

ре (млн т)

быча*

1985г 1991г

818 1233

158 410

69 15

58 118

47 10

109 166

49 74

31 58

14 19

537 869

89 122

74 96

58 78

14 15

9 15

413 496

151 158

30 33

45 45

24 35

- 10

21 31

28 32

9 21

9 25

11 25

23 25

791 748

491 419

83 92

128 91

38 93

27 25

740 672

505 515

70 млрд долларов для российской нефтяной промышленности: утопия или реальная перспектива?

По заказу Фонда внешней политики России подготовлен доклад, рассматривающий варианты развития нефтегазового комплекса РФ с точки зрения их соответствия национальным интересам страны.

Фонд внешней политики России (ФВПР) создан в феврале 1992г под патронатом МИД РФ. В числе его учредителей — промышленно-коммерческая компания "Российский дом", Российская товарно-сырьевая биржа, Инкомбанк, МФО "Менатеп", Межрегиональная ассоциация делового и культурного сотрудничества, инвестиционная компания "Ринако", АО "КАМАЗ", ряд других организаций.

Доклад "Нефть и газ во внешней политике России", с одним из разделов которого мы сегодня знакомим читателей БМН, открывает серию аналитических обзоров ФВПР по проблемам, возникающим в связи с неизбежной интеграцией российской экономики в мировую хозяйственную систему.

Доклад подготовлен авторским коллективом в составе: Александр АРБАТОВ, д.э.н., член Высшего экономического совета ВС РФ, зам.председателя Комиссии по изучению производительных сил и природных ресурсов РАН, Ирек АМИРОВ, д.э.н., гл. научный сотрудник КЕПС РАН, Андрей КОКОШИН, член-корр. РАН, первый зам.министра обороны РФ, Андрей КОНОПЛЯНИК, к.э.н., зам.министра топлива и энергетики РФ, Георгий МИРСКИЙ, д.ист.н., гл. научный сотрудник ИМЭМО, Андрей НИКИФОРОВ, к.ист.н., гл. редактор журнала "США — экономика, политика, идеология", Искандер СЕЙФУЛЬМУЛЮКОВ, к.э.н., ст. научный сотрудник Центра развивающихся стран ИМЭМО, Владимир ФЕЙГИН, к.ф.-м.н., вед. научный сотрудник ВНИИГазпром, Андрей ЦИМАЙЛО, д.э.н., зав. отделом Института Европы.

Приоритет — энергосбережению

В течение многих десятилетий советская энергетика реально никогда не ставила перед собой задачи удовлетворения конечных функциональных потребностей людей в энергии. Она была нацелена на производство энергии как таковой, причем во все возрастающих количествах.

очередь на поддержание, восстановление и максимально эффективную эксплуатацию уже существующего производственного потенциала, поскольку это обеспечивает быструю отдачу. В условиях ограниченных инвестиционных возможностей создание и освоение новых мощностей должно быть минимизировано со стороны государства, которому следует сосредоточиться на одной-двух крупных программах, связанных с подготовкой новых регионов, предоставив возможность предприятиям, частным или коллективным, отечественным и зарубежным инвесторам развивать и совершенствовать производство и сбережение энергии, в том числе нефти и газа.

Кто к нам придет

Нефтяные и газовые ресурсы России притягивают потенциальных зарубежных инвесторов. Согласно неофициальным оценкам экспертов, они потенциально готовы вложить в российскую нефтяную промышленность от 60 до 70 млрд долл. С учетом перспективной конъюнктуры мировых энергетических рынков, во многом определяемой истощением запасов первичных энергоресурсов в промышленно развитых странах, нестабильностью политической обстановки в ближневосточном регионе, а также существенной потерей общественного доверия по отношению к ядерной энергетике, можно прогнозировать дальнейший устойчивый рост интереса иностранных инвесторов к нефтегазовому сектору экономики РФ.

Если учесть, что, например, такой крупный проект, как освоение газовых месторождений п-ова Ямал, может потребовать 50-70 млрд долл, становится понятным, что Россия также заинтересована в расширении круга возможных инвесторов. Чтобы такое сотрудничество развивалось успешно, надо иметь определенную концепцию привлечения инос-

В противном случае нам придется иметь дело с экономическими аутсайдерами либо с представителями заведомо недобросовестной части бизнеса.

Инвестиции — дело рискованное

Какой же риск инофирмы считают для себя приемлемым и как они его оценивают?

По мнению фирмы "Шеврон", большинство западных финансистов сегодня рекомендовали бы ставку возврата на любые инвестиции в СНГ, значительно превышающую 25%, вследствие повышенных рисков — политического, экономического, юридического, конъюнктурного, инфляционного, валютного. Комплексная оценка риска вложений в экономику стран СНГ оказывается, таким образом, заметно более высокой, чем, например, в западноевропейскую или американскую. Можно соглашаться или не соглашаться с приведенной оценкой риска иностранных инвестиций, но они отражают взгляды значительной части крупного международного нефтяного бизнеса, ведущего дела с нашей страной. В подготовленном американской исследовательской группой "Бизнес Риск Интернешнл" списке из 132 государств, опасных для инвестиций, Россия занимает 58-е место.

