



ЭТАПЫ БОЛЬШОГО ПУТИ ЗАКОНА «О СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ»



В год 30-летнего юбилея первого в стране Соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» своим взглядом на вопрос делится член Научного совета РАН по системным исследованиям в энергетике, идеолог формирования и руководитель группы разработчиков законодательства о соглашениях о разделе продукции в России Андрей Александрович Конопляник*.



А.А. Конопляник,
д.э.н., профессор, член
Научного совета РАН
по системным исследованиям
в энергетике

Закон «О недрах» №2395–1, принятый Государственной Думой Российской Федерации 21 февраля 1992 г., установил в стране лицензионный режим недропользования на основе публичного права и унифицированной системы налогообложения компаний – пользователей недр. В ст. 12 изначальной версии закона была предусмотрена возможность формирования в России множественности инвестиционных режимов недропользования – лицензионного, концессионного, риск-сервисного, режима соглашений о разделе продукции (СРП). Этим было положено начало формированию в отечественном законодательстве соответствующей матрицы в координатах «правовая стабильность» (публичное или гражданское (договорное) право) – «налоговая благоприятность» (унифицированный или индивидуализированный режим распределения природной ресурсной ренты между государством – собственником недр и компанией–инвестором – недропользователем).

6 декабря 1995 г. Госдума приняла Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» №225–ФЗ (закон об СРП), вступивший в силу 30 декабря 1995 г. и ставший одним из четырех элементов предложенной матрицы инвестиционных режимов пользования недрами:

лицензионный – стандартный и с изъятиями; концессионный (ранее Госдума не поддержала концессионную модель недропользования) и СРП.

Экономико–правовая модель СРП опирается на гражданское (договорное) право и индивидуализированное распределение ресурсной природной ренты через механизм скользящей шкалы раздела прибыльной нефти по каждому инвестиционному проекту освоения и разработки месторождений. Эта модель дает возможность государству и инвестору – потенциальному недропользователю – в ходе составительных переговоров о заключении СРП добиться оптимального для обеих сторон механизма и пропорций распределения ресурсной ренты от проекта в течение всего срока его эксплуатации: инвестору получить часть ренты, адекватную приемлемой норме прибыли на вложенный капитал с учетом всей обоснованной совокупности рисков, а государству, как собственнику ресурсов недр, – получить всю остальную часть природной ресурсной ренты от разработки месторождения.

Закон об СРП закрепляет механизм динамического распределения ресурсной ренты на весь срок реализации проекта недропользования (по аналогии с тра-

диционным для газовой отрасли экономико–правовым механизмом долгосрочного экспортного контракта на поставку), т.е. он распространяет столь важную для инвесторов–недропользователей так называемую стабилизационную оговорку на весь срок действия лицензии на разработку месторождения (сегодня в России это 20 лет плюс 5 лет с возможностью продления).

Все российские и иностранные компании, действовавшие в то время в недропользовании страны (преимущественно нефтегазовые), активно поддержали режим СРП. В опросе, проведенном в 1997 г. Правительством России по запросу Госдумы, эти компании заявили о своей готовности разрабатывать на условиях СРП более 250 участков недр в стране, причем многие были готовы перевести в режим СРП разработку месторождений, осваиваемых на условиях лицензионного режима недропользования. К слову, Госдума предварительно ввела в закон об СРП ст. 2.3 – обязательное обязывающее положение о том, что перечень проектов для разработки на условиях СРП должен утверждаться Госдумой отдельными законами.

Механизм СРП создает стабильные, а значит, предсказуемые экономико–правовые условия раз-

* Статья представляет собой краткое изложение основных положений фундаментальной работы автора «Умный инвестрежим для прогресса ТЭК. К 30-летию юбилею истории соглашений о разделе продукции в России: субъективный взгляд от первого лица», опубликованной в качестве спецпроекта в журнале «Нефтегазовая вертикаль» (2023, № 12, с. 77–170). Автор готовит к публикации расширенную и дополненную версию этого материала в формате монографии.



работки месторождений на весь жизненный цикл недропользования каждого проекта с учетом его особенностей. Это означает расширение возможностей и удешевление стоимости привлечения заемного (проектного) финансирования проектов СРП, что, во-первых, принципиально важно, поскольку в среднем 60–80% капиталовложений в крупные проекты освоения нефтегазовых месторождений осуществляется на условиях проектного финансирования.

Во-вторых, это было особенно актуально в 1990-е гг. – в переходный период системных трансформаций экономики постсоветской России при объективно повышенных рисках, а значит, более низких страновых и корпоративных кредитных рейтингах, удорожавших проектное финансирование. Режим СРП выступал в роли компенсатора повышенных системных, объективно обусловленных инвестиционных рисков за счет увеличения кредитных рейтингов индивидуальных проектов в рамках триады рисков и триады кредитных рейтингов проектного финансирования индивидуальных проектов (национальный, корпоративный, проектный).

Ожидаемое широкое применение режима СРП предполагало эффект масштаба в отношении спроса

на конкурентоспособное нефтегазовое оборудование. Тем самым давало государству возможность, используя гарантированную условиями СРП будущую государственную долю прибыльной нефти, монетизировать ее в качестве залога под привлечение финансирования (например, целевого эмиссионного, т. е. неинфляционного) для модернизации отечественных машиностроительных предприятий в целях создания конкурентоспособного нефтегазопромышленного оборудования (в том числе не производимого ранее в нашей стране), для обретения технологического суверенитета.

