

Алексей Михайлов, Михаил Субботин

«ЯБЛОКО» И СРП

Москва, 2003

Алексей Михайлов, Михаил Субботин

**«ЯБЛОКО» И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ
ПРОДУКЦИИ (СРП)**

Москва, 2003

Смерть Игоря Фархутдинова, губернатор Сахалина, - трагедия для его семьи, друзей, близких. Это – тяжелая потеря для политической и экономической жизни России.

Игорь Павлович не просто заботился о своем крае, он видел его историческую перспективу, хорошо представлял себе стратегию развития Сахалина. Игорь Фархутдинов много сделал для реализации сахалинских соглашений о разделе продукции. К счастью, он увидел плоды своего труда. Ожила экономика области, люди это почувствовали. Это – зримое свидетельство правоты его взглядов, работы его команды.

Мы всегда глубоко уважали Игоря Павловича Фархутдинова. Мы были единомышленниками, в том числе и в подходе к соглашениям о разделе продукции в России. Нас связывало общее дело. Мы рады, что работали вместе.

Память об этих днях останется с нами. нам посчастливилось близко знать этого замечательного человека, работать с ним и людьми, его окружавшими. Вместе переживали трудные времена, вместе радовались успехам друг друга. И память об этих днях останется с нами.

Мы выражаем свои соболезнования семьям, друзьям, коллегам погибших и скорбим вместе с ними.

**Председатель
Российской демократической партии «ЯБЛОКО»**

Григорий Явлинский

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. РЕЖИМ РАЗДЕЛА ПРОДУКЦИИ

История вопроса: откуп – концессия -СРП

Концессионное содержание СРП

Место иностранных инвестиций

Система концессионных платежей

Особый налоговый режим СРП

Сказка про роялти

Сказка о «затратности»

Эксклюзивные СРП

2. СРП В РОССИИ

Предыстория

Принятие закона «О СРП»

Адаптация закона «О СРП» к российскому законодательству

Ведомственная имитация бурной деятельности

Сезон охоты на СРП

Поглощения и слияния – альтернатива СРП?

Правительство приговорило СРП

Оценка законодательства о СРП «образца 2003 года»

СРП и «дело ЮКОСа»

3. ПРОБЛЕМЫ СРП. РЕАЛЬНЫЕ И МНИМЫЕ

Неблагодарный Эксон

Обязательства инвесторов. На самом деле

Гринмейл?

Шансы на шельфе

Время – деньги. И еще геополитика

4. «ЯБЛОКО»: БОРЬБА ЗА СРП

Григорий Явлинский - о СРП

Пресса о «Яблоке» и СРП. Год за годом

Яблочники - за СРП (фрагменты публикаций)

Выдержки из Программы партии «ЯБЛОКО»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ. Заявление фракции «ЯБЛОКО»

БИБЛИОГРАФИЯ

ОБ АВТОРАХ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Ну вот и кончилось лето 2003 года и начинается обсуждение очередного бюджета страны. И можно не сомневаться, что цифры дебета и кредита сойдутся. А вот как дальше жить будем? Опять вести жаркие дискуссии о природной ренте, алчно поглядывая на нефтяников? Как всегда - все мысли о вымени, а не о корове, за которой нужно ухаживать. Массовая консервация нефтяных скважин в условиях высоких цен на нефть – явный признак неблагополучия: за последние два года в российском ТЭК создана браконьерская налоговая система. И это не бросается в глаза и не бьет обывателя по карману только до поры до времени. А самый перспективный в России инвестиционный режим – режим СРП (соглашений о разделе продукции) сами же власти и законсервировали...

Хоть и неразумен закон – но он закон. Всякая путаница в законодательстве создает дополнительные риски для инвестора. Нелепость, освященная законодателем, становится руководством к действию для всех государственных структур. Еще в конце 90-х годов были приведены оценки, что благодаря проектам на условиях СРП Россия будет устойчиво получать 7-8 млрд. долл. прямых инвестиций в год. Прошло 10 лет, но действует только три соглашения, которые были подписаны до вступления закона «О СРП» в силу. Страна получила сравнительно немного инвестиций из-за собственной нерасторопности.

А на Сахалине начался строительный бум - по прогнозам специалистов, через два года на острове ежегодно будет добываться свыше 20 млн тонн нефти. Основная доля придется на два нефтегазовых проекта — «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Следующий год станет рекордным по привлечению инвестиций в проект «Сахалин-2». Его оператор - Sakhalin Energy - намерен вложить в развитие проекта свыше \$3 млрд. В 2005 и 2006 гг. инвестиции в проект составят соответственно \$2,63 млрд и \$2,2 млрд. Таков промежуточный итог десятилетней эпопеи режима СРП, впервые примененного в России на шельфе Сахалина и давшего старт широкомасштабному освоению на нем нефти и газа.

Добыча на Сахалине ведется с 20-х годов прошлого века, но на протяжении более чем 70 лет она не превышала 2,5—2,8 млн тонн в год. Перелом наступил в связи с открытием морских месторождений (Одопту-море, Чайво, Лунского, Пильтун-Астох-ского, Аркутун-Дагинского) и заключением СРП. Сахалинский шельф был разбит на девять блоков, каждый из которых объединяет несколько месторождений нефти и газа. Эти блоки имеют свой порядковый номер — от «Сахалина-1» до «Сахалина-9». Пионерами шельфовых разработок в режиме СРП стали «Сахалин-1» и «Сахалин-2»: соглашения по ним вступили в силу одновременно, в 1996 году. Накануне потрясений законодательства о СРП готовился к подписанию проект «Сахалин-3», а меньшей степени готовности были 4-й, 5-й и 6-й.

У каждого проекта — своя миссия. К 2003 году консорциум проекта «Сахалин-2», который первым начал добычу, заметно вырвался вперед по объему инвестиций и выполненным работ. Но зато в рамках проекта «Сахалин-1» объем инвестиций достигнет порядка \$ 12,34 млрд в ценах 2001 года и может стать крупнейшим источником прямых иностранных вложений и России. В апреле 2003 года оператор проекта «Сахалин-1» компания Exxon Neftegas Ltd также объявила о начале широкомасштабного инвестирования. К этому времени консорциум осуществил работы по геологическому изучению запасов углеводородов и вложил более \$700 млн.

Второй этап работ, который начался на проекте «Сахалин-2», предусматривает комплексное освоение Пильтун-Астохского и Лунского месторождений нефти и газа, строительство самого крупного в мире завода по сжижению природного газа (СПГ) и прокладку трубопроводов на юг Сахалина. К концу 2002 года на «Сахалине-2» было добыто более 38 млн

баррелей нефти, консорциум по проекту вложил в него \$1,7 млрд, а компания Sakhalin Energy Investment Company — оператор проекта — заключила контрактов на общую сумму более \$900 млн, примерно половина из которых пришлась на долю российских предприятий. В ходе реализации второго этапа предусматриваются инвестиции в размере более \$8 млрд.

Случилось то, чего давно ждали. С 2001 года сумма поступлений от подрядных работ на шельфовых проектах приносит в бюджет от \$400 млн и более ежегодно. Вследствие осуществления проектов начала заметно меняться жизнь на острове. За последние три-четыре года улучшилась ситуация с водоснабжением и транспортная инфраструктура, прежде всего дороги к портам, — сами же порты подверглись реконструкции. На Сахалине стали строить все больше комфортного жилья, увеличилось число гостиниц и офисов, выросла торговля. В прошлом году к Южно-Сахалинску подвели газ, и на нем работала одна из крупнейших котельных в городе. Благодаря проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» прекратился отток населения, который после распада СССР шел по нарастающей. В одном из своих последних интервью Игорь Фархутдинов говорил о своих надеждах закрепить успех последних лет «более тесной интеграцией в экономики стран Азиатско-Тихоокеанского региона», увеличивая поставки нефти и выйдя на рынок этих стран с сахалинским газом.

На фоне уверенного продвижения сахалинских проектов, казалось бы, причин для беспокойства нет. Но именно 2003 год принес инвесторам не только очевидные успехи, но и нанес им два тяжелых удара: законодательный и кадровый. С одной стороны, принятие в июне главы Налогового кодекса о налогообложении при реализации СРП и внесение поправок в сам закон «О СРП». Произошла кардинальная ревизия основных принципов этого режима в России, и плюс оказался всего один — было оговорено, что при выполнении соглашений, заключенных до вступления в силу закона о СРП, применяются условия, предусмотренные указанными соглашениями. Это важно для обеспечения стабильности по трем действующим проектам — «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьяга». А цена вопроса велика — порядка \$3-5 млрд и более прямых инвестиций в год, т.е. до половины прямых инвестиций в ТЭК России в ближайшие три-пять лет.

С другой стороны, крушение вертолета на Камчатке — не только человеческая трагедия, которая унесла жизни 20 человек. Гибель губернатора Сахалина Игоря Фархутдинова, который профессионально разбирался в особенностях СРП и умел вести конструктивный диалог с очень разными инвесторами, может осложнить реализацию гигантских инвестиционных проектов, связанных с разработкой месторождений нефти и газа на сахалинском шельфе. Остается уповать на преемственность местной власти — рассчитывать, что дело Фархутдинова будет продолжено его преемником. Тем более что проекты обросли крупными международными контрактами и постепенно налаживается эффективное взаимодействие с российскими подрядчиками. Сахалинские проекты стали существенным фактором геополитики — они являются неотъемлемой частью взаимоотношений России с Японией, Китаем и Кореей. Вследствие их реализации область может рассчитывать на приток иностранных инвестиций в лесопромышленный комплекс, транспортную инфраструктуру, туризм, строительство.

Попытки чинить препоны инвесторам способны вызвать «эффект домино». Правда, зная самодурство российских властей, ни от чего нельзя зарекаться. «Харьяга» и действия властей Ненецкого АО в отношении компании Total — наглядный пример того, как можно вставлять палки в колеса, подменяя работу политиканством. А в результате местнического шантажа инвестора — подмоченная международная репутация российских органов власти.

Закон «О СРП» тяжело приживался на российской почве, сталкиваясь с предубеждением левых депутатов, которые, как пуганная ворона, не могли оценить его после шока, пережитого от приватизации. Не меньший вред «новичку» нанесли фискальные амбиции одной части исполнительной власти и тихий саботаж (откровенное нежелание «ударить палец о палец») — другой. Кажется, законодательство «О СРП» переболело всеми «детскими болезнями»: накоплены и большой объем принятых правовых документов, и опыт реализации СРП в России. Как положительный, так и не очень. Стало понятно, на какие грабли не нужно наступать, был сформирован список инвестиционных проектов, одобренных представительной властью, вот-

вот должно было завершиться формирование законодательства в связи с принятием главы о СРП в Налоговом кодексе.

Депутаты на своих слушаниях еще в начале 2001 г. высказались за то, чтобы внести разумные поправки в закон «О СРП». Однако исполнительная власть этим приглашением к сотрудничеству не только не воспользовалась, но и в 2003 г. добавила новых диковинных правовых норм. И вот в результате непротivления злу парламентариев закон «О СРП» в своем нынешнем виде иллюстрирует поговорку «на тебе Боже, что мне не гоже». Вероятность освоения на условиях СРП какого-либо еще из проектов сегодня туманна, поскольку соответствующее законодательство испорчено всерьез. Надолго ли?

Ирония судьбы — Казахстан и Азербайджан именно на условиях СРП привлекли больше иностранных инвестиций, чем Россия. Да и в нашей стране в последние годы крупные иностранные инвестиции в ТЭК приходили только в проекты на условиях СРП. И это не случайно. Концессии (лицензии) и СРП являются двумя наиболее распространенными видами соглашений в мировой нефтегазовой промышленности. Анализ нефтяного законодательства 116 государств, проведенный 1995 году Barrows Company, показал, что в 52 странах применяются СРП, в 62 — концессии (лицензии). При этом в 24 основных нефтедобывающих государствах (с уровнем добычи 30 млн тонн в год и более) СРП применяются в 13 странах, лицензии — в 10. Казалось бы, все очевидно, но... Умом Россию не понять.

В книге, которая сейчас лежит перед вами, наш читатель, ее авторы, постарались, принципиально избегая наукообразия, дать свой набор аргументов в пользу широкого применения режима СРП в России, определить правовые нормы, требующие безотлагательного ремонта, проанализировать ситуацию, возникшую вокруг законодательства о СРП и реализации конкретных проектов. Это взгляд людей, которые вот уже 10 лет занимаются разработкой законодательства о СРП, пытаются по мере сил и возможностей содействовать созданию жизнеспособного механизма для привлечения прямых инвестиций в российскую экономику.

При этом надо понимать, что законодательство о СРП в разные годы было сформулировано по-разному. Так часто бывает, когда один и тот же термин может скрывать совершенно разные явления. Как писал Козьма Прутков: «Если на клетке слона прочтешь надпись «буйвол», не верь глазам своим». У авторов книги свое представление о том, каким должно быть законодательство о СРП. Обидно, конечно, когда вместо качественных правовых документов в результате извилистого политического процесса на свет появляется нечто, что вызывает у инвестора, уже приготовившегося вкладывать средства, в лучшем случае сочувствие к пропавшим втуне законотворческим усилиям.

Хотя в известном смысле закон «О СРП» уже сделал свое дело. Ведь он ввел в оборот правовой механизм, конкурентный лицензионной системе с характерным для нее нестабильным налогообложением, и отражал требования инвесторов к законодательному обеспечению процесса привлечения прямых инвестиций, его стабильности, разумным налоговым условиям и, тем самым, вынуждал совершенствоваться имеющееся законодательство. В результате, в готовящихся законах «О недрах», «О концессионных соглашениях», главах Налогового кодекса о налоге на прибыль, НДС и других были заимствованы многие либеральные идеи закона «О СРП».

И тем не менее призывы запустить, наконец, переговорный процесс, начать работать с тем, чтобы на практике выработать рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства до сих пор остаются гласом вопиющего в пустыне. Пока этот процесс носит несколько комический характер: уже четырежды менялся сам закон, а с заключением соглашений воз и ныне там. Как будто не прошло аж 8(!) лет с момента принятия закона «О СРП». Словно совершенствование законодательства — это некая забава, игрушка для государственных мужей, которая никак не связана с жизнью. Пионеры СРП на Сахалине уже начали вторую стадию разработки своих проектов и объявили о запуске инвестиционных программ в размере под 20 млрд. долл. А в органах государственной власти все продолжают тяжкие размышления: нужны ли России СРП? На глазах у почтеннейшей публики разыгрывается интермедия: басня «Мартышка и очки» на новый лад.

На заседании Правительства 31 августа 2000 года тогдашний тюменский губернатор Леонид Рокецкий бросил сакраментальную фразу: «СРП - дело темное, но выгодное». СРП действительно продолжает оставаться «делом темным» для многих государственных органов, для которых механизм подготовки и заключения соглашений, контроль за их реализацией - дело новое, а потому ставит перед необходимостью решения множества реальных и мнимых проблем, вызывает далеко не всегда обоснованные подозрения относительно действий инвестора. По разному воспринимается и мотив «выгодности СРП». Для одних выгода от СРП - в новых рабочих местах, в росте поступлений в бюджеты всех уровней, в обеспечении ресурсной базы для устойчивого экономического роста, для других - в возможности форменного шантажа инвесторов в расчете на «понимание».

Опасными представляются предложения сохранить и даже усилить нормы закона относительно так называемого парламентского контроля за исполнительной властью. Авторам подобных инициатив необходимо отдавать себе отчет в том, что под лозунгом «усиления контроля», они на самом деле добиваются прямо противоположного - снимают с Правительства долю ответственности. Если все отвечает за все, ответственных не найти. Чтобы претендовать на доходы, государство обязано строго выполнять свои обязательства по соглашениям. Однако, с момента появления закона «О СРП» пакет необходимых нормативных актов Правительства и тот так и не был принят. Некоторые официальные представители заинтересованных министерств и ведомств, аппарата Правительства вопреки прямым указаниям закона ставят под сомнение их необходимость. Некоторые ведомства как будто соревнуются, кто сумеет создать инвесторам уж совсем невыносимые условия. Тем временем все новые требования к нефтяникам предъявляют экологи, рыбаки... Иногда - оправданные, чаще - нет. И все без исключения - под лозунгом защиты государственных интересов. Трезвый, спокойный разговор очень важен, поскольку сегодня одни авторы используют немногочисленные действующие проекты для пропаганды СРП, а другие - с не меньшим рвением критикуют эти же проекты.

Идеи внедрения принципов СРП ради привлечения инвесторов вовлекли в свою орбиту много людей с разными жизненными позициями, взглядами на политический процесс. Они оказались солидарны в отношении необходимости создания условий для улучшения инвестиционного климата в стране. Действенную поддержку продвижению идей СРП в разные годы оказали С.Богданчиков, Е.Золотарева, А.Кузнецов, Б.Кутычкин, Ю.Матвеев, С.Муравленко, А.Ретюнин, А.Свистельников, Н.Смирнов, В.Тимченко, М.Толкачев, И.Чернов, Г.Хан, А.Шебалкин, В.Ярмак и многие другие. Может быть это и не вполне справедливо, но все-таки особенно ценится, когда помощь приходит в трудное время. А такие периоды в истории становления законодательства о СРП возникали регулярно. И дело не просто в несправедливой критике большой и нужной работы, а в заведомой предвзятости, помноженной на прямую подтасовку фактов. Да еще и с опорой на мощные денежные вливания корпораций, заинтересованных не в решении производственных задач, а в подрыве позиций конкурентов. Хороша критика...

С благодарностью хотим отметить огромный вклад в развитие законодательства «О СРП», который внесли многие политики и высокопоставленные государственные чиновники. Часто эти люди рисковали своим положением, карьерными перспективами. Назовем, прежде всего, А.Белякова, В.Гарипова, С.Генералова, В.Медведева, В.Орлова, Е.Примакова, Б.Третьяка, Ю.Шафраника, Г.Явлинского, погибшего губернатора Магаданской области В.Цветкова...

Особняком стоит фигура губернатора Сахалина И.Фархутдинова. Это пример того, как надо уметь отстаивать свои убеждения, терпеть и много лет двигать дело, а не заниматься политиканством. И дожидаться своего часа, когда, наконец, в сахалинских проектах в дело вступили главные силы - счет ежегодных инвестиций пошел на миллиарды долларов. А людям с каждым днем все более очевидным становится замысел авторов этих соглашений, которые долго ими вынашивались, потом сложно адаптировались к российским реалиям. И все-таки выстояли - и проекты, и конкретные люди. И сегодня Сахалин демонстрирует огромный созидательный потенциал режима СРП. Потенциал, который пока оказался не востребован другими регионами страны.

Огромная благодарность - нашим коллегам, с которыми как-то уж очень быстро пролетели 10 лет совместной работы и борьбы за законодательство о разделе продукции: А.Аверкину, И.Амирову, В.Грушину, Е.Дьячковой, А.Коноплянику, А.Мельникову, С.Шлыкову. Мы всегда помним человеческий и научный вклад в общее дело покойного Ю.Швембергера. И конечно, читатель должен знать, что в числе тех, кто реально участвовал в процессе подготовки законодательных и нормативных правовых актов о СРП, в серьезном, профессиональном его обсуждении были наши дорогие коллеги - С.Сосна, М.Клубничкин, И.Басович, Б.Лазарян, Л.Линник, А.Арбатов, В.Кувшинов, В.Крюков, Д.Никифоров, покойная М.Махлина.

Были и те, кто сумел оценить достоинства режима СРП только тогда, когда пришлось столкнуться с реальным процессом подготовки таких соглашений, оценкой эффективности проектов, после встреч со специалистами «на местах». Так, например, отказался от своего предубеждения в отношении СРП бывший союзный премьер Н.Рыжков – председатель комиссии ГД по правовым вопросам СРП в 1996-98 гг. Были и такие, кто просто беспринципно колебался «в соответствии с линией партии», постоянно меняя свои оценки на прямо противоположные. О них мы и говорить не будем.

Книга адресуется тем, кому интересна история становления российского законодательства «О СРП», кто стремится разобраться в хитросплетениях формирования инвестиционного законодательства, всем, кто хотел бы понять: куда и по какому пути идет российская экономика. Эта книга - для специалистов, теоретиков и практиков, для предпринимателей, в сферу интересов которых входят проблемы налогообложения компаний ТЭК, их инвестиционной деятельности, вопросы недропользования. Каждое новое издание по-своему символично - это выходит после фактического развала законодательства о СРП с подачи ЮКОСа представителями законодательной и исполнительной ветвей власти. Однако, мы уверены, что СРП еще пригодится российской экономике. Кстати, исторический вклад того же ЮКОСа, заслуги его руководителей и специалистов в процессе формирования законодательства о СРП в 90-е годы никто не забыл.

Само название книги, как и состав ее авторов свидетельствуют о том, что в ней присутствует сильная политическая составляющая. Так и пойдём по книге «рука об руку» – текст двух соавторов на фоне высказываний лидера партии «ЯБЛОКО», подборки оценок в прессе действий «ЯБЛОКА» в «деле СРП», публикаций самих «яблочников» по теме СРП. В результате, у книги стало много соавторов, кроме тех двух, чьи фамилии вынесены на обложку.

Существует такое понятие, как «сила идеи». Это вполне реальная сила, которой и воспользовалось «ЯБЛОКО», продвигая свою версию закона «О СРП». Опираясь на административный или финансовый ресурс возможности не было - нужно было постараться привлечь на свою сторону политиков, хотя и их разных фракций, но действительно заинтересованных в укреплении национальной экономики. Часто говорят о том, что проблемы становления законодательства о СРП вызваны тем, что «ЯБЛОКО» излишне политизировало процесс его принятия. Есть, по крайней мере, два возражения. Во-первых, как говорится, не «ЯБЛОКО» начало... «ЯБЛОКО» действовало в пределах необходимой самообороны. И никогда «не тянуло одеяло» на себя. И второе. Как только к руководству экономикой пришел кабинет Е.Примакова, который пользовался поддержкой левой части Думы, законодательство быстро – буквально за 3-4 месяца совершило резкий рывок после четырехлетнего простоя. А ведь больше ничего не изменилось. И «ЯБЛОКО» ни на миллиметр не поменяло свою позицию. Поэтому совершенно очевидно, что дело не в «ЯБЛОКЕ» - возражения против СРП всегда были лишь элементом торга мощных политических и финансовых группировок, а соображения экономических интересов страны были до поры до времени отложены ими в долгий ящик.

Хочется надеяться, что время политических бузотеров проходит – не созидателей, но разрушителей, тех, кто сделал себе имя на умении «рвать на себе рубаху», якобы «на благо народа». Законодатель должен уметь видеть дальше людей его избравших, иметь для этого знания и умение преобразовать эти знания в законы. В одном интервью сахалинского депутата И. Ждакаева претензии - ко всем: к «ЯБЛОКУ», которое пролоббировало закон «О СРП», а «я считаю этот закон преступным и везде заявляю об этом. Никакой пользы он государству на

самом деле не принес», к Правительству, к Администрации Президента, к областной власти, поскольку «увеличив долю федерального Центра, Сахалинская область сразу потеряла 150 миллионов долларов... Я, пользуясь своим депутатским статусом, вручил ему (*Президенту РФ - авторы*) бумагу прямо в аэропорту. Я вложил в папку несколько документов, говорящих о вопиющих фактах бесхозяйственности и коррупции на островах. Президент обещал прочитать их прямо в самолете. Я сам (*он сам! - авторы*) был автором законопроекта... Правительство и Администрация Президента выступили против».

Отдельно взятая область, оказывается, сама может изменить пропорции раздела налогов с Центром?! Это что - серьезно? В то самое время, когда выстраивается пресловутая «вертикаль власти» и в результате такого строительства до неузнаваемости изменился Совет Федерации, а в Думе доминируют послушные Администрации Президента четыре фракции, назвавшиеся «центристскими»? Именно с ними, избранными, еще до внесения в Думу, обсуждается вице-премьером бюджет страны – так называемое «нулевое чтение»... Зато депутат-то каков, со своим, грубо говоря, статусом?! «Вручил», «вложил»... Это уж просто какая-то мания величия. Ну и что? Где результат? То ли президент покрывает «бесхозяйственность и коррупцию», то ли факты показали «вопиющими» только в воспаленном мозгу доносителя?..

У инвесторов интерес к СРП сохраняется, несмотря на продолжающиеся деструктивные действия властей. Другое дело, что ажиотаж вокруг СРП сменился чуть ли не насмешливым интересом: сколько же все-таки нужно времени для неповоротливой государственной машины, чтобы подготовить полный правовой пакет для инвесторов, которые намерены вложить деньги в проекты на условиях раздела продукции. Все уже истомилось по конкретным результатам и хотят слышать про земные вещи: инвестиции, рабочие места, тонны и кубометры, доходы личные и бюджетные... СРП дает шанс очень многим людям, компаниям, регионам. Нужно только дать шанс СРП.

Понятно, что в канун выборов для политиков особенно важно «показать товар лицом». Очень непросто для любой партии найти свой экономический «конек» и затем наперекор неграмотности, предрассудкам, политическим интригам, имея маленькую фракцию в Госдуме, идти к своей неблизкой цели и добиться зримых результатов. Это требует и профессиональной культуры (экономической и правовой), и политической воли, и умения вести организационную работу. И может быть главное – иметь чувство ответственности перед своим избирателями: не идти у них на поводу, а исходя из их желаний, предлагать такие решения, которые, в конце-концов, реально улучшали бы их жизнь.

СОДЕРЖАНИЕ СРП

Так редко бывает, чтобы в один год можно было отметить сразу несколько юбилеев: исполнилось 110 лет со дня первой действующей скважины в Чечне и 180 лет первой нефтеперегонной установке на Кавказе, 170 лет назад нефтеносные колодцы возле Грозного стали отдаваться в откуп и 10 лет назад появился Указ Президента Б.Ельцина, который инициировал подготовку законодательства о СРП. Поэтому 2003 год – своеобразная историческая веха для российской нефтяной промышленности.

История вопроса: откуп – концессия -СРП

Весной 1890 года началось планомерное геологическое изучение Грозненского района горным инженером Афанасием Михайловичем Коншиным, который в отчете указал: «На Грозненской нефтяной площади уже сейчас возможно наметить несколько десятков пунктов для закладки буровых, в которых на умеренной глубине должны встретить благодатные нефтяные пласты». И 110 лет назад была заложена скважина №1/1 на Алхан-Юртовском (Ермолаевском) участке фирмы «И.А.Ахвердов и К^о». В течение 100 дней с помощью паровой машины ее бурила бригада мастера Николая Муравьева, техническое руководство осуществлял горный инженер Лев Баскаков. Утром в 6 часов 6 октября 1893 года с глубины 131 метр был получен первый нефтяной фонтан на грозненских приисках. Еще через два года пробил час большой грозненской нефти, который сделал ее второй по масштабам после бакинской.

Как говорится, все новое – это хорошо забытое старое. После основания крепости Грозный (1818) и образования Кавказского линейного войска нефтяные источники перешли в его собственность. По свидетельству российского историка А.Матвейчука*, 180 лет назад в районе Моздока в ауле Акки-Юрт крепостные крестьяне Василий, Герасим и Макар Дубинины построили первую нефтеперегонную установку на Кавказе и в течение 23 лет производили «очищение нефти из натурального черного цвета в белый», а 170 лет назад нефтеносные колодцы возле Грозного стали сдаваться в откупное содержание.

Примечание: А.Матвейчук «Первые инженеры – нефтяники России». М., Интердиалект+, 2002, стр.73-75

Откуп - это передача государством за определенную плату и на определенных условиях права взимать налоги, другие государственные доходы. «Система откупов» - по существу прообраз концессий в современном понимании этого слова, т.е. форма договора государства с предпринимателями. Таким образом, в 2003 году в России без юбилейной помпы, тихо и незаметно прошел еще один юбилей - 170 лет со дня первой нефтяной концессии.

Откупа известны с древнейших времен и в Европе, и в Азии, и в России. Откуп применялся главным образом в условиях натурального хозяйства, неразвитости кредита, финансовых затруднений государства, слабости коммуникаций. Впервые откупа получили распространение в Древнем Иране (VI век до н.э.), в Древней Греции и Древнем Риме (IV век до н.э.). О системе откупов рассказывает Библия. Мытарь - так называется в Евангелии сборщик и откупщик римских податей и пошлин... Иисусу нередко приходилось выслушивать упреки за сношение с мытарями. Один из мытарей - Левий, вошел в историю под именем апостола Матфея...

В средние века откупа были распространены во Франции (с XIII века), в Голландии, Испании, Англии. Откупа стали одним из важных источников первоначального накопления капитала. С развитием капитализма откупа сохранились в своеобразных формах в Италии (XX век) в виде взимания некоторых налогов частными банками, сберкассами. В США в конце XIX - начале XX веков существовали формы откупов при взимании налоговых недоимок.

Во все времена существовали предрассудки в отношении системы откупов и предвзятость, подозрительность в отношении тех, кто занимается этой деятельностью. Во времена Великой Французской революции Учредительное собрание объявило генеральные

откупа упраздненными, а впоследствии Революционный трибунал приговорил всех откупщиков (числом 31) к смерти, кроме одного, вычеркнутого Робеспьером из списка. Они обвинялись в заговоре против французского народа, помощи врагам французской нации... Приговор был приведен в исполнение. Вскоре стали раздаваться голоса, что откупщики осуждены безвинно и что конфискация их имущества неправильна. В 1795 г. была назначена комиссия, которая после многолетних расследований пришла к заключению, что откупщики не только не были должны казне 130 млн., как утвердили их обвинители в 1793 г., но напротив, выдали казне вперед 8 млн. (решение 1 мая 1806 г.).

У граждан нашей страны, казалось бы, не должно быть предубеждения против концессий: с одной стороны, нет печального колониального прошлого, а с другой стороны, это понятие в памяти народа осталось как успешная попытка преодоления экономической разрухи после гражданской войны, т.е. для коммунистов - существует положительный опыт «ленинских» концессий, а для либералов-западников - опыт ведущих капиталистических стран. Однако на практике понятие «концессии» окутано массой предрассудков. То в них видят «вторую приватизацию», то «продажу Родины»... И никак не могут разглядеть огромные возможности, которые открываются перед государством и частным инвестором для взаимовыгодного сотрудничества. Для создания нормальных инвестиционных взаимоотношений.

В России откупа были введены в конце XV - начале XVI веков. Особенно большое развитие получили таможенные, соляные, винные откупа. Последние были введены в XVI веке и наибольшее значение приобрели в XVIII - XIX веках. Доход казны от питейного налога составлял свыше 40% суммы всех налогов госбюджета.* В 1863 г. винные откупа были отменены и заменены акцизом.

Примечание: А. Байтенова
"Торговые ряды"
организованного рынка // Эхо
деловой жизни. №9, 1992

Сегодня для проведения полноценной инвестиционной политики в России жизненно необходимым становится создание надежной правовой среды, стимулирующей как иностранных, так и отечественных инвесторов к вложению производственного капитала в отечественную экономику. И необходимым элементом такой правовой системы должно стать концессионное законодательство. Напомним, что слово «концессия» в переводе с латинского - это разрешение или уступка: договор, заключаемый государством с частным предпринимателем; а лицензия (с того же латинского) - разрешение, право: разрешение на ведение того или иного вида деятельности. Как видим, понятия эти очень близки. И в том, и в другом случае государство разрешает инвестору, но в первом случае, - уступая ему часть своих функций, а в другом, - давая право на что-либо.

Современная концессионная идеология восходит, в том числе, и к Кодексу Наполеона, в соответствии с которым подземные богатства, например, не должны принадлежать отдельным гражданам, а только государству - на благо всех его граждан. Эта же правовая концепция нашла свое буквальное отражение в статье 33 Конституции Индонезии от 1945 г.: «Все природные богатства, находящиеся под землей и под водой, принадлежат государству и должны быть использованы для роста благосостояния народа». Не случайно именно индонезийское правительство в 1960-е гг. заключило первые соглашения о разделе продукции. А во Франции, где впервые была сформулирована идея государственной собственности на подземные богатства, используется фискальная система, основанная на роялти и налогах.

В дореволюционной России и в Советской России в ранний период ее существования заметную роль в ее хозяйственном развитии, во многих отраслях экономики - в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, железнодорожном строительстве и т.п. - сыграли иностранные концессии. Из этого однако вовсе не следует, что договорные отношения государства с частным инвестором могут и должны распространяться только на иностранный капитал, как раз наоборот - в первую очередь, на родной, отечественный. При этом, государство управляет, как своего рода «совет директоров» в акционерной компании, не выпуская собственность из рук. Арендные договора этого типа могут служить и шагом к приватизации: «наращивание мускулов» и приведение в порядок государственной собственности.

Существуют различные теории концессий – от административно-правовых во Франции до договорных - в странах англо-саксонского права. При этом под концессией понимают акт, посредством которого государство наделяет частное лицо правом участвовать в осуществлении некоторых из своих функций в хозяйственной сфере, договор между государством и частным инвестором в отношении государственной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности.

Концессионные соглашения, которые исторически были первым видом договоров на разведку и освоение нефтяных месторождений, и сейчас широко используются во многих странах. В 80-е гг. более чем в 120 странах законодательство предусматривало предоставление концессий. Концессионная система существует как в развивающихся, так и в развитых странах, хотя зачастую под другими названиями (лицензии, аренда, разрешения и т.п.). К числу таких стран относятся, в частности, Великобритания, Норвегия, Таиланд, США, Австралия и др. Недавно на северо-востоке Австрии в районе поселка Хознрупперсдорф открыто крупнейшее в стране за последние 25 лет месторождение нефти и природного газа - на нефтяных полях «Матценер Ольфельд» не менее полумиллиона тонн нефти и 200 млн кубометров природного газа. Современные технологии добычи позволяют получать нефть в течение 20 лет. При этом согласно существующим законам все залежи нефти и газа в Австрии принадлежат государству, а компании «ОМФ» и «РАГ» получили разработку месторождений углеводородного сырья в концессию.

В ряде стран вместо модернизированной концессии - контракта типа «роялти плюс налог» используются соглашения о разделе продукции (СРП): каждая страна выбирает тот или иной механизм раздела. Это, однако, не означает, что правительство той или иной страны не может одновременно заключать и другие виды договоров на разведку и добычу нефти. В Индии, например, на суше используется концессия, а на шельфе - СРП. Международная практика применения СРП отличается по многим признакам – и правовыми или процедурными условиями, и условиями раздела продукции, наличием или отсутствием роялти, существованием предельного уровня для возмещаемых затрат (кост-стоп), значимостью бонуса и т.п. Часто говорят, что налоговая модель российских СРП, как, кстати, и китайских, являются производными от индонезийской. Однако нужно иметь в виду, что и в Индонезии - родоначальнице СРП по сути было три разные модели (менялся уровень подлежащих возмещению затрат, вводился платеж «роялти» и т.п.).

Государства, которые десятилетиями строили свою систему права, ко времени изобретения СРП, т.е. к концу 60-х годов прошлого века эту систему благополучно построили. Другие, которые отстали в формировании правовой системы, пришли «на готовенькое» и с успехом стали использовать СРП - этот самый последний «писк инвестиционной моды». Примерно также в свое время в России шло ускоренное насыщение компьютерной техникой. Хотя, конечно, можно было бы обойтись счетами с костяшками. СРП - это не признак отсталости, а как раз наоборот - «продвнутости». Если ты отстал в ученье, то можно взять современные учебники и «засесть за словари», а можно этого не делать. И гордиться своим посконным своеобразием.

СРП – это последняя по времени, новаторская концессионная модель, адаптированная к часто непростым инвестиционным условиям в той или иной стране. «Мировой опыт показывает, что режим СРП не применяется в развитых странах, а используется, как правило, в государствах, где льготы в рамках режима СРП являются единственным путем привлечения инвестиций и создания рабочих мест», - утверждала в одном из своих интервью в 2003 году член Комитета по бюджету и налогам Надежда Азарова. Во-первых, это утверждение по ученически некорректно, так как многие развитые страны используют родственный СРП концессионный режим. (И хорошо знакомые виды платежей, характерные и для СРП: роялти, бонусы, ренгалз. А вместо механизма возмещения затрат – метод ускоренной амортизации, выполняющий ту же самую функцию, – первоочередное и полное возмещение затрат). Во-вторых, в рамках СРП не предоставляются льготы, а стороны договариваются об устраивающей их цене – никто никому подарков не делает. Наконец, нельзя не отметить, что СРП с успехом используют Китай и Индия – страны с самыми высокими в мире темпами экономического роста. Их-то уж точно не заподозришь, что они стремятся стать чьими-то колониями. В Китае,

например, заключено более 120 СРП с более чем 70-тью компаниями из 20-ти стран мира. Впрочем, и в других шести десятках стран, привлекающих инвесторов на условиях СРП, давно научились торговаться за каждый доллар.

Там, где имеется специальное законодательство, регулирующее развитие нефтяной промышленности, концессии на разведку могут называться лицензией или разрешением, а на эксплуатацию месторождения – договором аренды. К числу таких стран относятся Великобритания, Норвегия, Таиланд, США, Австралия и др. В конце концов, дело не в том, что лучше – концессия или лицензия, СРП или сервисный контракт – главное, чтобы законодательство решало вопросы правовой стабильности договоров, обеспечивало разумную систему расчетов. Сегодня концессионные контракты как чисто договорная форма широко практикуются во Франции, Италии, Германии и в десятках других стран системы континентального права. Поэтому концессии, вопреки широко распространенному заблуждению, ни в коем случае не являются каким-то «пережитком прошлого». Напротив, договорные принципы во взаимоотношениях между государством и частным бизнесом в последние годы бурно развиваются. Если до недавнего времени концессионные договора применялись для сооружения автострад, автостоянок, централизованного теплоснабжения, то теперь появились новые сферы применения концессий - национальная оборона, образование, тюрьмы, кабельное телевидение...

Договорные модели недропользования с успехом применяются как в странах-экспортерах, так и странах-импортерах энергетического сырья: США и Канада, Китай и Алжир... Не соответствуют действительности и утверждения, что «нигде в мире нет практики применения двойного стандарта налогообложения для одного вида деятельности». На самом деле, другие формы - помимо СРП - контрактов в недропользовании (и соответственно, разные фискальные условия) разрешены в Алжире, Анголе, Аргентине, Индии и других странах. Кстати, большинство стран по мере накопления уверенности в собственной способности собирать налоги, отказываются от роялти. В этом смысле отказ от оборотных налогов – признак цивилизованности. Поэтому вовсе не СРП, а сохранение роялти да еще в экзотическом виде единого для разных условий добычи налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) – признак незрелости («недоразвитости») российской экономики.

В России договорные отношения между государством и частным инвестором в недропользовании все-таки стали свершившимся фактом даже не в 1995 году, когда был принят закон «О СРП», а только в начале 1999 г., после того, как был принят пакет законодательных актов о СРП. Принятие концессионного законодательства открывает возможность заключения соглашений в недропользовании и в тех случаях, когда законодательство о СРП помочь ничем не может: когда нет произведенной продукции (например, при ремонте и обслуживании скважин или разведке недр) или нужно связать несколько технологических этапов (разведка, добыча, транспортировка, переработка и распределение произведенной продукции) в единый проект – уже за пунктом раздела, где, собственно, заканчивается действие любого СРП.

Многие страны СНГ и страны из бывшего социалистического лагеря имеют свое концессионное законодательство и даже успешно реализуют на практике проекты, заключив концессионные договоры. Подобные законы приняты в государствах СНГ (Казахстан, Кыргызстан, Молдова), Балтии (Литва, Эстония) и ближнего зарубежья (Венгрия, Болгария и др.). Поэтому если всерьез рассчитывать на появление инвесторов в России, нужно быть по крайней мере не хуже соседей. В этих условиях трудно выглядеть убедительно, утверждая, что в России инвестиционный климат так хорош, что страна не нуждается в концессионном законодательстве.

Концессионное содержание СРП

В нынешней России за исключением Земельного кодекса РФ, закона «О соглашениях о разделе продукции» (СРП) и Лесного кодекса РФ (допускающего концессионную форму лесопользования), которые предусматривают гражданско-правовой, договорный характер отношений по поводу пользования объектами государственной собственности, другие акты

природопользовательского законодательства исходят из лицензионного порядка предоставления пользовательских прав. Это - законы «О недрах», «О континентальном шельфе», «Об исключительной экономической зоне РФ», Водный кодекс РФ и ряд других.

Хотя в последние годы законодательство о недропользовании претерпело определенную эволюцию в сторону смягчения условий пользования недрами и выравнивания прав инвестора и государства, тем не менее, в своей основе это законодательство является преимущественно лицензионным, а потому - преимущественно административным. Оно дает в руки государственных органов, регулирующих отношения с инвесторами, односторонне властные полномочия. «Лицензионная система сама по себе - всего лишь правовой инструмент предоставления пользовательских прав, - писал известный российский юрист Сергей Сосна, - инструмент регулирования отношений инвестора с государством. Но очень важны условия, в которых она действует. Во многих странах мира лицензионная система работает вполне успешно. Однако, это, как правило, страны с прочными, давно устоявшимися институтами защиты прав собственности, развитым рыночным хозяйством, стабильной экономикой, традициями правового государства и гражданского общества».

В России с ее нестабильной экономикой, неустойчивой правовой средой, произволом властей, неуважением к частной собственности и коррупцией административная система регулирования инвестиций лишь усугубляет условия, в которых приходится работать инвестору. Отсутствие массовых прямых инвестиций за годы действия лицензионной системы - еще одно тому подтверждение. По мнению председателя совета директоров Альфа-групп Михаила Фридмана, «сегодня государство, выдав лицензию, оставляет за собой право в одностороннем порядке, в любой момент либо приостановить ее действие на каком-либо основании, либо отозвать ее».

По мере накопления неудач с проведением реформ концессионное законодательство вызывает все больший интерес: нужны деньги в бюджет, новые рабочие места, решение массы социальных проблем. Для левых партий введение системы концессий, по сути, означает защиту от нового этапа несправедливой приватизации. А для правых - это цивилизованная система контрактов инвестора с государством, когда интересы частного бизнеса гарантированы.

Концессионное соглашение - это не просто контракт госпредприятия и частника типа договора аренды. Это соглашение, особенность которого состоит в том, что государство выступает сразу в двух ипостасях - как договаривающаяся сторона и как гарант соблюдения всех пунктов соглашения, включая предоставление гарантий неухудшения коммерческих условий соглашений. По концессионному соглашению государство или муниципальное образование (концедент) предоставляет другой стороне - концессионеру на срочной и возмездной основе за счет и на риск самого концессионера при условии осуществления им предусмотренных соглашением инвестиций следующие права: право пользования государственным или муниципальным имуществом; право на создание (строительство) концессионного объекта с предоставлением концессионеру права пользования (хозяйственной эксплуатации) таким объектом после его создания (завершения строительства) в течение определенного периода и на условиях, предусмотренных концессионным соглашением, с последующей передачей объекта в государственную или муниципальную собственность, а также право на ведение работ или оказание услуг.

Концессионные соглашения предполагают определение в ходе подготовки к проведению торгов, а затем и в ходе переговоров для заключения соглашения разумной цены переуступки прав пользования государственным или муниципальным имуществом, а не налоговые льготы. Речь идет о проектном финансировании: оценке денежных потоков и определении дохода концессионера. Если концессионеру будет невыгодна реализация того или иного инвестиционного проекта, то такой проект не будет реализован, а значит, не будет никаких поступлений в бюджеты, не будет никаких вложений средств в государственное или муниципальное имущество и т.п. Поэтому альтернативой концессионной плате часто является отсутствие какой-либо платы.

При приватизации происходит поиск эффективного собственника и собственность передается ему навсегда, при концессионных соглашениях - поиск эффективного

управляющего, когда определяется размер платежей и их структура, но собственность остается в руках государства. Следовательно, если обнаруживается, что управляющий оказывается неэффективным, то у государства есть право на ответный ход - вплоть до расторжения договора при сохранении всех вложенных на тот момент инвестиций. Именно концессионер и рискует, и часто авансирует концедента, то есть в некоторых случаях в отличие от принятого порядка уплаты налогов концессионер может начинать платить концеденту не после подведения итогов своей деятельности, а с самого ее начала.

Минерально-сырьевой комплекс России вызывает устойчиво высокий интерес у потенциальных инвесторов. Однако процесс привлечения как отечественного, так и иностранного капитала идет весьма медленно и никак не соответствует ни реальным финансовым возможностям крупнейших международных компаний, ни потребностям российской экономики. Потенциальные инвесторы учитывают высокий уровень геологического, технологического, экологического и политического рисков в России.

У инвесторов все еще нет твердых правовых гарантий и уверенности в стабильности инвестиционного режима. Как это ни странно звучит, в России до недавнего времени не было законодательной основы для передачи государством частному инвестору прав на пользование своей собственностью хотя бы на какой-то срок. Государство может только продавать свою собственность, что и делает в рамках программы приватизации, но не может «на равных» договариваться о временной передаче ее на тех или иных условиях. Закон о СРП - первый, призванный ликвидировать эту несправедливость хотя бы в сфере недропользования. Но именно потому, что он «пионерский», он вызывает массу вопросов, обусловленных, как правило, нехваткой информации, незнанием мирового опыта, а часто и просто в силу сложившихся в обществе предрассудков.

Одна из существенных проблем российского законодательства о СРП – так называемая ратификация: в России выбрана не просто модель утверждения отдельных соглашений, а утверждения их законом. Это означает, что для внесения изменений в коммерческий контракт, придется вносить поправку в него, как любой другой федеральный закон. (И чего доброго еще и вводить отсылочную норму в базовый закон «О СРП»): провести соответствующую поправку в трех чтениях через Госдуму, утвердить в Совете Федерации, подписать у президента. Эдак, с учетом сложившейся в России законодательной практики для реализации процедуры внесения даже самых элементарных поправок в соглашение может и года не хватить.

В международной нефтяной промышленности правилом является отсутствие необходимости законодательного утверждения заключенных договоров (исключения - единицы), которые однако могут быть утверждены постановлением Совета Министров (Алжир), потребовать санкции (с 1982 года - только для морских разработок, а с 1993 года еще и для месторождений на суше) ответственного министра (Китай), министра нефтяной промышленности (Нигерия) или даже президента (Индонезия). В Малайзии хотя и отсутствуют конкретные требования утверждения, закон требует, чтобы Национальная нефтяная компания (ННК) действовала под руководством и контролем премьер-министра. В 42 нефтедобывающих странах органы законодательной власти не играют вообще никакой роли в предоставлении или утверждении нефтяных соглашений.

Даже в тех странах, где парламент не остается «в стороне» от заключения соглашений, процедура его участия носит характер, отличный от российского: в Венесуэле, например, утверждение соглашения предполагает одно-единственное совместное заседание двух палат Конгресса. Схожая ситуация и в Тунисе. В Дании действует требование по утверждению присуждения прав на участки континентального шельфа (но не самого соглашения!) специальным комитетом Парламента. А в Азербайджане утверждаются соглашения, но нет специального закона «О СРП». Поэтому и нет такой проблемы, как в России, где могут возникнуть противоречия между действующим законом «О СРП» и конкретным СРП, утвержденным специальным федеральным законом. В Египте и Конго утверждение законодательными органами является не столько юридическим требованием, сколько действующей практикой, которая таким образом компенсирует пробелы основного нефтяного

законодательства. Таким образом, слова о «парламентском утверждении» соглашений даже в тех странах, где это предусмотрено законодательством, имеют совершенно разный смысл.

Отсутствие прогресса в процессе реализации проектов на условиях СРП порождает появление разного рода политических версий относительно происходящих событий. Одни утверждают, что забюрократизированность системы СРП – это вообще ее отличительный родовый признак, другие подозревают инвесторов в отсутствии серьезных намерений, в том, что они ведут себя, как золотоискатели, для которых главное – застолбить участок, а дальше – «хоть трава не расти». Наконец, как всегда в России, находятся сторонники идеи всемирного заговора, которые считают, что таким нестандартным образом Запад решил заблокировать разработку отечественных месторождений.

Еще одна любимая тема для критиков СРП – это проблема коррупции. О ней говорил, например, Михаил Ходорковский: «Режим СРП, создающий индивидуальные преференции отдельным инвесторам, провоцирует коррупцию в органах власти». Герман Хан из ТНК считает иначе: «Уровень коррупции зависит не от экономической модели и не от наличия нескольких режимов недропользования, а от организации процесса приобретения тех или иных активов. Есть радикальное решение. В госкомиссиях, которые определяют перечни участков под СРП, должны участвовать представители нескольких независимых нефтяных компаний. Они вполне могут обеспечить перекрестный контроль и помогут принять некоррупционные решения».

Каждое СРП готовится на условиях проектного финансирования, учет ведется обособлено и налоги платятся по «месту работы», а не по месту регистрации инвестора. Индивидуальный подход в условиях прозрачности подготовки и реализации проекта минимизирует условия для коррупции, которые значительно выше при действующем непрозрачном лицензионном режиме, когда отношения строятся во многом на условиях договоренностей, а не договора. Да еще эти договоренности пересматриваются, как минимум, каждый год. Говорить об индивидуальных преференциях вообще не приходится, поскольку по каждому проекту готовится детальное ТЭО, на основе которого определяется реальная цена права пользования тем или иным участком недр на условиях СРП. Эта «цена» может быть выше или ниже не из-за преференций, а из-за полного учета различий в качестве разных месторождений, из-за аккуратной уплаты ренты владельцу недр – государству. В любом случае, при любых недостатках точность оценки экономики проекта при СРП намного выше, чем при действующем лицензионном порядке.

Важно не возводить нелепых барьеров на пути СРП, видеть весь набор выгод от реализации этих соглашений и стараться получать по максимуму «на круг»... Привлечению инвестиций на условиях раздела продукции серьезно мешают квоты – соответствующие ограничения, вытекающие из закона «О СРП» – 30%, 70%, 80%: только 30% запасов может разрабатываться на условиях СРП, в проекте должно быть использовано не менее 70% российского оборудования и нанято не менее 80% местного персонала. Например, наличие 30%-ной квоты равноценно объявлению о том, что стране не нужны инвестиции в объекты, находящиеся за рамками этой квоты, а многие месторождения могут вообще остаться без инвестиций, если производственными возможностями российских предприятий не смогут обеспечить пресловутые 70%. Но говорить об этих квотах после принятия в 2003 году поправок в закон «О СРП» даже как-то неловко. Теперь они кажутся едва ли не невинной шалостью властей.

Сегодня часто приходится слышать, что инвесторы не оправдывают надежд, которые на них возлагались. А государство оправдывает ожидания инвесторов? Все ли им сделано из того, что было обещано? Сначала – правила игры, а только потом может прийти инвестор с деньгами... Конечно, можно говорить, что законы – не панацея. Мол, в России какой закон не прими, все равно выполняться не будет. Все об этом знают и потому никто денег вкладывать не будет. Хотелось бы возразить. Тут важно соблюдение принципа «презумпции невиновности»: сначала вооружите инвестора качественными законами, а потом посмотрим: начнется инвестиционный подъем или нет, что еще нужно будет сделать государству для активизации инвестиционной деятельности.

Место иностранных инвестиций

Едва ли не основным аргументом против СРП для бывшего главы «ЮКОСа» Михаила Ходорковского являлся следующий: режим соглашений о разделе продукции ограничивает возможность роста капитализации российских компаний и их конкурентный потенциал по сравнению с западными. Соответственно, снижается их инвестиционная привлекательность. С этим аргументом был согласен и руководитель фонда «Экспертиза» Марк Урнов, который считал, что «отмена СРП выгодна российским добывающим компаниям. Ведь если иностранцы придут к нам напрямую, то капитализация наших компаний повысится». Вот такие логические цепочки консультантов и подтолкнули руководство ЮКОСа на авантюру. «Российская нефтяная промышленность последних лет, а конкретно – роль в ней иностранных нефтяных компаний, также подтверждает данный тезис», - вторил ему главный редактор журнала «нефть и капитал» Сергей Савушкин. «Западные компании предпочитают льготный режим СРП стратегическому взаимодействию с российским бизнесом, и освоение нескольких очень привлекательных месторождений оказалось попросту замороженным ввиду того, что иностранцы готовы инвестировать в Россию исключительно на условиях раздела продукции».

Так могут рассуждать только те, кто либо не знает, либо благополучно позабыл о попытках иностранцев создать СП в российском ТЭКе в первой половине 90-ых гг. Их ждало большое разочарование. Многие из тех СП оказались успешными технически, но не экономически: после 10 лет работы ни одно из этих СП так и не возместило своих капитальных затрат. Это было вызвано главным образом тем, что первоначальные финансовые условия были позднее изменены: например, в начале 90-х годов СП платили 4 налога, а теперь — 22. В результате многие из них закрылись, а сами компании ушли из России. Иностранцам компаниям позволили вложить деньги и затем «выдавили» из бизнеса. Понятно, что теперь иностранцы стали предусмотрительнее и требуют гарантий. Режим СРП их дает. И смысл его привлекательности - в стабильности, а не в надуманных «льготах» или какой-то особой «привлекательности» месторождений. Во многих случаях инвесторы готовы взяться за сложные проекты буквально на грани окупаемости. Но только на условиях СРП.

Заместитель Генерального секретаря секретариата Энергетической Хартии (Брюссель) Андрей Конопляник отвергает логику «меньше СРП – больше капитализация», формально следуя ей: «Итак, СРП – конкурент. Конкурент повышению капитализации. Но повышение с какой целью? С целью продажи иностранным нефтяным грандам. Чем выше капитализация - тем больше цена продаваемого пакета акций. Однако все это завернуто в модную сейчас упаковку про «безопасность» и «национальные интересы», способную запугать обывателя и тем самым отвлечь его от истинных мотивов».

Почему только ЮКОС да Сибнефть выступили против СРП, бросив на подавление этот режим и огромные деньги, и существенный политический ресурс? Почему неразумные «российские добывающие компании» не приемлют этот логики. Более того, именно потому, что другие нефтяные компании долгое время попросту не могли поверить, что ЮКОС всерьез вышел на тропу войны с СРП, их ответная реакция была и запоздалой, и разобщенной. Во-первых, далеко не для всех компаний первоочередной является задача подороже продаться. Во-вторых, цена компании только растет, если покупатель видит, что она обладает надежными правами на разработку месторождений. Поэтому наличие крупных проектов на условиях раздела продукции у той или иной компании только повышает ее привлекательность у потенциального покупателя, а не наоборот. Компания ТНК проверила эту гипотезу экспериментальным образом – начала подготовку сразу нескольких СРП и во многом благодаря этому получила от БиПи выгодную цену. Как пишет тот же Андрей Конопляник: «Стратегическим иностранным инвесторам нужны не просто акции, а акции, обеспеченные высоколиквидными активами с предсказуемым риском».

