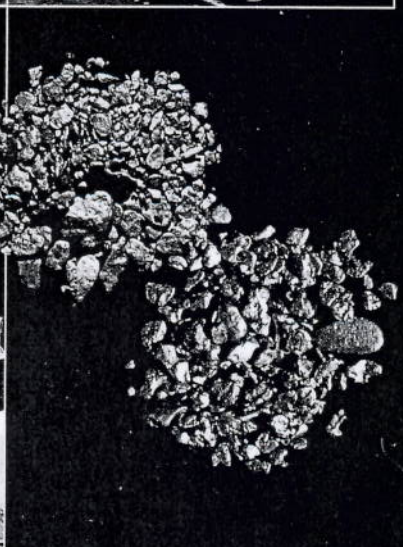
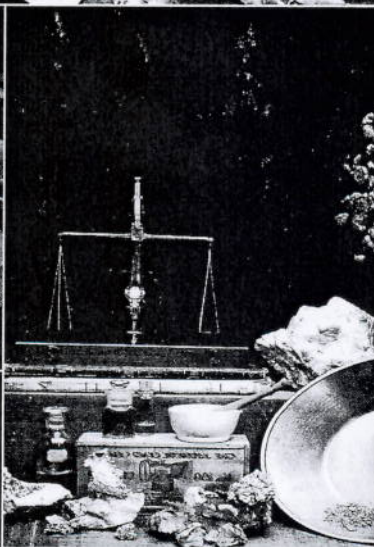
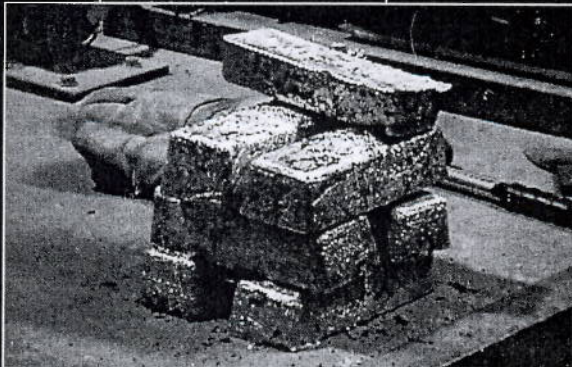
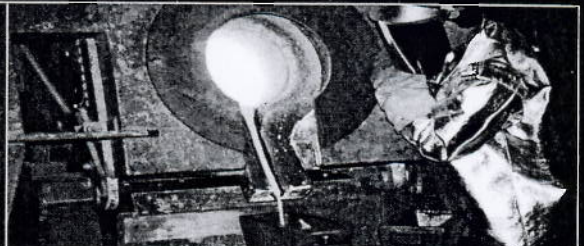
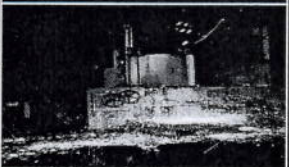


МРР

МИНЕРАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ.

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

1-2'2002



MINERAL RESOURCES OF RUSSIA. ECONOMICS & MANAGEMENT

FUEL, ENERGY & MINERAL RESOURCES ● CURRENT STATE & DEVELOPMENT PROSPECTS ● ECONOMICS ● LEGISLATION

О ПОДГОТОВКЕ И ЗАКЛЮЧЕНИИ СРП ПО МЕЛКИМ МЕСТОРОЖДЕНИЯМ

В.А.Грушин, А.А.Конопляник (Фонд развития энергетической и инвестиционной политики и проектного финансирования)



Владимир Андреевич Грушин, руководитель проекта

Vladimir Grushin, Project Manager



Андрей Александрович Конопляник, президент, доктор экономических наук, профессор ГУУ

Andrei Konopliyanik, President, Dr., Prof. of the State University of Management

Развитие законодательства о СРП предполагает как устранение неопределенностей и противоречий, которые до сих пор остаются в самом Федеральном законе "О соглашениях о разделе продукции" (ФЗ "О СРП") и других федеральных законах, так и разработку проектов новых законодательных и иных нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию СРП. К таковым относятся подзаконные акты, формирующие организационно-правовой механизм подготовки и реализации соглашений.

