

# «Ты помнишь, как всё начиналось...»



Исполнилось четверть века с момента подписания Указа о СРП

**Андрей КОНОПЛЯНИК**, советник генерального директора ООО «Газпром экспорт», профессор кафедры «Международный нефтегазовый бизнес» РГУ нефти и газа им. И. М. Губкина, доктор экономических наук; в 1990-е – руководитель группы разработчиков законодательства о СРП в стране

24 декабря текущего года исполняется 25 лет с момента подписания Президентом РФ Б. Н. Ельциным Указа № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» (СРП). Это – хороший повод для того, чтобы вспомнить историю создания в постсоветской России недропользовательского законодательства, формирующего инвестиционный климат в нефтегазовой отрасли. В частности, поговорить о тех возможностях, которые существовали, но либо не были востребованы в полной мере, либо не использованы вовсе. Главным образом о попытках создания в стране матрицы множественных инвестиционных режимов недропользования в координатах «правовая стабильность – налоговая благоприятность». Она бы открыла возможность выбора российским и /или иностранным инвестором-недропользователем наиболее благоприятного, с его точки зрения, режима.

Сегодня в России реализуются только три проекта на условиях СРП – «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьяга». Могло бы быть много больше. Почему не случилось – давайте разберемся.



## ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ МНОЖЕСТВЕННОСТИ ИНВЕСТИРЕЖИМОВ

Россия – огромная страна с невероятным количеством природных зон и различных территорий, в рамках которой существует несколько зон нефтегазонакопления со своими характерными особенностями. И РФ, на мой взгляд, недостаточно одного стандартного инвести-

ционного режима освоения недр, чтобы обеспечить максимально эффективную их разработку (с позиции максимизации дисконтированных потоков финансовых средств за полный срок разработки месторождения). В силу различных природных условий (географических, геологических, климатических и т. д.) влияние этого фактора на величину издержек является индивидуальным для нефтегазовых проектов. Значит, доля издержек в цене (в рамках трёхкомпонентного её состава: издержки, налоги, прибыль) при прочих равных условиях может различаться весьма существенно. Плюс к этому в рамках длинного жизненного цикла освоения нефтегазовых месторождений (и шире – природных ресурсов) меняется доля затрат в выручке. Прибыль компании (точнее, порог рентабельности – его преодоление) зависит от совокупной доли издержек и налогов в цене – оставляют ли они место для прибыли инвестора или нет. Налоги и прибыль представляют ресурсную ренту. И её распределение (оставляет ли налоговая компонента место для приемлемой – выше пороговой – нормы прибыли) является ключевым при принятии инвестиционного решения потенциальным недропользователем.

Для компании-недропользователя издержки (технические и финансовые, ибо большая часть нефтегазовых проектов разрабатываются на условиях заёмного финансирования) и налоги в совокупности составляют её затратную смету. Поэтому государство может принять решение (в отношении отдельно взятых компаний, регионов, классов месторождений) о снижении налоговой составляющей в рамках действующей (единой для всех) налоговой системы. В результате доля прибыли компании в цене может превысить допустимый для неё порог рентабельности для принятия решения о финансировании того или иного проекта, который на «стандартных» налоговых условиях обеспечивает подложит, ибо не обеспечивает приемлемую (пороговую) рентабельность. Или же государство может принять решение о выстраивании иной, дополнительной, альтернативной системы распределения ресурсной ренты (налогов и прибыли), существующей параллельно с действующей налоговой системой и изначально нацеленной на оптимальное распределение ресурсной ренты в каждом конкретном случае. И

предоставить инвестору право (и практическую возможность) самому выбирать тот режим недропользования, который адекватно минимизирует его риски и сохраняет для него приемлемую норму рентабельности.

Следовательно, в такой большой стране, как Россия, возможны два подхода к формированию инвестиционного режима недропользования.

Первый путь тот, по которому мы пошли. То есть формирование стандартного, унифицированного инвестрежима, единого для всех недропользователей. В таком случае учёт индивидуальных особенностей каждого проекта, территории, класса месторождений, стадии их освоения может производиться в ручном или полуручном режиме, то есть за счёт введения индивидуальных или систематических изъятий из действующего налогового режима. Для преодоления порога рентабельности эти изъятия фактически «даруются» инвестору уполномоченными государственными органами на некоторый срок и, возможно, с какими-то обременениями. Такой подход означает работу в правовом поле, очерченном нормами публичного (административного) права.

Унифицированный режим недропользования предполагает формирование государством в одностороннем порядке системы налогообложения пользователей недр. Она по определению не будет (не может) обеспечивать оптимальное распределение ресурсной ренты (разницы между издержками и ценой). То есть такое распределение, в моем понимании, которое давало бы инвестору возможность компенсировать все свои затраты с учётом всех обоснованно предвиденных рисков, возможно, с некоторой дифференцированной премией, а государству – получить всё остальное.