Любая возможность снизить этот риск, отмечают авторы доклада, должна рассматриваться в качестве приоритетной. Одной из таких возможностей, не связанной для страны ни с какими материальными затратами, является переход к общемировой практике заключения соглашений на разведку, разработку и эксплуатацию месторождений природных ресурсов, что может заметно снизить минимально приемлемую для инофирмы норму возврата на инвестиции. Так, в ходе работы над контрактом с французской фирмой "Эльф-Акитэн" на разведку, разработку и эксплуатацию месторождений нефти и газа в Волгоградской и Саратовской об-

14	19
537	869
89	122
74	96
58	78
14	15
9	15
413	496
151	158
30	33
45	45
24	35
-	10
21	31
28	32
9	21
9	25
11	25
23	25
791	748
491	419
83	92
128	91
38	93
27	25
740	672
595	515
125	139
20	14
2762	3149
29,6	39,2
(19,4)	(27,6)
15,0	15,8
28,6	23,8
26,8	21,3

товарно-сырьевая биржа, Инкомбанк, МФО "Менатеп", Межрегиональная ассоциация делового и культурного сотрудничества, инвестиционная компания "Ринако", АО "КамАЗ", ряд других организаций.

Доклад "Нефть и газ во внешней политике России", с одним из разделов которого мы сегодня знакомим читателей БМН, открывает серию аналитических обзоров ФВТР по проблемам, возникающим в связи с неизбежной интеграцией российской экономики в мировую хозяйственную систему.

Доклад подготовлен авторским коллективом в составе: Александр АРБАТОВ, д.э.н., член Высшего экономического совета ВС РФ, зам.председателя Комиссии по изучению производительных сил и природных ресурсов РАН, Ирек АМИРОВ, д.э.н., гл. научный сотрудник КЕПС РАН, Андрей КОКОШИН, член-корр. РАН, первый зам.министра обороны РФ, Андрей КОНОПЛЯНИК, к.э.н., зам.министра топлива и энергетики РФ, Георгий МИРСКИЙ, д.ист.н., гл. научный сотрудник ИМЭМО, Андрей НИКИФОРОВ, к.ист.н., гл. редактор журнала "США - экономика, политика, идеология", Исханбер СЕЙФУЛЬМУЛЮКОВ, к.э.н., ст. научный сотрудник Центра развивающихся стран ИМЭМО, Владимир ФЕЙГИН, к.ф.-м.н., вед. научный сотрудник ВНИИЭГазпром, Андрей ЦИМАЙЛО, д.э.н., зав. отделом Института Европы.

Приоритет - энергосбережению

В течение многих десятилетий советская энергетика реально никогда не ставила перед собой задачи удовлетворения конечных функциональных потребностей людей в энергии. Она была нацелена на производство энергии как таковой, причем во все возрастающих количествах. Перед экономикой никогда не стояло дилеммы: что выгоднее для общества - произвести дополнительные объемы энергии или усовершенствовать сферу ее использования, сократить потребление. В результате сейчас почти треть производимой энергии является избыточной и могла бы вообще не производиться или экспортироваться. Даже значительное падение промышленного производства в 1991г почти не отразилось на величине потребления энергии.

Обращая внимание на этот феномен, авторы доклада приходят к выводу о том, что приоритет в инвестиционной политике должен принадлежать энергосбережению. Причем при прочих равных условиях предпочтение следует отдавать именно сберегающим проектам, так как эффект сбережения имеет более длительный характер, чем получение энергии из истощающихся недр.

Инвестирование производства энергии, считают ученые, должно быть направлено в первую

условиях ограниченных инвестиционных возможностей создание и освоение новых мощностей должно быть минимизировано со стороны государства. Сектору, которому следует сосредоточиться на одной-двух крупных программах, связанных с подготовкой новых регионов, предоставив возможность предприятиям, частным или коллективным, отечественным и зарубежным инвесторам развивать и совершенствовать производство и сбережение энергии, в том числе нефти и газа.

Кто к нам придет

Нефтяные и газовые ресурсы России притягивают потенциальных зарубежных инвесторов. Согласно неофициальным оценкам экспертов, они потенциально готовы вложить в российскую нефтяную промышленность от 60 до 70 млрд долл. С учетом перспективной конъюнктуры мировых энергетических рынков, во многом определяемой истощением запасов первичных энергоресурсов в промышленно развитых странах, нестабильностью политической обстановки в ближневосточном регионе, а также существенной потерей общественного доверия по отношению к ядерной энергетике, можно прогнозировать дальнейший устойчивый рост интереса иностранных инвесторов к нефтегазовому сектору экономики РФ.

Если учесть, что, например, такой крупный проект, как освоение газовых месторождений п-ова Ямал, может потребовать 50-70 млрд долл, становится понятным, что Россия также заинтересована в расширении круга возможных инвесторов. Чтобы такое сотрудничество развивалось успешно, надо иметь определенную концепцию привлечения иностранных кредитов и займов в российскую нефтяную и газовую промышленность.