В январе 1999 г. в ст. 2 ФЗ "О СРП" внесено дополнение (п. 5), которым определено, что в отдельных случаях перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, "устанавливаются на основании решений Правительства Российской Федерации и решения органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации без утверждения федеральными законами, если указанные участки недр включают в себя следующие месторождения полезных ископаемых:

месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 миллионов тонн;

месторождения газа, запасы которых составляют до 250 миллиардов кубических метров;

месторождения коренного золота, запасы которых составляют до 50 тонн;

месторождения россыпного золота, запасы которых составляют до 1 тонны;

месторождения иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим видам полезных ископаемых и не являющихся валютными ценностями".

Введение этой нормы, во-первых, подтверждало, что законодательство о СРП охватывает две зоны действия этого режима – проекты, связанные с освоением крупных (мегапроекты) и небольших (мелкие проекты) по извлекаемым запасам участков недр (месторождений), и, во-вторых, предполагало необходимость разработки процедуры, которая определила бы порядок установления и утверждения таких перечней, а также особенности подготовки, заключения, исполнения и контроля за исполнением соглашений, заключенных по таким мелким объектам.

В декабре 1999 г. в Минтопэнерго России, которое в то время являлось уполномоченным государственным органом по СРП, был разработан проект положения "Об особенностях порядка подготовки условий соглашений, их

CONCERNING THE PREPARATION AND CONCLUSION OF PSAs ON SMALL DEPOSITS

V.A.Grushin, A.A.Konopliyanik (Energy and Investment Policy and Project Financing Development Foundation)

The improvement of the production sharing agreement (PSA) legislation should be intended not only to eliminate ambiguities and contradictions that still remain in the Federal Law Concerning Production Sharing Agreements (the PSA law) and other federal laws, but also to work out drafts of new legislative and other normative-legal acts ensuring the implementation of PSAs. The latter are bylaws forming the organizational-legal mechanism of the preparation and implementation of PSAs.

In January 1999, article 2 of the PSA law was supplemented with item 5 stating that in certain cases lists of PSA-eligible sites of mineral resources should be "established on the basis of a decision of the Government of the Russian Federation and a decision of the state body of the appropriate constituent subject of the Russian Federation without being approved by federal laws, if those sites of mineral resources include the following deposits of commercial minerals:

oil fields with recoverable reserves of up to 25 million tons;

gas fields with reserves of up to 250 billion cu m;

ore gold deposits with reserves of up to 50 tons;

placer gold deposits with reserves of up to 1 tons;

deposits of other commercial minerals, which are not classified as strategic types of minerals and are not currency values".

The introduction of the norm, first, confirmed that the PSA legislation covers two effective zones of the PSA regime – projects to develop sites (deposits) of mineral resources with large and small recoverable reserves (megaprojects and small projects, respectively) and, second, called for the necessity of working out a procedure of establishing and approval of such lists that should also specify peculiarities of the preparation, conclusion, implementation and monitoring of the fulfillment of PSAs on small deposits.

заключения, исполнения и контроля за исполнением соглашений о разделе продукции по месторождениям, включенным в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции на основании пункта 5 статьи 2 Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции". Этот проект был ориентирован на формирование порядка включения мелких и средних месторождений в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Что касается порядка подготовки и заключения соглашений, то разработчики проекта предлагали его сделать таким же сложным и бюрократизированным, как и для крупных объектов. Вместе с тем этот проект Положения не был лишен рациональности, особенно в отношении формирования Единой комиссии. Проектом Положения предлагалось возложить на эту комиссию, созданную органом государственной власти субъекта Российской Федерации из представителей органов государственной власти субъекта и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, разработку условий пользования недрами, подготовку проектов соглашений и проведение переговоров с инвесторами по согласованию условий таких соглашений по всем объектам и месторождениям, расположенным на территории данного субъекта и включенным в перечень объектов, которые могут быть предоставлены в пользование на условиях СРП.

