

Этапы большого пути и люди, создавшие СРП

история проекта

Приближается юбилей компании «Сахалин Энерджи» – в апреле 2019 года исполняется 25 лет со дня ее образования. А в декабре мы отмечаем не менее значимую дату – 25-летие Указа № 2285 Президента РФ Бориса Ельцина «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами», подписанного и вступившего в силу 24 декабря 1993 года. Если бы не этот президентский Указ, не было бы ни «Сахалин Энерджи», ни первого в России СРП в рамках проекта «Сахалина-2».

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

1986 – ИМЭМО АН СССР, БЭРРОУС-ВАЛЬДЕ

– В 1986 году Госплан СССР заказал Институту мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР, в котором я тогда работал, подготовить записку о современных практиках взаимодействия принимающих стран с иностранным капиталом в ресурсных отраслях. Готовилось постепенное открытие страны для иностранных инвестиций и нужно было обобщить мировой опыт. Задание поручили мне. Сроку было дано три дня. В качестве основы для короткой записки мне передали две работы обобщающего характера Гордона Бэрроуса и Томаса Вальде. Для короткой записи этой информации хватило, но тема меня зацепила, и я стал копать глубже.

Изучая мировую практику применения концессий и других типов инвестиционных соглашений в недропользовании между принимающей страной-собственником недр и компанией-недропользователем (СРП, риск-сервисные контракты), которая начинается с первого коммерчески успешного концессионного соглашения – «концессии Д'Арси» в Персии (1901 г.), я решил рассмотреть исторический опыт до- и после-революционной России (не забудем, что описываемые события происходили в период последних лет СССР), в первую очередь, опыт «ленинских» концессий периода НЭПа. Пожалуй, это был единственный раз, когда я тщательно прошерстил все полное собрание сочинений Ленина в 55-ти томах на предмет выуживания в нем всего, что так или иначе относилось к концессионной политике Советской России.

Нужно было понять, какие типы соглашений между принимающими странами и инвесторами наиболее целесообразны и перспективны, универсальны ли они, или же для некоторых стран на своем этапе экономического развития нужно что-то особое?

Замечательные системные работы Томаса Вальде и Гордона Бэрроуса дали мне понимание того, что в нашей стране целесообразно иметь несколько взаимосвязанных недропользовательских режимов (уже много позже я понял, как их свести в единую «матрицу» в системе координат «правовая стабильность – налоговая благоприятность»), поскольку страна наша огромная, условия нефтегазонакопления и добычи совершенно разные и подходить ко всем недропользователям с одним лекалом неправильно. Ибо нефтегазовые компании изначально имеют разные

возможности для извлечения разной по величине природной ресурсной ренты – «ренты Рикардо» или, по Марксу, ренты по плодородию и по местоположению.

1988 – ГОСЭКСПЕРТИЗА ГОСПЛАНА СССР, McDERMOTT- MITSUI, ЕЛЕНА ЗОЛОТАРЕВА, ТЕНГИЗШЕВРОЙЛ

В 1988 году меня пригласили в состав Госэкспертизы Госплана СССР для экспертизы проектов совместных предприятий в нефтегазовой сфере. Там тогда я и познакомился с Еленой Золотаревой, которая в то время работала в московском представительстве американской компании McDermott, а впоследствии стала руководителем московского представительства компании «Сахалин Энерджи». McDermott работала над подготовкой совместного предприятия (СП) с японской компанией Mitsui по участию в разработке нефтегазовых ресурсов острова Сахалин. Тогда и началось наше тесное взаимодействие с Леной Золотаревой и по будущему проекту «Сахалин-2» и впоследствии по законодательству СРП, продолжавшееся вплоть до ее безвременного ухода в 2005 году. Имя Лены ныне носит СПГ-танкер Grand Elena, работающий на проекте «Сахалин-2».

В следующем году я опубликовал первую в СССР научную работу по данной теме, обобщающую мировой опыт нефтегазовых недропользовательских соглашений. Она вызвала большой интерес, попала к руководству Госплана СССР и мне предложили работу в отделе внешнеэкономических связей, я должен был заниматься вопросами формирования правовой среды для прямых иностранных инвестиций. В это время шли работы над проектом (ТЭО) освоения месторождения Тенгиз, расположенного на территории (тогда еще советского) Казахстана, в рамках совместного предприятия с компанией Chevron (США). Меня ввели в состав Госэкспертизы по проекту СП «Тенгизшевройл» с Миннефтепромом, где я занимался вопросами собственно самого (юридического) соглашения, проект которого готовился американской стороной. Мне удалось выявить в нем немало скрытых потенциальных ущербов для советской стороны, очевидно в расчете на отсутствие у нее соответствующих знаний и опыта. Во время этой экспертизы я познакомился с Егором Гайдаром, который был назначен ее руководителем от Госплана СССР (тогда уже переименованного в Министерство экономики и прогнозирования СССР).

1991 – МИНЭНЕРГО, САХАЛИНСКИЕ КОНКУРСЫ

В начале ноября 1991 года было сформировано первое правительство постсоветской России. Меня пригласили, с помощью «Гайдара и его команды», на работу в Министерство топлива и энергетики России на должность заместителя министра (первым министром тогда был Владимир Лопухин, один из ближайших соратников Гайдара) – заниматься вопросами внешнеэкономических связей и формирования экономико-правовой среды для прямых иностранных инвестиций в энергетике (недропользовании). С 1 декабря 1991 года я приступил к работе в этом качестве. Мне был тогда предоставлен своего рода карт-бланш в этой области.

