Закон о разделе продукции выгоден всем:

инвесторам, правительству и регионам — как «сырьевым», так и «машиностроительным»

Андрей КОНОПЛЯНИК

В КОНЦЕ июня французская компания «Эльф-Нефтегаз» заявила о прекращении работ по поиску и освоению месторождений нефти и газа в Волгоградской области. Одна из причин — в стране так и не появилась необходимая для реализации СРП правовая база.

Решение «Эльф-Нефтегаз» приобретает особую актуальность, если учесть, что на 20 июля намечено голосование в Совете Федерации по закону «О соглашениях о разделе продукции», принятому Государственной думой одновременно во втором и третьем чтении 14 июня этого года. Не будет принят закон — за «Эльфом» наверняка потянутся из России и другие фирмы, связывающие именно с СРП свои надежды на широкомасштабное присутствие в нашей стране. Пожалуй, закон «О СРП» мог бы быть самым крупным за последнее время шагом вперед в создании благоприятного инвестиционного климата в России. Видимо, понимая это, его поддержали при голосовании в Госдуме самые разнообразные по своей политической ориентации фракции.

Более того, состоявшееся 3 июля обсуждение закона в комитетах Совета Федерации показало, что сквозь все еще сохраняющуюся разноголосицу мнений начинает пробиваться хрупкое согласие в понимании того, что представленный законопроект уравновешивает интересы всех участников СРП.

Знаменательным в этом отношении было заседание «головного» по данному закону комитета Совета Федерации — Комитета по вопросам экономической реформы (пред. В.Зеленкин).

Во-первых, на этом заседании впервые сошлись в едином мнении в отношении необходимости быстрейшего принятия закона «О СРП» в его нынешней редакции два недавних антагониста: Минтопэнерго и Роскомнедр. Позиция Минтопэнерго в отношении закона «О СРП», заключающаяся в безоговорочной его поддержке, хорошо известна — и она в очередной раз была твердо изложена министром Ю.Шафраником. Позиция же Роскомнедра ранее сводилась к необходимости «подстройки» гражданско-правового закона «О СРП» под административно-правовой закон «О недрах». Тем самым фактически предлагалось выхолостить основные преимущества закона «О СРП» для государства и инвестора. И вот, наконец, Роскомнедр изменил свою ранее непримиримую позицию.

Как сказал выступивший на заседании зампредседателя Роскомнедр В.Щербаков, принятый 14 июня Госдумой вариант закона «О СРП» является «единственно возможным компромиссом с действующим законом «О недрах».

Во-вторых, примирив непримиримых оппонентов в лице Минтопа и Роскомнедр, правительство, наконец, смогло само однозначно определиться в отношении закона «О СРП». Рассмотрев его одобренную Госдумой во 2-м и 3-м чтении редакцию, правительство РФ выразило этому закону безоговорочную поддержку и попросило Совет Федерации принять его (письмо на имя В.Шумейко от 03.07.95 за подписью А.Чубайса), скорректировав тем самым свои предыдущие, более расплывчатые позиции. Присутствовавший на заседании официальный представитель правительства, зам.министра экономики РФ В.Коссов, предельно четко и недвусмысленно изложил сегодняшнюю позицию правительства, добавив, что потери от непринятия закона намного превышают ущерб от возможных неточностей в нем.

В-третьих, совпали, наконец, в своей поддержке закона позиции правительства и Госдумы.

К этой позиции присоединились два комитета Совета Федерации из числа обсуждавших закон «О СРП» — по вопросам экономической реформы и по международным делам. Третий комитет — по бюджету — не поддержал закон «ввиду неприемлемости отдельных его положений», несмотря на то, что председатель этого комитета Н.Горчар проголосовал «за» закон. Правда, члены этого комитета не располагали к моменту заседания положительным заключением правительства, а проект заключения комитета был составлен крайне тенденциозно. Да еще, видимо, подействовали на депутатов весьма эмоциональные, хотя и столь же бездоказательные обвинения депутата Титкина в адрес авторов и сторонников закона о «продаже ими интересов Родины», о «разбазаривании ее природных ресурсов» и тому подобные популистские обвинения бывшего министра промышленности, не допускающего даже самой мысли о том, что государство и инвестор могут быть партнерами (а не «хозяином» и «слугой») в соглашении и что именно в этом — во взаимовыгодном партнерстве, а не в безоговорочном подчинении одной стороны (инвестора) диктату другой (государства) заключается баланс интересов сторон.

