

декабрь 2019

Этапы большого пути и

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)

РБРР – НЕСОСТОЯВШИЙСЯ БАНК РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ СРП

В 1990-е годы в ряде государств при прямой поддержке Всемирного банка и/или его региональных структур (ЕБРР и др.) создавались «банки развития» национального уровня. Такой банк – Российский банк реконструкции и развития (РБРР) – был создан в начале 1990-х и в России с целью конкурсного отбора и организации финансирования перспективных проектов, в первую очередь обладающих высоким макроэкономическим потенциалом (мультипликативными эффектами).

Когда подготовка и принятие закона о СРП были фактически завершены, я искал возможности выбора оптимальной банковской структуры для превращения ее в российский банк развития, а именно – в банк проектного финансирования (финансирования инвестиционных проектов) на основе проектов СРП. Для реализации всех тех мультипликативных эффектов и на основе тех возможностей (описанных в предыдущих статьях), которые создает механизм СРП даже в рамках отсутствия (в то время – середина 1990-х) у страны кредитного рейтинга и при неконвертируемом рубле.

В начале 1996 года председателем Центробанка России (ЦБР) был назначен С. К. Дубинин. Практически в день его назначения в ЦБР я пришел к нему со своей давно вынашиваемой идеей создания российского банка развития на основе формирования специального банка проектного финансирования проектов СРП, где будущая доля прибыльной нефти проектов СРП выступала бы ликвидным обеспечением под привлечение долгового (проектного) финансирования. РБРР казался мне оптимальным кандидатом на эту роль.

Поддержка главы Центробанка была практически немедленно получена, и в мае 1996 года я был назначен на должность исполнительного директора РБРР с целью подготовки бизнес-плана развития банка в описанном направлении. Для этого в РБРР была создана специальная рабочая группа, куда наряду со мной вошли М. А. Субботин и ряд наших коллег из группы разработчиков законодательства о СРП.

Одним из ключевых элементов разрабатывавшейся нами концепции привлечения иностранных инвестиций в Россию на основе проектов СРП через РБРР была необходимость обеспечить эффективный государственный контроль за деятельностью РБРР как банка проектного финансирования проектов СРП. Для этого мы полагали необходимым и достаточным государству иметь не конституционный (75% + 1 акция) и не контрольный (50% + 1 акция), а блокирующий пакет акций в капитале банка (25% + 1 акция).

Во-первых, это вдвое-втрое облегчало бы прямую инвестиционную нагрузку на государство по долевому участию в акционерной части финансирования проектов. Во-вторых, это оставляло бы для частных акционеров банка более широкий, но подконтрольный государству, коридор принятия решений.

В 1997 году подробный бизнес-план этой части деятельности РБРР был подготовлен. Была достигнута принципиальная договоренность о механизме взаимодействия с ЕБРР и его департаментом природных ресурсов и с рядом российских нефтяных компаний, что они будут готовы войти в капитал РБРР. Параллельно мои коллеги по группе разработчиков законодательства о СРП работали в Госдуме над подготовкой нормативных документов, необходимость которых была вызвана принятием закона о СРП, то есть готовили правоприменительную базу для практического запуска (начала финансирования) проектов СРП в дополнение к тем трем соглашениям, которые были подписаны до принятия закона о СРП (с отлагательными оговорками, как «Сахалин-2») и вступили в силу в связи с его принятием.

Но все это время оставался открытым вопрос: какую долю акционерного капитала РБРР государство оставит за собой – главные частные акционеры банка вели долгие закрытые дискуссии в правительстве на сей счет. В итоге тогдашний премьер В. С. Черномырдин подписал постановление правительства, которым доля государства в капитале РБРР устанавливалась в размере 25% (то есть ниже уровня блокирующего пакета). Государство таким образом отдало деятельность РБРР полностью на откуп его частным акционерам. Это в корне убивало идеологию РБРР, над формированием и оформлением которой мы работали.