Как-то в конце 90-х Фонд «Общественное мнение» не без удивления обнаружил, что 49% россиян считает, что иностранные инвестиции в российскую экономику препятствуют ее подъему. При этом аж 54% опрошенных выступили за ограничение притока иностранного капитала в Россию. В всем мире принято бороться за прямые иностранные инвестиции. Принято считать, что такие инвестиции - мощный источник экономического роста, надежда на

быстрый рост благосостояния, на пристойный уровень жизни. Прямые инвестиции - это рабочие места, это зарплата и налоги, это пенсии и пособия. Поэтому с инвестором носятся, как с писанной торбой. И вот этот избалованный инвестор попадает в Россию...

Что самое привлекательное в российской экономике? Природные ресурсы. Их разработка могла бы вытянуть и все отрасли-смежники, которые были бы обеспечены заказами. Так нет. Первым делом иностранному инвестору вменяют в вину попытку добыть эти наши ресурсы, невозобновляемые ресурсы, которые лежат себе под землей и никому не мешают... Сохранение минерально-сырьевых, и особенно, нефтегазовых, ресурсов «для будущих поколений» - весьма распространенный «аргумент» против реализации крупных инвестиционных проектов. Однако, если человечество будет сохранять неизменной традиционную модель потребления минеральных ресурсов, то оно обречено. История человечества свидетельствует о постоянно меняющихся технологических укладах, что дает возможность использовать все новые виды ресурсов и отказываться от истощающихся и невозобновляемых. Привлечение крупных инвестиций гарантирует не только повышение экономической мощи государства, но и более достойный образ жизни для нынешнего поколения, а также возможность гибко реагировать на истощение того или иного вида ресурса.

Идея, что СРП нужно давать «по чайной ложечке» неразрывно связана и с рассуждениями о том, что СРП - это не аренда, а приватизация. «Никто не скажет, что можно сдать в аренду яйцо, но относительно недр такие утверждения в порядке вещей, хотя в обоих случаях в итоге остается выеденное яйцо». (*Независимая газета*. 19.02.99). Такая логика и в самом деле не стоит и выеденного яйца. Ведь если продолжить эту мысль, то нужно было бы призвать в принципе прекратить разработку недр, пусть полезные ископаемые останутся в природных кладовых. Вообще про таких людей говорили: «Отправь их в пустыню, там возникнет дефицит песка». Вообще всякое арендованное имущество имеет склонность изнашиваться, ломаться... Поэтому и взимаются арендные платежи, рассчитываются амортизационные отчисления для того, чтобы заменить отслужившее свой срок. Когда речь идет о месторождениях, то этих арендных денег должно хватить на освоение новых месторождений, на переход на новые источники энергии. Таков путь прогресса. Казалось бы, любому вменяемому человеку понятно, что ресурсы на то и существуют, чтобы их добывали. Главное, чтобы эффективно, дешево, соблюдая экологические требования... Невозобновимый источник возобновимым не станет ни при каких условиях.

Опрос, проведенный Фондом «Общественное мнение», показывает, что население России все еще с подозрением относится к иностранным инвесторам. Сегодня забирают наши ресурсы, дают чужие деньги и на время, а отдавать нужно будет свои и навсегда. Граждане страны, которая очень хочет быть великой, не научились отличать инвестиции от кредитов, иностранного инвестора от иностранного стратегического партнера или от иностранного кредитора.

И подобная путаница сопровождает рассуждения об иностранных инвесторах даже тех людей, которые по должности должны были бы в этом разбираться. Например, в «Российских вестях» появляется такой пассаж: «В проекте «Сахалин-1» было 40% российского участия в лице «Роснефти». На сегодняшний день 20% акций продано Индии, и доля России сократилась до 20%. Любому понятно, что с помощью 40% акций влиять на процессы тяжело, а с помощью 20% почти невозможно. В проекте «Сахалин-2» российского участия вообще нет». Как же мало нужно понимать в экономике... Сократилась доля не России, а российской компании, что не одно и то же. «Влиять на процессы» Россия может и должна через управляющие комитеты и уполномоченные органы, контролировать через все обычные государственные органы власти, которые при СРП никто не отменяет. А вместо этого предлагается опять поработать в пользу компании, которая сегодня-то российская, но завтра, глядишь, продана иностранцам, а деньги потрачены на какое-нибудь очередное «Челси». Нужно стремиться не увеличивать долю в проектах – это личное дело самих компаний, а квалифицированно определять долю государства в платежах, а потом строго контролировать достигнутые в ходе подготовки соглашения договоренности.

Если говорить о существовании дела, то нужно напомнить, что еще в 1830 г. русскому правительству был предложен проект покрыть всю Россию сетью железных дорог на средства иностранного капитала. В 1838 г. немец Антон фон Герстнер построил первую железную дорогу Петербург - Царское село - Павловск длиной 27 км., а к 1913 г. общая протяженность российских железных дорог составила уже 70,9 км. Волшебной палочкой оказались иностранные инвестиции - с их помощью к началу века было построено 70% общей протяженности железных дорог. Основными заимодавцами были банкиры Лондона, Амстердама и в особенности Парижа. А с 70-80-х гг. резко возросла активность германского капитала. Наверное, кто-то и тогда писал, что «иностранцы схитрили» - построили колею, не как у всех... А мы, грешные, до сих пор пользуемся теми самыми железными дорогами.

Если компанией-инвестором владеют, например, американцы или японцы, а работают в ней сахалинцы или хабаровчане – это «иностранец» или наш? Если эта компания платит деньги в российский бюджет, в сахалинский и т.п.? Нужно ли с таким нескрываемым нетерпением ждать, пока она уйдет? Так, как будто это – оккупанты, а не инвесторы, которые вкладывают свои деньги в разработку природных богатств нашей страны, дают нашим людям работу и исправно платят все, о чем договорились заранее. Нила Банерджи и Сабрина Тавернайс в своей статье в Нью-Йорк Таймс от 24 ноября 2002 года писали: «Российская нефтяная индустрия, в которой ведущее место занимают такие компании, как ЮКОС и Сибнефть, стремится не пускать к себе иностранцев». Именно в этом вопросе желания олигархов и ура-патриотов, желающих избавиться от иностранных инвесторов удивительным образом совпадают.

А в Китае по всей Чанчуньской зоне развития в свое время была развернута кампания за качественное обслуживание инвесторов под лозунгом «инвесторы - наш бог!» А в Далянской зоне технико-экономического развития в провинции Ляонин ведется политика под лозунгом «привлечение, обеспечение и обогащение коммерсантов». (Именно «обогащение», а не какая-то невзрачная «окупаемость», которая в нашей стране почему-то должна представляться инвесторам манной небесной!) Вот и приходят в Китай инвесторы из десятков стран мира и вкладывают десятки миллиардов долларов прямых инвестиций.

Приток иностранных инвестиций - это обратная сторона бегства национального капитала из страны. Если инвестору не созданы условия для вложения капитала, если инвестор все время ждет подвоха от властей (и регулярно его дожидается!), отечественные - стремятся увести средства в более надежное место, а иностранные - просто не ступают на это минное поле... Когда мы огорчаемся по поводу того, что отечественные деньги, убегая из страны, создают рабочие места за границей, то очевидно нужно было бы приветствовать иностранных инвесторов, которые как бы компенсируют понесенные страной потери... Так нет. Отечественные мозги, как показывает приведенный выше опрос, такую логику напрочь отвергают!

Система концессионных платежей

Система расчетов концессионера с государством опирается на «три кита»: концессионную плату, взимаемую в разных формах в зависимости от имущества, которое передано во временное управление, специальный налоговый режим и механизм налоговой стабильности.

Поскольку при реализации концессионных соглашений стандартной является ситуация, когда концессионер инвестирует средства в имущество, принадлежащее государству или муниципальному образованию, то фактически в такой форме - форме концессионной платы - он по частям уплачивает положенное налоговое бремя. В этом случае государство или муниципалитет получают компенсацию части налогов в модифицированном виде - с отсрочкой и аккумулированными в собственности. Соответственно, в данном случае налоговое бремя концессионера должно быть облегчено на размер концессионной платы, то есть предусматривать освобождение от части налогов в обмен на выплату в бюджеты концессионной платы.

Более того, только в этом случае концессионер не подвергается дискриминации. В противном случае (налоги плюс концессионная плата) концессионер получал заведомо проигранную конкурентную позицию по сравнению с другими субъектами экономической деятельности. Или, другими словами, создание нормальной конкурентной среды в экономике страны невозможно без равенства компаний в отношении налогового бремени, а наличие в той или иной форме концессионной платы автоматически означает установление специального налогового режима для концессионных соглашений. При этом в соответствии с Бюджетным кодексом «в доходах бюджетов учитываются: средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности» (пункт 1 статьи 42). Таким образом, в концессионной плате, взимаемой в разных формах, нашло свое отражение положение Бюджетного кодекса о плате за право пользования соответствующим имуществом.

При концессионных соглашениях могут устанавливаться разные формы расплаты концессионера с концедентом - в зависимости от вида отрасли экономики или вида деятельности, так как это удобнее и лучше отражает специфику работы. Аналогичный пример, таким образом в разных ситуациях устанавливаются разные формы расчетов, - это зарплата, ее разные виды: повременная, сдельная, аккордная... Гибкие механизмы расчетов в зависимости от рыночной конъюнктуры позволяют инвестору заранее точно знать, на какие доходы он сможет рассчитывать в любой конкретной ситуации и тем самым планировать свои расходы, финансирование и возврат как заимствованных, так и собственных вложенных средств. Стабильность деятельности концессионера обеспечивается именно таким образом. Только такие механизмы расчетов могут позволить концессионеру спокойно заниматься инвестиционной деятельностью, а не вывозить капитал из страны. Только в этом случае концессионные соглашения смогут обеспечить приток частных инвестиций и тем самым - высокие темпы экономического роста.

Добавочная прибыль, формирующаяся в отраслях материального производства, связанного с использованием ограниченных и дифференцированных по качеству природных ресурсов (минеральных, земельных и т.п.) называется рентой. Поэтому рентные платежи компании платят в качестве дополнительных «налогов». Рента только маскируется «под налоги», если применяется налоговая техника ее изъятия. Являются ли «специальные» платежи нефтяных компаний налогами или рентой - вопрос не терминологический, а вполне практический. Акциз на нефть был введен как разновидность дифференциальной ренты, а потом попал в список подакцизных товаров и превратился в мощный фискальный инструмент. Доходы бюджета формируются из разных источников: доходы от приватизации (продажи государственной собственности) или ее аренды (например, месторождений) не являются налогами. И цена приватизируемого имущества, и цена аренды имущества зависит от соотношения спроса и предложения на рынке. Чтобы привлекать инвестиции, арендная плата должна гибко меняться, а значит и снижаться. Если рентные платежи определяются Налоговым кодексом как налоги, то их снижение всегда будет рассматриваться госорганами как налоговая льгота. Итак, либо «продналог», либо «продразверстка»... Ведь СРП - это, по сути, модернизированный продналог.

В мировой классификации все СРП принято делить на три основные модели: ливийскую, перуанскую и индонезийскую. Раздел продукции может осуществляться как после вычета затрат инвестора, так и сразу на две части - доли государства и инвестора без определения «компенсационной» нефти («прямой раздел»). Существуют две разновидности прямого раздела продукции: двухступенчатый (Перу), когда принимающая страна договаривается с компанией о пропорциях раздела, учитывая, что иностранной компании еще предстоит уплатить налог на ее долю нефти, и одноступенчатый (Ливия), когда пропорции раздела устанавливаются с одновременным освобождением инофирмы от уплаты подоходного налога.

Особый налоговый режим закона «О СРП» состоит из трех основных составляющих элементов. Первый - инвестор получает долю продукции в качестве возмещения затрат (если соглашением не предусмотрена уплата роялти, которая в этом случае осуществляется в первую очередь). Второй - инвестор и государство делят продукцию, известную как «прибыльная продукция». Третий - инвестор уплачивает государству налог на прибыль из своей доли

прибыльной продукции. Инвестор при этом освобожден от уплаты большинства других налогов. Раздел продукции может осуществляться как после вычета затрат инвестора, так и сразу – без определения затратной части в произведенной продукции («прямой раздел», который иногда называют еще «чистым» или «простым» разделом). При второй разновидности этих контрактов произведенная продукция делится на долю государства и долю инвестора, т.е. без определения «компенсационной нефти».

При этом нужно отметить, что само по себе появление в России закона о «прямом разделе» при использовании СРП несомненно свидетельствует о том, что вопреки распространенному представлению о нежелании отечественных компаний вкладывать крупные средства в сложные, рискованные инвестиционные проекты в реальном секторе экономики, нефтяные компании не просто декларируют такое желание, но и изыскивают для его реализации хоть какие-то правовые возможности. Хотелось бы увидеть признаки подобной заинтересованности в росте инвестиционной активности и у представителей государственных органов.

Конечно, механизм прямого раздела сравнительно более примитивный, грубый. Со всеми плюсами и минусами простой модели. По сути речь идет о переходе инвестора в его расчетах с государством на один-единственный налог с оборота. Большую гибкость могла бы обеспечить обязательная шкала «прямого раздела» (например, в зависимости от уровня цен или рентабельности). Упрощенный порядок расчетов может оказаться вполне уместен для «старых» месторождений с отработанной технологией, устоявшейся динамикой затрат и добычи... Вместе с тем, раз нет прибыльной продукции – значит нет и налога на прибыль. Следовательно, соглашения на условиях прямого раздела государство будет заключать только с российскими компаниями. Не увеличивать же в самом деле на размер налога на прибыль доходы иностранцев, которые при «прямом разделе» подпадают под пресс двойного налогообложения.

В свое время при подготовке закона «О СРП», естественно, рассматривались и варианты «прямого раздела». Однако разработчики закона решили, что лучше предоставить сторонам возможность самим упрощать порядок взаиморасчетов, чтобы у них было из чего выбирать. Например, для того, чтобы свести все платежи к одному налогу с оборота достаточно было бы ограничить платежи инвестора уплатой им роялти (с одновременным внесением изменений в законодательство о роялти с тем, чтобы сделать более гибким порядок определения размера роялти и распределения поступлений от этого платежа в бюджеты разных уровней). Едва ли не все преимущества «прямого раздела», о которых говорят его сторонники, с равным успехом можно отнести и к стандартной модели СРП: «прямой раздел» сохраняет преимущество – явное инвестиционное превосходство СРП над любым иным правовым режимом, существующим сегодня в России...

Проект проекту — рознь. Если разработка месторождения идет в освоенном районе, где уже есть инфраструктура, инвестиции можно брать из доходов от текущей добычи. А вот если все приходится начинать с нуля, в чистом поле, нужно несколько лет только тратить деньги и потом долго их окупать. И вот в этом случае режим СРП просто незаменим: здесь и гарантии неизменности правовых условий, и возможность подобрать оптимальный режим уплаты платежей — как по срокам, так и по размеру. Особенность СРП — это умение трезво учитывать реальное состояние дел, обеспечивая гибкую реакцию на изменение рыночной конъюнктуры и в зависимости от фазы разработки отдельных месторождений.

Закон «О СРП» в своей первоначальной редакции – это комбинация американского договорного правового механизма и индонезийского механизма раздела продукции. Это означает, что принимая равными нулю те или иные переменные (роялти, государственную долю в прибыльной продукции, прибыль инвестора и налог на прибыль) можно в рамках СРП выделить четыре традиционных рентных режима (индонезийский, перуанский, ливийский и концессионный - контракт типа «роялти плюс налог»). Поэтому рассуждения, что с введением концессионного закона появляется еще один режим платежей в недропользовании отстал на 7-8 лет – со времени принятия закона «О СРП» фискальные органы были вправе предлагать несколько таких режимов. Просто Минфин и Правительство до сих пор были не готовы при подготовке соглашений к проявлению фискальной гибкости.

Распространенное заблуждение - относительно так называемого «национального режима» - термина, который уже использовался даже премьер-министром Михаилом Касьяновым для противопоставления его режиму СРП. Вот и директор компании «Объединенные машиностроительные заводы» (ОМЗ) Каха Бендукидзе настаивает: «Я считаю, что СРП не нужны. Если СРП не будет, будет везде действовать национальный налоговый режим — это будет честно. А если мы считаем, что национальный режим непривлекателен для инвестиций, тогда давайте его улучшать! Улучшать для всех! А делать какие-то огороженные участки — вот здесь тепличные условия, а во всех остальных у нас будет тяжелая жизнь — это несправедливо». Следовательно, вместо того, чтобы создавать нормальные условия для работы тем, у кого «тяжелая жизнь», предлагается создать невыносимые условия остальным, чтобы все было «по справедливости»...

Можно ли в принципе представить себе, что какой-то закон РФ не является частью национального режима РФ?! Это что же за диво такое - «чужая правая рука»? Хотелось бы напомнить, что принятие нового закона – это всегда изменение и дополнение действующего законодательства Российской Федерации. И такой закон сразу становится его неотъемлемой частью. Именно для того, чтобы улучшить национальный режим и был принят в свое время закон «О СРП». И не стоит нормальные условия для ведения бизнеса выдавать за какую-то привилегию инвестору. В противном случае, можно дойти до абсурда: во времена ленинских концессий, при обсуждении условий «концессии Уркарта», концессионер тоже требовал «тепличности» – настаивал на том, чтобы его персонал можно было «сажать» только по решению суда (пусть даже советского), а не по решению ВЧК...

Особый налоговый режим СРП

Любая налоговая система представляет собой набор универсальных платежей инвестора вне зависимости от условий его работы (например, применительно к нефти и газу, геологические условия залегания, размеры резервуара, мощность пластов, их пористость, проницаемость, дебиты скважин и т.п.). Следовательно, в одно и то же время по независящим от них причинам одни инвесторы будут получать сверхприбыль, а другие - будут бороться за предоставление им налоговых льгот, при наличии которых их проекты становятся рентабельными. Таким образом, при любой налоговой системе, государство изначально отсекает часть проектов, разработка которых является нерентабельной без налоговых льгот, и получает меньше, чем могло бы, налоговых поступлений от проектов, оказавшихся в сравнительно благоприятных природных условиях (географических, экономических, геологических, обусловленных конъюнктурой рынка сырья и т.п.). Рентные платежи - а именно к таковым относятся арендные платежи в рамках СРП - позволяют учитывать индивидуальные условия каждого месторождения полезных ископаемых.

В последнее время много разговоров было о «несправедливости» СРП. «Создавая неравенство условий работы между российскими и зарубежными компаниями, СРП не приносит какого-либо оправданного экономического эффекта», - считал президент НК «Сибнефть» Евгений Швидлер. Аналогичной позиции придерживался и глава компании «ЮКОС» Михаил Ходорковский: «Любая схема без равных условий для всех участников рынка является заведомо криминальной, и СРП здесь не исключение». Что касается, «равных условий для всех участников рынка», то давайте определимся с терминами. Получить право пользования недрами на условиях СРП в принципе могут все: обращайтесь в Правительство, иди в Думу, подписывай соглашение с государством и... за дело. Условия «доступа к СРП» определены законом. В чем же неравенство?

«Равные условия» - это право любой компании на равные конкурентные позиции и, как следствие, равный предпринимательский доход. Если от природы какой-то компании достались худшие условия, то она и платить за это должна меньше. Именно СРП обеспечивает такую гибкость подхода к каждому месторождению. Не надо путать понятия «равные права» и «одинаковые условия». Что вы выберете: право носить удобный костюм по размеру или обязанность носить костюм, одинакового со всеми размера, вне зависимости от того, что природа создала одних маленькими, а других – огромными?

Можно «в лоб» посчитать рентабельность нескольких проектов на сахалинском шельфе. И сразу выяснится, что ни о каком изначальном равенстве и речи не идет.

Рентабельность проектов на условиях СРП

Сахалинские проекты							
Проекты	Прогнозные извлекаемые запасы		Начало пром. добычи	Мах годовой уровень добычи		Доход государства (\$ млрд)	Прибыль инвестора (\$ млрд)
	Нефть (млн т)	Газ (млрд куб. м)		Нефть (млн т)	Газ (млрд куб. м)		
Сахалин-1	340	420	2005 г.	6,0	11,0	19,4	18,8
Сахалин-2	140	408	1999 г.	7,9	16,4	26,0	28,0
Сахалин-3, блок Киринский	453		2006 г.	24,4		19,7	11,9
Сахалин-3, блок Восточно-Одоптинский	70	30	2010 г.	6,0	0,9	4,2	2,9
Сахалин-3, блок Аяшский	97	37	2010 г.	9,1	1,0	4,5	2,4
Сахалин-4, блоки Астраханский и Шмидтовский		89			4,3	0,7	0,8
Сахалин-5	600	600	2010 г.	35,5	34,2	33,2	35,4

Сахалинские проекты			
	Валовый доход (\$ млрд)	Суммарные затраты (\$ млрд)	Рентабельность (%)
Сахалин-1	62,9	24,7	154,6
Сахалин-2	51,0	28,0	121,6
Сахалин-3, блок Киринский	65,3	33,7	93,7
Сахалин-3, блок Восточно-Одоптинский	23,0	15,9	44,7
Сахалин-3, блок Аяшский	28,1	21,2	32,5
Сахалин-4, блоки Астраханский и Шмидтовский	4,0	2,5	60,0
Сахалин-5	102,0	33,2	207,2

Итого разрыв в уровне рентабельности по семи сахалинским проектам почти в 7 раз. Вот такой разброс. А ведь мы выбрали один регион. Можно представить каков был бы разброс в

доходности месторождений, если взять всю территорию страны. И чего стоят на этом фоне все рассуждения ЮКОСа о доходности «в среднем», о сравнении режима СРП на основе трех СРП, с одной стороны, и всех лицензий в стране, с другой. Если предложить «средние» условия, например, для проекта «Сахалин-5», то в пору будет говорить о том, что налоговая нагрузка при СРП чудовищна. А если для блока Аяшский «Сахалина-3» - можно убеждать всех, что СРП – это льготный режим.

Кроме того, приведенные выше высказывания олигархов игнорируют еще и разный механизм учета – пообъектный и корпоративный. При сравнении налоговых отчислений от СРП и нефтяных компаний, работающих при обычном налоговом режиме, нужно иметь в виду и то, что на условиях раздела продукции учет по проекту ведется обособленно от всех других операций компании и налоги платятся «с проекта». В то же время в рамках компании доходы от добычи на одном месторождении так или иначе перебрасываются на разработку других объектов. Поэтому и расчеты при СРП – прозрачные, а при лицензиях – нет. Поэтому когда наш самый колоритный олигарх Каха Бендукидзе утверждает, что «мы же никак не можем проверить их бухгалтерию - компании находятся за пределами России», это - лишнее свидетельство, что он просто не знает, как устроен механизм СРП, не знает, что действует, закрепленный в законе «О СРП» принцип «налоговой ограды» («ринг фэнс») - и бухгалтерия, которую ведет оператор соглашения делает все финансовые операции предельно прозрачными... И никаких трансфертов, никаких серых схем вывода капитала за границу. Может быть именно это и не устраивает некоторые компании? Те, которые - несмотря ни на какие призывы - никак не хотят «выйти из тени».

Поскольку инвестиционный проект в рамках СРП оценивается на условиях проектного финансирования, действительно ключевым условием для инвестора становится не наличие льгот, а обеспечение стабильности экономических условий контрактов. Рентные платежи дают возможность государству получить с инвестора оптимальную цену за предоставление ему своих минерально-сырьевых ресурсов во временное пользование. Этого возможно добиться через сближение позиций сторон путем переговоров - на основе гражданско-правовых отношений. При инвестиционных соглашениях средства частных инвесторов могут привлекаться только на условиях таких соглашений и в противном случае никаких проектов вообще не было бы. А значит не было бы доходов и налогов от них. Следовательно, нужно все время помнить, что привлекаются дополнительные средства, которые обеспечивают получение дополнительных доходов.

Речь идет о вполне стандартной процедуре заключения соглашений, при которой в процессе переговоров стороны договариваются о «цене» уступки прав пользования участками земли, недр и т.п., т.е. такой арендной платы, по которой государство было бы готово передать инвестору право пользования, а инвестор был согласен это право приобрести. При сохранении нынешней системы налогов во многих случаях и делить-то нечего... При СРП государство собирает дополнительные платежи, когда все хорошо, и автоматически ослабляет налоговый пресс, когда ценовая конъюнктура плохая. А сейчас уже четыре года продолжается время высоких нефтяных цен. И делиться своими сверхдоходами с государством – себя наказывать. Поэтому высокие нефтяные цены на мировом рынке автоматически рекрутируют противников СРП из числа минимизирующих налоговое бремя.

Мотив «льгот» постоянно звучит и из уст противников, и от сторонников закона о СРП. Сторонники говорят, что без льгот инвестора «заманить» никак не удастся и льготы - это неизбежность начального периода такого «завлечения». Вот укрепим, разбогатеет и начнем «закручивать гайки», выбивая из инвестора все более выгодные условия контрактов. Логика противников заключается в том, что особый режим СРП означает неравенство разных предпринимательских групп, деление их на привилегированные и второсортные, которые тонут под тяжестью налогов... Парадоксально, но факт: в нынешней ситуации в России интересы инвестора заключаются именно в том, чтобы не иметь никаких льгот. Весь предшествующий опыт реформы показал, что льготы одинаково легко даются и отбираются. Причем в самый неподходящий момент.

В январе 2003 г. в Государственной Думе состоялись очередные парламентские слушания. Ветераны СРП все пытались вспомнить: то ли это были десятые слушания, то ли юбилей состоялся раньше? Как всегда в таких случаях звучали разные мнения, но как это часто происходит в последнее время, в печати доминировала одна точка зрения. Ее эмоционально озвучил Каха Бендукидзе: «Мы что, идиоты, что ли? Просто так отдали куски российской территории: делайте что хотите? Тогда нельзя ли мне тоже отдать кусок российской территории и сказать: «Делай что хочешь». Почему мне не говорят: не хочешь ли ты производить машины на условиях соглашения о разделе продукции и так же мало платить налогов? Я бы с удовольствием платил так же мало. У нас же не такая ситуация, что в стране нефти не хватает и мы вынуждены дать им эксклюзивные права в обмен на то, что они нам тоже немножко добытой нефти дадут».

На самом деле, конечно, «куски территории» никто не отдает. Инвестор в соответствии с российским законодательством получает право пользования недрами, но собственность на недра остается у государства. Когда государство выдает лицензию на разработку участков недр, никто ведь не говорит о том, что «раздаются куски территории». Собственно, тогда любое разрешение на разработку недр нужно было бы трактовать таким образом. И прекратить выдавать соответствующие разрешения.

В свою очередь, число налогов не означает, что налоговое бремя стало больше или меньше. СРП обеспечивает инвесторам не уход от налогов, а налоговую гибкость (больше платить при росте доходности проекта, меньше – при снижении этой доходности)... Если есть сомнения на этот счет, хорошо бы посмотреть на проведенные при подготовке каждого СРП комплексные исследования или предъявить свои. Хотя нужно предупредить, что подготовка ТЭО - дело и высокопрофессиональное, и весьма недешевое. Хотелось бы напомнить, что в отношении всех без исключения месторождений, включенных Думой в перечень объектов, которые можно разрабатывать на условиях СРП, в обязательном порядке проводились многочисленные расчеты. При этом одним из ключевых условий было, чтобы доходы государства в результате использования СРП возрастали. В этом смысле обсуждались только те проекты, инвесторы которых были готовы идти на ужесточение налоговых условий ради перехода на СРП. Вот вам и «льготы»...

Нет у инвесторов, работающих на условиях СРП, и возможности уходить от налогообложения, используя различные, как правило, вполне легальные, методы «оптимизации налогообложения», такие как использование оффшорных зон типа Чукотки, Байконура или Мордовии, или фиктивного привлечения к трудовой деятельности инвалидов для снижения налоговых выплат. ЮКОС, ЛУКОЙЛ, Сибнефть и другие компании широко пользуются подобными методами, а менеджеры Сибнефти прямо заявляли, что использование всех законных способов минимизации налогов является их прямой обязанностью. На этом фоне, когда Михаил Ходорковский задавал вопросом «А что происходит при СРП? Первые девять лет уровень налогообложения в четыре раза ниже. Возникает вопрос: стране нужны деньги сегодня или через девять лет?», подобное неестественное самопожертвование – принципиальный отказ от СРП компании, стремящейся к минимизации налогов, - заставляло усомниться в его же утверждениях, что такой режим якобы является льготным.

Однако, фискальные ведомства упорно путают слова «освобождение» и «замена». В результате делают просто анекдотические заявления. Так, например, ГТК во всех ежегодных отчетах о СРП для Думы приводит данные о том, сколько уже набежало налоговых льгот (по таможенной пошлине, НДС и акцизам) для инвесторов при импортно-экспортных операциях. Очевидно, что таких льгот вовсе не будет, если бы реализация проектов была заморожена, и наоборот, на завершающей фазе любого, даже идеального с точки зрения эффективности СРП накопленные освобождения будут максимальными. Вот так и складывается сказка о «преференционном режиме СРП»...

Еще дальше пошла Счетная Палата РФ в своем пресс-релизе, распространенном 31 октября 2003 года: с 1996 года в бюджеты различных уровней РФ от реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» поступило 431,9 млн долларов, возмещаемые иностранным инвестором затраты по проектам с 1996 года на 31 июля текущего составили 4,3 млрд долларов,

а за счет реализации нефти покрыто 960,4 млн долларов. «Таким образом долг российской стороны по непогашенным возмещаемым затратам превысил 3,3 млрд долларов». К такому выводу пришли аудиторы Счетной палаты в результате проверки реализации этих соглашений, проведенной в налоговых и таможенных органах и в администрации Сахалинской области.

Какой такой «долг российской стороны» в три с лишним миллиарда долларов?! Инвестор осуществляет все работы по соглашению, согласно закону «О СРП», «за свой счет и на свой риск». Сначала он вкладывает свои средства, а потом за счет собственной работы, добытой и проданной им продукции постепенно возмещает свои расходы, одновременно выплачивая государству причитающиеся ему платежи. Соответственно, нет и «государственного долга». Зачем в преддверии парламентских выборов в России кому-то понадобилось «наводить тень на плетень», продолжая нагнетать страсти вокруг действующих проектов на условиях СРП? Есть реальная проблема - возврата инвестору НДС: «На 1 сентября этого года задолженность России по возврату НДС вместе с начисленными процентами за просрочку составила 67,1 млн долларов. До конца этого года операторами обоих проектов будет предъявлено к возмещению НДС еще около 170 млн долларов, что приведет к существенному росту начисленных процентов за несоблюдение установленных сроков». Но это - совсем другая проблема (проблема нарушения Россией взятых ею на себя обязательств по условиям подписанных договоров) и ее масштаб, как видим, совершенно иной.

Специфика крупных нефтегазовых проектов такова, что в стартовый период 7-10 лет сам инвестор действительно в основном тратит средства, а не получает доходов (или получает крохи) и поэтому начинает выплату большинства платежей, предусмотренных соглашением с государством, позднее. Когда речь идет о трех действующих в России СРП, то они как раз находятся на этом стартовом периоде. Поэтому в структуре платежей инвесторов государству до недавнего времени были перечислены разве что бонусы подписания да отчисления в фонды развития субъектов РФ, но пока еще отсутствуют основные - роялти, прибыльная продукция, налог на прибыль. Пока инвестор только тратит деньги, государство получает главным образом косвенные эффекты – новые рабочие места, налоги подрядчиков и т.п. (См., пример с проектом «Сахалин-2»: рисунки 1-5).

Рис. 1

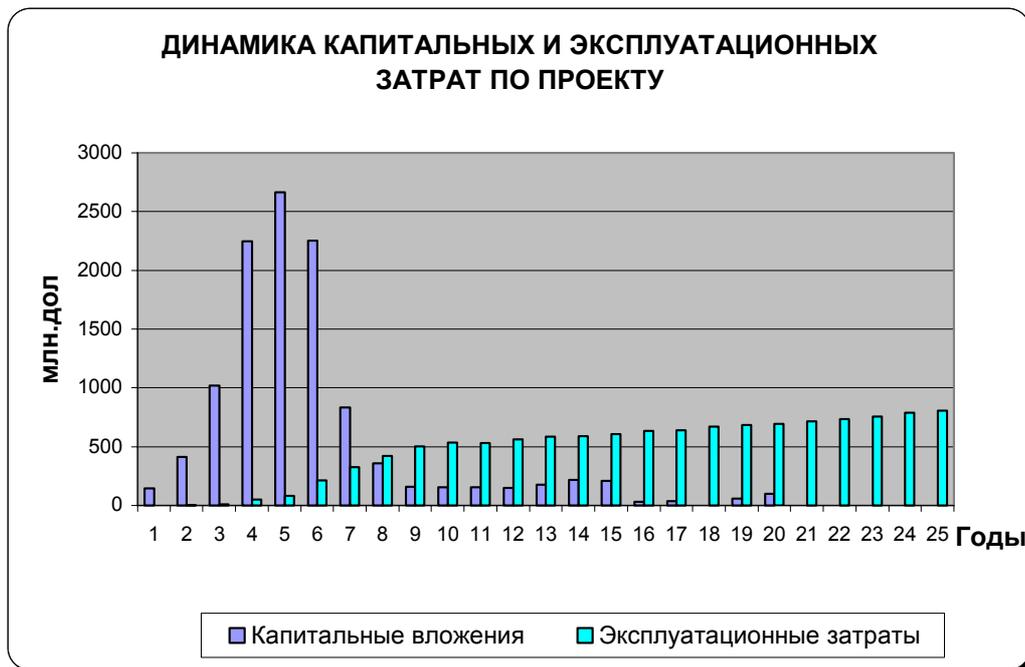


Рис.2

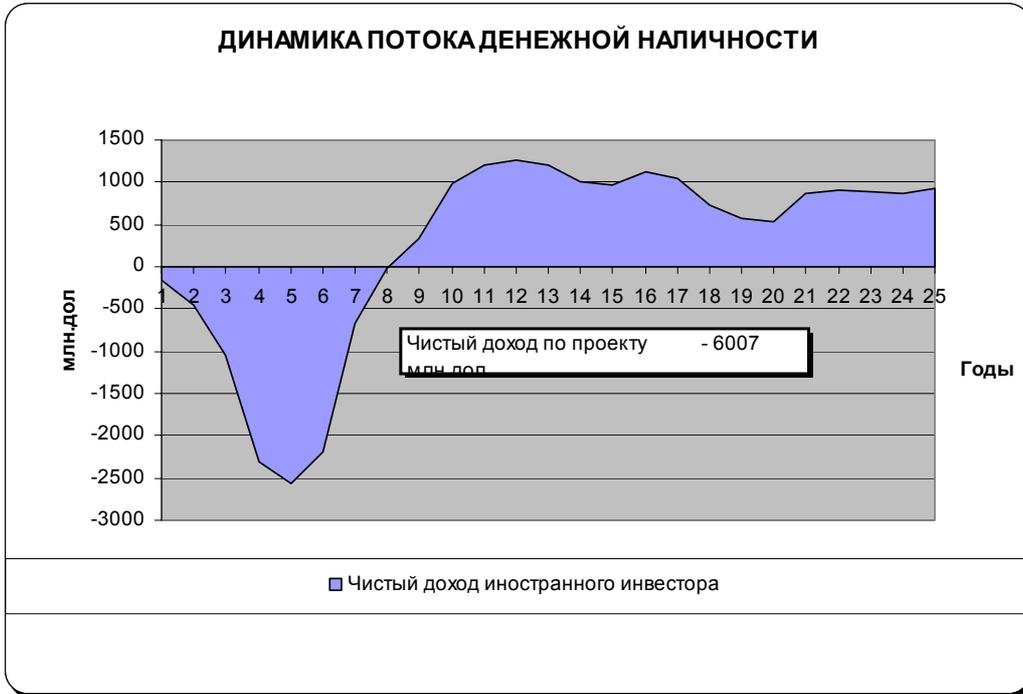


Рис.3

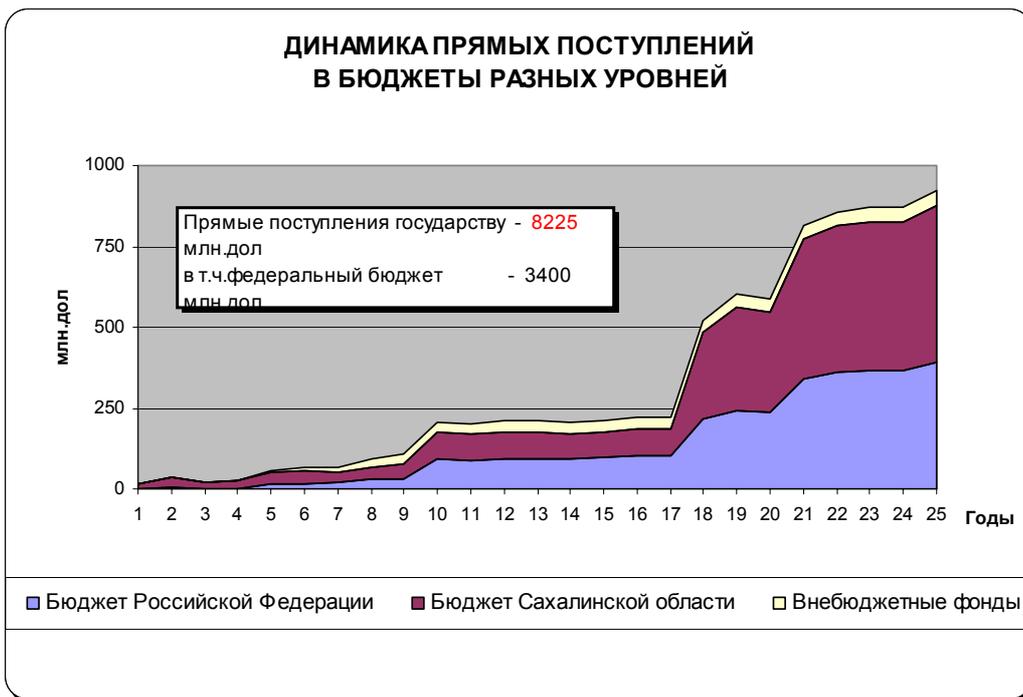


Рис.4

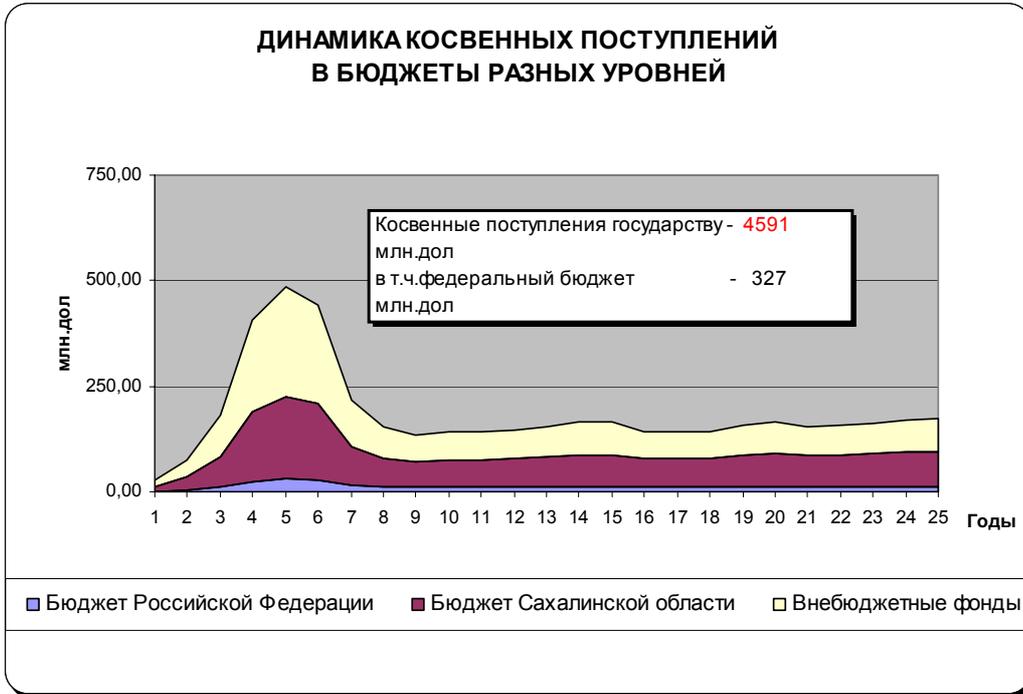
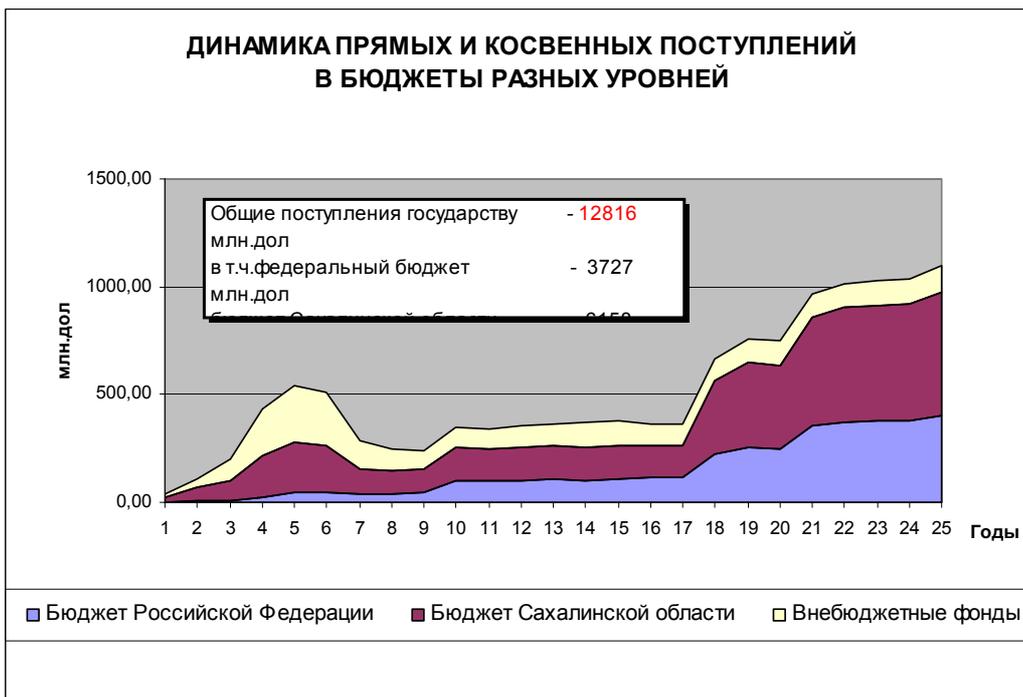


Рис.5



В Минэнерго еще в 2000 г. была подготовлена аналитическая работа «Экономические эффекты от реализации проектов: «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьгинский». В частности, было показано, что выгоды для России носят многофакторный характер и не состоят только и исключительно в отчислениях нефтяных компаний - инвесторов по соглашениям. На модельном уровне была обоснована следующая оценка: с каждого доллара, вложенного инвестором с согласия государства, Россия получает порядка 67 центов. Если учитывать этот

мультипликативный эффект прямых инвестиций, то по действующим соглашениям государственную казну уже пополнили (незаметно для многих «заинтересованных» глаз) как минимум 1,5 млрд. долл. Если сделать вид, что никаких косвенных эффектов нет, то 10 лет можно более или менее убедительно говорить о том, что с СРП «первый блин вышел комом». И не краснеть при этом.

Когда проект выйдет на уровень окупаемости, вырастет его накопленная доходность, инвестор и государство начнут «снимать урожай». Требовать крупных платежей в бюджет уже на начальной стадии реализации СРП - это буквально повторять старый анекдот о том, как картошку начинали рыть, едва посадив. Поэтому заявления о каких-то «чрезвычайно льготных условиях» СРП, «без равных условий для всех участников рынка», – очередное мифотворчество о СРП.

Утверждения Минфина о том, что сегодня в России национальный налоговый режим соответствует международным стандартам – либо пропаганда, либо заблуждение. Нигде в мире нет недифференцированного подхода к оценке разных месторождений. Поэтому национальный налоговый режим в России - уникален и никак не соответствует мировым стандартам. Потому и иностранцы отказываются работать на нынешних условиях и уже 8 лет ждут достойного законодательства о СРП. По всему миру они работают совсем по другим «международным стандартам».

В доказательство «международных стандартов» обычно приводится шкала налогообложения: если цена барреля нефти составляет \$12,5, нефтяные компании платят 27,3% налогов от выручки. Но если цена превышает \$22,5 за баррель, то с каждого полученного доллара нефтяники платят 66,5% налогов. А если цена превышает \$30, то свыше 70%. Это, мол, в принципе соответствует норвежской и канадской налоговым системам. Однако происходит подмена двух понятий: рост налогового бремени по мере роста цен и доходов на отдельном месторождении и сравнительное налогообложение разных месторождений с совершенно разными горно-геологическими условиями, расположением и т.п.

Во-первых, при таком налогообложении должны быть закрыты не просто плохие месторождения, но и «плохие» субъекты РФ, которые имеют старые месторождения на своей территории (Башкирия, Татария, Удмуртия и т.п.). Во-вторых, одинаковое налогообложение разных стадий разработки месторождений приводит к тому, что добывать становится рациональным только на пике добычи, т.е. не нужно начинать новые проекты и нужно преждевременно прекращать разработку действующих проектов, бросая «хвосты». Не решается ни одной налоговой задачи: те, кто может, - не платят, а те, кто не может, - не платят тем более.

Конечно, и инвестор, и государство хотели бы получать доходы пораньше. Не корысти ради, конечно. Однако специфика СРП в том и состоит, что стороны договариваются потерпеть, отложить до поры дележ доходов, а сначала обеспечить возврат вложенных инвестором средств. И тем самым - саму возможность реализации подобных капиталоемких проектов. Без которых никаких доходов быть не может. Поэтому утверждения, что «налогообложение в проектах в три-четыре раза ниже, чем при национальном режиме разработки месторождений» построены на песке – они опираются на некие гипотетические расчеты возможных поступлений в бюджет по аналогии с действующим режимом. Да вот только не видно охотников всерьез рисковать своими деньгами на условиях этого действующего режима. Инвестиции в разработку некоторых месторождений растут такими темпами, что разработка таких месторождений может растянуться на сотни лет.

При реализации соглашений действуют объективные факторы (геологические, рыночные и др.). Поэтому даже снижение доходов инвестора и соответствующее сокращение платежей государству далеко не всегда свидетельствует о неэффективном государственном регулировании или тем более об ущемлении интересов государства. Если в тот или иной период меньше, чем прогнозировалось, оказалось запасов минерального сырья или цена на него, то и инвестиционная деятельность неизбежно будет скорректирована. Важно осознать, что если задерживается реализация проектов - государство вообще не получает ни копейки. Страшнее не столько прорешивать, сколько остаться «собакой на сене».

Сказка про роялти

Есть немало примеров, когда в публикациях, направленных против СРП, анализ действующих СРП ведется некомплексно, непрофессионально. Скажем, некоторые аналитики всерьез заявляли о заниженной ставке роялти, как примере заведомо невыгодных условий заключенных СРП: по «Сахалину-1» ставка роялти составляет 8%, а по «Сахалину-2» - 6%. «В Америке эта цифра в два раза больше. Незачем было идти на такие жертвы», - утверждал Григорий Выгон из Института финансовых исследований. Другие критики СРП идут еще дальше, включая в свою аргументацию элементы подстрекательства: «Ни в одной стране мира нет такого низкого процента этого отчисления – 6%. В Западной Европе самый низкий процент, с которого начинают торговаться и заключать соглашения, подобные российским, начинается с цифры 12. Похоже, к нам относятся, как к банановой республике».

Мало того, что по одному показателю просто невозможно судить о налоговой нагрузке: инвестор платит и за прошлые геолого-разведочные работы, и прибыльную долю государства, и солидные бонусы на разных стадиях проектов... Большинство стран, которые используют «соглашения, подобные российским» вообще отменили роялти, но это вовсе не означает, что там действует щадящая налоговая нагрузка. Налоговая нагрузка складывается из разных платежей – и если одни – небольшие, то за счет других в сумме «на круг» получается куда больше, чем если действовать по принципу «то густо, то пусто». Курочка по зернышку клюет.

Следует иметь в виду, что при введении налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) в 2002 г. Минфин в своих расчетах исходил из средней ставки роялти в стране в размере 8%. Почему же если столько в среднем платят российские нефтяники, работающие, как правило, на суше, в регионах с развитой инфраструктурой, то такая же ставка для проекта на морском шельфе, в сейсмически неблагоприятном районе с тяжелой ледовой обстановкой, где работать неизмеримо сложнее, кому-то представляется низкой?

Если обратиться к мировому опыту взимания роялти, то он весьма разнообразен: одни страны используют роялти, другие вообще обходятся без этого платежа; используется фиксированная ставка роялти или шкала роялти; критерии для определения ставки роялти также различаются, т.е. роялти варьируются в зависимости от того, находятся ли месторождения на суше или на шельфе, от уровня добычи, от учетной прибыли; в Египте в начале 80-х гг. роялти для инвестора не было, но зато его выплачивала национальная компания; наконец, существуют еще и так называемые «каникулы роялти», т.е. роялти как бы и есть, но на старте проекта не выплачивается. А уж аналог уплаты роялти в рублях на тонну (именно в такой форме введен НДПИ до 2005 г.) можно найти разве что, например, в Колумбии - так называемый "военный налог 1990 гг." (1 долл. на баррель в первые 6 лет добычи, по сути, это были «неполные каникулы» роялти).

Раз уж зашла речь об опыте США, то ставки роялти на которые ссылается известный эксперт – номинальные, а это так далеко от фактических... В США для увеличения производства нефти, поддержания разработки нерентабельных или низко рентабельных при обычной практике месторождений (глубоководных, с истощенными запасами и т.д.) активно используется снижение размера роялти. В докладе о национальной энергетической политике, подготовленном в 2001 г. комиссией по руководством вице-президента США Д. Чейни, говорится, что Закон о снижении роялти при разработке глубоководных месторождений 1995 г., обеспечивающий (при выполнении ряда условий) снижение роялти при заключении новых арендных соглашений, внес существенный вклад в значительное увеличение глубоководного лизинга в центральной и западной зоне Мексиканского залива в течение последних пяти лет.

Этот закон и последующие поправки к нему помимо освоения новых участков имеют также целью увеличить производство на уже разрабатываемых глубоководных месторождениях и возобновить его на участках, где оно прекращено ввиду нерентабельности. Он охватывает лизинговые соглашения во внешней континентальной шельфовой зоне с глубиной залегания месторождений в 200 м и более в Центральной, Западной и части Восточной зоны Мексиканского залива. При выполнении определенных условий снижение роялти может

достигать 50% или взимание роялти в течение определенного периода может быть полностью отменено. Решение о снижении роялти принимает министр внутренних дел на основании информации, подготовленной службой по управлению минеральными ресурсами. Для борьбы с коррупцией оказывается вполне достаточно наличие антикоррупционного законодательства, спецслужб и развитой системы предварительной экспертизы!

Более того, для нерентабельных месторождений снижение роялти может составить (например, в случае если величина роялти превышала 75% чистого годового дохода, а уровень цен на нефть на нью-йоркской бирже за последние 12 месяцев на 25% превысил соответствующий уровень в течение 12 месяцев, взятых в качестве базы для сравнения) 50% при условии сохранения месячной добычи на уровне, достигнутом в базовый период. При превышении инвестором базового уровня производства с объема дополнительной продукции роялти взимается в полуторном размере до достижения уровня добычи в два раза превышающего базовый. Для объемов прироста добычи сверх двойного базового уровня применяется прежняя ставка роялти. Для новых проектов (или проектов, являющихся дополнением к проектам, одобренным после 28 ноября 1995 г.), которые предполагают значительный рост общего объема добычи на месторождениях, не эксплуатировавшихся в рамках лизинговых соглашений, заключенных до 28 ноября 1995 г. или после 28 ноября 2000 г., взимание роялти может быть полностью отменено до достижения установленного государственными органами уровня общего объема добычи.

Напомним, что компании-инвесторы сахалинских СРП в виде роялти платят государству с каждой добытой тонны нефти 6% («Сахалин-2») и 8% («Сахалин-1»). А сверх того еще и – после возмещения затрат - долю государства в прибыльной продукции, да еще 32-35% - налог на прибыль со своей доли прибыльной продукции, как договорились при заключении СРП. (Другие российские нефтяные компании платят с прибыли 24%). А кроме того, еще ренталс - за аренду территории соглашения, бонусы - при подписании и начале добычи, отчисления в фонд развития Сахалина... Да если бы все наши компании столько платили в бюджет, многие социально-экономические проблемы в России были бы давно решены.

Для России с ее огромным разнообразием месторождений и федеративным устройством государства введение с 1 января 2002 г. единого для всех недропользователей налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) чревато острыми конфликтами и тяжелыми социально-экономическими последствиями. Сугубо корпоративная тактика ликвидации нерентабельных филиалов плохо сочетается с государственной задачей развития российских регионов. Многие производства НГК являются градообразующими. Запретительно-высокие налоги в районах падающей добычи неизбежно ведут к потере для разработки трудноизвлекаемых и малодобитных запасов и увольнению персонала. Пополнение числа безработных, в свою очередь, усиливает экономическую нагрузку на государство по линии соцобеспечения (пособия по безработице, расходы на переквалификацию и т. п.), с одной стороны, и создает серьезные социальные проблемы в этих районах, с другой. Кроме того, отсутствие работы усиливает поток вынужденных переселенцев из северных и восточных районов страны на Большую землю, а это - дополнительные затраты, ложащиеся на бюджеты разных уровней (примерно 25 тыс. долл. в расчете на одного переселенца).

Только для некоторых крупных компаний с относительно легко извлекаемыми запасами введение НДПИ стало серьезным налоговым послаблением. Для мелких, независимых, для компаний, работающих с трудноизвлекаемыми запасами или просто на удаленных месторождениях с неразвитой инфраструктурой, НДПИ стал тяжелой обузой. Во время обсуждения этого налога, кстати, многие предлагали использовать коэффициенты, учитывающие горно-геологические, географические и инфраструктурные особенности разработки конкретных месторождений, но стремление к единообразию взяло верх – благодаря усилиям тех компаний, которым это конкретное единообразие было выгодно.