Очевидно, что крупные долгосрочные капиталовложения не по силам ни одной иностранной фирме, как бы велика она ни была. Поэтому речь может идти о возможности привлечения иностранного инвестора в виде консорциумов фирм, использующих для финансирования крупных проектов свои собственные и заемные средства. В такие консорциумы будут, очевидно, входить не только фирмы, представляющие производительный капитал нефтяного бизнеса, но и западные финансово-кредитные институты (банки, инвестиционные фонды, страховые компании и т.д.). Наиболее серьезные из них будут работать только по общепринятым в западном бизнесе правилам и не захотят подчиняться изобретениям отечественной экономической жизни, не соответствующим этим правилам, - слишком высок риск огромных долгосрочных инвестиций в нашу энергетiku.

дело рискованное

Какой же риск инофирмы считают для себя приемлемым и как они его оценивают? По мнению фирмы "Шеврон", большинство западных финансистов сегодня рекомендовали бы ставку возврата на любые инвестиции в СНГ, значительно превышающую 25%, вследствие повышенных рисков - политического, экономического, юридического, конъюнктурного, инфляционного, валютного. Комплексная оценка риска вложений в экономику стран СНГ оказывается, таким образом, заметно более высокой, чем, например, в западноевропейскую или американскую. Можно соглашаться или не соглашаться с приведенной оценкой риска иностранных инвестиций, но они отражают взгляды значительной части крупного международного нефтяного бизнеса, ведущего дела с нашей страной. В подготовленном американской исследовательской группой "Бизнес Риск Интернешнл" списке из 132 государств, опасных для инвестиций, Россия занимает 58-е место.

Любая возможность снизить этот риск, отмечают авторы доклада, должна рассматриваться в качестве приоритетной. Одной из таких возможностей, не связанной для страны ни с какими материальными затратами, является переход к общемировой практике заключения соглашений на разведку, разработку и эксплуатацию месторождений природных ресурсов, что может заметно снизить минимально приемлемую для инофирмы норму возврата на инвестиции. Так, в ходе работы над контрактом с французской фирмой "Эльф-Акитэн" на разведку, разработку и эксплуатацию месторождений нефти и газа в Волгоградской и Саратовской областях на условиях раздела продукции выяснилось, что фирма готова пойти на минимально приемлемую для себя внутреннюю норму возврата на инвестиции, равную 17%. В то время как фирма "Шеврон" при подготовке ТЭО создания СП "Тенгизшевройл" обосновала для себя минимально приемлемую внутреннюю норму возврата в 27,4%.

Авторы доклада не утверждают, что 10-процентную разницу следует полностью отнести на счет того, что договор с "Шевроном" строился на базе СП отечественного типа, а контракт с "Эльф-Акитэн" - на базе общепринятого в мире соглашения о разделе продукции ("production sharing"). Тем не менее этот фактор, скорее всего, был определяющим, что лишний раз свидетельствует о необходимости привлекать иностранный капитал для освоения российских нефтегазовых месторождений в соответствии с общепринятой в мире практикой.

(Окончание на стр 8)

70 миллиардов долларов для российской нефтяной промышленности или реальная перспектива

(со стр. 7)

Как "влезть" в проект

Российской стороне необходимо разработать систему критериев, позволяющую оценивать инвестиционные проекты с точки зрения целесообразности и эффективности их реализации для страны. Такие оценки далеко не очевидны, а реальные последствия обнаруживаются на довольно поздних стадиях осуществления проектов.

В этом плане показателен Штокмановский газовый проект, который по ряду технических показателей находится на пределе возможностей современных технологий. И вполне резонно, что в ходе реализации проекта будут максимально использованы западная технология, оборудование, технические знания и опыт. При этом основные расходы на реализацию проекта, очевидно, будут связаны с долларовыми кредитами и в значительной степени пойдут на оплату западного участия в проекте.

Ясно, что при такой степени зависимости от западной технологии и от вклада зарубежного партнера при реализации проекта будет принят принцип концессии, "production sharing" или СП. В результате западная сторона становится в той или иной форме совладельцем ресурсов. Причем наша доля в растущем европейском газовом рынке будет закрываться проектом, в котором российские производственные мощности и людские ресурсы задействованы минимально.

Таковы характеристики проекта, представляющего привлекательным для западных инвесторов. Этот подход, как и преобладающее стремление предлагать кредиты связанного типа (т.е. обусловленные оплатой поставки определенных ресурсов для реализации проекта), является достаточно типичным.

Авторы доклада в этой связи предлагают наряду с чисто экономической оценкой эффективности проекта принимать в расчет также необходимость рационального расширения вклада в проект отраслей российской экономики. Тогда инвестиции, направленные на развитие нефтегазового сектора, одновременно позволят поддерживать занятость, аккумулировать средства для конверсии и, стало быть, при тех же суммарных инвестициях значительно повысить экономический эффект для нашей страны.

Инвестиционная политика в нефтегазовом комплексе должна быть направлена не на привлечение инвесторов к реализации простых схем типа концессий, а на вовлечение их в более глубокие связи, использующие наши промышленные возможности.

При этом в ряде случаев целесообразно не требовать обязательных поставок оборудования лучшего мирового уровня (как правило, импортного), если, конечно, без него существенно не ухудшатся итоговые показатели проекта.

Чтобы такая стратегия имела шансы на успех, необходимо, по мнению авторов

рынком. Вместе с тем их регулирование может осуществляться не прямым декретированием, а комбинацией внутренних налогов и платежей и экспортного налога.