Итак, будет закон поддержан 20 июля «сенаторами» — и он уходит на подпись президенту. После его подписания Б.Ельциным и вступления закона в силу у российских и иностранных инвесторов появится необходимая гражданско-правовая основа для реализации СРП в России. Станет, наконец, возможным инвестору *договариваться* с государством—собственником недр об оптимальных условиях реализации капиталоемких проектов в минерально-сырьевых отраслях, в том числе в добыче нефти и газа. Тем самым будет нарушена монополия на существующий сегодня в России административно-правовой порядок регулирования отношений недропользования, который является дискриминационным по отношению к инвестору и при котором держатель финансовых ресурсов, технологий и ноу-хау является полностью зависимым от благорасположения к нему государственных органов. В условиях непрекращающегося законотворчества и по сути «запретительной» налоговой среды в России у инвестора отсутствуют долгосрочные правовые гарантии незыблемости условий соглашения в течение всего срока его реализации, а единственная возможность сделать проект рентабельным заключается в получении временных налоговых льгот от государства (за примерами того, насколько «стабильными» и «благоприятными» для инвесторов являются такие условия работы, далеко ходить не надо — достаточно вспомнить историю нефтяных СП в России, таких, например, как «Полярное сияние» или «Белые ночи»). Аккуратно развязать (а не разрубить) «гордиев узел» указанных противоречий и призван закон «О СРП».

В законе «О СРП» речь идет о договоре двух равноправных сторон. Одна сторона — государство — имеет в своей собственности природные ресурсы, залегающие в ее недрах, но не имеет необходимых финансовых средств, а зачастую и соответствующих технологий и ноу-хау для их эффективного освоения, поэтому заинтересована *передать* эти природные ресурсы во временное пользование на срочной и возмездной основе с максимальной *для себя* выгодой. Другая сторона — российский или иностранный инвестор — располагает необходимыми финансовыми ресурсами и технологиями и умеет эффективно разрабатывать такие природные ресурсы, поэтому заинтересована *получить* их во временное пользование на срочной и возмездной основе с максимальной *для себя* выгодой и готова также взять на себя при этом все затраты и весь риск их освоения.

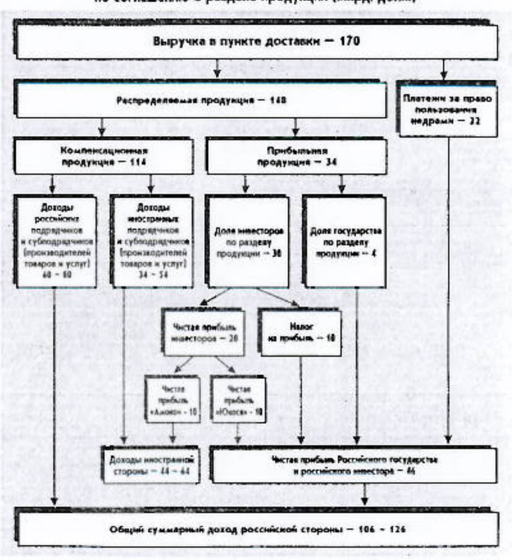
Налицо основа для взаимовыгодного сотрудничества двух сторон. Одна беда — сделка не состоится, если это сотрудничество не будет действительно *взаимовыгодным*, то есть выгодным и государству, и инвестору. Это означает, что сделка не должна являться результатом *односторонних* уступок или преференций инвестору со стороны государства, когда одна из сторон — инвестор — является просителем льгот, только при наличии которых она может рентабельно реализовать проект, а другая — «дарителем» этих льгот (оставим за кадром вопрос: какова в этом случае будет «цена» предоставления инвестору таких льгот, кто будет назначать и получать эту цену: государство или его отдельные представители?). Следовательно, речь идет о выработке условий эквивалентного обмена или об условиях договора двух равноправных сторон — государства и инвестора, каждая из которых готова пойти в процессе переговоров по каждому конкретному проекту на встречные и обоснованные уступки друг другу с тем, чтобы выработать взаимоприемлемые условия реализации проекта и закрепить их в соответствующем договоре на весь срок его реализации.