Второй путь – это тот, по которому вознамерились пойти и даже пошли, но потом с него свернули. Он подразумевает формирование своего рода «матрицы» инвестиционных режимов недропользования, включающей унифицированные и индивидуализированные. Инвестору предоставляется возможность выбора наиболее подходящего для него, с его – инвестора – точки зрения, режима освоения недр в данном конкретном месте и времени с учётом всех существующих здесь и сейчас коммерческих и некоммерческих рисков. Попытка оптимизации распределения ресурсной ренты в случае индивидуализированного

инвестрежима предпринимается не в рамках односторонних решений государства (и выдаваемых им индивидуальных льгот), а в рамках состязательного переговорного процесса сторон (принимающее государство-собственник недр и потенциальный инвестор-недропользователь). Следовательно, такой режим перемещается в зону гражданского права и, с одной стороны, сосуществование разных инвестрежимов в рамках их «матрицы» означает сосуществование зоны публичного и гражданского права, а с другой – зоны унифицированного налогового режима и индивидуализированного распределения ресурсной ренты.

Таким образом, в рамках «матрицы возможностей» различные инвестиционные режимы должны конкурировать между собой за инвестора. А ему должна быть предоставлена возможность выбора предпочтительного для него инвестиционного режима реализации конкретного проекта в рамках приемлемой для государства совокупности инвестиционных режимов.

Далее о том, какой такая матрица видится автору.

### **Идея создания – матрица инвестрежимов**

Инвестиционные проекты в минерально-сырьевых отраслях характеризуются очень высокой капиталоемкостью и повышенными рисками, многие из которых отсутствуют за пределами отраслей по добыче полезных ископаемых. Таким образом, ещё более актуальными становятся требования к «качеству» инвестиционного законодательства, которое должно быть инвестиционно привлекательным в условиях как высоких, так и низких цен. Это означает, что оно должно иметь встроенные механизмы гибкого реагирования на изменение различных условий – от природных до экономической конъюнктуры. Кроме того, инвестиционное законодательство должно быть прозрачным и в то же время стабильным (предсказуемым) для каждого конкретного (капиталоемкого, долгосрочного и характеризующегося повышенными рисками) проекта.

По мнению автора, в России могут и должны (могли бы) сосуществовать четыре разных инвестиционных режима недропользования, построенных, с одной стороны, на различном сочетании гражданского или публичного правового режима, а с другой – унифицирован-

Рис. 1. Возможное сочетание нескольких инвестиционных режимов в недропользовательском законодательстве России (историческое предложение автора)



ного или индивидуализированного налогового режима (см. рис. 1).

К ним относятся:

- обычный (стандартный) лицензионный режим (публичное право плюс унифицированный, то есть единый для всех субъектов предпринимательской деятельности, налоговый режим). Фактически эту нишу занимает и могла бы продолжать её занимать сегодняшняя (самая простая, прозрачная, удобная для фискальных органов) разновидность лицензионного режима, использующая НДС с плоской шкалой. Этот режим повсеместно применяется в России;

- СРП (гражданское право плюс индивидуализированный налоговый режим). При этом в качестве приемлемой модели, которую можно было бы взять за основу для дальнейшей доработки, не стоило бы рассматривать действующую сегодня разновидность соглашений о разделе продукции, закреплённую последней редакцией закона «О СРП». Изменения, внесённые при принятии в 2003 г. главы 26 Налогового кодекса, фактически убивают практическую возможность применения этого закона. Необходимо брать за основу ту редакцию, которая существовала в при-

Рис. 2. Сравнительные экономические преимущества /недостатки инвестиционных режимов недропользования

Инвестрежим	Характеристики инвестрежима в течение срока жизни проекта	
	Налоговая нагрузка	Правовая стабильность
Лицензионный (1)	Неоптимальная (высокая), заданная	Нет
Лицензионный с изъятиями (дифференцированный) (2)	Неоптимальная (пониженная), заданная	Нет
Концессионный (3)	Неоптимальная (высокая/пониженная), заданная	Да
СРП (4)	Оптимальная, переговорная	Да

нятом Государственной Думой в первом чтении в июне 1995 г. проекте Закона «О СРП». Этот режим сохранился в российском законодательстве, но его практическое применение после 2003 г. затруднено настолько, что стало практически невозможным и экономически нецелесообразным (спасибо М. Б. Ходорковскому со товарищи, об этом далее);

- лицензионный режим с изъятиями или дифференцированный лицензионный режим (публичное право плюс частично индивидуализированный налоговый режим). Изъятия из унифицированной фискальной системы могут быть в форме её дифференциации или в виде введения особого налогового режима, вплоть до нулевого налогообложения, для отдельных категорий объектов (например, для малодебитных скважин). С 2006 г. российское недропользовательское законодательство идёт по пути частичной дифференциации лицензионного режима<sup>1</sup>;

- концессионный режим (гражданское право плюс унифицированный налоговый режим). Важной особенностью такого прочтения концессионного режима является то, что для каждого объекта недропользования, который будет осваиваться на условиях концессии, должен быть зафиксирован, причём на весь срок жизни проекта (как и в СРП режим распределения ресурсной ренты), налоговый режим, существовавший на дату заключения (вступления в силу) концессионного соглашения между государством и инвестором. Законопроект о недропользовательских концессиях, внесённый в Госдуму в одном пакете с Законом «О СРП», не прошёл в 1995 г. первого чтения. Принятый же в 2005 г. Закон «О концессионных соглашениях» не распространяется на отношения недропользования, и само упоминание возможности применения концессионных соглашений в этой сфере было удалено из соответствующей статьи Закона «О недрах» после 1995 г.

