

## БАЗИСНОЕ СОГЛАШЕНИЕ К ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

Базисное Соглашение к ЕЭХ является на сегодняшний день беспрецедентным экономическим договором, регулирующим вопросы взаимодействия принимающей страны и инвестора в энергетической сфере. В этом договоре регулируются как режим инвестиций в энергетике, так и вопросы доступа энергетических товаров (в том числе и продукции энергосырьевых отраслей) принимающих стран (например, России) на экспортные рынки других стран, являющихся участниками переговоров в Брюсселе, на их финансовые рынки, к лицензиям, "ноу-хау", капиталу и т. д.

Договор, каковым является Базисное Соглашение к ЕЭХ, может существенно ускорить формирование внутренней экономико-правовой среды России через систему внешних обязательств нашей страны, через формирование внешнеэкономического среза законодательного обеспечения развития российской экономики. Тем самым может быть существенно снижен уровень предпринимательских рисков как для западных, так и для отечественных инвесторов, которые сегодня испытывают серьезные колебания при принятии инвестиционных решений в отношении нашего энергетического комплекса.

При разработке Базисного Соглашения к ЕЭХ, принимая во внимание объективные процессы эволюции мировых финансовых рынков и международных торгово-экономических отношений, в том числе в энергетической сфере, допускается возможность предоставления некоторых юридических авансов (льгот) иностранным инвесторам, некоторых менее дискриминационных условий для них в отношении доступа к нашим недрам, чем можем получить взамен в отношении возможностей выхода на товарные, финансовые, интеллектуальные рынки материнских стран этих инвесторов. Идя на это, мы понимали, что та недостаточность внешнего финансирования, с которой мы сегодня сталкиваемся, видимо, может смениться перераспределением в нашу пользу международных финансовых потоков только в том случае, если условия, предоставляемые инвесторам в нашей стране, будут более благоприятны, чем в районах традиционной нефтегазодобычи и других видов энергопроизводства или же в тех секторах экономики промышленно развитых государств, куда устремлен сегодня основной международный поток прямых иностранных инвестиций.

В итоге, баланс интересов в рамках Базисного Соглашения к ЕЭХ, может быть достигнут на следующем уровне:

в торговой части — за счет применения режима ГАТТ "by reference" (т. е. по умолчанию, де-факто); правила Генерального Соглашения по Тарифам и Торговле (ГАТТ) в этом случае будут едиными и для стран, которые являются членами данного соглашения, и для государств, которые членами данного соглашения не являются. Это значит, что российские энергетические товары будут получать не менее дискриминационный доступ на западные рынки, чем соответствующие товары стран-членов ГАТТ. А это, в свою очередь, сможет ускорить наше юридическое вхождение в данную организацию путем вхождения в ГАТТ, распространить закрепляемый для торговли энергетическими товарами наименее дискриминационный "режим наибольшего благоприятствования" (РНБ) на все остальные сферы экономики, а это значит, на торговлю всеми остальными российскими товарами на абсолютно большей части мирового рынка. В существующих условиях для стран-участниц переговоров по ЕЭХ наименее дискриминационной нормой во внешней торговле является "режим наибольшего благоприятствования", поскольку "национальный режим" не применим во внешней торговле по определению, в противном случае она превращается в торговлю внутреннюю;

в инвестиционной части — за счет применения "национального режима" капиталовложений. В Брюсселе было подтверждено, что наша страна не собирается отходить от действующего в России законодательства. Поэтому в настоящее время нет намерений не предоставлять инвесторам декларируемый в нашем законодательстве национальный режим с существующими изъятиями, т. е. с теми, которые в нем заложены (с этой точки зрения тем более актуальной становится задача устранения противоречий между разрабатываемыми, вновь принятыми и действующими российскими законами в отношении режима инвестиций в сфере недропользования). В то же время допустима коррекция этого подхода в рамках согласованных в Базисном Соглашении к ЕЭХ положений "переходного периода".

Ясно, что режим ГАТТ, хотя и является на сегодня высшей формой недискриминации в сфере внешнеэкономических связей, по сути своей национальным режимом не является. При национальном режиме не производится дискриминация между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности по национальному признаку, хозяйственный режим их уравнивает, в то время как режим ГАТТ означает, по сути, режим наибольшего благоприятствования, где всегда есть разница между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности, и поэтому отношение к иностранным инвесторам всегда является более дискриминационным, чем к отечественным, но, правда, ко всем иностранным инвесторам — дискриминационным в одинаковой степени.

Таким образом, баланс интересов между торговой и инвестиционной частями Базисного Соглашения и тем самым баланс интересов между странами — потенциальными инвесторами и странами-собственниками энергетических ресурсов (принимающими странами) может быть достигнут на основе применения принципа "наименьшей дискриминации" в обеих частях Соглашения. В торговой части такому принципу соответствует применение режима ГАТТ (режима наибольшего благоприятствования) для всех стран, участвующих в переговорном процессе, в инвестиционной части — применение национального режима инвестиций с существующими изъятиями, поскольку "чистого" национального режима инвестиций не существует, по сути, ни в одной стране. Понимаем, что, идя на предоставление нескольких дополнительных льгот потенциальным иностранным инвесторам, можно достигнуть баланса интересов в рамках Базисного Соглашения к ЕЭХ как бы "на своей территории". На это мы пошли сознательно, причем не только исходя из анализа объективных процессов развития мировых рынков, и получили в этом поддержку правительства нашей страны. Очевидно, что ни о каком балансе интересов не может идти речь до тех пор, пока в торговой части Соглашения по отношению к России будет продолжаться применяться дискриминационный режим, тем более, если последний будет опираться на политические ограничения времен холодной войны, пока будут применяться ограничения по экспорту наших товаров в промышленно развитые страны (например, в случае со стра-

нами ЕС), которые тормозят продвижение вперед переговоров по торговому соглашению РФ-ЕС, а также пока предоставляемый России торговый режим будет увязываться с неприменимыми по отношению к ней политическими ограничениями, действовавшими в отношении Советского Союза и других "коммунистических" стран.