Например, за счет конверсии высокотехнологичных предприятий и производственных линий отечественного военно-промышленного комплекса (ВПК) в производство не менее, а часто и более высокотехнологичного оборудования для нефтегазовой отрасли (в частности, для работы на шельфе, в том числе арктическом или сходном с ним – на Сахалине). Это запустило бы многочисленные цепочки мультипликативных народно-

хозяйственных эффектов внутри страны – даже для тех проектов, в состав акционеров которых входили бы иностранные компании. К сожалению, широкомасштабного применения режима СРП в стране не произошло.

В сентябре 2000 г. вновь избранный Президент России Владимир Владимирович Путин активно поддержал режим СРП на организованной на Сахалине Первой международной практической конференции «СРП-2000», собравшей руководителей всех работавших тогда на острове российских и иностранных компаний и фактически весь цвет отечественной нефтегазовой отрасли.

Режим СРП предоставлял возможность иностранным компаниям непосредственно участвовать в конкурсах на право пользования недрами на условиях СРП. Но новые собственники недавно приватизированных (в основном на «залоговых аукционах») российских нефтяных компаний хотели бы, чтобы иностранцы получали доступ к российским недрам только через покупку акций

В СЕНТЯБРЕ 2000 Г. ВНОВЬ ИЗБРАННЫЙ ПРЕЗИДЕНТ РОССИИ ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ ПУТИН АКТИВНО ПОДДЕРЖАЛ РЕЖИМ СРП НА ОРГАНИЗОВАННОЙ НА САХАЛИНЕ ПЕРВОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «СРП-2000», СОБРАВШЕЙ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВСЕХ РАБОТАВШИХ ТОГДА НА ОСТРОВЕ РОССИЙСКИХ И ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ И ФАКТИЧЕСКИ ВСЕ ЦВЕТ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ.





Подписание Соглашения о разделе продукции в Вашингтоне

в их компаниях. При этом привлекательность для иностранных потенциальных покупателей имели именно лицензии на месторождения у этих приватизированных компаний, доставшихся последним в основном по наследству от бывших советских нефтегазодобывающих объединений. Поэтому режим СРП выступал в качестве конкурента покупке иностранными грандами пакетов акций российских приватизированных компаний.

В итоге в России реализуется всего три проекта на условиях СРП: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьяга. Соглашения для них были подписаны (с отлагательными оговорками) до даты вступления в силу закона об СРП и защищены специальной ст. 2.7 в этом законе (т.е. каждое из этих трех СРП приобретало силу закона). Даже те проекты, которые смогли пройти стадию включения в «законы о перечнях», не дошли до стадии подписания по ним СРП, столкнувшись с ограничениями при подготовке и заключении СРП, о которых упоминалось выше.

Проект «Сахалин-2» по многим параметрам пионер СРП в стране, и не только и не столько потому, что он стал первым победителем в конкурсе инофирм на освоение сахалинского шельфа (1991) и в отношении него с Правительством России были подписаны первые соглашения – на разработку технико-экономического обоснования проекта (1991) и самого СРП (1994). А еще и потому, что консорциум его участников наиболее активно (наряду с другими компаниями, особенно участницами Нефтяного совещательного форума) сотрудничал с командой разработчиков законодательства об СРП на всех этапах его подготовки.

Убедительной, на мой взгляд, иллюстрацией преимуществ СРП перед лицензионной системой недропользования является сравнение двух нефтегазовых месторождений, схожих (почти идентичных) по природно-климатическим характеристикам и технологическим аспектам освоения: Пильтун-Астохского

(в рамках первой фазы освоения проекта «Сахалин-2», платформа «Моликпак», режим СРП) и Приразломного (одноименная платформа, лицензионный режим недропользования). В проекте «Сахалин-2» с момента заключения СРП (1994) и вступления его в силу (1996) до первой нефти (1999) прошло пять лет (или три года соответственно).

На Приразломном месторождении с момента получения лицензии (1993) на освоение вновь созданной компанией «Росшельф» (1992) до первой нефти (2013) прошел 21 год – в значительной степени потому, на мой взгляд, что первоначальный держатель лицензии, не располагавший компетенциями для освоения нефтегазовых месторождений (но получивший ее указом президента с заявленной целью поддержания/конверсии ВПК), долго не мог найти инвестора, который привнес бы в проект технологии и финансирование, ибо риски лицензионного режима были слишком велики. ■

ПРОЕКТ «САХАЛИН-2» ПО МНОГИМ ПАРАМЕТРАМ ПИОНЕР СРП В СТРАНЕ, И НЕ ТОЛЬКО И НЕ СТОЛЬКО ПОТОМУ, ЧТО ОН СТАЛ ПЕРВЫМ ПОБЕДИТЕЛЕМ В КОНКУРСЕ ИНОФИРМ НА ОСВОЕНИЕ САХАЛИНСКОГО ШЕЛЬФА (1991) И В ОТНОШЕНИИ НЕГО С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РОССИИ БЫЛИ ПОДПИСАНЫ ПЕРВЫЕ СОГЛАШЕНИЯ – НА РАЗРАБОТКУ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ ПРОЕКТА (1991) И САМОГО СРП (1994).