Фактически выбор, который предстоит сделать в отношении внутренних цен на энергоресурсы, — это выбор между двумя среднесрочными моделями развития экономики:

1. Относительно низкие внутренние цены на энергию и вследствие этого на основные базовые товары. В сочетании с высококвалифицированной и недорогой рабочей силой, довольно развитой, хотя и устаревшей, материальной базой это может создать благоприятный климат для расширения российской доли в инвестиционных проектах.

2. Мировые внутренние цены на энергоресурсы и вследствие этого околомировые цены на основное сырье и материалы. В этих условиях резко сужается сфера потенциально привлекаемых объектов инвестиций.

Формально при 2-м варианте поступления средств должны быть большими, чем при 1-м. Однако это будет поступления не тем, от кого зависит технологический и технический прогресс, а добытчикам сырья и государственным структурам (в виде налогов и пр.). Приходится только предполагать, что они распорядятся этими средствами наилучшим образом и будут "переливать" их в эффективные производства. К тому же при 2-м варианте дополнительные доходы могут оказаться чисто бумажными в силу возможного спада в промышленном производстве.

Таким образом, 2-я модель только на первый взгляд представляется либеральной ("цены высвобождаются"), а на деле именно 1-й вариант позволяет создать условия для децентрализованной инвестиционной активности.

В докладе приведены доводы против традиционных аргументов защитников установления мировых цен на энергоресурсы: иначе, мол, российской нефтяной промышленности не выжить, мы превратимся в импортера нефти и т.п. Если согласиться с этой точкой зрения, то надо одновременно признать, что объективно наша нефть дорога в добыче по мировым стандартам. Авторы считают, что это излишне пессимистический вывод.

В ожидании закона

В принятом Верховным Советом РФ Законе "О недрах" закреплены основополагающие принципы недропользования в условиях рыночной экономики. Естественным и необходимым продолжением этого закона будет закон о нефти и газе, который должен отразить специфику правового регулирования в сфере

ния, обеспечивающие равный доступ пользователей к объектам транспортной инфраструктуры, препятствующие дискриминации как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны властных структур;

— обеспечивается защита прав отечественных и иностранных инвесторов по всем гарантиям компенсации упущенной выгоды;

— обеспечивается защита интересов коренного населения в районах разведки ресурсов нефти и газа;

— улучшается правовое регулирование выполнения экологических требований;

— создается основа для более эффективной стратегии освоения ресурсов нефти и газа и для защиты общенациональных интересов.

Перечисленные принципы, по мнению авторов доклада, должны способствовать созданию наилучших условий для деятельности отечественных предприятий рыночной экономике, сделать наше законодательство более совместимым с современным зарубежным.

Напрасные надежды

Сейчас главной проблемой в российском законодательном процессе является определение единообразного режима месторождений нефти и газа, с которым следует иметь дело отечественным и зарубежным организациям и частным лицам. С одной стороны, наши традиционные экономические связи, сложившиеся условия разработки месторождений, транспортировки и реализации продукции говорят о том, что распределителем собственности должно быть государство. Действительно, геологическая информация о месторождениях, производстве инфраструктуры создавались государством. Пока государство является гарантом практически всех соглашений о совместном использовании месторождений нефти и газа. И, наконец, в мире накоплен большой позитивный опыт государственной собственности на недра.

С другой стороны, центробежные процессы, происходящие в России, требуют в большинстве случаев справедливые, децентрализации и предоставления больших прав регионам и автономиям. Часто включают и право последних быть полными собственниками своих недр. Такой тип собственности также существует в мировой практике, хотя и распространяется меньше, чем общегосударственная собственность на недра. Несмотря на различия в формах распоряжения права собственности, природные ресурсы обычно выступают как общенациональное достояние.

Какой же путь избрать России? Авторы доклада полагают, что государственная собственность предпочтительнее. Главные аргументы его подкрепляются примером разработки

ких показателей находится на пределе возможностей современных технологий. И вполне резонно, что в ходе реализации проекта будут максимально использованы западная технология, оборудование, технические знания и опыт. При этом основные расходы на реализацию проекта, очевидно, будут связаны с долларовыми кредитами и в значительной степени пойдут на оплату западного участия в проекте.

Ясно, что при такой степени зависимости от западной технологии и от вклада зарубежного партнера при реализации проекта будет принят принцип концессии, "production sharing" или СП. В результате западная сторона становится в той или иной форме совладельцем ресурсов. Причем наша доля в растущем европейском газовом рынке будет закрываться проектом, в котором российские производственные мощности и людские ресурсы задействованы минимально.

Таковы характеристики проекта, представляющего привлекательным для западных инвесторов. Этот подход, как и преимущественное стремление предлагать кредиты связанного типа (т.е. обусловленные оплатой поставки определенных ресурсов для реализации проекта), является достаточно типичным.

Авторы доклада в этой связи предлагают наряду с чисто экономической оценкой эффективности проекта принимать в расчет также необходимость рационального расширения вклада в проект отраслей российской экономики. Тогда инвестиции, направленные на развитие нефтегазового сектора, одновременно позволят поддерживать занятость, аккумулировать средства для конверсии и, стало быть, при тех же суммарных инвестициях значительно повысить экономический эффект для нашей страны.