В то же время, если считать, что достигнут баланс интересов в Базисном Соглашении к ЕЭХ "на своей территории", то, во-первых, как учит теория "конструктивных переговоров", не бывает результативных переговоров с устойчивыми результатами без взаимных уступок, а во-вторых, этот шаг на "свою территорию" может оказаться, по сути, не столь уж и большим.

Национальный режим (НР) инвестиций с изъятиями, отличаясь — в юридическом смысле — от режима наибольшего благоприятствования (РНБ), по сути своей — в практическом смысле — соответствует РНБ, поскольку временно закрывает отдельные сферы экономической деятельности для иностранных инвесторов или ставит их в этих областях в дискриминационное положение по сравнению с инвесторами отечественными. Поэтому отличие национального режима с изъятиями от режима наибольшего благоприятствования заключается в том, что РНБ делает нормой, общим правилом то, что в НР с изъятиями является исключением из правил, являясь как бы временной мерой.

В текущей редакции БС к ЕЭХ предлагается закрепить действующий в настоящее время во всех странах, подписавших ЕЭХ, национальный инвестиционный режим (за исключением Норвегии, где законодательно установлен РНБ как режим капиталовложений для иностранных инвесторов на предынвестиционной стадии инвестиционного процесса) и на перспективу при помощи юридических норм "стэнд-стилл" (stand-still) и "ролл-бэк" (roll-back). При этом правило "стэнд-стилл" не разрешает вводить новые ограничения (изъятия из НР) по сравнению с существующими на дату достижения соответствующего соглашения, как впрочем, и придавать действующим ограничениям (изъятиям из НР) обратную силу, а "ролл-бэк" — требует свести эти ограничения (изъятия из НР) в течение некоторого времени до минимума, определяемого соображениями национальной экономической безопасности и национального суверенитета над природными ресурсами.

В отношении применения указанных юридических норм существуют разные подходы у российской делегации, поддерживаемой рядом делегаций государств СНГ, Восточной Европы и некоторых западных стран, и у большей части западных делегаций на переговорах, поддерживаемых руководством Секретариата и Бюро Конференции по ЕЭХ. Разногласия особенно ярко проявились в отношении концепции "переходного периода" для стран, осуществляющих трансформацию своих экономик на рыночные рельсы.

Большинство западных государств, выступающих в ходе переговоров в роли потенциальных инвесторов, считают, что безусловное применение принципов "стэнд-стилл" и "ролл-бэк" должно начаться с момента переходного периода и к концу переходного периода число изъятий из

НР в отношении режима инвестиций должно быть сведено к приемлемому и взаимосогласованному минимуму. С точки зрения российской делегации и ряда делегаций других стран, формирование экономико-правовой среды как в России, так и в других государствах находится на начальной стадии. Эти государства, как и Россия, обладают значительными природными запасами энергетических ресурсов и выступают в качестве потенциальных реципиентов внешнего финансирования в энергосырьевой сфере. Такая концепция переходного периода не является сбалансированной и дает односторонние преимущества государствам, обладающим сформированной экономико-правовой средой и выступающими в роли потенциальных инвесторов.

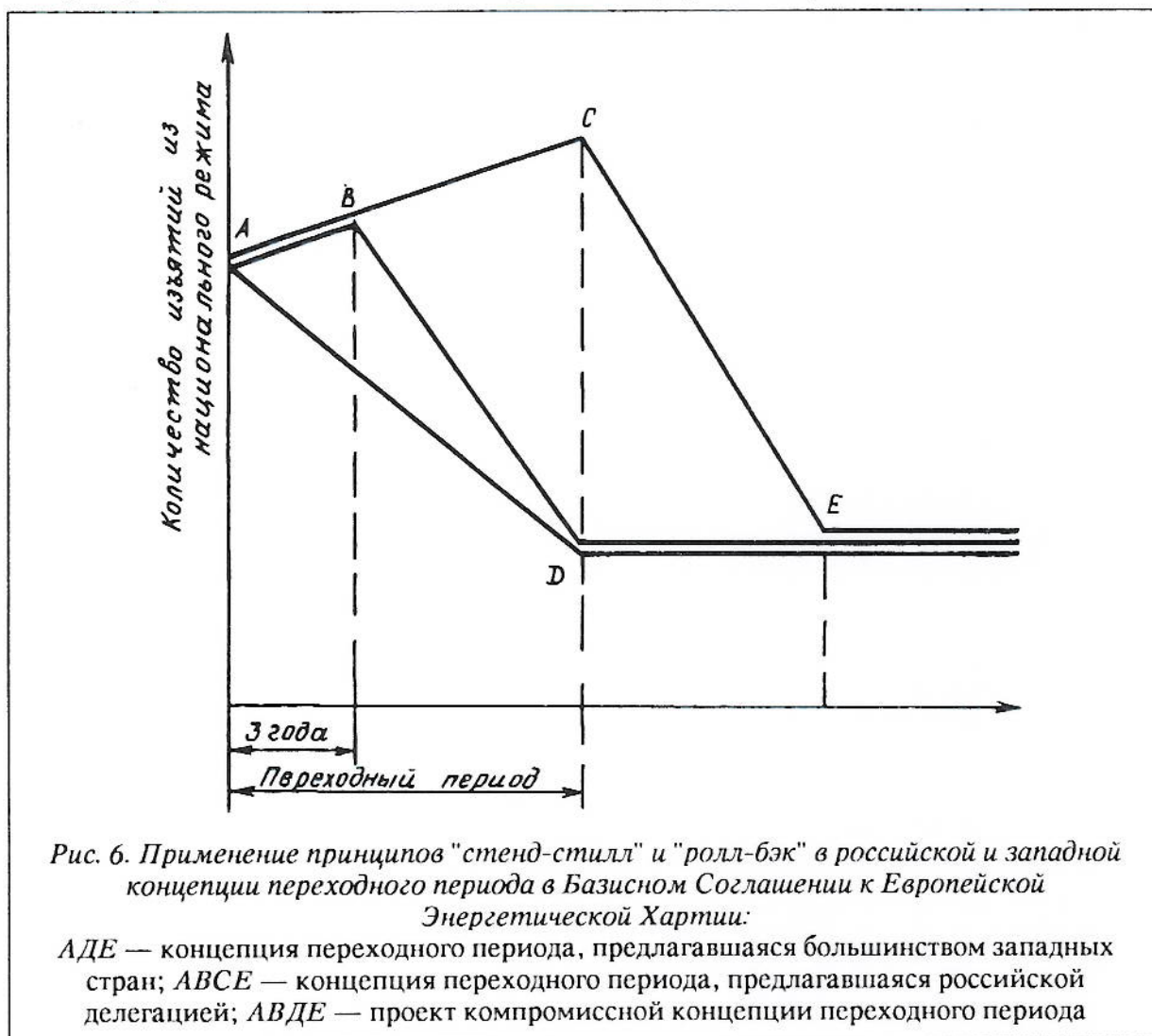
Содержащееся в западной концепции переходного периода требование зафиксировать число изъятий из НР на существующем уровне имеет разную степень "жесткости" для государств в основном сформировавших свое законодательство (например, страны ОЭСР) и только его формирующих (например, Россия и страны СНГ). Страны ОЭСР пришли к нынешнему числу ограничений из НР, проделав длинный эволюционный путь формирования экономико-правовой среды, путь проб и ошибок, где отсев тех или иных юридических норм, дискриминирующих иностранных инвесторов происходил постольку, поскольку эти нормы не выдерживали испытания временем в рамках эволюции конкретной структуры хозяйства той или иной отдельно взятой страны. Таким образом, это был сравнительно "мирный" путь выхода на существующее сегодня число и качество ограничений (изъятий) из НР, там где он применяется как базисная правовая норма, регулирующая режим инвестиций.