В последующем проект Положения был переработан, и примерно год назад появился новый "Порядок подготовки и согласования соглашений о разделе продукции по мелким и средним месторождениям углеводородов", который определял формы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Этот порядок существенно упрощал процедуру заключения СРП по мелким месторождениям. Вместе с тем он по-прежнему в первую очередь направлен не на заключение и исполнение СРП, а на включение участков недр, содержащих мелкие месторождения, в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях СРП.

С выходом постановления Правительства № 86 от 2 февраля 2001 г. функции уполномоченного государственного органа по СРП были возложены на Минэкономразвития России, после чего деятельность по разработке "Порядка..." практически прекратилась. Это мотивируется отсутствием необходимости формирования единого порядка: по каждому месторождению будет вырабатываться своя процедура, так как массовый перевод мелких месторождений на режим СРП якобы нецелесообразен. Но когда нет четкого порядка, процедура удлиняется (появляются излишние звенья), процесс затягивается, однако инвестор лишен права требовать исполнения сроков, ведь законодательно определенных сроков просто не существует. А для мелких месторождений именно сроки подготовки и заключения соглашений могут играть ключевую роль – с точки зрения уровней возврата инвестированных средств с учетом дисконтированных финансовых потоков.

К сожалению, указанный нормативный акт так и не был доработан и утвержден Государственной комиссией по СРП (именуемой в обиходе "комиссией Христенко"). При этом расходятся позиции отдельных министерств, которые отвечали и отвечают сегодня за СРП. Минэнерго России в соответствии с действующим законодательством отстаивает необходимость применения двух зон действия режима СРП. Минэкономразвития России фактически препятствует применению СРП для мелких месторождений и

In December 1999, the Ministry of Fuel and Energy of Russia, an authorized state body in charge of PSAs at that time, worked out draft Regulations Concerning the Features of the Procedure for Preparing Terms and Conditions of Agreements, Their Conclusion, Implementation and Monitoring of the Fulfillment of Production Sharing Agreements on Deposits Included in the List of Sites of Mineral Resources the Right to Use Which May Be Granted on a Production Sharing Basis Under Item 5, Article 2, of the Federal Law Concerning Production Sharing Agreements". The aim of the draft was to form a procedure for including small and medium deposits in the PSA-eligible lists. The procedure for the preparation and conclusion of agreements on such deposits proposed by the developers of the draft was as complex and overburden with bureaucratic formalities as that on large deposits. At the same time, the draft Regulations contained rational provisions related to the formation of a Single Commission in particular. According to the draft, the Commission should be set up by the state power body of the constituent subject of the Russian Federation and staffed with representatives of the state power body of the constituent subject and territorial subdivisions of federal executive bodies. The draft Regulations proposed to impose the Commission with working out terms and conditions of the use of mineral resources, preparation of draft agreements and negotiating with investors for coordination of terms and conditions of such agreements on all prospects and deposits located on the territory of the constituent subject and included in the list of PSA-eligible sites.

Later, the draft was revised, and a new Procedure of Preparing and Agreeing Production Sharing Agreements on Small and Medium Hydrocarbon Fields appeared a year ago. The Procedure specified the forms of the interrelation between federal executive bodies and state power bodies of the constituent subjects of the Russian Federation, considerably simplified the procedure of concluding PSAs on small fields. At the same time, it was aimed first of all not at the conclusion and execution of production sharing agreements, but at the inclusion of sites comprising small fields into the list of PSA-eligible sites as it was the case earlier.

After governmental resolution No. 86 of February 2, 2001 entrusted the RF Ministry of Economic Development and Trade with the functions of the authorized state body in charge of PSAs, the work on the development of the Procedure practically ceased. This is motivated by the lack of necessity to form a common procedure as an individual procedure should be worked out for each individual field while mass conversion of small fields to the PSA regime is supposedly inexpedient. However, when the procedure is not specified clearly, it becomes longer (because of excessive stages), the process is prolonged, while the investor has no right to claim for compliance with the dates as no dates are established by law. At the same time, just dates of the preparation and conclusion of agreements may play a key part for small fields as the rates of recovery of investments taking into account discounted cash flows are concerned.