В итоге, по мнению автора, потенциальному инвестору было бы предложено своего рода «меню» инвестиционных режимов на разный вкус. А «вкус» – это 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 вы-

<sup>1</sup> Блестящий анализ долгосрочной эволюции дифференциации налогового режима в нефтегазовой отрасли представлен в монографии: Дьячкова Е. Экономическое регулирование нефтегазовой отрасли в постсоветской России. – М.: 000 «Геоинформмарк», 2011.

соких рисках. Наличие «меню» предоставляет им широкий спектр возможностей для выбора такого режима освоения конкретного месторождения (реализации конкретного инвестиционного проекта), при котором сближение интересов государства и инвестора будет максимальным, то есть будут учтены и особенности проекта, включая все его риски, и специфика инвестора (см. рис. 2).

### Специфика СРП

Механизм СРП предлагает сочетание индивидуализированного распределения ресурсной ренты между инвестором-недропользователем и государством-собственником недр посредством механизма «раздела продукции» со скользящей шкалой в рамках гражданско-правового режима (неверно называть это налогообложением). Это даёт компании-недропользователю (которая берёт на себя все риски освоения участка недр) дополнительные инструменты защиты своих обоснованных интересов. В том числе – в рамках арбитражных разбирательств, включая международный арбитраж, который по определению является более нейтральным, нежели арбитражные институты принимающего государства.

Кроме того, механизм СРП распространяет «стабилизационную оговорку» на весь срок реализации проекта вне зависимости от объёма инвестиций (предлагаемый сегодня механизм инвестиционных соглашений<sup>2</sup>). Переговорный механизм распределения природной ресурсной ренты (при наличии сильной и грамотной – собственной или наёмной – команды переговорщиков на стороне государства) даёт возможность обеспечить оптимальные пропорции раздела, то есть обеспечить инвестору приемлемую норму прибыли с учётом всех рисков, а собственнику недр – получить по максимуму всю остальную часть горной ренты. Такой механизм позволяет обходиться без широко распространённой ныне системы индивидуальных льгот (отдельным компаниям, территориям, проектам) в рамках общего (унифицированного) – и изначально запретительного как минимум для новых проектов – налогового режима. Благодаря режиму СРП можно устанавливать эффективную межпроектную и внутрипроектную дифференциацию налогового режима (механизма изъятий обоснованной части ресурсной ренты).

<sup>2</sup> См.: Конопляник А. Стабильность инвестиционного климата: уроки истории // Нефтегазовая Вертикаль. 2018. Сентябрь. № 18. С. 14–23.

Табл. Сводные данные по применению инвестиционных недропользовательских режимов в мире в 2003-м и 2009 гг.

	2003 г.		2009 г.	
Количество стран в анализе, в том числе	180		177	
ведущих промышленную добычу нефти, в том числе применяя режим:	91		104	
Налог + Роялти	113	45	111	55
СРП	54	34	55	38
Оба режима	13	12	11	11

На основе данных, любезно предоставленных автору в свое время Гордоном Барроусом [Gordon Barrows (Barrows Inc./AIPN)]. Источники: 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. 26–294; № 10. С. 16–23.

Причём теоретически СРП позволяет производить точную динамическую балансировку пропорций распределения горной ренты в случае каждого конкретного месторождения за счёт переговорного механизма определения таких пропорций. Этой возможности не даёт 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, а иной – рентный – режим налогообложения недропользователей. И он всегда будет приносить государству больше доходов (эффект «кривой Лэффера»), чем действующая налоговая система (ДНС). Это происходит за счёт вовлечения в разработку дорогих в освоении месторождений и благодаря изъятию части «рентных сверхдоходов» компаний, эксплуатирующих месторождения с низкими издержками<sup>3</sup>.

### А КАК В МИРЕ

Сегодня в мире насчитывается с дюжину нефтедобывающих государств, на долю которых приходится десятая часть доказанных извлекаемых запасов нефти и четверть её мировой добычи, в которых

<sup>3</sup> См.: Андрей Конопляник: Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП // Нефть и капитал. 2009. № 3. С. 18–23; А. Конопляник. A struggle for mineral rent // Petroleum Economist. August 2003, p. 23–24; А. Конопляник. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике // Нефть и капитал. 2003. Июнь. № 6. С. 12–18.

применяется одновременно более одного инвестиционного недропользовательского режима. Среди государств, применяющих один режим, лицензионно-концессионная система («налог плюс роялти») распространена примерно на 30–40% шире, чем режим СРП (см. табл.).