В случае же России, например, предстоит пройти довольно длительный путь наработки "законодательной массы" прежде чем удастся выйти на необходимые количественные параметры, позволяющие говорить о создании в стране экономико-правовой среды. Одновременно с этим, безусловно, должны (и будут) отрабатываться качественные параметры этой среды, поскольку безупречной подстыковки одних законов к другим сразу ожидать не приходится. Процесс качественной отшлифовки набравшей необходимые количественные параметры экономико-правовой среды, безусловно, также потребует значительного времени. Требовать при этом моментального и безупречного согласования количества и качества принимаемых законов между собой было бы, видимо, неразумно, поскольку требование быстрее наращивания законодательной массы, с точки зрения практической ее реализации, вступает в противоречие с требованием ее качественного совершенства. Таким образом, мы встали перед дилеммой: либо убыстрить наработку законодательной массы, пожертвовав при этом (временно) столь же быстрым наращиванием ее качества (на первом этапе качественные параметры законодательной среды будут наращиваться медленнее, чем наращивание количественных ее характеристик), либо в целях согласованного наращивания и качественных, и количественных параметров среды, пожертвовать темпом ее

формирования. Третьего не дано (требование перестройки с одновременным ускорением экономически нереализуемо).

Западные страны, особенно ЕС, подталкивают нас к быстрейшему завершению переговоров по Базисному Соглашению к ЕЭХ, мотивируя это, в основном, политическими ожиданиями потенциальных инвесторов. Поэтому речь идет о скорейшей наработке подпадающей под инвестиционный раздел Базисного Соглашения законодательной массы во внутреннем законодательстве стран с переходной экономикой. Таким образом, представляется логичным применение правил "стэнд-стилл" и "ролл-бэк" в отношении России и других стран с переходной экономикой не с начала, а с конца переходного периода с тем, чтобы в течение этого периода была завершена наработка необходимой законодательной массы (кривая АВСЕ на рис. 6).

Вплоть до самого недавнего времени такая позиция российской делегации на переговорах встречала категорические возражения со стороны большинства западных стран. Но в последнее время произошло резкое изменение в позиции основных наших западных оппонентов в сторону российских подходов, и в первую очередь — позиции ЕС.



Причем примечательно, что эта подвижка произошла практически одновременно в группе взаимосвязанных переговорных процессов, в ходе которых формулируется и легализуется новое качество отношений Восток—Запад, где формируется "внешнеэкономическая" законодательная деятельность российской экономики.

Так, в результате переговоров по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС в октябре 1993 г. Сообщества наконец отказались рассматривать Россию как "страну с государственной экономикой" и признали ее "страной с переходной экономикой". В соответствии с изменением статуса должны быть пересмотрены и специальные механизмы торговых ограничений, ранее автоматически применявшиеся к нашей стране. Торговые ограничения ЕС теперь должны применяться к России на тех же основаниях, что и к любой третьей стране, не входящей в ЕС. Это автоматически серьезно продвигает вперед и переговоры по Базисному Соглашению к ЕЭХ, поскольку предлагает конструктивные развязки в его торговой части.

Примерно в это же время страны ЕС, по сути, приняли и российскую концепцию "переходного периода" в Базисном Соглашении к ЕЭХ, согласившись на введение трехлетнего моратория на принципы "стэнд-стилл" и "ролл-бэк" с начала переходного периода, дабы предоставить возможность "странам с переходной экономикой" наработать необходимую законодательную массу. Таким образом, наметились реальные пути для форсированного продвижения вперед переговоров в Брюсселе.

Прекращение существования ВС РФ как законодательного органа, безусловно, не может — хотя бы временно — не сказаться на темпах формирования микро-и макроэкономического законодательства страны. В этих условиях возможная роль юридически обязывающего пакета документов к ЕЭХ как основы законодательного процесса в России на микро- и макроэкономическом уровне может еще более возрасти.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ ВНЕШНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Во внешнеэкономической политике нашей страны можно выделить следующие три основных направления привлечения внешнего финансирования в российскую энергетику:

- техническую помощь,
- кредиты,
- прямые инвестиции.

**Техническая помощь.** Выделение технической помощи осуществляется, как правило, правительствами западных стран и международными финансовыми институтами, поэтому не столько преследует чисто коммерческие цели, сколько ориентировано на системные преобразования в энергетике получателя этой помощи.

На мой взгляд, рассматривать техническую помощь в качестве серьезного источника финансирования инвестиционных проектов в энергетике (наряду с кредитами и прямыми инвестициями) не следует. Однако она может быть нацелена на реализацию задач предынвестиционной стадии финансирования инвестиционных проектов (предпроектное финансирование), подготовку различных ТЭО, проведение конференций, образовательных семинаров и т. д.

