожалению, преуспели. Но речь не о них.

Первого сентября 2009 года при входе в здание ВГИК состоялось открытие необычного памятника трем знаменитым ВГИКовцам, трем «шестидесятикам» – Андрею Тарковскому, Геннадию Шпаликову, Василию Шукшину. Они к этому времени уже давно покинули земную обитель, никогда не были ни профессорами, ни руководителями этого вуза, но смогли, по словам

¹⁸³ А. Конопляник. Пять факторов освоения шельфа. – «Нефть России», 2014, № 1, с. 4-7; А. Конопляник. Освоение шельфа Арктики может вывести российскую экономику на новый научно-технический уровень. – «Oil & Gas Journal Russia», апрель 2013, с.24-29; А. Конопляник. Шестой инновационный кластер: такую роль в российской экономике могут сыграть нефть и газ – «Нефть России», 2012, №4, с. 6-11 (часть 1); №5, с. 9-15 (часть 2).

¹⁸⁴ А. Конопляник. Инструмент защиты. // «Эксперт», 2022, №28, 11-17 июля, с. 17-19; А.Конопляник. Указ Президента адаптирует проект СРП «Сахалин-2» к пост-санкционным реалиям. В России создан пилотный инструмент минимизации рисков для российских инвестпроектов на этапе деглобализации. // «Независимая газета – «НГЭнергия» – интернет версия», 17.06.2022

¹⁸⁵ У входа во ВГИК поставили памятник Шпаликову, Тарковскому и Шукшину. // RG.RU, 02.09.2009 (<https://rg.ru/2009/09/02/vgik.html>)

Сергея Соловьева на открытии памятника, определить художественное лицо «отечественной и мировой кинематографии второй половины XX века»¹⁸⁵. По аналогии с этим замечательным памятником этим талантливым людям из мира кино, мне бы хотелось в связи с СРП особо упомянуть также трех человек, кто были, безусловно, такими же пассионариями своего дела, кого, увы, также нет с нами, которые не были на первых ролях на протяжении всего развития процесса СРП в стране, но роль которых в развитии этого процесса на ключевых его этапах также трудно переоценить. Они, как комета на небосклоне, просверкали на разных этапах истории СРП в России, своими действиями придавая поступательный импульс развитию СРП на ключевых этапах его, увы, короткой, но, полагаю, еще не завершенной истории. Их уже нет сегодня с нами, а человеческая память быстротечна. И они также не могут за себя постоять в ответ на те потоки неправды об СРП, что очерняет и их память.

Поэтому не могу не назвать три фамилии тех, кто, в моем субъективном видении истории СРП в России, при взгляде на нее изнутри, заслуживают отдельного, особо уважительного упоминания. Это Егор Гайдар, Елена Золотарева, Игорь Фархутдинов.

Егор Гайдар, во время своего второго пришествия в Правительство постсоветской России вице-премьером по экономике, был тем человеком, кто убедил Бориса Ельцина подписать Указ №2285, с которого началась практическая история СРП в России. Гайдар был твердо убежден в необходимости для страны этого инструмента в то время и с присущей ему решительностью не побоялся взять на себя ответственность за запуск этого нового для России инвестиционного механизма, несмотря на возражения, конъюнктурные и системные, части правительственных ведомств.

Не будь Гайдара – не было бы СРП в России.

Елена Золотарева, руководитель московского офиса «Сахалинской Энергии» и один из активных участников НСФ, была аккумулирующим центром сбора через НСФ необходимой информации в поддержку СРП среди международных нефтяных компаний и связующим звеном НСФ с группой разработчиков законодательства о СРП на всем пути развития законодательства о СРП в России с конца 1980-х до середины 2000-х гг. Открытый характер взаимодействия, установившийся между НСФ и нашей группой, готовность оперативно откликаться на наши информационные запросы по подготовке доказательной базы на основе международного опыта компаний НСФ и практических реалий проекта «Сахалин-2» в ответ на депутатские вопросы были в значительной степени ее заслугой.

Не будь Золотаревой – не было бы СРП в России.

Игорь Фархутдинов, губернатор Сахалина, безоговорочно поверивший в практическую пользу и безальтернативность применения СРП для Сахалина. Понимавший, что от успеха реализации проектов СРП на Сахалине зависит процветание острова. И что успех его острова на пути СРП должен быть растиражирован по всей стране. Поэтому он не ограничивался, не замыкался лишь в интересах Сахалина, но много делал в поддержку расширенного применения СРП в стране. Делавший все возможное, чтобы расчищать в регионе, но главным образом – в столице, на уровне государственных властных структур, все те барьеры и другие препятствия, возникавшие или создаваемые на пути формирования и/или реализации законодательства о СРП в целом и сахалинских проектов в частности.

Не будь Фархутдинова – не было бы СРП в России.

Пишу о них, чтобы не забыли, чтобы помнили... Их памяти и посвящаю эти свои заметки.

И огромное им спасибо за то, что они сделали, чтобы режим СРП был создан и функционировал в стране. Пусть и не в тех масштабах, в которых мы, разработчики законодательства о СРП, все те, кто его поддерживал на разных этапах его становления, в том числе и они трое, хотели бы видеть применение СРП в России.