А в то время – 1997 год – в стране восторженно разворачивался рынок ГКО, который сулил их покупателям гораздо более – и с каждым выпуском все более – высокую и скорую отдачу, чем долгосрочные вложения, пусть и с гарантированной отдачей, в проекты СРП. Частные акционеры РБРР бросили все наличные и заемные ресурсы банка на рынок ГКО. Идея превратить РБРР в банк проектного финансирования проектов СРП и таким образом – в «российский банк развития» на основе СРП не состоялась. Понимая это, я ушел из банка.

РБРР в итоге не смог пережить финансовую пирамиду ГКО, дефолт 1998 года. В мае 2000 года у банка была отозвана лицензия.

Но идея российского банка развития (РБР) не умерла со смертью РБРР. РБР был создан правительством Е. М. Примакова в феврале 1999 года для кредитования важнейших секторов отечественной экономики. Одним из основных идеологов его создания был оппонент СРП С. Ю. Глазев. Но концепция РБР не имела ничего общего с концепцией формирования банка развития на основе использования механизма СРП.

КОНФЕРЕНЦИЯ «СРП-2000» НА САХАЛИНЕ: ПРЕЗИДЕНТ РФ ПУБЛИЧНО ПОДДЕРЖАЛ СРП

Восстановление страны после августовского дефолта 1998 года сопровождалось возобновлением интереса к СРП. Эта форма привлечения инвестиций в экономику страны активно поддерживалась тогдашним премьером Е. М. Примаковым.

На этой волне подъема интереса к СРП 2–3 сентября 2000 года в Южно-Сахалинске была организована и проведена Первая международная практическая



конференции «СРП-2000» под сопредседательством губернатора Сахалинской области И. П. Фархутдинова и заместителя министра энергетики РФ В. З. Гарипова.

Организаторами конференции были администрация Сахалинской области, редакция журнала «Нефтегазовая вертикаль» и Фонд развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования (ЭНИПиПФ), созданный и возглавляемый после ухода из РБРР автором этих строк. Конференция имела сугубо практическую направленность, ибо речь на ней шла о конкретных путях реализации проектов СРП и – фактически – о формировании широкомасштабной государственной программы развития СРП в стране – в первую очередь на Сахалине, опираясь на опыт подготовки и начала реализации двух первых – пилотных – проектов СРП в России, вступивших в силу в 1996 году после вступления в силу закона «О соглашениях о разделе продукции»: «Сахалин-2» (в 1996 году началась реализация первой фазы проекта, в 1999 году на Пильгун-Астохском месторождении была добыта первая нефть проекта) и «Сахалин-1» – в 1995–2000 годах шел период поисково-разведочных работ.

На конференции «СРП-2000» были представлены все ключевые фигуры со стороны государственных органов, так или иначе, прямо или опосредованно вовлеченных в подготовку и реализацию СРП в России, и руководители всех крупнейших международных нефтяных компаний, уже участвующих или намеревающихся войти в проекты СРП в России, в первую очередь на Сахалине. Список выступающих в первый день конференции говорит сам за себя. В него помимо сопредседателей конференции и автора этих строк вошли (все должности указаны на момент проведения конференции): президент «Роснефти» С. М. Богданчиков; председатель совета директоров «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» У. Мэдисон; председатель совета директоров «Эксон Нефтегаз Лимитед» Р. Тиллерсон; руководитель межфракционного депутатского объединения (МДО) «Энергия России» Государственной Думы РФ В. С. Черномырдин; президент «Шелл Эксплорейшн энд Продакшн Сервисис Ко» Р. Г. Тамбузер; председатель Комиссии Государственной Думы РФ по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции С. В. Иваненко; региональный менеджер по Сахалину «БиПиАмоко» М. Денти; председатель Государственного таможенного комитета РФ М. В. Ванин; председатель Сахалинской областной Думы Б. Н. Третяк; вице-президент «Коноко Интернешнл Петролеум Компани» Дж. Куадир (с докладом, подготовленным совместно компаниями «Лукойл» и «Коноко»); председатель подкомитета по СРП Комитета по природным ресурсам и при-

родопользованию Государственной Думы РФ Н. И. Рыжков; президент Нефтегазового совещательного форума Г. Уоллер; заместитель министра по налогам и сборам РФ В. В. Гусев; директор департамента по освоению минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа администрации Сахалинской области Г. Н. Павлова.