В качестве потенциального источника предпроектного финансирования техническая помощь приобретает важное значение в первую очередь потому, что может быть направлена на изучение возможностей реализации проектов в среде с повышенными предпринимательскими рисками, которые не представляют пока практического интереса для финансовых институтов сугубо коммерческого профиля. Таким образом, техпомощь может рассматриваться в качестве источника предпроектного финансирования пилотных инвестиционных проектов в энергетике России как страны с повышенными предпринимательскими рисками.

В этом качестве техническая помощь может входить составной частью финансового пакета при кредитовании или прямом инвестировании инвестиционных проектов (например — безвозмездный кредит правительства Нидерландов на сумму 6 млн дол. и 10 млн дол. "на техсодействие" от Мирового Банка в рамках совместного нефтяного реабилитационного кредита МБРР и ЕБРР трем российским нефтяным объединениям (табл. 11).

Таблица 11

Перечень иностранных кредитов для государственных предприятий топливно-энергетического комплекса\*

Источник кредита, направление кредитования	Сумма кредита, млн дол.	Год получения кредита	Период погашения, год	Льготный период, год	Ставка по кредиту, %/год
Международный банк реконструкции и развития					
1. "Нефтяной реабилитационный проект", всего	866,3	—	—	—	—
основной кредит МБРР для Варьеганнефтегаза, Когалымнефтегаза, Пурнефтегаза	610	1993	17	5	ЛИБОР****
в том числе на техническое содействие	10	—	—	—	—
софинансирование ЕБРР для Пурнефтегаза	174,3	1993	13	2	ЛИБОР
софинансирование ЕБРР для Когалымнефтегаза	76	1993	13	2	ЛИБОР
безвозмездный кредит правительства Нидерландов	6	1993	—	—	—



Продолжение табл. 11

Источник кредита, направление кредитования	Сумма кредита, млн дол.	Год получения кредита	Период погашения, год	Льготный период, год	Ставка по кредиту, %/год
Второй нефтяной проект, всего	1000				
основной кредит МБРР	500	1994	17	5	ЛИБОР
другие кредиторы	500	—	—	—	—
Кредит под критический импорт для угольной промышленности**	50	1993	15	5	7,73
Проект по утилизации попутного газа, всего	1300	1994	—	—	—
кредит МБРР	400	—	—	—	—
другие кредиторы	900	—	—	—	—
Европейский банк реконструкции и развития					
Кредит на восстановление Фонда скважин в пяти нефтедобывающих производственных объединениях	300	1993	4	0,5	Условия мирового рынка
Проект по развитию газораспределительных сетей и экономии газа в четырех региональных объединениях РАО "Росгазификация"	550	1994	—	—	—
В том числе:					
Рургаз	200	—	—	—	—
Международная финансовая корпорация	150	—	—	—	—
США (Экспортно-импортный банк — CIRR)					
"Рамочное соглашение" для нефтяной промышленности Российской Федерации	2000	1993	5...8,5	0,5 — после получения дополнительной продукции	Текущая ставка CIRR
Соглашение с фирмой "Лафкин"****	100	По получении гарантий Правительства РФ	5	Погашение после последней отгрузки	То же

Источник кредита, направление кредитования	Сумма кредита, млн дол.	Год получения кредита	Период погашения, год	Льготный период, год	Ставка по кредиту, %/год
<b>Канада</b>					
Кредит под закупки оборудования для нефтяной промышленности РФ	54,2	1992	3...8	—	12
<b>Япония</b> (Экспортно-импортный банк / Министерство внешней торговли и промышленности)					
Кредит под закупки оборудования для газовой промышленности РФ ("Газпром")	700	1992	5	2	8
Кредит под закупки оборудования для нефтяной промышленности РФ ("Роснефть")	700	1993	5	2	8
Кредит под поставки оборудования фирмой "Мицубиси" концерну "ЛУКОЙЛ"	700	По получении гарантий Правительства РФ	5	2	8
<b>Италия</b> (Экспортно-импортное агентство — САЧА)					
Кредит под поставки оборудования для реконструкции газопроводов ("Газпром")	1700...2000	1993	9,5	3	Не более

\* Прорабатывается Минтопэнерго РФ с промышленно-развитыми странами Запада.

\*\* В рамках восстановительного займа для России.

\*\*\* Под закупки оборудования для нефтяной промышленности Российской Федерации.

\*\*\*\* "ЛИБОР" (LIBOR) — курс, предлагаемый главными банками, входящими в систему Лондон Интер БЭН Маркет, по которому доллар США кладется в банк на шестимесячный срок и который был зарегистрирован в лондонском офисе банка "Интернешнл Вестминстер Бэнк Лимитед" в 11 ч утра лондонского времени в последний рабочий день календарного месяца, предшествующего периоду устанавливаемого процента.

Поскольку получение технической помощи "завязано" на правительственные и межправительственные бюрократические структуры западных стран, эффективность реализации ее программ остается пока сравнительно невысокой. Наглядным примером может служить реализация программы технической помощи Комиссии Европейских Сообществ (КЕС) в области энергетики.

**Техническая помощь Комиссии Европейских Сообществ России  
в области энергетики**

Этапы	Содержание работ
Декабрь 1990 г.	Евросовет принял решение об оказании технической помощи. На энергетику предполагается выделить в 1991 г. около 120 млн дол.
I квартал 1991 г.	Разработанная Западом философия технической помощи предполагает срочную передачу ее получателям разнообразной информации типа "ноу-хау", которая должна обеспечить успешный переход к рынку
1991—1992 гг.	Затяжные подготовительные переговоры, организованные КЕС, не позволили практически начать ни одного проекта, хотя их тематика была согласована в середине 1991 г.
1993 г.	Западные фирмы, выигравшие тендер, проведенный без участия российских экспертов, пытаются запоздало форсировать разработку проектов по программе 1991 г.