Unfortunately, the above normative act was not completed and approved by the State Commission on PSAs (named "Khristenko's Commission" in everyday life) with positions of individual ministries that were and now are in charge of PSAs being at variance. The RF Ministry of Energy stands up for the necessity to apply two effective zones of the PSA regime in accordance with the effective legislation. The RF Ministry of Economic Development and Trade hampers the application of PSAs to small fields and narrows the application zone of PSAs on large fields thus transforming the fundamental principle of two effective zones of the PSA regime stated in the PSA law

сжимает зону применения СРП для крупных месторождений, трансформируя тем самым базовую концепцию двух зон применения СРП, заложённую в ФЗ "О СРП" и подтверждённую принятием дополнений к этому закону, о которых сказано выше (рисунок).

Тем временем субъектами Российской Федерации внесены предложения о разработке на условиях раздела продукции более 100 мелких и средних месторождений углеводородов, что способствовало бы регионам в решении острых социально-экономических проблем.

Государство также должно быть заинтересовано в разработке мелких месторождений углеводородов. Для этого есть ряд причин:

1) мелкие месторождения расположены в основном в дотационных регионах, а реализация проектов СРП позволит уменьшить дефицит регионального бюджета, вследствие чего станет возможным сокращение трансфертов из федерального бюджета;

2) разработка месторождений непременно ведет к развитию инфраструктуры и тем самым к созданию новых рабочих мест, развитию отечественных высокотехнологичных производств и т.д.;

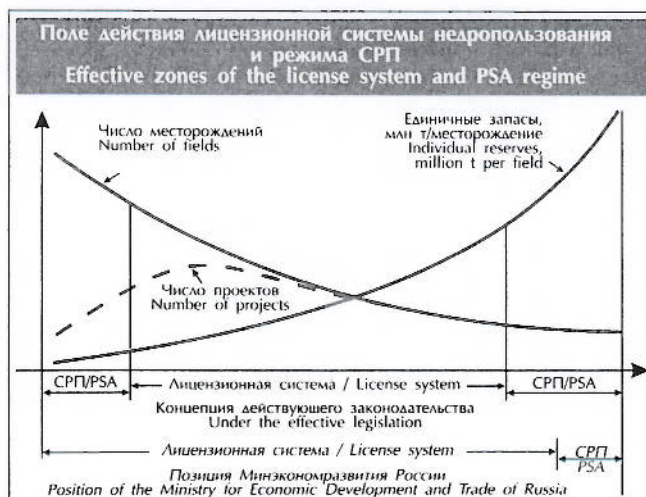
3) инвесторами проектов СРП по мелким месторождениям в основном являются российские неинтегрированные компании, чаще всего малые и средние. Таким образом, заключая СРП по мелким и средним месторождениям углеводородов, государство поддерживает малый бизнес, что немаловажно, в том числе для повышения социальной устойчивости страны, поскольку малый бизнес – это основа среднего класса, являющегося политической и экономической опорой демократического государства;

4) при вовлечении в разработку единым проектом группы расположенных в пределах одного участка недр мелких месторождений, каждое из которых в отдельности не может быть отработано из-за нерентабельности, появляется возможность более полного использования минерально-сырьевого потенциала территорий.

Изложенное убеждает, что существующее положение вещей необходимо менять. При этом могут быть рассмотрены различные варианты решения проблемы использования режима СРП для освоения мелких месторождений.

Одним из них является возможный возврат ответственности за СРП по мелким месторождениям углеводородного сырья (функции по подготовке, заключению и контролю за реализацией СРП в части соблюдения сторонами условий соглашений на стадиях геологического изучения и промышленного освоения месторождений) в сферу деятельности Минэнерго России. При этом на Минэкономразвития России можно возложить функции по контролю за подрядными работами при выполнении СРП, имея в виду, что основные денежные потоки в сфере СРП возникают именно благодаря подрядам. Минэкономразвития России могло бы заняться максимизацией этих потоков, разработкой мероприятий по повышению конкурентоспособности отечественных производителей услуг и оборудования путем оптимизации (совместно с Минфином России) системы налогообложения, формированием рыночных, не противоречащих правилам Всемирной торговой организации и Договора о Энергетической хартии инструментов поддержки сильных отечественных производителей.

