

# НЕФТЯНОЕ ХОЗЯЙСТВО

3-1992





## О формах привлечения иностранного капитала в нефтяную промышленность России

А. А. КОНОПЛЯНИК (Минтопэнерго, России)

Привлечение иностранных инвестиций для освоения нефтегазовых месторождений страны возможно как в наиболее привычных для советской экономики кредитной и компенсационной формах, так и в виде прямых капиталовложений. Исходя из исторического опыта СССР по использованию западных кредитов и применению компенсационных сделок, следует признать, что для повышения эффективности использования вложенных средств наиболее приемлемы, по-видимому, прямые инвестиции.

Удельные капиталовложения в энерго-сырьевые объекты как правило очень велики и возрастают по мере перехода к освоению глубокозалегающих месторождений, расположенных в более сложных климатических и геологических условиях, удаленных топливных баз на север и восток в необжитые районы, отдаленные от основных центров энергопотребления, выхода на шельф. Поэтому освоение новых месторождений, особенно в нетрадиционных районах, требует, как правило, больших «единичных» капиталовложений.

Например, ресурсная база месторождений п-ова Ямал и прилегающей акватории Карского моря создает необходимые условия для организации крупномасштабной добычи газа: по оценке специалистов в регионе можно добывать газа до 250—300 млрд. м<sup>3</sup>/год, а в перспективе — до 400—500 млрд. м<sup>3</sup>/год. Если исходить из расчетов В. Эскина (ИНЭИ), то освоение всей группы месторождений п-ова Ямал на такие уровни добычи с последующим транспортом в Европу потребует от 90—105 до 140—175 млрд. дол. в ценах 1989 г. С учетом других данных (например, цифр, подготовленных Министерством Экономики и Прогнозирования СССР в конце мая 1991 г.) потребуется от 50—60 до 80—100 млрд. дол. в ценах 1989 г. На разработку только Бованенковского месторождения при максимальной добыче газа 160 млрд. м<sup>3</sup>/год с учетом затрат на строительство магистрального газопровода в Европу может понадобиться, по мнению В. Эскина, примерно 56 млрд. дол. инвестиций в ценах 1989 г.

Очевидно, такие крупные долгосрочные инвестиции не в состоянии обеспечить ни одна отдельно взятая иностранная фирма как бы велика она ни

была, и тем более из собственных средств. Таким образом, речь идет о возможности привлечения иностранного капитала в виде консорциумов фирм, использующих свои собственные и заемные средства для финансирования крупных проектов. В такие консорциумы будут, по-видимому, входить не только фирмы, представляющие производительный капитал нефтегазового бизнеса, но и представители финансово-кредитного сообщества (банки, инвестиционные фонды, страховые компании и др.).

Следовательно, с западной стороны к участию в освоении отечественного нефтегазового рынка неизбежно окажется привлечено множество хозяйственных субъектов, представляющих различные сферы экономической деятельности. Наиболее серьезные из них будут работать только по общепринятым в западном бизнесе правилам и не станут подчиняться изменениям в экономике и праве, не соответствующим этим правилам, поскольку слишком высоко будут оценивать для себя комплексный риск огромных долгосрочных инвестиций в нашу энергетику. В противном случае нам придется иметь дело с западной стороной в лице экономических аутсайдеров либо представителей заведомо недобросовестной части бизнеса, а это, как нетрудно догадаться, приведет в тупик.

В какой же степени существующие в нашей стране законодательно допустимые формы иностранных инвестиций отвечают этому требованию?

Будем исходить из того, что иностранные инвесторы вынуждены принимать во внимание как республиканские, так и союзные законодательные акты, в той или иной степени регламентирующие их деятельность. Такими основными законодательными актами являются «Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР» и закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР». Они являются законодательными актами общего (непрямого) действия, т. е. в них определены общие принципы (как записано в преамбуле Союзных «Основ») или основы (как записано в преамбуле Российского закона) осуществления иностранных инвестиций на соответствующей территории.

В соответствии со ст. 3 и 6 союзных «Основ» и ст. 3 Российского закона возможные формы осуществления иностранных инвестиций применительно к энергосырьевой сфере включают:

- долевое участие в предприятиях с советскими юридическими лицами (совместные предприятия);
- создание предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам;
- приобретение прав пользования землей и природными ресурсами;
- иные формы осуществления иностранных инвестиций, не запрещенные действующим на соответствующей территории законодательством.

В соответствии со ст. 6 союзных «Основ» и ст. 20 Российского закона соответствующими законодательными актами может быть определен перечень видов деятельности, которыми



иностранные инвесторы могут заниматься только на основании специального разрешения. Пока такие перечни отсутствуют, однако в процессе подготовки находится Положение о порядке лицензирования пользования недрами, в сферу действия которого попадают и углеводороды.

Законодательные акты прямого действия в отношении предприятий, полностью принадлежащих иностранному инвестору, также отсутствуют. В соответствии со ст. 14 союзных «Основ», создание таких предприятий регламентируется законодательными актами соответствующей Республики. Однако в Российском законе его порядок определен в общем виде (гл. 3 и 4), непригодном, по моему мнению, для применения в случае рассматриваемых проектов.

