

## Политика российских компаний в отношении СРП

*Андрей КОНОПЛЯНИК,  
доктор экономических наук*

Переход к новым условиям хозяйствования, основанным на принципах рыночной экономики, потребовал формирования законодательства, регулирующего вопросы недропользования на территории Российской Федерации. Переход от бесплатного к платному пользованию недрами, нехватка финансовых ресурсов у отечественных добывающих предприятий в условиях отказа государства от бюджетного финансирования приватизируемых компаний топливно-энергетического комплекса потребовали поиска новых механизмов привлечения инвестиций (тогда они были преимущественно иностранными) и организационно-правовых форм ведения горнодобывающего бизнеса в России.

На базе принятого в 1992 г. Федерального закона "О недрах" (в котором впервые в российском законодательстве были упомянуты соглашения о разделе продукции как допустимая, наряду с концессиями и риск-сервисными контрактами, форма организации отношений между государством и инвестором в минерально-сырьевых отраслях) отношения недропользования были выстроены в рамках административно-правового регулирования, что в условиях частой смены правовых норм и при отсутствии стабильного и благоприятного для долгосрочных инвестиций налогового режима не способствовало притоку капиталовложений в минерально-сырьевой сектор российской экономики.

Поэтому возникла потребность в альтернативных лицензионному режиму формах инвестиционных отношений в сфере недропользования. Из известных в мировой практике механизмов и форм привлечения инвестиций были, в первую очередь, востребованы соглашения о разделе продукции (СРП), создававшие своего рода "анклавы стабильности" в нестабильных (в том числе по причине их переходного характера) экономиках.

Плюсы СРП для иностранных инвесторов заключались в том, что они обеспечивали внутреннюю стабильность контрактных отношений сторон в условиях общей нестабильности только формирующейся экономико-правовой системы России. К тому же в условиях неконвертируемости (или частичной конвертируемости) рубля механизм СРП позволял инвестору возратить вложенные им в проект средства в виде конвертируемого товара (экспортируемых углеводородов).

Для отечественных компаний и России в целом СРП имели ряд преимуществ по сравнению с другими формами организации добывающей деятельности в тогдашних условиях. Прежде всего, они позволяли избежать привлечения собственных средств, которых ни у компаний, ни у государства в достаточном объеме в то время не было. Поэтому в условиях общего структурного экономического спада в стране применение СРП давало возможность начать целый ряд крупных инвестиционных проектов с соответствующими прямыми и косвенными (сопряженными плюс мультипликативными) макроэкономическими эффектами.

Первоначально СРП были встречены в правительственных и законодательных кругах довольно благожелательно, за исключением левой оппозиции и некоторых других сил, которые рассматривали СРП как "распродажу Родины". Противники этого механизма природопользования сумели через ряд высокопоставленных фигур (Болдырев, Глазьев, Шумейко и др.) организовать противодействие и замедлить прохождение Закона "О СРП" через Федеральное собрание. Затем ряды оппонентов СРП пополнили немного окрепшие и увеличившие свои амбиции представители нарождающегося российского капитала (как в добывающих, так и обрабатывающих отраслях), которые, хотя еще не имели возможности на равных с международными компаниями участвовать в реализации крупномасштабных инвестиционных проектов (к каковым относились проекты СРП в основной своей массе), но хотели зарезервировать для себя место на будущем рынке этих экспортно-ориентированных проектов (инвесторы проектов СРП получали право на 100-процентный экспорт при средней доле экспорта в добыче нефти в стране порядка 30%) и заказов для их реализации (проекты СРП обеспечивали платежеспособный спрос на продукцию сопряженных отраслей).

В результате разнонаправленных усилий всех действующих сил в начале 1996 г. был принят Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции", который, как и любой результат компромисса, оказался не вполне совершенным и требовал дальнейшей доработки.

