

февраль 2019

история проекта

# Этапы большого пути и люди, создавшие СРП

Приближается юбилей компании «Сахалин Энерджи» – в апреле 2019 года исполнится 25 лет со дня ее образования. А в декабре мы отметили не менее значимую дату – 25-летие Указа № 2285 Президента РФ Бориса Ельцина «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами».

(Начало в декабрьском выпуске «Вестей», 2018) Специально для нашего издания мы попросили доктора экономических наук Андрея Конопляника, советника генерального директора «Газпром экспорта», профессора кафедры международного нефтегазового бизнеса РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина, автора Указа № 2285 и руководителя группы разработчиков законодательства о соглашениях о разделе продукции (СРП) в России, которого негласно считают основателем российского СРП, поделиться своими воспоминаниями о тех людях, без активного участия которых в том или ином этапе становления компании (и, что не менее важно, в этапе, предшествовавшем ее созданию) «Сахалин-2», первый проект СРП в России, просто не смог бы состояться. Или состоялся бы в другое время и в другом виде.

## 1994–1995 – «ЯБЛОКО», МЕЛЬНИКОВ – МИХАЙЛОВ

– Где-то в апреле 1994 года 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 – члены фракции «Яблоко» в ГД, писали известные программы Явлинского – «400 дней», «500 дней» и так далее.

Мельников сказал, что знает меня лично по моим работам, и изложил суть предложения: 21 июля 1993 года Верховный Совет (ВС) РСФСР принял закон № 5471 «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами». Однако 18 августа 1993 года Президент РФ Борис Ельцин наложил вето и направил этот закон на повторное рассмотрение, поручив его кардинально переработать, теперь уже в рамках ГД РФ, пришедшей на смену ВС РСФСР.

Оба Алексея от имени КЭП ГД РФ просят меня возглавить группу разработчиков нового концессионного закона, особое внимание уделив сохранению «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 (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 ста-

билизационную оговорку в рамках СРП на весь срок реализации проекта. То же, добавил я, полагаю, необходимо сделать и в рамках нового концессионного закона. Более того, надо разрабатывать и вносить законы – концессионный и о СРП – не последовательно, один за другим, а одновременно, в пакете.

Поэтому я объяснил Алексею Мельникову свое видение построения «матрицы инвестрежимов недропользования»



в России и внес два контрпредложения. Первое. Подготовить к закону «О недрах», который обеспечивает функционирование лицензионного режима недропользования в стране на основе административного права плюс унифицированного налогового режима, в том числе с возможными индивидуальными изъятиями – налоговыми льготами, «пакет» документов. В него должны быть включены положения 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.

Второе. Обе версии закона об иностранных инвестициях (в РСФСР – версия от 04.07.1991 года в статье 6; в РФ – версия от 09.07.1999 года в статье 4.1) устанавливают «национальный режим» для иностранных инвестиций в нашей стране, то есть не менее благоприятный, чем правовой режим деятельности, предоставленный российским инвесторам. Поэтому, на мой взгляд, контрпродуктивно готовить отдельный закон для иностранных инвесторов. Уже поэтому вето Президента РФ на концессионный закон 1993 года было обоснованным. Указ № 2285 по СРП был подготовлен, в свою очередь, и для отечественных и иностранных инвесторов. 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 о 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 закон (режим) СРП фактически центральным элементом своей экономической программы. Правда, впоследствии это послужило для СРП не очень хорошей службой в условиях резкой конкуренции политических партий в России и в стремлении партии «Яблоко» «монополизировать» эту тему. А также и для самого «Яблока», так как привело к выходу из партии одного из трех ее отцов-основателей – Юрия Болдырева, ставшего (и остающегося до сих пор), по-видимому, основным оппонентом режима СРП в стране.

Но два Алексея (Мельников и Михайлов), от имени которых был внесен пакет, состоящий из подготовленных нами концессионного закона (был отвергнут Думой в первом чтении, главным образом из-за позиции фракции КПРФ – не помогли даже отсылки к опыту Ленинских концессий периода НЭПа) и о СРП (был ею принят), занимают в истории СРП совершенно особое место. Оба Алексея в первой Думе (1993–1996) работали в КЭП, 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, он, я в этом убежден, не был бы принят.

## 1995 – ЗАКОН О СРП И ГРУППА ЕГО РАЗРАБОТЧИКОВ

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. Поэтому мы были единомышленниками, говорили на одном языке и понимали, о чем говорим. Основные участники группы разработчиков законодательства о СРП: Михаил Субботин, Анатолий Аверкин, Ирик Амиров, Владимир Грушин, Елена Дьячкова, Сергей Сосна, Юрий Швембергер (последних двоих уже нет с нами) и автор этих строк. Мы получили статус консультантов Госдумы.

Егор 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, запустить 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.

Подготовка любого закона – очень сложный юридический процесс. У инвесторов свои интересы, у государства – свои. Надо их сбалансировать. Плюс старые стереотипы, а здесь надо было их ломать. Впервые вводит 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 в ходе приватизации борьбой за бывшие государственные энергетические активы. Открытие страны для иностранных инвестиций также происходило не прямолинейно – многие в стране считали (и считают до сих пор), что вполне можно обойтись собственными силами, а иностранцев не пускать. Некоторые и вовсе смотрели на привлечение иностранных инвестиций как на измену Родине. СРП трактовали именно как механизм исключительно 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, который был моим фактическим заместителем в группе и является к тому же блестящим журналистом, много публиковали (вместе и порознь) статей и подготовили несколько книг в рамках развернувшейся в стране ожесточенной дискуссии вокруг СРП (см. [www.konoplyanik.ru](http://www.konoplyanik.ru)), поскольку у этого инвестиционного механизма недропользования появились сразу же не только сторонники, но и оппоненты.

(Продолжение в следующем номере)