Приобретение прав пользования землей и другими природными ресурсами регламентируется ст. 41 «Концессионные договоры» союзных «Основ» и одноименной ст. 40 Российского закона. Однако и в том, и в другом случае она не является нормой прямого действия. В Российском законе содержится отсылка к пока отсутствующему законодательству РФ о концессиях, в союзных «Основах» — к соответствующим законодательным актам Союза ССР и республик.

Проект союзного концессионного законодательства был подготовлен еще до августовских событий 1991 г., причем в двух независимых вариантах:

1) «О порядке предоставления концессий зарубежным странам и компаниям» — рабочей группой Министерства Экономики и Прогнозирования СССР;

2) «Об иностранных концессионных предприятиях (концессиях) в СССР» — Ю. Кодриковым и А. Донгаровым.

Однако обе редакции этого отсутствующего пока закона, по моему мнению, требуют кардинальной переделки, причем даже не столько потому, что после 19—21 августа изменилось соотношение союзных (или межреспубликанских) и республиканских приоритетов. Гораздо опаснее то, что все четыре документа вольно или невольно сводят экономико-организационные формы иностранного участия в разведке, разработке и эксплуатации месторождений природных ресурсов в стране лишь к форме концессий, т. е. только к одной форме производственных соглашений между принимающей страной и иностранной фирмой, к тому же, как будет показано далее, не самой подходящей для нас в настоящее время. Кроме того, этот подход в принципе неприемлем и в той его части, где предлагается предоставлять концессии «странам». Концессии и другие виды производственных соглашений предоставляются иностранным фирмам как производственным единицам для производственной деятельности, а страна является государственным образованием, причем функциональные задачи у нее иные, чем у фирмы. Поэтому подобная формула концессионной политики по меньшей мере представляется странной.

Указанные недостатки такого понимания концессионного законодательства должны быть преодолены в готовящейся в настоящее время российской его редакции. Последняя не сводит экономико-организационные формы иностранного участия в освоении природных ресурсов республики

только к концессиям, а предполагает разрешить и другие известные их формы: продакшн-шэринг, риск-сервисные контракты и другие, т. е. все, что успешно применяется в мировой практике. Однако пока эти законы вступят в силу, возможны отрицательные проявления «переходного периода», обусловленные наличием только указанной 40-й статьи, которая, как оказалось, допускает более чем расширенное трактование.

Одно из таких проявлений уже имеет место. Речь идет о российско-канадском СП «КомиАрктикОйл» с уставным капиталом 178 млн. канадских дол., учредителями которого являются ПО «Коминельф» Минтопэнерго РСФСР и компания «Галф Канада Рисорсиз Лтд». Сферой действия СП на начальном этапе будут являться разработка нового месторождения Верхний Возей (запасы которого уже подготовлены советской стороной) и повышение нефтеотдачи на Возейском месторождении. Распоряжением СМ РСФСР от 2 ноября 1991 г. Минфину РСФСР предписывалось зарегистрировать данное СП, а российским Минэкономики, Минтопэнерго, Госкомгеологии, Минфину и Минюсту совместно с ПО «Коминельф» — представить в СМ РСФСР в пятидневный (!?) срок проект концессионного договора с компанией «Галф Канада Рисорсиз Лтд».

Однако сфера деятельности данного СП не содержит предмета концессионного соглашения. Более того, никто из опрошенных мной специалистов, разбирающихся в типологии нефтяных производственных соглашений между принимающей страной и иностранной фирмой, также не смог подвести под него концессионную основу. Не увидели здесь предмета концессии и эксперты «Галф», хотя и попытались честно подготовить такой проект в соответствии с распоряжением Совмина в указанный кратчайший срок. Кроме того, непонятно, например, при чем здесь концессионный договор (и кстати кого именно с советской стороны?) с компанией «Галф», если в качестве юридического лица СП «КомиАрктикОйл» было зарегистрировано 5 ноября.

На сегодняшний день единственной законодательно разработанной нормой прямого действия в отношении прямых иностранных инвестиций являются совместные предприятия, деятельность которых регламентируется целым набором законодательных актов, начиная с известных Указа Верховного Совета СССР и Постановлений СМ СССР № 48 и № 49 от 13 января 1987 г. и последовавших за ними указов, постановлений и нормативно-методических документов.

Однако, если оценивать указанную форму привлечения иностранных инвестиций не по числу формально заключенных СП, то нынешняя (третья в истории России/СССР) волна (первая пришлась на годы первой промышленной революции конца XIX — начала XX вв., вторая — на годы НЭПа) характеризуется весьма скромными успехами в их реальной производственной деятельности, особенно в энерго-сырьевых отраслях, являющихся повсеместно за пределами нашей страны объектом повышенного внимания потенциальных инвесторов.

Почти пятилетняя «новейшая» история зарубежных инвестиций в советскую экономику одно-



значно свидетельствует о том, что развитие взаимоотношений с иностранными фирмами продолжается пока строится практически без учета мирового исторического опыта и современной практики.

