

Двадцатипятилетний юбилей

В 1991 году правительство СССР объявило международный конкурс на право подготовки технико-экономического обоснования разработки Пильтун-Астохского и Лунского месторождений. В апреле 1994 года консорциум международных компаний, выигравших этот конкурс, основал компанию «Сахалин Энерджи», которая стала оператором проекта «Сахалин-2».

В июне 1994 года между «Сахалин Энерджи» и Российской Федерацией в лице правительства РФ и администрации Сахалинской области было подписано соглашение о разработке Пильтун-Астохского и Лунского месторождений на условиях раздела продукции. Оно стало первым договором на условиях раздела продукции в России.



Подписание соглашения о разделе продукции

Этапы большого пути и люди, создавшие СРП

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)

КАК ГРУППА РАЗРАБОТЧИКОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СРП НЕ ПОЛУЧИЛА ПРЕДНАЗНАЧАВШИЙСЯ ЕЙ ГРАНТ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Не помню точно, но, по-моему, где-то в 2004 или 2005 году при поддержке Нефтяного совещательного форума (НСФ) подготовка законодательства о СРП вошла в перечень приоритетных направлений деятельности Совета по иностранным инвестициям при правительстве РФ и программ Всемирного банка (ВБ) по поддержке реформирования российской экономики.

ВБ всегда выделял определенные ресурсы для финансирования программ техпомощи реформам в странах с переходными экономиками. Как правило, такие программы техпомощи финансировались по стандартной схеме: деньги (льготные долгосрочные займы) получало правительство страны-заемщика или его уполномоченные институты, но тратились они на услуги отобранных ВБ западных консультантов, среди которых банк проводил конкурсы на предоставление консультационных услуг. Поэтому обычно получателем гранта ВБ или иных спонсоров программ техпомощи была та или иная консультационная западная фирма или исследовательское учреждение (университет) или их консорциум, ставшие победителем объявленного ВБ конкурса. И уже они, западные победители конкурса, в свою очередь, приглашали на субподряд отечественных специалистов, которые зачастую делали всю или большую часть работы, но уже, естественно, по иным расценкам, нежели западные фирмы — победители конкурса на предоставление той или иной программы техпомощи. Тем самым программы техпомощи странам с переходной экономикой в рамках займов ВБ и других международных финансовых институтов в значительной мере оплачивали труд западных консультантов (некая аналогия со связанными кредитами).

Со Всемирным банком постсоветская Россия сотрудничала с самого начала своего существования, в частности — по нефтегазовой линии, ибо отрасли ТЭК, производившие «конвертируемую» (то есть

пользующуюся устойчивым спросом на внешнем рынке) продукцию, обоснованно считались наиболее привлекательными для иностранных инвестиций и рассматривались как потенциальный катализатор экономического роста в стране.

Основным уполномоченным сотрудником ВБ, отвечавшим за нефтегазовые программы в России, был Чарльз Макферсон. С ним я познакомился осенью 1991 года, когда только что назначенный на должность министра Владимир Лопухин привлек меня к согласованию условий консультационного раздела (помнится, на сумму 300 тыс. долларов для нефтегазовой отрасли) одного из займов ВБ для России по реформированию российской экономики. Затем мне пришлось много работать с Чарльзом и в рамках первого реабилитационного займа ВБ (на 1 млрд долларов) для российской нефтегазовой отрасли — по восстановлению фонда бездействующих скважин в трех нефтегазодобывающих объединениях, вошедших впоследствии в «Лукойл», «Юкос» и «Сургутнефтегаз». Это было фактически первым проектным финансированием в нефтегазовой отрасли России, ибо сумма займа собиралась «снизу», «от земли», от конкретных производств.

В рамках нашего взаимодействия с ВБ мы с Чарльзом участвовали весной 1992 года в первом в истории всероссийском «интеграционном» совещании руководителей добывающих, перерабатывающих, транспортных, сбытовых производств нефтегазового комплекса, состоявшемся в тогда еще Куйбышеве (ставшим ныне вновь Самарой). Именно с того совещания, на мой взгляд, началась практическая вертикальная интеграция в рамках российской нефтянки.

Мы обсуждали с Макферсоном в министерстве закон «О недрах», в частности предложенные мной поправки в статью 12, которые устанавливали множественность форм предоставления лицензий на право пользования недрами.