Весной 2002 года осталась незамеченной для средств массовой информации знаменательная дата - 230 лет со дня рождения Давида Рикардо – отца теории ренты, автора книги «Принципы политической экономии и налогообложения» (1817). Так вот рента у Рикардо – это дифференциальная рента, т.е. доход, превышающий среднюю прибыль вследствие

относительно лучших условий приложения капитала. И вот спустя два с лишним века именно в России рента в понимании Риккардо была уничтожена. Еще в 2002 году министр Минэнерго И.Юсуфов неоднократно заявлял, что необходимо незамедлительно внести изменения и дополнения в главу 26 Налогового кодекса в части дифференциации ставки НДС в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий разработки месторождений нефти и газа. В 2003 году о том же самом заговорил и министр МЭРТ Герман Греф. Очевидно, проблема перезрела. А как должен себя чувствовать потенциальный инвестор? В условиях неопределенности с будущими налогами ни о какой нормальной предпринимательской деятельности не может быть и речи.

В 2003 году Правительство после долгих колебаний, дискуссий и согласований объявило о продолжении налоговой реформы. При этом резерв для пополнения бюджета, для снижения налогов, для стимулирования экономического роста правительственные чиновники увидели в увеличении налоговой нагрузки на нефтяную отрасль, понимая, что далеко не полностью используются преимущества благоприятной мировой конъюнктуры. Да и миссия МВФ в конце января выдала им аналогичную рекомендацию. Представители нефтяных компаний немедленно возразили: если дополнительные конъюнктурные доходы изъять у нефтяников сейчас, завтра, когда цены упадут, компании останутся без необходимых инвестиционных ресурсов, и «дойная корова» бюджета сама останется на голодном пайке. При этом пострадают развитие ресурсной базы, инфраструктуры, и о мечтах относительно российской нефтяной экспансии на мировом рынке можно будет забыть. В свою очередь, обрабатывающие отрасли, о которых заботится правительство, от дополнительного налогового «угнетения» нефтянки вряд ли вздохнут свободнее.

До сих пор и правительство представители ведущих нефтяных компаний предпочитают говорить о налоговом бремени, но куда меньше - о стабильности. Одни компании привыкли к патернализму государства и рассчитывают «договариваться» и впредь, другие - ему не верят и опасаются, что при фиксации взаимных прав и обязательств, государство навяжет неподъемные условия «на всю оставшуюся жизнь». В результате обсуждение специальной части Налогового кодекса напоминает басню про Тришкин кафтан. Изменить эту опасную ситуацию можно только изменив правила игры, а изменить правила игры может только государство. Самый естественный путь - возвращение к роялти. При этом все семейство традиционных рентных платежей - бонус, рента и роялти – следует вернуть «на место», т.е. в закон «О недрах». Это отвечало бы и элементарной логике – неналоговые платежи (а именно так платежи за право пользования государственным имуществом определяются Бюджетным кодексом) неуютно чувствуют себя в Налоговом кодексе, и вместе с тем позволило бы упростить процедуру формирования вменяемой системы рентных платежей.

Сказка о «затратности»

Часто выражается озабоченность относительно якобы неограниченных возможностей инвестора по завышению размера возмещаемых затрат. При этом игнорируется механизм формирования прибыльной продукции, который стимулирует к экономии на затратах. Некоторые эксперты договорились до того, что «оператору проекта выгодно нанимать дорогих западных подрядчиков», «в случае с проектом «Сахалин-2» инвестор и подрядчик выступают фактически в одном лице, так как компания «Мицуи» - родственная компания оператора проекта «Сахалин-2», а значит «закупать оборудование там можно по любой, даже самой завышенной цене, убытков инвестору это не принесет, деньги-то общие. Прибыль подрядчика - прибыль акционера проекта» и поэтому «России прибыли вообще не будет никакой».

Целое нагромождение нелепостей! Представляете себе сюрреалистическую картину: «Мицуи» сама себе втридорога продает оборудование и наживается, а имеющая контрольный пакет в этом проекте «Шелл» смотрит на это безобразие и радуется, что ее ограбили... А уж как довольны должны быть акционеры «Мицуи», которых ограбили их же управляющие (если прибыль не получает государство, то ее не получает и инвестор, значит и дивидендов нет)... И было бы все это смешно, если бы подобные сказки не распространял советник Комитета Государственной Думы. «Американцам выгодно делать как можно больше затрат». А японцам,

индийцам, русским, наконец? В проектах на Сахалине участвует ведь интернациональная команда. И все молча будут смотреть на происки злокозненных американцев?

Итак, по порядку. За каждой компанией, участвующей в сахалинских СРП, стоят свои акционеры, свои кредиторы. И все они, оказывается, заинтересованы не в росте доходов, а в росте затрат?! То ли они альтруисты, которым в этой жизни ничего не надо, то ли мазохисты, которые получают удовольствие от того, что все делают себе во вред... А представители государства российского, которые после длительных обсуждений единогласно утверждают сметы затрат, - или простаки, или взяточники... И все предварительные экспертизы, которые проходили проекты в разных ведомствах у независимых экспертов и на основании которых определялись пропорции раздела еще на стадии подготовки соглашений - тоже не в счет. Все охвачены круговой порукой. Но есть во всем мире один неподкупный человек, окончивший техникум заочно, который точно знает, как правильно считать экономику проекта, и твердо уверен, что все вокруг - жулики и все равно обманут... Хорошо хоть при выдаче водительских прав пока еще требуют знание правил дорожного движения, да умения водить. Вот для депутатской работы и демагогии подчас с лихвой хватает. И сидит себе человек в нардепах аж с 1989 г., еще с СССР. Еще с тех времен, когда волна народного недовольства вынесла на поверхность политической жизни немало горлопанов.

Понятно, что любое увеличение затрат работает против самой компании. К тому же обоснованность ее расходов пристально контролируют банки, через которые идет кредитование проекта. Именно поэтому и некорректно обвинять компанию-оператора (например, ЗАО «Севморнефтегаз») в том, что, допустим, она купила «бэушную», но дешевую платформу, которая может снизить расходы вдвое против новой. Есть внутреннее противоречие в подобных суждениях: то утверждается, что иностранцы стараются обустроить объекты подороже, то сетуют, что они покупают «старый хлам» по дешевке...

Размер возмещаемых инвестору затрат полностью зависит от экономики проекта, на которую в свою очередь оказывает существенное влияние такие характеристики конкретного месторождения, как качество сырья, условия залегания полезного ископаемого, географическое положение, экономические условия, технологические свойства сырья и т.п. Из тех, что убыточны при действующей налоговой системе, не все могут разрабатываться даже на условиях СРП. Сложные проекты, которые окупаются не скоро или их разработка находится на грани рентабельности, у многих вызывают сомнение: а нужны ли они стране, раз нефтяные компании мало платят в бюджет? Однако, чем сложнее месторождение, чем больше денег в его разработку надо вложить. Тем больше государство получает от подрядчиков нефтяных компаний и - меньше от самих компаний, которые в свою очередь обеспечивают заказами массу отечественных подрядчиков, поставщиков, перевозчиков.

При этом цену аренды инвестором участков недр стороны соглашения определяют в процессе продолжительных переговоров и это - сфера ответственности специальной государственной комиссии. Утверждения, что указанная комиссия готова согласиться на «любую» цену, не соответствуют ни процедуре заключения соглашений, ни сложившейся переговорной практике. Вместе с тем, принятие и последующее совершенствование специального нормативного правового акта о государственном контроле за реализацией СРП (которое уже давно прошло согласование и с инвесторами, и с заинтересованными министерствами и ведомствами) несомненно могло бы снять все вопросы и подозрения. И положить начало укреплению государственной экспертной базы по подготовке соглашений и их контролю.

Как правило, в технико-экономическом обосновании приводится прогнозная оценка *порядка* величины инвестиций, в дальнейшем, точность стоимостных расчетов повышается с каждой последующей, более детальной стадией проектирования по любому крупному проекту – точность расчетов по ТЭО инвестиций обычно составляет $\pm 40\%$, эскизное проектирование $\pm 35\%$, начальное проектирование $\pm 25\%$, рабочий проект $\pm 15\%$, конкурс на заключение контрактов $\pm 10\%$. Однако, даже Минфин России, который мог бы профессионально оценить состояние дел с возмещением затрат, регулярно игнорирует эту хорошо известную практику: использует, например, результаты сравнения прогноза объемов инвестиций, представляемых в

ТЭО проекта и объема фактически произведенных инвестиций. То же самое можно сказать и о сравнении фактических и прогнозных доходов российской стороны по действующим проектам.

В условиях СРП компании получают прибыль от максимального увеличения доли прибыльной нефти, а не от возмещения своих затрат. Есть физический предел количеству нефти, которое можно добыть из данного месторождения. Чем больше компенсационной нефти, тем меньше нефти прибыльной. Чем меньше прибыльной нефти, тем меньше прибыли как для государства, так и для инвестора. Возмещение затрат означает, что компании возвращается доллар на каждый доллар, которая она вложила. Реальная стоимость средств при возмещении в будущем меньше, чем при инвестировании сегодня, потому что эти средства, если бы они были вложены в какое-либо другое дело, принесли бы проценты. Эта экономическая концепция, известная как "дисконтированная" или "текущая" стоимость, доказывает, что невозможно получать прибыль от одной компенсационной нефти.

В интересах и инвестора, и государства рационализировать затраты и максимизировать прибыль. Тем не менее распространяются небывлицы: оказывается, при СРП «экономических стимулов к снижению издержек нет. Обманывать — легко и выгодно... Там такая ситуация: вы работаете, работаете, и все свои затраты компенсируете добытой нефтью. Чем больше у вас затрат, тем больше нефти вы забираете и зарабатываете на перепродаже. И только после того, как вы все свои затраты погасили, вы начинаете делиться с государством. Поэтому, если у вас маленькие затраты, вы начнете делиться, допустим, через четыре года, если большие — через двенадцать лет». За 35 лет использования СРП в 64 странах мира накоплен немалый опыт. И желающих пустить свое богатство по ветру, уже давно нет. Если издержки высокие, то прибыль низкая и мало что останется на дивиденды. А это не может не вызвать гнева акционеров, так как, в отличие от менеджеров у собственников нет других источников дохода, кроме прибыли от проекта. Кроме того, существуют куда более эффективные возможности контроля за затратами, чем при лицензионном порядке.

Подозрения в том, что компании будут стараться переложить затраты на аффилированных подрядчиков, чтобы увеличить насколько возможно долю компенсационной нефти, никак не были подтверждены. Кроме того, существуют такие механизмы, чтобы инвесторы в принципе не могли заниматься неэтичными делами. Например, можно проводить проверки соглашений и контрактов с подрядчиками с привлечением солидных аудиторских фирм.

В соответствии с СРП годовая программа работ и смета затрат - главные инструменты, используемые государством и инвестором в целях согласования конкретных планов и осуществления инвестиционной политики. Смета затрат может также использоваться и как средство контроля и учета определенных видов издержек. Однако при СРП необходимость в такой дополнительной контрольной функции становится менее острой, поскольку у инвестора в рамках СРП имеются огромные стимулы по сокращению издержек. Чем ниже издержки, тем меньше объем компенсационной продукции, которая требуется инвестору для покрытия понесенных им затрат. Чем меньше объем компенсационной продукции, тем больше объем прибыльной продукции, остающейся в распоряжении инвестора.

В каждом соглашении определяется порядок, которому должны следовать инвестор и государство при согласовании ежегодной программы работ, которую должен выполнить инвестор, и тех издержек, которые, как предполагает инвестор, ему придется нести. Государство может использовать эту процедуру для того, чтобы осуществлять свое неотъемлемое право на осуществление бюджетного контроля за затратами инвестора. И именно в ходе этого контроля у государства есть возможность подвергнуть критическому анализу осуществление той деятельности, на которую инвестор собирается расходовать средства.

Бюджетный контроль состоит из пяти элементов:

1. Определение и согласование уровня детализации, требующегося для формирования ежегодной программы работ, и объема информации, которая будет предоставляться в отношении текущей деятельности и работы вспомогательных служб, таких как

управление проектами, ремонтно-техническое обслуживание, складские службы, поселки, транспорт и т.д.

2. Определение расчетных затрат по осуществлению конкретных объемов согласованной программы работ, текущей деятельности и работы вспомогательных служб.
3. Согласованная процедура бухгалтерского учета, требующая учета фактических затрат нарастающим итогом по мере их осуществления таким образом, чтобы можно было вести постоянное сравнение фактических затрат с предварительными сметными оценками. При таком согласовании оговаривается также форма отчетности инвестора перед государством и степень регулярности ее предоставления.
4. Согласованная процедура, которой должен следовать инвестор, чтобы обеспечить государственный контроль за серьезными отклонениями от программ работ или сметы затрат (например, превышающими определенный процент от величины любой линейной позиции или от общей стоимости).
5. Определенная процедура, которой должны следовать инвестор и государство при реализации соглашения в рамках годовой программы работ и сметных оценок затрат, включая сроки представления первоначальных проектов и механизм разрешения возникающих споров.

Государство может обеспечить надежный уровень бюджетного контроля посредством реализации своих прав на дополнительную аудиторскую проверку (обычная ежегодная аудиторская проверка в обязательном порядке предусматривается в любом соглашении). Если будет обнаружено, что инвестор без должного согласования с государством осуществил затраты по позициям, не заложенным в программу работ, или неоправданно превысил смету затрат, государство может предпринять определенные действия по внесению необходимых корректив в этот процесс (в первую очередь через своих представителей в управляющем комитете, благодаря обеспечению публичности неэффективной деятельности оператора соглашения и т.п.).

Некоторые видят панацею от раздувания затрат в использовании механизма cost-stop - ограничении возмещения затрат инвестору в текущем году. «Сахалин-1» - единственный из трех СРП содержит такое условие - не больше 85% выручки может идти на возмещение затрат. Cost-stop определяет скорость возврата затрат, но не отказ от их возмещения! Введение этого ограничения на возмещение затрат означает, что не только государство будет получать доходы на ранних стадиях добычи в виде доли в прибыльной продукции и налога на прибыль, но и инвестор. Поэтому 100-процентное возмещение затрат инвестора - это составная часть оценки экономики проекта с использованием разных переменных в уравнении, только один элемент такой оценки. А не какая-то «ошибка» на этапе подготовки первых СРП в России.

При реализации соглашений действуют объективные факторы (природоохранные, геологические, рыночные и др.). Поэтому даже снижение доходов инвестора и соответствующее сокращение платежей государству далеко не всегда может свидетельствовать о неэффективном государственном регулировании или тем более об ущемлении интересов государства. Если в тот или иной период меньше, чем прогнозировалось, оказалось запасов минерального сырья или цена на него, или начался кризис в тех регионах, которые предполагались в качестве основных потребителей и т.п., то и инвестиционная деятельность неизбежно будет скорректирована.

Эксклюзивные СРП

Посланный императором Петром I на Кавказ доктор Готлиб Шобер в своем описании в 1717 году указывал, что из «некоторой горы нефть, или петролеум вытекает, и никто ее не собирает». Теперь времена изменились - «ее собирают» все, кто может. Для многих чеченцев в наши дни хищение сотен тонн нефти - единственный способ прокормить семью, способ выживания. Чеченская нефть залегает неглубоко, идет сама и поэтому добывать ее можно без особого труда. Инженерно-технические службы Грознефтегаза ежедневно устраняют десятки

несанкционированных врезок в нефтепроводы. Кроме сырья, «летучие отряды» воруют оборудование и транспорт. Лишать террористов источников финансирования – дело необходимое, но не достаточное. Нужно создавать стимулы к мирной жизни в самой республике, создавать условия для привлечения инвестиций даже в нынешнее беспокойное время, частным инвесторам нужны коммерчески выгодные предложения.

В Чечне, как, впрочем, и во многих других, куда более спокойных районах нашей страны, до сих пор есть немалые потенциальные запасы нефти, которым давно пора служить людям. Сколько – точно никому не известно, так как уже лет десять никаких исследований не проводилось. Россия придает большое значение восстановлению нефтяной промышленности Чечни, которая серьезно пострадала за годы войны. Бывшее производственное объединение Грознефтеоргсинтез сегодня лежит в руинах. Да и нет в республике такого количества нефти, чтобы его загрузить, а рассчитывать на поставки из других районов России вряд ли реалистично. При этом многие эксперты считают, что разработка большинства нефтяных скважин в республике сегодня нерентабельна. Тем не менее, речь может идти о восстановлении нормального производственного процесса в нефтедобывающей промышленности Чечни. Помимо решения этой задачи Россия укрепила бы свое геополитическое влияние во всем регионе – здесь и доступ к Каспию, и нефтепровод Баку-Новороссийск, а Чечня – в эпицентре событий.

Так совпало, что именно НК Роснефть, действующая в Чечне, является пионером создания в России системы раздела продукции. Месторождения Лунское и Пилтун-Астохское (сейчас «Сахалин-2»), открытые Роснефтью, а точнее Сахалинморнефтегазом, в 1984 и 1986 годах стали полигоном для СРП в России. Компания и дала имена проектам – «Сахалин-2», «Сахалин-1» и т.д. Роснефть до недавних решений Правительства и Думы была намерена широко использовать систему раздела продукции кроме «Сахалина-1», где уже действует СРП, еще и на многих других возможных проектах: «Сахалин-3К» (Кириновский блок), «Сахалин-3В» (Восточно-Одоптинский и Аяшский), «Сахалин-4», «Сахалин-5», а также Харампурское, Комсомольское и Северо-Комсомольское месторождения в Западной Сибири. И в этом списке особое место должны были бы занять и чеченские СРП – это реальный путь возрождения экономики республики и налаживания в ней мирной жизни.

Для государственной компании Роснефть, которая действует в Республике, Постановление Правительства перевешивает соображения выгоды или расчета, хотя, конечно, добывать сырье в Сибири и на Дальнем Востоке, по крайней мере, куда безопаснее, чем в Чечне. Чрезвычайная обстановка требует вмешательства государства и на определенном этапе в таких нестандартных условиях может работать только государственная компания. Без каких-либо оговорок, которые были бы обязательны при ведении переговоров с частными структурами. Но мирная жизнь несовместима с чрезвычайщиной – нужны экономические методы.

Более того, перспективным могли бы стать проекты, увязывающие по несколько участков недр в рамках отдельных СРП – с единой инфраструктурой или по географическому принципу. Опыт так называемого «удмуртского проекта», в рамках которого рассматривалась возможность разработки сразу 11 месторождений и участков недр, могла бы быть полезной для Чеченской республики. Да вот беда, сегодня в России совсем другой режим СРП, который, как небо и земля, отличается от существовавшего до начала 2003 года. Парализовав режим СРП, Правительство и Дума серьезно подорвали конкурентные позиции ряда компаний, которые собирались наращивать запасы, а затем и добычу. Если СРП не сумела оценить Россия, может быть систему раздела продукции оценят регионы? Стране нужны не оффшоры, не налоговые льготы, а проверенные временем и пространством, признанные в мире инвестиционные режимы – концессии, СРП... Пример Сахалина показывает, что главное не изменять своим принципам и упорно работать, и инвестиции придут в регион, создадут новые рабочие места. Но для этого нужны и воля, и мужество, и дипломатия местных властей, а главное – понимание экономических механизмов.

Парадоксально, но факт: Правительство, настаивая на том, что режим СРП – для наиболее сложных месторождений, фактически предложило Думе его не смягчить, а

ужесточить. Для и без того тяжелых условий недропользования – усложненный, жестокий правовой режим?! Фактически запретительный? А ведь сегодня в России сплошь и рядом возникает потребность в использовании режима СРП для решения неотложных социально-экономических проблем и при этом не платить деньги из бюджета, а привлекать частный капитал. Конечно, использовать СРП можно с успехом во всех случаях, но уж если быть последовательным и настаивать на некоей его эксклюзивности, то, очевидно, что в первую очередь речь должна идти о таких особых регионах, как Сахалин, Калининградская область и Чечня. Да вот беда – нынешний режим СРП не облегчает жизнь недропользователя, а наоборот – осложняет ее. Эту нелепость нужно срочно исправлять!

**В связи с введением моратория на смертную казнь в России
все приговоренные будут хорониться заживо.**

СРП В РОССИИ

Историю законодательства о СРП можно условно разбить на шесть этапов: предыстория, принятие закона «О СРП», борьба в Думе за внесение изменений, вытекающих из закона «О СРП», в законодательство РФ, завершение формирования законодательства о СРП, период организационной смуты в структурах исполнительной власти, фактическая консервация режима СРП.

Предыстория

4 июля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР». Статья 6 этого закона установила для иностранных инвестиций в России так называемый «национальный режим», то есть такой, при котором «правовой режим иностранных инвестиций, а также деятельность иностранных инвесторов по их осуществлению не могут быть менее благоприятными, чем режим для имущества, имущественных прав и инвестиционной деятельности юридических лиц и граждан РСФСР...»

Глава 6 этого же закона определяла вопросы «приобретения иностранными инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями прав пользования землей и других имущественных прав». В соответствии со ст.40 этого закона «предоставление иностранным инвесторам прав на разработку и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и проведение хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной собственности, осуществляется на основании концессионных договоров... в порядке, установленном законодательством РСФСР о концессиях». Иные виды соглашений между государством и инвестором, и в том числе соглашения о разделе продукции, в этом законе упомянуты не были.

21 февраля 1992 г. Верховный Совет РФ принял закон «О недрах», ст.12 которого упоминала о применении в недропользовании как концессионных, так и иных видов соглашений (о разделе продукции, о предоставлении услуг), в отношении иностранных и отечественных инвесторов (в соответствии со ст.6 закона «Об иностранных инвестициях»).

21 июля 1993 г. Верховный Совет РФ принял Закон «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами». 18 августа 1993 г. Президент наложил на этот закон вето и дал поручение кардинально его переработать. Во исполнение этого поручения Российское агентство международного сотрудничества и развития (РАМСИР) подготовило законопроект под названием «О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами». 30 апреля 1994 г. этот проект был представлен в Правительство РФ Министерством внешнеэкономических связей (в связи с передачей РАМСИР в структуру МВЭС). Обе версии закона (Верховного Совета-93 и РАМСИР/МВЭС-94) были подготовлены в развитие ст.40 закона "Об иностранных инвестициях в РСФСР", но относились только к инвесторам иностранным вопреки ст.6 этого же закона.

Весной 1994 г. подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике Государственной Думы РФ (КЭП ГД) образовал рабочую группу экспертов, которая должна была разобраться в существующих подходах к созданию концессионного законодательства в России и предложить свою версию соответствующего законопроекта. Во всех указанных выше версиях концессионного закона содержалась специальная статья о СРП. Отсюда и возникла иллюзия, что для легализации отношений между инвестором и государством можно обойтись одним законом под условным

названием «О концессионных договорах и соглашениях о разделе продукции», сообщения о котором не раз публиковались в то время в средствах массовой информации.

В начале ноября 1993 г., в ходе обсуждения этой проблемы с тогдашним Первым вице-премьером российского правительства Е.Гайдаром, было предложено выделить ряд ключевых вопросов, имеющих общий характер для всех прорабатываемых проектов СРП, правовая нерешенность которых сдерживает их заключение, и, используя полномочия, предоставленные Президенту РФ в соответствии с его Указом от 06.10.93 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в РФ», разрешить их соответствующим Указом.

После появления Указа Президента № 2285 от 24.12.93 г. «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» Правительство дало поручение Минтопэнерго совместно с другими ведомствами подготовить пакет необходимых нормативных документов по СРП. С этой целью была сформирована специальная Межведомственная рабочая группа (МРГ).

10 лет законодательства «О СРП»

Период	Основные события
Декабрь 1993 г. - декабрь 1995 гг.	<p style="text-align: center;">Создание ФЗ «О СРП»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Указ Президента РФ «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» №2285 от 24 декабря 1993 г. • Подготовка проектов нормативных актов для реализации Указа №2285 к октябрю 1994 г. • Возникновение на основе проектов нормативных актов двух версий закона («президентской и «думской») и борьба между ними; • Принятие Думой 14 июня 1995 г. либеральной версии закона, внесенной А.Мельниковым и А.Михайловым («Яблоко»); • Отклонение ФЗ «О СРП» Советом Федерации 3 октября 1995 г. и работа (с 8 ноября по 5 декабря) согласительной комиссии двух палат Парламента РФ (комиссия «С.Глазьева-Ю.Болдырева»); • ФЗ «О СРП» принят в «бюрократической» версии 6 декабря, одобрен СФ 19 декабря, подписан Президентом РФ 30 декабря 1995 г., вступил в силу 11 января 1996 г.
Январь 1995 г. - октябрь 1998 г.	<p style="text-align: center;">Период создания организационных структур и ожесточенной полемики:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Создана Межведомственная комиссия (председатель - сначала Б.Немцов, затем В.Булгак), созданы два уполномоченных государственных органа по СРП: МПР (твердые полезные ископаемые) и Минтопэнерго (углеводороды). (Указ Президента РФ «О мерах по реализации ФЗ «О СРП» №684 от 8 июля 1997 г.; Постановление Правительства РФ «О мерах по обеспечению прав и интересов РФ при заключении и реализации СРП» №1132 от 2 сентября 1997 г.); • 18 апреля 1997 г. - созданы специализированные структуры в Думе: профильный по СРП - Комитет ГД по природным ресурсам (председатель - А.Михайлов), межфракционная Комиссия ГД по рассмотрению правовых вопросов недропользования на условиях раздела продукции (сопредседатели В.Медведев и Н.Рыжков). • 16 июля 1998 г. - назначение Комитета по промышленности (председатель - В.Гусев) ответственным Комитетом ГД по законопроектам, связанным с СРП. • Письмо от 5 ноября 1998 г. членов межфракционной Комиссии с предложением о самороспуске.

<p>Октябрь 1998 г. - февраль 1999 г.</p>	<p style="text-align: center;">Завершение формирования законодательства «О СРП»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Письмо Е.Примакова от 22 ноября 1998 г. Г.Селезневу с просьбой отложить намеченное на 23 октября 1998 г. рассмотрение в Думе проекта ФЗ «О внесении в законодательные акты РФ изменений и дополнений, вытекающих из ФЗ «О СРП»; • Правительство РФ 21 и 23 ноября 1998 г. внесло в Думу и согласительную комиссию двух палат Парламента (комиссию «Ю.Тена-Б.Третьяка») свои предложения в виде версий соответствующих двух законопроектов; • ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О СРП». Принят Думой 9 декабря 1998 г., одобрен СФ 23 декабря 1998 г., подписан Президентом РФ 7 января 1999 г., вступил в силу 14 января 1999 г.; • ФЗ «О внесении в законодательные акты РФ изменений и дополнений, вытекающих из ФЗ «О СРП». Принят Думой 23 декабря 1998 г., одобрен СФ 27 декабря 1998 г., подписан Президентом РФ 10 февраля 1999 г., вступил в силу 17 февраля 1999 г.
<p>Лето 1999 г. – 2002 г.</p>	<p style="text-align: center;">Период организационной неразберихи</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 марта 2000 г. Министр Минтопэнерго РФ В.Калюжный от имени уполномоченного по вопросам СРП в то время государственного органа - обращается к Президенту РФ за поддержкой. • 31 августа 2000 г. - Правительством утвержден разработанный Рабочей группой под руководством Г.Грефа план-график подготовки законодательных и нормативных правовых актов по вопросам СРП. • 1-3 сентября 2000 г. - сахалинская конференция «СРП-2000» с участием Президента В.Путина. • 1 февраля 2001 г. - подписан Указ Президента РФ № 114 «О признании утратившем силу Указа президента от 08.07.1997 № 694 «О мерах по реализации Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». • 2 февраля 2001 г. - Правительство принимает Постановление № 86 «О мерах по совершенствованию федеральных органов исполнительной власти по подготовке, заключению и реализации соглашений о разделе продукции, а также по контролю за их реализацией» и Приложение о разграничении полномочий заинтересованных министерств и ведомств. УГО по вопросам СРП становится МЭРТ. • 18 июня 2001 г. – дополнение закона «О СРП» схемой «прямого раздела»: вступил в силу Федеральный закон № 75-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции». • 30 августа 2001 г. выходит Распоряжение Правительства РФ № 1155-р. Этим документом был введен институт «уполномоченных организаций («Роснефть» и «Зарубежнефть»)), которые привлекаются «для оказания содействия в обеспечении интересов Российской Федерации при подготовке и реализации» СРП углеводородного сырья.
<p>Февраль 2003 г. – июнь 2003 г.</p>	<p style="text-align: center;">Замораживание режима СРП</p> <ul style="list-style-type: none"> • Начало года - PR-акция ЮКОСа. • 18 февраля 2003 года - совещание у премьер-министра Михаила Касьянова. • 6 июня 2003 г. - радикальное изменение законодательства о СРП: вступление в силу Федерального закона № 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть

<p>вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».</p>

Принятие закона «О СРП»

В процессе разработки пакета нормативных документов МРГ пришла к пониманию необходимости специального закона, который на тех же принципах, что Указ № 2285 и пакет нормативных документов (включавший в то время Положение о порядке заключения и выполнения СРП, Положение о порядке налогообложения, Примерное соглашение, Инструкцию по бухгалтерскому учету), регулировал бы данную сферу деятельности, тем более, что в преамбуле Указа № 2285 было прямо указано, что он подготовлен «в целях создания правовых основ для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на условиях СРП в период до вступления в действие законов РФ, регламентирующих порядок применения таких соглашений».

Летом 1994 г. рабочая группа экспертов КЭП ГД, работая в тесном контакте с МРГ, пришла к выводу о необходимости подготовки проекта закона о концессиях как «рамочного» закона и его тесной увязки в единый пакет со специальным законом «О СРП», который, в свою очередь, и должен сопровождаться пакетом нормативных документов, подготовленных к Указу № 2285.

7 сентября 1994 г. Правительство РФ поручило Минэкономики и другим ведомствам доработать проект закона «О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами», представленный МВЭС в апреле, а уже 29 сентября 1994 г. вышло Постановление Правительства № 1108 «Об активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации», в соответствии с которым Минэкономики и др. ведомства (число и состав которых, кстати, были уже иными по сравнению с аналогичным Поручением Правительства от 7 сентября) предписывалось в двухмесячный срок доработать с учетом имеющихся замечаний и представить в Правительство ряд законопроектов, в том числе и проект Закона «О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами».

В октябре эксперты КЭП ГД передали подготовленный ими проект закона в Минэкономики для совместной доработки и обсуждения с министерствами и ведомствами. 3 ноября Минэкономики разослало в ведомства на согласование версию проекта закона, озаглавленного «О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами».

Ряд специалистов под руководством замминистра топлива и энергетики РФ В.Двуреченского, принимавших участие в переговорах по проекту «Сахалин-2», столкнулись с ясной позицией инвесторов: реальные крупные инвестиции они смогут сделать только при наличии в стране необходимой законодательной базы, появления которой они намерены ожидать. По их мнению, президентский Указ № 2285, хотя и явился шагом вперед в создании такой базы, до конца не решал стоящие перед иностранными инвесторами проблемы - правовой статус Указа был недостаточно высок - нужен был специальный закон. Этой группой экспертов был избран путь создания «узкого» варианта закона «О СРП» - только для иностранных инвесторов и только для нескольких нефтегазовых проектов.

В этих условиях Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям КЭП ГД образовал Рабочую группу экспертов на базе МРГ (А.Конопляник, А.Аверкин, И.Амиров, Е.Дьячкова, В.Грушин, М.Субботин, Ю.Швембергер, С.Шлыков) для завершения разработки закона «О СРП» - на принципах Указа № 2285 и в тесной увязке с проектом закона «О концессионных договорах», уже подготовленным к тому времени другой группой экспертов КЭП ГД (А.Конопляник, Л.Линник, С.Сосна, М.Субботин, Ю.Юмашев).

24 ноября 1994 г. Совет Думы одобрил оба законопроекта и разослал их на заключение субъектам Федерации и в Правительство перед вынесением на рассмотрение Госдумы в первом чтении. Однако на следующий день, 25 ноября, Первый вице-премьер О.Сосковец дал поручение Минэкономики совместно с рядом других ведомств рассмотреть подготовленный специалистами под руководством В.Двуреченского «узкий» вариант закона «О СРП» с учетом готовящегося Правительством (в соответствии с Постановлением № 1108) проекта закона «О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами».

Так началась параллельная - думская и правительственная (аппаратные законы неумолимы - поручение необходимо выполнять) - работа по реализации одинаковых законодательных инициатив обеих ветвей государственной власти с той лишь разницей, что между правительственной и думской версиями концессионного закона существовало принципиальное концептуальное единство (поскольку обе версии по сути представляли слегка различающиеся редакции одного и того же законопроекта, подготовленного экспертами КЭП ГД), а между двумя версиями закона «О СРП» - нет, так как в их подготовке принимали участие специалисты, стоящие на принципиально разных позициях по вопросам государственного регулирования инвестиционной деятельности в недропользовании.

12 января 1995 г. Президент направил в Госдуму вариант закона «О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами» (слегка подкорректированный вслед «думскому» варианту – «узкий» вариант закона «О СРП»). Ряд положений этого законопроекта были учтен рабочей группой КЭП ГД при подготовке к первым чтениям наряду с предложениями и замечаниями, содержащимися почти в 200 отзывах, поступивших из всех регионов России, от ряда отечественных и иностранных нефтяных и горнодобывающих компаний, банков, консультационных и юридических фирм, отдельных специалистов. 14 февраля пакет из двух «думских» законопроектов – «О концессионных и иных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами» и «О соглашениях о разделе продукции» - был вынесен на Совет Думы.

24 февраля 1995 г. состоялось заседание Госдумы, на котором в первом чтении был принят (после голосования на альтернативной основе) «думский» законопроект «О соглашениях о разделе продукции» и отклонен - «О концессионных и иных договорах...».

Закон «О СРП», принятый Государственной Думой 14 июня 1995 г. сразу во втором и третьем чтении, «с ходу» не был одобрен Советом Федерации. Разгорелись жаркие дискуссии, включая попытки поставить вопрос на голосование при минимальном кворуме, что ставило под сомнение возможность его одобрения по «техническим причинам». 27 июля Советом Федерации было принято решение голосовать по закону опросными листами, а подведение итогов такого голосования было перенесено на осень.

Начав рассылку опросных листов в регионы лишь в самом конце сентября 1995 г., уже 3 октября Совет Федерации, не доведя до конца сбор уже начавших поступать опросных листов, провел «явочное» голосование по вопросу об одобрении Федерального закона «О СРП», принятого Госдумой РФ 14 июня. При голосовании на «границе кворума» закон не набрал необходимого большинства голосов, был отклонен по «несогласию с отдельными положениями» и направлен на повторное рассмотрение в Государственную Думу. Одновременно была создана Согласительная комиссия Госдумы и Совета Федерации.

Работа Согласительной комиссии Госдумы и Совета Федерации шла беспрецедентно долго и тяжело в течение двух месяцев и завершилась лишь 5 декабря, буквально накануне окончания работы Пятой Государственной Думы. 6 декабря 1995 г. состоялось голосование, в результате которого Госдума все же приняла закон «О СРП» - в варианте, существенно ухудшенном (как итог работы согласительной комиссии) по сравнению с версией от 14 июня. 19 декабря закон был одобрен Советом Федерации, а 30 декабря - подписан Президентом. 11 января 1996 г. закон о СРП был опубликован и с этого числа вступил в силу. Но и это еще не конец истории...

Ст.26 закона «О СРП» предусматривала, что Правительство РФ должно:

■ в трехмесячный срок внести в установленном порядке в Государственную Думу предложения о внесении в законодательные акты РФ изменений и дополнений, вытекающих из настоящего Федерального закона;

■ в первом квартале 1996 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении перечня месторождений, на которые распространяется действие настоящего Федерального закона.

Законопроект о дополнениях и изменениях в действующее законодательство готовился почти 5 месяцев. В него вошли поправки в 12 российских законодательных актов, чтобы «встроить» принятый закон о СРП в существующую правовую систему, не нарушая, а дополняя, совершенствуя действующее законодательство, устраняя имеющиеся в нем противоречия между существующими законами и вновь принятым законом «О СРП». В этот период были проведены многочисленные согласования между заинтересованными министерствами и ведомствами.

17 мая 1996 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», а спустя 10 дней - законопроект «О перечне участков недр и месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». 5 марта и 18 июня 1996 г. прошли парламентские слушания, на которых прозвучала убедительная аргументация в пользу широкого внедрения режима СРП в российскую практику. Однако Государственная Дума рассудила по-своему и 19 июля 1996 г. решительно отклонила представленный законопроект о поправках, исходя из чисто политических соображений: законодательство о СРП было заблокировано в Госдуме левыми фракциями. Внимание депутатов и Правительства было переключено на принятие законов, расширяющих перечень месторождений, которые можно разрабатывать на условиях раздела продукции.

Адаптация закона «О СРП» к российскому законодательству

Осенью 1998 г. в стане сторонников ФЗ «О СРП» царило глубокое унынье - после проваленной Думой очередной попытки хотя бы расширить перечень объектов, которые можно разрабатывать на условиях СРП, лопнуло терпение и у межфракционной Комиссии Госдумы о СРП, в которой созрела идея о самороспуске. Члены Комиссии внесли даже предложение о прекращении ее деятельности: «Рассматривая десятки раз проекты законов, относящихся к разделу продукции, конкретные месторождения, которым предоставляется право разработки на условиях СРП, мы ставили перед собой одну задачу - ни в коем случае не должны пострадать интересы государства, благосостояния населения конкретных регионов страны. По последнему рассмотрению законопроектов по СРП мы еще раз убедились, что фракции не нуждаются во мнении, выработанном комиссией с участием их представителей. Вот почему мы пришли к выводу, что дальнейшая работа межфракционной Комиссии по рассмотрению правовых вопросов недропользования на условиях СРП теряет смысл».

Бесконечные «компромиссы» все дальше уводили содержание законопроектов «О СРП» от здравого смысла, а закон о поправках в законодательство РФ, вытекающих из закона «О СРП», в это время находился в согласительной комиссии двух палат Парламента. На 23 октября 1998 г. в Думе было намечено рассмотрение проекта закона «О внесении в законодательные акты РФ изменений и дополнений, вытекающих из закона «О СРП». «Нефтяной совещательный форум», организация, которая представляет интересы ведущих нефтяных компаний мира в России, сочла необходимым предупредить о неизбежной негативной реакции иностранных инвесторов на этот законопроект, направив соответствующие письма и Премьеру, и в Думу. Куда меньше афишировались аналогичные заявления российских региональных властей и нефтяных компаний. Ниже приводятся примеры подобных обращений.

21 января 1997 г. в Государственной Думе РФ состоялись Парламентские слушания на тему: «Обеспечение экономической безопасности России при принятии

законодательства о соглашениях о разделе продукции”. Вскоре после их окончания было обнаружено следующее обращение.

Уважаемые депутаты Государственной Думы!

Мы, представители органов государственной власти республик и областей Уральского региона, глубоко озабочены судьбой проекта «О перечне участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции», внесенного на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 1996 года.

В нынешней социально-экономической ситуации этот закон имеет для наших регионов исключительно актуальное значение. Он позволяет привлечь крупные инвестиции не только в ТЭК, но и оживить машиностроение Урала.

Как показали недавние парламентские слушания в Государственной Думе по теме «Обеспечение экономической безопасности России при принятии законодательства о соглашениях о разделе продукции», обсуждение перечня может превратиться в настоящую волокиту, ничего общего не имеющую с обеспечением безопасности России. Наоборот, опасность для России представляет непринятие проправительственного варианта закона.

Мы призываем всех депутатов Государственной Думы отказаться при рассмотрении этого важного для жизни России документа от разногласий и принять не позднее марта 1997 года правительственный вариант закона “О перечне участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции.

Президент Рахимов М.Г., Председатель Правительства Бакиев Р.С. (Республика Башкортостан); Губернатор Богомолов О.А., Зам.Председателя Областной Думы Гулькевич С.А. (Курганская обл.); Глава Администрации Полуянов Н.А., Председатель законодательного собрания Четин И.В. (КомиПермяцкий АО); Глава Администрации Елагин В.В., Зам.Председателя Законодательного собрания Нефедов В.Л. (Оренбургская обл.); Председатель Законодательного собрания Сапиро Е.С., Зам.Губернатора Четыкин В.Л. (Пермская обл.); Губернатор Э.Россель, Зам.Председателя областной Думы Пинаев Ю.Г. (Свердловская обл.); Зам.Министра экономики Зайдиев Д.Г. (Республика Татарстан); Губернатор Рокецкий Л.Ю., Председатель Областной Думы Барышников Н.Г. (Тюменская обл.); Глава Администрации Сумин П.И., Зам.председателя законодательного собрания Мазуль В.В. (Челябинская обл.); Председатель Госсовета Волков А.А., Председатель Правительства Вершинин П.Н. (Республика Удмуртия).

Это - своего рода диагноз, вынесенный регионами России законотворчеству Парламента, мнение, к которому нельзя было не прислушаться.

Спустя почти два года, в октябре 1998 г. появилось еще одно знаменательное письмо - уже от российских компаний.

Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу

ОБРАЩЕНИЕ РОССИЙСКИХ НЕФТЯНЫХ КОМПАНИЙ

Уважаемый Геннадий Николаевич!

Российские нефтяные компании считают необходимым принятие такого законодательства о СРП, которое обеспечивало бы твердые правовые гарантии стабильности крупных инвестиционных проектов.

Чтобы вкладывать крупные средства, чтобы иметь реальную возможность получать кредиты, чтобы развивать производство, решать социальные проблемы и компаний, и регионов, чтобы, тем самым, гарантировать национальную безопасность страны, нужны твердые правовые основы деятельности нефтяных компаний.

Компании обращают внимание Государственной Думы на необходимость в нынешней напряженной экономической ситуации еще раз вернуться к базовому закону о СРП, упростить процедуру заключения соглашений с российскими недропользователями. Мы хотели бы обсуждать с государственными органами вопрос не о том, можно или нет использовать несомненно эффективный механизм СРП, а на каких экономических условиях с использованием этого механизма разрабатывать национальные недра на благо граждан нашей Родины.

Российским нефтяным компаниям практически невозможно осуществлять свою инвестиционную деятельность на основе законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», принятом в третьем чтении Государственной Думой, а также Федерального закона «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», подготовленном на второе чтение. Мы рассчитываем на то, что в ходе разработки и реализации антикризисных мер Правительства законодатели радикально пересмотрят законодательство о СРП.

Что касается закона «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции», то он превратился в форменные «хождения по мукам» для компаний, региональных руководителей, представителей всех заинтересованных ведомств. Это потеря времени, сил и средств компаний и без того находящихся в тяжелом экономическом положении. Для многих из них СРП - последняя надежда избежать банкротства, обеспечить продолжение разработки градообразующих месторождений.

Уже несколько лет мы являемся свидетелями бесконечной череды парламентских слушаний, на которых депутаты, представители Правительства, регионов и компаний убеждают друг друга в совершенно очевидных преимуществах закона о СРП и жизненной необходимости заключения взаимовыгодных договоров между государством и инвестором на основании закона «О соглашениях о разделе продукции». Пришло новое правительство, приоритетом которого стали инвестиции в реальный сектор экономики. Мы надеемся на поддержку Парламента. Нужно избавить закон от недостатков, которые фактически сделали невозможным заключение договоров на условиях СРП, лишили страну потенциальных инвестиций, а значит роста производства, числа рабочих мест, источников пополнения бюджетов всех уровней.

<i>Президент НК “Сургутнефтегаз”</i>	<i>В.П. Богданов</i>
<i>Президент НК “Сиданко”</i>	<i>Б.П. Волков</i>
<i>Президент ОАО “Сибнефть”</i>	<i>Е.М. Швидлер</i>
<i>Председатель Правления НК “Юкос”</i>	<i>М.Б. Ходорковский</i>
<i>Президент НК “Роснефть”</i>	<i>С.М. Богданчиков</i>
<i>Президент НК “Лукойл”</i>	<i>В.Ю. Алекперов</i>
<i>Президент АО “Онако”</i>	<i>Р.А. Храмов</i>
<i>Президент НК “Славнефть”</i>	<i>В.М. Дума</i>

Любопытно, что среди авторов письма будущие противники СРП Евгений Швидлер Михаил Ходорковский.

Более того, 22 октября в Минтопэнерго поступило письмо из Мирового банка, озабоченность которого была выражена также весьма внятно: «В законопроекте, который Дума намерена рассмотреть 23 октября, содержится ряд положений, которые могут сделать использование режима СРП неприемлемым как для российских, так и для иностранных инвесторов. Это не только исключит возможность осуществления новых капиталовложений в

рамках СРП, но и приведет к закрытию существующих проектов, реализуемых на основе СРП. Законопроект создает угрозу для будущих инвестиций...». Поэтому, когда в Думу на имя Геннадия Селезнева поступило письмо Евгения Примакова с просьбой отложить намеченное голосование, это письмо вызвало немало пересудов. При этом в кулуарах вовсе не обсуждалось качество законопроекта, зато много говорилось о политике, о том, что премьер «дал слабину», поддался давлению международных деловых кругов. Что же произошло на самом деле?

Отступать было попросту некуда. Инвестиционный кризис наблюдался в России на протяжении всех 90-х гг., но после дефолта 17 августа потребность в инвестициях в условиях крушения рынка корпоративных и государственных ценных бумаг и фактической блокады со стороны международных частных кредитных институтов, которых «надули», резко возросла. Страна остро нуждалась в законодательстве, которое устроило бы инвесторов. В этих условиях закон о СРП оказался едва ли не единственной козырной картой в руках Правительства: серьезным ресурсом привлечения крупных прямых инвестиций в реальный сектор экономики и демонстрацией того, что страна имеет шанс на развитие, а значит и на выплату долгов. Это понимали в Правительстве и отказывались понимать в Думе. В этих условиях, рассчитывая на поддержку Парламента, Е.Примаков взял на себя ответственность и за переговоры с лидерами фракций Думы, и за инициативы Правительства. И неожиданно для многих добился результата.

Важные решения принимались буквально каждый день: 17 октября Премьер начал правительственную кампанию по подготовке предложений по совершенствованию инвестиционного законодательства; 19 октября состоялось заседание у В.Булгака, на котором были приняты принципиальные решения о подготовке правительственных инициатив с учетом интересов инвесторов; 22 октября Е.Примаков прислал в Думу то самое письмо, в котором содержалась просьба отложить рассмотрение законопроекта, а 24 октября подписал приказ о новом составе специализированной межведомственной Комиссии под руководством В.Булгака. Наконец, 27 октября - Распоряжением министра природных ресурсов В.Орлова была сформирована Рабочая группа по пересмотру законодательства «О СРП» и подготовке соответствующих предложений. Таким образом, работа правительственных реаниматоров СРП шла своим чередом независимо от заявлений иностранных инвесторов, но, конечно, учитывала их реакцию.

Вся экспертная работа по подготовке двух законопроектов, а затем и проектов нормативных документов, при действенной поддержке тогдашнего министра Минтопэнерго - Сергея Генералова была сосредоточена в Экспертном совете по вопросам СРП. В том числе и для содействия работе Департамента по СРП, который на тот момент возглавил один из разработчиков законодательства о СРП И.Амиров. В этой группе специалистов к бывшим членам Рабочей группы экспертов КЭП ГД и МРГ по вопросам СРП (А.Аверкин, Е.Дьячкова, В.Грушин, М.Субботин) присоединились И.Басович, Б.Лазарян, Л.Линник, С.Сосна. Экспертный совет был создан в 1998 г. и распущен в 2001 г. в связи с передачей функций по СРП в МЭРТ.

Итак, 17 февраля 1999 г. завершилась пятилетка формирования законодательства о СРП: хотя закон «О СРП» вступил в силу еще 11 января 1996 г., Дума упорно отказывалась вносить вытекающие из него изменения в законодательство, тем самым парализовав и сам закон. Поэтому только в начале 1999 г. инвесторы, наконец, получили полный «законодательный пакет» по СРП: сам закон, поправки в законодательство, да еще и утвержденный Парламентом в 1997 г. перечень из 7 объектов (из которых 5 - углеводороды) плюс три соглашения (два сахалинских и Херьягинское в Ненецком АО), подписанных до вступления ФЗ «О СРП» в силу. В мае 1999 г. добавились еще 9 объектов, а в конце года еще два... С этого момента у Правительства РФ появилась легитимная возможность вести подготовку необходимой нормативной правовой базы (ведомственных положений, инструкций и т.п.), начинать переговоры с потенциальными инвесторами по конкретным проектам.

Есть один момент, который придает особое значение принятию пакета законов о СРП. Отдельный вопрос: как процедурно был принят этот закон? Сам Ю.Болдырев, в который раз, пытаясь оправдаться, подтверждал («Не надо пугать иностранцев и запутывать своих» и «Кандидатом от такого «Яблока» я не буду»). «Независимая газета», 28.12.95 и 16.01.96), что

уже после подписания (!) сопредседателями Согласительной комиссии ключевого документа - Итогового протокола, количество голосов было пересчитано («в этом случае проходят поправки, набравшие с думской стороны 6 голосов», - откровенно разъясняет он причину проведенного «пересчета!») и соответствующие коррективы были внесены в текст закона. Случай вопиющий! Представим себе на минуточку, что председатель избирательной комиссии, подписав итоговые документы о прошедших выборах в Парламент, захотел бы «пересчитать» итоги голосования по «своему разумению»... Короче говоря, характер подведения итогов работы согласительной комиссии и поведение сопредседателей вполне могли бы заинтересовать прокуратуру России, а соответствующие «разъяснения» больше всего походят на чистосердечное признание при «явке с повинной».

Таким образом, дело не только в том, что окончательная редакция закона «О СРП», подписанного Президентом 30 декабря 1995 г., объективно оказалась заметно хуже предыдущей, у многих специалистов остались серьезные опасения по поводу дальнейшей судьбы закона из-за сомнительной процедуры принятия документа, его легитимности и опасности обжалования принятого закона в дальнейшем. Поэтому только после того, как в 1999 г. соответствующие законы были приняты процедурно «без сучка, без задоринки», СРП прочно утвердился в российском законодательстве.

В 2001 году Госдума РФ приняла поправки в закон «О СРП», которые дополняли его новой упрощенной схемой раздела продукции, так называемым «прямым разделом» продукции без уплаты налога на прибыль, т.е. все налоги и сборы, включая налог на прибыль, роялти и ренталз, заменялись единым платежом. Внимание комментаторов в основном привлек сам способ дележа - по сути вводился один налог с оборота. Таким образом, модель российского СРП стала формироваться по принципу «два в одном»: объединялись производные от ливийский и индонезийский разновидностей СРП. Меньше внимания в печати обращалось на то, что в подоплеке принятия концепции «прямого раздела» - попытка исключить этап определения компенсационной нефти.

Закон о «прямом разделе» отражал негативную оценку инвесторами деятельности фискальных органов, которые, игнорируя требования закона «О СРП», хотят сохранить за собой право оперативного административного вмешательства в вопросы компенсации произведенных инвесторами затрат. Конечно, чтобы защитить государственные интересы. За два года, прошедших с момента принятия вытекающих из закона «О СРП» поправок в налоговое законодательство России, инвесторы так и не дождались появления подходящего Положения о возмещении затрат, других нормативных правовых актов о налогах и сборах, необходимых для того, чтобы заключать соглашения на условиях раздела продукции. Миллиарды долларов, которые бюджет безвозвратно потерял за годы, что не было заключено ни одного соглашения и частные средства инвесторов так и не начали работать на отечественную экономику, никто в фискальных органах не считал.

Ведомственная имитация бурной деятельности

Отсутствие необходимых нормативных документов в дополнении к законодательным актам о СРП - это демонстрация неподготовленности страны к приходу частных инвестиций. Распоряжением Правительства № 706-р был принят перечень из четырех нормативных документов, подлежащих подготовке еще в июне-июле 1999 года. Два из них были утверждены Постановлениями Правительства РФ – «Положение о порядке и составе возмещаемых затрат» и «Положение о порядке формирования и использования ликвидационного фонда». И все. Двух других обещанных документов, нет до сих пор. Понятно, то, что происходило с СРП (или, точнее, не происходило с СРП), - не могло быть случайным стечением обстоятельств.

Отсутствие четких и энергичных действий отражает отсутствие цельной государственной политики в отношении инвестиций. И это - следствие организационного и теоретического разброда по этому вопросу в структурах государственной власти. Дело не в Минфине или Минэкономразвития или, по крайней мере, не только в них. Минфин занял абсолютно деструктивную позицию жесткого фискального подхода к инвестиционным

проектам. Ну и что? Инвестор – субъект свободный: у него деньги и он выбирает, где и на что их потратить. Он голосует против невнятной экономической политики ногами – уходит из страны.

Минэкономразвития 6 апреля 2001 г. представило на обсуждение в министерства и ведомства Проект программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и плана действий правительства на 2002-2004 гг. Был там и п.3.1.7., посвященный СРП и концессиям. Содержавшиеся в нем заявления о СРП, «реализуемые частными инвесторами в интересах государства и под государственным контролем, а также при непосредственном участии государства», не могли вызвать энтузиазма у потенциальных инвесторов.

Во-первых, частные инвесторы реализуют проекты в собственных интересах (интересах своих акционеров), а не в интересах государства - себе в убыток даже самые патриотические частные инвесторы не работают. Во-вторых, инвесторы исполняют СРП «под контролем» своих акционеров, своих кредиторов, а также и государства, но не «только и исключительно» государства. В-третьих, положение о «непосредственном участии государства» обычно предполагает участие государства в капитале, чего российский вариант СРП не предусматривает в принципе - сторонами соглашения являются государство и инвестор, а не государство и СП с участием государства.