Это является, на наш взгляд, одной из причин трудностей, возникающих при реализации даже тех немногих проектов с участием иностранного капитала, которые создавались и (или) создаются в энерго-сырьевой сфере (два Сахалинских проекта: с фирмами СОДЕКО и МакДермотт/Мицуи, СП «Тенгизшевройл» и др.).

Парадоксальным является и то, что действующее законодательство о СП относительно предприятий энерго-сырьевой сферы невыгодно нам самим, в первую очередь потому, что оно подготовлено без учета специфики добывающих отраслей. Оно как бы игнорирует существование платного недропользования и горной ренты, в результате отсутствуют как выплаты владельцу недр, так и оценка ресурсного вклада принимающей страны при определении вкладов сторон в уставной фонд СП. Это приводит к занижению эквивалентного вклада иностранной фирмы в уставный фонд: при наличии оценки ресурсов принимающей страны вклад иностранной фирмы должен был бы увеличиться на такую же величину или соответствующим образом должна была бы возрасти доля распределяемой прибыли в пользу принимающей страны.

К тому же существующее законодательство об СП предоставляет иностранным фирмам, действующим в энерго-сырьевой сфере, слишком (и, по-видимому, необоснованно) либеральный по сравнению с мировой практикой налоговый режим: Так, максимальная налоговая ставка, распространяющаяся на предприятия с иностранным участием в советской экономике, в том числе и в энерго-сырьевой сфере, составляет пока 30 %, т. е. находится в среднем диапазоне ставок обычного подоходного налога на прибыль корпораций (колеблются от 0 до 70 %); почти вдвое меньше уровня фактического налогообложения предприятий энерго-сырьевой сферы в современной мировой практике (на начало 1985 г. максимальная ставка подоходного налога в нефтяной промышленности среднезвешенная по числу государств составляла 48,15 %, по уровню добычи за 1984 г. — 57,77 %); более чем вдвое ниже средних ставок специального налога на прибыли нефтяных корпораций (составляют, как правило, 50—85 %).

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством ни одна из возможных форм участия иностранных фирм в освоении российских месторождений энергоресурсов кроме «иных, не запрещенных действующим на соответствующей территории законодательством», не предоставляет пока для них широкомасштабного практического интереса.

В то же время в мировой нефтегазовой промышленности история договорно-правовых взаимоотношений принимающих стран с иностранными фирмами насчитывает более 90 лет. За это время выработаны и отшлифованы на практике такие

формы производственных соглашений, законодательное внедрение которых в хозяйственную жизнь будет не сдерживать (как в настоящее время), а стимулировать вовлечение иностранных фирм в энерго-сырьевые отрасли советской экономики.

Все действующие в мировой нефтегазодобывающей отрасли производственные соглашения иностранных фирм с принимающими странами можно разделить на две основные категории: концессии и контракты (подрядные соглашения). Различают концессии традиционного типа и модернизированные. Контракты делятся на контракты о разделе продукции и на предоставление услуг, в том числе с риском и без риска.

В качестве базисного вида соглашения для экономических условий «переходного периода» нашей страны к рыночной экономике, по моему мнению, является контракт о разделе продукции (продакшн-шэринг). Это обусловлено двумя причинами.

Во-первых, в случае концессии осуществляется максимизация финансовых (налоговых) поступлений в казну принимающей страны в национальной валюте (в нашем случае — в виде неконвертируемых рублей), а при продакшн-шэринге — максимизация поступлений в распоряжение принимающей страны в виде «конвертируемого» товара — нефти.

Во-вторых, если при концессии принимающая страна, как правило, изолирована от участия в активной производственной деятельности в рамках соглашения, то в случае продакшн-шэринга национальная нефтяная компания, образующая совместное предприятие с иностранной фирмой, принимает в этой деятельности самое непосредственное участие. Этим создаются предпосылки для более эффективного освоения западной техники, технологий, ноу-хау, создается возможность напрямую приобщиться к более высокой производственной культуре.

Видимо, более подходящим для нас, чем концессия, был бы и контракт на предоставление услуг с риском, также позволяющий владельцу недр принять прямое участие в их освоении. Однако распределить риск между сторонами нам, очевидно, не позволит неустойчивое финансовое положение, а полное переложение риска поисково-разведочных работ на иностранные фирмы чревато крупными компенсационными выплатами, уменьшающими потенциальные поступления в республиканские бюджеты. Этот вид контракта в условиях неконвертируемости рубля вероятно будет малоинтересен в чистом виде и для самих фирм. Скорее возможны модификации, приближающие его к продакшн-шэрингу.

К сожалению, и продакшн-шэринг, и риск-сервисный контракт остаются пока в нашей стране вне разрешенных законом. Однако, судя по последней редакции проекта Закона РСФСР «О недрах», принятие его (возможно в первой половине 1992 г.) и последующего «Закона о нефти» поправит данное нелогичное, на мой взгляд, законодательное положение, и приведет его в соответствие с мировой практикой.