Инвестиционная политика в нефтегазовом комплексе должна быть направлена не на привлечение инвесторов к реализации простых схем типа концессий, а на вовлечение их в более глубокие связи, использующие наши промышленные возможности. При этом в ряде случаев целесообразно не требовать обязательных поставок оборудования лучшего мирового уровня (как правило, импортного), если, конечно, без него существенно не ухудшатся итоговые показатели проекта.

Чтобы такая стратегия имела шансы на успех, необходимо, по мнению авторов доклада, учитывать то обстоятельство, что западные кредиторы неоднородны. Ряд международных организаций, прежде всего Всемирный банк, ЕвБРР, понимая важность побочного эффекта инвестиций на экономику в целом, предусматривают приоритет отечественного обеспечения финансируемых ими проектов, а также предоставляют несвязанные кредиты. Вступление России в международные финансовые организации создает условия для их активного вовлечения в проекты "индустриального" типа. Причем в силу своего влияния и высокого рейтинга международные организации могут служить своеобразным тараном для продвижения проектов, делают их более привлекательными для других коммерческих банков, как бы беря на себя часть риска.

"Индустриализация" проектов станет коммерчески выгодной для кредитора только в том случае, если включаемый в проект вклад российской стороны (оборудование, услуги и т.п.) будет дешевле аналогичного возможного западного вклада.

Цена зависит от модели

Энергоресурсы по своей природе, как правило, являются конвертируемым товаром, и в меру открытости экономики цены на них будут стремиться к мировым, поскольку станут все больше определяться мировым

высококвалифицированной и недорогой рабочей силой, довольно развитой, хотя и устаревшей, материальной базой это может создать благоприятный климат для расширения российской доли в инвестиционных проектах.

2. Мировые внутренние цены на энергоресурсы и вследствие этого околосредние цены на основное сырье и материалы. В этих условиях резко сужается сфера потенциально привлекательных объектов инвестиций.

Формально при 2-м варианте поступления средств должны быть большими, чем при 1-м. Однако это будут поступления не тем, от кого зависит технологический и технический прогресс, а добытчикам сырья и государственным структурам (в виде налогов и пр.). Приходится только предполагать, что они распорядятся этими средствами наилучшим образом и будут "переливать" их в эффективные производства. К тому же при 2-м варианте дополнительные доходы могут оказаться чисто бумажными в силу возможного спада в промышленном производстве.

Таким образом, 2-я модель только на первый взгляд представляется либеральной ("цены высвобождаются"), а на деле именно 1-й вариант позволяет создать условия для децентрализованной инвестиционной активности.

В докладе приведены доводы против традиционных аргументов защитников установления мировых цен на энергоресурсы: иначе, мол, российской нефтяной промышленности не выжить, мы превратимся в импортера нефти и т.п. Если согласиться с этой точкой зрения, то надо одновременно признать, что объективно наша нефть дорога в добыче по мировым стандартам. Авторы считают, что это излишне пессимистический вывод.

В ожидании закона

В принятом Верховным Советом РФ Законе "О недрах" закреплены основополагающие принципы недропользования в условиях рыночной экономики. Естественным и необходимым продолжением этого закона будет закон о нефти и газе, который должен отразить специфику правового регулирования в сфере освоения ресурсов углеводородного сырья. Проект закона разрабатывается с учетом накопленного мирового опыта. В работе участвуют, наряду с российскими учеными, зарубежные специалисты, в том числе ученые Хьюстонского университета.

Основные положения Закона "О недрах" и существующих проектов закона о нефти и газе сводятся к следующему:

- создается система платного пользования недрами, которая через справедливое распределение доходов позволит согласовать интересы всех сторон;
- определяется разделение функций управления недропользованием, создающее противодействие государственному монополизму;
- определяется единственный государственный орган, уполномоченный проводить лицензирование пользования недрами;
- предусматривается получение права пользования недрами преимущественно на основе конкурсов и аукционов, что должно повысить эффективность освоения ресурсов нефти и газа;
- обеспечиваются равные права потенциальным пользователям, что способствует развитию конкуренции;
- вводятся антимонопольные требова-

— улучшается правовое регулирование выполнения экологических требований — создается основа для более эффективной стратегии освоения ресурсов и газа и для защиты общенациональных интересов.

Перечисленные принципы, по мнению авторов доклада, должны способствовать созданию наилучших условий для деятельности отечественных предприятий рыночной экономике, сделать наш законодательство более совместимым современным зарубежным.

Напрасные надежды

Сейчас главной проблемой в России законотворческом процессе является определение единообразного собственности месторождений нефти и газа, с чем следует иметь дело отечественным зарубежным организациям и частным лицам. С одной стороны, наши три экономические связи, сложившиеся условия разработки месторождений транспортировки и реализации преговорят о том, что распределителем собственности должно быть государство. Действительно, геологическая информация о месторождениях, производственная инфраструктура создавались государством. Пока государство является гарантом практически всех соглашений о соном использовании месторождений и газа. И, наконец, в мире накоплен большой позитивный опыт государственной собственности на недра.