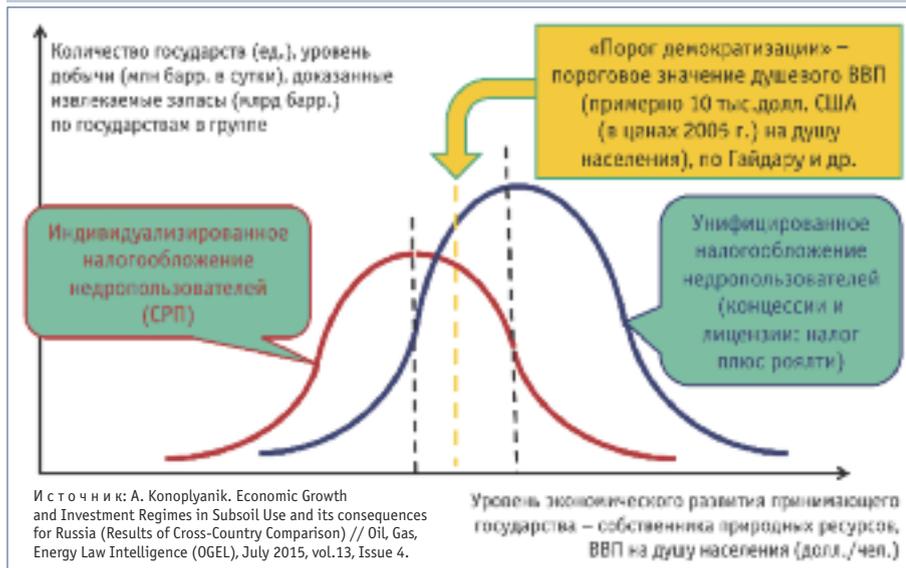
Но главное не в этом, а в том, какие именно нефтедобывающие страны применяют тот или иной инвестиционный режим недропользования и почему.

Многие оппоненты СРП считают, что этот режим является прерогативой нерыночных недемократических государств – монархий и различных автархий. Поэтому-де России, как рыночной демократии, пусть и в процессе незавершенного её формирования, негоже использовать на своей территории инвестиционный режим, не свойственный странам той политической категории (ориентации), к которой относится Россия.

Однако автор выдвинул в своё время гипотезу, что применение инвестиционных режимов недропользования в мировой практике зависит от уровня экономического развития (душевого ВВП) страны, а не от её политической ориентации. Число стран, использующих один из двух режимов («налог плюс роялти» и СРП), описывается двумя «колоколообразными» кривыми (похожими на кривые нормального распределения) в зависимости от уровня душевого ВВП. Причём кривая для СРП будет расположена левее, в зоне меньших значений ВВП на душу населения, а для «налог плюс роялти» – правее (см. рис. 3).

Расчёты, выполненные с коллегами, тогдашними моими аспирантами – М. Беловой и А. Абаевой, – по 180 странам,

**Рис. 3. Базисная гипотеза автора – распределение индивидуализированных и унифицированных налоговых систем недропользования в мире в зависимости от уровня экономического развития страны-собственника недр**



из которых 100 – нефтегазодобывающие, доказали правильность этой гипотезы. Более того, выяснилось, что государства, применяющие режим СРП (гражданское право и индивидуализированный режим налогообложения), расположены в основном в зоне душевого ВВП ниже так называемого «порога демократизации» (по Гайдару)<sup>4</sup>, равного примерно 10 тыс. долл./чел. в ценах 2005 г., а применяющие лицензионно-концессионный режим (публичное право и унифицированная система налогообложения) – в зоне с душевым ВВП, превышающим этот порог<sup>5</sup>. Отмечу, что в 1990-е – начале 2000-х Россия находилась в зоне душевого ВВП заметно ниже уровня «порога демократизации» и преодолела его лишь в середине 2000-х.

Оказалось также, что одновременное применение двух режимов недропользования не зависит от уровня душевого ВВП. Более того, за расчётный период на долю этих государств (где одновременно используются оба режима) пришёл существенный рост доказанных запасов (то есть возможности для будущей добычи). У них сохраняются уровни теку-

щей добычи, в то время как у стран с лицензионно-концессионной системой она заметно упала (см. рис. 4). Таким образом, для мировой системы нефтеснабжения оказывается существенно важной не столько схема «налог плюс роялти» (хоть она и распространена шире), сколько СРП и совместное применение двух инвестрежимов.

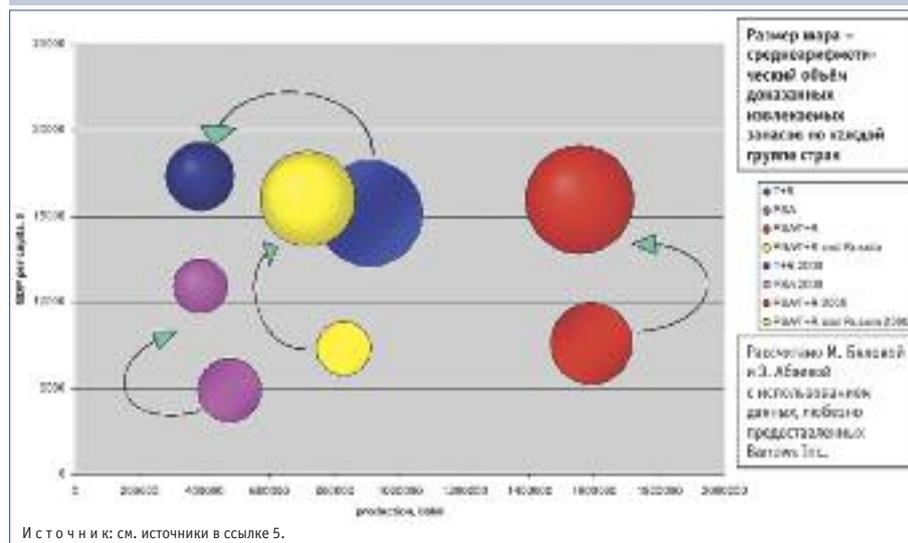
Возникает вопрос – почему? Мой ответ: потому что СРП предоставляет инвестору большую защиту от некоммерческих рисков реализации проектов (с коммерческими рисками компании умеют справляться и сами). Это происходит

за счёт оптимального (поскольку индивидуализированного) распределения ресурсной ренты и стабильности условий проекта на весь срок его реализации по сравнению с лицензионной системой. Поэтому в экономиках с повышенными рисками, в том числе в переходных, к типу которых в 1990 годы относилась Россия (оставляю в стороне дискуссионный вопрос, продолжает ли относиться и сейчас), СРП являлся инструментом минимизации некоммерческих рисков и обеспечения финансирования (и финансируемости) нефтегазовых проектов.