Новая угроза инвестиционной политике России в целом и СРП, в частности, пришла отсюда, откуда не ждали. Президентский советник А.Илларионов выступил с необычной инициативой. Он попытался доказать российским элитам парадоксальный тезис, осуществление которого предполагает серьезный поворот в экономической политике. А.Илларионов полагал, что росту российской экономики более всего препятствует повышение курса рубля, в результате которого экспорт теряет конкурентоспособность, а импорт растет. Идея остановить рост курса в условиях благоприятных цен экспорта и импорта при сильном притоке валюты в страну - задача нетривиальная. Чтобы ее решить, надо, чтобы приток валюты в страну не превышал ее оттока. А это требует пересмотра классических представлений о том, что инвестиции - всегда во благо, что нужно бороться с вывозом капитала и обеспечивать льготные условия иностранным инвесторам. Как говаривал Дуремар, который ловил пиявок в одном грязном пруду около Города Дураков: «Если у вас болит живот, если у вас сильная головная боль или стучит в ушах, я могу вам приставить за уши полдюжины превосходных пиявок».

Интересная история приключилась во время обсуждения Правительством этой версии главы на заседании 26 апреля 2001 г. Группа депутатов еще 23 января внесла в Думу свой вариант, а Минфин к заседанию Правительства - свой, одновременно заготовив отрицательное заключение на «происки конкурентов». Тем временем, 13 апреля 2001 г. группа уважаемых организаций (Консультативный совет по иностранным инвестициям в России, Европейский деловой клуб, Американская торговая палата в России, Союз немецкой экономики, Нефтяной совещательный форум), представляющих интересы иностранных инвесторов в России, в своем письме на имя Министра Минэкономразвития Г.Грефа выразила свое мнение по поводу этих двух вариантов.

Вот набор выдержек из этого письма: быстрое принятие «думского» проекта «с небольшими изменениями и дополнениями было бы крупным достижением для программы структурной реформы... и послужило бы важным сигналом о том, что российский инвестиционный климат в нефтегазовом секторе улучшается», «минфиновский» проект не соответствует закону «О СРП» и «не обеспечит адекватной основы для инвестиций», он «подрывает сам принцип раздела продукции», его «концепция является путанной», он «подрывает принцип предсказуемости и делает невозможным долгосрочные экономические расчеты», «подрывает... договорную основу раздела продукции и принцип стабильности», «подвергает инвестора неприемлемому риску» и т.п. Мало?

Иностранцы писали: «Насколько нам известно, Правительство рассмотрит на своем заседании 26 апреля два проекта Главы 26: один из них представлен группой депутатов, а другой подготовлен Минфином». Наивные люди. Если бы на заседании Правительства не выступил один из авторов «думского» варианта депутат А.Мельников, члены кабинета так и не

узнали бы о существовании этого варианта. Как не узнали они о том самом письме иностранных инвесторов. А премьер Михаил Касьянов еще прилюдно задавался вопросом: что же все-таки думают иностранные инвесторы по поводу минфиновской версии? Мол, нужно было бы поинтересоваться в Консультативном совете по иностранным инвестициям. И его никто не проинформировал, что такое мнение уже ясно выражено. Впрочем, не исключено, что это письмо не дошло и до Германа Грефа...

С тех пор и вплоть до принятия в 2003 году главы Налогового кодекса о СРП модернизированные версии законопроекта Минфина регулярно направлялись на рассмотрение и согласование в заинтересованные министерства и ведомства. Минфин почти 3 года продолжал торг по поводу количества дополнительных налогов при СРП, тасовал эти налоги, как карты. Кое-что в редакции текста законопроекта менялось, по крайней мере, в тех 8 версиях, которые были представлены на суд общественности, но суть его так и осталась прежней.

Еще 30 марта 2000 г. уполномоченный в то время по вопросам СРП государственный орган - Минтопэнерго РФ обратилось к Президенту РФ с просьбой подтвердить позицию руководства страны по проектам СРП. В.Путин согласился с такой постановкой вопроса и вдруг инициировал процесс передачи функций уполномоченного государственного органа по вопросам СРП от Минтопэнерго и МПР - в Минэкономразвития. Была поставлена задача в целях осуществления единой государственной политики в области подготовки, реализации и контроля за исполнением СРП, создать целостную систему («одного окна») государственного регулирования СРП.

Вообще 2000 году страна сначала жила выборами: то президентскими, то парламентскими. А потом началось формирование правительства, Госдумы, ее комитетов и комиссий... О какой экономике речь?! Ближе к осени ситуация вокруг СРП начала меняться: на заседании 31 августа правительство одобрило план-график подготовки необходимых законодательных и нормативных правовых актов, который отражал первоочередные шаги по совершенствованию правовой базы, были определены сроки и ответственные. Правда, такие графики принимались и раньше. Их характерной чертой являлось хроническое неисполнение.

Спустя полгода - на заседании Правительства РФ 31 августа 2000 г. был утвержден разработанный Рабочей группой под руководством Г.Грефа план-график подготовки законодательных и нормативных правовых актов по вопросам СРП. Еще через полгода, 1 февраля 2001 г. был подписан Указ Президента РФ № 114 «О признании утратившем силу Указа президента от 08.07.1997 № 694 «О мерах по реализации Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», а затем Правительство приняло соответствующее Постановление от 2 февраля 2001 г. № 86 «О мерах по совершенствованию федеральных органов исполнительной власти по подготовке, заключению и реализации соглашений о разделе продукции, а также по контролю за их реализацией» и Приложение о разграничении полномочий заинтересованных министерств и ведомств. Эти документы нормативно закрепили за Минэкономразвития лидерские функции уполномоченного государственного органа по вопросам СРП. Наконец, еще через полгода - 30 августа 2001 г. появилось Распоряжение Правительства РФ № 1155-р. Этим документом был введен институт «уполномоченных организаций (Роснефть и Зарубежнефть)», которые привлекаются «для оказания содействия в обеспечении интересов Российской Федерации при подготовке и реализации» СРП углеводородного сырья.

3 сентября в Южно-Сахалинске Президент выступил со своим видением проблем СРП перед участниками Международной конференции "Соглашения о разделе продукции-2000". На той памятной сахалинской встрече министр Минэкономразвития Г. Греф подчеркнул, что тот рекордный для последних лет «уровень инвестиций, который мы получим в 2000 году, будет составлять примерно 24% от уровня предкризисного 90-го года. Это, конечно же, абсолютно неудовлетворительный показатель с точки зрения тех темпов социально-экономического развития, которые поставлены в президентском послании в качестве задачи перед правительством и заложены в президентской программе», а для модернизации реального

сектора отечественной экономики, по его оценкам, необходимо ежегодное привлечение инвестиций в размере до 100 миллиардов долларов.

Понятно, что в условиях, когда инвесторы определили именно режим СРП, как единственный, на условиях которого они готовы вкладывать большие деньги с длительным сроком окупаемости в реальный сектор экономики, органы государственной власти стали всерьез изучать возможности широкого использования этого типа соглашений для решения инвестиционных проблем страны. Стало ясно, что игра в СРП стоит свеч, поскольку расчеты показали, что до 2008 года таким образом можно привлечь в нефтегазовые проекты до 85 миллиардов долларов прямых инвестиций. Они в свою очередь создадут стимул для инвесторов в смежных производствах. Поэтому инвестиционный вклад СРП может быть очень велик.

Президент, премьер, «стратегический министр» - все высказались в поддержку СРП. При этом В.Путин подчеркнул, что «проблема реализации СРП – это важнейшая проблема для России», «практика применения таких соглашений показала, что этот механизм является эффективным и широко используется во всем мире», «СРП могут и должны стать важнейшей частью инвестиционной политики государства». «Я думаю, - заявил президент, - нужно прекратить всякие разговоры о политическом характере этого дела. Просто нужно прекратить. Бессмысленное дело. Это вещь очевидная». Расчет справедливо делается на то, что благодаря СРП в ТЭК и минерально-сырьевом комплексе получают импульс к развитию российские машиностроение, металлургия, химическая и ряд других отраслей экономики. «В этом весь смысл, - заключил В.Путин. - В конечном счете, это путь к дальнейшему повышению занятости и благосостояния российских граждан. То есть это комплексный инструмент с многочисленным, многосторонним финансово-экономическим, социальным и техническим эффектом».

В обществе на протяжении нескольких лет нарастало нетерпение: ну, когда же, наконец, в России заключение СРП будет поставлено «на поток»? Отражением этого нетерпения явилось проведение в 2001 г. Парламентских слушаний по СРП аж дважды - 12 февраля и 23 ноября, а 8 ноября проблемы СРП были специально обсуждены на заседании Правительства... Разговоров было много, конкретных дел – мало. Межфракционная Комиссия ГД по правовым вопросам СРП в результате даже выставила Правительству «неудовлетворительную оценку» за работу по СРП.

Совершенствование законодательства о СРП должно было бы обеспечить правовую базу для проведения институциональной реформы – реформы системы государственного управления СРП, упрощающей порядок подготовки соглашений, обеспечивающей эффективность государственного контроля за исполнением соглашений и т.п., включая изменение статуса переговорной комиссии по СРП (она должна быть единой на всех этапах подготовки и проведения конкурсов и переговоров), разработку порядка финансирования подготовки и контроля за реализацией соответствующих соглашений. Нет конкурентного по мировым меркам законодательства и пакета нормативных документов – не определены условия для переговоров, идет перманентная реорганизация системы управления СРП – нет ответственного партнера по переговорам.

Сезон охоты на СРП

В конце прошлого — начале нынешнего 2003 года был открыт сезон пропагандистской охоты на СРП. Кампания как кампания. И заголовки соответствующие: «Кулуарные войны с летальным исходом для экономики», «Разделяй и бедствуй», «Нужен ли нам нефтяной оффшор в России?», «Закон как дойная корова», «Власть взятки»... Из статьи в статью кочевали одни и те же аргументы и расчеты... Газеты и журналы запестрели «негативом»: «ходом реализации сахалинских проектов недовольны все», «бюджет получил мало доходов, зато добытая на острове (Сахалине - авторы) нефть сбивала цены на локальных рынках. Это сказывается на состоянии российских экспортеров нефти и государственном бюджете», «иностранцы покупают оборудование у себя дома, привозят в Россию, где зарегистрирована дочерняя фирма, прикручивают на него две гайки, пишут «made in Russia» — и все. Обязательство, мол, выполнено: купили российское», «надежды на миллиардные инвестиции, что должны были

подстегнуть российскую промышленность, не оправдались», «иностранцы не собираются зарабатывать для нас деньги. Десять процентов с прибыли — и в расчете», «инвесторам нужна дешевая нефть, подъем российского машиностроения их не интересует», «сегодня нет необходимости привлечения в ТЭК иностранных инвестиций на чрезвычайно льготных условиях» и пошло-поехало... Понятно, что смысла в этих высказываниях нет никакого, но впечатление на непосвященных они произвести могли.

Затем, последовала еще одна необычная акция: антиреклама СРП была опубликована одновременно в нескольких ведущих деловых и общественно-политических изданиях - «Ведомостях», «Коммерсанте», «Известиях», «Времени новостей», «Российской газете», «Независимой газете», «Газете» и «Московском комсомольце». Три модуля размером в треть полосы каждый изображают этапы распада СССР - СНГ - России. Распад России датирован 2003 г.: под аббревиатурой СРП изображена «скукожившаяся» территория России, и эту композицию подпирает слоган «Согласились?». Руководитель пресс-службы ЮКОСа Александр Шадрин объяснил размещение антирекламы желанием ЮКОСа «подкрепить» выступление руководителя своей компании - Михаила Ходорковского на расширенной коллегии Минэнерго, где в присутствии премьера Михаила Касьянова Ходорковский обрушился на СРП, который был определен им как льготный режим налогообложения, создающий почву для коррупции. А кроме того, были еще серии соответствующих статей в «Новой газете» и «Комсомольской газете», срежиссированные выступления на радио и телевидении... По промелькнувшей в печати оценке, кампания стоила порядка двух миллионов долларов.

Атака в средствах массовой информации была приурочена к совещанию у премьера, на котором должно было обсуждаться изменение законодательства о СРП. В январе письмо с просьбой «сформулировать официальную позицию правительства» по этому вопросу направил Михаилу Касьянову лидер фракции ОВР Вячеслав Володин. И премьер незамедлительно пригласил к себе представителей Минэнерго, МНС, Минфина и Минэкономразвития. В результате состоявшегося 18 февраля 2003 года обмена мнениями режим СРП было предложено считать только «особой формой привлечения инвестиций» в добычу полезных ископаемых в труднодоступных регионах, к тому же с особо сложными геологическими характеристиками. Иными словами, если инвесторы ни в какую не захотят добывать нефть и газ, например, на шельфе Северного Ледовитого океана по административному налоговому праву, то, возможно, федеральное правительство и согласится применить там СРП. Но при этом на совещании у премьера было подчеркнуто, что государство должно применять этот инструмент лишь в качестве «исключительного» и «по мере необходимости», что фактически означает радикальное изменение позиции главы Правительства. Любопытно, что выступление М.Касьянова о фактическом пересмотре приоритетов в системе недропользования случилось именно в тот момент, когда политологи начали судачить о резко возросшей самостоятельности премьера накануне президентских выборов (аукцион по «Славнефти», увольнение Г.Наздратенко и т.п.).

Правительство и Парламент в ходе весенне-летнего законотворческого блицкрига 2003 года фактически оставили режим СРП в России вне игры. Метания Правительства выглядели не просто несолидно, они все время подают инвестиционному сообществу противоречивые сигналы, демонстрируя крайнюю разобщенность действий структур исполнительной власти. Ведь еще в конце 2002 года СРП был, как говорится, на хорошем счету. На заседании Правительства РФ 10 октября 2002 года, специально посвященном вопросам недропользования, премьер-министр Михаил Касьянов в очередной раз отметил, что нынешний порядок предоставления лицензий для разработки месторождений нефтегазового сырья далек от совершенства. В результате многие полученные в пользование недра не осваиваются, существующая система лицензирования не обеспечивает надлежащего контроля за этой сферой. Была поставлена задача: «В короткие сроки подготовить необходимые изменения в действующие законы и внедрить туда новые принципы», перевести пользователей недр на договоры концессии, аренды, подряда и соглашения о разделе продукции. Затем и вице-премьер Виктор Христенко обратился к Председателю Госдумы Геннадию Селезневу с письмом № 6787-П9 от 25 ноября 2002 г., в котором содержалась просьба «содействовать

принятию» главы НК о СРП «до конца 2002 г.». Однако ввести налоговую главу о СРП в действие с 1 января 2003 года, как предполагалось изначально, не удалось. Вместо этого вспыхнула дискуссия: а нужны России СРП в принципе?

Дальше события стали разворачиваться в соответствии с национальной традицией — «страшен русский бунт, бессмысленный и беспощадный». Начав калечить главу Налогового кодекса о СРП, принявший эстафету от правительства депутатский корпус неожиданно с исключительной оперативностью и решимостью — и с нарушением всех процедурных норм — перешел к радикальным поправкам в базовый закон «О СРП». А затем и вовсе надумал отменить принимавшиеся годами федеральные законы о списке месторождений, которые можно разрабатывать на условиях СРП. Дело было доведено до абсурда: комитет по бюджету рекомендовал заменить разделом продукции одну таможенную пошлину, т.е. один платеж на другой, а перечень потенциальных новых СРП ограничить одним объектом. И ради такого жалкого результата восемь лет кипела работа в правительстве и Думе?! Вот уж воистину — гора родила мышь.

И все-таки, какой интерес у тех, кто в последнее время поднялся на борьбу с СРП? Прежде всего, налицо попытка, парализовав СРП, убрать конкурентов на ранней стадии, не дать им поднять голову. Главное — захватить как можно больший кусок рынка. Ату СРП, раз они позволяют затеять новые крупные проекты или хотя бы «доработать» крупные старые месторождения. Далее, отказ от СРП часто означает желание укрыться от слишком пристального «государева ока», поскольку СРП — это в первую очередь прозрачность ведения дел. Наконец, СРП не нужен тем, кто в условиях высоких нефтяных цен не хотел бы уступить государству часть сверхдоходов, а также компаниям, которые, имея более качественные запасы, платят сегодня налоги наравне со всеми другими. Такая одинаковость выдается ими за равенство, а сама постановка вопроса о том, что «нужно делиться», вызывает оскорбление в лучших чувствах. Ну а затем неосведомленность или конкретный коммерческий интерес прикрывается шумовой завесой. Часто весьма эффективной и оттого особенно опасной. С точки зрения долгосрочных последствий для развития страны и перспектив ведения в ней бизнеса.

Вместо решительной расчистки завалов на пути широкого использования механизма СРП в России происходит его методичное ухудшение. Компании играют по тем правилам, которые существуют сегодня. Эти правила порочны, но изменить их может только государство. А оно-то как раз не торопится. И понятно почему. Проявлять политическую волю осмотрительнее не в предвыборный год, когда столь многое зависит от спонсоров всех политических партий. Так что СРП в который уже раз становятся жертвой политической целесообразности. Вследствие энергичных усилий одних и пассивности других единственный нормальный инвестиционный режим, созданный за годы реформ, парализован на неопределенное время. А это не просто потерянное время — это упущенная выгода. Как говорила Алиса в Стране чудес: «Чтобы оставаться на одном месте, нужно быстро бежать». Вполне реальной представляется ситуация, когда Россия без СРП может оказаться у разбитого корыта — без инвестиций, без новых рабочих мест, без доходов в бюджеты всех уровней. И буквально через два-три года (а то и раньше) нынешние противники СРП будут совершенно искренне удивляться тому, что в России так и не нашлось политической ответственной силы, которая защитила бы интересы долгосрочной энергетической стабильности в стране.

Поглощения и слияния – альтернатива СРП?

Тема, вынесенная в заголовок, была заявлена Михаилом Ходорковским для выступления на конференции «Поглощения и слияния в ТЭК России» в Москве 3 июля 2003 года. Обсуждение режима СРП в контексте с поглощениями и слияниями активизировалось после объявления о сделке между крупными нефтяными компаниями – английской Бритиш Петролеум (BP) и российской ТНК. «Значит, глобальные нефтяные компании готовы работать в России на общих условиях», - говорили одни. Другие, не церемонясь, выносили приговор: «Приход в страну Бритиш Петролеум выбил последние козыри из рук лоббистов СРП». Ход их мыслей был созвучен многим публикациям, появившимся в это время: привлечение стратегических инвесторов не под конкретные месторождения, а для совместной работы с

российскими компаниями на перспективу – вот наиболее разумный путь интеграции мирового капитала в нашу экономику: «Продажа солидным иностранным инвесторам части активов российских сырьевых компаний выгодна и России, и нашим зарубежным партнерам». Какова же все-таки взаимосвязь между СРП, с одной стороны, и поглощениями и слияниями, с другой?

Британская корпорация, как известно, пообещала заплатить ТНК 6,75 млрд. долл. за участие в создании на паритетной основе новой нефтяной компании. Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что эта крупнейшая за всю постсоветскую историю корпоративная сделка свидетельствует не столько об улучшении в глазах ведущих иностранных компаний инвестиционного климата в нашей стране, сколько об их трезвом расчете на режим СРП. Дело в том, что ВР, несомненно, учитывала: на условиях СРП она сможет разрабатывать по линии Сиданко - Ковыктинское месторождение, по линии ТНК - Самотлорское и Красноленинское месторождения и Уватский проект (а в перспективе еще и проект «Сахалин-6»), а также месторождения в рамках проектов «Сахалин-4» и «Сахалин-5». Итого – 7 (семь!) потенциальных СРП. А без СРП вся сделка для ВР резко обесценивается: участки недр передали, а возможность вести их разработку эффективно заблокировали.

Таким образом, критики СРП ухитрились «не заметить», что именно сделка ВР-ТНК дала в руки сторонников СРП весомые козыри. Компания ТНК выбрала одну модель поведения – закрепления активов через подготовку СРП, ЮКОС – другую: борьба с СРП, идя на конфликт едва ли не со всем бизнес-сообществом. Обе компании преуспели в улучшении менеджмента, в повышении капитализации, но ТНК спокойно решил свои задачи и выгодно продал акции БиПи, а ЮКОС спровоцировал конфликт, который сыграл свою роль в возникновении проблем у компании. А консультанты ЮКОСа в этот период выбрали ложную мишень - занимались науськиванием на борьбу с режимом СРП, оказав тем самым медвежью услугу руководству компании.

Сегодня нефтяные компании уже не стоят перед выбором: приобретать существующие предприятия с их лицензиями на месторождения, заниматься собственными поисками или вкладывать средства в повышение отдачи действующих месторождений? Лучше всего – приобретать, сложнее – повышать нефтеотдачу, в самом крайнем случае – искать самим новые месторождения.

Использование механизма СРП за счет установления гибких пропорций раздела продукции позволяло учитывать горно-геологические особенности каждого конкретного месторождения. Поэтому для ЮКОСа кампания по ограничению использования режима СРП в стране довольно логичное продолжение политики установления налогового единообразия на Руси. Фактически 26 глава НК создала преимущества именно для ЮКОСа и в то же время ослабила его конкурентов, которые в случае падения цен на нефть оказываются удобными объектами для поглощения. Заодно, как казалось, обеспечивалось и повышение собственной капитализации путем подталкивания крупных иностранных инвесторов к слияниям с российскими вертикально-интегрированными компаниями – единственная возможность доступа к запасам. А как разрабатывать эти запасы, новые хозяева будут обсуждать с властями потом... Заявления М.Ходорковского о желании выйти из профильного бизнеса в ближайшие пять лет во-многом объясняют стратегию ЮКОСа в последние два-три года – стремление создать конкурентные преимущества на ближайшие годы для выгодной продажи собственного бизнеса.

Кроме того, хозяин ЮКОСа утверждал: «Низкая капитализация делает отечественные компании легкими объектами поглощения, ограничивает их конкурентный потенциал по сравнению с западными конкурентами. Поэтому режим СРП подрывает энергетическую безопасность России». Однако, «легкими объектами поглощения» компании делает их недооценка фондовым рынком, а не их цена сама по себе. СРП обеспечивает нефтяным компаниям привлечение кредитов на выгодных условиях, т.е. позволяет получить необходимые для разработки крупных проектов оборотные средства. Понятно, что надежды на доходы от разработки таких месторождений, а значит и рост, при прочих равных условиях, дивидендов только подталкивает курс акций вверх, но никак не снижает капитализацию. Кроме того, энергоснабжение Европы обеспечивают транснациональные нефтяные компании, и никто не

говорит о подрыве энергетической безопасности европейских стран. Компании действуют согласно законам принимающих государств. И не надо пугать мифами из арсенала сталинского железного занавеса. Если завтра владельцы ЮКОСа продадут свою компанию иностранцам, это событие не подрывет безопасность государства. Иначе нужно было бы ввести соответствующие ограничения на продажу акций, что незамедлительно обрушило бы фондовый рынок. И наоборот, если, например, ЮКОС купит BP, то это никак не подрывет безопасность Великобритании.

Миграция капитала из отрасли в отрасль осуществляется путем сооружения предприятия в другой отрасли либо приобретения там компании вместе с уже существующими активами. Второй способ – через поглощения и слияния – бывает предпочтительнее по нескольким причинам. В первом случае может быть упущено время благоприятной хозяйственной конъюнктуры. Кроме того, приходится начинать дело как бы на пустом месте, тогда как во втором случае проблема преодоления отраслевых и региональных барьеров стоит менее остро. Наконец, не возникает необходимости незамедлительного, кардинального передела рынка, что могло бы сопровождаться разорительной конкурентной борьбой. Появление нового конкурента для остальных компаний протекает более мирно, оно их почти не затрагивает, поскольку число действующих предприятий отрасли остается прежним, меняется лишь «вывеска». Недавний пример – 13 мая Marathon объявила о приобретении Ханты-Мансийской нефтяной компании (ХМНК) за чуть более 275 млн долл. Официально владельцем ХМНК будет специально зарегистрированная для этого «дочка», которая сохранит и название, и организационную структуру прежней компании – отчасти для того, чтобы снять вопросы по реоформлению лицензий. Настоящее название компании – Khanty Mansiysk Oil Corp. (КМОС), поскольку зарегистрирована она в американском штате Делавэр, известном своими налоговыми льготами.

Утверждалось, что слияние ЮКОСа и Сибнефти – очередное проявление закономерного, действующего в мировом масштабе процесса централизации капитала. Ситуация на мировом рынке меняется, и тенденции к слияниям характерны для нефтяной промышленности повсюду. Поэтому и в нашей стране нужно создавать компании, которые были бы конкурентоспособными не только по российским, но и по международным меркам. Лидерами нового объединения были сразу же заявлены амбициозные задачи: разработка новых месторождений, в том числе на шельфе и в Восточной Сибири, увеличение добычи и переработки, транспортировка, включая строительство нефтепровода в Китай и т.п. Остается вопрос: что мешало до сих пор этим и без того немаленьким компаниям добиваться всех этих целей на условиях проектного финансирования? И вот тут вновь вспоминается СРП. Выясняется, что поглощение – лишь предпосылка для осуществления прямых инвестиций, а затем новая компания, определяя направления вложения капитала, будет вынуждена учитывать инвестиционный климат. И довольствоваться малым и наименее рискованным, если этот климат плох.

Слияние двух противников СРП – единственного в России эффективного инвестиционного режима – ЮКОСа и Сибнефти превращает их в одного. Зато какого! Да и будет ли кого-то интересовать в ближайшие несколько месяцев инвестиционные режимы вообще и СРП, в частности. На наших глазах стремительно формируется новая структура главной для России – нефтяной отрасли экономики. Вот новые хозяева компаний как раз и сосредоточатся на решении неотложных вопросов развития отрасли и привлечения в нее прямых инвестиций.

Укрупнение компаний на Западе и у нас происходит на принципиально разной основе: сохранения конкуренции и подавления ее остатков. Конечно, само по себе укрупнение далеко не синоним монополизации. Еще в начале прошлого века за рубежом деятельность антимонопольных органов стала направляться не на ограничение роста компаний, а на противодействие проявлениям монополизации. Теоретически, и в России в тени гигантов могут успешно работать небольшие компании. Но на практике все далеко не так благобно. В США треть нефтедобычи обеспечивают мелкие компании, а у нас прошлогодние 7% – доля «малышей» в национальной добыче нефти – могут оказаться рекордом, который еще не скоро будет побит. Нынешняя серия приобретений (Северная нефть, Славнефть, сделки BP-ТНК и

ЮКОС-Сибнефть) заставляет задуматься о судьбе таких компаний, как Сургутнефтегаз, Татнефть, Роснефть...

С трудом, но в Россию приходят иностранные компании. И самые крупные российские компании будут стремиться продать свои активы могучим иностранцам, которым для таких приобретений потребуются огромные средства. Остается только чуть подождать, чтобы понять, какое место в российской нефтянке займут British Petroleum, ExxonMobil, Shell, ChevronTexaco и другие. «Дело ЮКОСа» затормозило этот процесс, но не заблокировало. Зарубежные гиганты покупают другие нефтяные компании в первую очередь, чтобы иметь возможность заниматься своим прямым делом – разработкой месторождений. А не играть на недооценке активов, на перепродаже компаний.

Нынешние же владельцы ЮКОСа, Сибнефти, ТНК оказались собственниками нефтяных компаний совсем недавно. Они строили свои компании на фундаменте советской нефтяной промышленности и пока в основном только пользовались этим наследством. И в отличие от иностранцев они все время были не в ладу с собой: то ли они стратегические инвесторы, то ли – портфельные? И до тех пор пока они не завершат процесс самоидентификации, не перестанут ощущать себя портфельными инвесторами, инвестиционные режимы типа СРП им будут нужны постольку поскольку. Поглощения осуществляются с разными целями: создать плацдарм в другой отрасли или дальнейшая перепродажа пакета акций. Поэтому психологически против СРП могут выступать именно специалисты по перепродажам – для них куда ближе идеология биржевых спекулянтов, а не инвестирование в производственные объекты.

26 июня 2003, выступая в Лондоне Владимир Путин сообщил, что две британские компании, BP и Shell, намереваются вложить в российскую экономику 17 млрд долл. Арифметика простая: в тот же день представитель Shell, ведущей компании в консорциуме участников проекта «Сахалин-2», объявил о намерении инвестировать в разработку сахалинского шельфа 10 млрд долл. Еще 6,75 млрд долл. BP обещала уплатить акционерам ТНК за активы, которые те согласились внести в совместное предприятие ТНК-BP (хотя вчера эта сумма была скорректирована до 6,15 млрд долл.). Вот по поводу этой конкретной цифры необходим комментарий. Как говорил сам Президент «мухи отдельно, котлеты – отдельно»...

Что касается проекта «Сахалин-2», реализуемого на условиях СРП, то его участники тратят средства на реализацию реальных проектов, такие как завод по сжижению газа или трубопроводы, пересекающие Сахалин с севера на юг. Огромные подряды получают российские предприятия, а дороги, связь, трубопроводы и заводы - все останется Сахалину. Что касается портфельных инвестиций в рамках сделки ТНК - BP, то деньги получит не российская экономика, а акционеры ТНК - Михаил Фридман, Виктор Вексельберг, Герман Хан. Куда они их потратят - их личное дело. Инвестиции идут вслед за поглощениями (приобретается объект, чтобы на нем зарабатывать), а никак не вместо них!

Поглощения стимулируют отток капитала, его экспорт в другие страны. Заметно разбогатевшие российские нефтяные компании проявляют большой интерес к топливным рынкам стран Восточной и Центральной Европы. У ЛУКОЙЛа уже есть активы в этом регионе, ЮКОС заявлял о желании приобрести греческую компанию, планы экспансии в Европу есть и у ТНК (она намерена участвовать в тендере по продаже 62,99% акций крупнейшего чешского нефтяного концерна Unipetrol). ЛУКОЙЛ планирует продавать через свою розничную сеть за пределами страны 3 млн т нефтепродуктов, для чего необходимо иметь 1000 - 1200 АЗС. Стремление компании развивать down stream за рубежом объясняется тем, что производство наших нефтяных компаний растет существенно быстрее, чем емкость внутреннего рынка. Чем экспортировать нефть или нефтепродукты, гораздо выгоднее переправлять сырье в Европу и получать там от собственных переработки и сбыта маржу, которая выше внутренней российской на \$25 - 30 с тонны сырья.

Особенность современной России состоит в высокой степени политизации бизнеса - поглощения выступают не только попыткой слияния с властью, но стремлением к ее поглощению, т.е. часто присутствует чисто политический аспект проблемы. Своего рода трансформация формулы «Что выгодно Форду, то выгодно Америке» в - «Государство – это я». А это совсем разные вещи. Соответственно, и опасения по поводу своего будущего такие

политики-предприниматели не могут не испытывать. Поэтому и страхуются - вывоз капитала из России не прекращался ни на минуту все годы реформ. Колебались лишь его размеры – от 25 до 12 млрд. долл. в год.

Нефтяные компании имеют средства для осуществления поглощений и сами – привлекательные объекты поглощений.. Следствием может быть отток капитала и из отрасли, и из страны. Компания Millhouse Capital, управляющая активами Романа Абрамовича в энергетическом бизнесе, алюминиевой и автомобильной промышленности, объявила о покупке подразделений, принадлежащих компании ICN Pharmaceuticals в России. Как сообщает Reuters, сумма сделки составляет более 50% от объема ежегодных продаж российского подразделения компании. Другие условия сделки пока не раскрываются. Активы ICN Pharmaceuticals в России включают в себя пять промышленных предприятий: «Октябрь» (Санкт-Петербург), «Лексредства» (Курск), «Полифарм» (Челябинск), «Марбиофарм» (Йошкар-Ола), «Томскхимфарм» (Томск), широкую сбытовую сеть, а также 96 аптек и аптечных киосков по всей стране. Объем продаж компании в 2002 году составил около \$100 млн. Так что частичная переброска капитала из ТЭК в другие отрасли налицо.

Однако куда больший общественный резонанс вызвало сообщение о покупке Романа Абрамовича контрольного пакета акций «Челси» не является для него попыткой заработать деньги. Еще Дж.Картер в 70-ые годы прошлого века обвинял нефтяные компании в том, что они тратят огромные деньги на покупку ресторанов, мотелей, магазинов розничной торговли и т.п. Пожалуй, наиболее вопиющей была неудачная попытка компании «Галф» в начале 70-х годов приобрести «Барнум и Бэйли» - старейший цирк со столетней историей. В случае с чукотским губернатором все не столь просто, хотя внешнее сходство очевидно: спектр деятельности холдинговой Chelsea Village широк: от ресторанов и медиа-компаний - до отелей и футбольного клуба «Челси», которому принадлежит стадион в престижном районе Лондона. В США в то время никому и в голову не могло прийти, что такие сделки могут быть вызваны опасением за свою личную судьбу или судьбу своего бизнеса, а в России страх перед раскулачиванием заложен на генетическом уровне. Р.Абрамович говорит, что готов инвестировать в клуб сверх 60 млн фунтов, отданных за пакет акций, и 80 млн, которые пойдут на выплату долгов, еще по 60 млн фунтов стерлингов - в тренировочную базу и в покупку новых игроков. Так что сделка под полмиллиарда долларов - вполне серьезный и осознанный вывоз капитала, а не прихоть, хотя и утверждается: «Я реализую свою мечту, покупая ведущий футбольный клуб. Некоторые будут сомневаться в моих мотивах, некоторые подумают, что я сошел с ума. Мне нравится в Англии».

Поглощения без СРП – это подготовка условий для прямых инвестиций без возможности их применения при сохранении нынешнего состояния: отрасль оживает при высоких ценах и впадает в транс при ее снижении. О рациональном недропользовании, о рачительном использовании ресурсов, о разумной системе платежей в бюджет речь вообще не идет. Кто смел, тот и съел. И, естественно, хвалит правовой режим, который позволяет ему преуспевать на общем безрадостном фоне. Дальше альтернатива: либо СРП, либо налоговые и иные льготы.

За последние годы резко возросло применение в России методов повышения нефтеотдачи пластов (ПНП) и других технологий, обеспечивающих ускоренную разработку запасов, что вызвало бум использования современных технологий в сырьевых отраслях. В некоторых компаниях число операций, форсирующих добычу нефти, быстро растет. Во многом, благодаря этому Сибнефть и ЮКОС имеют сегодня в своем активе самые низкие операционные издержки и высокие темпы прироста нефтедобычи среди ВИНК. Использование методов ПНП позволяет весьма существенно улучшить экономику нефтегазовых проектов, приводит к увеличению общего объема нефти, извлеченной за время реализации проекта, заметно повышает уровень пика добычи и приближает его достижение. Более того, например, Сугмутское месторождение Сибнефти, по первоначальному плану разработки, основанному на традиционных отечественных технологиях, рассматривалось как бесперспективное, но применение современных технологических решений позволило сделать этот проект высокорентабельным. Аналогичным образом обстоит дело и с рядом других проектов компании.

Однако для поддержания высокого уровня добычи российским нефтяным компаниям рано или поздно придется начинать разработку новых месторождений. И перед ними встанет непростой вопрос: а на каких условиях? Чтобы в течение долгого времени пополнять запасы нефти и газа, гарантировать стране обеспеченность ими, сохранить возможность зарабатывать на их экспорте, России предстоит найти и начать активно разрабатывать новые крупные месторождения. Это означает, что их разработка неизбежно потребует либо партнерства российских и зарубежных компаний, либо финансирования российских компаний зарубежными банками. В обоих случаях решением для привлечения крупномасштабных инвестиций остается использовать такие правовые механизмы, которые были бы конкурентными по международным. Понятно, что сегодня в России это могут быть только СРП. Поэтому основные акционеры компаний, которые в ближайшие 2-3 года намерены сократить свою долю в компании посредством продажи акций на международных биржах, должны отдавать себе отчет в том, что лояльность режиму СРП является одним из условий высокой оценки компании за границей.

Правительство приговорило СРП

В конце-концов подготовка и принятие главы Налогового кодекса о СРП вылилось в кардинальную ревизию основных принципов режима СРП в России. Вступивший в силу Федеральный закон от 6 июня 2003 г. N 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» сделал заключение новых СРП весьма проблематичным. Рассмотрим хотя бы некоторые существенные элементы новой налоговой конструкции СРП, которые не могут не вызвать озабоченность у потенциальных инвесторов.

При реализации СРП цена нефти привязана законодателем к мировой цене сорта «Юралс». Однако, потенциальные инвесторы СРП, как и другие недропользователи, имеют равный доступ к системам транспорта нефти и в большинстве случаев смогут экспортировать не более 25–30% добытой нефти. Между тем, внутренняя цена на нефть колеблется на уровне 25–30% от мировой цены и в настоящее время составляет не более 1580 рублей за тонну, соответственно, финансовые результаты деятельности инвестора должны рассчитываться исходя из реальных цен внутреннего и мирового рынка.

Закон содержит значительно более широкий перечень налогов, чем предусматривал ранее закон «О СРП». Инвестор должен уплачивать следующие налоги и сборы:

1. налог на добавленную стоимость;
2. налог на прибыль организаций;
3. единый социальный налог;
4. налог на добычу полезных ископаемых;
5. платежи за пользование природными ресурсами;
6. плату за негативное воздействие на окружающую среду;
7. плату за пользование водными объектами;
8. государственную пошлину;
9. таможенные сборы;
10. земельный налог;
11. акциз, за исключением акциза на подакцизное минеральное сырье, предусмотренное подпунктом 1 пункта 2 статьи 181 Налогового кодекса.

Вопрос о количестве налогов важен. Рост числа налогов вносит дополнительный элемент нестабильности - чем больше налогов, тем больше рисков: кто может поручиться, что завтра они не станут весомее, чем сегодня? Смысл закона «О СРП» в замене налогов на раздел продукции. Зачем было заменять налоги разделом, чтобы после этого начинать движение вспять: заменять раздел - на налоги? Подобные законодательские метания служат иллюстрацией к сохраняющейся налоговой нестабильности.

Компенсация инвестору уплаченных региональных налогов происходит по разному - при «прямом разделе» и при стандартном. В первом случае возмещение осуществляется из произведенной продукции, а во втором – из компенсационной, что означает дискриминацию стандартного механизма раздела продукции. Надежды на то, здравый смысл восторжествует и ко второму чтению эта проблема будет разрешена, не оправдались.

Особое значение для инвесторов имеет проблема взимания налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Сама по себе замена роялти на НДПИ – замена для инвесторов СРП неравноценная. И не спасает положение о том, что налоговые ставки применяются с коэффициентом 0,5 и не изменяются в течение всего срока действия соглашений. Причин несколько. Во-первых, НДПИ был введен вместо трех платежей: роялти, акциза и налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ), а инвестор согласно закону «О СРП», от последних двух налогов был и так освобожден. Следовательно, в неявном виде теперь ему навязываются два старых налога, хотя и в урезанном размере.

Во-вторых, в свое время, ставка роялти могла устанавливаться в соглашении в диапазоне 6-16%, а налог на добычу установлен равным для всех субъектов хозяйственной деятельности, т.е. ведущих ее в совершенно разных горно-геологических условиях. Значит, для сложных проектов и предложенная половинная ставка будет носить запретительный характер – она закроет возможность реализации тяжелых малорентабельных проектов, оставит многие месторождения неразработанными.

В-третьих, по закону «О СРП» инвестор возмещает затраты государства на геологоразведочные работы и подготовку участка к пользованию, а глава 26 Налогового кодекса предусматривала для недропользователя в этом случае или при проведении подобных работ за счет собственных средств ставку налога на добычу с коэффициентом 0,7. Увеличение до 100% ставки налога на добычу нефти и газового конденсата при достижении проектного коммерческого уровня добычи приводит к дискриминации инвестора по отношению к обычным недропользователям.

В-четвертых, раз этот предельный уровень коммерческой добычи нефти и газового конденсата устанавливается соглашением, то это означает, что де факто ставка налога становится предметом переговоров государства и инвестора.

Наконец, с момента достижения предельного уровня коммерческой добычи раздел продукции фактически сводится к замене одной таможенной пошлины. Фактически схема раздел продукции вместо налогов заменяется формулой раздел продукции плюс налоги.

Помимо возвращения почти всех налогов в качестве подлежащих уплате появились новые ограничения:

- 32% произведенной продукции - нижний предел доли государства при «прямом разделе»;
- 75% и 90% - уровень компенсационной продукции, соответственно, для добычи на суше и для континентального шельфа;
- налоговая ставка с коэффициентом 1 для налога на добычу после достижения «предельного уровня коммерческой добычи» нефти;
- не более 2% возмещаемых затрат - на управленческие расходы и др.

Принятая поправка в закон «О СРП» гласит, что "оборудование, технические средства и материалы считаются российского происхождения при условии, что они изготовлены из узлов, деталей и комплектующих, не менее чем на 50% в стоимостном выражении произведенных на территории РФ». Если условие о 70% российского участия будет нарушено, инвестор теряет право компенсировать приобретение такого оборудования из прибыльной продукции и автоматически переходит на обычный режим уплаты налогов. Наконец, отныне еще и указан срок, в течение которого инвестор должен привлечь российских подрядчиков: приобретение оборудования, технических средств и материалов российского происхождения должно быть в объеме не менее 70 процентов общей стоимости приобретенных (в том числе по договорам

аренды, лизинга и по иным основаниям) в каждом календарном году (!) для выполнения работ по соглашению оборудования.

«Оценить стоимость всех проектов, которые в ближайшие годы будут разрабатываться на условиях СРП, сложно», - утверждал аналитик ИК «Атон» Стивен Дашевский. Но, по его словам, в любом случае речь идет о десятках миллиардов долларов, 70% из которых достанется российским производителям. Заключение эксперта, как минимум, наивно. Новых проектов на условиях СРП просто не будет. Поэтому и подрядов не будет. Неумелое лоббирование российских подрядчиков привело к печальному итогу. Сторонники жесткого подхода к инвесторам просто осуществили харакри.

В этой связи примечательна такая оговорка законодателя: «Положения настоящей статьи, вступающие в противоречие с принципами Всемирной торговой организации, в случае присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации теряют свою силу или должны быть приведены в соответствие с этими принципами». Т.е. в современное российское законодательство включаются положения, которые заведомо неприемлемы для любого нормального инвестора. Напомним, что, например, перед дефолтом доля российского оборудования в нефтегазовой промышленности России составляла только около 55%. И никто не писал тогда депутатские запросы. Как мы знаем, и сейчас некоторые нефтяные компании (те же ЮКОС и Сибнефть) делают ставку на использование зарубежных сервисных компаний и импортного оборудования.

По действующему закону о СРП, переговоры о заключении соглашения правительство может начинать по тем проектам, которые включены в разрешительный перечень, формируемый специальными федеральными законами. За шесть последних лет парламент принял 17 федеральных законов, разрешающих переводить на режим СРП 28 проектов. (См. «Потенциал российских СРП» и «СРП в России: корпоративная структура») Принятию каждого такого закона предшествовала длительная кропотливая работа. Теперь перечеркнуты оказались результаты этой работы, в которой были задействованы десятки, если не сотни, экспертов, федеральные министерства, региональные администрации, нефтегазовые компании, обе палаты парламента и президент Российской Федерации.

Для того чтобы перепроверить отсутствие возможности разрабатывать участок недр на обычных условиях, предложена новая система: перспективы разработки участка недр на условиях СРП обсуждаются лишь в том случае, если на аукционе, на котором этот участок недр предлагался в пользование на лицензионных условиях, так и не нашлось ни одного откликнувшегося на это предложение претендента. После этого правительство может (но вовсе не обязано) внести в Думу законопроект о включении данного инвестиционного проекта в перечень участков недр, по которым могут заключаться СРП. Принятый закон позволяет правительству начать подготовку нового аукциона теперь уже на право разрабатывать месторождение на условиях СРП. При этом переговорная комиссия должна быть сформирована правительством в течение полугода после подведения итогов аукциона и обязана подготовить соглашение к подписанию за один год. Об ответственности правительства за нарушение этих сроков в законопроекте ничего не говорится.

Более того, «в случае несогласия лица, подавшего заявку на участие в аукционе, с представленной в отчете оценкой имущественного комплекса, неразрывно связанного с осуществлением права пользования недрами, и (или) иными условиями договора о продаже имущественного комплекса в целом или его части окончательные условия указанного договора устанавливаются в судебном порядке». Если в суд обратится «лицо, подавшее заявку», то по-видимому, законодатель предполагает, что этот вопрос должен быть решен до проведения аукциона. Можно ли рассчитывать при этом на то, что аукцион вообще состоится, а не утонет в сутяжничестве?

Принятый закон предлагает новую редакцию оснований для включения в перечень объектов, которые можно разрабатывать на условиях СРП. «В случае подтверждения отсутствия возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на условиях пользования недрами, не предусматривающих заключения соглашения, участок недр может быть включен в перечень участков недр, право пользования которыми может быть

предоставлено на условиях раздела продукции, при наличии определяемых Правительством Российской Федерации следующих условий:

- если разработка данного участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации, а прекращение разработки данного участка недр приведет к негативным социальным последствиям;
- если разработка данного участка недр является необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе Российской Федерации и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и залегают в областях, где отсутствуют населенные пункты, транспортная и иная инфраструктура;
- если разработка данного месторождения требует использования специальных высокотехнологичных технологий для добычи трудноизвлекаемых значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.»

Выбрана правовая конструкция «и... и», а не «или... или». Следовательно, участок недр может быть включен в перечень, если одновременно он является и градообразующим и находится на шельфе... Абсурд?! Очевидно, законодатель имел в виду наличие одного из условия, а не все три одновременно, но изложено, так, как изложено. Кроме того, подобные аргументы уже были основанием для принятия соответствующих федеральных законов, которые теперь подвергнуты остракизму. Чего в таком случае стоит новая редакция закона «О СРП»? Проекты, целесообразность перевода которых на режим СРП уже подтверждена федеральными законами, принятыми, кстати, по рекомендации правительства, отныне должны переводиться на режим СРП на общих основаниях. Правительство готово без повторных аукционов готовить соглашения по участкам недр, расположенным на континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также по участкам недр, возможность разработки которых на условиях раздела продукции установлена международными договорами.

Таким образом, действие законодательства «О СРП» не будет распространяться на три уже действующих проекта – «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также Хурьгинское месторождение. В списке кандидатов на СРП, которые попробуют играть по новым правилам, осталось, таким образом, всего четыре-пять месторождений: Приразломное и Штокмановское месторождения (Роснефть и Газпром), Центральный и Яламо-Самурские участки Каспия (ЛУКОЙЛ) и, может быть, «Сахалин-3» - Кириновский блок (ExxonMobil, Роснефть, ChevronTexaco).

Пытаясь выстроить новую конструкцию закона о СРП, законодатели запретили безаукционный выбор инвестора в тех случаях, когда «интересы обороны и безопасности государства требуют заключения соглашений с конкретным инвестором». Признавая на словах актуальность перевода на СРП месторождений градообразующего значения, остановка работы на которых приведет к негативным социальным последствиям, тем не менее, предлагается сначала прекращать разработку таких месторождений, чтобы, возможно, возобновить работы на них на условиях СРП через несколько лет, когда уже произойдет социальная катастрофа.

Предлагаемый алгоритм является по своей сути запретительным:

- во-первых, маловероятно, чтобы недропользователь добровольно сдал лицензию в надежде получить ее повторно. В этом случае недропользователь должен за свой счет провести ликвидационные работы на месторождении. В то же время государство не гарантирует недропользователю возмещения уже понесенных по проекту затрат. Более того, из текста закона следует, что аукцион на СРП может состояться только после предварительного аукциона на лицензию, но если лицензия выставлена не на аукцион, а на конкурс, то заключение СРП вообще становится невозможным;
- во-вторых, практика показывает, что любое крупное месторождение, выставленное на аукцион, всегда вызывает интерес нефтяных компаний. Не все из них готовы инвестировать крупные средства в разработку месторождения, но очень многие хотят

пополнить запасы для повышения капитализации. Поэтому трудно представить, что такой «предварительный» аукцион окажется безрезультатным;

- в-третьих, и без того бюрократизированную процедуру подготовки СРП новый закон превращают в абсолютно неподъемную. По шельфовым проектам положение усугубляется еще и тем, что текст уже готового соглашения и любые изменения и дополнения к нему придется утверждать отдельными федеральными законами.

Летом 2002 года закон о СРП был дополнен упрощенной моделью СРП, которая известна как «прямой» раздел продукции: инвестор получает полное освобождение от любых налогов, но зато делит с государством не прибыльную, а всю произведенную продукцию. Инициатором концепции «прямого раздела» выступила ТНК, имея в виду перевод на новую модель уже подписанного СРП по Самотлору. Это месторождение разрабатывается в течение нескольких десятилетий и учитывать по нему исторические затраты крайне сложно. В законе о СРП появилась норма, запрещающая перевод СРП с одной модели на другую. При этом соглашение, налоговые условия которого не вступили в силу в течение года после подписания, прекращает свое действие в безусловном порядке. Это означает, что ТНК в течение года после включения в закон о СРП данных поправок должна либо начать работать на условиях подписанного в конце 1999 года соглашения по Самотлорскому месторождению, либо забыть о СРП раз и навсегда.

После всех разговоров о необходимости поддержки малого бизнеса, закон нанес еще и тяжелый удар по его развитию в ТЭК на основе СРП. Ведь по рекомендации Правительства из закона о СРП были исключены положения, упрощающую процедуру начала переговоров по месторождениям с извлекаемыми запасами нефти до 25 млн. тонн и газа до 250 млрд. м³, в то время как ранее переговоры по малым СРП можно было начинать без предварительного принятия соответствующих федеральных законов - для этого достаточно было совместного решения правительства РФ и региональных властей.

Оценка законодательства о СРП образца 2003 года

Понятно, что принятая в виде поправок в законодательство о СРП правовая конструкция эффективно работать не сможет и заключение новых проектов на условиях раздела продукции маловероятно. Исполнительный директор Нефтяного совещательного форума Владимир Коновалов заявил, что в ближайшее время заключение новых СРП вряд ли состоится из-за ужесточившихся норм законодательства. Очевидно, придется ждать начала следующего года, когда вслед за выборами в Государственную Думу произойдет реформирование кабинета министров. Новому правительству РФ придется вернуться к режиму СРП, поскольку инвесторам в 2003 году никакой разумной альтернативы ему так и не было предложено, а инвестиции, рабочие места и платежи в бюджеты всех уровней очень нужны.

Парализовав режим СРП, Правительство и Дума серьезно подорвали конкурентные позиции ряда компаний, которые собирались наращивать запасы, а затем и добычу. В свою очередь, эксплуатация действующих месторождений неизбежно приведет к стремлению нефтяных компаний сконцентрироваться на разработке наиболее рентабельных объектов при одновременном сокращении фонда работающих скважин и сокращении рабочих мест. Парадоксально, но факт: Правительство, настаивая на том, что режим СРП – для наиболее сложных месторождений, фактически предложило Думе его ужесточить. Сложный режим недропользования требует сложного правового режима?! Фактически запретительного? Помимо всего прочего ужесточение режима СРП и замораживание новых инвестиционных проектов на условиях СРП подрывает репутацию России в глазах иностранных инвесторов.

Правительство и Дума, отбросив все договоренности, провели радикальную ревизию главы НК о СРП, ужесточив налоговый режим, усложнив процедуру заключения соглашений, отказавшись от предлагавшихся механизмов осуществления налоговой стабильности. Тем самым, стороны грубо нарушили свои обязательства, взятые ими на себя при голосовании главы о СРП в первом чтении. В процессе принятия нового законодательства «О СРП» оказались искажены все процедуры: предложенные ко второму чтению поправки кардинально

изменили концепцию налогового законопроекта, принятого в первом чтении, а поправки к закону о СРП, минуя профильный комитет по природным ресурсам и природопользованию, пошли через бюджетный комитет.

Наиболее откровенно суть произошедшего сформулировал при обсуждении в Совете Федерации нового законодательства «О СРП» председатель сенатского комитета по промышленной политике Валентин Завадников - автор радикальной законодательной инициативы, упраздняющей режим СРП в России: «Режимы СРП - это дискриминационные режимы для всех других видов деятельности, а данный закон ухудшает режим СРП, делая его неэффективным с экономической точки зрения, поэтому его в любом случае надо одобрить».

Замораживание СРП обостряет борьбу по переделу распределенной ресурсной базы из-за необходимости проведения новых аукционов на право пользования недрами на условиях действующей налоговой системы в отношении месторождений и участков недр, право пользования которыми было предоставлено на условиях раздела продукции. Кроме того, по итогам совещания у М.Касьянова предлагалось поручить МПР России провести проверку выполнения владельцами указанных участков недр текущих лицензионных условий – очевидно, для того, чтобы в отношении некоторых из них можно было бы инициировать процедуру отзыва лицензии. Таким образом, под прикрытием борьбы с СРП налицо стремление некоторых компаний ослабить или убрать конкурентов и получить доступ к новым месторождениям, за счет приобретения которых можно было бы повысить собственную ресурсную базу и капитализацию.

К числу пострадавших можно отнести и некоторые российские регионы, которые без СРП лишаются многих рабочих мест и инвестиций, - это Сахалин, Мурманская и Тюменская области, Ненецкий округ, Красноярский край и многие другие. Новое законодательство о СРП наносит серьезный ущерб интересам многих российских и иностранных инвесторов, действующих в России. Из российских компаний, помимо ТНК, потери понесут Роснефть, ЛУКОЙЛ, Татнефть, а также Зарубежнефть, которую правительство в прошлом году назначило, совместно с Роснефтью, представлять интересы государства в проектах на условиях раздела продукции. Поправки негативно скажутся на проектах ConocoPhillips, ExxonMobil, ChevronTexaco, Shell, TotalFinaElf и ряда других иностранных гигантов, рассматривающих возможность инвестиций в России именно на условиях раздела продукции. Их прямые убытки могут составить сотни миллионов долларов, уже затраченных на продвижение соответствующих проектов.

Пострадает ВР, которая пошла на совместный проект на базе активов Тюменской нефтяной компании не в последнюю очередь потому, что ресурсная база ТНК - это по большей части набор СРП в различной степени готовности – Самогтор, Уватский проект, участки недр на шельфе Сахалина, Красноленинское и Ковыктинское месторождения. Возможно, противодействие СРП преследовало цель поспособствовать совершению указанной сделки. Теперь ВР, если она все же согласится не просто приобрести акции, но и вкладывать прямые инвестиции в проекты в России, придется заниматься освоением активов ТНК на условиях действующей налоговой системы.

Много ли стоят разговоры о государственной экономической политике, если усилиями одной компании страна лишилась эффективного механизма для привлечения инвестиций, эффективного освоения запасов минерального сырья? Как было заявлено в одном из интервью, опубликованном в период «закономучничества» СРП: «По своему негативному значению для инвестиционного климата в России история с СРП со временем займет свое законное место в одном ряду с залоговыми аукционами или приватизацией Славнефти. Пока крупный капитал манипулирует правительством и Госдумой...»