С другой стороны, центробежные силы, происходящие в России, требуют в большинстве случаев справедливые децентрализации и предоставления больших прав регионам и автономным частям, включая и право последних полными собственниками своих недр. Такой тип собственности также существует в мировой практике, хотя и распространяется меньше, чем общегосударственная собственность на недра. Несмотря на различия в формах распоряжения собственностью, природные ресурсы обычно выступают как общенациональное достояние.

Какой же путь избрать России? Автора доклада полагают, что государство предпочтительнее. Главные аргументы его пользу: незрелость нашей региональной политики, отсутствие четкого логичного механизма взаимодействия регионов и федерации, отсутствие критериев использования ресурсов интересах внутреннего развития регионов в взаимной кооперации, а также невозможность освоения большинства регионов этих ресурсов собственными силами, недостаток опыта работы на внешних рынках.

Несмотря на эти соображения, в России продолжается движение за закрепление территориальными и автономными образованиями права собственности на чему немало способствуют некоторые двусмысленные записи в законодательных актах.

Надежды большинства местных руководителей, как правило, связаны не столько добычей нефти и газа для внутреннего использования, сколько с продажей мировым рынку за твердую валюту мировым ценам. Однако мировые цены этих товаров сейчас в значительной степени уже сложились и не готовы к появлению новых поставщиков (реидет об отдельных спекулятивных в ситуации нынешней неразберихи). В бывшем СССР для добывающих отраслей не существовало проблем сбыта. Милитаризация экономики

Доводов долларов в нефтяной промышленности: реальная перспектива?

рынком. Вместе с тем их регулирование может осуществляться не прямым декретированием, а комбинацией внутренних налогов и платежей и экспортного налога.

Фактически выбор, который предстоит сделать в отношении внутренних цен на энергоресурсы, — это выбор между двумя среднесрочными моделями развития экономики:

1. Относительно низкие внутренние цены на энергию и вследствие этого на основные базовые товары. В сочетании с высококвалифицированной и недорогой рабочей силой, довольно развитой, хотя и устаревшей, материальной базой это может создать благоприятный климат для расширения российской доли в инвестиционных проектах.

2. Мировые внутренние цены на энергоресурсы и вследствие этого околосредние цены на основное сырье и материалы. В этих условиях резко сужается сфера потенциально привлекательных объектов инвестиций.

Формально при 2-м варианте поступления средств должны быть большими, чем при 1-м. Однако это будут поступления не тем, от кого зависит технологический и технический прогресс, а добытчикам сырья и государственным структурам (в виде налогов и пр.). Приходится только предполагать, что они распорядятся этими средствами наилучшим образом и будут "переливать" их в эффективные производства. К тому же при 2-м варианте дополнительные доходы могут оказаться чисто бумажными в силу возможного спада в промышленном производстве.

Таким образом, 2-я модель только на первый взгляд представляется либеральной ("цены высвобождаются"), а на деле именно 1-й вариант позволяет создать условия для децентрализованной инвестиционной активности.

В докладе приведены доводы против традиционных аргументов защитников установления мировых цен на энергоресурсы: иначе, мол, российской нефтяной промышленности не выжить, мы превратимся в импортера нефти и т.п. Если согласиться с этой точкой зрения, то надо одновременно признать, что объективно наша нефть дорога в добыче по мировым стандартам. Авторы считают, что это излишне пессимистический вывод.

В ожидании закона

В принятом Верховным Советом РФ Законе "О недрах" закреплены основополагающие принципы недропользования в условиях рыночной экономики. Естественным и необходимым продолжением этого закона будет закон о нефти и газе, который должен отразить специ-

фия, обеспечивающие равный доступ пользователей к объектам транспорта и инфраструктуры, препятствующие возникновению дискриминации как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны властных структур;

— обеспечивается защита прав отечественных и иностранных инвесторов посредством гарантий компенсации упущенной выгоды;

— обеспечивается защита интересов коренного населения в районах разработки ресурсов нефти и газа;

— улучшается правовое регулирование выполнения экологических требований;

— создается основа для более эффективной стратегии освоения ресурсов нефти и газа и для защиты общенациональных интересов.

Перечисленные принципы, по мнению авторов доклада, должны способствовать созданию наилучших условий для деятельности отечественных предприятий в рыночной экономике, сделать наше законодательство более совместимым с современным зарубежным.

Напрасные надежды

Сейчас главной проблемой в российском законодательном процессе является определение единообразного собственника месторождений нефти и газа, с которым следует иметь дело отечественным и зарубежным организациям и частным лицам. С одной стороны, наши традиции, экономические связи, сложившиеся условия разработки месторождений, транспортировки и реализации продукции говорят о том, что распределителем такой собственности должно быть государство. Действительно, геологическая информация о месторождениях, производственная инфраструктура создавались государством. Пока государство является гарантом практически всех соглашений о совместном использовании месторождений нефти и газа. И, наконец, в мире накоплен большой позитивный опыт государственной собственности на недра.

С другой стороны, центробежные процессы, происходящие в России, требования, в большинстве случаев справедливые, децентрализации и предоставления больших прав регионам и автономиям часто включают и право последних быть полными собственниками своих недр. Такой тип собственности также существует в мировой практике, хотя и распространен меньше, чем общегосударственная собственность на недра. Несмотря на различия в формах распоряжения правом собственности, природные ресурсы обычно выступают как общенациональное достояние.