### ИНВЕСТИЦИОННАЯ ЁМКОСТЬ ПРОЕКТОВ СРП

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. Ещё около 2 млрд долларов иностранных инвестиций в Россию – вложения на рынке ценных бумаг. С одной стороны, это свидетельствовало 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 соста-

**Рис. 4. ВВП на душу населения, добыча и запасы по группам стран и типам инвестрежимов недропользования в 2003-м и 2009 г.**



<sup>4</sup> Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: «Евразия», 1997. 215 с.

<sup>5</sup> Конопляник А. 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), July 2015, vol.13, Issue 4.

вило в 1997 г. всего 1,4 трлн рублей, или 0,25 млрд долларов<sup>6</sup>.

Проведённый Госдумой после принятия закона о СРП опрос среди работающих в России нефтегазовых компаний показал, что они были бы готовы разрабатывать на условиях раздела продукции порядка 250 участков недр, включая перевод на данные условия ряда объектов, осваиваемых на лицензионных условиях. А работавшие в стране иностранные нефтяные компании предпочли бы работать исключительно на базе СРП.

Подготовленный правительством РФ в 1996 г. «перспективный» перечень участков недр, право пользования которыми могло быть предоставлено на условиях раздела продукции, предлагал проведение конкурсов и переговоров на предмет заключения СРП по объектам, содержащим 38% промышленных запасов нефти и 7% газа страны. Суммарный спрос на инвестиции для освоения объектов «перспективного» перечня составлял 130–140 млрд долларов, или от 13–14 до 22–23 млрд долларов в год (при средней продолжительности цикла капиталовложений для месторождений нефти и газа от шести до десяти лет). Это было на два порядка больше возможностей тогдашнего бюджетного финансирования ТЭК и на порядок – притока иностранных инвестиций в страну.

Вступивший в силу в 1997 г. первый из запланированной их череды Закон «О перечне участков недр...» сократил предложенный правительством список до пяти нефтегазовых объектов (были ещё так и не вступившие в силу законопроекты о перечнях № 2 и № 3). Суммарный объём необходимых инвестиций в эти «стартовые» проекты по первому списку составлял порядка 28 млрд долларов, или в пересчёте на годовой уровень – 3–5 млрд долларов<sup>7</sup>.

То есть уровни капиталовложений лишь в одобренные законодателями проекты СРП оказались несопоставимо выше и тогдашних возможностей госбюджета, и притока иностранных инвестиций в страну.

### 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%. Таким образом, одним из основных участников реализации СРП (как, впрочем, любого другого крупномасштабного и долгосрочного инвестиционного проекта), даже не будучи непосредственной стороной соглашения между государством-собственником недр и инвестором-недропользователем, выступает финансово-банковский сектор. Его представители весьма консервативны и требуют максимальных гарантий возврата выданных в долг средств.

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

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 г. их число для нефтяной отрасли достигло 47<sup>8</sup>.

Это лишало российский инвестклимат какой-либо стабильности и предсказуемости. В законодательных актах 1990-х продолжительность «стабилизационной оговорки» 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 инвестрешения по проекту и завершением срока его окупаемости (или срока возврата заёмных средств), который может достигать двух десятков лет.

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+»).

В-третьих, отечественные ВИНК находились в стадии становления и на между-

народном рынке капитала были ненадёжными заёмщиками, в том числе и потому, что подвергались 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 заёмное финансирование под государственную гарантию, обеспеченную реальными «конвертируемыми» (то есть пользующимися спросом на мировом рынке) активами.

СРП уже на стадии ТЭО предоставляло 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 запасов углеводородов (частью которой при СРП является будущая прибыльная нефть проекта). В практике США и Канады в качестве обеспечения по RBL рассматривается взятая с коэффициентом 0,6–0,8 общая сумма быстро извлекаемых (то есть доказанных извлекаемых) запасов за вычетом торговых обязательств и обязательств перед собственниками запасов и транспортными компаниями<sup>9</sup>. При этом гарантом количественной оценки и ликвидности являются жёсткие критерии Комиссии по рынку ценных бумаг США отнесения запасов к категории доказанных извлекаемых. Эти запасы – один 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.

<sup>6</sup> Конопляник А. Создание условий для частных инвестиций в энергетику // Инвестиции в России. 1998. № 6. С. 25–29.

<sup>7</sup> Конопляник А. Банки и СРП // Нефть и капитал. 1997. № 11. С. 16–19.

<sup>8</sup> Министерство топлива и энергетики Российской Федерации. Основные концептуальные положения развития нефтегазового комплекса России // Нефтегазовая вертикаль. 2000. Январь. № 1 (специальный выпуск). 113 с.