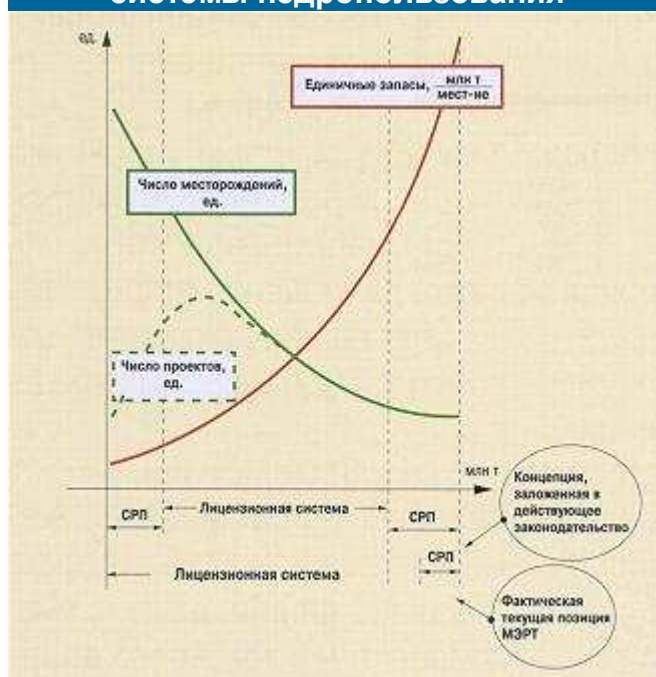
Принятыми после 1996 г. несколькими законами в перечень участков недр месторождений углеводородов, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции, было внесено 27 объектов. Были также приняты законы, приводящие действующее законодательство в соответствие с нормами Закона "О СРП". В итоге, в стране была сформирована законодательная система недропользования, предусматривающая параллельное и равноправное существование двух инвестиционных режимов в недропользовании:

- лицензионного режима - реализуемого на базе административно-правового регулирования отношения недропользования и общей налоговой системы, при которой одинаковые количественные уровни налоговых изъятий применяются ко всем проектам вне зависимости от их индивидуальных характеристик, и
- режима СРП - реализуемого на базе гражданско-правового регулирования отношений недропользования и индивидуализированной налоговой системы, при которой единые принципы исчисления количественного уровня налоговых изъятий применяются ко всем проектам в зависимости от их индивидуальных характеристик (что обеспечивает дифференциацию уровней налоговой нагрузки на проекты).

Принципиальная схема распределения зон потенциальных конкурентных преимуществ режима СРП и лицензионной системы в рамках ресурсного диапазона показана на рис. 1. Как изначально обосновывалось разработчиками законодательства о СРП, применение режима СРП будет экономически привлекательным в двух пограничных зонах ресурсного спектра - в зоне мегапроектов (зона преимущественной деятельности ВИНК) и зоне мелких месторождений (зона преимущественной деятельности малых и средних, неинтегрированных нефтяных компаний). Применение лицензионного режима в этих зонах в настоящее время слишком рискованно и потому невозможно либо из-за высоких финансовых издержек (стоимость привлечения заемных средств - мегапроекты), либо вследствие того, что порог рентабельности оказывается выше уровня запасов таких месторождений, которые должны обеспечивать для

окупаемости затрат необходимую валовую выручку (слишком высокие технические издержки - мелкие месторождения).

**Рис.1. Зона применения (конкурентных преимуществ) режима СРП и лицензионной системы недропользования**



Вместе с тем, помимо трех действующих СРП, подписанных до вступления Закона "О СРП" в силу (проекты "Сахалин-1", "Сахалин-2" и "Харьятинский"), до настоящего времени заключено еще только одно СРП - по Самотлорскому месторождению, - работы в рамках которого, однако, так и не начались. Это в значительной степени связано с отсутствием консолидированного отношения к СРП как внутри различных органов государственной власти, так и внутри нефтяного сообщества.

Так, например, существует различное отношение к применению СРП у Министерства энергетики и МЭРТ (бывшего и нынешнего уполномоченных государственных органов в отношении СРП): первое поддерживает концепцию о двух зонах применения СРП, закрепленную в действующем законодательстве, второе - фактически проводит политику запрета на применение СРП для мелких месторождений и способствует "сжатию" зоны применения СРП для крупных месторождений (см. рис. 1).

Основная причина разного отношения к СРП российских и иностранных нефтяных компаний, работающих в нашей стране, на наш взгляд, заключается в структуре нефтяных активов, которые эти компании имеют в России, в конкурентных соображениях и специфических характеристиках (в том числе и недостатках) самого законодательства о СРП.

Иностранные компании не имеют в своем пользовании нефтяных запасов в России и стремятся получить к ним доступ. При этом все наиболее эффективные и дешевые ресурсы нефти в стране уже находятся на балансе российских нефтяных компаний. Поэтому иностранные фирмы могут претендовать, как правило, на маргинальные запасы, расположенные в труднодоступных районах, зачастую вдали от объектов нефтяной инфраструктуры. Обеспечить их рентабельную разработку в рамках лицензионной системы недропользования практически невозможно - слишком велики риски, в первую очередь, связанные с нестабильностью экономико-правовой среды в России. Сделать их освоение выгодным может только альтернативный лицензионному режим СРП. Таким образом, формирование

действенного режима СРП в стране для иностранных компаний является актуальной, а не перспективной задачей.