Какой же путь избрать России? Авторы доклада полагают, что государственный предпочтительнее. Главные аргументы в

предопределяла гипертрофированное развитие наиболее ресурсо- и энергоемких отраслей, а централизованное управление, вопреки всякой экономической и порой даже оборонной целесообразности, обеспечивало эти отрасли капиталами и сырьем, цены на которое искусственно занижались.

За все это мы сейчас и расплачиваемся износом производственных мощностей, спадом добычи природных ресурсов, забастовками и энергетическим кризисом. Однако иллюзии в отношении добывающих отраслей как источника стабильности и богатства остались. Особенно сильно они довлеют над умами той части местных руководителей, которые перешли в органы новой власти из прежней партийно-хозяйственной номенклатуры. В последнее время становятся все заметнее симптомы "нефтяной лихорадки", охватившей местные власти, а также новоиспеченные конерны, акционерные общества, за фасадом которых обычно укрываются прежние ведомства.

Между тем имеющий опыт говорит о тщетности надежд решить проблемы социально-экономического развития отдельного региона путем безудержного наращивания экспорта нефти, газа и других природных ресурсов. Привлечение иностранных компаний в нефтегазовый сектор для увеличения экспортного потенциала чаще всего возможно лишь за счет передачи им в оплату за сотрудничество части собственных ресурсов. И эта часть может быть немалой. А колоссальные кредиты для нефтегазового комплекса могут быть даны только под гарантии государства.

Как считают авторы доклада, необходимо также принимать во внимание фактор времени, играющий большую роль при осуществлении нефтегазовых инвестиционных проектов, которые предусматривают длительные сроки выхода на проектную мощность. Регионы, вложившие значительную часть своего потенциала в эти проекты, могут попросту "не дожидать" до их полной реализации. Кроме того, использование нефтедолларов требует определенной квалификации и компетенции, о чем свидетельствует печальная судьба нефтяной экспортной выручки бывшего СССР в 70-80-х годах.

В нормальной экономике приток капиталов в регионы с богатыми ресурсами нефти и газа дает возможность местным жителям улучшить свое экономическое положение. Однако для того, чтобы претендовать на право полной собственности и на возможность распоряжаться месторождениями по своему усмотрению, региону требуется и полная государственная самостоятельность. Но тогда страна превратится в изолированные анклавные территории —

основные базовые товары. В сочетании с высококвалифицированной и недорогой рабочей силой, мотельно развитой, хотя и устаревшей, материальной базой это может создать благоприятный климат для расширения российской доли в инвестиционных проектах.

2. Мировые внутренние цены на энергоресурсы и вследствие этого околосредние цены на основное сырье и материалы. В этих условиях резко сужается сфера потенциально привлекаемых объектов инвестиций. Формально при 2-м варианте поступления средств должны быть большими, чем при 1-м. Однако это будут поступления не тем, от кого зависит технологический и технический прогресс, а добытчикам сырья и государственным структурам (в виде налогов и пр.). Приходится только предполагать, что они распорядятся этими средствами наилучшим образом и будут "переливать" их в эффективные производства. К тому же при 2-м варианте дополнительные доходы могут оказаться чисто бумажными в силу возможного спада в промышленном производстве.

Таким образом, 2-я модель только на первый взгляд представляется либеральной ("цены высвобождаются"), а на деле именно 1-й вариант позволяет создать условия для децентрализованной инвестиционной активности.

В докладе приведены доводы против традиционных аргументов защитников установления мировых цен на энергоресурсы: иначе, мол, российской нефтяной промышленности не выжить, мы превратимся в импортера нефти и т.п. Если согласиться с этой точкой зрения, то надо одновременно признать, что объективно наша нефть дорога в добыче по мировым стандартам. Авторы считают, что это излишне пессимистический вывод.

В ожидании закона

В принятом Верховным Советом РФ Законе "О недрах" закреплены основополагающие принципы недропользования в условиях рыночной экономики. Естественным и необходимым продолжением этого закона будет закон о нефти и газе, который должен отразить специфику правового регулирования в сфере освоения ресурсов углеводородного сырья. Проект закона разрабатывается с учетом накопленного мирового опыта. В работе участвуют, наряду с российскими учеными, зарубежные специалисты, в том числе ученые Хьюстонского университета.

Основные положения Закона "О недрах" и существующих проектов закона о нефти и газе сводятся к следующему:

- создается система платного пользования недрами, которая через справедливое распределение доходов позволит согласовать интересы всех сторон;
- определяется разделение функций управления недропользованием, создающее противодействие государственному монополизму;
- определяется единственный государственный орган, уполномоченный проводить лицензирование пользования недрами;
- предусматривается получение права пользования недрами преимущественно на основе конкурсов и аукционов, что должно повысить эффективность освоения ресурсов нефти и газа;
- обеспечиваются равные права потенциальных пользователей, что способствует развитию конкуренции;
- вводятся антимонопольные требова-

ки ресурсов нефти и газа;

- улучшается правовое регулирование выполнения экологических требований;
- создается основа для более эффективной стратегии освоения ресурсов нефти и газа и для защиты общенациональных интересов.