<sup>9</sup> Жуков С. В., Золина С. А. Финансовый рынок – драйвер роста нефтедобычи в США ЭКО. – 2017. – № 10. – С. 85–96; Балабин А. А. О некоторых институциональных проблемах применения финансовых технологий в России ЭКО. – 2017. – № 10. – С. 97–109.

## ГОСГАРАНТИИ И СРП

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 (закрепляя тем самым стабильность и предсказуемость условий реализации этих проектов). Поскольку в 1990-е участниками СРП со стороны государства выступали федеральные и региональные власти (принцип двух ключей), то механизм production sharing давал бы возможность обеспечить надёжное и высоколиквидное наполнение государственных гарантий, выставляемых как на федеральном, так и на региональном уровне<sup>10</sup>. В частности, именно этим занимался автор в период своей работы исполнительным директором Российского банка реконструкции и развития (РБРР) в период после вступления в силу Закона «О СРП».

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 бы 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 фи-



нансовый 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 времени<sup>11</sup>.

## ПОЧЕМУ «УБИЛИ» СРП

Итак, СРП создавало анклав правовой стабильности и налоговой благоприятности для отдельных нефтегазовых инвестиционных проектов в нестабильной стране с запретительным и непредсказуемым налогообложением, обеспечивая тем самым финансируемость капиталоемких инвестиционных проектов в таких условиях. Почему же тогда его «убили», фактически ликвидировав практическую возможность его применения при отсутствии иной адекватной альтернативы?

В начале 2000-х в российской прессе была развёрнута широкомасштабная пропагандистская кампания, направленная на дискредитацию СРП. Один из основных заказчиков и вдохновителей

этой акции был тогдашний глава «ЮКОСа» М. Б. Ходорковский.

Во главе этой борьбы, по словам С. М. Богданчикова, тогдашнего президента компании «Роснефть», стояли «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»<sup>12</sup>.

Оппонентами СРП приводился целый ряд аргументов<sup>13</sup>, среди которых один, на мой взгляд, и являлся истинным мотивом борьбы против СРП. М. Ходорковский заявлял: «Режим СРП ограничивает возможности роста капитализации российских компаний. Зачем инвестировать в российские компании, когда можно получить месторождение на выгодных условиях СРП, – и делал вывод: «... режим СРП подрывает энергетическую безопасность России».

Итак, СРП – конкурент повышению капитализации. Но повышению с какой целью? С целью (неафишируемой тогда, но намечавшейся) продажи иностранным нефтяным гигантам. Чем выше капитализация, тем больше цена продаваемого пакета акций. Однако всё это было завёрнуто в модную и сейчас пиаровскую упаковку про «безопасность» и «национальные интересы», способную запугать

<sup>10</sup> Схема наполнения госгарантий за счёт СРП описана автором: Конопляник А. Российский банк развития: где взять ресурсы для инвестиций? // Инвестиции в России. 1999. № 5. С. 3–5; Konoplyanik A. 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.

<sup>11</sup> Причины этого явления анализируются, и механизмы решения данной проблемы на макроэкономическом уровне предлагаются в работах А. Г. Аганбегяна, С. Ю. Глазьева, М. А. Ершова, Я. М. Миркина и др. российских экономистов.

<sup>12</sup> Конопляник А. Спор про СРП: Убрать конкурента // Ведомости. 17 марта 2003. С. 4.

<sup>13</sup> Подборки публикаций с аргументами «за» и «против» СРП можно посмотреть в: «Раздел продукции: за и против» / Под ред. М. А. Субботина. – М.: «Агентство регионального развития», 2007. 441 с.; Спор об СРП / Под ред. А. А. Арбатова и А. А. Конопляника / Сост. М. А. Белова. – М.: «Олита», 2003. 228 с.

обывателя и тем самым отвлечь его от истинных мотивов.

Цель грамотных менеджеров и финансовых инвесторов – 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.

Стратегическим иностранным инвесторам всегда нужны не просто акции, а акции, обеспеченные высоколиквидными активами с предсказуемым риском. Зарубежным (да и нашим) компаниям требуется долгосрочная стабильность условий реализации капиталоемких проектов, а именно её и обеспечивало бы широкое применение режима СРП.

Российские компании, отказавшиеся в своё время от проектов СРП, поскольку обладали самыми молодыми, а потому высококоррелябельными 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 РФ могло быть только одноканальным – через покупку акций отечественных компаний. Чтобы деньги от их продажи шли на счета их российских собственников.

Отсюда вывод об истинных мотивах борьбы против СРП: убрать конкурента. Это интерес первый. Но есть и второй.

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 второй интерес понятен: при унифицированных ставках налогов (НДПИ) они платят меньше по сравнению с режимом СРП, при котором государство в ходе перегово-

ров может вытребовать дополнительную часть природной ренты<sup>14</sup>. И поэтому им также не был нужен режим СРП.

Следовательно, используя своё влияние в тогдашней Государственной Думе (достаточно вспомнить, что руководителем налогового подкомитета нижней палаты парламента в то время был один из семи отцов-основателей несуществующей сегодня компании «ЮКОС»), были проведены поправки в статью 26 Налогового кодекса, из-за которых применение режима СРП в России оказалось фактически невозможным. Хотя как действующая правовая конструкция он до сих пор существует в отечественном законодательстве.

