

# Этапы большого пути и люди, создавшие СРП

Доктор экономических наук, советник генерального директора «Газпром экспорта», профессор кафедры международного нефтегазового бизнеса РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина Андрей Конопляник рассказывает о непростом пути российского СРП.



(Начало в выпуске «Вестей» за декабрь 2018 года)

## ПРАКТИЧЕСКАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В СРП: МНЕНИЕ БИЗНЕСА, ПРАВИТЕЛЬСТВА, ДЕПУТАТОВ

Статья 26 закона «О СРП» предписывала правительству РФ в течение трех месяцев привести действующее законодательство в соответствие с ним и внести в первом квартале 1996 года 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): список насчитал около 250 объектов. Причем в нем 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 года «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-процентную квоту для СРП.

Перспективный перечень правительства обеспечивал суммарный уровень

спроса на инвестиции, равный 130–140 млрд долларов. 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 долларов со всеми последующими мультипликативными эффектами. Это было на два порядка больше возможностей тогдашнего бюджетного финансирования ТЭК и на порядок — притока иностранных инвестиций в страну.

*Для справки: достигнутый к моменту принятия законодательства о СРП уровень привлечения в Россию прямых иностранных инвестиций (около 1,5 млрд долларов в 1996 году) составлял менее 1% их мирового объема. Еще около 2 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 году всего 1,4 трлн рублей, или 0,25 млрд долларов.*

Вступивший в силу в 1997 году первый из запланированной их череды закон «О перечне участков недр...» сократил предложенный правительством список до пяти нефтегазовых объектов (были еще так и не вступившие в силу законопроекты о перечнях № 2 и № 3). Суммарный объем необходимых инвестиций в эти «стартовые» проекты по первому списку составлял около 28 млрд долларов, или, в пересчете на годовой уровень — 3–5 млрд долларов. То есть, как уже было сказано выше, уровни капиталовложений лишь

в одобренные законодателями проекты СРП оказались несопоставимо выше и тогдашних возможностей госбюджета, и притока иностранных инвестиций в страну.

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, как минимум, возврат вложенных средств, тогда как при существовавшем во второй половине 1990-х годов налоговом режиме для большинства 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 эти инвестиции в страну так и не пришли. Почему — об этом в следующих материалах серии.

## ГАРАНТИИ ВОЗВРАТА ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ

Нефтяные компании осуществляют финансирование проектов разработки месторождений не из собственных, а преимущественно из заемных средств. Доля долгового финансирования составляет 60–80%. При этом ключевым видом долгового финансирования является так называемое «проектное финансирование», когда гарантиями возврата заемных средств выступает сам нереализованный пока проект — его будущая прибыль.

Значит, вопросы гарантий возврата заемных средств являются ключевыми для проектного финансирования. А эти гарантии зависят не только и не столько от технико-экономических компетенций компаний-недропользователей (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 стабильной является 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, корпоративны-

ми (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 суррогатов. Это побуждало государство раскручивать и ужесточать налоговую спираль, вводя новые налоги и сборы. В итоге к 1998 году их число для нефтяной отрасли достигло 47. Это лишало российский инвестиционный климат какой-либо стабильности и предсказуемости.

## СТАБИЛИЗАЦИОННАЯ ОГОВОРКА: ТОГДА И СЕЙЧАС

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). А это меньше даже 5–7-летнего периода инвестирования крупного проекта, не говоря уже о периоде между моментом принятия окончательного инвестиционного решения по проекту и завершением срока его окупаемости (или срока возврата заемных средств), каковой может достигать двух десятков лет.

*Для справки: проблема стабильности российского инвестиционного климата остается актуальной и поныне. Так, в результате громкой дискуссии, вызванной так называемым «списком Белоусова» (письмом помощника Президента Андрея Белоусова в августе 2018 года Президенту РФ о ретроактивном изъятии «девальвационной» прибыли у ряда компаний несырьевого сектора), Минфин разработал законопроект, который регулирует механизм заключения и реализации соглашений о защите и поощрении капиталовложений (СЗПК).*

Как ожидается, закон о СЗПК будет принят Госдумой в нынешнюю осеннюю сессию и вступит в силу с 2020 года. Он устанавливает — и это преподносится как большое достижение — дифференцированную «стабилизационную оговорку», которая и будет основным предметом индивидуальных СЗПК: при капиталовложениях более 3 млрд руб. инвестору гарантируется сохранение всех налоговых и регуляторных условий на 6 лет (с возможностью продления «стабилизационного периода» еще на 6 лет при условии реинвестирования прибыли от проекта в России), а при величине капиталовложений от 30 млрд руб. — на 12 лет.

На первый взгляд — хорошая идея (уравновесить правовой стабильностью риски изменения налоговой среды), полезный инструмент защиты и стимулирования инвестиций. С другой стороны — дежавю. Все это уже было 20–25 лет тому назад. И не в теории, а на практике. Впервые в стране — на Сахалине, в рамках проекта СРП «Сахалин-2».

(Продолжение в следующем номере «Вестей»)