

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)

Пик практического интереса к СРП в России со стороны отечественного и иностранного бизнеса пришелся на вторую половину 1990-х годов, когда после принятия закона, подписания и вступления в силу СРП по трем проектам («Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьгинское месторождение) для практической реализации проектов открылось, как тогда показалось, «окно возможностей».

ДО СРП: ЧРЕЗМЕРНАЯ НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА

В это время фискальное давление на нефтяной бизнес в рамках лицензионной системы недропользования (которую впоследствии противники СРП стали называть «национальным налоговым режимом») было, мягко говоря, избыточным.

Как было показано в «Основных концептуальных положениях развития нефтегазового комплекса России», подготовленных в 1999 году Минтопэнерго РФ, во второй половине 1990-х годов затраты нефтяных компаний (издержки плюс налоги и сборы) на 20–30% превышали их валовую выручку. Именно она, а не результаты экономической деятельности компаний, и была преимущественно объектом для налогообложения. Общее число налогов и сборов на нефтяной бизнес доходило в то время до 47. При этом в рамках лицензионной системы отсутствовали стабилизирующие оговорки «на весь срок реализации проектов». Это значит, что стартовые налоговые условия, исходя из которых инвесторы принимали окончательные инвестиционные решения и приступали к реализации проектов, могли меняться по ходу игры (и нетрудно догадаться, в какую сторону, когда «деньги в землю уже закопаны»).

Отсутствие принципов неизменности контрактов в условиях постоянно изменяющегося российского законодательства (в сторону усиления фискальной нагрузки на инвесторов) привело к существенному ухудшению в одностороннем порядке стартовых условий деятельности СП, исходя из которых акционеры принимали решение о финансировании их создания («цена нестабильности»).

В этих условиях заключение с государством СРП оставалось единственным шансом для инвесторов получить приемлемые и стабильные экономико-правовые условия освоения месторождений. Поэтому после вступления в силу закона «О СРП», пусть и в политически компромиссном виде, далеко от оптимальной экономической модели СРП, пусть и с дополнительными обременениями, внесенными депутатами и сенаторами в ходе работы согласительной комиссии по закону, нефтяные (и шире — горнодобывающие) компании увидели, наконец, возможность применения на практике механизма реализации капиталоемких инвестиционных долгосрочных проектов в добывающих отраслях, в рамках которого компании будут защищены от непредсказуемого и постоянно нарастающего бремени налогов и сборов со стороны многочисленных фискальных органов и где будут соблюдаться основные требования бизнеса к государственному вмешательству в экономику — обеспечить предсказуемость и стабильность правил игры на весь срок реализации таких проектов.

ДВА ОБРЕМЕНЕНИЯ

Среди таких обременений, чрезвычайно бюрократизировавших и усложнивших процедуру получения доступа к ресурсам на условиях СРП, выделю два положения статьи 2.3, добавленных законодателем в закон «О СРП». Первое: перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП, устанавливаются федеральными законами. Второе: не более 30% разведанных и учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых может быть предоставлено в пользование на условиях СРП.

Оба обременения явились результатом скорее политического торга, чем экономических обоснований, ибо отражали, на мой взгляд, стремление части депутатского корпуса принимать непосредственное участие в (наиболее привлекательных для инвесторов видах) хозяйственной деятельности. При этом отобрать контрольно-разрешительные полномочия в предоставлении права доступа к недрам у правительства и органов исполнительной власти регионов (в это время в не-

дропользовании страны действовало правило «двух ключей»). Эту идеологию, апологетом которой был небезызвестный Юрий Болдырев, метко охарактеризовал в свое время мой коллега Михаил Субботин: «...и контролировать, контролировать власть».

ИЗБЫТОЧНОСТЬ ЗАКОНА О ПЕРЕЧНЯХ

Закон есть закон, но поясню, тем не менее, почему требование законодателя ввести в процедуру «закон о перечнях» являлось избыточным с позиции экономической, правовой и управленческой логики рационального поведения и нарушало принципы необходимости и достаточности, разумности, целесообразности.

Включение объекта в перечень не предоставляло автоматического права пользования его недрами на условиях СРП. Оно предоставляло всего лишь возможность побороться за такое право с другими претендентами в процессе проведения конкурса или аукциона. Но даже победив в них (или став единственным претендентом на бесконкурсной основе в строго ограниченном числе случаев в соответствии с законом), инвестор не получал права пользования недрами на условиях СРП. Он получал всего лишь исключительное право на проведение в течение одного года переговоров с целью заключения СРП, проходя в течение этого года многочисленные ведомственные и межведомственные экспертизы, согласования в установленном порядке и т. п. При этом контролировать ход реализации проекта стали бы также банки, предоставившие кредиты, акционеры, участвующие в проекте компаний, представители федеральных и местных органов власти.