Есть и другой вариант решения проблемы. Принимая во внимание, что для мелких и средних месторождений основным элементом максимизации выручки и дисконтированных потоков денежных средств является сокращение времени, связанного с подготовкой и заключением СРП, необходимы разумная либерализация и упрощение этой



and confirmed in the above additions to the law (figure).

Meantime, constituent subjects of the Russian Federation have introduced proposals on the development of over 100 small and medium hydrocarbon fields on PSA terms that may help regions in settling acute social and economic problems.

The state should be also interested in the development of small hydrocarbon fields. There is a number of reasons for this as follows:

1) small fields are mainly located in subsidized regions, realization of PSA projects in such regions will enable to reduce the deficit of the regional budget that in its turn will make it possible to cut down transfers from the federal budget;

2) the field development will certainly lead to the development of the infrastructure and as a result increase of employment, development of domestic highly efficient productions, etc.;

3) investors in "small" PSA-based projects are mostly Russian integrated companies, most often small and medium ones. Thus, when concluding PSAs on small and medium fields the state supports small business. This is of particular importance including for the social stability in the country as small business is a basis of the middle class which in its turn is a political and economic basis of the democratic state;

4) when small fields located within the borders of one site are placed into development under one project as their development individually is not cost-effective this opens up possibilities to more fully use a mineral resource potential of territories.

The above convinces of the need for changes in the current situation. There are various variants of applying the PSA regime to the development of small fields.

A possible return of power over PSAs on small hydrocarbon fields to the Ministry of Energy of Russia is one of them. Meant here are the functions concerning the preparation, conclusion and monitoring of realization of PSAs including adherence of the parties to the terms and conditions of agreements at the geological exploration and commercial development stages. In this case the Ministry of Economic Development and Trade may be entrusted with the function of controlling contract work during the implementation of PSAs bearing in mind that main cash flows in the sphere of PSAs arise just from contracts. The Ministry of Economic Development and Trade may deal with maximization of these flows, working out measures to raise the competitiveness of domestic producers of services and equipment through optimization (together with the Ministry of Finance of Russia) of the taxation system,

процедуры по мелким месторождениям, для того чтобы нацелить ее в первую очередь не на создание перечней участков недр с их периодическим пополнением 1 раз в несколько лет, а на непрерывный процесс формирования рентабельных проектов СРП из совокупности мелких и средних нерентабельных в условиях лицензионной системы месторождений. Это можно сделать путем передачи "двух ключей" в руки регионов, естественно, при разумном контроле со стороны "центра" за разработкой условий подобных соглашений. Такую процедуру можно и должно предусмотреть в "Положении о порядке подготовки, заключения, исполнения и контроля за исполнением СРП по мелким месторождениям".

Законом РФ "О недрах" (ст. 3, п. 6) установлено, что к компетенции органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования относится **"выделение (совместно с органами власти Российской Федерации) участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения"**, при этом за органами власти субъектов закреплено право установления порядка пользования участками недр местного значения (ст. 4, п. 9).

Что из этого следует?

Во-первых, необходимо выполнить положения Закона "О недрах" и разделить все участки недр и месторождения по указанному признаку, создав таким образом "кадастр месторождений" федерального, регионального и местного значений. Во-вторых, передать полномочия – "второй ключ" – на заключение СРП по мелким месторождениям, которые при этом войдут, несомненно, в объекты регионального значения, в ведение органов власти субъектов Российской Федерации. Причем в качестве механизма передачи полномочий могут быть использованы договоры о разграничении полномочий между регионами и федеральным центром. Такая возможность предусмотрена Законом "О недрах", ст. 1-1 которого определено, что "разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации, а также заключаемыми в соответствии с ней **Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий**". Практика подтвердила действенность этой нормы. Например, договор Республики Татарстан с Российской Федерацией о разграничении полномочий привел к увеличению добычи нефти в республике. Действующая комиссия при Президенте РФ во главе с заместителем главы администрации Президента РФ Д.В.Козаком по этим вопросам также подтвердила, что такие договоры имеют право на существование.