В декабре 1990 г. ЕС принял решение об оказании технической помощи, предполагая выделить на энергетику в 1991 г. около 120 млн дол. В результате затяжного подготовительного процесса по ее реализации (табл. 12), к середине 1993 г. по программе 1991 г. было подписано всего 56 контрактов, намечающих использовать чуть более 36 млн экю (немногим более 48 млн дол.). Также должны быть подписаны 4 контракта в рамках программы 1992 г. (по Москве, Санкт-Петербургу, Самаре и Тюмени) на общую сумму около 20 млн экю (27 млн дол.). Таким образом, сумма намеченных к использованию средств технической помощи ЕС энергетике России по программам 1991—1992 гг. составила примерно 75 млн дол., т. е. столько, сколько, например, затратил за 9 мес 1992 г. на подготовку ТЭО освоения Пильтун-Астохского и Лунского месторождений на шельфе о-ва Сахалин консорциум фирм "Марафон-МакДермотт-Мицуи-Шелл-Мицубиси".

При этом российские получатели проектов и координаторы работ в ряде случаев ставят вопрос об отказе от технической помощи, поскольку формы ее реализации, как правило, дискриминируют российских участников совместных проектов, а западные разработчики проявляют особое пристрастие к неадекватному (избыточному) сбору исходных данных.

На наш взгляд, в абсолютном большинстве случаев наиболее целесообразными (с точки зрения конечной эффективности использования выделяемых западными правительствами средств) являются совместные формы реализации программ технической помощи, при которых предлагаемые западными экспертами технико-технологические и (или) управленческие решения дополняются и (или) компенсируются отсутствующими у западных экспертов знаниями российских специалистов, в первую очередь, о специфике функционирования соответствующего сегмента российского рынка. Таким образом, происходило бы реальное объединение западных и российских экспертов для решения конкретных

задач российской энергетики, тем более необходимое, поскольку зачастую знания западных экспертов, апробированные в других странах, не могут быть применены без соответствующей корректировки на российской почве в силу специфичности и даже исключительности российского рынка. Такое сложение сил было бы особенно эффективным, если бы проводилось на недискриминационной основе.

Однако в настоящее время, при реализуемой ЕС схеме взаимодействия с российскими структурами в рамках реализации программ технической помощи стран СНГ (программа TACIS) такое взаимодействие осуществляется, как правило, на дискриминационной, для российских экспертов основе. В рамках программы TACIS осуществляется финансирование услуг только иностранных фирм и отдельных экспертов. Прямое заключение контрактов соответствующими Директоратами КЕС на выполнение тех или иных работ совместными коллективами и (или) российскими специалистами не допускается\*. Подход в принципе понятный — под эгидой помощи стран СНГ Комиссия Европейских Сообществ стремится использовать деньги налогоплательщиков стран ЕС на финансирование услуг западно-европейских фирм, т. е. заставить "западные" деньги работать в "западной" экономике, а значит, постараться под эгидой помощи "чужим" в первую очередь помочь "своим": сначала деньги в рамках технической помощи выплачиваются соответствующим западным фирмам и только после этого могут принести пользу российской энергетике. Таким образом, техническая помощь стран СНГ превращается в значительной степени в финансовую помощь соответствующим западным фирмам, для получения которой они должны, правда, преодолеть специальное конкурсное сито, — но это уже иной вопрос.

В итоге, как при любой дискриминации по национальному признаку, происходит подмена понятий: вместо стремления к максимальной эффективности использования выделенных западными правительствами в виде технической помощи денежных средств происходит максимизация занятости в среде соответствующих западных специалистов. А это — экономически разные понятия.

Более того, типичным явлением стало следующее: западные эксперты в ходе своих многочисленных миссий в Россию (на деньги западных налогоплательщиков) и в ходе многочисленных встреч с соответствующими российскими специалистами выдают в качестве "конечного продукта" рекомендации, являющиеся компиляцией в том числе и полученных в ходе этих встреч знаний о реальной российской деятельности и о тех путях выхода из кризиса, которыми располагают сами российские эксперты. Таким образом, этот конечный продукт, как правило, уже "по определению" является продуктом совместным. Тем не менее, финансирование услуг российских экспертов, как правило, не производится, что серьезно уменьшает их стремление к сотрудничеству

---

\* Фирмы-подрядчики вправе заключать субконтракты на выполнение тех или иных работ с отдельными российскими фирмами и специалистами в рамках суммы предоставленного ей гранта, но это является внутренним делом самой западной фирмы.

с соответствующими западными фирмами в рамках программ технической помощи и снижает эффективность этих программ.

Изложенное позволяет предположить, что техническая помощь останется незначительным источником внешнего финансирования российской энергетики, продолжая играть чисто вспомогательную роль на предпроектной стадии инвестиционного сотрудничества. По мере развития российских экономических реформ масштабы технической помощи, скорее всего, будут сокращаться, а впоследствии и вовсе сойдут на нет, так как именно стремление придать верный стартовый импульс этим реформам и было одной из основных причин, вызвавших к жизни этот экономически малозаметный, зато значимый политически, ручеек технической помощи.

**Кредиты.** В кредитной политике основной акцент должен делаться на переход от кредитов под суверенную гарантию (так называемое "дефицитное финансирование", ведущее к увеличению внешнего долга страны) к получению кредитов в рамках проектного финансирования (не увеличивающего внешний долг страны), где гарантом возврата кредита выступает не правительство страны-заемщика, а сам проект и его экономическая привлекательность.

Сегодня Минтопэнерго Российской Федерации работает над 13 крупными кредитными проектами для ТЭК с международными финансовыми организациями и государственными финансовыми институтами промышленно развитых стран общей стоимостью примерно 10,5 млрд дол., из которых 8 кредитных проектов на сумму свыше 7,4 млрд дол. предназначены для нефтяного комплекса (см. табл. 11). Открытие финансирования по абсолютному большинству из них должно произойти в 1993 г.

Очевидно, что в силу высокой рискованности предпринимательства в России и пошатнувшегося рейтинга России как заемщика на международном финансовом рынке, первоочередных практических результатов нам удастся добиться во взаимодействии не столько с частными коммерческими банками, сколько с международными финансовыми организациями и государственными финансовыми институтами промышленно развитых стран. Это объясняется вполне понятными причинами.