Новое законодательство о СРП отодвигает на неопределенное время устремления государства навести порядок в сфере недропользования, перевести взаимоотношения власти и бизнеса на условия развернутых контрактов с четко очерченными правами и обязанностями сторон, провоцирует новый раунд лоббистских усилий компаний по получению налоговых льгот.

СРП и «дело ЮКОСа»

Завершение «СРП-2003» - операции по развалу законодательства о разделе продукции - совпало с арестами и обысками в ЮКОСе. Есть ли связь между этими двумя заметными событиями? Недавние события в ЮКОСе показывают, что опасения были не напрасны. Объявление прокуратурой сразу о трех не связанных друг с другом делах в один день - 21 июня 2003 г. очень похоже на скоординированную атаку. В принципе, любое из этих дел имеет право на расследование, но вот все вместе, все сразу... А тут еще и неприличная публичность действия, хотя экономические расследования обычно предполагают тишину. Вот обыватель и гадает: то ли это наведение порядка, то ли - сигнал к очередному переделу рынка.

Если первым сигналом об опасности для ЮКОСа стал скандал весной этого года в связи с тем, что люди ЮКОСа арестовали тираж журнала «Компромат», который был посвящен деятельности этой компании, то вторым - некий доклад, распространенный от имени ведущих российских политологов. Его содержание сводилось к тому, что олигархи (в том числе и М.Ходорковский) хотят захватить власть в России. Поэтому наблюдатели расценили аресты как уже третье предупреждение, сделанное властью руководителю ЮКОСа, которого считают главным идеологом сценария по получению «контрольного пакета» в Госдуме следующего созыва. Как известно, осенью дело дошло до ареста Михаила Ходорковского...

Понятно, что нужно отличать причину события от повода к нему. О скрытых пружинах, о подлинных и мнимых причинах со вкусом рассуждают политологи, а о возможных печальных последствиях предупреждают экономисты.

Опасна игра не по правилам. Одно дело, деприватизация или демонополизация с соблюдением процедур с полной компенсацией инвесторам и акционерам, другое дело - примитивный наезд, когда одних наказывают за то, что сходит с рук другим. Нарушение правил в бизнесе ведет к раскулачиванию, которое может докатиться от Москвы до самых до окраин. Власть в центре подает пример, а власть на местах думает: а почему мне нельзя также? Если Генеральной прокуратуре позволительно «разобраться» с самой богатой компанией, то почему какой-нибудь рядовой прокуратуре нельзя прижать «начальника транспортного цеха». Каждый начинает использовать административный ресурс, незаметно перерастающий в силовой, в меру своих возможностей и фантазии. И вместо правил рынка начинается вакханалия мелкого чиновника - как писал Евгений Евтушенко, «страшнее царские царьки».

В нынешних условиях злорадствовать по поводу реальных и мнимых грехов ЮКОСа неуместно. Никто не знает, кто может оказаться следующим. В ослаблении ЮКОСа заинтересованы очень многие, что вовсе не означает, что именно они играли и играют ключевую или вообще какую-то роль. Можно собачиться с соседом - до хрипоты, до драки. Но если он вдруг подвернул ногу, это не означает, что тут постарался кто-то из его заклятых друзей... А ведь еще недавно М.Ходорковский говорил: «По натуре я кризисный менеджер. Ввязаться в новую драку - вот это интересно». Как говорится, накликал...

ЮКОС проявил немалую активность для создания частных транспортных систем и на восток - на Дацин, и на северо-запад - через Мурманск. Идея простая: если компания получают лицензию на разработку месторождения, то она должна иметь и возможность «самовывоза». Основные фонды государственного монополиста Транснефти устарели. Из-за их недостатка ЮКОС и другие российские компании не смогут экспортировать запланированные объемы нефти. Тупиковое положение сложилось на таких новых экспортных направлениях, как Китай, Япония, США. Соответственно, возник вопрос об освоении нефтяных месторождений в новых регионах (Тимано-Печора, Восточная Сибирь), еще не охваченных системой магистральных нефтепроводов Транснефти. Премьер Михаил Касьянов неожиданно было поддержал идею строительства нефтепровода Западная Сибирь-Мурманск, и заговорил о допустимости участия в нем нефтяных компаний, а ведь буквально неделей раньше настаивал, что «частных нефтепроводов в России не будет». Но и Транснефть, и Газпром совсем не настроены отказываться в пользу «выскочек» от своих естественно монопольных, да к тому же еще и «государственных» позиций по транспортировке нефти и газа.

Слияние ЮКОСа с Сибнефтью поставило в повестку дня немало новых проблем. Благодаря этой сделке ЮКОС приобретал огромный экономический и политический вес и в России, и в мире. Чуть ли не половина территории России - Восточной Сибири и Дальнего Востока оказывалась по сути под контролем одной компании. ЮКОС мог всерьез задумываться не только о финансировании масштабных проектов в нефтедобыче и переработке, но и получал доступ к пресловутому административному ресурсу, широкие возможности привлечения средств на мировых финансовых рынках. Борьба с таким монстром ее конкурентам, не говоря уже о российских, но даже таким транснациональным гигантам, как Бритиш Петролеум после приобретения за 6,75 млрд. долл. половины компании TNK International, третьей нефтедобывающей компании России, становилось все сложнее..

Конфликты - необъемлемая часть деятельности любой компании. Та же Роснефть планирует создать на Дальнем Востоке крупнейшую в регионе компанию по сбыту нефтепродуктов с тем, чтобы в дальнейшем потеснить на местном рынке Группу Альянс и ЮКОС. Или другой пример столкновения интересов: Англо-Сибирская нефтяная компания, недавно приобретенная Роснефтью, владеет 23,5% акций ОАО Енисейнефтегаз, которая контролируется ЮКОСом. В «Роснефти» рассчитывают, что Енисейнефтегаз, сможет обеспечить значительный объем буровых работ на Ванкорском месторождении на севере Красноярского края. ЮКОС – очевидная помеха всем этим планам. Но это все конкретные проекты. Однако, есть и более общие проблемы – налоги, недропользование, инвестиционная стратегия.

В последние годы ЮКОС был главным идеологом налоговой реформы в ТЭК. В результате, сначала вместо сокращения оборотных налогов урезали налог на прибыль, да еще отменив льготы для инвестиций. Дифференциация доходов в отрасли не могла не увеличиться. Затем был введен налог на добычу, который позволял только очень крупным компаниям извернуться и, отрубив нерентабельные в новых условиях объекты, сосредоточиться на самых лакомых кусках. Монополизация отрасли усилилась, а многие компании были поставлены на колени. Государство не получало причитающихся платежей с лучших объектов и теряло потенциальные поступления с закрывающихся. Массовая консервация скважин в условиях благоприятной экономической конъюнктуры – это приговор действующей налоговой системе. Наконец, на третьем этапе ЮКОС победил законодательство о СРП в игре без правил. Чего стоит хотя бы внесение поправок в закон «О СРП», минуя первые чтения! (Без рассылки по субъектам РФ, сбора замечаний, заключения правительства, прохождения через профильный комитет по природным ресурсам и через комиссию по СРП...) Эта победа «перекрыла кислород» всем тем компаниям, которые пытались начать новые сложные инвестиционные проекты.

Таким образом, ЮКОС выступил в последние годы как лидер реформирования отрасли. Далеко не бесспорный с точки зрения рационального недропользования, эффективного налогообложения, решения застарелых транспортных проблем отрасли, безудержного стремления к экспансии крупнейших компаний на внутреннем и внешнем рынках. Так что желание «поставить на место» компанию испытывают многие. Насмешка судьбы - пиррова победа ЮКОСа над СРП была направлена в том числе и на то, чтобы ограничить разработку месторождений на условиях проектного финансирования и тем самым спровоцировать выброс на рынок хотя бы некоторых из уже распределенных лицензий. Теперь под давлением властей чего доброго могут «высвободиться» лицензии самого ЮКОСа. Во всяком случае проверки условий выполнения лицензий, начатые МПР совместно с прокуратурой выглядят устрашающе.

Выясняется, что поклонялись ложным богам. Без ясных правовых гарантий бизнес оказался незащищен перед возможным самоуправством власти. А правовая система, которая защитила бы не доходы в текущем году, а долгосрочные инвестиционные возможности компаний так и не была создана. Пойдет ли в прок этот урок крупному бизнесу? Давно пора было выработать правовые условия для долгосрочной работы, а не пытаться пролоббировать льготы и жить по понятиям, каждый год начиная сказку про белого бычка - договариваться с правительством об уровне налогового бремени. Рано или поздно будут происходить рецидивы старой болезни: включение в дело административного ресурса.

**Мне нравится работа.
Я могу сидеть и смотреть на нее часами.**

ПРОБЛЕМЫ СРП. РЕАЛЬНЫЕ И МНИМЫЕ

Осенью 2002 г. сразу несколько изданий, как о важном событии, сообщили, о том, что Экспертный совет по металлургии при Комитете по промышленности Госдумы подготовил пакет поправок в Закон о СРП. Умолчал о том, что эти предложения уже рассматривались в той же Госдуме, в частности, в ее Комиссии по правовым вопросам СРП, и были отвергнуты, как несостоятельные... Попытки «осчастливить» российских подрядчиков часто достигают противоположного результата – ведут к прямому запрету на деятельность.

Неблагодарный Эксон

Особое негодование «защитников» вызвало в 2002 году сообщение о том, что швейцарский концерн АББ подписал с «Эксон нефтегаз» контракт на 978 млн. долл., в рамках которого дочернее предприятие АББ - Московский офис АБВ Lummus Global и ведущий Российский проектный институт - ВНИПИнефт будут отвечать за проектирование береговых построек, осуществлять взаимодействие с российскими проектными институтами, получать требующиеся разрешения, переводить необходимую документацию, контролировать все поставки и сам процесс строительства.

Как известно, согласно закону «О СРП» в редакции до 2003 года не менее 70% заказов инвестора должно было достаться российским юридическим лицам, а не российским производителям. Поэтому если АББ будет поставлять оборудование через местную «дочку» - этого было бы достаточно даже для того, чтобы уложиться в официальную квоту. В связи с этим высказывалось опасение, что такой контракт – свидетельство «несовершенства закона», а примеру Эксон могут последовать и другие инвесторы. Некоторые специалисты увидели в заключенном контракте с западной компанией «противоречие главной идее СРП - долгосрочным инвестициям в Россию».

В связи с представленным законопроектом возник ряд вопросов. Насколько удачно выбран способ защиты интересов отечественных подрядчиков? Ведь если инвестор не сможет в рамках того или иного проекта выполнить 70%-ную квоту, то соглашение не будет заключено, а значит, проект не состоится. Следовательно, российские подрядчики лишатся заказов на миллиарды долларов, которые были бы реальны. При фактическом осуществлении проекта с долей участия российской промышленности 50% или 60% загрузка российских предприятий и занятость работников будет гораздо выше, чем в нереализуемом проекте с российской составляющей равной 70%. Поэтому подход должен быть разумным.

В 2002 г. в рамках проекта «Сахалин-1» подряды были переданы более чем сотне российских компаний, включая следующие:

- | | | |
|------------------------|---------------------------|-----------------------|
| • АмРус Транс | • Тихоокеанская | • Сахвест Констракшн |
| • Арктик Кэмп энд | инжиниринговая компания | • Сервис Центр |
| Эквипмент | • Тихоокеанский | • Строительная |
| • Амурский | океанологический институт | компания Сфера |
| судостроительный завод | • Панальпина | • Сахалинморнефтегаз- |
| • НИИ Арктики и | • Трубная | Шельф |
| Антарктики | металлургическая компания | • Сахалинморнефтемон |
| • Балтийская | • Роснефть- | таж |
| строительная компания | Сахалинморнефтегаз | • СТ Мобайл |
| • ЦНИИМФ | • Посейдон | • Техникор |

- Дальинформгеоцентр
- Инконко
- Экспертнефтегаз
- Дальневосточное аэрогеодезическое предприятие
- Дальневосточное морское пароходство
- ФГУГП Центррегионмониторинг
- Домен
- Экошельф
- Гидромаш
- Институт геодинамики (ИНГЕОДИН)
- Крильон
- ЛУКойл-НЕФТЕГАЗСТРОЙ
- Мак Амур Констракшн
- Отель “Наталя”
- Нефтеполис
- Администрация аэропорта Ноглики
- Ноглики интербыт сервис
- НС Нефтегазстрой
- Дальмостострой
- Сахалинское отделение Академии проблем качества
- Сахалинское информационное агентство “Спектр”
- Сахавтодор
- СахНИРО
- Сахалин Шельф Сервисез
- Сахалинский топографический и геодезический центр
- Сахалин Сэппорт Сервисез
- Сахалин Тайрику
- Сахалин Телеком
- СахНИПИ
- Консультативная группа Сахалин-Аляска
- Сахалинские авиатрассы
- Трансстрой Сахалин
- Объединенная металлургическая компания
- Владивосток Авиа
- Авиационная компания “Восток”
- Южно-Сахалинский аэропорт
- ЗАО Сахалинские проекты

Поскольку проект не вышел на уровень 70% заказов российским подрядчикам (да еще на годовом уровне, как того требует нынешняя редакция закона «О СРП»), то очевидно, такой проект не мог бы состояться. Следовательно, перечисленные выше российские подрядчики не получили бы заказы от компании Эксон. По сути, это - перечень потенциальных жертв бездумного протекционизма.

Следует ли остановить подготовку к реализации тех проектов, для которых в России не производится необходимого специального оборудования, или если российские подрядчики не поспеют за ростом спроса со стороны нефтяников и газовиков? Будет ли стимулировать российских производителей к повышению качества услуг или расширению номенклатуры производимых товаров подобное ограничение конкуренции со стороны иностранных подрядчиков? Не приведет ли оно к технологическому отставанию российских производителей от их зарубежных конкурентов?

Для большинства проектов выполнить 70%-ную квоту – не проблема. Например, по Северо-Астраханскому проекту предполагается, что российская промышленность получит 90% заказов (на 10,7 млрд. долл.), а по Самотлорскому – 85% оборудования и т.п. Следовательно, запись о 70% отечественного оборудования непосредственно в законе «О СРП» является избыточной. Наличие такой квоты может помешать только тем регионам, которые удалены от российских промышленных центров и приближены к зарубежным. Например, Сахалинской или Калининградской областям. Следовательно, для одних инвесторов норма о 70% не является стимулом к использованию отечественного оборудования, а для других - может оказаться непреодолимой преградой при реализации соглашения. Поэтому 70%-ная квота – это символ

дискриминации отдельных субъектов РФ, причем именно тех, которых особенно нуждаются в государственной поддержке.

Что предлагал заявленный законопроект? Введение квоты на приобретение отечественного оборудования «в течение оговоренных в соглашении периодов времени или стадий работ» не представляется обоснованным: в момент заключения соглашения, когда такая квота должна быть установлена, далеко не всегда можно определить технологическую схему разработки и необходимые для этого технические средства, методики и оборудование. Реализация проектов в недропользовании не случайно обычно предусматривает периоды геологического изучения и разведки, когда уточняются и технологическая схема разработки, и объем запасов и многие другие вопросы. А положение о том, что в случае нарушения условий соглашения следует уменьшать долю продукции, передаваемой в собственность инвестора для возмещения его затрат, приведет в случае ее принятия к дискриминации инвесторов, работающих по обычной модели СРП, по сравнению с инвесторами, реализующими проекты с «прямым» разделом, при котором само понятие «компенсационная продукция» отсутствует.

Наконец, было предложено ввести карательные санкции в виде уплаты неустойки в размере двойного недовыполнения обязательств за невыполнение обязательств по размещению заказов среди российских подрядчиков: если инвестор обязался закупить российского оборудования на сто миллионов долларов в течение десяти лет, а закупил его лишь на девяносто, то он обязан заплатить государству штраф в размере двадцати миллионов долларов. Не представлено никакого обоснования размера штрафа, который предлагают ввести авторы законопроекта (как нет ясности и с базой для его расчета: если контракты не заключены с российскими производителями и поставщиками, то, как определяется их стоимость). Вообще введение санкций в виде уменьшения компенсационной продукции в принципе нереально – такое СРП никогда и ни с кем заключено не будет. Инвестор не согласится с тем, чтобы возмещение затрат не было полным. Кроме того, ни одно финансовое учреждение, включая и российские банки, в таких условиях не предоставит кредит.

Следует отметить, что в международной практике используются куда более цивилизованные методы защиты национальных производителей, которые не наносят ущерба государству (ограничивая конкуренцию, снижая качество товаров и в целом отрицательно влияя на инвестиционный климат), но, напротив, способствуют росту национальной экономики. Конечно, наши подрядчики должны «втянуться в процесс» - многим российским предприятиям даже при поддержке правительства потребуется немало времени, чтобы подстроить свои возможности под требования международных стандартов и работать «на равных» с иностранными компаниями. Что, в конце-концов, означает норма в семьдесят процентов? Она означает ровно следующее: я как государство ничем помогать российскому производителю не хочу - это долг инвестора. Моя хата с краю.

Кроме того, наличие указанных квот в законе «О СРП» неизбежно создаст для России проблемы при ее вступлении в ВТО. Поэтому попытки совершенствования негодной квоты о 70% подобны мартовской новогодней елке с осыпавшимися иголками – ее давно пора выбросить, а хозяин все навешивает на нее колокольчики... В число мер, запрещенных соглашением TRIMS, входит требование, чтобы предприятие с иностранными инвестициями использовало в порядке, предписанном национальным законодательством, определенную долю национальных товаров, для производства своей продукции. Поэтому, планируя вступление России в ВТО, нам необходимо помнить, что указанные меры квалифицируются как противоречащие уставу этой организации, в частности статье III «Национальный режим» и статье XI «Запрещение количественных ограничений». Присоединение к соглашению TRIMS является обязательным при вступлении и при членстве в ВТО. Введение подобных защитных мер внутреннего рынка, через механизмы ГАТТ/ВТО будут автоматически вызвать ответные меры со стороны зарубежных государств, продукция которых попала под российские ограничительные санкции. В итоге вместо стимулирования и повышения конкурентоспособности российских предприятий, для российского производителя экспортный рынок будет закрыт. Поэтому с какой стороны не смотри, введение мер тарифного и иного внешнеторгового регулирования по «защите» внутреннего рынка по некоторым видам оборудования является тупиковым решением существующей проблемы.

Законотворческие потуги «экспертов-металлургов» на самом деле послужили лишь поводом, чтобы по возможности поставить под сомнение полезность СРП для России, эффективность и жизнеспособность соответствующих инвестиционных проектов. Согласно контракту «Эксон-АББ» работы по контракту включают проектирование, поставку материалов, оборудования и строительство береговой части нефтегазодобывающего комплекса и вспомогательных сооружений для трех буровых площадок.

Оцениваемый в 12,8 млрд. долл. проект «Сахалин-1» осуществляется по соглашению о разделе продукции (СРП). Он предусматривает освоение трех крупных морских месторождений на северо-западе шельфа Сахалина с запасами в 340 млн т нефти и 420 млрд куб. м газа. Начало добычи ожидается в 2005 - 2006 гг. Участники «Сахалин-1»: Exxon Neftegas (30%), которая одновременно является и оператором проекта, японская SODECO (30%), индийская ONGC (20%) и российские компании «Сахалинморнефтегаз» и «Роснефть-Сахалин» (20%).

АББ – одна из ведущих компаний мира по производству силового оборудования высокого, среднего и низкого напряжения; продуктов и технологий для автоматизации производственных и технологических процессов. На счету компании опыт работы в суровых климатических условиях, реализация крупных проектов в России. Группа компаний АББ объединяет 152,000 сотрудников более чем в 100 странах мира.

Сразу вслед за объявлением об этой громкой сделке в российской прессе появились многочисленные публикации. Смысл их за небольшим исключением сводился к следующему: нам обещали деньги и пронесли «мимо рта». Заголовок одной из статей был особенно красноречив: «СРП – смерть российским производителям». Одни комментаторы демонстрировали свою досаду, другие - злорадствовали: мол, а что мы говорили. В уважаемых изданиях появились публикации откровенно подстрекательские: «Похоронить существующие СРП уже вряд ли удастся, но у чиновников есть все основания всячески мешать этим проектам – нынешним и будущим».

Не поленились в очередной раз объяснить, в чем же состоят эти льготы: оказывается, уникальность режима СРП в том, что «инвестору удастся застраховать себя от всех политических рисков на весь срок реализации проектов», «ни количество налогов, ни их ставки не будут расти вне зависимости от настроений правительства и депутатов», «в таких тепличных условиях инвесторам грех жаловаться на «нелиберальные» ограничения», т.е. стабильность – норму для ведения бизнеса в очередной раз выдали за привилегию. Уровень состоявшегося по горячим следам обсуждения был таков, как будто речь шла о дележе клада или наследства. Однако, подряды - это не дарственная, за них нужно уметь бороться. Поскольку событие произошло действительно неординарное - 1 млрд. долларов делят не каждый день, нужно разобраться, что же случилось на самом деле.

Контракт ЕРС-1 рассчитан на срок до 2007 г. АББ была выбрана на конкурсной основе в качестве подрядчика по проектированию, материально-техническому снабжению и строительству. Компания как главный подрядчик осуществляет административную и координационную функцию, размещая субподряды с согласия «Эксон Нефтегаз», который в свою очередь заверяет, что будет стремиться обеспечить максимальное российское участие. При этом Совместный комитет по российскому участию – специальный комитет Рабочей группы УГО и «Эксон Нефтегаз» - будет ежеквартально рассматривать намечаемые подряды и списки участников конкурсов. АББ должно разместить среди других компаний на конкурсной основе примерно 80% объема работ. К настоящему времени 64% работ по проекту «Сахалин-1» передано на подряд российским компаниям, а планируемые подряды по контракту ЕРС-1 должны увеличить долю российского участия.

На утверждения, что иностранный инвестор не заинтересован размещать свои заказы в России, и АББ будет поставлять материалы и оборудование из Кореи, Японии или Хьюстона, в АББ отвечают, что в аналогичных тендерах участвовали Шелл, Бритиш Петролеум и другие, но никто из них никогда не сетовал на необъективность. В тендерах будут участвовать и десять российских «дочек» АББ. Кто они? Например, в состав

концерна АББ входит ООО «АББ Автоматизация» – российский разработчик и производитель электротехнического оборудования. Главное производство и центр научных разработок «АББ Автоматизация» находятся в столице Чувашии – г. Чебоксары (на нем около 400 специалистов, среди которых 25 докторов и кандидатов наук). Компания имеет офисы и региональные представительства в Чебоксарах, Москве, Санкт-Петербурге, Иркутске, Сургуте. Свыше 10 монтажных и наладочных предприятий в разных регионах страны помогают обеспечить совместную поддержку заказчика в монтажных, шеф-монтажных и наладочных работах по установке оборудования. Вот такой «иностранец». Или другая «дочка» - «АББ ВЭИ Метроника», которая была образована в 1994 г АББ и Всероссийским Электротехническим Институтом (ВЭИ), в том числе, для производства многофункциональных микропроцессорных счётчиков электрической энергии АЛЬФА на заводе в Москве. Это - не российские производители? А «АББ Мосэлектрощит», «АББ Москабель» и другие им подобные?

Дело не в том, что не нужно проверять деятельность оператора и ли не пробивать, лоббировать интересы «своих», т.е. максимально использовать приход инвестора, чтобы увеличить рабочие места в России, на Дальнем Востоке, на Сахалине. Проблема – нельзя, просто стыдно все время демонстрировать изначальную предвзятость к инвестору, нельзя все время кричать: «Судью на мыло!».

Обязательства инвесторов. На самом деле

Все соглашения о разделе продукции, которые находятся в стадии реализации (проекты «Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьгинское месторождение») были заключены до вступления в силу Федерального Закона «О соглашениях о разделе продукции» («Сахалин-1» - 30 июня 1995 г., «Сахалин-2» - 22 июня 1994 г., «Харьгинское месторождение» - 20 декабря 1995 г.) и подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями (статья 2 пункт 7 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» в редакции от 7 января 1999 г. N 19-ФЗ). Поэтому высказывание, что «прописанная в Законе «О СРП» 70% квота российского участия на практике не выдерживается», не имеет под собой оснований.

Кроме того, соответствующая норма появилась в законе «О СРП» только в начале 1999 г. Эти соглашения были подготовлены и реализуются с учетом международного опыта реализации нефтегазовых проектов и в соответствии с этим формировались условия привлечения подрядчиков. Эти условия определяются положениями действующих соглашений. Более подробно они изложены в «Исходных процедурах заключения подрядных контрактов» по проекту «Сахалин-1» и в «Порядке организации материально-технического снабжения и подрядных работ. Проект освоения Пильтун-Астохского лицензионного участка. Этап 1: Астохская площадь».

В СРП по проекту «Сахалин-1» не содержится количественных требований к доле участия в работах по проекту российских организаций и предприятий, но оговаривается требование, согласно которому инвестор в случае наличия равноценных предложений на выполнение подрядных работ от российской и иностранной организации обязан отдать предпочтение российскому участнику проекта. В Соглашении о разделе продукции, в рамках которого осуществляется проект «Сахалин-2», говорится о предпочтении российскому подрядчику в случае подачи равноценных предложений от российской и иностранной компаний. Кроме того, соглашение обязывает инвестора принять все возможные меры к максимальному увеличению доли объема российского участия в каждом году, а также довести долю российского участия в объеме работ за весь срок реализации проекта до 70%. При размещении или представлении всех контрактов инвестор должен стремиться получить товары и услуги наиболее надежным и экономичным способом при минимальных суммарных оценочных затратах, принимая во внимание требование к качеству, количеству, доступности, поставке, условиям продажи и цене.

Всегда ли наши предприятия не на словах, а на деле готовы включиться в конкурентную гонку за подряды инвесторов СРП? Вспомним пример с началом работ по определению степени готовности российских производителей к участию в проекте «Сахалин-2». Минэнерго

разослало на 215 предприятий опросные листы, разработанные Корпорацией «Компомаш» на основе «Квалификационной анкеты подрядчика», рекомендованной компанией «Сахалин Энерджи». Запрашиваемая информация характеризовала финансовую, организационную и производственную деятельность предприятий и возможности их участия в соответствующих международных проектах. Было разработано специальное программное обеспечение, позволяющее формировать на основе ответов заводов информационно-поисковую базу данных, значительно упрощающую дальнейший процесс квалификации предприятий. И что в итоге? Только 20% заводов откликнулись на просьбу о предоставлении требуемых данных.

Задача инвесторов обеспечить эффективную разработку недр – с минимальными затратами, оптимально с точки зрения пользования недрами. Инвестор несет всю ответственность за своего подрядчика, за качество поставляемого оборудования, за сроки поставки. И, не дай бог, за аварию, если это оборудование не выдержит условий эксплуатации, и за срыв сроков начала работ, если поставки задержались. Можно ли в этих условиях «навязывать» инвестору подрядчиков, не снимая при этом с него ответственности за их работу? Кроме того, на практике, сплошь и рядом цены на товары российских предприятий оказываются выше цен, которые предлагают их иностранные конкуренты. Кроме того, иногда закупка дешева, но зато сумма затрат на эксплуатацию соответствующего оборудования, на его ремонт и т.п. делает коммерчески более выгодным приобретение несколько более дорогого оборудования.

Дорогостоящее оборудование приобретается по итогам конкурсов. Собственно, они-то и обеспечивают инвестору экономию на затратах. Таким образом, необходимо ответить на принципиальный вопрос: будет ли проведение подобных конкурсов обязательным для инвестора (и как в этом случае будут обеспечены приоритеты российских предприятий) или он будет иметь право обращаться к подрядчикам и поставщикам напрямую? Если тендер, то нужно готовиться именно к нему, а не к обсуждению редакции нормы закона о «70%-ной квоте». Чтобы достигнуть результатов, в том числе для увеличения объемов производства продукции импортозамещения в процессе конверсии оборонной промышленности в интересах ТЭК, необходимы реальные усилия, как на государственном уровне, так и самими отечественными предприятиями.

Почему у критиков СРП не возникает аналогичных вопросов при закупках оборудования в рамках лицензионной системы? А ведь, напомним, при СРП контроль за затратами намного строже: действует так называемая «налоговая ограда» - обособленный учет затрат в рамках одного проекта. И компания-инвестор не может переложить прибыли от разработки одного месторождения в расходы на другом, минимизируя налогообложение в целом по компании. Кроме того, только рынок может выступать эффективным регулятором спроса на отечественную продукцию и без введения специальных протекционистских мер. Так, например, если перед дефолтом доля российского оборудования в нефтегазовой промышленности составляла только около 55%, то в I-ом полугодии 1999 г. до 80-85%: Сургутнефтегаз – 80%, ТНК – 82%, Славнефть – 85%, Транснефть – 87%, Транснефтепродукт – 94%, Лукойл - 95-97%. Объем импортного оборудования, закупаемого для нужд компаний, был сведён к минимуму: приобреталось только то, что не производилось отечественными предприятиями или на порядок качественнее, чем российская техника по своим техническим характеристикам. Российским нефтегазовым компаниям и их смежникам, удалось быстро найти общий язык, продемонстрировать, что они могут эффективно взаимодействовать при реализации производственных программ.

Не вызывает сомнений, что инвесторы сахалинских СРП строго выполняют все положения заключенных соглашений. Однако инвесторы сами нуждаются в помощи. В России есть действующие законы и предлагаемые законопроекты, конфликтующие с правами, предусмотренными заключенными СРП, которые должны были бы быть защищены в российском законодательстве «дедушкиной оговоркой». Это законы о газоснабжении и естественных монополиях, законопроект о трубопроводном транспорте. Следует снять запрет на принадлежность трубопроводов частному и иностранному капиталу, отменить навязываемые государством тарифы на трубопроводный транспорт, а также устранить требование обязательных поставок газа определенным внутренним потребителям по регулируемым

правительством ценам. Этого требуют от инвесторов их кредиторы, чтобы устранить риски предоставления многомиллионных займов.

Государству, конечно же, необходимо проводить политику по поддержке отечественных производителей и стимулированию повышения их конкурентоспособности. Однако применяемые меры должны создавать равные возможности для всех, а не для отдельных привилегированных предприятий. Механизмы поддержки должны учитывать интересы и самого государства, а поддержка участия отечественных предприятий в реализации СРП не должна влиять на эффективность реализации самих проектов. Российские нефтяные компании ведь тоже российские производители, интересы которых должны быть защищены.

...А что касается реализации проекта «Сахалин-1», то «под шорох газетных страниц» компания «Эксон» разместила на Амурском судостроительном заводе контракт в размере 139 млн. долл. на модернизацию платформы «Орлан». Приобретенная на Аляске летом прошлого года платформа уже находится в Советской Гавани. В 2004 году ее установят на шельфовом месторождении Чайво в 11 км от сахалинского берега и начнут бурение промысловых скважин. Добыча первой нефти с «Орлана» запланирована на конец 2005 года, а ее годовой уровень в рамках первой фазы проекта составит 12 млн. тонн нефти и 8 млрд. кубометров газа. «Эксон» уже израсходовала более 700 млн. долл. на проведение поисково-разведочных работ, экологических исследований, усовершенствование инфраструктуры, уплату налогов и другие нужды. В феврале консорциум принял смету расходов, которые в 2002 году достигнут 726 млн. долл. На последующих стадиях освоения месторождений Чайво, Одопту и Аркутун-Даги объем инвестиций в целом, согласно расчетам, достигнет 12,34 млрд. долл. в ценах 2001 года.

КРУПНЕЙШИЕ КОНТРАКТЫ, РАЗМЕЩЕННЫЕ В РАМКАХ ПРОЕКТА «САХАЛИН-1» В 2002 г.

Общая стоимость подрядов по проекту «Сахалин-1», размещенных среди российских организаций в период с 1996 по 2001 гг., составила 325,3 млн. долл. США. Эти контракты в основном предусматривали проведение геолого-геофизических исследований и изысканий, буровые работы, планирование разработки, экологические исследования, предварительное проектирование и оказание других услуг по проекту. С переходом на стадию обустройства и добычи объем затрат по проекту «Сахалин-1» значительно возрос, при этом существенно увеличилось число контрактов, размещенных среди российских компаний. Только в 2002 г. общая стоимость контрактов по проекту «Сахалин-1», размещенных среди российских подрядчиков, составила 1,25 млрд. долл. США.

- В мае 2002 г. дальневосточной российской компании «Амурский судостроительный завод» в Комсомольске-на-Амуре был передан контракт на модернизацию и переоснащение платформы «Орлан». Общая стоимость контракта составляет 140 млн. долл. США. Это один из крупнейших контрактов подобного рода, размещенных среди российских компаний.

- В мае 2002 г. компания ЭНЛ передала крупный пятилетний подряд на предоставление услуг по авиаперевозкам сахалинской компании «Сахалинские авиатрассы». Этот контракт - один из крупнейших подрядов, когда-либо передававшихся сахалинским компаниям в рамках проектов освоения сахалинского шельфа.

- В августе 2002 г. компания Эксон Нефтегаз Лимитед объявила о размещении подряда на строительство моста через залив Чайво в хабаровской компании ОАО Дальмостострой. Мост длиной 830 м соединит буровую площадку Чайво с береговым комплексом подготовки продукции. Проектные работы по этому контракту будут выполняться с Санкт-Петербурге, Москве и Хабаровске, а закупка материалов будет производиться в разных регионах России.

- Крупнейший подрядчик на Стадии 1 проекта «Сахалин-1», осуществляющий работы по береговому комплексу подготовки продукции (БКП), - компания АББ Луммус Глобал и ее российское отделение ООО АББ (Москва). Объем работ по этому контракту

включает проектирование, руководство обустройством БКП и буровых площадок на Чайво и Одопту, руководство процессом размещения субподрядов и материально-технического обеспечения. В августе 2002 г. компания АББ объявила, что общая стоимость субподрядов и заказов на поставку оборудования, размещенных среди российских компаний, составила свыше 100 млн. долл. США. Это примерно 78% от общей суммы выделенных к настоящему времени средств (128 млн. долл. США) на проектирование, МТС и строительство в рамках данного контракта. Российские субподрядчики предоставляют услуги по сооружению и обустройству вспомогательных сооружений и объектов береговых комплексов подготовки нефти и газа и буровых площадок по проекту «Сахалин-1». Из этих субподрядов сахалинским организациям были переданы работы на общую сумму 44 млн. долл. США.

- В октябре 2002 г. российская компания ЛУКойл-Нефтегазстрой (ЛНГС) была выбрана в качестве основного субподрядчика по проектированию, получению разрешительных документов, внутренним перевозкам, местным закупкам материалов и оборудования, строительству, монтажу и пусконаладочным работам по трубопроводам для проекта «Сахалин-1». В качестве основного субподрядчика ЛНГС будет работать в тесном взаимодействии с компанией Ниппон Стил Корпорейшн (НСК), осуществляющей управление данным контрактом, и ее российским отделением НС Нефтегазстрой Лимитед. ЛНГС и другие российские субподрядчики выполняют работы общей стоимостью свыше 300 млн. долл. США, что составит около 70% от общего объема работ по контракту.

- 18 ноября 2002 г. компания ЭНЛ передала двум российским компаниям - Объединенной металлургической компании и Трубной металлургической компании подряды на поставку труб для промысловых нефте- и газопроводов, соединяющих основные объекты проекта «Сахалин-1».

- 15 января 2003 г. компания ЭНЛ объявила о размещении в Балтийской строительной компании подряда на ремонт и модернизацию дорог, мостов и дренажных сооружений вдоль автомагистрали Ноглики-Оха.

В 2003 г. компания ЭНЛ планирует дальнейшее расширение российского участия во всех основных видах работ по проекту, включая строительство береговых комплексов, терминала в Де-Кастри, жилых и офисных помещений в Южно-Сахалинске, модернизацию общехозяйственной инфраструктуры, организационно-технические услуги и вертолетное обеспечение.

12 августа 2003 г. Компания «Сахалин Энерджи» подписала с совместным предприятием ООО «Сахалин Шельф Сервис» (компания «3-S») пятилетний контракт на услуги по предоставлению производственных сооружений и оборудования на территории Холмского морского рыбного порта (в настоящее время - Сахалинский западный морской порт). Стоимость контракта составляет почти 40 миллионов долларов США. Он предусматривает также заключение отдельного договора на предоставление рабочей силы в течение строительства, сроком на 30 месяцев, с возможностью продления на такой же срок. Контракт на услуги по предоставлению производственных сооружений и оборудования на территории Сахалинского западного морского порта - один из элементов реализации Второго этапа проекта «Сахалин-2», официальный старт которому был дан в мае с.г., когда «Сахалин Энерджи» объявила о Дате начала освоения Лунского газоконденсатного месторождения.

Готовясь к началу работ по Второму этапу проекта «Сахалин-2», компания «3-S» в течение последнего года занималась модернизацией и строительством инфраструктуры Сахалинского западного морского порта. Работы по модернизации инфраструктуры порта включали также углубление акватории порта и ремонт причалов. Сотрудничество с компанией «Сахалин Энерджи» в течение последующих 5 лет принесет огромную пользу острову Сахалин и, в особенности, жителям Холмска.

Услуги, предоставляемые «3-S» по контракту, будут включать использование причалов, площадок для складирования труб, складов открытого хранения, автомобильных стоянок,

офисных и складских помещений, водоочистой станции, пожарной службы, а также резервуаров для хранения воды и топлива в Сахалинском западном порту. Кроме того, «3-S» будет обеспечивать разгрузку судов с применением порталных и козловых кранов, вилочных погрузчиков, генераторов, грузовиков и другой тяжелой техники, необходимой для нормальной ежедневной деятельности береговой базы в течение 5-летнего срока действия контракта. В рамках 30-месячного договора на предоставление рабочей силы компания «3-S» будет обеспечивать персонал для осуществления швартовки и разгрузки судов, перемещения материалов внутри порта, хранения оборудования, а также подготовки, погрузки и отправки железнодорожных вагонов и грузовиков. Максимальное количество российских сотрудников, задействованных в рамках обоих контрактов, составит более 280 человек.

**Выгоды государства и сахалинской области
от реализации шельфовых проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2»**

- Создание инвестиционных условий по освоению нефтегазовых проектов на условиях СРП.
- Доходы государства – более 80 млрд. долл. США.
- Поступления государству (на 01.01.03 г.) – 214 млн. долл. США: в том числе Сахалинской области – 178 млн. долл. США.
- Освоение российской промышленностью новых технологий.
- Заключено контрактов с российскими подрядчиками (на 01.01.03 г.) – 2 288 млн. долл. США.
- Создание для России восточного направления экспорта нефти и газа.
- Развитие сотрудничества со странами АТР.
- Модернизация дорог и мостов.
- Модернизация морских портов (Холмск, Корсаков).
- Модернизация аэропорта Нogliки.
- Модернизация ж/д состава.
- Развитие сопутствующих отраслей (медицина, торговля, транспорт и т.д.).
- Создание новых рабочих мест (до 20 тысяч в период строительства основных объектов).
- Газификация основных энергетических объектов.
- Улучшение экологической обстановки на юге острова за счет газификации энергетических объектов.

Гринмейл?

Масштабная производственная деятельность, особенно в сырьевых отраслях, - это всегда вызов природе. Это надо осознавать и подходить к такой деятельности с предельной ответственностью и осторожностью, ведь при разработке недр возникает опасность навредить, нанести тяжелый удар по экологии. К сожалению, едва ли не повсеместно при ныне действующей лицензионной системе происходит так, что работа окончена и все - с глаз долой, из сердца вон. Не у всякой компании найдутся деньги (и немалые), чтобы после проведения работ привести все в порядок, как говорится, убрать за собой. Следовательно, для начала нужно решить, подлежит ли тот или иной участок недр разработке, и если да, то в каком правовом режиме его можно разрабатывать.

Когда-то академик Виктор Данилов-Данильян очень жестко и очень точно сформулировал: «Должен строго соблюдаться следующий принцип: если не хватает денег на охрану природы, соответствующее месторождение нельзя разрабатывать. Если оказывается, что методы разработки, которые не наносят вреда природной среде слишком дороги, значит, все разговоры об экономической эффективности месторождения - пустое. Нельзя давать волю браконьерскому инстинкту».

Наведение порядка, проведение всех работ по ликвидации последствий производственной деятельности человека при разработке месторождений - дело не дешевое. Например, сегодня законодательством «О СРП» предусмотрено создание специального ликвидационного фонда. Используя известный зарубежный и печальный собственный опыт завершения работ, в Положении о ликвидационном фонде были сформулированы правила завершения работ на месторождениях таким образом, чтобы определить порядок накопления средств на ликвидацию и их использование: так, чтобы этих средств хватило, что делать, если остались «излишки», порядок строго целевого использования ликвидационных отчислений... Зафиксирован важнейший принцип: кто распоряжается деньгами, тот и несет ответственность за их использование и за обязательства по приведению территории в порядок. Одним словом, при СРП государство заранее позаботилось о порядке завершения работ, чтобы на месте разработки не оставалось гигантских помоек.

При разработке месторождений приходится сталкиваться и с мнимой защитой природной среды – проблема так называемого экологического шантажа. Для многих политиков – это вообще золотое дно. Есть понятие «шантаж» - «блэкмейл», при враждебных поглощениях одних компаний другими в зарубежной литературе для обозначения шантажа используется термин «гринмейл», то есть «шантаж зелеными» – долларами. В последние годы гринмейл приобрел иной смысл – шантаж «зеленых». Чего только не писали многие средства массовой информации про сахалинские проекты... И отравляют наше Охотское море иностранные инвесторы, и селедку сгубили целыми косяками, а уж серые киты того и гляди вообще уйдут с привычного места обитания. В одной из публикаций договорились до того, что нефтедобытчики вообще слили в море аж 70 тонн ядовитых веществ. Как будто речь идет о химическом заводе... А на самом деле, инвесторы при 4%-ном участии в загрязнении окружающей среды уплатили 70 процентов общей суммы штрафов - другие просто не платят, поскольку нет денег, или «договариваются».

Проблема заключается не только в несоответствии того или иного инвестиционного проекта российскому законодательству, но еще и в том, что само это законодательство нельзя признать удовлетворительным: то, что разрешает один закон, не допускает другой: о территориальном море и о континентальном шельфе, Водный кодекс и другие законодательные акты должны быть приведены в соответствие друг другу. Правовая путаница – острое оружие в борьбе ведомств между собой. Известен пример участка «Чайво-6» по проекту «Сахалин-1», когда препятствием для положительного заключения Государственной экологической экспертизы стало то, что Госкомрыболовства отнес всю восточную часть шельфа к объектам высшей рыбохозяйственной ценности, где, соответственно, на участке шельфа в две тысячи километров вообще ничего бурить нельзя. А ведь Комитет, чтобы заблокировать работы, просто попытался опереться на еще советское законодательство. Так что и законодательной, и исполнительной ветвям власти предстоит основательно поработать, чтобы охрана окружающей среды и добыча полезных ископаемых не вступали в неразрешимый конфликт, не превращались в инструмент политических спекуляций.

По мере реализации сахалинских СРП чудесным образом возникают некие экологические организации, непонятно кем финансируемые. Их задача - поднять побольше шуму. Работа несложная. Сиди себе и рассылай факсы в редакции. Чем страшнее - тем лучше. Конечно, домыслы неприятны. Репутация дорогого стоит. Волей-неволей что-то да и останется у людей в памяти. К любому дорогому проекту всегда лепится много любителей поживиться. А здесь иностранцы, грех их не пощипать. Тем более с позиции эколога-общественника. Это же святое, борьба за охрану окружающей среды!

Сахалинские экологи потребовали от работающих на шельфе острова нефтегазовых компаний защищать природу не хуже, чем на Аляске. В противном случае экологи угрожают добиться приостановки сахалинских СРП-проектов. Инициатором усиления мер экологической безопасности при реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» выступила общественная организация «Экологическая вахта Сахалина». Однако направленное ей компаниям Sakhalin Energy Investment Company Ltd и Exxon Neftegas Ltd письмо подписали еще около 50 сахалинских, дальневосточных, всероссийских и международных экологических организаций. Большое число подписантов, по мнению экологов, должно послужить доказательством того,

что действия их бескорыстны и не организованы конкурентами нефтяников. Опасения вполне обоснованные, ибо реализация требований экологов приведет к существенному увеличению стоимости проектов. Весьма дорогостоящим является, к примеру, отказ от планируемой подземной прокладки пересекающих Сахалин нефтепроводов в пользу размещения труб над землей на специальных компенсирующих стойках.

Экологи настаивают, что использование опыта Аляски могло бы позволить предотвратить разрывы трубопроводов и разливы нефти во время частых на Сахалине землетрясений. Сейсмостанцией в Южно-Сахалинске ежегодно регистрируется по несколько тысяч сотрясений земной коры. В июне 1995 года, напомним, одно из них буквально смело с лица земли поселок Нефтегорск. С каждым годом разработки нефтегазовых месторождений сахалинского шельфа опасность будет усиливаться. По прогнозам МЧС и Дальневосточного отделения РАН, в районе нефтегазозаботок с годами возможно развитие так называемой «наведенной сейсмичности». Опасных толчков силой до 7–7,5 балла по шкале Рихтера дальневосточные ученые ожидают не ранее чем через 12–15 лет после начала разработки месторождений, но ведь проекты рассчитаны на куда более длительный срок.

В числе прочих требований экологов – отказ от зимней транспортировки нефти во льдах в Татарском проливе, полное прекращение сброса промышленных отходов с действующей на Астохском участке платформы «Моликпак», а также изменение маршрута проектируемого Sakhalin Energy подводного газопровода, по которому газ с месторождений сахалинского шельфа планируется поставлять в Японию. Все это очень серьезно. Нужен экологический мониторинг, нужны расходы на обеспечение безопасности работ.

Но вот что настораживает. Усиленно педалируется тот факт, что речь идет о проектах именно на условиях СРП. Это во-первых. И во-вторых, направленные Sakhalin Energy и Еххон Neftegaz требования не ограничиваются экологией. «Зеленые», в частности, настаивают на том, чтобы нефтяники платили налоги в бюджет Сахалинской области и продавали добываемый ими природный газ на местном рынке не по мировым, а по внутрироссийским ценам, то есть в несколько раз дешевле. В случае отказа реализацию сахалинских проектов «зеленые» предлагают приостановить. Вот и смахивает такая экологическая акция на элементарный наезд. Ведь очевидно, что требования эти незаконны. Если уж обсуждать экологические проблемы, то только их. Имея в виду, что вопрос должен стоять не том, это должны быть проекты на условиях СРП или лицензии, а как защитить природу при разработке месторождений на любых условиях.

Не разрабатывать месторождения, еще не значит, что с экологией все будет в порядке. Как-то в тихом Финском заливе столкнулись два нефтяных танкера... Мир наш взаимосвязан, страны зависят друг от друга. И несут определенные риски от такого соседства... Но уж если все равно месторождения будут разрабатываться, то при СРП и экология страдает меньше, и деньги на восстановление есть, и страхование рисков находится на современном уровне. Пока «зеленые» охотились на инвесторов СРП в поселке Зарубино Приморского края 4 июня 2003 года произошел разлив мазута - он вылился возле поселковой котельной из емкостей, в которых хранился. Часть мазута попала в ливневые колодцы. Оттуда он может вытечь в море, в акваторию Дальневосточного морского заповедника, что угрожает экологической катастрофой. За что боролись?..

Шансы – на шельфе

Премьер-министр РФ Михаил Касьянов, открывая 24 октября 2002 года очередное заседание Правительства, определил как «тревожную» тенденцию сохранения структуры российской экономики, по-прежнему, делающей упор на экспорт сырья. А 29 октября глава кабинета провел заседание Совета по предпринимательству при Правительстве РФ, на котором заявил, что низкий уровень инвестиций является одним из основных препятствий для увеличения темпов роста ВВП. Парадокс ситуации состоит в том, что именно ТЭК не привлекает достаточных инвестиций, а снижение темпов прироста инвестиций ведет к снижению темпов экономического роста.

В обществе нарастает беспокойство относительно долгосрочных перспектив энергообеспечения страны, неудовлетворенность вкладом ТЭК в бюджеты всех уровней. Одной из важнейших проблем нефтяной промышленности остается ухудшение состояния сырьевой базы отрасли, так как с 1994 года объемы прироста запасов нефти компенсируют ее добычу не более чем на 80%. Это обусловлено почти 4-кратным сокращением объемов геологоразведочных работ на нефть. В пределах Восточной Сибири, например, геологоразведочные работы на нефть были практически прекращены. Доля активных запасов крупных нефтяных компаний составляет сегодня 45% и продолжает снижаться, 80% месторождений, стоящих на государственном балансе, - это мелкие месторождения с извлекаемыми запасами до 10 млн. тонн с долей трудноизвлекаемых запасов до 75%. Как и в большинстве нефтедобывающих стран, в России происходит качественное ухудшение сырьевой базы - в освоенных регионах значительная часть запасов заключена в мелких месторождениях. В результате, начиная с 1994 года прирост запасов нефти и конденсата не компенсирует объема добычи.

России предстоит найти и начать активно разрабатывать новые крупные месторождения. Это потребует инвестиций на десятки миллиардов долларов, что соизмеримо с рыночной капитализацией самых крупных российских нефтяных компаний. Очевидно, идея использования механизма залога целых компаний, чтобы получить кредитные средства для разработки одного месторождения, не выглядит реалистичной. Это означает, что реализация крупных проектов неизбежно потребует либо партнерства российских и зарубежных компаний, либо финансирования российских компаний зарубежными банками. В обоих случаях привлечение крупномасштабных инвестиций возможно исключительно на основе таких правовых механизмов, которые являются конкурентными по международным меркам.

Всемирный Банк в своем недавнем ежеквартальном обзоре российской экономики определил, что для сохранения устойчивых темпов роста инвестиции должны были вырасти в 2002 году на 6-8%, а их фактический прирост составил только 2,5% против 7,5% в 2001 году, т.е. прирост инвестиций «ниже, чем когда-либо за период с 1999 по 2001 годы, что ставит вопрос о том, почему благоприятные условия не воплотились в росте инвестиций, который мог бы покрыть потребности России в финансовых ресурсах и технологическом обновлении». Таким образом, для привлечения инвестиций Россия не сумела воспользоваться высокими мировыми ценами на нефть последних четырех лет. Власть почивала на лаврах уверенного исполнения бездефицитного бюджета за счет огромных поступлений от экспорта. Ставшая теперь вполне очевидной нехватка инвестиций отрезвляет власти - возвращает их к необходимости анализа упущенных возможностей. В частности, с тем, чтобы коренным образом изменить инвестиционную ситуацию в стране не используются соглашения о разделе продукции.

Динамичное развитие нефтегазового комплекса во времена СССР основывалось на регулярных открытиях новых провинций в течение 25-30 лет. С Кавказа центр добычи переместился в Урало-Поволжье, начали истощаться месторождения Урало-Поволжья - были обнаружены огромные запасы нефти в Западной Сибири. А затем в России наступила пауза. И она держится уже более 3-х десятков лет. Вице-президент ТНК Владимир Ярмак недавно заявил: «Все мы используем старые фонды. Ни одна компания не может похвастаться тем, что освоила новое месторождение. Мы стараемся по максимуму использовать то, что уже освоено». Как и в большинстве нефтедобывающих стран, в России неуклонно происходит качественное ухудшение сырьевой базы - в освоенных регионах значительная часть запасов заключена в мелких месторождениях. Доля активных запасов крупных нефтяных компаний составляет сегодня 45% и продолжает снижаться, 80% месторождений, стоящих на государственном балансе, - это мелкие месторождения с извлекаемыми запасами до 10 млн. тонн с долей трудноизвлекаемых запасов до 75%. Для обеспечения внутренних потребностей страны в энергоресурсах и сохранения ее экспортного потенциала, нужно открытие новых крупных месторождений в труднодоступных районах Восточной Сибири и Дальнего Востока, на шельфе о.Сахалин, в Каспийском море, в Арктике.

Развитие каспийской и балтийской систем трубопроводов не решают проблему дефицита транспортных мощностей в нашей стране для осуществления экспорта нефти, в том числе и для выхода на американский рынок отечественных нефтяных компаний. Соединенные Штаты, хотели бы освободиться от зависимости нефтяных поставок из арабских стран, особенно если учесть роль Саудовской Аравии и других подобных режимов в поддержке международного терроризма. Любопытно, что еще в начале 70-х гг. прошлого века Президент Р.Никсон выдвинул концепцию энергетической политики под названием «Независимость», целью которой было достижение страной независимости от импорта нефти к 1985 г. И вот спустя 30 лет лозунги той, так и не реализованной программы опять стали актуальны: после 11 сентября США остро нуждаются в диверсификации рынков сырья, в ослаблении зависимости от поставок нефти с Ближнего Востока.

В последнее время именно на акваториях отмечается наибольший прирост запасов и открываются крупные и гигантские месторождения. Это происходит на континентальном шельфе Бразилии, Нигерии, Вьетнама, Китая, Анголы, в Мексиканском заливе, на шельфе о.Сахалин, в Баренцевом и Каспийском морях. Российский арктический шельф занимает площадь размером в 6,3 миллиона кв. км. По выявленным и прогнозируемым запасам многих видов полезных ископаемых континентальный шельф вообще является уникальным национальным резервом. В частности, в западном секторе российской Арктики открыта гигантская газонефтяная провинция, которая содержит около 70% всех извлекаемых ресурсов нашего шельфа. Новые центры добычи нефти и газа могут быть сформированы на базе трех крупных районов - Центрально-Баренцевского и Южно-Карского газоконденсатных, а также Печорского нефтегазоконденсатного. При этом нужно иметь в виду, что на более чем 60% площадей Баренцева, Печорского и Карского морей не пробурено еще ни одной скважины.