Но главная изюминка «СРП-2000» была во второй день – состоялась встреча президента РФ В. В. Путина с участниками конференции (направляясь с визитом в Японию, он сделал остановку на Сахалине, чтобы принять участие в работе «СРП-2000»). Вместе с ним в работе второго дня конференции приняли участие министры экономического развития и торговли РФ Г. О. Греф, энергетики РФ А. С. Гаврин, природных ресурсов РФ Б. А. Яцкевич. В ходе встречи разгорелась нешуточная дискуссия с участием президента РФ о содержании принятого накануне итогового документа (рекомендаций) конференции «СРП-2000», по итогам которой уполномоченным государственным органом по вопросам СРП было назначено Министерство экономического развития и торговли РФ (хотя участники обсуждения высказывали и обосновывали и иные мнения). Но главное – президентом России была высказана безоговорочная поддержка развитию СРП в стране.

Однако не прошло и несколько лет, как программа развития СРП в России была практически свернута, и ныне в стране реализуется лишь три проекта СРП: два на Сахалине и один в Республике Коми. Почему?

2003-Й: «УБИЕНИЕ» СРП. МОТИВЫ ОБЪЯВЛЕННЫЕ И СКРЫТЫЕ

СРП создавал анклав правовой стабильности и налоговой благоприятности для отдельных нефтегазовых инвестиционных проектов в нестабильной стране с запретительным и непредсказуемым налогово-обложением. И обеспечивал тем самым финансируемость капиталоемких высокорискованных инвестиционных проектов в таких условиях. Почему же тогда его «убили», фактически ликвидировав возможность его практического применения при отсутствии иных адекватных альтернатив?

В начале 2000-х годов в российской прессе была развернута широкомасштабная пропагандистская кампания, направленная на дискредитацию СРП. Одним из основных заказчиков и вдохновителей этой акции был тогдашний глава «ЮКОСа» М. Б. Ходорковский. Один из образчиков такой продукции, пропалченной компанией «ЮКОС», представлен на этих страницах (см. карту «СССР => СНГ => СРП», опубликованную в один день, 17 февраля 2003 года, во многих печатных деловых СМИ). В Госдуме РФ была развернута выставка «Художники против

люди, создавшие СРП

СРП», где в лучших традициях и стилистике Кукрыниксов (а часто лишь слегка перекроив их творения с обличения воинствующих империалистов на обличение СРП), не особо задумываясь о содержательной стороне дела, вбивали в мозги зрителей тезис: СРП — это плохо, СРП — это грабёж и распродажа Родины, СРП — это отъём будущего у наших детей...

Во главе этой борьбы, по словам С. М. Богданчикова, тогдашнего президента компании «Роснефть», были две компании, которым в период дефежа 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». Добавим: именно поэтому и именно этим компаниям не выгоден режим СРП, который (с гибкой шкалой раздела продукции, в отличие от механизма НДС «плоской шкалой») не даёт компании-недропользователю извлекать дополнительную сверхприбыль (дифференциальную ренту) за счет более благоприятных природных условий, то есть не за счет предпринимательских усилий.

Противники СРП приводили целый ряд аргументов, среди которых один, на мой взгляд, и являлся истинным мотивом борьбы против СРП. По словам М. Б. Ходорковского, «режим СРП ограничивает возможности роста капитализации российских компаний. Зачем инвестировать в российские компании, когда можно получить месторождения на выгодных условиях СРП?». И вывод: «Поэтому режим СРП подрывает энергетическую безопасность России».



Итак, СРП — конкурент повышению капитализации. Но повышению с какой целью? С целью (не афишируемой тогда, но намечавшейся) продажи иностранным нефтяным грандам. Чем выше капитализация — тем больше цена продаваемого пакета акций. Однако все это было завернуто в модную и сейчас пиаровскую упаковку про «безопасность» и «национальные интересы», способную запугать обывателя и тем самым отвлечь его от истинных мотивов.

Цель грамотных менеджеров и финансовых инвесторов — дешево 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 тогдашние нефтяные олигархи не получили бы ожидавшуюся ими ценовую дельту от планировавшейся продажи пакетов своих компаний иностранным нефтяным грандам. Эту дельту еще 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 ее-то и обеспечивало бы широкое применение режима СРП. Именно поэтому компании НСФ так активно поддерживали режим СРП, о чем я писал ранее.