Такие международные финансовые институты, как, например, Международный и Европейский банки реконструкции и развития, ориентированы в первую очередь на продвижение экономических реформ в соответствующих государствах мирового сообщества. Риск возможной неудачи распределен у этих организаций между большим числом стран-учредителей при том, что, при прочих равных условиях, государство как экономический институт готово работать при меньшей норме возврата на инвестиции, а значит, и в среде с более высокими предпринимательскими рисками, чем частный бизнес. Указанные организации, ориентируясь в первую очередь на содействие системным реформам в кредитуемых ими странах, готовы взять на себя часть тех повышенных политических рисков, при которых не готовы работать

западные коммерческие банки, ориентирующиеся на максимизацию чисто экономических результатов своей деятельности. Поэтому международные финансовые организации выполняют для частного бизнеса как бы роль разведчика возможностей предпринимательской деятельности в той или иной стране, а результаты их деятельности обычно служат как бы "лакмусовой бумажкой" для частного бизнеса при принятии им решений об инвестиционных или финансовых операциях в этих странах.

Практика работы Мирового банка в других странах показала, что 1 дол. финансовых ресурсов, вложенный им в экономику реформируемых стран, "приводит" за собой несколько (по разным оценкам — от трех до пяти, а по некоторым — даже до 10) долларов внешнего финансирования со стороны частного бизнеса. Таким образом, деятельность международных институтов в государствах, осуществляющих структурные реформы, является локомотивом для частных кредитов и прямых инвестиций в эти страны.

Среди государственных финансовых институтов в наибольшей степени могут инициировать продвижение частного западного бизнеса в энергетику России страховые экспортные агентства промышленно развитых стран, которые ориентированы на содействие экспортно-ориентированным операциям своего национального бизнеса. Таким образом, при кредитовании российской энергетики коммерческие западные фирмы могут также быть в первых рядах кредиторов наряду с международными финансовыми организациями (например, кредит фирмы "Мицуи" для концерна "ЛУКойл", см. табл. 11) в случае распределения операционного риска с соответствующими экспортно-импортными и страховыми агентствами своих стран (Экспортно-импортные банки США и Японии, Агентство страхования заграничных частных инвестиций США — ОПИК и др.).

Первый крупный кредит, который мы в настоящее время рассчитываем получить и начать реализовывать с использованием зимнего погодного сезона 1993—1994 гг., будет кредитом международной финансовой организации. Это так называемый "нефтяной реабилитационный проект" Мирового банка (см. табл. 11).

Этот кредит предоставляется трем российским нефтедобывающим объединениям Западной Сибири: Варьеганнефтегазу, Когалымнефтегазу, Пурнефтегазу. Он будет направлен на восстановление 1400 неработающих скважин, утилизацию попутного нефтяного газа и на решение ряда других сопутствующих вопросов. Реализация этого проекта позволит России ежегодно, начиная с 1994 г., генерировать дополнительную добычу нефти стоимостью 750 млн дол. в год (в мировых ценах). Размер этого кредита превышает 1 млрд дол., из которых 610 млн дол. предоставил Мировой банк, 250 млн дол. — Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). Мировой банк предоставил кредитные ресурсы на 17 лет с 5-летним льготным периодом погашения, ЕБРР — на 13 лет с двухлетним льготным периодом. В обоих случаях процент по кредиту равен ЛИБОР (см. табл. 11). Часть финансовых ресурсов в

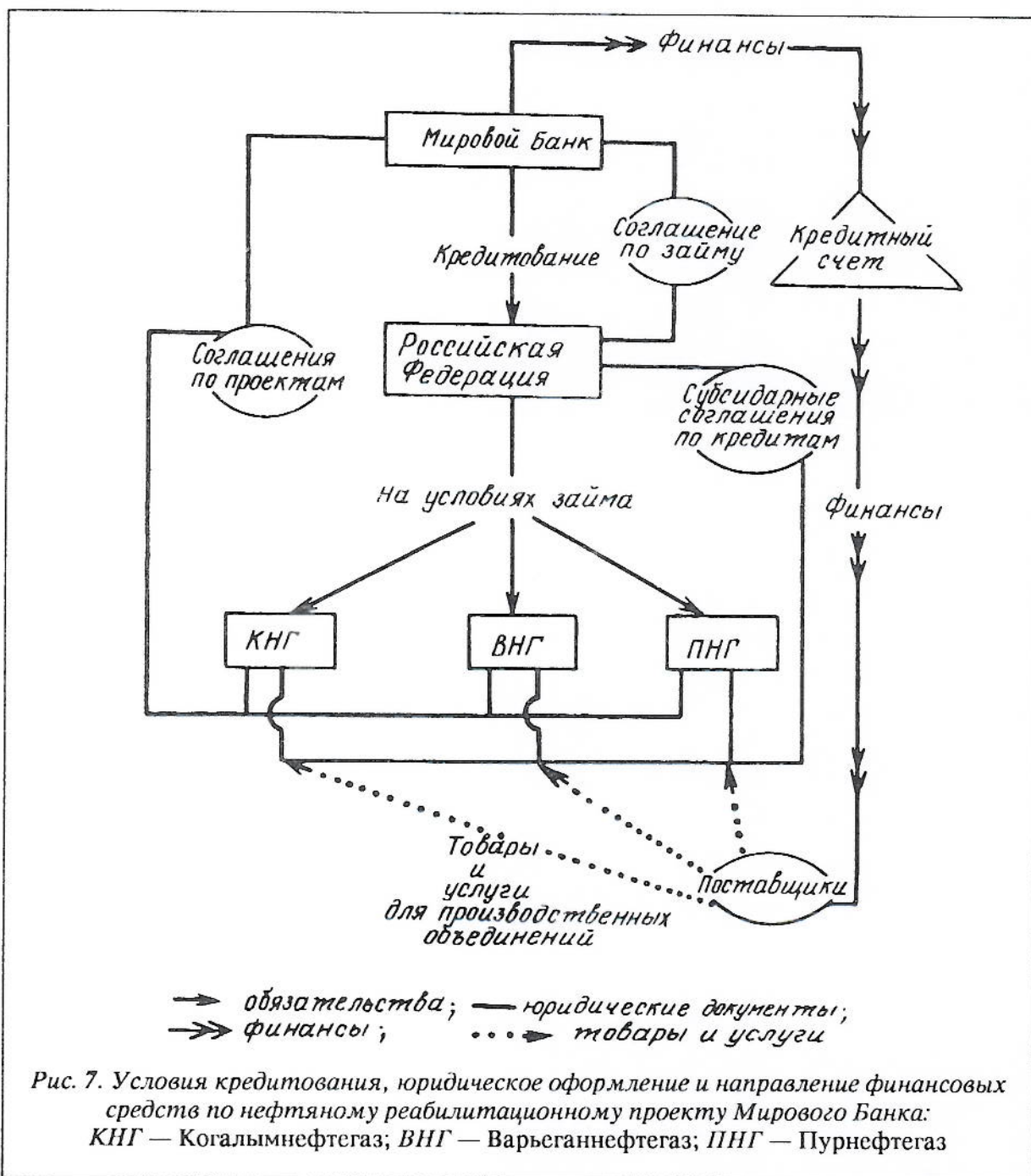
рамках нефтяного реабилитационного проекта представляется в виде технической помощи, которая пошла на предпроектное финансирование, в том числе 10 млн дол. (из 610 млн) — Мировым банком и 6 млн дол. — правительством Нидерландов. Таким образом, в рамках нефтяного реабилитационного проекта было осуществлено сочетание двух видов финансовой деятельности: кредитования и технической помощи.