Правда, подобраться к арктическим богатствам будет непросто: частые штормы, дрейфующий лед, сильные приливы, быстрое оледенение. Разработку месторождений предстоит вести на больших глубинах с отрицательными придонными температурами, при сложном рельефе пород. Только недавно российские компании все-таки собрались с силами и приступили к работам. «ЛУКОЙЛ» рассматривает регион как наиболее перспективный в России, «имеющий важнейшее стратегическое значение», строит собственный танкерный флот ледового класса. ГУП «Арктикморнефтегазразведка» (АМНГР) совместно с компанией «Промышленные инвестиции» создали предприятие «Арктикшельфнефтегаз» и начали финансирование работ на Медыньско-Варандейском участке в рамках проекта по освоению Баренцева моря. В планы входит прокладка трубопровода на материк и строительство нефтехранилищ около терминала, который ЛУКОЙЛ основал на мысу Варандей. Варандей-море и Медыньское-море - невелики и содержат в совокупности порядка 75 млн тонн извлекаемых нефтяных запасов. В тяжелейших климатических условиях Арктики разработка таких относительно небольших залежей в течение 25 лет потребует капиталовложений в размере около полутора миллиардов долларов, а это имеет экономический смысл только при наличии надежного способа транспортировки добываемого сырья.

Активизировалась Роснефть, которая уже проводит ледовые, волновые, аэродинамические испытания трех платформ. Роснефть и Газпром создали ЗАО Севморнефтегаз, который приобрел у компании Коноко подходящую платформу для ее установки на Приразломном месторождении - на Севмашпредприятии ее рабочую часть отремонтируют, частично модернизируют и установят на российский кессон.

На базе незамерзающего порта Мурманска может и должен быть создан мощный промышленно-транспортный узел. Реализация этих амбициозных планов может позволить создать 6000, а в процессе эксплуатации - 2000 новых рабочих мест для населения Карелии и Кольского полуострова. При создании нового промышленного центра с успехом могут быть использованы 60 км потенциальных причалов на Кольском полуострове для крупнотоннажных танкеров и создания огромного нефтеналивного терминала, с привязкой к проекту пяти-шести нефтеперерабатывающих заводов между Санкт-Петербургом и Мурманском. Правда, для доставки нефти на морские терминалы потребуются дорогостоящие трубопроводы, и без координации усилий разных компаний в этом случае не обойтись.

Строительство Мурманской трубопроводной системы – первый в отечественной истории совместный проект в области транспортировки углеводородного сырья, осуществляемый крупнейшими национальными нефтяными компаниями. ЛУКОЙЛ, ЮКОС, ТНК и Сибнефть договорились о разработке Декларации о намерении по проекту (ДОН) к апрелю 2003 года. Уже обсуждаются гарантии поставок сырья в нефтепровод, мощность которого может составить до 80 миллионов тонн в год. Большая часть этого сырья будет поступать на рынки Западной Европы и Северной Америки. По предварительным данным, общая стоимость проекта в зависимости от маршрута трубопровода составит от 3,4 миллиарда до 4,5 миллиарда долларов США. Приглядываются к арктическому шельфу России и другие крупные нефтяные компании, в том числе зарубежные.

Теперь только от ответственного подхода государства к решению политических и экономических проблем, возникших при формировании новых компаний процедурных вопросов зависит их нормальная инвестиционная деятельность на арктическом шельфе. В конце 2002 г. Пионеры шельфа требуют к себе внимания Правительства.

Время – деньги. И еще геополитика.

Перед Россией остро стоит задача освоения северных территорий, огромных пространств в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. За богатства, которые хранит российский арктический шельф, придется побороться, поскольку на высоком официальном уровне ставится под сомнение вопрос о правомочности владения Россией огромными арктическими территориями. Не можешь разрабатывать экономически привлекательные регионы - обязательно найдется более энергичный хозяин. Достаточно вспомнить про Русскую Аляску. Представители норвежских компаний утверждают, что без освоения запасов в акватории Баренцева моря им не удастся после 2010 года сохранить нынешний уровень добычи углеводородного сырья. Выход в арктические воды они считают критическим условием для поддержания темпов экономического роста Норвегии, страны, которая, по данным ООН, имеет самый высокий уровень жизни населения.

Для многих крупных проектов режим СРП просто незаменим: и гарантии неизменности правовых условий, и возможность подобрать оптимальный режим уплаты платежей - и по срокам, и по размеру. Поэтому нужно признать, что без СРП Восточная Сибирь и шельфы России – пустыня. В лучшем случае – экологический заказник. В худшем – предмет политического торга. Не сможешь разрабатывать экономически привлекательные регионы - обязательно найдется более энергичный хозяин. В свое время, пользуясь разухой, вызванной революцией и гражданской войной в России, Норвегия получила острова Надежды и Медвежий, архипелаг Шпицберген. Правда, в соответствии с Парижским договором от 1920 года на этом архипелаге России предоставлено право осуществлять экономическую деятельность. Сегодня Норвегия настаивает на пересмотре того документа с тем, чтобы упредить деятельность российских организаций на Шпицбергене и вокруг него, включая рыбопромысловые и нефтегазоразведочные работы. Поэтому так важно суметь с помощью СРП экономически «сыграть на опережение».

Вместе с совершенствованием технологий добычи нефти и газа на шельфах растут геополитические аппетиты не только Норвегии, но и других государств: Финляндии, Японии... Германия и Япония, например, заявили о необходимости применения к Северному Ледовитому океану принципов Конвенции по морскому праву, в том числе на разработку природных ресурсов Арктики, а Норвегия на практике пытается распространить свое экономическое и политическое влияние на принадлежащий России архипелаг Земля Франца-Иосифа. В Конвенции ООН по морскому праву, согласно которой внешняя граница государства определяется по 12-мильной зоне, а экономическая зона - по 200-мильной. В принципе эта зона может быть расширена до 350 морских миль, но увеличение подводной территории допускается лишь в случае, если границы континентального шельфа простираются за пределы 200-мильной экономической зоны. Чтобы претендовать на 350-мильную зону, России предстоит доказать, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы. Министерство природных ресурсов России уже представило в Комиссию ООН по

разграничению континентального шельфа пакет материалов, полученных в ходе выполнения региональных геолого-физических исследований на шельфе России в Северном Ледовитом океане и теперь ждет положительного решения на свою заявку.

На шельфе Сахалина уже ведется разработка месторождений, а шельф Арктики для российских компаний остается ареной организационной неразберихи, которая блокирует привлечение инвестиций в арктические проекты. В свое время в рассекреченном докладе ЦРУ, подготовленном в 1986 году, американские эксперты предостерегали от участия западных компаний в разработке русского шельфа, в том числе и из-за того, что передача современных технологий добычи углеводородов могла бы существенно укрепить СССР, пополнить его бюджет. Российские власти и так не подпустили иностранные компании к разработке шельфа, от чего страна потеряла миллиарды долларов, а нефтегазовые ресурсы северных морей до сих пор остаются в первозданной нетронутости. В декабре 1992 года Президент Борис Ельцин своим Указом разорвал договоренности советского правительства Николая Рыжкова с группой западных компаний во главе с Коноко, уже подготовивших к тому времени проект ТЭО разработки Штокмановского месторождения. Дело с разработкой Приразломного тянется с 1994 года, и за этот срок из проекта успели выйти австралийская БиЭйчПи Петролеум, германская Винтерсхалл, норвежские Статойл и Норск Гидро. Так что до реализации Штокмановского и Приразломного проектов дело так и не дошло - у российских компаний не нашлось ни технологий добычи газа на больших глубинах, ни средств для их приобретения.

В последнее время работы российских компаний на шельфе тормозят отсутствие необходимого законодательства, в первую очередь о СРП, межведомственные противоречия между РМРС, Госгортехнадзором (ГГТН) и Госстроем, бюрократические проволочки с утверждением документов. Кроме того, власти постоянно путают проблемы собственности и права пользования недрами, которые согласно законодательству РФ принадлежат государству. Как эти недра используются и кто является хозяином компании-недропользователя - два разных вопроса. В противном случае, с таким же успехом можно разгромить завод, если его приобрел «не тот» хозяин. Месторождения нужно эффективно разрабатывать - они не должны простаивать, ведь это и рабочие места, и добыча полезных ископаемых, и поступления в бюджеты всех уровней.

В новой «Энергетической стратегии России на период до 2020 года» указано, что для обеспечения энергетической безопасности страны и сохранения роли России на мировых рынках необходимы инвестиции в ТЭК в размере 280 миллиардов долларов. Понятно, что если не вкладываются средства в поиск новых месторождений и их разработку, то под угрозой оказывается не только сохранение экспортного потенциала России, обеспечение топливом ее внутреннего рынка, но и получение доходов в бюджет как от самих добывающих компаний, так и от их смежников, которые работают на подряде у этих компаний. Десятки миллиардов прямых инвестиций в освоение шельфов – одно из возможных направлений «главного инвестиционного удара» в экономике России.

«Уже очевидно, что через 10-15 лет для поддержания ресурсов потребуется подойти к освоению шельфов арктических морей», - заявил 25 октября 2003 года премьер-министр Михаил Касьянов, открывая заседание Морской коллегии при правительстве РФ. По словам премьера, подобное решение заложено и в Энергетической стратегии страны до 2020 года, но «уже сегодня должны быть разработаны меры, которые позволят использовать разработку шельфов в Арктике не в авральном, а в плановом порядке к 2010-2015 гг.». При этом Михаил Касьянов подчеркнул, что необходима разработка технологий работ на шельфе, благодаря чему работа на них перестала бы быть рискованным делом, и даже, что вопрос освоения шельфов Арктики будет одним из самых приоритетных.

Напомним, что сахалинские проекты были подписаны в 1994 году, а вторые этапы работы на них начались спустя 8 лет – до серьезной добычи еще дело не дошло. Поэтому соглашения по освоению месторождений на шельфе нужно было заключать вчера, чтобы поспеть к 2010 году. Если все разговоры про шельф - не для красного словца, то нужно немедленно восстанавливать правовой режим СРП. Только в этом случае привлечение крупных прямых инвестиций на шельф могут стать реальностью.

Каждый раз выходя из парикмахерской, меня мучает один и тот же вопрос: а зачем меня спрашивали, как я хочу постричься?

«ЯБЛОКО»: ИСТОРИЯ БОРЬБЫ ЗА СРП

1. Григорий Явлинский - о СРП

Данный материал подготовлен на базе нескольких статей, опубликованных в разные годы, и отражает взгляды лидера партии «Яблоко» на процесс формирования законодательства о СРП. Эти статьи не устарели в первую очередь из-за инертности и нерасторопности российской исполнительной власти. Это как же нужно руководить экономикой страны, чтобы так мало продвинуться по пути решения стоящих перед ней задач!? Задач, для решения которых много раз за эти годы предлагались совершенно конкретные действия. Даже само название одной из статей Г. Явлинского остается не только актуальным, но и, к сожалению, символичным – «Упущенные возможности. О некоторых итогах и перспективах развития законодательства о соглашениях о разделе продукции»...

СРП – создание стимулов для роста национальной экономики

Законодательство о СРП является одним из ключевых пунктов экономической программы «Яблока», с которой объединение в 1995 году избиралось в Государственную Думу. Уже тогда мы говорили о том, что практически единственный сектор, на который уверенно может «опереться» российская экономика - это сырьевые отрасли. Здесь самый низкий спад производства, огромный экспортный потенциал, интерес отечественных и иностранных инвесторов. Мы полагали, что именно этот сектор должен дать импульс для экономики всей страны. Говоря «импульс», мы имели в виду, что инвестиции в сырьевые отрасли стимулируют развитие российского машиностроения, в том числе и конверсируемых мощностей. С другой стороны, мы считали и считаем, что доходы, получаемые государством от разработки месторождений, должны использоваться и в интересах отраслей, не связанных непосредственно с сырьевым сектором.

Если сталкиваешься с какой-либо экономической проблемой, то для начала нужно поставить точный экономический диагноз. Взять Русский Север. В чем причины, например, бедственного положения Севмашпредприятия и «Звёздочки»? Эти предприятия годами работали на оборону, получали оборонный заказ. Как только расходы на оборону были урезаны, заказы резко сократились. Таким образом, предприятия потеряли рынок сбыта. Это привело к тяжелейшим последствиям как для работников предприятий, так и для жителей города Северодвинска. Следовательно, задача заключается в том, чтобы такой рынок сбыта найти. Лучше, если это будет рынок гражданской продукции, в минимальной степени зависящий от бюджетного финансирования (я не призываю при этом совершенно отказаться от производства военной продукции, от оборонного заказа).

Будет рынок такой продукции - будет возможность получения заказов и производства, получения доходов. А значит, можно будет решить социальные проблемы не только Северодвинска, но и Нарьян-Мара, других населенных пунктов Архангельской области и Ненецкого АО. Для этого придется провести реконструкцию предприятий, закупить необходимое оборудование: технику для резки металла, сварки, очистки от коррозии, козловые краны, грузовые плавучие краны и др. Что же смогут производить Севмашпредприятие и

«Звёздочка»? Если сказать кратко, то арктический нефтяной и газовый флот и оборудование для морской добычи углеводородов. А более конкретно речь идет о следующих видах продукции: стационарные ледостойкие платформы, самоподъемные плавучие буровые установки для разведочного и эксплуатационного бурения в северных морях, морские краны, судна-трубоукладчики, геофизические и буровые суда. Возможно, придется строить танкеры ледового класса, а также газозовы. Все это оборудование необходимо для обслуживания работ на арктическом шельфе России. Разумеется, делать платформы совсем не то же самое, что делать атомные подводные лодки, но я уверен, что люди, которые были в состоянии производить «Гайфуны», освоят и выпуск платформ.

Для чего необходимо все это оборудование? Для того, чтобы разрабатывать месторождения нефти и газа Баренцева, Печорского и Карского морей. Ведь, по оценкам «Газпрома» и «Росшельфа», они содержат 65% запасов углеводородов, залегающих на континентальном шельфе России. В Баренцевом море открыты Штокмановское, Мурманское, Северо-Кильдинское, Лудловское месторождения, в Печерском море - Приразломное, Поморское, Северо-Гуляевское, в Карском - Русановское и Ленинградское. Это и есть тот рынок, который в состоянии оживить северодвинскую промышленность. Кто будет разрабатывать эти месторождения? Что нужно сделать для того, чтобы они разрабатывались? Богатства есть, но кто решится их взять, учитывая нестабильные и высокие налоги на добычу полезных ископаемых, существующие в России?

Поэтому главное для развития северодвинских предприятий - принятие такой законодательной базы, которая позволит привлечь инвестиции в разработку месторождений на шельфе. Это законодательство о соглашениях о разделе продукции. Оно способно обеспечить благоприятные налоговые условия для разработки месторождений арктического шельфа (стабильность налогов и разумные их ставки). Только под это законодательство можно привлечь капиталовложения в разработку арктического шельфа. В этой связи я вспоминаю справедливые слова из обращения, направленного прошлой осенью в Совет Федерации (которое, среди прочих руководителей Архангельской области, Ненецкого АО, «Газпрома», «Росшельфа», от Северодвинска было подписано Д.Г.Пашаевым) где говорилось, что «только с принятием этого закона у регионов появляется возможность заключать масштабные соглашения по разработке природных ресурсов».

Фракция «Яблоко» это законодательство поддерживала и поддерживает двумя руками, поскольку его создание является одним из важнейших пунктов нашей экономической программы. Предположим, однако, что работу по созданию законодательной базы удастся завершить успешно. В этом случае на первый план выйдет вторая главная задача - создать стимулы машиностроительным заводам через использование кредитного, налогового механизма. Здесь возможны разные схемы финансирования, в том числе:

- средства Федерального бюджета, направляемые на государственные инвестиции через механизм коммерческих банков, банков развития и проектного финансирования, работающих по схеме «каскадного» финансирования;

- получение кредитов на развитие Севмашпредприятия и «Звёздочки» под залог будущей государственной доли продукции, которая будет получена по соглашениям о разделе продукции;

- привлечение целевых кредитов Мирового банка, Европейского Банка Реконструкции и развития, других международных финансовых организаций;

- льготы по формированию стабилизационного фонда «Газпрома» в случае, если средства из этого фонда направляются на освоение новых арктических месторождений, а следовательно, на финансирование конверсионных производств на Севмашпредприятии и «Звёздочки».

В случае, если вся работа по развитию законодательства СРП и созданию стимулов для развития машиностроительных предприятий Северодвинска будет успешно завершена, то остерейшие социальные проблемы постепенно могут быть решены: рабочие будут обеспечены работой на многие годы; предприятия смогут финансировать социальную инфраструктуру;

городской бюджет получит дополнительные доходы, которые можно использовать на решение неотложных социальных проблем - от борьбы с преступностью до дополнительного финансирования образования и медицины.

Хотелось бы подчеркнуть, что изложенная программа возрождения северодвинской промышленности ни в коем случае не является программой регионального эгоизма. Эффект ее осуществления будет таким, что приведет к:

- росту производства и на других предприятиях, в частности, нижегородском «Красном Сормово», калининградском «Янтаре» и других. А это дополнительная занятость, зарплата в других регионах России;

- удовлетворению потребности в газовом топливе промышленно развитых Мурманской, Ленинградской областей, Карелии;

- укреплению экономических связей в рамках стран бывшего СССР. В частности, уже сегодня «Газфлот» заказал для Севмашпредприятия козловые краны (на 640 и 100 тонн) в Мариуполе, по его же заказу в Севастополе осуществляется строительство грузового плавучего крана грузоподъемностью 350 тонн. Кстати, и самоподъемные буровые установки СПБУ-6500, которые будут построены на «Звёздочке», спроектированы в украинском ЦКБ «Коралл» (Севастополь). То же самое касается и проекта платформы «Приразломное», разработанного «Кораллом» вместе с петербургским ЦКБ морской техники «Рубин». Вот реальный путь к экономическому союзу стран бывшего СССР.

Изложенное в этой статье не является каким-то открытием. Подобных взглядов на развитие северодвинской промышленности придерживается большое число специалистов, в том числе и сотрудничающих с фракцией «ЯБЛОКО». Необходимы только точный экономический расчет и политическая воля. Если же ни того, ни другого нет в помине, если в головах высшего политического руководства страны, говоря словами русского писателя Михаила Булгакова, «разруха, то и в стране разруха».

Для «Яблока» принципиальным моментом является то, что развивать этот сектор необходимо почти исключительно за счет частных инвестиций (в том числе иностранных), объём которых мы оценивали в \$10-12 млрд. в год. При этом мы понимаем, что на мировом рынке капиталов нет избытка предложения инвестиций, а есть избыток спроса со стороны стран, заинтересованных в разработке своих сырьевых ресурсов. А Россия на мировом рынке - лишь одна из множества других, конкурирующих друг с другом за привлечение инвестиций. В этой связи на передний план выходят не столько объемы запасов углеводородного сырья той или иной страны, сколько применяемое в них законодательное регулирование, позволяющее разрабатывать эти ресурсы с приемлемой прибылью для инвестора.

СРП в российском законодательстве

Выход видится в скорейшем внедрении гражданско-правовых отношений в сферу недропользования, способных увеличить приток инвестиций. Проект закона «О СРП», внесенный в Госдуму депутатами от «Яблока» в конце 1994 года, как раз и позволял решить эту проблему (см. **Ключевые моменты законодательства о СРП - точка зрения «Яблока»**).

Ключевые моменты законодательства о СРП - точка зрения «ЯБЛОКА»

- национальный режим осуществления инвестиций (равноправие для российских и иностранных инвесторов);

- договорной характер отношений инвестора и государства (и в этом смысле лицензия при СРП имеет другую правовую природу, нежели при административном режиме недропользования, всего лишь удостоверяя право пользования недрами, которое предоставляется в соответствии с соглашением);

- замена налогов, сборов, пошлин и других платежей разделом продукции (т.е. фактически переход от налоговых к системе рентных платежей);

- возможность международного арбитража;
- гарантии стабильности условий соглашения на весь срок его реализации (“дедушкина оговорка”);
- возможность для инвестора переуступки прав по соглашению;
- возможность использования прав по соглашению в качестве предмета залога;
- возможность проведения прямых переговоров между государством и инвестором.

Последующая история развития законодательства о СРП показала, что нападкам (в основном политико-идеологического характера) подвергались практически все приведенные положения и отстаивать эти тезисы «Яблоку» пришлось в ходе многолетней борьбы в парламенте.

Можно сказать и иначе - основная причина столь длительного обсуждения в Госдуме законодательства о СРП в том и заключается, что положения о договорном характере отношений инвестора и государства, международном арбитраже, введении рентной системы платежей не принимались левыми фракциями Государственной Думы (см. **Как это было**).

Как это было

Закон “О СРП”, вступивший в силу 11 января 1996 года, имел ряд существенных изъянов, которые были внесены в текст на последней стадии его обсуждения. И хотя в ходе работы согласительной комиссии Государственной Думы и Совета Федерации в декабре 1995 года удалось отстоять версию закона, которая была более или менее приемлемой (это верно во всяком случае относительно первоначальных замечаний Совета Федерации, совершенно «убивавших» закон), тем не менее, ряд положений отстоять не удалось, и в закон были интегрированы нормы, серьезно затрудняющие приток инвестиций. К их числу относятся значительно бюрократизирующие законодательный процесс требования об утверждении перечней месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП; противоречащее Конституции требование утверждать подписанные соглашения в парламенте; введение положений, создающих неопределенность в вопросе о том, какой режим будет применяться к инвестору: договорной или административный; некоторая неясность в отношении принципа замены всех налогов разделом продукции.

В то же время «Яблоку» удалось провести формулировку в отношении уже заключенных соглашений по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьягинскому, которая обеспечивала определенные гарантии инвесторам по этим проектам (хотя она и не являлась юридически корректной). С точки зрения «Яблока», это было принципиально важно - мы хотели, чтобы проекты, по которым уже заключены соглашения, начали как можно скорее работать и тем самым можно было использовать положительные результаты по ним как фактор давления на левое большинство в парламенте. Можно сказать, что результаты работы (прежде всего, по проекту «Сахалин-2») оправдали эти ожидания.

Следует сказать, что последние два года практически вся работа была сосредоточена вокруг законопроекта «О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона «О СРП» (законопроекта «О поправках...»). Статья 26 закона «О СРП» требовала приведения в соответствие с ним российских законов, и без этого не могли в полной мере заработать даже подписанные соглашения (прежде всего потому, что налоговое и таможенное законодательство не было приведено в соответствие с законом «О СРП»).

Первоначально левые фракции открыто игнорировали принятие этого закона, используя против всего законодательства «О СРП» клише «приватизация природных ресурсов». В итоге, группой депутатов, большинство из которых составляли «яблочники», в 1996 году в Думу (после отклонения правительственной версии законопроекта о поправках) была внесена его новая версия. С большим трудом в 1997 году удалось (в том числе через создание межфракционной комиссии по вопросам СРП) провести через Думу первый перечень из 7 месторождений, разработка которых возможна на основе СРП, и принять закон о поправках хотя бы в первом чтении.

Цена компромисса

«Яблоку» было ясно, что в ситуации, когда в Госдуме левых большинство, нужно идти на компромиссы. По опасность заключалась в том, что при пересмотре законопроекта «вместе с водой можно было выплеснуть и ребенка» (тем более в условиях думских дискуссий, когда точка зрения оппонентов из левых фракций, как правило, не обосновывается, а получает исключительно идеологическое оформление). Тем не менее выбора не было - левые готовы были голосовать за законопроект о поправках только в случае внесения в закон «О СРП» изменений и дополнений. При этом оценка, скажем, депутатов фракции КПрФ (о мнении самой фракции КПрФ говорить сложно, поскольку она так никогда и не попыталась выработать общефракционную позицию) диаметрально отличалась от «яблочной». Они полагали, что в законе «О СРП» нарушены государственные интересы, и настаивали на учете этих интересов (разумеется, в своем понимании).

Таким образом, законопроект «О внесении изменений и дополнений в закон «О СРП» и оказался той «золотой акцией», которая разблокировала работу над законодательством О СРП. Левая часть Думы согласилась проголосовать за крайне необходимый закон о поправках (в 3-м чтении) только тогда, когда Совет Федерации 23 декабря 1998 года одобрил изменения и дополнения к закону «О СРП», а представитель президента в Думе заверил депутатов, что президент поставит свою подпись под этими изменениями.

Однако удалось ли левым реализовать свой первоначальный замысел, который, насколько это можно было судить, заключался в том, чтобы наполнить закон «О СРП» нормами, подверстывающими договорные принципы отношений под административное право, уничтожающими положения о международном арбитраже и возможности отказа от иммунитета (при условии принятия соответствующего закона), изменяющими сами принципы раздела продукции, вводящими административные нормы в отношении инвесторов и подрядчиков, а также долю запасов, которая может разрабатываться на условиях СРП? Рассмотрение текста закона позволяет сделать вывод, что не удалось. Разумеется, кое-что в текст закона пришлось включить, но это не столь страшно.

Главное - удалось отстоять договорную природу закона и даже принять ряд важных улучшений. К числу таких поправок относятся:

- увеличение доли запасов, которые могут предоставляться для разработки на условиях соглашений о разделе продукции (в первоначальных вариантах левые настаивали на том, что эта доля должна составлять 15%). Удалось добиться, чтобы она составляла 30%;

- точная юридическая формулировка, защищающая права инвесторов, уже работающих в России по соглашениям, заключенным до вступления в силу закона «О СРП» («Сахалин-1», «Сахалин-2» и Харьягинского);

- возможность разрабатывать ряд месторождений без бюрократических и по сути коррупционных процедур «утверждения» перечней в Государственной Думе (с запасами нефти до 25 млн. тонн, газа до 250 млрд. кубических метров, коренного золота с запасами до 50 тонн, россыпного золота с запасами до 1 тонны).

Фактически были сделаны всего две уступки, которые, по мнению «Яблока», ухудшают привлекательность закона «О СРП» (хотя и не являются «смертельными»), - административные предписания для использования российского оборудования при реализации проектов и установление доли запасов, которая может разрабатываться на условиях СРП.

Роль правительства

Очень непросто проходило и рассмотрение законопроекта «О поправках...». В целом законопроект был приемлем, но вносимые «левыми» изменения (кстати, противоречащие закону «О СРП») предлагались в поправки к закону «О недрах» и «О континентальном шельфе». Смысл изменений все тот же - подверстать договорные процедуры под административный режим и отменить положения о международном арбитраже. Никакие объяснения «Яблока», что особенно в условиях резкого падения цен на нефть и роста недоверия к России в международных финансовых кругах (после дефолта 17 августа) предлагаемые ужесточения вызовут сомнения в стабильности соглашений, не помогли. Надо сказать, что реакция международного нефтегазового сообщества подтвердила обоснованность наших опасений.

И вот здесь решающее слово сыграла личная позиция председателя правительства Евгения Примакова. Правительство фактически предложило Госдуме снять законопроект с рассмотрения и провести его доработку, что полностью соответствовало позиции «Яблока». Несмотря на бурю возмущения, которую вызвало это предложение среди «левых», законопроект был снят с рассмотрения и подвергнут интенсивной доработке, в результате чего он фактически приобрел тот вид (во всяком случае в ключевых моментах), который имел первоначально.

Отмечу, что «Яблоко», предлагая кандидатуру Евгения Максимовича Примакова на пост председателя правительства и качестве политического компромисса, знало о его заинтересованном, профессиональном отношении к проблеме СРП. Среди «яблочных» предложений, переданных новому председателю правительства, одним из ключевых пунктов соответствующего раздела было законодательство о СРП. Нелишне также отметить, что Министерство топлива и энергетики РФ смогло привлечь к работе известных российских специалистов по СРП, так что преемственность традиций была сохранена. Вероятно, это и явилось залогом того, что из дискуссий внутри правительства родилась разумная единая позиция, с которой оно и выступило в Государственной Думе.

Что дальше

Хорошо, конечно, что законопроект «О поправках...» наконец вышел из стен Госдумы. Но сколько страной потеряно средств от того, что закон не был принят еще два года назад? И стоило ли ломать столько копий для того, чтобы принять фактически тот же законопроект, который вносился в Думу двумя годами раньше? За время, когда думские левые (КПРФ, ЛДПР, «Народовластие», аграрии) и их союзники препятствовали принятию работоспособной версии закона, мировые цены на нефть существенно снизились и способность России привлекать инвестиции значительно уменьшилась. Если бы точка зрения «Яблока» была принята сразу, то сейчас в России шла бы работа по нескольким многомиллиардным проектам.

Ухудшение условий для инвестирования средств в российскую экономику заставляет думать о дальнейшей либерализации законодательства о СРП. Россия должна ответить на эти вызовы и стать более привлекательным местом для привлечения инвестиций. Следует отменить положения о доле запасов, разрабатываемых на основе СРП, изменить принципы формирования перечней (отказавшись от разрешительного принципа в пользу запретительного), устранить административные принципы отношений инвесторов с подрядчиками (при принятии ряда мер, стимулирующих российских подрядчиков, работающих по СРП), убрать из закона «О СРП» положения, противоречащие Конституции.

Начинать эту работу можно и нужно сейчас, и «ЯБЛОКО» обязательно будет готовить соответствующие поправки. Но принимая во внимание состав нынешней Госдумы, скорее всего окончательно рассматривать эти изменения предстоит Государственной Думе следующего созыва. И здесь уже от избирателей будет зависеть, какую Думу они захотят иметь. Но в любом случае - принимать изменения, о которых сказано выше, придется. Как ни ругали «Яблоко» левые фракции за «антинародное» СРП, прошло два года, и вот, пожалуйста, голосуют практически за те же формулировки, которые вчера отвергали. Одного только жалко - потерянного времени и многомиллиардных долларовых средств, не полученных Россией.

Политическая стабильность крайне важна для капиталоемких, с длительным сроком окупаемости проектов в области нефтяной и газовой промышленности. Однако только ли в политической стабильности дело? Нет ли других причин, препятствующих притоку инвестиций в российскую экономику? И если такие причины есть, то что надо сделать для того, чтобы увеличился объем капиталовложений в экономику России?

Представляется, что помимо политической стабильности важнейшей причиной отсутствия серьезного интереса к России (т.е. когда вкладывают деньги, а не занимаются вежливыми разговорами о потенциальной выгоде) является состояние законодательства. Государственная Дума, Совет Федерации, президент должны начать действительно содержательную, основанную на системных принципах работу по внедрению гражданско-правовых принципов в недропользование, а также устранить противоречия, имеющиеся в рамках административного режима регулирования недропользования (начиная с противоречий и неясностей, имеющихся в законе «О недрах»). Громадное значение имеет также устранение противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации в области недропользования.

Другими словами, речь идет о создании привлекательного инвестиционного режима, такой системы законов, которая устраняет ситуацию, при которой единственной возможностью для реализации проекта является предоставление льгот. Важно создать именно инвестиционный режим, принятие какого-либо одного, пусть и важного закона ничего не даст. У некоторых сложилось неправильное впечатление, что сразу за принятием закона «О СРП», подписанного президентом 30 декабря 1995 года, прольется «золотой дождь». Однако для того, чтобы закон начал работать, необходимо внести поправки в закон «О недрах», принять отклоненные Советом Федерации изменения и дополнения к основам налогового законодательства, принять закон об иммунитете государства и его собственности, разработать нормативную базу, конкретизирующую положения закона «О СРП».

Фракция «Яблоко» будет отстаивать пакет законодательных инициатив, реализующий указанную задачу (тем более, что решение этой задачи является одной из программных установок, с которой «Яблоко» шло на выборы). О чем идет речь?

1. Развивая использование гражданско-правовых принципов в недропользовании (уже принятых 1-й и 2-й частями ГК РФ), необходимо принять доработанный закон «О концессионных и иных договорах, заключаемых с инвесторами». Этот закон в случае принятия сможет легализовать в том числе и такие виды договорных отношений в недропользовании, как концессии и контракты на предоставление услуг.

2. Необходимо внести изменения в частный по отношению к закону «О концессионных договорах...» закон «О соглашениях о разделе продукции», в котором есть ряд моментов, способных отпугнуть инвесторов.

Возможно ли провести такой пакет через Государственную Думу? Это будет очень сложно. История Думы показывает это со всей очевидностью. Однако я уверен, что законодательство, о котором говорилось выше, будет служить национальным интересам России (не только интересам регионов, федерации, российских компаний, российских машиностроительных предприятий, но и интересам простых людей). Поэтому вне зависимости от политических разногласий с фракциями по другим вопросам «Яблоко» сделает все возможное для того, чтобы убедить все фракции Государственной Думы в необходимости принятия указанных законов.

Мы исходим из того, что это профессиональные вопросы, и разговор о них должен вестись не с помощью политических лозунгов, а на профессиональном экономическом и юридическом языке.

По материалам публикаций Григория Явлинского:

- **Что может сделать Государственная Дума для развития нефтяной и газовой промышленности России.** - «Нефть и капитал», 1996 год, № 2.

- От возрождения Севмашпредприятия и «Звёздочки» - к возрождению России. - «Северный рабочий» (г.Северодвинск), 26 марта 1996 года.
- Упущенные возможности. О некоторых итогах и перспективах развития законодательства о соглашениях о разделе продукции. - "Нефть и капитал", 1999, № 1.

Пресса о «Яблоке» и СРП – год за годом

Этот раздел книги состоит из кусочков публикаций разных лет. Конечно, это - только капля в море. И все-таки читатель не может не почувствовать накал борьбы, взгляд журналистского корпуса на многолетнюю политиканскую свистопляску вокруг СРП. Хронология выстроена в обратном порядке, для тех, кто любит заглядывать в конец, чтобы сразу узнать, чем дело кончилось. И так опускаясь, как по ступенькам, читатель дойдет до момента, с которого все, собственно, и начиналось. Авторы видели своей задачей сложить факты, отклики очень разных людей, их непосредственную реакцию на текущие события в интересную и познавательную для читателя мозаику. Чтобы и на людей можно было посмотреть, и себя показать. В некоторых случаях не столь уж и важно добиться выверенности текстов. Главное – почувствовать искренность и слов, и поступков. Мы так устали от цинизма политиков, что просто хочется послушать людей, для которых СРП – не товар, которым торгуют с лотков, а экономическая задачка, решив которую можно заслужить, чтобы о тебе уважительно отзывались люди, чьим мнением ты дорожишь. В этом разделе, как правило, нет глубокой аналитики, зато есть живая реакция на только что произошедшие события. Итак, просмотрим, что пришлось претерпеть всем тем, кто хотел создать правовые и экономические предпосылки для роста национальной экономики, для роста благосостояния ее граждан. Так все-таки хочется успеть пожить в стране, где людям хорошо, где они живут, а не выживают...

Юрий Когтев, RusEnergy. 19 мая 2003 г.

СРП: жизнь после смерти

Госдума приняла законопроект, который позволит восстановить репутацию соглашений о разделе продукции

Госдума приняла поправки, осложняющие заключение и реализацию соглашений о разделе продукции, но при этом сохранила жизнь ряду ключевых проектов на условиях СРП. Дальнейшая судьба СРП в России будет зависеть от практических результатов реализации этих проектов.

14 мая Госдума приняла во втором чтении законопроект, в соответствии с которым Налоговый Кодекс РФ будет дополнен главой «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции». Внесены изменения в базовый закон «О соглашениях о разделе продукции» и ряд других законодательных актов, регламентирующих заключение СРП. Принятые поправки принципиально меняют процедуру заключения СРП, вносят в нее дополнительные этапы и ограничения, а также значительно ограничивают сферу применения режима раздела продукции.

Комментируя итоги заседания Госдумы, один из инициаторов поправок - заместитель председателя думского Комитета по бюджету и налогам Сергей Штогрин - сообщил представителям прессы, что документ направлен на увеличение доходов государства от использования режима СРП. Заявление кажется чересчур смелым. После 1995 года в России и так не заключено ни одного СРП, так как инвесторы сочли действующее законодательство недружелюбным и противоречивым. Новый закон еще более ужесточает условия инвестиций в подобные проекты. Откуда же возьмутся доходы?

На следующий день после того, как Госдума приняла поправки, направленные против СРП, акционеры Sakhalin Energy заключили соглашение об инвестировании \$10 млрд во второй этап проекта «Сахалин-2». «Начиная с нынешнего года, сахалинские проекты вступают в фазу основных инвестиций, - говорит представитель западной компании, работающей в России. - В

ближайшие годы пойдут крупные инвестиции и в другие проекты на шельфе. То, что нефтяникам, работающим на условиях СРП, не удалось доказать депутатам на словах, они покажут на деле. Тогда, возможно, и Госдума, и правительство сумеют лучше понять, в чем заключается смысл СРП, в каких случаях следует использовать этот режим, каковы выгоды от его применения. Без СРП освоение новых нефтегазовых провинций в России растянется на долгие годы, а степень монополизации отрасли достигнет опасного уровня».

Как результат, сторонники СРП не спешат отчаиваться, рассчитывая, что Дума нового созыва и следующий состав правительства окажутся более прагматичными и менее зависимыми от интересов отдельных нефтяных компаний. Не исключено, что и сами нефтяные компании, выступившие инициаторами ликвидации СРП, после серии слияний и поглощений сочтут этот режим не столь бесперспективным, особенно если мировые цены на нефть пойдут вниз. «Эту глупость когда-нибудь поправят, - прокомментировал принятие Госдумой законопроекта о СРП губернатор Сахалинской области **Игорь Фархутдинов**. - До людей дойдет».

Игорь Пылаев, Еженедельный журнал. 13 мая 2003 года

Нелегкая добыча

Нефтяники и власть никак не договорятся о разделе крупнейших месторождений нефти и газа.

Раскол в стане нефтяных олигархов привел к тому, что ко второму чтению мнение правительства в отношении СРП изменилось на 180 градусов. Член комитета Госдумы по бюджету и налогам **Алексей Михайлов** заметил в интервью «Журналу»: «Я не готов говорить о конкретных суммах, кем-то переданных чиновникам, я просто констатирую, что теперь правительство выступает против СРП».

«Если пройдут поправки, внесенные правительством, то компаниям, владеющим лицензиями на разработку труднодоступных месторождений и претендующим на СРП, придется пойти на большие жертвы, – продолжает Михайлов. – По планам кабинета министров теперь лицензии на разработку месторождений на условиях СРП можно будет получить только в ходе специального конкурса. Это значит, что нынешним владельцам лицензий придется добровольно отказываться от них, если они хотят работать на условиях СРП, чтобы затем вновь принять участие в конкурсе наряду с другими компаниями. Понятно, что желающих рискнуть своими правами на разведанные месторождения нет и не будет. К слову, на 95% разведанных месторождений нефти и газа лицензии уже розданы. Значит, их хозяева по-прежнему будут ждать у моря погоды. Правда, целый ряд компаний пытается добиться для себя исключения и получить право на разработку месторождений на условиях СРП без всякого конкурса, да еще получить налоговые льготы. Однако все они спохватились слишком поздно».

Представитель ЮКОСа Александр Шадрин подтвердил корреспонденту «Журнала» тот факт, что ЮКОС выступает против СРП. Тем временем представитель «Роснефти» Владимир Воевода так прокомментировал ситуацию: «Руководство нашей компании неоднократно квалифицированно объясняло и правительству, и депутатам необходимость СРП для страны. Мы считаем, что все доводы противников этого режима основаны на узко конъюнктурных соображениях ряда нефтяных компаний и носят конкурентный характер».

Андрей Камакин, Итоги.Ru. 16 мая 2003 года

Расчет окончен

«Итоги» знакомят своих читателей с предварительными результатами Всероссийской переписи населения. О том, что отобразила эта «моментальная фотография» страны, в интервью «Итогам» рассказывает глава Госкомстата России Владимир Соколин

- Интересно, а сколько наших мозгов и рабочих рук утекло на Запад?

- С 1991 по 2003 год выехали 1 миллион 160 тысяч человек. Но миграционный обмен с дальним зарубежьем тоже постепенно затухает. Массовая эмиграция закончилась. Если в

начале 90-х годов уезжало более ста тысяч в год, то в прошлом году 54 тысячи. Как статистики мы не можем сказать, что это преимущественно утечка мозгов. Так, из 54 тысяч, покинувших страну в 2002 году, высшее образование было у 8 тысяч (из них - 42 кандидата и 11 докторов наук).

- По итогам переписи, население России все больше концентрируется на западе и юго-западе страны, покидая восточные и северные регионы.

- Да, в последние 10 лет мы наблюдаем явление, обратное тому, что было в советский период и во времена Российской империи. Сегодня концентрация населения идет несколькими волнами. Сначала мигранты перебираются на Урал и в Приволжский федеральный округ, а оттуда, в свою очередь, идет переселение в центр и на юг.

- Лев Гумилев объяснил бы, наверное, это тем, что иссякла пассионарность. Была пассионарность - шла экспансия на восток, закончилась - возвращаемся к истокам...

- Вопрос трудный. Посмотрите, что происходило, скажем, на Сахалине. В первые годы после развала СССР наблюдался стремительный отток населения с острова. Но как только начались проекты "Сахалин-1", "Сахалин-2", отток прекратился.

- Приятно удивляет, кстати, и численность населения Ханты-Мансийского округа.

- Обратите также внимание на Ямало-Ненецкий округ. Оттуда, где идет добыча нефти и газа, где можно заработать деньги, население не бежит. Если реализовать планы по развитию нефтедобычи в Восточной Сибири, строительству газо- и нефтепроводов в Китай, значит, и туда пойдут люди. Но того, что было в советское время, когда строили города за полярным кругом, конечно, уже не будет.

Владимир Санько, Независимая газета. 07.08.2002

РЕАНИМАЦИЯ МЕРТВОРОЖДЕННОГО

В законе о СРП заинтересованы только иностранные компании

Шесть лет назад Государственная Дума приняла Закон "О соглашениях о разделе продукции" - и шесть лет продолжается его усовершенствование, хотя он ни дня не работал. Вот и сейчас опять достигнут очередной компромисс между Минфином и депутатами относительно налогообложения в специальном режиме СРП. При этом, как всегда, основными оппонентами финансового ведомства выступали **представители фракции "ЯБЛОКО"**. Причина того, что из 27 проектов СРП, утвержденных за шесть лет нижней палатой, ни один до сих пор не работает, заключается в порочности самой концепции закона, инициированного "ЯБЛОКОМ". Закон написан исключительно в интересах инвестора, без каких-либо серьезных обязательств перед государством, права которого сводятся к предоставлению месторождений в разработку. Попытки Минфина ограничить затраты оператора проекта разумными пределами все шесть лет наталкивались в Думе на ожесточенное сопротивление "яблочников". Не приемлют они и прямой раздел, который Минфин предложил, чтобы надежнее защитить интересы государства и уйти от бесплодных дискуссий относительно возмещаемых затрат. При прямом разделе сразу оговаривается государственная доля в добытой продукции. Вариант раздела прибыльной продукции - вариант шабашника, имеющего возможность бесконтрольно накручивать затраты даже в пределах оговоренного перечня. Доходы государства в этом случае полностью зависят от совести оператора проекта, но даже и эти негарантированные поступления в казну откладываются на долгие годы до выплаты компенсируемых затрат.

Светлана Лолаева, Время новостей. 27 апреля 2001 года

Инвестиционная контрреволюция

В правительстве репетировали похороны СРП

Глава второй части Налогового кодекса, посвященная налогообложению при выполнении соглашений о разделе продукции, может вступить в действие уже с 1 января 2002 года, заявил вчера по окончании заседания правительства вице-премьер Виктор Христенко.

Прогрессивная российская общественность, сочувствующая проведению налоговой реформы, возможно, обрадуется, услышав, что на реформенном пути будет сделан еще один важный шаг, к тому же, как уверяет правительство, страшно важный для привлечения инвестиций. Что же касается самих инвесторов, чуждых теоретических радостей российских реформ, то их чувства после прочтения подготовленной Минфином главы, касающейся СРП, скорее всего будут далеки от восторгов.

Предложения финансового ведомства можно кратко охарактеризовать как попытку инвестиционной контрреволюции. Фискальный раж Минфина потряс воображение даже главного фискального ведомства - МНС. Недовольство этого и других ведомств минфиновским проектом оказалось столь велико, что за несколько дней до презентации на правительстве Минфин вынужден был собрать совещание. На нем, в частности, было решено несколько сократить перечень налогов. С другой стороны, произошло и ужесточение ряда позиций: например, по настоянию МНС и Минэкономразвития, срок возмещения НДС предложено продлить с 10 дней до 3 месяцев.

Недовольные ведомства были, очевидно, этими поправками умиротворены, поскольку на вчерашнем заседании открытой критики проекта не было. Промолчало даже Минэнерго, которое в своем заключении высказалось категорически против главы НК в таком виде, поскольку это потребует внесения изменений в закон об СРП, что "вызовет резко отрицательную реакцию иностранных инвесторов".

Против минфиновского проекта выступил лишь депутат **Алексей Мельников**. Он заявил, что депутаты более месяца назад внесли свой проект главы по СРП, альтернативный минфиновскому. Докладывавший проект Минфина первый замминистра финансов Сергей Шаталов поспешил парировать, что на думский вариант уже готово отрицательное заключение. Тем не менее Михаил Касьянов поддержал предложение г-на Мельникова о доработке главы по СРП в совместной с думцами рабочей группе. Проект должен быть доработан до 20 июня.

Г-н Мельников заявил газете "Время новостей": "Если в ходе доработки удастся сделать главу НК, которая будет соответствовать налоговой части закона об СРП, то она послужит привлечению инвесторов. Если же правительство вознамерилось изменить правила игры и ревизовать пятилетнюю работу, то почвы для согласия не будет и на рассмотрение Думы будет вынесено два альтернативных закона".

Впрочем, учитывая влияние исполнительной власти на Думу, не исключено, что правительству удастся провести свой вариант закона. Как полагает один из разработчиков закона об СРП **Михаил Субботин**, рано или поздно все равно придется вернуться к депутатскому варианту. По его словам, Минфин исходит из желания собрать побольше платежей с соглашений, которые гипотетически будут заключены. Однако на таких условиях, сказал он корреспонденту газеты «Время новостей», СРП заключаться не будут. «Инвесторов эта глава не приведет в шок, потому что они пребывают в этом состоянии давно. И давно заняли позицию глухих наблюдателей. Но никаких серьезных инвестиций сделано не будет, а недоверие к нашей системе только возрастет. Результатом будет то, что бегство капитала из страны останется на прежнем уровне. Ведь не только иностранные инвесторы не хотят вкладываться в Россию, но и наши компании вкладывают деньги в разработку месторождений в чужих странах, а не дома».

Таким образом, если глава об СРП и может вызвать у инвесторов радость, то лишь у тех, кто успел заключить соглашения до принятия закона об СРП.

Наталья Меликова, Независимая газета. 24 ноября 2001 г.

Дума нашла еще один повод для жесткой критики правительства
По мнению депутатов, правительственный вариант поправок в Налоговый кодекс фактически отменяет режим СРП

Налоги для участников соглашений о разделе продукции (СРП) стали предметом столкновения правительства и депутатов. Правительственный вариант поправок ко второй

части Налогового кодекса, регламентирующих порядок налогообложения СРП, еще до официального внесения в Государственную Думу был подвергнут публичной порке. В ходе вчерашних парламентских слушаний депутаты обвинили правительство, предложившее увеличить число налогов для участников соглашений о разделе продукции, в попытке фактической ликвидации режима СРП.

Правительство в лице Минфина предложило свой вариант поправок в НК, в котором количество налогов для участников СРП значительно увеличивается. Обосновывая позицию правительства, замминистра финансов Михаил Моторин заявил, что «СРП - не льготный режим», а число налогов не имеет значения, намного важнее гарантировать стабильность для инвесторов, что, по словам Моторина, правительство и сделало в своем варианте законопроекта, внося в него принцип «дедушкиной оговорки» для уже подписанных соглашений, на которые обсуждаемый документ не распространяется.

Решение правительства увеличить число налогов для СРП вызвало возмущение депутатов. По словам председателя комиссии Госдумы по правовым вопросам пользования недрами на условиях раздела продукции **Сергея Иваненко**, правительство разрушило основной принцип СРП, предложив участникам соглашений делиться и продукцией, и налогами, между тем как сам режим предполагает раздел продукции вместо налогов. Настаивая на принятии такой концепции, правительство, по мнению депутатов, фактически отменяет режим СРП. Вместе с тем представители нижней палаты заявили, что готовы к переговорам с правительством по налоговому режиму для СРП, но при этом сокращение числа налогов есть и будет их «абсолютно принципиальной позицией».

Однако не только расширение количества налогов подверглось вчера жесткой критике со стороны депутатов и представителей компаний. Добавив инвесторам налогов, правительство, по их мнению, не прописало механизм гарантирования неизменности отчисляемых государству платежей, а именно это прежде всего интересует инвесторов. Не понравилась участникам парламентских слушаний и правительственная идея о том, что расходы по основным платежам будут списываться за счет амортизации, а не за счет капитальных расходов. Кроме того, проект правительства нарушает права инвесторов как налогоплательщиков, поскольку предполагает проведение бесчисленных налоговых проверок. Лейтмотивом парламентских слушаний стали слова депутата **Алексея Михайлова**: «Лучше вообще ничего, чем глава Налогового кодекса, которую вы собираетесь внести».

Михаил Классон, Время МН. 9 ноября 2001 г.

Деньги России не нужны
*За пять лет иностранцы не смогли вложить ни цента
в наши новые нефтяные проекты*

Вчера кабинет министров на своем заседании под председательством вице-преьера Виктора Христенко вновь обсудил подготовку к зиме и состояние дел с соглашениями о разделе продукции (СРП). Первая тема давно стала политической, а вторая — уже переходит в этот ранг, потому что за последние годы не подписано ни одного нового соглашения с инвесторами, а СРП по Самотлору (1999 г.) никак не вступит в силу. Что касается СРП, то эта тема актуальна с точки зрения привлечения многомиллиардных инвестиций из-за рубежа и внутри страны. Недавно министр экономического развития и торговли Герман Греф, съездив на Сахалин, заявил, что местные нефтегазовые проекты являются ключевым механизмом развития экономики Дальнего Востока. Действительно, реализуемые здесь "Сахалин-1" и "Сахалин-2" привлекут в Россию за двадцать пять — тридцать лет 150-200 млрд долл. инвестиций, а прямая выгода государства составит 50-80 млрд долл. Однако СРП по сахалинским проектам были подписаны давно.

До сих пор не заработали и более поздние соглашения — по разработке Харьягинского месторождения и по реабилитации Самотлора. А на очереди находятся еще 28 проектов СРП, уже получивших одобрение Госдумы. Ни по одному из них инвесторы с государством соглашение не подписали. По мнению председателя комиссии Госдумы по рассмотрению

правовых вопросов пользования недрами на условиях СРП **Сергея Иваненко**, из-за бездействия правительства в этой области государство за пять лет недополучило от 5 до 10 млрд долл. Как сообщил вчера Юсуфов, последние два года уполномоченные государством лица вообще не вели каких-либо переговоров с потенциальными инвесторами.

В 2000 г. этим должны были заниматься чиновники Минэнерго. Однако в сентябре 2000 г. Владимир Путин решил передать полномочия по СРП в Минэкономразвития. Лишь в феврале 2001 г. вышло соответствующее постановление правительства, затем весь год в Минэкономразвития формировался департамент по СРП. Наконец, в октябре правительство назначило новых чиновников в наблюдательные советы "Сахалина-1" и "Сахалина-2". А еще все эти годы государство никак не могло вернуть инвесторам взятый с них первоначально НДС. Лишь недавно Христенко подписал протокол о возврате им 68 млн долл. Вчера Юсуфов сообщил, что начинает работать новая, трехзвенная схема в переговорах с инвесторами: правительство — Минэкономразвития — уполномоченные компании. Последними назначены "Зарубежнефть" и "Роснефть", теперь в них будут формироваться соответствующие департаменты. Затем специалисты государственных нефтяных компаний должны будут сесть за столы переговоров по 28 проектам. Причем в семи из них инвестором выступает сама же "Роснефть", поэтому соглашения по ним будет готовить "Зарубежнефть". Остальные проекты намечено поделить по-братски.

Что предстоит вынести будущим инвесторам, можно показать на примере "Сахалина-2". Здесь для реализации только первого этапа освоения месторождения потребовалось собрать более 1 тыс. всевозможных бумажек и согласований на различных уровнях. Государство обещало устроить инвестору "единое окно", но до сих пор существует аж 30-40 "окошек" и "форточек". Еще инвестору предстоит 70 проц. инвестиций размещать в виде заказов на российских предприятиях. Это положение содержится в законе "Об СРП". "Сахалин-2" ценой невероятных усилий пока смог достичь уровня лишь в 60 процентов. Наиболее масштабный заказ "Сахалин-2" разместил на Амурском судостроительном заводе, причем без всякого положенного для этого конкурса. Иначе бы заводчанам заказ не достался. Кроме перечисления 35 млн долл., пришлось еще купить в Японии металла на 12 млн долл. и 3 млн долл. положить на депозит в Таможенном комитете в качестве гарантии того, что завод действительно сделает необходимую конструкцию, а не переплавит металл на ложки, чтобы толкнуть их за границу. После получения заказа заводчане месяц расслаблялись, тогда инвесторы, не на шутку обеспокоенные тем, что его выполнение будет сорвано из-за ледостава на Амуре, забегали по коридорам комитета по оборонной промышленности. В итоге в Комсомольск-на-Амуре прилетел самолет со сварщиками из Северодвинска, которые в кооперации с местными специалистами все-таки успели изготовить конструкцию в срок. Может быть, этот пример нетипичный, но известно, что многие машиностроительные предприятия, лишившись оборонных заказов, попали в тяжелое финансовое положение, а тысячи квалифицированных кадров ушли на более денежные места. Да и не все оставшиеся специалисты знают, как оформить заявку на тендер, а большинство заводов до сих пор не сертифицировано по международным стандартам качества.

Александр Дейкин, Новое время. 1999 год, № 9

Раздел продукции между «ЯБЛОКОМ» и КПРФ
Борьба вокруг закона «О СРП» превратилась в спор об авторстве

История самого закона обросла скандальными событиями - от выхода из «Яблока» Юрия Болдырева до недавней отставки председателя думского комитета по природным ресурсам **Алексея Михайлова**, видного "яблочника" и одного из главных разработчиков закона «О СРП». Действие закона, принятого «в основном» года три назад, было отложено до утверждения массы сложных поправок к нему. Это утверждение превратилось в тяжелый, изнуряющий процесс.

Вот они приняты и, хочется думать, окончательно. Влияют кризис и бесконечные разговоры об острой необходимости инвестиций и ухудшении климата для иностранных

капиталовложений. Но это не объяснение другому обстоятельству, обнаружившемуся вполне неожиданно - для тех в особенности, кто прежде проблему конфликтов и ругани вокруг закона «О СРП» сводил к мелкой политизации, раз это инициатива «Яблока», то уже поэтому фракция коммунистов будет против, хотя бы из патриотических побуждений - предотвратить «растаскивание российских недр». И вот КПРФ теперь настолько «за» закон, что даже оттирает фракцию Явлинского, мешая ей погордиться хотя бы авторским приоритетом.

