А.Конопляник

Реформы 1990-х и инвестклимат в ТЭК: сделать то, чего раньше не было

(краткие тезисы выступления на заседании
Научно-консультативного совета
Отделения Общественных Наук РАН
и Ассоциации российских банков
в формате «Рабочего завтрака у Тосуняна»
на тему **«Реформы начала 90-х годов»**).

Почему я выступаю на эту тему?

Я работал в Гайдаровском правительстве с самого его начала (ноябрь 1991 г.) по июнь 1993 г. в должности зам.министра топлива и энергетики по внешнеэкономическим связям и прямым иностранным инвестициям. Основная моя задача - формирование законодательства по привлечению иностранных инвестиций в энергетике, в первую очередь в нефтегазе (с учетом его рентной специфики). Создание благоприятного для инвестиций инвестклимата (*того, чего раньше не было*).

Был приглашен в Министерство на эту должность Е.Т.Гайдаром и В.М.Лопухиным за свои идеи и наработки на эту тему.

Первой срочной задачей было восстановить фонд бездействующих скважин, сдержать падение добычи нефти после пиков 1984/1988 г. Для этого в тот момент - только два источника инвестиций:

(1) кредиты международных финансовых организаций для нефтедобывающих объединений (через Минэнерго) под госгарантию:
   a. Первый реабилитационный кредит Всемирного банка на 1 млрд.долл. для трех нефтедобывающих объединений,
(2) совместные предприятия (СП) российских нефтедобывающих объединений с западными компаниями, как правило, 2-го/3-го эшелона, в основном из США. К середине 1990-х гг. в России насчитывалось около 70 зарегистрированных СП в нефтяном секторе, из которых реально действовало порядка 40 (на пике 43).

Однако для наращивания добычи, освоения новых месторождений в старых, а тем более в новых районах (Западная Сибирь, север Европейской части страны, Сахалин), нужны многомиллиардные инвестиции в расчете на единичный проект. Поэтому нужны эффективные инструменты

стимулирования новых и защиты существующих инвестиций в рамках традиционных механизмов финансирования освоения таких проектов. А это - проектное финансирование, под будущую выручку пока несуществующего (или существующего только на бумаге, в пакете юридически обязывающих документов) проекта.

Прямым инвестициям нужен благоприятный (обеспечивающий приемлемую норму рентабельности с учетом всех рисков), предсказуемый, неизменный во времени как минимум до завершения периода окупаемости инвестпроекта (т.е. устойчивый) инвестрежим/инвестклимат, минимизирующий некоммерческие риски. А они связаны преимущественно с госрегулированием (с коммерческими рисками компании умеют справляться сами). В ТЭКе эти риски особенно высоки из-за рентного характера добывающих отраслей (природный фактор) и наиболее высокой капиталоемкости проектов по добыче и транспортировке энергоресурсов на переработку и конечному потребителю.

При принятии закона «О недрах» в феврале 1992 г. мне удалось убедить депутатов Верховного совета принять норму (ст.12) о множественности инвестиционных режимов недропользования в стране, имея в виду лицензионный – с изъятиями и без, концессионный, режим соглашений о разделе продукции (СРП). То есть фактически сформировать матрицу четырех инвестрежимов недропользования по координатам: право – административное и гражданское, налогообложение – универсальное и индивидуализированное. Чтобы стимулировать постоянное улучшение инвестрежимов в конкурентной борьбе между ними за инвестора.

Затем я был идеологом и руководителем группы разработчиков законодательства о СРП. Этот режим недропользования оказался наиболее предпочтительным для инвесторов.

СРП - это:

- гражданское право (равноправность сторон соглашения),

- индивидуализированное по-проектое распределение ресурсной ренты через механизм раздела продукции,

- скользящая шкала раздела согласуется в рамках состязательных переговоров сторон - государства-собственника ресурсов недр и инвестора-недропользователя,

- неизменность стартовых условий соглашения на весь срок его реализации, невозможность одностороннего, тем более

ретроактивного изменения его условий. Но, как и в случае долгосрочных контрактов на поставку на рынках нефти и газа, обе стороны, в случае существенного изменения внешних условий, могут по согласованию провести состязательные переговоры по изменению условий СРП,

- предсказуемость будущих доходов от проекта для обеих сторон – государства и инвестора.

СРП - инструмент привлечения отечественных и иностранных инвестиций в ТЭК на основе национального (!) режима инвестиций. А через них (предлагался механизм) - в сопряженные с ТЭК отрасли обрабатывающей промышленности для их модернизации, чтобы российский ТЭК мог работать на российском оборудовании, чтобы косвенные и мультипликативные эффекты от инвестпроектов в российском ТЭК оставались в России.

Основная идея СРП – обеспечить проектное финансирование инвестпроектов в ТЭК, которые характеризуются (особенно в нефтегазе) повышенными рисками из-за рентного характера и высокой капиталоемкости этих отраслей.