Равно как спасибо всем тем, упомянутым в этих заметках, сторонникам СРП, благодаря которым, и противникам СРП, вопреки действиям которых, нам удалось создать ту, какая есть/получилась, историю СРП в России, которую я постарался кратко описать в рамках своего личного восприятия.

36. Заключение (вместо постскриптума)

10.11.2023, уже когда этот текст был написан, в Челябинске прошел первый Русский экономический форум (РЭФ), посвященный масштабным вопросам развития суверенной экономики России в XXI веке.¹⁸⁶ На нем неоднократно подчеркивалось, что это первый форум исключительно на русском языке, без иностранных инвесторов, именно поэтому он первый русский. На центральном пленарном заседании Форума «Социальная справедливость и экономический рост: программа опережающего развития России» и на последующих дискуссионных сессиях (Эффективность, Планирование, Технологии, Инвестиции, Финансирование и др.) в разных вариациях звучала тема необходимости преодоления двух основных, помимо прочих, ограничителей для ускоренного экономического роста России и обретения технологического суверенитета: изменения правил игры по ходу реализации инвестиционных проектов и запретительных условий финансирования инвестпроектов как фактора

¹⁸⁶ <https://xn--h1acbkjedashj.xn--p1ai/programma/>



<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/11/17/1006281-kak-proshla-vstrecha-prezidenta-s-krupnim-biznesom>

конкурентоспособности российской промышленности. То есть речь шла фактически о реинкарнации тех проблем, каковые мы пытались решить в рамках российско-го недропользования с помощью режима СРП.

При этом в ходе заседаний Форума звучал тезис, особенно часто в выступлениях академика Сергея Глазьева, что природная ресурсная рента должна оставаться в стране, а не вывозиться за рубеж. Так вот, механизм СРП в том виде, в котором мы пытались его конструировать в рамках законодательства о СРП, был нацелен на максимально эффективную монетизацию природной ресурсной ренты в рамках механизмов проектного финансирования освоения месторождений и оптимальное распределение этой ренты между государством-собственником ресурсов недр и инвестором-недропользователем. А механизм использования государственной доли прибыльной нефти проектов СРП (просчитываемой, предсказуемой и гарантированной) в качестве обеспечения под проектное финансирование модернизации и обновления основных фондов машиностроительных производств страны (несостоявшийся проект формирования РБРР в качестве банка развития) был нацелен на повышение конкурентоспособности продукции отечественного нефтегазового машиностроения, чтобы монетизированная ресурсная рента, отошедшая в собственность как государства, так и инвестора, через экономические рычаги, через заинтересованность, через экономическую целесообразность, а не по принуждению, оставалась бы в стране посредством договоров инвестора-недропользователя с

конкурентоспособными отечественными подрядчиками и субподрядчиками, поставщиками, перевозчиками и другими прямыми и косвенными участниками проектов СРП.

Эффект масштаба для быстреего прохождения российскими машиностроительными проектами кривой обучения по снижению издержек и ускоренного повышения, таким образом, конкурентоспособности продукции отечественного нефтегазового машиностроения (при рациональном, а не запретительном налогообложении уже в машиностроительных отраслях) обеспечивался бы широким масштабом применения проектов СРП в стране – вспомним про 250 заявленных в 1996 г. бизнесом таких проектов в перспективном правительственном перечне участков недр для освоения на условиях СРП. Которые, однако, не состоялись из-за фактического убиения режима СРП (формирования запретительной процедуры его применения) в начале 2000-х заинтересованными в продаже своих акций западным мейджорам двумя крупнейшими (ныне не существующими) российскими ВИНК при поддержке некоторых российских госструктур, которые все это время оставались системными противниками режима СРП из-за узковедомственных интересов (в борьбе за якобы выпадающие при СРП доходы бюджета) или стали такими противниками, когда были назначены ответственными за СРП в стране, но выяснилось, что у них не хватает ресурсов и компетенций на том этапе, а также надведомственных полномочий для организации широкомасштабной практики ведения переговоров по конкретным проектам.

А спустя несколько дней после РЭФ, 15.11.2023 прошла встреча Президента Путина с представителями крупного российского бизнеса (члены бюро РСПП, представители крупнейших госкорпораций и банков). Один из двух наиболее волновавших деловое сообщество вопросов, поднятых в ходе встречи, – стабильность фискальной нагрузки¹⁸⁷. А это та проблема, которую эффективно решал механизм СРП, и которая в его отсутствие, оказывается, не решается иными инструментами, коль скоро спустя 30 лет после запуска СРП и спустя 20 лет после его убиения бизнес продолжает говорить о нерешенности проблемы стабильности инвестиционного климата.

Все это является для меня дополнительным подтверждением сохраняющейся востребованности режима СРП в России как инвестиционного режима, способного внести свой вклад в ускорение экономического роста в нашей стране. **AI**

¹⁸⁷ Как прошла встреча президента с крупным бизнесом. // «Ведомости», 17.11.2023 (https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/11/17/1006281-kak-proshla-vstrecha-prezidenta-s-krupnim-biznesom?utm_campaign=newspaper_17_11_2023&utm_medium=email&utm_source=vedomosti)