Следует отметить еще один момент, связанный с разработкой мелких месторождений на условиях СРП. Мелкие и средние месторождения разрабатываются в основном региональными компаниями и основные косвенные экономический и социальный эффекты реализации проектов СРП ощущают в первую очередь добывающие регионы. Добываемое сырье может использоваться главным образом на внутреннем рынке этих регионов, улучшая баланс их энергоснабжения и энергоснабжение страны в целом. Решающим фактором в данной ситуации будет конкурентоспособность освоения мелких и средних месторождений. Для этого необходимо предусмотреть в упомянутом "Порядке..." процедуру, в соответствии с которой, если достижение экономической рентабельности возможно только при совместной разработке группы близко расположенных

formation of market tools to render support to strong domestic producers not conflicting with the rules of the World Trade Organization and the Agreement to the Energy Charter.

There is another variant of solving the problem. Taking into account that reduction of time for the preparation and conclusion of PSAs on small and medium fields is the main element of maximization of proceeds and discounted cash flows, the procedure of drafting agreements on such fields should be reasonably liberalized and simplified. The procedure should be aimed first of all at continuous formation of profitable PSA-based projects for small and medium fields uneconomic under the license system but not at establishing lists of sites of mineral resources supplemented occasionally (once in several years). This may be realized through transferring "the two keys" to regions, naturally, with "the center" supervising elaboration of terms and conditions of such agreements. The procedure may be and should be called for in the Regulations on the Procedure of Preparing, Concluding, Fulfilling and Monitoring the Fulfillment of Production Sharing Agreements on Small Fields.

The RF Law Concerning Subsurface Resources (article 3, item 6) establishes that the authority of state government bodies of the RF constituent subjects in the sphere of the regulation of the mineral resource use includes **"identification (jointly with power bodies of the Russian Federation) of sites of mineral resources which are of federal significance, regional significance and local significance"**, with power bodies of the constituent subjects being assigned the right to establish a procedure of using sites of mineral resources of local significance (article 4, item 9).

What follows from this?

First, it is necessary to implement the provisions of the subsurface resources law and classify all sites of mineral resources and deposits by the feature stated above and thus create "a cadastre of deposits" of federal, regional and local significance. Second, the authority – "the second key" – to sign PSAs on small fields that no doubt will be included in targets of regional significance should be delegated to power bodies of the constituent subjects of the Russian Federation with agreements on the division of power between regions and the federal center used as a mechanism to transfer the authority. The opportunity is specified in the subsurface resources law, article 1-1 of which states that "the division of subjects of the authority and power between state power bodies of the Russian Federation and state power bodies of the constituent subjects of the Russian Federation in the sphere of the state regulation of relations arising from the use of mineral resources should be effected by the Constitution of the Russian Federation and **Federative and other agreements on the division of subjects of the authority and power concluded in accordance with it**". Practice has confirmed effectiveness of this norm. For example, the agreement on the division of power between the Republic of Tatarstan and the Russian Federation resulted in increase in oil production in the republic. A commission under the President of the Russian Federation in charge of these issues led by deputy head of the Administration of the RF President D.V. Kozak also confirmed that such agreements have the right to exist.