Таким образом, с позиции защиты государственных интересов СРП и до законов о перечнях являлся (и является) значительно более жестким режимом по сравнению с режимом лицензионным. Следовательно, законодатель уже выстроил последовательную цепь «бастонов» защиты государственных интересов в рамках СРП и без дополнительного барьера в виде закона о перечнях с размытыми критериями для попадания в него. При этом на инвестора было возложено бремя доказывания, что он соответствует этим размытым критериям. Была введена еще одна разрешительная (не уведомительная) процедура для инвестора с «серыми зонами». А как известно, любая разрешительная процедура несет дополнительные риски и, значит, дополнительные транзакционные издержки, и вводит тем самым потенциальную коррупционную составляющую в процесс. То есть законодатель,

воздвигая дополнительный ненужный барьер, осознанно создавал на пути инвестора коррупционную ловушку. Не это ли и было основной целью инициаторов создания контрольно-разрешительных барьеров на пути инвесторов, стремящихся «контролировать, контролировать власть»?

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ РАЗУМНУЮ ДОСТАТОЧНОСТЬ ПЕРЕЧНЯ, ЕСЛИ НЕЛЬЗЯ ОТ НЕГО ОТКАЗАТЬСЯ?

Коль скоро перечень объектов недропользования для СРП стал законодательной нормой, то наиболее рациональной формой существования такого перечня было бы изменение внутреннего его содержания. Причем таким образом, чтобы это соответствовало принципу «разумной достаточности» в обеспечении экономической безопасности страны (ведь именно на этот тезис ссылались зачастую сторонники ограничительных мер для СРП).

Подготовленный законопроект о перечне был выстроен с позиции «презумпции виновности СРП». Как, впрочем, увы, и все законодательство о СРП в России, при котором СРП, в итоге, является лишь изъятием из действующего лицензионного режима недропользования (концепция автора о множественности инвестиционных недропользования в стране на основе предложенной им матрицы таких режимов не нашла системной поддержки в органах власти). А надо было бы перестроить недропользовательское законодательство с позиции «презумпции невиновности СРП». Или как минимум сделать перечень не «разрешительным», а «запретительным». В этом случае он состоял бы не из объектов, разработка которых может быть разрешена на условиях СРП, а из объектов, разработка которых на этих условиях запрещается. Этот принцип был впоследствии использован при подготовке закона о стратегических месторождениях.

И тогда не сторонники СРП должны были бы доказывать целесообразность внесения того или иного объекта в «разрешительный» перечень, а оппоненты СРП должны были бы нести бремя доказывания необходимости включения того или иного объекта в перечень участков недр, разработка которых на условиях СРП запрещена.

В сложившихся же условиях закон о перечнях стал лишь дополнительным препятствием на пути реализации проектов СРП, смешивая, кстати, при этом полномочия законодательной и исполнительной власти.

(Продолжение в следующем номере «Вестей»)



Одна из рубрик нашего фотоконкурса «Мир в объективе» в этом году связана со старыми снимками — мы просим присылать их, чтобы события, фото которых остались (возможно!) только у вас, были внесены и в архив компании.

Кто и что на фото?

конкурс

Эта номинация усиливается конкурсом на знание истории компании, который мы ведем в газете с начала этого года, публикуя снимки, имеющие отношение к ключевым событиям нашей общей истории. И задаем вопрос: где и когда произошло событие на фото, кто его участники?

В июньском выпуске «Вестей» был опубликован снимок, который, как ожидалось, вызовет массу ответов. Мы промахнулись в своих прогнозах — то ли летний сезон, то ли скромность помешали читателям прислать свои варианты ответов. Снимок действительно примечательный: он сделан в дни, когда мы отмечаем окончание строительства второй технологической линии завода по производству СПГ.

Размещаем очередное фото, связанное с одним из ключевых событий в деятельности компании. Ждем ваши варианты ответов в течение месяца. Первые три участника, ответившие правильно, получают подарки.



Хилари Мерсер, руководитель проекта строительства завода по производству СПГ, закрашивает глаз Даруме. Это традиционная японская кукла-неваляшка, олицетворяющая божка, приносящего счастье. Ее владелиц, загадав желание, рисует зрачок в одном из глаз куклы. Если к следующему году желание сбывается, Даруме дорисовывают второй глаз