Проектное финансирование в нефтегазе (мировая практика): 70% инвестиций в проект - заемное (долговое) финансирование под будущую выручку самого проекта, 30% - корпоративное финансирование под обеспечение активами компаний-акционеров проекта. То есть нужна высочайшая гарантия возврата заемных средств. Механизм СРП ее обеспечивал.

Привлекательность СРП (кстати, за рубежом российские компании работают с тех пор именно на условиях СРП): опрос Правительства и Госдумы в 1996 г. среди российских и иностранных компаний, работающих в России, показал, что эти компании готовы были разрабатывать на условиях СРП в стране (в том числе перевести с лицензионного режима на режим СРП) более 250 инвестпроектов освоения месторождений, в том числе 232 нефтегазовых. Это создавало «эффект масштаба» для потенциального размещения заказов на оборудование среди российских машиностроительных предприятий, в случае его конкурентоспособности. Но масштаб принадлежащей государству будущей (предсказуемой и гарантированной) совокупной доли прибыльной нефти по проектам СРП «перспективного перечня», давал возможность профинансировать модернизацию/реконструкцию отечественного машиностроения в интересах нефтегаза для обеспечения конкурентоспособности производимого оборудования. А это – высокотехнологичное, наукоемкое, инновационное оборудование, которое ранее преимущественно импортировалось. Так как привлечение кредитов для такого финансирования будет обеспечено

государственной долей прибыльной нефти, это даст возможность подтянуть дополнительные частные инвестиции, сверх объемов госдоли прибыльной нефти, в рамках частно-государственного партнерства.

Такой "перспективный" перечень участков недр предлагал проведение конкурсов и переговоров на предмет заключения СРП по объектам, содержащим 38% промышленных запасов нефти и 7% газа страны. Суммарный спрос на инвестиции нефтегазовых объектов "перспективного" перечня составлял по крайней мере 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 6 до 10 лет).

Для сравнения: возможности госбюджета по финансированию проектов в ТЭК в 1997г. - 1,4 трлн руб. или 0,25 млрд долларов.

После принятия законодательства о СРП, по согласованию с тогдашним главой ЦБ С.Н.Дубининым, я пришел в 1996 г. исполнительным директором (вместе с частью своей команды разработчиков законодательства о СРП) в РБРР для его превращения в банк проектного финансирования нефтегазовой отрасли на основе проектов СРП «перспективного» перечня (а через нее – сопряженных с нефтегазом машиностроительных отраслей). Т.е. превратить РБРР в институт эффективной реализации СРП в стране, интенсификации высокотехнологичного экономического роста. Де факто в межотраслевой «институт развития». Для этого в разработанном мной с коллегами бизнес-плане обновленного РБРР предусматривался в нем блокирующий госпакет (25% + 1 акция). Была достигнута предварительная договоренность о возможном вхождении в капитал РБРР (при блокпакете государства) ЕБРР, компании Роснефть.

Теперь постараюсь коротко объяснить почему не получилось с СРП и РБРР (*не дали…*)

РБРР:

- сначала ЧВС подписал Постановление Правительства, в соответствии с которым доля государства составила 25%, а частные акционеры получили «конституционный пакет» 75%. Потом рынок ГКО переманил частных акционеров РБРР на эти быстрые деньги «государственной финансовой пирамиды» (Г.Тосунян), они отказались заниматься «длинными инвестпроектами». Я ушел из РБРР. Потом дефолт 1998 г. Банк обанкротился.

СРП:

- *нефтяные компании*: две нефтяные компании (ЮКОС и Сибнефть) последовательно выступали против СРП. Они готовили слияние (ЮКСИ) и дальнейшую продажу крупного пакета акций объединенной компании (40%) американским Экссону или Шеврон. Собственники ЮКОСа и Сибнефти купили их на «залоговых аукционах» дешево, а хотели продать американским грандам дорого. А западные гранды предпочитали вкладывать напрямую в проекты СРП, а не покупать акции российских приватизированных компаний, чтобы получить доступ к проектам. Поэтому МБХ пролоббировал принятие главы 26 Налогового кодекса, которая фактически заблокировала возможность реализации проектов СРП. Остались только три проекта СРП, заключенные до принятия закона о СРП (с отлагательной оговоркой о вступлении в силу после принятия закона о СРП) – два Сахалина и Харьяга.

- *государство:*

- Минфин: всегда выступал против СРП (мантра «выпадающих доходов бюджета»)

- Минэкономики: тогдашний министр Греф – «где я возьму столько переговорщиков со стороны государства для конкурсов и переговоров на предмет заключения СРП по объектам перечня».

Спасибо за внимание.

Другие аспекты работы по формированию благоприятного для отечественных и иностранных инвестиций инвестклимата (например, синхронизация формируемого отечественного и международного законодательства по защите инвестиций на основе общего многостороннего минимального стандарта – «план Любберса», Договор к Энергетической хартии, Общеевропейское энергетическое пространство/Большая Энергетическая Европа как часть формируемого Большого Евразийского Энергетического Пространства) в рамках 5 минут разъяснить не получится… поэтому и затрагивать их не буду…