Именно поэтому иностранные инвесторы заинтересованы в работе в нефтяной отрасли России только на условиях СРП. Такова официальная позиция Нефтяного Сопроводительного Форума, объединяющего западные нефтяные фирмы, работающие в России.

У российских компаний положение иное. В первой половине 90-х годов в ходе приватизации нефтяной отрасли на балансы создаваемых тогда российских ВИНК (иностранному капиталу к приватизации отечественной нефтяной отрасли допущен не был) фактически бесплатно были переданы все разрабатываемые и подготовленные к разработке месторождения, равно как и значительные запасы перспективных категорий (на основе так называемого исторического признака). Сегодня 100% своей добычи в стране российские компании осуществляют на условиях лицензионной системы. Таким образом, получая право пользования недрами на условиях СРП, российские компании, как правило, стремятся всего лишь приобрести активы "третьего уровня" приоритетности - в дополнение к разрабатываемым и подготовленным к разработке ресурсам. То есть режим СРП имеет для российских компаний лишь перспективное значение и не является для них столь актуальным, как для иностранных фирм.

Поэтому большинство крупных российских компаний не разделяют оптимизма иностранных фирм в отношении преимуществ режима СРП, поскольку свою оценку производят совершенно в иной системе координат.

Итак, массового перехода российских компаний на режим СРП не произошло и не могло произойти, поскольку при достаточно высоком уровне обеспеченности российских компаний запасами, в том числе активных категорий, режим СРП открывает для них лишь дополнительную возможность, связанную с разработкой новых перспективных месторождений, расположенных, как правило, в более сложных природных условиях, чем уже имеющиеся резервы.

Иностранные фирмы, как очевидные конкуренты, не нужны отечественным компаниям в качестве самостоятельных субъектов осуществления новых проектов на российском рынке. Исключение составляют проекты, где российские компании уже владели лицензиями на право пользования недрами, но не располагали в то время необходимыми финансовыми ресурсами для их освоения. Поэтому отечественные недропользователи рассматривали иностранные фирмы в качестве потенциальных инвесторов, приглашаемых на роль исключительно "ведомых" партнеров (с сохранением права контроля в своих руках), то есть фактически на роль портфельных, а не стратегических инвесторов.

Самостоятельный выход иностранных компаний на российский рынок на условиях СРП означает усиление конкурентной борьбы на этом рынке за новые активы. И в этой борьбе у иностранных компаний есть очевидные конкурентные преимущества. Поэтому поддержка развития режима СРП означает для российских компаний создание условий для усиления конкурентной борьбы, а торможение формирования этого режима - защиту своих конкурентных позиций на рынке, получение отсрочки на появление на российском рынке самостоятельно действующих международных нефтяных компаний.

На применение режима СРП установлен ряд административных ограничений, в частности, 30-процентная "ресурсная" квота. В этих условиях ресурсы (финансовые, административные), затрачиваемые на получение права пользования недрами на условиях СРП, оказываются для российских компаний существенно большими, чем при приобретении новых запасов в рамках лицензионной системы, что связано с созданием искусственного "ажиотажного" спроса на доступ к недрам на условиях СРП. Однако российские компании, располагая существенными административными ресурсами, предпочли "застолбить" за собой участки недр,

право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, не собираясь, зачастую, приступать к промышленной разработке этих участков. Так же, как и в случае с получением прав пользования недрами на условиях лицензионной системы, многие компании (особенно те из них, основные акционеры/менеджеры которых пришли в нефтяной бизнес из финансовой сферы) намеревались поставить ресурсы этих участков себе на баланс с целью повышения корпоративного инвестиционного рейтинга и уменьшения стоимости привлечения заемных средств, предназначенных для финансирования текущих расходов компаний.

Сохранение до последнего времени (до вступления в силу 26-й главы Налогового кодекса, установившей налог на добычу полезных ископаемых) корпоративных (трансфертных) цен на нефть позволяло российским ВИНК искусственно занижать размер платы за пользование недрами при добыче нефти в условиях лицензионной системы недропользования. Использование трансфертных цен более эффективно для российских компаний в рамках лицензионной системы, чем при СРП, поскольку в условиях production sharing механизм ценообразования зафиксирован в самом соглашении и его применение требует согласия государства как второй стороны договора. Плюс к этому широкое распространение получили в середине 90-х годов уплата налогов российскими ВИНК в различного рода неденежных формах (бартер, налоговые зачеты и т.п.) и, наконец, неплатежи. Все это позволяло в условиях завышенного номинального фискального давления на инвесторов в рамках лицензионной системы недропользования обеспечивать более низкое реальное налоговое бремя. Причем добиваться этого ценой меньших усилий, чем при режиме production sharing.