Российские компании, отказавшиеся в свое время от проектов СРП, поскольку обладали самыми молодыми, а потому высокорентабельными 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 переговоров по соглашению (стандартный налоговый режим не является переговорным) может вытребовать дополнительную часть природной ренты. И поэтому им также не был нужен режим СРП.

Поэтому, используя свое 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, которыми применение режима СРП в России было сделано фактически невозможным. Хотя как действующая правовая конструкция он до сих пор существует в отечественном законодательстве.

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

УБИЕНИЕ СРП: А ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВО?

Минэкономразвития, назначенное в 2000 году 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 (вспомним — о чем писал ранее — заявку бизнеса на 250 проектов СРП в стране). Собственных грамотных отечественных переговорщиков по СРП в необходимом количестве в стране не было, готовить не стали, нанимать иностранные специали-

ного удобства для мытаря» под лозунгами борьбы за сохранение — якобы выпадающих при СРП — текущих доходов бюджета. К сожалению, президент РФ очень быстро подписал в июне 2003 года этот закон (сокрытой в нем «отравленной пилюлей» для СРП), который, на мой взгляд, прямо противоречит его позиции образца сентября 2000-го.

Хорошей иллюстрацией утраченных возможностей СРП прошедших 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 вы-



зорованные фирмы работать на российское государство не захотели. Оказалось легче угробить идею СРП — в частности, под эгидой надуманной «повышенной коррупционности» этого инвестиционного режима недропользования (хотя наоборот, режим СРП предъявляет повышенные стандарты прозрачности при принятии финансовых решений, хотя бы потому, что они осуществляются в рамках работы совместных органов инвестора-недропользователя и принимающего государства).

Минфин был всегда оппонентом СРП, потому что считал (игнорируя эффект кривой Лэффера), что этот механизм якобы создает «выпадающие доходы» для бюджета. Хотя Минфин относит к категории «выпадающих» в случае СРП доходы, которые являются таковыми только на бумаге. При этом Минфин не учитывает те дополнительные прямые налоговые поступления, которые режим СРП создает по сравнению с «национальной налоговой системой» (если использовать терминологию, вошедшую в оборот с легкой руки М. Б. Ходорковского). Эти дополнительные по сравнению с НДС с плоской шкалой налоги возникают за счет расширения базы налогообложения вследствие вовлечения в хозяйственный оборот месторождений, отсекаемых от освоения при НДС и возможности извлечения дополнительной части ресурсной ренты на высокорентабельных месторождениях.

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 ее содержанию вставками, затрудняющими до полной невозможности реализацию проектов СРП в стране) вполне вписывалась в сохраняющуюся вплоть до настоящего времени идеологию «первоочеред-

веден 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»). Полагаю, комментарии излишни в отношении того, какая система недропользования в России эффективнее...

Плюс упущенные возможности в получении мультипликативных эффектов от реализации проектов СРП (работа по такой оценке была начата в 1996 году подготовкой фундаментального исследования в рамках НСФ под руководством профессора А. А. Арбатова, о чем я писал ранее).

Еще один сюжет из сферы бюджетного федерализма. В моем понимании сильная Россия означает сильные регионы. Которые при этом 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 территориях. На возможность предоставления самостоятельности регионам в освоении на условиях СРП мелких и средних месторождений (в рамках системы «двух ключей» — путем передачи обоих «ключей» от таких месторождений в руки регионов) были нацелены поправки в законодательство, подготовленные нашей группой разработчиков законодательства о СРП. К сожалению, впоследствии возобладал иной подход — отказ от принципа «двух ключей» и концентрации полномочий и налоговых поступлений в руках федерального центра. И данное законодательное предложение, нацеленное на применение механизма СРП в иной части ресурсного спектра, также оказалось невостребованным, нереализованным. И в стране осталось только три действующих проекта СРП из заявленных бизнесом 250...

Но я уверен, что история СРП в России на этом не закончилась и что они будут востребованы в стране, как востребованы во всем мире. Но это уже другая история.