Следует отметить, что в своей транснациональной деятельности нефтяные компании России, как правило, стремятся использовать именно СРП как механизм минимизации некоммерческих рисков реализации капиталоемких инвестиционных проектов.

#### А ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВО?

Минэкономразвития, назначенное в 2000 г. уполномоченным государственным органом по СРП, в лице тогдашнего министра Г. О. Грефа ужаснулось, какое количество переговорных команд необходимо создать, чтобы проводить эффективные переговоры с потенциальными отечественными и иностранными инвесторами-недропользователями. Собственных грамотных отечественных переговорщиков по СРП в необходимом количестве в стране не было, готовить не стали, нанимать иностранные специализированные фирмы работать на государство не захотели. Оказалось легче угробить идею СРП, в частности, под эгидой «повышенной коррупционности» этого инвестиционного режима недропользования.

Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал (игнорируя эффект «кривой Лэффера»), 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. Он не учитывает те дополнительные прямые налоговые поступления, которые по сравнению с «национальной налоговой системой» (если использовать терминологию, вошедшую в оборот с лёгкой руки М. Б. Ходорковского) создаёт режим

<sup>14</sup> Конопляник А. Ухудшение экономических условий возвращает на повестку дня законодателей вопрос целесообразности реабилитации СРП // Нефть и капитал. 2009. № 3. С. 18–23; А. Конопляник. A struggle for mineral rent // Petroleum Economist, August 2003, p. 23–24.

СРП. Эти дополнительные налоги возникают за счёт расширения базы налогообложения и возможности извлечения дополнительной части ресурсной ренты на высококоррелябельных месторождениях<sup>15</sup>.

Свою роль сыграли ожидаемые сложности попроектного налогового администрирования при СРП по сравнению с корпоративным налогообложением в рамках лицензионной системы недропользования. Поэтому подготовленная Минфином в период его руководства А. Л. Кудриным глава 26 Налогового кодекса с не относящимися напрямую к её содержанию вставками, затрудняющими до полной невозможности реализацию проектов СРП в стране, вполне вписывалась 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<sup>16</sup>.

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП прошедших 25 лет является, на мой взгляд, сравнение опыта реализации двух нефтегазовых проектов, находящихся примерно в одинаковых условиях, но осуществляемых в рамках разных режимов недропользования – «Сахалин-2» (СРП) и Приразломное (лицензионная система). Первый был выведен на промышленную добычу через три года после вступления СРП в силу, а второй – через 21 год после выдачи на него лицензии недропользователю (тогда только что образованному «Росшельфу») <sup>17</sup>. Полагаю, комментарии излишни.

Плюс упущенные возможности по получению мультипликативных эффектов от реализации проектов СРП<sup>18</sup> (работа по такой оценке была начала в 1996 г.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Конопляник А. Борьба против СРП: кому она выгодна и почему? Некоторые вопросы экономической теории и последствия их применения на практике // Нефть и капитал. 2003. Июнь. № 6. С. 12–18; Конопляник А. Ошибка президента. В чьих интересах в России фактически ликвидирован режим СРП? // Нефть России. 2003. Сентябрь. № 9. С. 62–67; 2003. Октябрь. № 10. С. 47–49.

<sup>17</sup> Конопляник А., Попова Ю., Трошина Н. Двадцать лет топтания на месте. Преимущество Закона «О СРП», принятого 20 лет назад, так и не были востребованы в России // Нефть России. 2016. Сентябрь. № 9. С. 4–10 (часть 1); Октябрь 2016. № 10. С. 4–10 (часть 2);

<sup>18</sup> Конопляник А. 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; Конопляник А. 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.

подготовкой фундаментального исследования в рамках Нефтяного совещательного форума под руководством профессора А. А. Арбатова<sup>19</sup>).

Ещё один сюжет из сферы бюджетного федерализма. В моем понимании, сильная Россия означает сильные регионы, которые не кормятся из рук федеральных органов власти трансфертами из центра (в обмен на лояльность), а имеют возможность самостоятельно зарабатывать. В частности, осваивая средние и мелкие месторождения полезных ископаемых, расположенные на их территории. На возможность предоставления самостоятельности регионам в освоении на условиях СРП мелких и средних месторождений (в рамках системы «двух ключей») были нацелены поправки в законодательство, подготовленные нашей группой разработчиков законодательства о СРП<sup>20</sup>. К сожалению, впоследствии возобладал иной подход – отказ от принципа «двух ключей» и концентрация полномочий и налоговых поступлений в руках федерального центра.

## Персоналии

Несмотря на печальную судьбу режима СРП, задуманного как массовое явление, не могу не отметить тех, кто внёс основной, на мой взгляд (большой или меньший – не суть важно), вклад в формирование этого инвестиционного режима недропользования. Особо хочу выделить в этом ряду тех трёх ключевых для СРП в России людей, которых, к сожалению, уже нет с нами.

Егор Гайдар. Указ № 2285 не был бы подписан и дальнейшая история СРП могла бы заглохнуть ещё на раннем этапе или пойти по иной траектории, если бы не политическая воля и понимание им позитивных экономических последствий, которые данный режим несёт

стране. В декабре 1993 г. он, будучи вице-премьером правительства, пошёл к Б. Н. Ельцину и убедил Президента подписать Указ, который не согласовали два ведомства (одно из них – Минфин). Собственно после этого и завертелась вся история с СРП.