Практически в первые же дни мне пришлось принять участие в подведении итогов конкурса инофирм на подготовку ТЭО и освоению участков недр на шельфе острова Сахалин, объявленного в мае 1991 года*. В январе 1992 комиссия, возглавляемая министром экологии и природных ресурсов Виктором Даниловым-Данильяном, подвела итоги конкурса. Одним из ключевых участников конкурсной комиссии был зубр советской нефтянки Владимир Филановский-Зенков (1928–1994) – бывший первый заместитель министра нефтяной промышленности СССР, лауреат Ленинской премии, мощнейший авторитет, который аргументированно убедил всех сомневающихся/колеблющихся, что лавры победителя надо отдать консорциуму MMM (Marathon, McDermott, Mitsui). Против MMM, кстати, голосовал только тогдашний губернатор Сахалина Валентин Федоров. Комиссия сочла возможным предоставить победителю конкурса исключительное право на разработку ТЭО лишь по двум месторождениям зоны тендера – Пильтун-Астахское и Лунское, которые и стали ресурсной базой проекта «Сахалин-2».

В дальнейшем, совместную работу по подготовке ТЭО проекта с российской стороны возглавлял замминистра экологии и природных ресурсов Михаил Толкачев – умнейший, интеллигентнейший человек, как и его тогдашний руководитель. В ходе совместной подготовки ТЭО между участниками проекта с российской и иностранной стороны установились не только рабочие, но и дружеские отношения, расширилось и укрепилось понимание деталей. В состав этой комиссии с российской стороны входил и автор этих строк.

*История проведения этого конкурса подробно описана автором совместно с С.А. Оганесяном и А.П. Ремюниным в серии статей.

1992 – ЗАКОН О НЕДРАХ

21 февраля 1992 года я был направлен в качестве представителя Минтопэнерго* на заседание Верховного Совета РФ, где в этот день должно было проходить завершающее (в третьем чтении) голосование по проекту закона «О недрах».

Наше министерство было намерено предложить депутатам добавить в закон несколько дополнений в ряд статей, в одну из которых – в статью 12 (Содержание лицензии на пользование недрами) включить (написанный автором этой статьи) пункт о том, что допускается различная форма договорных отношений недропользования – разработка месторождений на условиях СРП, концессий, контрактов на предоставление услуг (с риском или без риска). То есть закрепить в ключевом и единственном на тот момент недропользовательском законе допустимость (отставляемой автором идеи) о множественности режимов недропользования в стране.

Дума в то время была «местом для дискуссий». Мне пришлось подробно объяснить депутатам мировую практику применения различных видов производственных соглашений в нефтегазовой сфере. Видимо, я был убедителен, предложение было принято (не все предложения Минтопэнерго одобрены депутатами). Упоминание СРП впервые появилось в российском законодательстве.

И я действительно горд и счастлив, что мне удалось это сделать, поскольку имен-



Источник фото: www.old.svop.ru

но с этого момента СРП было зафиксировано в правовой системе России, т.е. была заложена правовая основа для его развития.

Но закон «О недрах» определял лишь общий принцип применения СРП. Само понятие СРП и механизмы применения надо было развить через другие законы и нормативные акты. Инвесторы ждали.

1993 – УКАЗ 2285

После распуска парламента Борис Ельцин короткое время обладал конституционными полномочиями, благодаря которым его указы имели статус федеральных законов. Указ Президента РФ № 1400 от 21.09.1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» открыл «окно возможностей» для ускоренной подготовки углубленной правовой основы для СРП при помощи Указов Президента.

С лета 1993 года я уже не работал в Минтопэнерго, но осенью, после возвращения Егора Гайдара в Правительство на должность вице-премьера, был назначен его советником по прямым иностранным инвестициям. И в этом качестве, в тесном взаимодействии, консультациях с коллегами по консорциуму, в частности с Еленой Золотаревой, подготовил проект Указа «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами».

Согласованием проекта Указа занялись мои бывшие коллеги по Минтопэнерго Александр Самусев и Виктор Отт. Им не удалось добиться согласования от всех министерств. Против выступало министерство финансов, которое сочло, что СРП – это колоссальные выпадающие доходы из бюджета, и по каким-то своим причинам еще одно министерство.

Что делать? Мы с Самусевым пошли к вице-премьеру по экономике Егору Гайдару. На дворе стоял декабрь.

«Егор, – говорим, – времени в обрез, надо что-то делать, иначе идея будет убита». Он пригласил главу юридического департамента Руслана Орехова, они просмотрели все документы, поправили пару падежей, поставили пару запятых, мы с А. Самусевым и Р. Ореховым завизировали, и Гайдар пошел к Ельцину. И вернулся с подписанным Указом № 2285 от 24.12.1993 г.* На следующий день истекали конституционные полномочия Президента для подписания такого рода указов.

Вот вам роль личности в истории. Если бы не было Егора, не было бы Указа, не запустился бы механизм подготовки закона, не было бы и «Сахалина-2».

В 1994 году по этому Указу было подписано соглашение между правительством страны и «Сахалин Энерджи».

Ну а далее нужно было делать полноценный закон. Поскольку инициатива, как говорится, наказуема, то мне соответственно этот закон и поручили разрабатывать.

*В связи с принятием закона «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 г., Указом Президента от 28.08.1996 г. Указ № 2285 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» от 24.12.1993 г. был признан утратившим силу, выполнив свою историческую миссию.

(продолжение в следующем номере)