В выигрыше при СРП оказываются не только те регионы, на территории которых расположены месторождения полезных ископаемых или зарегистрированы компании, производящие работы по проекту (в бюджеты именно этих регионов поступают соответствующие части выплачиваемых инвестором платежей за право пользования недрами, налога на прибыль и принадлежащей государству доли прибыльной продукции), но и те регионы, на территории которых расположены предприятия, производящие оборудование, необходимое для реализации этих проектов. Размещение заказов на оборудование, на производство работ и т.п. будет происходить на конкурсной основе. Очевидно при этом, что компании-операторы будут размещать заказы на оборудование или на производство работ там, где это будет для них наиболее выгодным, то есть будут руководствоваться в первую очередь сугубо экономическими соображениями. Маркетинговые исследования самих инофирм показали, что российские производители товаров и услуг имеют весьма высокие шансы на то, чтобы оказаться по многим позициям победителями в этой конкурентной борьбе. Так, результаты анализа технико-экономических обоснований существующих сегодня нефтегазовых проектов инофирм на условиях СРП показали, что в среднем 50—70% заказов на оборудование и услуги они предполагают размещать на российских предприятиях. Во-первых, это означает, что первые инвестиционные потоки пойдут не в «нефтяные» или в другие сырьевые, а в «машиностроительные» регионы, причем пойдут сразу же после вступления соглашения в силу, а не спустя несколько лет, когда будет добыта первая нефть и компания-оператор станет платить часть своей выручки (валовой продукции) за право пользования недрами, или еще спустя несколько лет, когда она станет получать прибыльную продукцию (выручка минус издержки) и станет платить часть ее в виде «раздела продукции» и налога на прибыль. А появятся заказы — возрастет загрузка производственных мощностей, увеличится занятость среди местного населения, которое будет плюс ко всему стабильно (а не от случая к случаю) получать свою зарплату. В бюджет региона пойдут налоговые отчисления как с предприятий, так и с занятых на этих предприятиях, начнет рассасываться проблема неплатежей, уменьшится социальная напряженность в регионах и т.д.

Во-вторых, это означает, что, например, в случае реализации нефтегазовых СРП совокупные доходы государства по линии «машиностроительных» регионов могут оказаться сопоставимыми или даже превышающими доходы государства по линии «нефтяных» регионов. Так, на основании расчетов, проведенных Ю.Швембергером по проекту освоения Приобского месторождения российской компанией ЮКОС и американской Амоко, было получено, что «нефтяные» доходы государства (плата за право пользования недрами, налог на прибыль и собственно раздел продукции) составят 26 млрд. долл. за весь срок реализации проекта. В то же время часть затрат указанных двух инвесторов, размещенная в виде заказов на российских предприятиях («машиностроительные» доходы государства), может составить в среднем от 60 до 80 млрд. долл., то есть оказаться вдвое больше «нефтяных» доходов по проекту.

В первую очередь могут оказаться в выигрыше именно те регионы, где оказались попавшие под конверсию высокотехнологичные производства бывшего ВПК, предприятия типа екатеринбургского «Уралмаша», северодвинского «Севмашпредприятия» и др. Понятно также, что в конкурентной борьбе за заказы этим предприятиям может понадобиться поддержка; в том случае, если технологические параметры предлагаемого ими оборудования окажутся вполне приемлемыми и удовлетворяющими строгим стандартам, но экономические показатели слишком высокими, чтобы выиграть тендер на поставку оборудования. В этом случае, если альтернативой будет размещение заказа за пределами России, правительство могло бы пойти на предоставление налоговых послаблений этим предприятиям, необходимых, чтобы заказ был получен именно ими, а не зарубежными конкурентами: в выигрыше все равно остались бы оба — и российское предприятие, и госбюджет. Думаю, это очевидно.

Так что от голосования сенаторов 20 июля во многом зависит и то, какими глазами они будут смотреть на своих избирателей: глазами людей, которые обеспечили принятие закона, который обещает населению разных регионов России жить чуть-чуть лучше за счет того, что обеспечит их работой, предприятия — заказами, а инвесторов — возможностью нормально делать свой бизнес на стабильных, благоприятных и предсказуемых условиях. Или же наши уважаемые сенаторы окажутся перед своими избирателями в положении, о котором однажды уже достаточно ярко высказался наш премьер: хотели как лучше, а получилось — как всегда.

□ Автор — к.э.н., руководитель группы разработчиков закона «О соглашениях о разделе продукции».

Финансовая структура проекта освоения Приобского нефтяного месторождения по соглашению о разделе продукции (млрд. долл.)