Применение СРП требует большей прозрачности деятельности компаний, с одной стороны, и государства, с другой стороны, то есть действия обеих сторон соглашения должны быть весьма детально прописаны в самом соглашении. В то же время значительная часть эффектов оптимизации налогообложения ВИНК в середине 90-х годов обеспечивалась ими в "непрозрачных" зонах недропользовательского, инвестиционного и налогового законодательства (то есть за счет наличия в этих разделах законодательства недостаточно детально прописанных вопросов). Поэтому пока российские компании значительную часть своих доходов трансформировали в чистую прибыль за счет наличия "дыр" в законодательстве (то есть действовали легально, но в "серых" зонах), они не были заинтересованы в развитии механизмов инвестиционной деятельности, требующих отсутствия в законодательстве каких-либо "дыр" и предусматривающих только "белое" предпринимательство.

Заинтересованность российских компаний в СРП меняется в зависимости от уровня мировых цен на нефть: чем выше цена - тем меньше заинтересованность, поскольку высокая цена позволяет получать достаточную прибыль даже в условиях далеко не оптимального и избыточного налогообложения, свойственного российской лицензионной системе недропользования. И, наоборот, чем ниже цена на нефть, тем выше потребность в налоговом механизме, обеспечивающем оптимальные для компаний и государства пропорции раздела между ними валовой прибыли (выручки за вычетом издержек). Чем меньше зазор между издержками и ценой, тем более жесткие требования предъявляют компании к точности, гибкости и прозрачности механизма раздела валовой прибыли между ними и государством. Поэтому все позитивные "рывки" в разработке законодательства по СРП были сделаны в период низких цен на нефть после Азиатского кризиса (1998-1999 гг.).

Ряд российских компаний (например, "ЮКОС") считают, что существующий в России режим СРП отличается от знаменитых режимов недропользования за рубежом в худшую сторону. По их мнению, он является менее привлекательным, чем зарубежный, поскольку в России пропорции раздела прибыльной нефти

составляют в среднем 30:70 в пользу государства, в то время как в среднем по миру - 40:60 (см. рис. 2). Отметим, что этот аргумент против применения СРП в России базируется на широко распространенном заблуждении и некорректном экономическом сопоставлении - пропорции раздела прибыльной продукции не соответствуют пропорциям раздела валовой выручки между издержками, налогами и прибылью.



В то же время по ряду существенных моментов российское законодательство о СРП действительно уступает зарубежному и требует исправления. Например, целесообразно:

- упростить законодательную процедуру подготовки и заключения СРП;
- исключить из Закона "О СРП" требования законодательного утверждения отдельных соглашений;
- уточнить положения Закона "О СРП" о квоте разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых путем увеличения размера квоты или ее отмены;
- привести законодательство о СРП в соответствие с нормами Соглашения ТРИМС ВТО (Соглашения о связанных с торговлей инвестиционных мерах) и Договора к Энергетической Хартии в части устранения административно задаваемых параметров использования отечественной рабочей силы и оборудования;
- уточнить сроки подготовки соглашений и установить ответственность за их соблюдение.

Процедура подготовки и заключения СРП до конца не разработана, крайне сложна, сильно забюрократизирована и продолжительна. Практика показывает, что на этот процесс уходит пять-семь лет. А в других странах процедура "утряски" СРП занимает, как правило, три-шесть месяцев.

До сих пор отсутствует полный пакет нормативно-правовых документов, которые позволяли бы в полной мере применять положения Закона "О СРП". Действующее законодательство по production sharing не обеспечивает полной стабильности условий работы инвесторов. На них возлагается бремя доказательства в отечественном суде, что предложенные государством изменения ухудшают экономику проекта. Это усугубляется тем, что в России отсутствует

судебная практика разрешения споров в отношении СРП (нет не только позитивных, но и вообще каких-либо судебных прецедентов).

Государство сегодня прислушивается, в основном, к мнению крупного отечественного бизнеса (большая часть которого находится, по изложенным выше причинам, в диапазоне от нейтрального до отрицательного отношения к СРП). Поэтому голос в поддержку СРП со стороны малых и средних, неинтегрированных компаний, осваивающих трудноизвлекаемые запасы, государство практически не слышит (или не хочет слышать). В то же время, реализация проектов СРП на мелких месторождениях (применение на практике статьи 2.5 Закона "О СРП"), что могло бы быть основной зоной работы малых и средних компаний в режиме СРП, - существенный неиспользуемый резерв наращивания добычи и экономического роста на региональном уровне.