Нефтяной реабилитационный проект является одним из первых в России кредитов "нового" образца, который хотя и требует выдачи суверенной гарантии, поскольку предоставлен правительству России, в то же время в своей внутренней организации использует принципы подхода проектного финансирования.

Объем этого кредита был определен не так, как обычно формировались раньше кредитные линии, когда из централизованного бюджета выделялись некоторые суммы и распределялись между потребителями выделенных финансовых ресурсов. Сумма нефтяного реабилитационного проекта была "собрана снизу" при совместной работе экспертов Мирового банка и российских специалистов путем составления технико-экономических обоснований по конкретным объектам в конкретных нефтегазодобывающих производственных объединениях. Поэтому наряду с соглашением по займу между Мировым банком и правительством России и субсидарными соглашениями по кредитам между правительством России и производственными объединениями в пакет документов нефтяного реабилитационного проекта входят соглашения по проектам между Мировым банком и каждым из кредитуемых производственных объединений, детализирующие направления использования материализованных финансовых средств. При этом Российская Федерация, в лице своих органов государственного управления, не предназначенных для эффективного решения такого рода хозяйственных задач, не получает на руки никаких "живых денег", которыми она могла бы распоряжаться по своему усмотрению — финансовые потоки от Мирового банка, через специальный кредитный счет, идут непосредственно поставщикам оборудования, прошедшим отборочное сито конкурсных процедур (рис. 7). Это должно дать возможность существенно повысить внутреннюю эффективность данного займа.

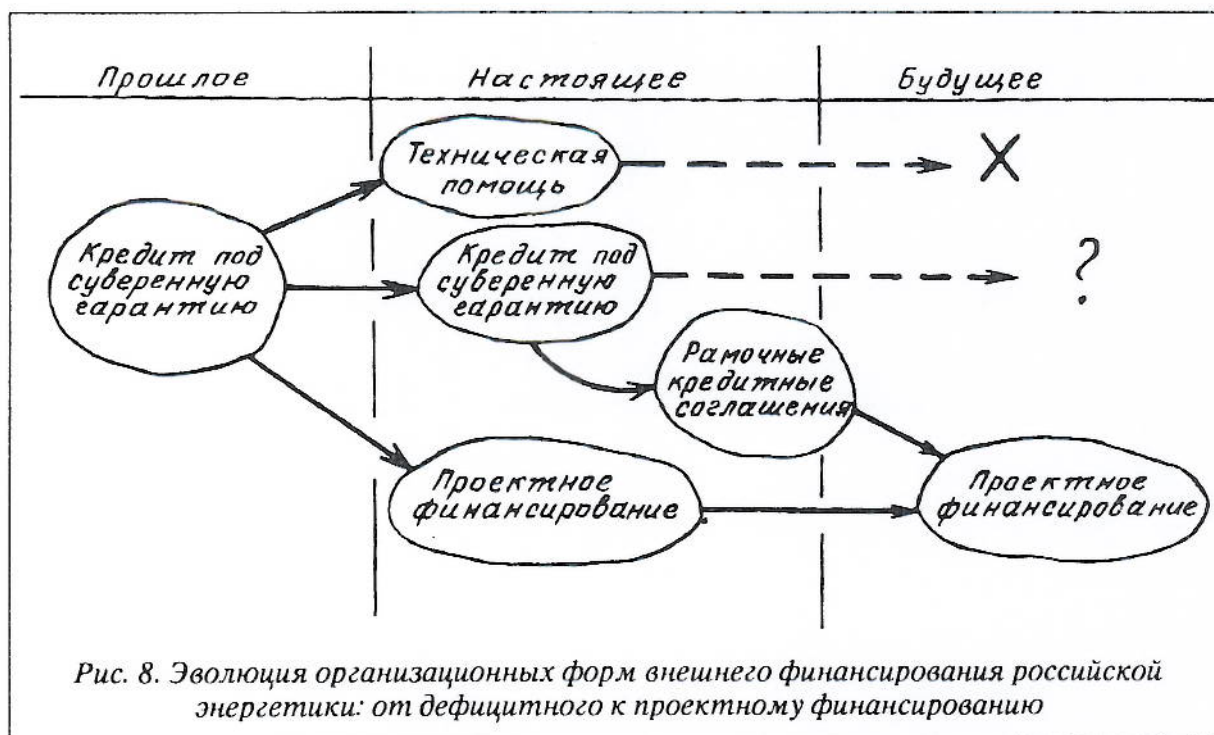
Нефтяной реабилитационный проект Мирового банка является для нашей страны промежуточной формой привлечения внешнего кредитования, шагом вперед по сравнению с той традиционной формой кредитования под суверенную гарантию, которая единственно была распространена в СССР (России) несколько лет назад (рис. 8).