Перечисленные принципы, по мнению авторов доклада, должны способствовать созданию наилучших условий для деятельности отечественных предприятий в рыночной экономике, сделать наше законодательство более совместимым с современным зарубежным.

Напрасные надежды

Сейчас главной проблемой в российском законодательном процессе является определение единообразного собственника месторождений нефти и газа, с которым следует иметь дело отечественным и зарубежным организациям и частным лицам. С одной стороны, наши традиции, экономические связи, сложившиеся условия разработки месторождений, транспортировки и реализации продукции говорят о том, что распределителем такой собственности должно быть государство. Действительно, геологическая информация о месторождениях, производственная инфраструктура создавались государством. Пока государство является гарантом практически всех соглашений о совместном использовании месторождений нефти и газа. И, наконец, в мире накоплен большой позитивный опыт государственной собственности на недра.

С другой стороны, центробежные процессы, происходящие в России, требования, в большинстве случаев справедливые, децентрализации и предоставления больших прав регионам и автономиям часто включают и право последних быть полными собственниками своих недр. Такой тип собственности также существует в мировой практике, хотя и распространен меньше, чем общегосударственная собственность на недра. Несмотря на различия в формах распоряжения правом собственности, природные ресурсы обычно выступают как общенациональное достояние.

Какой же путь избрать России? Авторы доклада полагают, что государственный предпочтительнее. Главные аргументы в его пользу: незрелость нашей региональной политики, отсутствие четкого и логичного механизма взаимодействия регионов и федерации, отсутствие четких критериев использования ресурсов в интересах внутреннего развития регионов и для взаимной кооперации, а также невозможность освоения большинством регионов этих ресурсов собственными силами, недостаток опыта работы на внешних рынках.

Несмотря на эти соображения, в России продолжается движение за закрепление за территориальными и автономными образованиями права собственности на недра, чему немало способствуют некоторые двусмысленные записи в законодательных актах.

Надежды большинства местных руководителей, как правило, связаны не столько с добычей нефти и газа для внутреннего использования, сколько с продажей их на мировом рынке за твердую валюту по мировым ценам. Однако мировые рынки этих товаров сейчас в значительной степени уже сложились и не готовы к появлению новых поставщиков (речь не идет об отдельных спекулятивных сделках в ситуации нынешней неразберихи). В бывшем СССР для добывающих отраслей не существовало проблемы сбыта. Милитаризация экономики

Однако иллюзии в отношении добывающих отраслей как источника стабильности и богатства остались. Особенно сильно они довлеют над умами той части местных руководителей, которые перешли в органы новой власти из прежней партийно-хозяйственной номенклатуры. В последнее время становятся все заметнее симптомы "нефтяной лихорадки", охватившей местные власти, а также новоиспеченные концерна, акционерные общества, за фасадом которых обычно укрываются прежние ведомства. Между тем имеющийся опыт говорит о тщетности надежд решить проблемы социально-экономического развития отдельного региона путем безудержного наращивания экспорта нефти, газа и других природных ресурсов. Привлечение иностранных компаний в нефтегазовый сектор для увеличения экспортного потенциала чаще всего возможно лишь за счет передачи им в оплату за сотрудничество части собственных ресурсов. И эта часть может быть немалой. А колоссальные кредиты для нефтегазового комплекса могут быть даны только под гарантии государства.

Как считают авторы доклада, необходимо также принимать во внимание фактор времени, играющий большую роль при осуществлении нефтегазовых инвестиционных проектов, которые предусматривают длительные сроки выхода на проектную мощность. Регионы, вложившие значительную часть своего потенциала в эти проекты, могут попросту "не дожидать" до их полной реализации. Кроме того, использование нефтедолларов требует определенной квалификации и компетенции, о чем свидетельствует печальная судьба нефтяной экспортной выручки бывшего СССР в 70-80-х годах.

В нормальной экономике приток капиталов в регионы с богатыми ресурсами нефти и газа дает возможность местным жителям улучшить свое экономическое положение. Однако для того, чтобы претендовать на право полной собственности и на возможность распоряжаться месторождениями по своему усмотрению, региону требуется и полная государственная самостоятельность. Но тогда страна превратится в изолированные анклав с неопределенным, но, скорее всего, незавидным будущим.

Существующее законодательство, к сожалению, не дает исчерпывающего недвусмысленного ответа на вопрос о принадлежности месторождений нефти и газа. Наряду с утверждением их общенациональной принадлежности в Законе "О недрах" фигурируют туманные формулировки о совместном с автономиями и регионами распоряжении правом собственности. По мнению авторов исследования, за регионами следует оставить лишь право регулировать доступ к месторождениям, которое они смогут осуществлять через их право собственности на землю в пределах своих границ. Важно также правильно определить, кто должен представлять государство при решении вопросов о выдаче разрешений на эксплуатацию месторождений. Главное здесь - назначить такой орган, который бы не выполнял других функций, находящихся в зависимости или противоречии со справедливым осуществлением права государства как собственника недр.

Контактный тел. Фонда внешней политики России:
(095) 244-18-96
Факс:
(095) 244-27-97