Более того, нашим общим с Чарльзом знакомым оказался Томас Вальде, работы которого, наряду с работами Гордона Бэрроуса, еще в 1986 году открыли для меня проблематику производственных соглашений между принимающей стра-

ной и (обычно иностранной) нефтегазовой компанией-инвестором-недропользователем и места СРП в системе таких соглашений.

После моего ухода из министерства в 1993 году и начала практической работы над законодательством о СРП ВБ продолжал оказывать поддержку работе над нефтяным законодательством России, в частности, организовал ряд образовательных семинаров, куратором которых был Макферсон.

Однако вскоре стало ясно, что наша группа разработчиков (в статусе группы консультантов Госдумы) имеет вполне четкое видение того, что и как нужно делать для формирования законодательства СРП в стране, располагает необходимой поддержкой в бизнесе, среди отечественных и зарубежных компаний (напрямую, в первую очередь в «Сахалин Энерджи», и через НСФ) и во властных структурах (в первую очередь в главном законодательном органе страны — Госдуме). Тогда, учитывая оказываемую основными заинтересованными сторонами в то время (главным образом моральной) поддержку механизму СРП как взаимоприемлемому и взаимовыгодному инструменту привлечения прямых производственных инвестиций в страну и, значит, как инструменту развития, ВБ решил пойти на беспрецедентный, насколько мне известно, в практике ВБ шаг.

Банк решил выделить непосредственно и именно под нашу группу разработчиков законодательства о СРП — напрямую — грант в 250 тыс. долларов на продолжение разработки законодательства СРП и обеспечения его мероприятий (закон, подзаконные акты и другие виды связанной с этим деятельности). Думаю, здесь не обошлось также без участия НСФ и тогдашних акционеров «Сахалин Энерджи». И если это так, то спасибо им за это. Однако, поскольку заемщиком для Всемирного банка всегда выступает правительство принимающей страны, то формальным (транзитным) получателем должно было выступить уполномоченное ведомство — Министерство топлива и энергетики РФ.

В результате кадровых перестановок куратором этого вопроса в министерстве являлся Анатолий Шаталов, ставший к тому времени уже первым заместителем министра. До этого он, сугубо технический специалист, курировал вопросы газовой отрасли. Г-н Шаталов предложил мне, как руководителю группы разработчиков (коллектива из восьми человек), проект подготовленного им контракта с нашей группой, в соответствии с которым

предполагалось, что именно он будет являться распорядителем предназначенных нам средств. Но самое интересное, что при этом 40% суммы он предлагал потратить на финансирование некоей «группы приемки» нашей работы, в состав которой были включены люди, не имевшие никакого отношения к разрабатываемому нашей «восьмеркой» законодательству о СРП, а некоторые из них являлись прямыми и откровенными противниками самой идеологии СРП в России. И не знаю, были ли в курсе люди, фамилии которых фигурировали в «группе приемки», что они входят в ее состав.

Я ответил вежливым отказом на такую форму предложенной оплаты и организации работ, объяснив, что выражаю позицию всей группы. Тогда г-н Шаталов потребовал собрать всю нашу группу разработчиков, чтобы узнать мнение каждого члена группы. Вся группа подтвердила наш коллективный отказ получать грант ВБ на таких условиях. Поскольку по специальному условию ВБ конечным получателем гранта должна была быть именно наша «восьмерка», то наш отказ отдавать 40% за возможность дозированно получать по усмотрению данного первого замминистра (полностью или частично?) остальную часть суммы означал де-факто невозможность выделения России этого гранта.

Так, поддержка НСФ, «Сахалин Энерджи», других компаний, ряда властных структур и готовность Всемирного банка профинансировать формирование законодательства о СРП в России натолкнулись на аппетиты чиновников, допущенных к распределению получаемых от ВБ ресурсов. В результате дальнейшее формирование механизма СРП шло в значительной мере на основе энтузиазма его разработчиков, и не столько «благодаря», сколько «вопреки». А в Минтопэнерго вскоре появился (правда, затем довольно быстро куда-то пропал, видимо, не получив поддержки и даже не дойдя до Госдумы) проект «альтернативного» закона о СРП (который одно время пытались позиционировать как «правительственный» — быть может, в расчете на то, что удастся получить неполученный нашей группой грант ВБ под него?). Правда, в нем механизм «раздела продукции» предлагался не вместо, а в дополнение к существующей системе налогов и сборов, что к экономическому механизму СРП не имеет никакого отношения, кроме некорректно (или все же осознанно?) заимствованного названия. Но это уже совсем другая история.