Независимая газета. 19 февраля 1999 года

СРП губительны для России

Реализация проектов на условиях соглашений о разделе продукции может оставить страну без денег и без лучших нефтегазовых месторождений.

Страна - финансовый банкрот. Правительство судорожно ищет источники пополнения казны. Большие надежды правительство возлагает на реализацию проектов по разработке крупнейших нефтегазовых месторождений на основе соглашений о разделе продукции (СРП). Поэтому неудивительно, что Федеральное Собрание, поддерживающее правительство, быстро одобрило пакет изменений и дополнений к законам по недропользованию и налогообложению.

Юрий Маслюков при представлении этого законопроекта в Думу отрицал, что принятие правительственных изменений и дополнений в законы, так или иначе связанные с СРП, «способствует разграблению наших природных ресурсов и нерациональному использованию богатств недр». Между тем стоило бы, наверное, задуматься над таким фактом. При Викторе Черномырдине были подписаны всего 3 соглашения по СРП, да и сделано это под мощным давлением первых лиц Франции и США. В течение двух с лишним лет ЧВС подвергался обвинениям со стороны лоббистов в препятствовании принятию изменений и дополнений к законам. Соответствующие законопроекты, которые вносились в основном представителями фракции «Яблоко», без поддержки правительства так и не преодолели сопротивление Думы.

Идея привлечения инвестиций в страну через концессии начала прорабатываться еще в перестроечные времена. Однако разработка соответствующего закона явно не встречала поддержки в Верховном Совете. (На самом деле именно хасбулатовский Верховный Совет уже в 1993 г. принял соответствующий концессионный закон в третьем чтении – *примечание от авторов*). В Думе инициативу разработки законов по недропользованию взяла на себя фракция "Яблоко", представитель которой **Алексей Михайлов** возглавил комитет по природным ресурсам. (Нам самом деле это произошло только через несколько лет – *примечание от авторов*).

Зная, что понятие «концессия», по определению, вызывает резко негативную реакцию основной массы депутатов и потому нет никакой надежды на быстрое принятие соответствующего закона в либеральной редакции, группа «яблочников» во главе с председателем комитета предложила законопроект с мало что говорящим названием «О соглашениях о разделе продукции». Тем не менее фракция «Яблоко» при поддержке Нефтяного совещательного форума (НСФ, РАФ) развернула массированную обработку депутатов и губернаторов. И надо признаться, что бонусы от сахалинских проектов для администрации и появление оплачиваемой работы в регионе убедят любого безденежного губернатора, если у него появится надежда хоть что-то ухватить.

Фракция ЛДПР, лидер которой Владимир Жириновский постоянно обвинял «Яблоко» в получении американских денег, добилась в Совете Думы, чтобы законопроекты по СРП готовились в комитете по промышленности, который возглавляет ее представитель Владимир Гусев. Перед нефтедолларами не устояли и коммунисты. Теперь получается, если верить спикеру Госдумы Геннадию Селезневу, что все 5 лет они распространяли «страшилки» о распродаже природных ресурсов. Спикер призвал покончить со «страшилками». Нефтедоллары, оказывается, нужны всем. Другого объяснения внезапного благожелательного отношения всех фракций Госдумы к законопроектам по СРП нет, ибо за 5 лет ничего принципиально нового в разработку законодательных основ не привнесено.

Между тем необходимо отметить, что позиции по СРП у многих губернаторов и депутатов изменились. Широкая реклама изменений в социально-экономическом положении Сахалинской области с началом реализации двух нефтегазовых проектов не могла не оказать соответствующего влияния на них. Поэтому есть смысл рассмотреть сахалинскую ситуацию более внимательно.

Николай Иванов, Сегодня. 14 января 1999 года, № 6

Сделал дело - гуляй...

Автор закона о СРП смещен с поста председателя думского комитета по природным ресурсам

Вчера депутаты Госдумы проголосовали за смещение **Алексея Михайлова** с поста председателя комитета по природным ресурсам и природопользованию. Решение не стало неожиданностью для депутатов, включая самого отставника. Таковы нынешние парламентские реалии, вызванные к жизни продвижением одного из самых принципиальных инвестиционных законов — о разделе продукции (СРП). Авторы закона, члены фракции «Яблоко» **Алексей Михайлов** и **Алексей Мельников**, на протяжении трех лет добивались принятия необходимых законодательных актов, увязывающих закон с остальным российским законодательством. И когда с приходом правительства Примакова назрела политическая необходимость поддержать этот законопроект всеми депутатскими силами, негласным условием поддержки законопроекта левым большинством стало отстранение от работы «яблочников» — и законодательство было передано в комитет по промышленности. В конце года Госдума поставила в этом законодательстве точку, приняв его, по иронии судьбы, в тех самых «яблочных» формулировках, с которыми коммунисты последние годы и боролись.

Но окончательная победа новых борцов за раздел продукции могла быть только после того, как и комитет по природным ресурсам сменил бы «яблочного» руководителя. И тогда на будущих выборах можно было бы представить успех СРП как заслугу левых, как победу, обретенную в трудной борьбе с самой неуживчивой, бескомпромиссной и «прозападной» фракцией. Этим завершающим аккордом и стала отставка Михайлова.

Но выполнить задачу-максимум - назначить на пост председателя комитета своего человека, коммунистам не удалось. Это выглядело бы как циничное нарушение пакетного межфракционного соглашения, особенно вызывающее на последнем году работы нынешнего депутатского состава. Кроме того, в этом случае неизбежно встал бы вопрос о руководстве других думских комитетов, в законотворческой активности почти не замеченных. И после короткого, но напряженного кулуарного диалога было решено, что комитет возглавит другой человек, но все-таки из «Яблока». В результате рокировки комитет станет в полтора раза более «яблочным». А сам **Алексей Михайлов** спокойно перенес обиду: в конце концов, главное дело последних лет ему удалось довести до конца. Хоть и ценой потери кресла.

ИНТЕРФАКС. Москва. 3 декабря 1998 года.

Закон о соглашениях о разделе продукции в редакции согласительной комиссии Совета Федерации и Государственной Думы, которая была утверждена на ее заседании в четверг, содержит ряд "плохих" поправок, которые будут затруднять работу инвесторов на условиях СРП. Об этом заявил в интервью "Интерфаксу" председатель комитета Госдумы по природным ресурсам, член фракции "Яблоко" **Алексей Михайлов**.

По его словам, работу инвесторов существенно осложнит обязательность утверждения ряда месторождений на условиях СРП специальными федеральными законами. К таким объектам относятся месторождения, имеющие значение для национальной безопасности и обороны, а также месторождения, находящиеся в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. "Парламент не должен утверждать коммерческих сделок", - считает **А.Михайлов**.

К недостаткам нового варианта закона о СРП специалист также относит сохранившиеся в нем жесткие административные ограничения по привлечению российской рабочей силы и обязательность для инвесторов размещения государственных заказов, которые "либо не будут выполняться, либо приведут к тому, что инвесторы станут заниматься мошенничеством". "Закон должен предоставлять российским компаниям более выгодные условия по сравнению с иностранными", - считает, кроме того, А.Михайлов. Тем не менее, по его мнению, вариант закона в редакции согласительной комиссии "все же гораздо лучше, чем тот, который был принят в варианте Госдумы".

А.Михайлов сообщил также, что фракция "Яблоко" обсудит новый вариант закона об СРП на своем ближайшем заседании. Депутат не исключает, что нижняя палата парламента сможет поставить на голосование редакцию нового закона уже на следующей неделе. "Надеюсь, что Государственная Дума проголосует за его принятие", сказал он.

В.Костылев, Российская газета. 28 ноября 1998 года

Разделить, чтобы умножить

Закон о разделе продукции привлечет инвестиции в реальный сектор экономики

В Государственной Думе прошли парламентские слушания по законодательным проблемам, возникающим при практическом применении так называемого Закона о СРП (соглашения о разделе продукции), который предусматривает привлечение иностранных инвестиций для разработки месторождений полезных ископаемых. Журналист газеты «Советский Сахалин» взял интервью у председателя Комитета Госдумы по промышленности, строительству, транспорту и энергетике В. Гусева, который проводил слушания.

— Владимир Кузьмич, чем вызван новый всплеск интереса к закону о разделе продукции?

— Вообще говоря, интерес к этой проблеме не ослабевает вот уже три года, с тех пор как был принят соответствующий базовый закон. Правда, он был несовершенен, нуждается в поправках, а главное, требует уточнения некоторых других законов, с которыми вступил в противоречие. По сути дела, речь идет о создании целостной правовой, законодательной базы для использования Закона о СРП. Но этот процесс продвигался медленно. Однако сегодня, после дефолта 17 августа, когда доверие инвесторов к нашей стране оказалось серьезно подорванным, всем стало ясно, что соглашения о разделе продукции являются, возможно, самым эффективным источником быстрого привлечения инвестиций в реальный сектор экономики. Ведь они основываются не на кредитах, а на договорах, они, с одной стороны, не увеличивают наш внешний долг, а с другой стороны, надежно гарантируют интересы инвесторов.

К сожалению, проблема СРП излишне политизирована, она была превращена из технологической в политическую. Но хочу повторить, что сегодня для всех становятся все более очевидными преимущества соглашений о разделе продукции. Кстати, в нашем комитете по промышленности, который на данном этапе стал головным по части доработки законодательства по СРП, ни разу не возникало деления на правых и левых. Мы единодушно утвердили состав согласительной комиссии по СРП и сделаем все от нас зависящее, чтобы уже в этом году Госдума приняла бы соответствующие законы, открыв зеленый свет перед инвестициями в реальный сектор экономики.

Речь идет о приоритетном характере подготовки законодательства по СРП, в общем блоке инвестиционных законов. По сути дела это станет как бы вкладом парламентариев в программу выхода страны из кризиса.

Ведь что было раньше? Соглашения о разделе продукции «проталкивали» прежде всего «яблочники», а, например, коммунисты и аграрии относились к ним, наоборот, настороженно, из-за чего Закон о СРП и оброс всевозможными статьями, сковывающими его практическое применение. Но сегодня при Правительстве Примакова не только «яблочники», но и левые фракции наверняка поддержат СРП. Это, кстати, хороший пример того, как вместе со сменой

экономического курса меняется атмосфера в парламенте. Она в целом становится менее политизированной, более деловой.

Светлана Лолаева, Время-МН. 19 ноября 1998 года

Делить продукцию хотят все
Для инвесторов важно, каким образом

Ширятся рады думских борцов за законодательство о соглашениях о разделе продукции. Если раньше за претворение идей СРП в жизнь бились в основном представители фракции «Яблоко», то теперь знамя борьбы перехватили члены и других думских объединений. Лидер «Народовластия» Николай Рыжков категорически заявил вчера, что на ближайшие 5-7 лет именно СРП становится единственной возможностью привлечения инвестиций в нефтегазовую отрасль. В этом, по его словам, он и его коллеги окончательно убедились, ознакомившись на месте с освоением двух сахалинских проектов. Г-н Рыжков посетовал, что пока не все депутаты понимают важность этого законодательства, что стало причиной недавнего отклонения двух перечней месторождений, которые могут разрабатываться в условиях раздела продукции. Впрочем, по его мнению, напуганных чубайсовской приватизацией депутатов понять можно: они боятся, что недра будут разворованы и распроданы, как промышленность. Опасаться в данном случае, заявил г-н Рыжков, не стоит.

В то же время, глава комитета по природным ресурсам, один из авторов закона об СРП **Алексей Михайлов** уверяет, что важен не сам факт принятия законов, а то, в каком виде они будут приняты. По его мнению, ситуация вокруг этого законодательства окончательно зашла в тупик. Выйти из него можно — если г-н Примаков лично приедет в Думу и убедит поддерживающее его думское большинство в необходимости скорейшего принятия законов, связанных с СРП. «У премьера есть два серьезных повода для приезда в Думу — СРП и СНВ-2, причем шансов для продвижения СРП у него больше», — заявил г-н Михайлов.

Николай Иванов, Сегодня. 30 июня 1998 года

Найден способ борьбы с разделом продукции
Дума хочет разделить СРП и «Яблоко»

В четверг Совет Думы рассмотрел и одобрил предложение руководителей всех (!) фракций - кроме «Яблока»: порекомендовать ведение законодательства о СРП комитету по промышленности, транспорту, связи и энергетике (до сих пор не замеченному в остром интересе к этому законодательству). Кстати, думские противники раздела продукции не скрывают, что их оппозиционность в значительной мере объясняется субъективными причинами, а именно нелюбовью к фракции «Яблоко». Исторически так случилось, что именно представители «Яблока», работающие в комитете по природным ресурсам и природопользованию, были главными "двигателями" этого законодательства. И теперь профильный комитет (вместе с «яблочниками») должен остаться «за бортом» подготовки законодательства.

А ведь комитет по природным ресурсам, помимо своих прямых обязанностей по подготовке законодательства, осуществляет также и организационное сопровождение работы межфракционной комиссии по правовым вопросам раздела продукции (под руководством Николая Рыжкова). И для столь коренной «перекройки» функциональной структуры думских комитетов одного решения Совета Думы недостаточно. Необходимо будет провести голосование на палате. А вот там-то волей-неволей придется признать, что депутатами движет личная неприязнь, а вовсе не обеспокоенность положением с привлечением инвестиций в добывающие отрасли.

Сергей Мулин, Независимая газета. 19 июня 1997 года

«Яблоко» празднует победу

Явлинский доказал, что коммунисты в парламенте не всеильны

Полутораговая борьба фракции «Яблоко» на принятие в Думе законопроекта о соглашениях о разделе продукции (СРП) практически завершена. Сам чудо-закон, обещающий российской экономике масштабный прилив реальных иностранных инвестиций, напомним, принят нижней палатой парламента пару лет назад, но длительное время не мог вступить в силу из-за неутвержденных приложений к документу и отсутствия нужных поправок к смежному законодательству. Во вторник искомые изменения были внесены сразу в 12 федеральных актов - и **Григорий Явлинский** почувствовал себя политическим триумфатором. Явлинский особо подчеркнул, что закон принят «без участия коммунистов и вопреки им», поскольку фракция КПРФ постановила провалить СРП и солидарно голосовала «против» предложенных «Яблоком» поправок. Честолюбие «самой маленькой фракции» в Думе вполне удовлетворено: она доказала свою способность собирать парламентское большинство «раньше без г-на Жириновского, а теперь и без коммунистов», и это лишний раз подтверждает: нижней палате «иногда удаются полезные вещи».

Михаил Субботин, Российская газета. 27 марта 1997 года

Из пушки не прошибешь

Больше года бездействует Закон «О соглашениях о разделе продукции» (СРП), который был и остается едва ли не единственной реальной возможностью оживить экономику России за счет притока крупномасштабных долгосрочных инвестиций. За это время в России не заключено ни одного (!) такого соглашения.

Изменить ситуацию к лучшему могло бы намеченное было на 20 марта принятие в первом чтении законопроекта «Об участках недр пользование которыми допускается на условиях раздела продукции». Однако в ходе состоявшегося накануне обсуждения Дума приняла решение отодвинуть голосование еще на месяц «Российские регионы», «Яблоко» и НДР не смогли противостоять «превосходящим силам» оппонентов.

Закон о СРП, за который активно голосовали коммунисты 5-й Думы в конце 1995 г. в предвкушении близкой победы на президентских выборах, сразу же после поражения лидера перестал устраивать их коллег из 6-й Думы. Как из рога изобилия посыпались обвинения левых в грядущей распродаже Родины в дело пошел ярлык «лоббисты иностранных компаний». Чем больше аргументов за СРП, тем больше раздражение. И вот А.Лукьянов на заседании Думы 19 марта заявляет: «Мы сейчас находимся под огромным давлением регионов и всякого рода лоббистов. Сегодня полные ящики у депутатов лоббирующих материалов». Выходит и мало материалов плохо, и много нехорошо... Куда честнее и откровеннее высказался Н.Рыжков: «Не время сегодня делить недра, когда мы не знаем, какая политика будет проводиться в стране в ближайший год». И так, пока они «не узнают» - работать людям не дадут, а без работы кому же может понравиться «такая политика».

Долгое время коммунисты настаивали на сокращении списка и требовали дополнительной информации по всем предложенным объектам. В среду парламентарии имели на руках законопроект В.Медведева, А.Лоторева (оба – «Российские регионы»), П.Романова (КПРФ), А.Пузановского (Аграрная депутатская группа), который представлял собой предельно усеченный список из 26 объектов (правительственный перечень образца лета 1996 года включал в себя 250 месторождений и участков недр). Необходимая информация о конкретных месторождениях была депутатам предоставлена. И все напрасно.

За прошедший год было сделано максимум возможного для тех, кто хотел разобраться в хитросплетениях законодательства о СРП. Только парламентские слушания проводились трижды. Наконец, незадолго до скандального обсуждения, в Думу поступило письмо руководителей десяти уральских регионов, в котором они призвали безотлагательно принять закон от которого зависит развитие не только ТЭК, но и всей отечественной экономики. Их призыв левые думцы, чьим партийным лозунгом кажется, стало «Чем хуже, тем лучше!», также

проигнорировали. Именно они, те кто блокировал принятие закона о перечне и тем самым организовал в стране инвестиционный паралич, сегодня с особым пафосом переключаются на Правительство ответственность за экономический кризис и обострение социальных проблем.

Светлана Лолаева, Сегодня. 10 октября 1995 года

«ЯБЛОКО» намерено «биться за закон о разделе продукции, как спартанцы под Фермопилами»

По оценке разработчиков, поправки от Федерального Собрания парализуют инвестиционную деятельность

Сторонники отклоненного неделю назад Верхней палатой Парламента законопроекта о разделе продукции не оставляют надежд вынести его на повторное рассмотрение Советом Федерации. По их мнению, СФ грубо нарушил принятое 27 июля решение о голосовании опросными листами. Рассылка опросных листов началась только 18 сентября, и неудивительно, что к 3 октября вернулось только около 50 из них. Спикер верхней палаты Владимир Шумейко, на их взгляд, осознанно умолчал о задержке с рассылкой опросных листов, заявив, что «это голосование не случилось». Сторонники принятия закона полагают, что верхняя палата должна вернуться к своему первоначальному решению голосовать опросными листами, позволяющему выявить более объективную картину мнений членов палаты на законопроект, и продлить срок голосования.

Г-н Шумейко, предложивший поставить вопрос на поименное голосование в прошлый вторник во второй половине дня, когда в зале уже отсутствовали многие представители нефтегазовых регионов, воздержался при голосовании. Между тем компания из его избирательного округа – «Калининградморнефтегаз» - планирует вместе с немецкой компанией разрабатывать месторождение на Балтийском шельфе на основе соглашения о разделе продукции.

Вполне возможно, что в случае доведения до конца процедуры голосования путем опросных листов закон был бы одобрен. В конце июля, когда была предложена эта процедура голосования, руководитель Минтопэнерго Юрий Шафранник выразил уверенность в принятии закона, «потому что каждый руководитель региона знает, что принять решение он должен был еще вчера». Однако руководители СФ изменили своё отношение к законопроекту, прислушавшись к требованию ввести полный парламентский контроль над заключением каждого соглашения по разделу продукции, выдвинутому оппонентами думского варианта закона г-ми Болдыревым и Титкиным. Требование иметь визу Федерального Собрания на каждом соглашении может, по оценке разработчиков, парализовать деятельность в этой сфере.

Учитывая, что Юрий Болдырев вместе с Леонидом Саблиным включены от Совета Федерации в согласительную комиссию по закону, именно это положение будет ключевым в предложениях по доработке закона. Однако, как заявил один из авторов закона о СРП депутат Госдумы от «Яблока» **Алексей Мельников**, сторонники закона «не допустят включения в закон никаких положений, способных ухудшить инвестиционный режим. По его словам, если в результате работы согласительной комиссии получится «закон-уродец, удовлетворяющий всех законодателей, но на основе которого невозможно привлечь в российскую экономику инвестиции, то голосовать за этот плод союза слабых голов и неумелых рук не стоит.»

Между тем авторы закона, в случае отказа Совета Федерации пересмотреть своё решение по СРП, намерены попытаться преодолеть вето верхней палаты. Правда, по мнению Алексея Мельникова, вряд ли удастся набрать в Госдуме необходимые 300 голосов. Однако он пообещал, что члены фракции «Яблоко», несмотря на свою немногочисленность, будут биться за закон о СРП «как 300 спартанцев под Фермопилами, объясняя каждому депутату, независимо от его политических пристрастий необходимость преодоления вето и профессиональную правоту Госдумы, принявшей этот закон.» По словам г-на Мельникова, если закон не будет утверждён до конца этого года, то, учитывая возможное «полевение» нового состава Думы, его принятие может затянуться на неопределённое время.

3. Яблочники - за СРП (выдержки из публикаций)

**Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову
Мельников Алексей Юрьевич
МАЮ-454 15.02.03**

Депутатский запрос

Уважаемый Михаил Михайлович!

Председателем Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № МК-П9-00716 поручено Минэкономразвития России совместно с Минэнерго России, МПР России, Минфином России рассмотреть обращение руководителя фракции "Отечество-Вся Россия" В.В.Володина по вопросу подготовки в Государственной Думе ко второму чтению проекта главы Налогового кодекса Российской Федерации о порядке налогообложения при реализации соглашений о разделе продукции (СРП) и подготовить предложения для рассмотрения на совещании в Правительстве Российской Федерации.

В ходе совещания, кроме проблем, обозначенных в письме В.В.Володина, планируется рассмотреть также вопросы, связанные в целом с режимом соглашений о разделе продукции и перспективами его использования в Российской Федерации. Проведение указанного совещания запланировано на 18 февраля 2003 г.

В последние дни в прессе («Независимая газета», «Известия», «Новые Известия», «Московский комсомолец», «Коммерсантъ», ряде интернет-изданий) ведётся планомерная кампания, целью которой является дискредитация режима СРП. Многочисленные легковесные статьи против СРП, наполненные клеветой и глупостью, в сегодняшних газетах дополнены арендой целых полос, на которых дискредитация режима СРП ведётся уже на примере картинок. Всё это напоминает известную кампанию против толлинга, когда по маршруту движения правительственных машин вывешивались транспаранты, объясняющие, что на самом деле нужно России.

Как один из авторов закона «О соглашениях о разделе продукции», принятого в 1996 году, я много лет работал над улучшением режима СРП, достижением сложного компромисса между государством и инвесторами (как российскими, так и иностранными). Основной объём поправок, подготовленных ко второму чтению проекта главы Налогового кодекса Российской Федерации о порядке налогообложения при реализации соглашений о разделе продукции (СРП) также внесён с моим участием. В этой связи мне глубоко не безразлична судьба СРП в России. В настоящее время я испытываю серьёзную озабоченность в связи с тем, что режим СРП может быть ухудшен возможными поспешными решениями.

На необходимость развития СРП в России обращал внимание Президент Российской Федерации В.В.Путин во время выступления в 2000 году на Сахалине на конференции, посвящённой СРП и их роли в развитии Дальневосточного региона. Российское Правительство и Государственная Дума в течение нескольких лет вели последовательную работу по совершенствованию режима СРП, этот путь был отмечен длительными процедурами согласования позиций и компромиссными решениями. Последний такой компромисс между Правительством и Государственной Думой был достигнут в конце декабря 2002 года и касался проекта главы Налогового кодекса Российской Федерации о порядке налогообложения при реализации соглашений о разделе продукции (СРП).

Первые позитивные результаты этой работы уже есть. По уточнённым данным объём инвестиций по проектам СРП в Россию достиг 4 млрд. долларов. Можно говорить о том, что 2003 год является прорывным в смысле инвестиций по проектам СРП - с Правительством по проектам "Сахалин-1" и "Сахалин-2" согласованы программы и сметы работ на 3 млрд. долларов. Это больше, чем инвестиционная программа любой российской нефтяной компании. И в последующем можно надеяться на поступательное развитие проектов СРП - например, по

проекту "Сахалин-2" на 2004-2014 год с Правительством согласован объём инвестиций в размере 8,5 млрд. долларов. То же самое будет ожидать и любой другой проект СРП, реализуемый в России с участием серьёзного инвестора. Это всего лишь вопрос времени.

Целый ряд российских нефтяных компаний готов к проведению переговоров либо заключению соглашения и реализации проектов СРП (например, ЛУКОЙЛ - "Северные территории", ТНК - "Самотлор", Роснефть - Приразломное и др.).

В сегодняшних условиях любые резкие движения в сфере СРП способны подорвать доверие к долгосрочной инвестиционной политике, проводимой российским государством, со стороны инвесторов, банковского сообщества; создать впечатление, что Правительство Российской Федерации способно принести долгосрочные инвестиционные интересы в жертву частным мнениям. Объективная необходимость менять правила игры в сфере СРП на сегодняшний день отсутствует.

Обращаясь к Вам с настоящим депутатским запросом, прошу Вас ответить на вопрос об основных направлениях политики Правительства РФ в области развития законодательства о соглашениях о разделе продукции.

Учитывая тот факт, что сформулированный в настоящем депутатском запросе вопрос будет рассматриваться на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации, в соответствии с п.4 ст. 14 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" хотел бы лично принять участие в данном совещании.

Депутат Государственной Думы

Мельников Алексей Юрьевич

**Ответы депутата Государственной Думы РФ,
члена Комитета по бюджету и налогам
Алексея Юрьевича Мельникова (фракция «ЯБЛОКО»)
на вопросы RusEnergy 2 марта 2003 года.**

- 18 февраля под председательством Михаила Касьянова состоялось совещание, на котором были рассмотрены вопросы подготовки и реализации соглашений о разделе продукции. По итогам этого совещания в прессе появились сообщения о том, что на СРП можно поставить крест, что «СРП больше не будет» и т.д. Какие решения на самом деле были приняты на этом совещании, и что можно от них ожидать?

Итоги совещания не говорят о том, что «на СРП в России можно поставить крест». Не стоит переоценивать его влияния на судьбу СРП в России. Решения совещания это всего лишь один из моментов борьбы сторонников и противников применения СРП в России. Таких «моментов» за 10-летнюю историю СРП в России было немало и всегда в конечном итоге удавалось принять более или менее сбалансированное решение, которое, по крайней мере, «не ставило крест» на идее. Бывало много хуже.

С одной стороны в протоколе совещания указывается, что "режим СРП используется в исключительных случаях при отсутствии претендентов на разработку участков недр на условиях обычного налогового режима". Кроме того, говорится, что "выбор инвесторов для разработки месторождений на условиях раздела продукции, в том числе в отношении участков включённых в перечень объектов, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, проводится по итогам аукционов ...". Но статус предложений этого технического совещания невысок. Это некий черновой набросок решения, не более чем идея для дальнейшего обсуждения. Окончательные решения должны в рамках своей компетенции принимать Правительство и, главным образом, Государственная Дума.

Я бы обратил внимание на тот факт, что пунктами 2,3,4,5 протокола даются поручения МПР, МЭРТ, Минфину, МНС, Минэнерго подготовить материалы, на основании которых к

указанным позициям предстоит вернуться ещё раз. В этом отношении протокол очень нелогичный документ - там "телега стоит впереди лошади". Сначала нужно собрать информацию, а потом уже вносить предложения об изменении режима СРП. Посмотрим еще, что напишут ведомства. Мы не собираемся безучастно взирать на происходящее - я уже обратился с депутатскими запросами за информацией к МПР, МЭРТ, Минфину, МЧС, Минэнерго. То есть прямо по пунктам протокола.

Сразу же, как только мы получим эти документы, они будут преданы широкой общественной огласке - прессе, независимым экспертам, нефтяным компаниям. Тактике "схватки бульдогов под ковром" мы противопоставляем широкое общественное обсуждение важнейших для нашего государства вопросов. И считаем, что это и политически-ответственная, и нравственная позиция.

Кроме того, эта информация будет тщательно изучена экспертами Комитета по бюджету и налогам, в том числе на предмет наличия оснований для принятия решений о "использовании для принятия решений о режиме СРП в исключительных случаях" и т.п. Поэтому, если какое-либо ведомство под внешним давлением будет вести себя необъективно, то мы подготовим объективные справки, и используем их при обсуждении в Госдуме. Разумеется, эти справки мы предоставим Председателю Правительства для принятия решений к чиновникам, которые рискнут поставить во главу угла не государственные, а частные интересы.

И, наконец, если Правительство всерьёз вознамерится изменить режим СРП, то ему предстоит выйти с законодательной инициативой и в полном соответствии с федеральным законом «О Правительстве Российской Федерации» рассматривать эти предложения на заседании Правительства Российской Федерации, в рамках открытого обсуждения.

- Как готовилось это совещание? Почему в нем не смогли принять участие депутаты Госдумы, хотя одним из основных обсуждавшихся вопросов была подготовка к рассмотрению во втором чтении Государственной Думой проекта главы Налогового кодекса РФ о разделе продукции?

Совещание готовилось в закрытом режиме, проведено было кулуарно, в узком кругу чиновников. Депутаты Государственной Думы на совещание не были допущены. Налицо просто противоправные действия. Причины понятны. Ряд чиновников, связанных с частными интересами и заинтересованных в ограничении применения СРП в России боится открытой дискуссии со сторонниками СРП, поскольку объективно аргументов в пользу решения об ограничении применения СРП в России нет. Тем самым они уже продемонстрировали свою слабость и дали нам дополнительные аргументы при рассмотрении вопроса в Госдуме. Это - хорошая новость для сторонников СРП.

- Как Вы оцениваете подготовительную кампанию к этому совещанию, проведенную в прессе и Госдуме оппонентами СРП - как выяснилось, по инициативе и на деньги компании ЮКОС?

Эта «подготовительная кампания» - грандиозный провал, пример того, как не нужно работать с прессой. Например, многие люди, увидев рекламу против СРП (по оценке, данной в газете «Ведомости» стоимостью около 120 тыс. долларов в день) из-за низкого технического уровня исполнения посчитали, что это - реклама в поддержку СРП. Мы получили сотни телефонных звонков с поздравлениями, что наконец-то появилась реклама в защиту СРП, а то «надоело читать эту чернуху». Сторонники СРП скромно принимали поздравления, никого ни в чём не разубеждая. Я уже не говорю о том, что для того, чтобы поставить на одну доску СССР, СНГ и СРП это надо быть «ещё тем» психологом. Тем самым подсознательно СРП возвеличивается до чего-то невероятно важного. Как заметил по этому один известный специалист в области СРП: «Мы, конечно же, с интересом занимаемся СРП, но не страдаем манией величия».

С другой стороны, профессиональный и журналистский уровень опубликованных статей против СРП настолько низок, а их количество настолько набило оскомину, что многие (в том числе и в Правительстве, и в Госдуме) всерьёз заинтересовал вопрос: «Что же такое СРП на

самом деле, раз за его дискредитацию платят такие деньги?» И мы этот интерес удовлетворяем, давая людям читать разную серьёзную литературу о СРП.

Следует сказать спасибо организаторам кампании против СРП - сторонникам СРП создан прекрасный плацдарм для публикации объективных материалов о СРП. Кто бы их напечатал, пока проблемы СРП попросту замалчивались? А теперь газеты и журналы сами обращаются, материалы идут нарасхват. Скоро вы их увидите в прессе. Как раз к моменту решающего обсуждения в Госдуме. Причем с подобными просьбами к нам часто обращаются некоторые из изданий, которые оказались втянуты политтехнологами в борьбу против СРП. Их нынешние ощущения можно охарактеризовать двумя словами: и стыдно, и смешно.

Когда СРП в прессе критиковал лично М.Б.Ходорковский, это было, на мой взгляд, неправильно, но всё-таки прилично - там была ясная позиция, аргументы, можно было с ним спокойно спорить, искать взаимоприемлемые решения в ходе нормальной дискуссии. Но течение нормальной дискуссии было нарушено, когда за дело взялись его подчинённые, они не стали «опускаться» до содержательного обсуждения, а просто «освоили бюджет», заполонив арендованные газетные полосы глупостями о СРП. Тем самым они всем продемонстрировали, что «король голый», серьёзных аргументов за душой нет. Апофеоз кампании – «стриптиз», который устроил руководитель пресс-службы ЮКОСа, заявивший, что это именно ЮКОС печатал рекламу против СРП. Кстати, эта PR-кампания - пример пользы СРП для России и в неожиданных сферах. Я-то всегда считал, что СРП нужно нашей стране для того, чтобы помочь создать новые рабочие места, дать доходы бюджетам, инвесторам, подрядчикам. Но теперь выясняется, что СРП ещё и прессу экономически поддерживает!

Про «подготовительную кампанию» в Госдуме я скажу кратко - там тоже всё закончилось провалом, иначе не потребовалось бы готовить и проводить кулуарное совещание у Председателя Правительства. И еще более кулуарно готовить Протокол решения. Это ещё один яркий пример неумения понимать реалии российской политики и достигать приемлемого для всех сторон (государства, нефтяных компаний, общества) компромисса.

- *Чем Вы объясняете непримиримую позицию, занятую представителями ЮКОСа по отношению к СРП?*

Здесь даже не нужно давать объяснений, всё лежит на поверхности. Указанные Вами «представители» всё достаточно хорошо объяснили в своих публикациях. Смысл примерно такой - не нужно давать западным компаниям вкладывать деньги в разработку месторождений на территории России и платить налоги России, а нужно, чтобы они скупали российские компании у их нынешних владельцев.

- *Какие компании заинтересованы в сохранении СРП как специального налогового режима для разработки особо сложных и дорогостоящих объектов недропользования? Почему, на Ваш взгляд, эти компании никак не проявляют себя в развернувшихся дебатах о судьбе СРП?*

Из российских ЛУКОЙЛ, Роснефть, ТНК, Сургутнефтегаз, Татнефть. Из западных - все, входящие в Нефтяной Советательный Форум. Легче назвать тех, кто против, их всего 2 штуки. На мой взгляд, российские компании - сторонники СРП ещё не до конца осознали, что происходит. Настолько абсурдно для специалистов выглядит вся эта пропагандистская акция «антиСРП». Думаю, однако, что скоро поймут - в протоколе совещания у М.Касьянова есть примечательный пункт - поручение МПР «в двухнедельный срок провести анализ выполнения пользователями недр условий лицензионных соглашений, в том числе в отношении участков недр, включённых в перечень объектов, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». Мы прекрасно понимаем, для чего появляются подобные поручения - это предлог начать передел собственности в недропользовании, ведь в указанном перечне месторождения всех перечисленных выше российских компаний.

Сегодня компании, заинтересованные в применении режима СРП в России должны понять, что от их позиции зависит очень многое. Они должны понять, что хватит отсиживаться в окопе, это по ним «звонит колокол». Если они через прессу, в Правительстве, в Госдуме

доказывать выгоды СРП, приводить содержательные аргументы, расчёты, то всё будет нормально - режим СРП будет не просто сохранён в рабочем виде, но и усовершенствован.

- Какова позиция регионов по отношению к СРП? Какие из них заинтересованы в сохранении этого режима?

Самый заинтересованный регион - Сахалинская область. 2003 год можно назвать «прорывным» с точки зрения СРП для Сахалина. По проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» объём выполненных работ за один лишь год должен составить около 3 млрд. долларов. Это больше, чем инвестиционная программа любой российской нефтяной компании и одновременно самый убедительный аргумент, в том числе и для других регионов, в пользу СРП.

- Какова вероятность внесения в Госдуму поправки о необходимости проведения предварительного аукциона перед тем, как объект недропользования может быть передан на разработку на условиях раздела продукции? Какими могут быть последствия принятия такой поправки?

Вероятность внесения такой поправки есть. Пройдёт ли она? Не думаю. Последствия в случае принятия очевидны - задержка разработки некоторых участков недр, ущерб государству, как собственнику недр, выражающийся в недополученных доходах. Ведь понятно, что в условиях, когда государство не в силах по юридическим причинам изъять у недропользователя лицензию, если на участке недр начаты хоть какие-то работы, последствия будут просты. Компании будут выигрывать аукционы, наращивать запасы, тем самым увеличивая свою капитализацию, а тем самым и привлекательность для потенциальных покупателей. А с разработкой можно не торопиться. Это - краткосрочная стратегия, взгляд с позиций спекулянта на фондовом рынке.

Ведь при СРП всё иначе - там контроль государства за разработкой недр много выше. Каждый год утверждается смета затрат, программа работ, отчёт за прошлый год. Осуществляется обособленный учет по каждому проекту. Все налоги платятся «по месту работы», а не регистрации. Действует управляющий комитет, наполовину состоящий из представителей государства. И если есть какие-то объективные причины задержки с разработкой месторождения, то они ясно видны и по ним принимается взаимоприемлемое решение.

- Какие еще поправки, ухудшающие перспективы использования СРП, готовятся в Думе? В том числе по специальной главе Налогового кодекса, посвященной СРП? Велики ли шансы на их принятие?

Наиболее существенная - установление величины кост-стопа в законе (на материке - 75%, на шельфе - 90%). На мой взгляд, это – неправильно, хотя уровень кост-стопа - вопрос обсуждаемый, и, видимо, именно вокруг него в Госдуме будет вестись основная борьба. Создаётся негибкая система, да еще и осложняющая разработку месторождений на арктическом шельфе. Здесь нужно иметь в виду, что уже сейчас государство практически по всем переговорам по проектам СРП настаивает на применении кост-стопа, поскольку действующее законодательство не запрещает этого делать. И по одному из уже заключённых соглашений он установлен.

- Почему, на Ваш взгляд, судьба СРП в России складывается так тяжело, хотя в других странах – Казахстане, Азербайджане – этот режим применяется вполне успешно?

Первая причина в том, что Россия - демократическая страна. Здесь нет такого - царь сказал и всё. Вспомните историю СРП - многочисленные дебаты в парламенте, борьба мнений, большое число заинтересованных сторон, постоянно меняющаяся политическая конфигурация. Это не пустые слова, что можно подтвердить на многочисленных фактах.

Вторая причина - бюрократия. Борьба ведомств за контроль над СРП, бездарное, нединамичное ведение переговоров. В целом - отсутствие действительно государственного подхода. Было потеряно время, вместо интенсивного процесса переговоров и заключения соглашений - волокита.

Третья причина – несоординированные действия потенциальных инвесторов: компании часто боролись за СРП не для всех, а только для себя, за свое место под солнцем, пытались «делить шкуру не убитого медведя».

Вообще, государство должно защищать автономность принятия своих решений от нефтяных компаний - идёт ли речь о тех компаниях, которые хотят уничтожить СРП или о тех, кто, скажем, пытается получить долю во всех проектах СРП. Нужно учитывать интересы бизнеса, но служить золотой рыбкой «на посылках» не стоит. Это заканчивается «разбитым корытом».

- Что нужно сделать, чтобы нормализовать обстановку вокруг раздела продукции?

Для нормализации обстановки вокруг СРП сегодня нужно одно - его противники должны получить жёсткий отпор со стороны тех компаний, которые заинтересованы в применении СРП в России. Что значит «жёсткий»? Нужно вести себя активно, атаковать в СМИ, ходить на заседания Комитетов Госдумы, выступать там, встречаться с Правительством и приводить аргументы в защиту СРП, работать с депутатами Госдумы. Нефтяным компаниям - сторонникам СРП нужно, наконец, скоординировать свои усилия. Если дело защиты СРП будет исключительно делом жизни группы независимых экспертов с ясной профессиональной позицией, двух депутатов Госдумы от фракции «ЯБЛОКО», Администрации Сахалинской области и ее губернатора, то ничего хорошего для проектов СРП в России из этого не выйдет. А пока даже западные инвесторы, работающие на сахалинском шельфе в рамках проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», дипломатично предпочитают глотать клевету о шельфовых проектах, печатаемую в газетах.... Отсутствие отпора порождает чувство безнаказанности.

В случае активизации сторонников СРП мой прогноз позитивен - я полагаю, что ситуация вокруг СРП будет нормализована и мы получим работоспособное законодательство.

Алексей Михайлов Алексей Мельников

По прямой быстрее, чем по кривой
О легализации в России прямого раздела продукции

Журнал Нефть и Капитал, № 9, 2001 г

В последние дни летней сессии Государственной Думой был принят федеральный закон о прямом разделе продукции. Ведение данного режима дополнительно к закреплённому в законе «О СРП» «обычному» разделу, а также законодательное прохождение его в кратчайшие (по думским меркам) сроки имеет свое объяснение. Не дождавшись от правительства создания необходимой нормативной базы, в частности по возмещаемым в рамках СРП затратам, парламент попытался обойти «кривую» колею правительственной политики в области соглашений о разделе продукции, ставшую существенным тормозом в их реализации. По мнению депутатов Госдумы, для уменьшения воздействия российской бюрократии на проекты СРП необходимо, чтобы они в максимально возможной степени регулировались не подзаконными актами, ведомственными инструкциями и пр., а федеральными законами.

Суть прямого раздела, легализованного в России вступившим 23 июня в силу федеральным законом (№ 75-ФЗ), проста. Произведенная инвестором продукция делится между инвестором и государством. При этом взимание всех федеральных налогов и сборов (за исключением единого социального налога, а также региональных и местных налогов и сборов, установленных в Налоговом кодексе) заменяется разделом продукции на условиях, установленных в соглашении.

Судьба «прямого раздела», если посмотреть на формальные стадии прохождения законодательного оформления идеи в Госдуме, Совете Федерации и администрации президента, была безоблачной. Ничего подобного тому, что происходило в 1995 году при принятии 1-й Госдумой закона «О СРП» или в 1996-1997 годах при обсуждении 2-й Госдумой поправок в российское законодательство (приводящее его в соответствие с законом «О СРП») и

перечней месторождений, разработка которых возможна на условиях СРП, не было. Отчасти это связано с тактикой принятия закона. В отличие от закона «О СРП», который устойчиво ассоциировался исключительно с фракцией «ЯБЛОКО», данный законопроект формально внесен депутатами нескольких фракций (Юрий Маслюков - КПРФ, **Алексей Михайлов** – «ЯБЛОКО», Геннадий Райков – «Народный депутат», Константин Ремчуков - СПС). Это позволило снять возможную политическую остроту при обсуждении вопроса.

Можно было бы задаться простейшими вопросами. Зачем потребовалось в России на шестом году действия закона «О СРП» устанавливать еще одну - одноступенчатую схему раздела? Зачем огород городить? Разве двухступенчатая схема имеет какие-то недостатки, которые устраняет примитивная модель «прямого раздела»? И что реально даст государству и инвесторам применение последней?

Ответ на эти вопросы следует искать в практике функционирования правительственной бюрократии и прежде всего фискальных ведомств (Минфина и МНС), так и не создавших за несколько лет работоспособного варианта нормативного акта, определяющего возмещаемые затраты и годами ведущих переговоры по проектам СРП в переговорных комиссиях. Вообще, на сегодняшний день позиция этих ведомств - главное препятствие для развития СРП в России. Поэтому появление «прямого раздела» вовсе не отвлеченное академическое упражнение, а настоящая потребность, вызванная «особенностями» работы российского правительства.

Отсюда и законодательная попытка вообще исключить понятие возмещаемых затрат на уровне федерального закона. Объективно «прямой раздел» направлен против правительственной бюрократии и выгоден инвесторам - не нужны будут нормативные акты (по крайней мере значительная их часть), схема раздела упростится, ее будет легче просчитывать. А меньше будет обсуждаемых величин - меньше споров в переговорных комиссиях. Поэтому разработка концепции прямого раздела и ее реализация - прямой ответ парламента Минфину МНС и ответственному ныне за ведения дел по СРП - Минэкономразвития, на проволочки, связанные с реализацией проектов СРП...

Из интервью Алексея Мельникова газете Коммерсантъ, 15 февраля 2003 года

Закон о СРП

Закон «О соглашениях о разделе продукции» («О СРП») вступил в силу еще в 1996 году, Однако, ни одно новое соглашение с момента выхода закона так и не было заключено. В чем причина? Не связано ли это в том числе с тем, что итоговая редакция закона, возникшая не без активного участия Вашего бывшего коллеги Юрия Болдырева сделала закон фактически неработоспособным?

Не связано. В конце 1995 года основные положения закона «О СРП» удалось отстоять. Противникам СРП удалось только одно - забюрократизировать процесс. Отсюда и результат - годы ушли на утверждение в Госдуме месторождений, право пользования которыми может предоставляться на условиях СРП. Кроме того, только через 3 года после принятия закона "О СРП" удалось привести в соответствие с ним российское законодательство. И, наконец, Правительство крайне медленно ведёт переговоры по проектам СРП. Но всё-таки, мы хотя бы решили проблемы тех соглашений, которые были заключены до вступления в силу закона "О СРП" «Сахалин-1», «Сахалин-2», Харьягинский). По ним в Россию уже вложено около 2,5 млрд. долларов. Было бы меньше бюрократии, инвестиции составляли бы 7-10 млрд. в год (на протяжении 10 лет). Последние данные по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2» это подтверждает. Запланированные объёмы инвестиций на 2003 год - 3 млрд. долларов. Больше, чем инвестиционная программа любой российской нефтяной компании.

Насколько выгоден при существующих сегодня рекордно высоких ценах на нефть режим СРП для государства/для инвестора?

Очень выгоден. Контракты СРП так устроены, что рост рентабельности проекта приводит к изменению пропорции раздела продукции в пользу государства. Если бы сейчас перевести на СРП высокодоходные месторождения, государство получало бы намного больше

доходов, чем сейчас - при лицензионной системе в условиях единой фиксированной ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). И для инвестора такой режим выгоден - он заранее просчитал различные варианты экономики проекта, в том числе и в условиях высокой рентабельности, и зафиксировал их в соглашении.

В последнее время режим СРП активно критикуется главой НК "ЮКОС" Михаилом Ходорковским. Один из тезисов - режим СРП ставит компании в неравные условия, что в свою очередь приводит к возникновению коррупции. Как Вы прокомментируете это утверждение?

В неравных условиях компании поставлены сейчас, когда и с высокорентабельных, и с низкорентабельных месторождений приходится платить НДПИ по единой ставке. Государство, как собственник недр, теряет ренту, ряд нефтяных компаний кладёт её себе в карман. С другой стороны, мы, как государство, заинтересованы в том, чтобы запасы разрабатывались до конца, а не бросались под тем предлогом, что разрабатывать их нерентабельно. Эти две проблемы можно решить с помощью дифференцированного подхода. Именно такой подход и даёт применение СРП.

Несомненно, что СРП гораздо менее коррупционный режим, чем действующая система недропользования. Посмотрите, что происходит сейчас? Пообещала компания, выиграв конкурс и получив лицензию, разрабатывать месторождение. В лицензионном соглашении прописаны её обязательства. И что с ней сделаешь, если она их не выполняет? Надо лицензию забирать. Так кто же её отдаст, если уменьшение запасов больно ударит по капитализации. Отсюда колоссальная коррупция - десятки миллионов долларов на коррупцию. Если строго подходить, то у большинства компаний лицензии давно забрать нужно было.

А при СРП как? Каждый год управляющий комитет, состоящий наполовину из представителей государства утверждает программу и смету работ и отчёт за прошлый год - затраты контролируются. Поэтому ситуация невыполнения инвестором своих обязательств по СРП практически исключена. Почвы для коррупции нет. Вы ещё учтите, что при СРП после завершения соглашения всё работающее оборудование может перейти в собственность государства, а это иной раз имущество на десятки и даже сотни миллионов долларов. А при лицензионной системе что государство получит? Ничего, кроме недобора налогов и полуразработанных недр. Мы, наоборот, хотим помочь ЮКОСу и другим компаниям избавиться от колоссальной коррупции и построить, наконец, равноправные отношения с государством. СРП и есть искомый «золотой ключик».

На прошедшей в пятницу коллегии Минэнерго премьер-министр Михаил Касьянов сделал ряд сенсационных заявлений по поводу применения в России режима СРП. В частности, он заявил, что на условиях СРП должны разрабатываться только месторождения с трудными условиями нефтедобычи, а остальные, в том числе уже включенные в перечень должны разрабатываться в условиях действующей налоговой системы. Значит ли это, что на режиме СРП в России пора поставить крест?

Никакой сенсации нет, не спешите хоронить СРП. Утверждаемый федеральным законом перечень месторождений, право пользования которыми предоставляется на условиях СРП и месторождения с трудными условиями нефтедобычи это одни и те же месторождения. В законе «О СРП» установлены соответствующие критерии и каждый объект вносился в перечень федеральным законом, после тщательного рассмотрения в Госдуме.

В заключение хотел бы отметить - как бы не стремились отдельные лица, исходящие из личных корыстных интересов, ухудшить законодательство о СРП, мы сделаем всё возможное для того, чтобы не допустить этого. И я уверен, что в конечном итоге победа будет за нами - за российским государством и за теми нефтяными компаниями, которые хотят честных партнёрских отношений с государством.

Из интервью Алексея Михайлова журналу «Нефть России», № 5 2002 г.

Что день грядущий СРП готовит?

С момента вступления в силу Федерального закона «О СРП» так пока и не начал действовать ни один новый проект на условиях production sharing. По мнению ряда депутатов Госдумы, такая медлительность наносит государству огромный ущерб: до сих пор не введены в действие новые производственные мощности, не созданы новые рабочие места, отечественные подрядчики так и не получили многомиллионных заказов, и, наконец, федеральный бюджет не досчитался десятков миллиардов рублей. Чтобы Закон «О СРП» начал работать, упорные и отчаянные законотворцы и экономисты стремятся хоть как-то подогнать его и другие законодательные акты под современные экономические реалии. В феврале 2002 г. именно такая «группа упорных» в очередной раз попробовала вдохнуть жизнь в отечественный production sharing, внося на рассмотрение российского парламента уточненную редакцию проекта федерального закона за №51470-3 по части налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции. О том, зачем это нужно было делать и что это даст в итоге, корреспондент журнала «Нефть России» Александр Дунаев беседует с одним из авторов данного законопроекта - депутатом Госдумы, членом фракции «ЯБЛОКО» Алексеем Михайловым.

Еще 23 января 2001 г. группа депутатов вынесла на рассмотрение Госдумы соответствующий законопроект, подготовленный в Комитете по бюджету и налогам с привлечением представителей заинтересованных министерств и российских компаний-инвесторов. Однако тот его вариант не устроил правительство, а поскольку Минфин к тому времени уже завершал собственный вариант главы НК о СРП (он был вынесен на рассмотрение правительства 26 апреля 2001 г.), прохождение думского варианта было на время заморожено. Но, как признано, требовал доработки и минфиновский проект, для чего даже устанавливался срок его второго рассмотрения - 20 июня 2001 г. Правда, вопреки решениям правительства, к этой доработке депутаты практически не привлекались, а их мнение по целому ряду вопросов было фактически проигнорировано.

Новый правительственный вариант главы НК о налогообложении при СРП был подготовлен осенью прошлого года и сразу же стал широко известен благодаря неоднократному обсуждению на самых разных форумах. В частности, в ноябре 2001 г. Комитет по природным ресурсам и природопользованию провел слушания на тему «Практика применения и перспективы развития законодательства о СРП». Выводы специалистов прозвучали весьма однозначно: привлечение инвестиций на условиях СРП в рамках правительственного варианта главы НК практически невозможно. Такое же мнение выразили и представители российских нефтяных компаний.

Из интервью Сергея Иваненко журналу Нефть и капитал, № 2 , 2002 г.

«Если будет принят правительственный вариант главы НК, то на СРП можно поставить крест»

В январе с.г. в Государственной Думе осуществлена рассылка по всем комитетам и комиссиям правительственного проекта специальной главы Налогового кодекса РФ, регулирующей налогообложение при СРП. И есть надежда, что не за горами установление цивилизованных и стабильных правил игры в данном режиме недропользования, ожидаемых не один год всеми инвесторами. Во всяком случае, по мнению министра экономического развития и торговли Германа Грефа, этот важный законопроект может быть принят в первой половине 2002 года. Правда, для этого необходимо снять разногласия между всеми заинтересованными сторонами - правительством, Думой и инвесторами. А то, что разногласия есть, причем существенные, свидетельствует точка зрения (высказанная в беседе с («НиК») одного из последовательных сторонников СРП, первого заместителя руководителя фракции «Яблоко», Председателя Комиссии Государственной Думы по правовым вопросам пользования недрами на условиях СРП Сергея Викторовича Иваненко.

За годы реформ в Россию было привлечено, по официальным данным, около \$18 млрд прямых инвестиций (для сравнения, в Китае, который использует режим СРП очень активно, за это же время было привлечено около \$300 млрд). Очевидно, что мы с Китаем и с другими

странами Юго-Восточной Азии являемся конкурентами на инвестиционном рынке, и то, что капитал к нам не идет, говорит о том, что условия, которые здесь созданы для него, неблагоприятны в полной мере.

Предложений по выходу из этой ситуации, по улучшению инвестиционного климата, по созданию соответствующих условий на уровне федеральных законов, на уровне решений правительства было много, и в концентрированном виде они сформулированы в рекомендациях парламентских слушаний, которые прошли в Думе в феврале прошлого года. И в принципе, что делать - понятно.

С моей точки зрения, главная проблема сегодня - это проблема отсутствия стратегии правительства в развитии минерально-сырьевого комплекса страны в целом и нефтяного комплекса в частности. Отсюда, как мне представляется, и нет ясности - нужно СРП или не нужно. На словах «да», потому что президент поддерживает, председатель правительства поддерживает, министр экономического развития поддерживает. Все говорят, что это важно и нужно. Но на деле практических шагов к тому, чтобы улучшить ситуацию в этом направлении, нет. И более того, по тем вопросам, по которым правительство все-таки вносит свои предложения, у нас есть очень серьезные сомнения, что они будут способствовать решению поставленных задач.

Государство не прошло еще свою часть пути, не определило окончательно, какие точно будут налоги на весь период разработки месторождений и какие точно будут процедуры возмещения затрат. Без решения этих базовых вопросов инвестор не будет вкладывать миллиардные суммы на долгую перспективу, потому что ни один банк не даст ему кредита, если не будет иметь четких и ясных представлений о том, как этот кредит будет возмещен, когда и на каких условиях. Отсутствие этих документов является, с моей точки зрения, практически непреодолимым препятствием для активизации переговорного процесса по СРП.