One more aspect concerning the development of small fields on PSA terms is worth noting. Small and medium fields are for the most part developed by regional companies, and producing regions first of all enjoy indirect economic and social effects of PSA projects. Produced raw materials may be used mainly on internal markets of these regions improving the balance of their energy supply and energy supply of the whole country. Competitive capacity of development of small

участков недр и месторождений, такие мелкие объекты при их предоставлении в пользование на условиях СРП должны объединяться в единый проект с сохранением упрощенной процедуры заключения и исполнения СРП, даже если суммарные запасы подобных месторождений превысят пороговые значения, предусмотренные ст. 2.5 ФЗ "О СРП". Это не противоречит положениям этого закона. Вместе с тем такая норма выгодна для всех участников проектов СРП: как для инвесторов, так и для регионов и государства в целом, ибо она позволяет более полно использовать минерально-сырьевой потенциал отдельных территорий, вовлекая в освоение дополнительные запасы сырья, создавая дополнительные прямые, косвенные и мультипликативные эффекты для всех вовлеченных в проект СРП сторон.

and medium fields will be a decisive factor in the situation. To raise it the above Regulations should call for a procedure according to which if economic profitability may be achieved only under a condition of joint development of a group of neighboring targets (sites and fields) such small targets granted for development on a PSA basis should be united in one project using a simplified procedure of concluding and implementing PSAs even if their total reserves exceed the thresholds specified in article 2, item 5, of the PSA law. This is not at variance with the provisions of the law. At the same time, this norm is to advantage of all participants in PSA-based projects: investors, regions and the whole country. It enables to use the mineral resource potential of individual territories more completely through putting additional reserves into development, creating additional direct, indirect and multiplicative effects to the benefit of all the parties involved in a PSA project.

© В.А.Грушин, А.А.Конопляник, 2002



ЗАО "ИНФОКОН" – российская расследовательно-консультационная фирма. Мы оказываем услуги по управлению предпринимательскими рисками, оценке коммерческих возможностей и выработке корпоративных стратегий для противодействия неблагоприятным обстоятельствам путем сбора, обработки и анализа информации.

Семилетний опыт работы на рынке безопасности в России, сотрудничество с ведущими агентствами безопасности на Западе, членство в "Агентстве по борьбе с преступлениями в коммерции" при Международной торговой палате позволяют нам гарантировать качество услуг, соответствующее мировым стандартам.

Наши специалисты – эксперты в области создания концепции безопасности, высококвалифицированные профессионалы из правоохранительных органов с солидным опытом работы в таких областях, как защита коммерческой тайны, борьба с экономическим шпионажем, информационно-аналитическая деятельность, юриспруденция, финансы, бизнес-консалтинг, международные экономические отношения, детективная деятельность.

Информация о деловых партнерах, клиентах и основных операторах рынка

- ◆ Сведения о финансовом состоянии, деловых качествах и возможностях предполагаемых партнеров
- ◆ Анализ бизнес-истории интересующей компании
- ◆ Данные о возможном криминальном прошлом
- ◆ Сведения о крупных займах, судебных преследованиях, наличии непогашенных долгов, возможной ответственности за несоблюдение законов

Конкурентная разведка и защита от нее

- ◆ Продукция фирм-конкурентов
- ◆ Стратегии привлечения покупателей
- ◆ Практика дистрибуции товаров
- ◆ Планы выпуска новой продукции
- ◆ Финансовые и кадровые потребности

Минимизация рисков во время транспортировки и хранения продукции

- ◆ Информация в отношении грузополучателя/перевозчика, включая вскрытие возможных связей с криминальными группировками
- ◆ Организация негласного контроля за перевозимым особо ценным грузом
- ◆ Разрешение конфликтных ситуаций, связанных с незаконными действиями и вымогательством со стороны административных органов
- ◆ Экспертное расследование фактов хищения/пропажи грузов, документов, а также розыск пропавших транспортных средств с целью установления ответственности и получения финансовой компенсации для владельца

Расследование случаев мошенничества

- ◆ Мошеннические переводы средств
- ◆ Неправомерное заключение сделок
- ◆ Манипуляции с финансовыми отчетами
- ◆ Хищение продукции или имущества компании

101000 Москва, Архангельский пер., 7, стр.1, оф.3

Тел: (095) 923-6607; 923-5202; (095)923-7525

E-mail: infocon@aha.ru

Интернет: www.infocon.ru

Генеральный директор – Юрий Николаевич Носенко