Елена Золотарёва. Бессменный руководитель московского офиса компании «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани», оператора проекта СРП «Сахалин-2». Елена и её компания активно содействовали команде разработчиков законодательства по разделу продукции, помогая собирать, обрабатывать и просто предоставлять нам большой объём различной информации, в том числе на основе ТЭО своего проекта, в пользу продвижения СРП в моей стране. Её именем – «Гранд Елена» – назван один из двух танкеров-метановозов, обслуживающих завод СПП в рамках проекта «Сахалин-2».

Игорь Фархутдинов. Губернатор Сахалинской области, который сразу увидел возможности и преимущества СРП для своего региона и являлся одним из самых активных его сторонников и пропагандистов на всех этажах власти. В его честь назван один из нефтеналивных танкеров класса афрамакс, обслуживающий проект «Сахалин-2», – «Губернатор Фархутдинов» – и теплоход, курсирующий между Сахалином и Курильскими островами – «Игорь Фархутдинов».

Основные участники группы разработчиков законодательства СРП: Михаил Субботин, Анатолий Аверкин, Ирик Амиров, Владимир Грушин, Елена Дьячкова, Сергей Сосна, Юрий Швембергер (последних двух тоже нет с нами) и автор этих строк.

Совершенно особое место занимают в истории СРП два депутата Государственной Думы 1990-х годов (фракция «Яблоко») – Алексей Мельников и Алексей Михайлов, – от имени которых был внесён пакет, состоящий из подготовленных нами концессионного закона (был отвергнут Думой) и о СРП (был ею принят). Оба Алексея в первой Думе работали в Комитете по экономической политике, а во второй – в Комитете по природным ресурсам. Если бы не их более чем активная поддержка и продвижение закона, он, я в этом убеждён, не был бы принят. Более того, партия «Яблоко» сделала закон (режим) СРП фактически центральным элементом своей экономической программы<sup>21</sup>.

Три основные думские фракции, поддержавшие закон и обеспечившие его принятие, пусть и с минимальным перевесом – всего в два голоса (226 против минимально необходимых 224 голосов), – это «Яблоко» (руководитель фракции Г. А. Явлинский), «Выбор России» (Е. Т. Гайдар), «Регионы России» (В. С. Медведев). Конечно, тогдашний министр топлива и энергетики Ю. К. Шафраник, который, в частности, активно работал в согласительной комиссии Госдумы и Совета Федерации и противостоял основным оппонентам закона о СРП – Ю. Ю. Болдыреву и С. Ю. Глазьеву.

Наконец, не могу не вспомнить добрым словом двух иностранных специалистов (ныне покойных) – Гордона Бэрроуса и Томаса Вальде, работы которых попали мне в руки в середине 1980-х (в период работы в ИМЭМО АН СССР) и которые направили мой профессиональный интерес в сторону анализа эволюции и эффективной организации взаимоотношений между принимающим государством – собственником недр и компаний-недропользователем (тогда – преимущественно иностранной нефтегазовой компанией).

А затем, в период работы в Госплане СССР (уже после принятия первого Постановления Совета Министров СССР, приоткрывшего в 1987 г. страну для иностранных инвестиций), был востребован мой профессиональный интерес к истории «ленинских» концессий периода НЭПа в Советской России. И завертелось колесо моего погружения в проблематику формирования эффективного инвестиционного режима освоения природных ресурсов с учётом как мирового опыта, так и национальной специфики.

\*\*\*

Поезжайте на Сахалин. Поговорите с местными. Поинтересуйтесь их отношением к тому, какой была жизнь на острове до проектов СРП («Сахалин-1» и «Сахалин-2») и после их запуска. Сколько рабочих мест и заказов в смежных отраслях было обеспечено, какой вклад в развитие территории внесли эти проекты. Экстраполируйте и скорректируйте эти очевидные выводы на масштабы всей страны. Это даст возможность понять (тем, кто этого ещё не понял), что мы упустили в масштабах всей страны для ускорения её экономического развития, фактически отказавшись от применения (за исключением трёх проектов) режима СРП в России. ■

<sup>19</sup> Оценка воздействия на социально-экономическое развитие России крупномасштабных инвестиций в нефтегазовые проекты в рамках шести соглашений о разделе продукции / Под ред. А. Арбатова. – Совет по изучению производительных сил и природных ресурсов РАН, Нефтяной Совещательный Форум. Москва. Сентябрь 1996 г. 42 с.

<sup>20</sup> Грушин В. А., Конопляник А. А. 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; Грушин В., Конопляник А. О подготовке и заключении СРП по мелким месторождениям // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. № 1–2. С. 68–72; Грушин В., Конопляник А., Оксенгорн Н. О порядке перевода мелких месторождений углеводородов на режим СРП (в порядке обсуждения) // Нефтяное хозяйство. 2002. Июнь. № 6. С. 83–89.

<sup>21</sup> См.: Михайлов А. Ю., Субботин М. А. «Яблоко» и СРП. – М.: ЭПИцентр – Интеграл-Информ, 2003.