Если победит тот вариант, который сейчас предлагает правительство, то, с моей точки зрения, на СРП практически можно поставить крест на обозримую перспективу. Поскольку эффективность его будет равна нулю. Будут действовать лишь три проекта, которые заключены до вступления в силу закона («Сахалин-1», «Сахалин-2» и «Харьга»). А если победит другая точка зрения, то перспективы есть, и очень неплохие. Выражаются они в конкретных суммах инвестиций, о которых я уже упоминал. В режим СРП уже в ближайшее время можно было бы запустить 2-3 масштабных проекта. Для этого не нужно каких-то специальных усилий, потому что они практически готовы, и по сути дела ждут только благоприятного инвестиционного климата. Поэтому перспективы зависят от нас, от того, насколько у нас в обществе сформируется точка зрения о том, что это важно, нужно и надо продвигать.

В ноябре прошлого года состоялось заседание правительства, на котором рассматривался вопрос о СРП. Я специально туда пришел, чтобы довести до членов правительства мнение депутатов Государственной Думы, а именно - решение нашей комиссии, признавшей деятельность правительства по реализации СРП неудовлетворительной. При этом Герман Греф в своем заключительном слове сказал, что да, есть проблемы, но в целом все хорошо, и вообще, мы - единомышленники. Я остался в недоумении. Мы - единомышленники в каком вопросе? Если мы говорим, что деятельность правительства неудовлетворительна, то что значит, что мы стратегические единомышленники? Вот для меня этот вопрос остался открытым.

Конечно, депутаты могут внести любой законопроект, но сегодня даже ребенок знает, что без мнения правительства и президента ни один закон в Думе не проходит. И в Думе имеет значение именно та позиция, которая есть у правительства. Но проблема в том, что у правительства по заявленной им главе в Налоговый кодекс нет внятной позиции. С моей точки зрения, это неприемлемый документ. Но сейчас уже идет разговор о том, что давайте примем его в первом чтении, а потом все исправим. Разве может такой механизм работы являться рациональным?

Позиция же депутатов является достаточно консолидированной в смысле понимания ими проблемы. Но, к сожалению, и я могу об этом откровенно сказать, когда дело дойдет до

рассмотрения конкретного законопроекта в Думе, там будет срабатывать не столько профессиональный, сколько некий политико-бюрократический подход, когда ряд фракций могут получить "соответствующие" указания. Известно, что думский союз четырех («Единство», «Отечество», «Народный депутат», «Российские регионы») голосует именно так, как скажет правительство. Ну, бывают, конечно, чудеса, например, с законом о национализации, но это просто недосмотр.

Во всяком случае предстоит серьезная борьба за законопроект главы в НК. В то же время я не считаю правильным устраивать вокруг этого политическое шоу и рассчитываю на соглашение. Если есть проблема с содержательной частью, то всегда, было бы желание, можно привлечь специалистов, экспертов, которые занимаются этим вопросом годами, и в Думе, и вне ее. Думаю, что главная, решающая проблема - это проблема стратегии, проблема подхода. Сегодня сложно говорить о том, что в правительстве существует единая воля, единое руководство, единая ответственность.

Более того, я не знаю таких стран, где высокие должностные лица говорят о том, что их стране не нужны инвестиции. У нас же такие заявления официально делаются помощником президента по экономике. Я не знаю также таких стран, где правительство является по сути дела расширенным министерством финансов. Наше же правительство сегодня «не работает» ни по какому иному вопросу, кроме как по вопросу наполнения бюджета и, соответственно, введения все новых налогов (вместо установления стабильных «правил игры»). Естественно, любое министерство финансов в первую очередь занимается фискальными вопросами. Поэтому в правительстве нет и инвестиционного направления работы. Отсюда проблемы и с СРП, и с малым бизнесом, и с естественными монополиями, т.е. со всем тем, что не вписывается в рамки бездефицитного бюджета и низких, благоприятных для инвесторов налогов. Нет самого направления, поэтому проблема, с моей точки зрения, стратегическая. И это проблема, строго говоря, даже не столько правительства, сколько президента.

Я полагаю, что должна быть создана структура (аналогично АРКО - агентству по реструктуризации кредитных организаций), которая, с одной стороны, являлась бы структурой, имеющей средства и возможность их реализации, и с другой - правительственным органом, заменяющим в том числе и ныне назначенные уполномоченные компании по переговорным процессам СРП - Роснефть и Зарубежнефть. Безусловно, правительство само должно определиться со стратегией. Может ли оно своими силами весь этот груз перелопатить? Но это же не такого плана вопрос, которым должен заниматься один человек, или два, или 10. Это должна быть система управления, при которой есть люди, которые имеют четкие полномочия, четкую ответственность. Этим должны заниматься сотни людей. Кроме того, должна быть четко продумана система финансирования. Это - специальная, причем долгосрочная, работа.

Сергей Иваненко

Разгул бюрократии против раздела продукции

Общая газета. 25 октября 2001 г.

*Правительство и Госдума разошлись в оценках реализации соглашений о разделе продукции (СРП) за последний год. Кабинет министров представил свой отчет депутатам по работе в этом направлении, а думская Комиссия по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции признала эту работу неудовлетворительной. В чем причина столь суровой оценки депутатов - об этом «ОГ» рассказал председатель Комиссии, заместитель руководителя фракции "Яблоко" **Сергей Иваненко**.*

Признав работу правительства в области СРП неудовлетворительной, наша комиссия тем самым приняла серьезное политическое решение. Причем приняла единогласно представителями всех политических фракций Думы при одном воздержавшемся. Такой результат голосования, надо полагать, стал весьма неприятным сюрпризом для правительства, поскольку нынешняя Дума практически всегда его поддерживает.

Но наше решение не является случайным, и шли мы к нему довольно долго. Еще в 95-м году Дума приняла базовый закон по Соглашению о разделе продукции. После чего от правительства требовалось в течение трех месяцев принять пакет из двадцати постановлений и нормативных актов, которые конкретизируют отдельные положения этого закона. Прошло пять лет. Дума приняла за это время шесть законов, утвердила список из двадцати восьми месторождений, которым разрешено ввести режим СРП. Правительство же практически вообще ничего не сделало. Даже ту малость, которую обязано было по закону выполнить: принять пакет из нормативных актов. В результате переговоры по этим двадцати восьми месторождениям практически не ведутся, а полномочия по СРП передаются из одного министерства в другое. Итог: на сегодня мы имеем только три заключенных соглашения: «Сахалин-1», «Сахалин-2», Харьягинское месторождение. Причем все три были заключены еще до вступления в силу федерального закона 96-го года. По сути, дела пять лет вычеркнуты из развития отрасли. Между тем, по нашим данным, если бы законодательство заработало в полную силу, страна могла бы ежегодно привлекать до десяти миллиардов долларов инвестиций. Даже по самым скромным подсчетам Россия за это время недополучила от пяти до восьми миллиардов долларов доходов в федеральный бюджет.

Алексей Мельников, Депутат Государственной Думы РФ, Фракция «ЯБЛОКО»

Юрий Болдырев говорит неправду (технология обмана)

Независимая газета. 27 февраля 1999 года

23.01.99 в «НГ» была опубликована статья Б.Пипия, посвящённая пресс-конференции Ю.Болдырева, прошедшей в Санкт-Петербурге. К сожалению, как это стало обычным для Ю.Болдырева, его утверждения о законодательстве о соглашениях о разделе продукции (СРП), программном пункте объединения «ЯБЛОКО», не соответствуют действительности. Закон «О СРП», на принятии которого настаивало «ЯБЛОКО» в 1995 году, не содержит тех положений, которые приписывает ему Ю.Болдырев, что легко видно из сопоставления слов чиновника Счётной палаты с текстом закона.

1. Слова чиновника Болдырева: «Яблоко» провело через Думу закон, дававший правительству право бесконтрольно, без участия парламента, суда и т.д. распоряжаться нашими недрами ...»

По закону «О СРП»: в соответствии со статьёй 1 закона «О СРП» регулированию федеральным законом, принимаемым парламентом, подлежали «отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения СРП» и определялись «основные правовые условия таких соглашений». В этом и заключалась роль законодателя – установить для Правительства и инвесторов правила игры (аналогичная норма контроля со стороны парламента действуют *практически во всех странах мира* и здесь российский законодатель следовал оправдавшей себя мировой практике). Что же касается суда, то в статье 22 закона «О СРП» («Разрешение споров») чёрным по белому сказано, что «споры между государством, связанные с исполнением, прекращением и недействительностью соглашений, разрешаются в соответствии с условиями соглашения в суде, в арбитражном суде или в третейском суде (в том числе в международных арбитражных институтах)».

2. Слова чиновника Болдырева: «В США не могут даже себе представить, чтобы их месторождения выводились из их юрисдикции» (это сказано с намёком на то, что «яблочный» закон «О СРП» содержит некие нормы «о выводе из юрисдикции»).

По закону «О СРП»: во всех 26 статьях закона вообще отсутствуют какие-либо положения «о выводе из юрисдикции» (словосочетание, совершенно безграмотное юридически).

3. Слова чиновника Болдырева: «ЯБЛОКО» предложило ввести норму, чтобы ввозимые из-за рубежа оборудование и услуги не облагались никакими пошлинами, акцизами, НДС, что означает гибель российского машиностроения».

По закону «О СРП»: В соответствии со статьёй 13 закона «О СРП» «взимание налогов, сборов и иных обязательных платежей *заменяется* разделом продукции на условиях соглашения». То есть налоги и пошлины *не отменяются, а заменяются*. СРП, позволяя вести работы на месторождениях, разработка которых нерентабельна в условиях действующей налоговой системы, *создают спрос на продукцию отечественного машиностроения, дополнительный рынок сбыта для российской промышленности* и тем самым способствуют её развитию. Примеры уже есть по двум первым реализуемым в России СРП – производство Амурским судостроительным заводом основания для ледостойкой платформы по проекту СРП «Сахалин-2». Что же касается проблем конкурентоспособности, то никто не мешает государству снижать налоги на российские машиностроительные предприятия и тем самым повышать их конкурентоспособность. Но это вопрос, прямого отношения к СРП не имеющий.

4. Слова чиновника Счётной палаты: *«В материалах нашей службы внешней разведки я увидел сведения о том, какие нормы лоббирует ряд транснациональных корпораций через организацию «Петролеум Эдвайсори форум». Эти норма почти в деталях совпадали с тем, что лоббировала моя бывшая партия».*

На самом деле: Оценки Нефтяного Совещательного Форума (объединяющего нефтегазовые компании, собирающиеся работать на российском рынке) распространялись и распространяются *публично*, рассылались и рассылаются в Думу, Правительство, Совет Федерации, Администрацию Президента, экспертные организации, печатаются в периодике. Поэтому про СВР явно сказано для того, чтобы «напустить важности». Понятна заинтересованность инвесторов обсуждать законодательство, по которому затем придётся вкладывать в Россию миллиарды долларов. Но закон «О СРП» был разработан российскими специалистами, хотя конечно же, мнение инвесторов (как российских, так и иностранных) было внимательно изучено. Безумие – принимать закон об инвестициях, не зная, каково мнение тех, кто будет по нему работать. Если же говорить об СВР, то она дала положительное заключение на закон, послуживший для г-на Болдырева отправным пунктом его маленькой «охоты за ведьмами». Положительное заключение СВР, подписанное руководителем службы Е.Примаковым, приобщено к материалам согласительной комиссии между Госдумой и Советом Федерации, заседавшей в конце 1995 года. И Ю.Болдырев, как член этой согласительной комиссии со стороны Совета Федерации прекрасно знает об этом. Знает, но молчит.

Мы хотели бы отметить, что г-на Болдырева уже не в первый раз буквально ловят за руку на совершенно сознательном обмане и некомпетентности. Имеет такой опыт и «НГ». Интересующиеся читатели могут взять статью М.А.Субботина «Заклятые друзья закона «О СРП» (15.06.96), так и оставшуюся безответной со стороны Ю.Болдырева. Да и что скажешь ...

Но раз уж Ю.Болдырев выбрал для себя ампула либо Ноздрёва, либо роль молчащего плюшкинского слуги Прошки, то в заключение мы сами скажем несколько слов. 3 года болдыревы из фракций КПрФ и ЛДПР сдерживали принятие поправок в российское законодательство, которые позволили бы начать полномасштабную реализацию проектов по СРП, 3 долгих года продолжалась антияблочная демагогия. В это время сотни тысяч рабочих в разных концах страны сидели на нищенской зарплате и ждали, когда думские болдыревы соизволят прислушаться к мнению специалистов и перестанут заниматься политиканством и сводить личные счёты с нелюбимым «ЯБЛОКОМ». И кто теперь будет за всё это отвечать? Я думаю, что отвечать за это должны совершенно никчемные депутаты КПрФ-ЛДПР, а также чиновники, которые в состоянии заниматься только бесконечными разговорами о «контроле», чиновники, которые за своей роскошной московской жизнью в квартирах, подаренных ненавистным Президентом, не видят ничего. Отвечать должен, в том числе, и г-н Болдырев.

09.12.98

9 декабря 1998 года Государственная Дума подавляющим большинством голосов приняла законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О СРП». Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект, содержащий положения, направленные на рост

капиталовложений в российскую экономику, увеличение занятости, рост доходов государственного бюджета.

В течение 4-х лет «ЯБЛОКО» добивается принятия Госдумой законодательства О СРП. Сегодня даже активные противники законодательства о СРП - фракции КПРФ, ЛДПР, депутатские группы «Народовластие» и аграрная нехотя вынуждены признавать правоту «ЯБЛОКА» и голосовать за необходимые российской экономике поправки к закону «О СРП». И как могут они сегодня голосовать против, если в Сахалинскую область за последние годы по проектам СРП «Сахалин-1» и «Сахалин-2» вложено больше 1 миллиарда долларов производственных инвестиций! Фракция «ЯБЛОКО» считает изменение настроений в Госдуме своей большой победой...

Вместе с тем, «ЯБЛОКО» отмечает, что принятая версия поправок в закон «О СРП» нуждается в дальнейшей доработке. «ЯБЛОКО» подготовит и внесёт в Государственную Думу поправки, направленные на устранение следующих бюрократических, коррупционных или просто бессмысленных положений... Принятие законодательства о СРП ещё не завершено. До сих пор не принят закон, приводящий российское законодательство в соответствие с законом «О СРП», приостановлено принятие перечней месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП. Ответственность за это несут прежде всего фракции КПРФ и ЛДПР, отказывающиеся принимать нормальные версии законопроектов. Тем не менее, «ЯБЛОКО» будет продолжать настаивать на скорейшем завершении разработки законодательства о СРП.

А.Михайлов

Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, фракция «ЯБЛОКО»

Шаг вперед, два шага назад

Сахалин демонстрирует выгоды работы по соглашениям о разделе продукции, Государственная Дума нашла способ «закрыть» законодательство по СРП

События, связанные с реализацией закона «О соглашениях о разделе продукции», развивались последний год в прямо противоположных направлениях. С одной стороны, ускоренная реализация сахалинских проектов и заметные успехи в подготовке других крупнейших проектов СРП, с другой – резкое ужесточение Государственной Думой своей позиции по СРП, сводящейся к тому, чтобы окончательно «обезвредить» СРП, закрыть тему, не отменяя закон. Лодки явно разъезжаются в противоположные стороны. Как искать компромисс и кто его может найти?

Сахалинские соглашения реализуются, сама постановка проблем, которые приходится решать в связи с этим, радует. Сам факт их возникновения означает, что процесс идет.

Позиция левого большинства в Государственной Думе в отношении СРП явно радикализировалась. Прежде всего, это следствие обострения политической ситуации в стране в целом. Левое большинство, утвердив нового Премьер-министра и ряд его законодательных предложений по «стабилизационной» программе, теперь «отыгрывается», демонстрирует «непримиримость» на законах, которые не находятся в центре политической борьбы.

К сожалению, никто не заметил, что одновременно со «стабилизационными» налоговыми законами Правительства РФ в Государственной Думе рассматривался блок инвестиционных законов, которые могли бы способствовать экономическому росту в стране – законодательство о СРП, законы об инвестиционной деятельности, об иностранных инвестициях, о свободных экономических зонах и некоторые другие. Только переговоры, ведущиеся сегодня (в той или иной стадии) в связи с законом «О СРП» реально оценить в 100 млрд.долл. инвестиций. Эти законы могли бы способствовать экономическому росту, но теперь – не будут. Эти законы «обезврежены». Коммунисты рассматривают все проблемы с точки зрения политических игр, Правительство, увлеченное переговорами о западных займах,

интересуется только проблемой финансовой стабилизации... А кого интересует переход к экономическому росту?

Позиция «левых» вполне объяснима. Но загадкой остается позиция «правоцентристских» фракций НДР и «Российские регионы». Займи они более жесткие позиции – поражения удалось бы избежать. Политическая игра последних полутора лет заключалась в том, чтобы привлечь 30-50 голосов с «левого» фланга под поправки в российское законодательство, позволяющие закону «О СРП» действовать, заплатив за эти голоса принятием поправок к самому закону «О СРП» – поправок, которые были бы приемлемы с точки зрения реализации закона. Именно так все и было подготовлено к рассмотрению на Думе. Однако, НДР и «Российские регионы» вдруг проголосовали за поправки в закон «О СРП», которые практически делают его недействующим, не добившись при этом даже принятия поправок в 12 российских законов! Полное поражение.

Что это – месть Правительству, которое, получив поддержку депутатов, не сделало столь ожидаемых предложений о работе министрами? Или месть «ЯБЛОКУ», которое демонстративно не поддержало назначение нового Премьер-министра, но тем не менее еще 2 человека из фракции перешли работать в Правительство? Или, может быть, это ощущение приближающихся выборов?

Заметим, что смысл последней серии поправок к закону «О СРП» состоял именно в том, чтобы резко повысить роль Государственной Думы в принятии решений по СРП. На Думу затягиваются откровенно хозяйственные решения. Бесспорно, это резко усиливает потенциальную коррупционность принятия решений по СРП. А всем нужны избирательные фонды...

В результате законодательство по СРП в тупике. Принимать поправки к закону «О СРП» невозможно. Однако, если Президент их отклонит, перспективы принятия редакции Президента невелики. Впрочем и вето преодолеть будет невозможно. Всю работу надо начинать заново. Левых это вполне устраивает. А людей, которые ждут работы и зарплаты? Предприятия, которые рассчитывают на крупные заказы? Регионы, рассчитывающие на новые бюджетные поступления?

Тем не менее, представляется, что выход из ситуации есть. Если Совет Федерации занимает достаточно жесткую позицию в отношении законодательства по СРП, то тупика можно избежать. У Государственной Думы нет политических конфликтов с Советом Федерации. Дискуссия идет всегда на достаточно прагматическом уровне. Именно на этот уровень и необходимо перевести дискуссию по СРП. Совет Федерации, получив поправки к закону «О СРП» принял мудрое решение – рассматривать их позже, когда поступят поправки в российское законодательство, вытекающие из закона «О СРП». Поправки об ограничении роли федерального законодательства при принятии конкретных решений по СРП со стороны Совета Федерации будут восприняты совсем иначе, чем поступившие от фракции «ЯБЛОКО» или от Президента РФ. Совет Федерации очевидно заинтересован в упрощении процедур рассмотрения СРП в российском парламенте – регионы рассматривают СРП как источник пополнения бюджетов без роста налогов. И в отличие от случая с «вето» Президента здесь гораздо менее уместен «торг».

Самое время вспомнить о том, что в Думе лежат без рассмотрения 16 законодательных инициатив от 13 субъектов Федерации. Некоторые из них - уже более двух лет. И в какие сроки и, главное, с каким результатом будут приниматься Думой решения – неизвестно никому, включая депутатов Государственной Думы.

Вообще надо заметить, что в условиях обострения политической борьбы и поляризации политических сил именно Совет Федерации может выступать консолидирующей силой, заинтересованной не в политических играх, а в прагматическом решении вопросов хозяйственной и политической жизни. И тупик в развитии законодательства, связанного с СРП - хороший пример, когда Совет Федерации стал бы своеобразной «надполитической» силой.

Есть хорошие, надежные аргументы за СРП – сахалинский опыт. Покажите другие очаги столь бурного экономического роста, который наблюдается по сахалинским соглашениям о

разделе продукции. В конце концов, именно здесь находится ответ на вопрос о том, как перейти к экономическому росту в стране: России нужно полтора десятка проектов типа сахалинских – 5-7 в добывающей промышленности, 2-3 в автомобилестроении, в аэрокосмической области, где-то еще. Что нужно для того, чтобы их запустить? Небольшое, техническое (!) улучшение законодательства и серьезная политическая воля со стороны Правительства РФ и субъектов Федерации. И столь долгожданный экономический рост станет реальностью.

**Алексей Мельников, депутат Государственной Думы РФ, фракция "ЯБЛОКО"
ЯБЛОКО Подмосковья, 7 мая 1997 года**

Коммунисты и жириновцы против Хабаровского края

Больше года бездействует имеющий очень важное значение для Хабаровского края закон «О соглашениях о разделе продукции» («О СРП»).

Бездействует из-за того, что фракции коммунистов и жириновцев в Госдуме России, под прикрытием демагогических разговоров о «продаже Родины» намертво заблокировали прохождение двух законопроектов, без которых закон «О СРП» работать не может: «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты в связи со вступлением в силу Федерального закона «О СРП» и «О перечне участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции».

Бездействует несмотря на то, что специалисты многократно, с цифрами в руках обосновывали выгоду применения СРП в России (увеличение капиталовложений, доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, загрузка предприятий, сокращение безработицы, рост доходов трудящихся). Это своеобразная «плата», «благодарность» КПРФ и ЛДПР жителям Хабаровского края за то, что в декабре 1995 года на выборах в Государственную Думу России указанные партии при голосовании по партийным спискам заняли по Хабаровскому краю соответственно 1 и 2 места («Яблоко» заняло 4-е место, пропустив вперед партию самоуправления трудящихся С Федорова).

История с законодательством о СРП в Госдуме России - хорошая иллюстрация того, как слова Зюганова-Жириновского об «изменении курса», «социальной направленности экономики», «росте производства», «улучшении жизни людей» расходятся с делами.

В чем значение законов о СРП для экономики края?

Во-первых, реализация проектов на основе СРП на шельфе о Сахалин позволяет загрузить заказами предприятия края. В частности, Амурский судостроительный завод (АСЗ) уже реализует контракт стоимостью в 35 млн. долларов по производству основания для морской платформы, которая будет установлена на Пильтун-Астохском нефтяном месторождении.

Во-вторых, сахалинские проекты на основе СРП, как отмечал губернатор края В.Ишаев, позволят «газифицировать весь Дальний Восток ... Будет вестись крупномасштабное строительство жилья, газопроводов и других объектов, что даст мощный импульс развитию строительного комплекса региона». В настоящее время специалистами АО Сахалинморнефтегаз и нефтяной компании Роснефть разрабатывается Федеральная программа газификации Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев. Как отмечают специалисты, уровень газификации Комсомольского и Хабаровского промузлов в 2020 году может составить 82% и 72% соответственно.

В-третьих, Хабаровский край может попытаться и сам реализовать ряд проектов на основе СРП. Об этом свидетельствуют обращения представителей законодательной власти Хабаровского края в Госдуму Российской Федерации.

За подписью заместителя Председателя Хабаровской краевой Думы З.Софриной в Госдуму было направлено письмо, в котором предлагается включить в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП "участок Южный, находящийся на шельфе Охотского моря для подготовки и проведения конкурса на право

поисков, разведки и добычи нефти и газа». В письме подчеркивается, что «предлагаемый участок, в соответствии с разработанной Концепцией изучения и освоения углеводородных ресурсов шельфов морей Дальнего Востока и Северо-Востока, является одним из первоочередных для проведения конкурсов и расположен в зоне экономических интересов Хабаровского края».

Следует также отметить, что Правительство РФ включило в проект закона «О перечне...» расположенное в Хабаровском крае Правоурмийское месторождение олова (недропользователь - АО Солнечный ГОК). Недавно первый заместитель главы администрации края Г.Апанасенко представил в Госдуму РФ данные обоснования разработки Правоурмийского месторождения олова на условиях соглашений о разделе продукции, указав при этом, что «решение о включении месторождения в законопроект Правительства РФ рассматривается в Думе Хабаровского края».

Оценив выгоды для Хабаровского края законодательства «О СРП», возглавляемая Г.Явлинским фракция Госдумы «ЯБЛОКО» в течение долгого времени активно поддерживает принятие законов способствующих скорейшей реализации СРП. Для «ЯБЛОКА» реализация СРП (которая, безусловно, отвечает интересам Хабаровского края) является пунктом экономической программы, с которой движение шло на выборы в Госдуму и которую мы, депутаты от «ЯБЛОКА», стараемся реализовывать в парламенте. Любой избиратель может взять программу «Реформы для большинства» и сравнить слова и дела Г.Явлинского и «ЯБЛОКА» в Госдуме с тем, что написано в этой программе. Расхождений не обнаружится.

В отношении КПРФ и ЛДПР другая история. Что, например, говорил Жириновский о законе «О СРП» накануне выборов Госдуму в декабре 1995 года, когда ему нужны были голоса избирателей Хабаровского края? Как свидетельствует стенограмма заседания Госдумы от 6 декабря 1995 г., во время обсуждения закона «О СРП» Жириновский заявил что этот закон нужен регионам и даже попросил от имени фракции ЛДПР предоставить слово председателю Хабаровской краевой Думы В.Озерову, заявив, что «от имени фракции он скажет». В.Озеров, отметив, что он является руководителем ассоциации законодательных органов Дальнего Востока и Забайкалья, «убедительно просил депутатов принять данный законопроект». И фракция ЛДПР в полном составе, включая Жириновского (за исключением отсутствующих на заседании), проголосовала «за» принятие закона «О СРП».

Но вот прошли выборы. ЛДПР Жириновского получила по Хабаровскому краю свое 2-ое место. И что же говорит Жириновский сегодня? Сегодня он уже не говорит о нужности закона «О СРП» для регионов, не приглашает представителей Хабаровского края говорить от имени своей фракции. Сегодня слышны другие речи. 19 марта 1997 года лидер ЛДПР заявил в Думе: «завтра на внеочередное заседание выносятся вопросы по поводу соглашений о разделе продукции. Вот пятый заход через закон о соглашениях о разделе продукции грабануть или же усилить сепаратизм в национальных регионах, ибо закон распространяется в основном на инвестиции в национальные регионы а не в русские области. Это совершенно некстати не ко времени». Сопоставьте цитаты из двух стенограмм. Есть ли предел лицемерию и двуличию Жириновского? Не лучше и коммунисты. 6 декабря 1995 года, в преддверии выборов, фракция КПРФ также как и Жириновский поддержала закон «О СРП».

Что же мы видим после выборов? Позиция коммунистов изменилась на 180 градусов. Г. Зюганов, после того, как благодаря фракции КПРФ был принят Госбюджет-97, консервирующий нынешний социально-экономический курс Ельцина-Черномырдина, видимо, в досаде на Г.Явлинского (фракция которого оказалась единственной, проголосовавшей против проекта закона о бюджете), раздраженно заявил на своей пресс-конференции 16.12.96, что Г.Явлинский «будет проталкивать не только раздел продукции, но и три четверти крупных программ, которые ставят страну в полную экономическую зависимость и разрушают весь оборонный комплекс». Слышали бы эти слова лидера партии «пролетариата» рабочие Комсомольска-на-Амуре! Если загрузка отечественных предприятий, газификация Хабаровского края и увеличение доходов краевого бюджета по Г.Зюганову «разрушение», то непонятно, как он видит созидание? В ответ на слова Г.Зюганова «ЯБЛОКО» отреагировало жестким заявлением, приведя пример Амурского судостроительного завода и указав, что

«КПРФ предпочитает сговор с нынешней властью по поводу фикций так называемого «бюджета развития» нелегкой законодательной работы над непонятным (и только в силу этого пугающим!) законодательством о соглашениях о разделе продукции».

А депутат Госдумы от КПРФ Н.Савельев на проведенных 21.01.97 в Госдуме парламентских слушаниях, посвященных вопросам экономической безопасности России при реализации СРП, договорился до того, что запуск СРП может привести к разрушению платежного баланса страны (!?). И это при том, что по словам того же Н.Савельева, в СРП заинтересованы только субъекты Федерации, для руководства которых это возможность решить проблемы с трудоустройством населения, и Правительство, избавляющееся таким образом от просьб региональных начальников о деньгах.

Так и получается, что занявшие по итогам парламентских выборов-95 большинство мест в Госдуме коммунисты и жириновцы не дают принять крайне нужное Хабаровскому краю законодательство о СРП. ("ЯБЛОКО" поддерживает эти законы, но у "ЯБЛОКА" лишь 46 голосов, а для принятия законов нужно 226).

В заключение отмечу, что "ЯБЛОКО" во время прошедшей 27.03.97 всероссийской забастовки поддерживало требования трудящихся к Правительству, идя в колоннах демонстрантов под лозунгами "Зарплату - вовремя, пенсию - в срок!", "Верхи переменятся, если низы захотят!", "Справедливые налоги - предпринимателям!", "Заказы - заводам, рабочие места - безработным!".

КПРФ и ЛДПР, поддержав госбюджет-97 и саботируя принятие законодательства, которое позволит бороться с экономическим спадом и безработицей, вместе с Правительством несут реальную ответственность за существующую в стране экономическую ситуацию. Поэтому острие экономических и политических требований трудящихся должно быть направлено не только против существующей власти, но и против ее союзников в лице КПРФ-ЛДПР.

**Сергей Дон, фракция «Яблоко», Комитет по бюджету, банкам, налогам и финансам,
Алексей Мельников, фракция «Яблоко», Комитет по природным ресурсам и
природопользованию**

Экономику надо спасать не Глазьеву, а от Глазьева

«Общая газета», 12-18 сентября 1996 года

В интервью «Общей газете» (№35 за 1996 год) начальник управления экономической безопасности Совета безопасности РФ Сергей Глазьев заявил, что «огромное количество решений, ведущих нас по траектории самоуничтожения, уже приняты. И сейчас проблема заключается в их блокировании».

К числу вредных решений Глазьев причислил внесенный в конце мая правительством в Госдуму проект федерального закона «О перечне участков недр и месторождений, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции».

Вызывает недоумение и сожаление, что облеченный властью чиновник СБ, обосновывая негативное отношение к проекту закона, продемонстрировал удивительную некомпетентность. Он утверждает, что «в Думу внесен проект закона о передаче 250 месторождений полезных ископаемых зарубежным инвесторам на условиях соглашений о разделе продукции» (СРП). Что ни слово - то ошибка.

Во-первых, это закон не «о передаче», а о перечне месторождений, по которым могут быть заключены соглашения о разделе продукции. Может получиться так, что государство и инвестор не договорятся и соглашение не будет заключено. Во-вторых, слово «передача» - неточно. Может создаться впечатление, будто участок недр предоставляется инвестору в собственность. Это неверно, поскольку в соответствии с законом «О СРП», «участок недр предоставляется в пользование инвестору». Другими словами, речь идет о долгосрочной

аренде. Если инвестор не будет выполнять своих обязательств по соглашению, то государство в соответствии с законом «О СРП» может расторгнуть соглашение. В-третьих, в рассматриваемом Госдумой проекте закона ни слова нет о том, что обозначенные в нем участки недр и месторождения будут переданы именно «зарубежным инвесторам». Закон «О СРП» «устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья...»

Интересно, что на парламентских слушаниях именно представители крупнейших российских нефтяных компаний (Сургутнефтегаз, Роснефть, Тюменская нефтяная компания) настаивали на одобрении закона «О перечне...». Точно такую же позицию заняли и российские компании, приславшие письменные предложения в Комитет по природным ресурсам Госдумы (ЛУКОЙЛ и КомиТЭК). Более того, Сургутнефтегаз и ЛУКОЙЛ предлагают радикально расширить перечень месторождений и включить в него все месторождения и участки недр, на которые они имеют лицензии. При этом Сургутнефтегаз привел экономические расчеты, в соответствии с которыми при переходе на СРП добыча по компании за 20 лет возрастает в два раза, увеличиваются доходы государства, растут капитальные затраты (а значит, и спрос на продукцию обрабатывающей промышленности).

И, наконец, не стоит слишком пугаться цифры "250 месторождений". Если сравнить её с количеством выданных на сегодня лицензий - 10,5 тысяч, то правительство явно поскромничало.

Сергей Глазьев утверждает: «Очевидно, отечественные производители денег нынче не имеют, значит, самые ценные участки для экономической деятельности могут перейти к иностранному капиталу». К сведению доктора экономических наук Глазьева, иностранные инвесторы денег на разработку месторождений также не имеют, поскольку в мировой практике разработка месторождений финансируется за счет заёмных средств. Иностранному инвестору тоже нужно идти в банк, доказывать, что его проект эффективен, заключать кредитное соглашение и платить проценты. «За красивые глаза» денег ни один банк не даст. Слов нет, у западных компаний финансовое положение несравненно устойчивее, чем у российских. Но применение СРП, создающее здоровую экономику проекта, служит важнейшей основой для получения кредитных ресурсов российскими предприятиями (в том числе на мировом кредитном рынке).

Удивительная получается история. Удивительная тем, что Глазьев, на словах радеющий об экономической безопасности России, на практике наносит страшный удар именно той самой безопасности, о которой печется. Потому что практическим следствием борьбы Глазьева против закона «О перечне...» является затягивание с принятием крайне необходимого стране законодательства, способного, по оценкам специалистов, привлечь в российскую экономику в последующие 10 лет 60-70 млрд. долларов.

Эти инвестиции дадут работу людям как в добывающих, так и обрабатывающих отраслях промышленности, улучшат финансовое положение предприятий, увеличат доходы бюджетов. Для того чтобы не мешать этому, Глазьеву следовало бы просто ознакомиться с необходимой литературой, внимательнее вчитаться в тексты обсуждаемых законов и не упростиговать в своем неведении.

Экономическая программа Объединения "ЯБЛОКО"

ИНВЕСТИЦИОННАЯ И СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

Существенное увеличение притока как отечественных, так и иностранных инвестиций в сырьевой сектор экономики произойдет только в случае качественного улучшения инвестиционного климата в России. Мы считаем, что для этого необходимо создать принципиально иную законодательную базу, которая будет обеспечивать для инвестора, во-первых, благоприятные, а, во-вторых, стабильные условия вложения средств.

Главным направлением в этой сфере является внедрение гражданско-правовых отношений в сферу недропользования. В этой связи мы будем добиваться принятия пакета законодательных актов, среди которых важнейшими являются закон "О соглашениях о разделе продукции" (принятый Государственной Думой по инициативе фракции "ЯБЛОКО" в июне 1995 года), а также поправки, предлагаемые в налоговое, таможенное и недропользовательское законодательство, с целью обеспечения действие данного закона. Улучшение инвестиционного климата достигается следующими ключевыми нормами:

- национальный режим осуществления инвестиций, что означает для российских и иностранных инвесторов равные условия осуществления инвестиций;
- приоритет соглашения о разделе продукции над лицензией, что дает инвестору общую гарантию правовой стабильности;
- замена налогов, сборов, пошлин и других платежей разделом продукции, что позволяет перейти от неблагоприятной и крайне сложной системы налогообложения к простой и стимулирующей инвестиции системе платежей рентного характера;
- гарантии стабильности условий соглашения на весь срок реализации соглашения ("дедушкина оговорка"), что означает для инвестора гарантии от законодательных изменений фискального характера, способных ухудшить коммерческие результаты инвестиционного проекта;
- возможность переуступки прав по соглашению (с согласия государства), что создает условия для более эффективной реализации инвестиционного проекта;
- возможность использования прав по соглашению в качестве предмета залога (с согласия государства), что облегчает привлечение финансовых ресурсов инвестором;
- возможность проведения в четко оговоренных случаях прямых переговоров между государством и инвестором, что позволит, в частности, начать работу на основе соглашений о разделе продукции по проектам, переговоры по которым были начаты (в соответствии с законом «О недрах») до вступления закона «О соглашениях о разделе продукции» в силу (уже подписанные соглашения «Сахалин-I» и «Сахалин-II» на шельфе острова Сахалин, ведущиеся переговоры по месторождению Приобское в Ханты-Мансийском АО, по разработке Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции и Харьягинского месторождения в Ненецком АО и некоторые другие).

Вторым важнейшим шагом будет создание нормативной базы, призванной детализировать эти положения на уровне исполнительной власти. Мы будем поддерживать и контролировать создание такой базы в составе следующих нормативных документов:

- положение о порядке заключения и выполнения соглашений о разделе продукции (в приложениях к которому должны содержаться нормы, регулирующие функции и полномочия федерального органа исполнительной власти по организационному обеспечению заключения и выполнения соглашений о разделе

продукции и порядок функционирования объединения юридических лиц без создания нового юридического лица);

- положение о режиме налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;
- примерное соглашение о разделе продукции;
- инструкция о порядке возмещения и учета капитальных и эксплуатационных затрат при реализации соглашений о разделе продукции;
- положение, регламентирующее проведение прямых переговоров между государством и инвестором;
- положение, регламентирующее распределение государственной доли продукции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- положение, позволяющее трансформировать лицензионные соглашения в соглашения о разделе продукции;
- другие нормативные документы.

По нашим расчетам, в случае создания указанной нормативной базы приток отечественных и иностранных инвестиций возрастет до 10-12 млрд. долларов в год (примерно в равной пропорции между национальными и иностранными инвесторами), если иметь в виду только те проекты по разработке месторождений нефти и газа, переговоры по которым либо завершены («Сахалин-I», «Сахалин-II»), либо продолжаются (Приразломное, Тимано-Печора, Харьяга, Салым, Приобское, «Сахалин-III» и др.).

Примерно 50-70% этих средств (если брать оценки, содержащиеся в технико-экономических обоснованиях имеющихся проектов) будут направлены на закупки оборудования российских обрабатывающих предприятий (заводы в Северодвинске, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Комсомольске-на-Амуре и др.), создав дополнительные рабочие места и стимулировав разработку передовых образцов оборудования.

«Реформы для большинства» (Объединение «Яблоко»). М., 1995

СТРУКТУРНЫЙ МАНЕВР ДЛЯ БУДУЩЕГО (Выдержки из программы «Яблока»)

Необходимо принципиально изменить направления структурной эволюции российской экономики. Будущее России - в передовых отраслях обрабатывающей промышленности и высоких технологий, в завоевании рынков СНГ и «дальнего» зарубежья...

Сегодня практически единственный сектор, на который можно уверенно опереться, - сырьевые отрасли российской экономики. Здесь самый низкий спад производства, огромный экспортный потенциал, интерес отечественных и иностранных инвесторов. Именно он может и должен дать импульс для всей экономики. Но - и это принципиально! - развивать этот сектор необходимо почти исключительно за счет частных инвестиций (в том числе иностранных) в поиски, разведку и добычу нефти и газа, а также твердых полезных ископаемых.

Стремясь увеличить инвестиции в этот сектор российской экономики, мы преследуем две основные цели:

стимулировать развитие российского машиностроения, в том числе за счет спроса на продукцию машиностроительных отраслей, предъявляемого со стороны инвесторов, осуществляющих вложения в сырьевые отрасли (мультипликативный эффект инвестиций);

создать за счет роста экспорта минерального сырья стратегические источники накоплений, которые будут использоваться в рамках программы структурной перестройки экономики. Эти средства будут направлены на стимулирование развития машиностроительных отраслей, не связанных с сырьевым сектором.

Особое значение мы придаем привлечению иностранных инвестиций, так как на мировом рынке капиталов нет избытка предложений инвестиций, там есть избыток спроса, Россия на этом рынке конкурирует за привлечение иностранных инвестиций с большой группой стран. Просто так иностранные инвестиции в Россию не придут, для них нужно создавать условия. Иначе инвестиции уйдут в другие страны. То, что не получит Россия, получит Китай, Восточная Европа или Латинская Америка...

Существенное увеличение притока как отечественных, так и иностранных инвестиций в сырьевой сектор экономики произойдет только в случае качественного улучшения инвестиционного климата в России. Мы считаем, что для этого необходимо создать принципиально иную законодательную базу, которая будет обеспечивать для инвестора, во-первых, благоприятные, и во-вторых, стабильные условия вложения средств.

Главным направлением в этой сфере является внедрение гражданско-правовых отношений в сферу недропользования. В этой связи мы будем добиваться принятия пакета законодательных актов, среди которых важнейшими являются закон «О соглашениях о разделе продукции» (принятый Государственной Думой по инициативе фракции «Яблоко» в июне 1995 года), а также поправки, предлагаемые в налоговое, таможенное и недропользовательское законодательство с целью обеспечить действие данного закона...

Вторым важнейшим шагом будет создание нормативной базы, призванной детализировать эти положения на уровне исполнительной власти. Мы будем поддерживать и контролировать создание такой базы...

По нашим расчетам, в случае создания указанной нормативной базы приток отечественных и иностранных инвестиций возрастет до 10-12 млрд долл. в год...

Примерно 50-70% этих средств... будут направлены на закупки оборудования российских обрабатывающих предприятий (заводы в Северодвинске, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Комсомольске-на-Амуре и др.), создав там дополнительные рабочие места и стимулировав разработку передовых образцов оборудования.

Для стимулирования производства оборудования российским машиностроительным комплексом должна быть продумана программа банковского кредитования, в рамках которой могла бы использоваться часть средств федерального бюджета, направляемых на государственные инвестиции. Желательной альтернативой использованию бюджетных средств было бы привлечение целевых кредитов Мирового Банка, Европейского Банка Реконструкции и Развития и других международных финансовых организаций. Эти средства должны через механизм банков развития и проектного финансирования и коммерческих банков, работающих с институтами развития по схеме «каскадного» финансирования, направляться в промышленность.

Развитие инвестиций в сырьевые отрасли окажет большое влияние на:

ход инвестиционных реформ, поскольку даст мощный импульс развитию фондового рынка и получению с него дополнительных ресурсов российскими предприятиями (за счет роста доходности ценных бумаг предприятий, работающих в качестве субконтракторов или инвесторов по проектам о соглашениях о разделе продукции и связанных с этим роста портфельных инвестиций);

рост доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (там, где реализуются соглашения о разделе продукции и где работают российские субконтракторы по проектам);

улучшение социальной ситуации в обществе, поскольку появятся дополнительные рабочие места, а в рамках федерального и региональных бюджетов больше средств можно будет тратить на социальные программы;

развитие банковского сектора российской экономики, который получит дополнительные возможности для своего развития через участие в проектном финансировании и в операциях на рынках ценных бумаг с акциями предприятий, работающих на основе контрактов по соглашениям о разделе продукции, и российских субконтракторов;

положение российских вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ЛУКОЙЛ, ЮКОС и др.), позволив стабилизировать их финансовое положение, поскольку принятие законодательства о соглашениях о разделе продукции создаст дополнительные возможности по привлечению финансовых ресурсов с мирового рынка капиталов.

Стратегические источники накоплений, возникающие в результате реализации инвестиционных проектов в сырьевом секторе, дадут возможность развернуть действенную поддержку национальных приоритетов в промышленной политике со стороны государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не так давно на веб-сайте партии «ЯБЛОКО», которая хорошо известна своей активной поддержкой законодательства о СРП, проводился блиц-опрос: «Нужен ли режим СРП России?».

По состоянию на 09.04.2003 результаты опроса выглядели следующим образом:

Нужен ли режим СРП России?	Всего: 137 голосов
Необходим	32 голоса, 23.36%
Полезен	10 голосов, 7.30%
Вреден	34 голоса, 24.82%
Не знаю	8 голосов, 5.84%
А что такое СРП?	53 голосов, 38.68%

Конечно, выборка не бог весть какая. И все-таки. Выяснилось, что больше половины участников опроса просто не знает, что это такое - СРП. Хотя только что прошла оголтелая пропагандистская кампания ЮКОСа против СРП, а «яблочный» сайт полон соответствующей информации. Да и заходят на него, надо думать, люди грамотные. В этих условиях обращение критиков СРП не к разуму читателя, а к его эмоциям может дать ожидаемый эффект даже вопреки рациональным соображениям. Однако, это - пиррова победа. Экономика жестоко наказывает за пренебрежение законами ее развития. Насилие сходит с рук лишь до поры до времени. А потом возвращается бумерангом.

Мы постарались показать, почему использование механизма СРП в России неизбежно. Другое дело, когда же в конце концов произойдет этот долгожданный инвестиционный прорыв? И все-таки еще не вечер. Если компании хотят заниматься инвестиционной деятельностью и конкурировать на мировых рынках нефти и газа, то им предстоит вернуться к СРП. Либо перенести идеи концессионного законодательства в другие законы. Все равно от правовой стабильности и гибкости налогового режима никуда не деться...

Мы классифицировали претензии к режиму СРП, разделив их на политические, фискальные, технологические. Очевидно, что политические аргументы критиков СРП попросту неприличны в минимально подготовленной аудитории. Использовать такую недостойную аргументацию с навешиванием ярлыков – только компрометировать себя. О какой колониальной отсталости может идти речь, если СРП как разновидность теории контракта появилась в Индонезии в 1966 г., когда уже не осталось ни одной колонии?! Колонии и СРП просто разминулись во времени.

Фискальные претензии к СРП при ближайшем рассмотрении оказываются построены на подтасовке фактов, когда выхватываются случайные годы, сравниваются разные выборки компаний, показатели корпоративной деятельности и проектной и т.п. Часто факты подобраны так, что соответствующие умозаключения очень похожи на правду, но не более того. Только похожи. Налоговое бремя в соответствии с теорией ренты должно зависеть от особенностей

каждого конкретного месторождения - СРП позволяет подобрать оптимальный режим уплаты платежей: и по срокам, и по их размеру. Плюс совершенно необходимая для серьезных инвесторов правовая стабильность.

Наконец, что касается так называемых технологических претензий, то это, как говорится, не по адресу. В этих вопросах лицензии и СРП равны - избыточная добыча, избыточные инвестиции, ущерб экологии, нехватка средств транспортировки, отсутствие заказов подрядчикам. Преимущество режима СРП заключается в том, что для решения всех этих проблем он предоставляет и достаточные инвестиционные ресурсы, и предлагает государству максимальные контрольные функции.

Правда существуют такие претензии к СРП, которые не укладываются ни в одну классификацию. Например, известный экономист Владимир Мау в одном из своих интервью 21 мая 2001 г. заявил: «Что касается СРП, то они хороши в авторитарных государственных системах. В условиях же демократии практически невозможно объективно обосновать условия таких соглашений, поэтому их принятие неизбежно вызовет конфликты между различными госведомствами и создаст питательную среду для коррупции». Означает ли это, что если во времена СССР мы не пользовались СРП, то в стране была демократия? Или что В.Путин строит авторитарный режим и ему в качестве подспорья понадобился СРП? Тогда чем объяснить события 2003 года? В математике есть такое понятие «ложная корреляция». Где-то СРП применяют авторитарные, даже диктаторские режимы, где-то – демократические. Тенденциозно подобрав соответствующие примеры, можно, конечно, попробовать «доказать» обе гипотезы. Вот только зачем?

Режим СРП – для тех, кто умеет видеть перспективу и не хочет жить одним днем. Правда, надо понимать, что лучше не откладывать на завтра то, что можно сделать сегодня. Люди в России должны жить достойно. Земля наша обильна – порядку только нет. 17 марта 2003 г., газета «Ведомости» провела конференцию, посвященную ситуации, сложившейся вокруг СРП в России. На следующий день «Независимая газета» вышла с характерным для того периода заголовком «СРП: скорее «против», чем «за». И вот вопреки заявленному ее автор вполне объективно зафиксировал: «Сторонники СРП, как продемонстрировала конференция, - и почтенные академики, озабоченные проблемами недропользования и геологоразведки и ратующие за изъятие у крупных сырьевых компаний природной ренты в пользу государства и замену лицензий концессиями. И крупные иностранные компании, для которых СРП - своего рода страховка от изменчивости российского законодательства. И «Газпром», заинтересованный в переводе на режим СРП разработки Штокмановского и Приразломного месторождений на шельфе Северного Ледовитого океана. И заводы вроде Амурского судостроительного, которые благодаря СРП имеют возможность получать реальные «долгоиграющие» заказы. И власти тех регионов, где они расположены, решающие за счет этого множество социальных проблем. И, конечно, депутаты». И так говорят те, кто «скорее «против»? Так кто же тогда против?

Хочется надеяться, что для непредвзятого, но заинтересованного читателя, многое в проблематике СРП после прочтения нашей книжки стало яснее.

Приложение

За последние годы «Яблоко» не раз обвиняли в конъюнктурных попытках вынести вотум недоверия Правительству. Так, как будто, «Яблоко» не пыталось наладить конструктивный диалог, а Правительство, в свою очередь, демонстрировало свою эффективность... Представленный документ – один из многих: он позволяет показать характер претензий партии «Яблоко» к Правительству и оценить принципиальную оценку его действий. И место «проблемы СРП» в этой системе взаимоотношений.



ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ФРАКЦИЯ "ЯБЛОКО"

103265, Москва, ул. Охотный ряд, д. 1 Тел. 292 89 44, факс 292 89 42

“20” февраля 2007 г.

№ 5.2-121

ЗАЯВЛЕНИЕ

ОБ ОТНОШЕНИИ К ПРАВИТЕЛЬСТВУ КАСЬЯНОВА

Фракция "ЯБЛОКО" не поддерживает правительство Михаила Касьянова и считает, что вопрос об отставке кабинета имеет под собой основания.

Недавнее заявление о том, что Россия не будет выполнять свои обязательства по выплате внешних долгов - не первый крупный просчет правительства.

Наша позиция по вопросу отставки правительства зависит от того, готово ли оно незамедлительно предпринять конкретные шаги в поддержку предложений, на которых настаивает фракция.

Мы требуем от правительства поддержать следующие предложения "ЯБЛОКА":

- за счет дополнительных доходов бюджета уже в этом году начать переход на формирование армии по контракту, вдвое повысить денежное довольствие контрактникам и сократить призыв;
- внести поправки в Уголовно-процессуальный кодекс и закон о прокуратуре: арест только по решению суда, право обвиняемого на помощь адвоката с момента задержания и другие;
- внести изменения в инвестиционное законодательство (в частности, в законы о Соглашениях о разделе продукции), стимулирующие приток инвестиций в российскую экономику;
- срочно принять меры по поддержке малого и среднего бизнеса, защите его от произвола чиновников, упрощению регистрации предприятий, снижению налогов;
- укрепить доходную базу местных бюджетов;
- остановить произвол в отношении независимых СМИ, в частности, НТВ.

Фракция рассмотрит положительно вопрос о недоверии правительству, если в течение месяца оно не возьмет на себя конкретных обязательств и не приступит к реализации этих жизненно важных для страны предложений.

Руководитель фракции

Г.А.Явлинский

Учение - изучение правил; опыт - изучение исключений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. А.Конопляник, М.Субботин, Ю.Швембергер. Закон «О соглашениях о разделе продукции»: история, документы и комментарии. - Специальный выпуск журнала "Нефть, Газ и Право", 1996, январь-февраль, № 1(7).
2. А.Конопляник, М.Субботин. Государство и инвестор: об искусстве договариваться (концессионное законодательство в России). - Часть1: Теория и практика заключения концессионных и иных договоров; Часть2: Законопроекты о концессиях и «продакшн-шэринг»: 1994-95 гг. Москва (ЭПИцентр) - Харьков (Фолио), 1996.
3. А.Конопляник, М.Субботин. Тяжба о разделе (Дискуссия вокруг закона «О соглашениях о разделе продукции»). - М.: ВНИИОЭНГ, 1996.
4. З.Вознесенская. Соглашения о разделе продукции. М., РМНТК «Нефтеотдача», 1997.
5. С.Сосна. Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М., Юристь, 1997.
6. М.Субботин. Чтобы было, что делить. О судьбе закона «О соглашениях о разделе продукции». Москва, ЭПИцентр, 1998.
7. С.Богданчиков, А.Перчик. Соглашения о разделе продукции. Теория, практика, перспективы. Право. Экономика. Москва, Нефть и газ, 1999.
8. Д.Джонстон. Международный нефтяной бизнес: налоговые режимы и соглашения о разделе продукции. (Под научной редакцией М.Субботина). М., «Олимп-Бизнес», 2000.
9. А.Василенко. Соглашения о разделе продукции в России. М., Издательский Центр «Классика», 2002.
10. Н.Платонова. Научно-практический Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М, ТОРУС ПРЕСС, 2002.
11. А.Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. – М.: «Олита», 2002.
12. В.Прозоровский. СРП/Справочник-путеводитель. М., Издательский Центр «Классика», 2002.
13. Иностранные инвестиции и СРП в России: законодательство, комментарии, судебная практика. Под редакцией В.Г. Нестеренко. Руководитель авторского коллектива В.А. Рошин. - М.: Центр энергетики и природных ресурсов, 2002.
14. Спор об СРП. Под ред. А.Арбатова и А.Конопляника. М.: «Олита», 2003.

Публикации на тему СРП все желающие могут найти на следующих веб-сайтах: www.yabloko.ru, www.concession.ru, www.enippf.ru.

Жизнь, конечно, не удалась, а в остальном все нормально.

ОБ АВТОРАХ

А.Михайлов — автор закона «О СРП», автор поправок в закон «О СРП» в 1998 г. и в 2001 г., депутат ГД РФ нескольких созывов, председатель Комитета ГД РФ по природным ресурсам в 1997-1999 гг., зампред Комитета ГД РФ по экономической политике в 1994-97 гг., член Комиссии ГД по правовым вопросам СРП в 1999-2003 гг., член согласительных комиссий Госдумы РФ и Совета Федерации по подготовке законодательства «О СРП» в 1995 и в 1998 гг.

Подробности о профессиональной деятельности - см. на сайте www.yabloko.ru.

М.Субботин - один из разработчиков закона «О СРП» в 1994-95 гг., член рабочей группы по подготовке нормативных документов в 1996-97 гг., руководитель группы консультантов по вопросам СРП Минтопэнерго в 1998-2001 гг., консультант Комитетов ГД РФ по экономической политике, природных ресурсов, по бюджету и налогам в 1994-2003 гг., а также член экспертного совета Комиссии ГД по правовым вопросам СРП в 1999-2003 гг. С 2001 г. – директор научно-консалтинговой компании «СРП-Экспертиза». Автор десятков статей и ряда книг по вопросам СРП. Постоянный участник международных и российских конференций по проблематике СРП.

Подробности о профессиональной деятельности - см. на сайте www.concession.ru.