Мы очень позитивно оцениваем тот успех, которого нам удалось достичь в последнее время с нашими американскими коллегами в подготовке рамочного кредитного соглашения на 2 млрд дол. с Экспортно-импортным банком США о финансировании закупок российским нефтегазовым сектором американского нефтегазового оборудования. Подписанные в 1993 г. тремя уполномоченными ведомствами с российской стороны (Минфин, Центробанк, Минтопэнерго Российской



Федерации и Экспортно-импортным банком США Протокол к этому соглашению определяет единую схему, по которой будет осуществляться наполнение указанного рамочного соглашения конкретными проектами, селекция которых будет осуществляться на принципах проектного финансирования. Конкретные проекты между российскими производственными объединениями и американскими фирмами будут осуществляться на базе индивидуальных типовых соглашений в рамках рамочного соглашения с Экспортно-импортным банком США. Финансирование этого банка США будет представлять собой 5-летние кредиты под текущую процентную ставку банка по сделкам объемом не менее 25 млн дол.





каждая, либо с объединением меньших сделок до этой суммы (см. табл. 11).

Таким образом, и это соглашение будет носить как бы промежуточный характер в эволюции организационных форм внешнего финансирования российской энергетики: от кредита под суверенную гарантию к проектному финансированию (см. рис. 8).

В настоящее время Минтопэнерго Российской Федерации работает также с рядом других международных (ЕБРР, Международная финансовая корпорация) и национальных финансовых организаций некоторых промышленно развитых стран (Япония, Италия, ФРГ) над серией крупномасштабных кредитных соглашений для отраслей ТЭК.

К ним относятся второй нефтяной проект Мирового банка на 1 млрд дол. для финансирования производственных программ трех-четырёх нефтедобывающих объединений Тюменской области и проект (с МБРР в качестве головного кредитора) по утилизации попутного нефтяного газа на 1,3 млрд дол. (в настоящее время разрабатывается ТЭО под программу сбора и утилизации нефтяного газа в объединении Пурнефтегаз); кредит ЕБРР пяти нефтедобывающим производственным объединениям на восстановление фонда скважин и закупку нефтепромыслового оборудования на 300 млн дол., из которых уже согласован кредит на 60 млн дол. Нижневартовскнефтегазу, и проект с ЕБРР, Рургазом и МФК по развитию газораспределительных сетей и экономии газа (в настоящее время разрабатываются ТЭО для четырех региональных объединений РАО "Росгазификация": в Ставрополе, Волгограде, Рязани и Ростове-на-Дону); экспортные гарантии МИТИ и Эксимбанка Японии для трех кредитов по 700 млн дол. каждый на поставки оборудования российской нефтяной и газовой промышленности, в том числе целевой

кредит фирмы "Мицуи" для концерна "ЛУКойл"; экспортные гарантии итальянского экспортно-импортного агентства САЧА для коммерческого кредита "Газпрому" на 1,7—2 млрд дол. для реконструкции газопроводов и ряд других (см. табл. 11).

В конце 1991 г. в работе у Минтопэнерго Российской Федерации находилось всего 2 кредитных проекта на сумму 150 млн дол., к началу II квартала 1993 г. — 10 проектов на сумму 7,1—7,4 млрд дол. Всего в работе к осени 1993 г. находится 12 кредитных проектов на сумму 10,4...10,7 млрд дол. (см. табл. 11). Таким образом, практически все они были организованы и структурированы в течение 1992—1993 гг., т. е. уже в значительной степени, особенно нефтяные кредиты международных финансовых институтов, на новой экономической основе, более близкой к идеологии проектного финансирования.

За счет перехода в схеме кредитования на принятую в мире практику проектного финансирования (первым практическим шагом на этом пути и является переход к системе рамочных кредитных соглашений), мы уже в скором времени сможем серьезно снизить те предпринимательские риски, которые при нынешнем состоянии российской экономики возникают во взаимоотношениях между нашей страной и странами Запада при реализации кредитной формы внешнего финансирования под суверенную гарантию.

Прямые инвестиции. До настоящего времени практически единственной легализованной формой осуществления прямых иностранных инвестиций в СССР (СНГ) была форма совместного предприятия. Опыт прошедших 5 лет, в течение которых СП существуют в нашей стране, свидетельствует о том, что эта форма взаимодействия принимающей страны с потенциальными инвесторами не является наиболее эффективной моделью такого взаимодействия в горно-добывающей промышленности, в том числе в добыче нефти и газа.

Одно из объяснений этому заключается в том, что в период подготовки Постановлений Совета Министров СССР № 48 и 49 от 13.01.87 г., легализовавших совместные предприятия в советской экономике, недропользование в нашей стране было по сути бесплатным, поэтому добывающие объединения выступали "едины в двух лицах": в качестве пользователя и представителя собственника недр. В эпоху бесплатного недропользования функция представителя собственника недр у добывающих предприятий и объединений занимала настолько второстепенное, подчиненное положение по отношению к функции пользователя недр, что ее можно считать малозначимой. Само же понятие СП отражает систему взаимоотношений двух и более субъектов предпринимательской деятельности разной национальной принадлежности, возможно, представляющих разные формы собственности, но расположенных на одном (хозяйственном) уровне.

Таким образом, в период "бесплатного" недропользования при создании СП в добывающих отраслях российская сторона выступала в нем, по сути, лишь одной своей функцией пользователя недр, что создавало видимость внутренней непротиворечивости этой формы организации

хозяйственных взаимоотношений в указанном секторе экономики. Следовательно, вместо системы трехсторонних (по числу участников отношений в сфере недропользования) договорных отношений между российским собственником недр, российским и иностранным хозяйствующими субъектами, бесплатное недропользование инициировало в этой сфере систему двусторонних договорных отношений между российским и иностранным хозяйствующими субъектами под названием "совместное предприятие" — СП (рис. 9, а).

С переходом к платному недропользованию, идеология "совместных предприятий", успешно используемая в обрабатывающих отраслях промышленности и применимая для периода бесплатного недропользования, перестала, на мой взгляд, соответствовать экономическим реалиям новой системы пользования недрами, ущемляя интересы государства как собственника недр.

Более того, само понятие "совместное предприятие" в советской (российской) практике существенно отличается от аналогичного понятия, используемого в международной практике для характеристики внутренней организации группы инвесторов. Если СП западного типа представляет из себя неинкорпорированную ассоциацию, то СП советско-российского образца — инкорпорированное независимое юридическое лицо (рис. 10).

В настоящее время осуществляется переход к тем традиционным в

