

ЭНЕРГИЯ

ENERGY

ЭКОНОМИКА · ТЕХНИКА · ЭКОЛОГИЯ

6'94



Мегаполис и садовые участки

стр. 76

Завершаем серию из трех статей на тему об основных направлениях и формах внешнего финансирования российской энергетики, подготовленную бывшим заместителем министра Министерства топлива и энергетики РФ по проблемам внешнеэкономических связей и иностранных инвестиций А. А. КОНОПЛЯНИКОМ (см. также «Энергия» № 4 и 5 за 1994 г.).

ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В РОССИЙСКУЮ ЭНЕРГЕТИКУ. Пути к новым формам договорных отношений

ЕСЛИ НЕДРА БЕСПЛАТНЫЕ

Многие годы вплоть по настоящее время практически единственной легализованной формой прямого иностранного инвестирования топливно-энергетического комплекса СССР (СНГ, России) было создание совместного предприятия (СП). Однако, опыт существования СП свидетельствует о том, что эта форма взаимодействия принимающей страны с потенциальными инвесторами недостаточно эффективна в горнодобывающей промышленности, в том числе — в добыче нефти и газа. На мой взгляд, это объясняется следующим.

В период подготовки постановлений СМ СССР о легализации совместных предприятий в советской экономике (вышедших в свет в январе 1987 г.) недропользование в нашей стране было, по сути, бесплатным. Добывающие объединения поэтому выступали едины в двух лицах: и в качестве пользователя, и в качестве представителя собственника недр. В ту эпоху «бесплатного» пользования недрами функция представителя их собственника была второстепенной, подчиненной

по отношению к функции пользователя недр и малозначимой. Само же понятие СП предполагает взаимоотношение двух и более субъектов предпринимательской деятельности разной государственной принадлежности и, возможно, с разными формами собственности, но одного хозяйственного уровня.

Таким образом, в тот период при создании СП в добывающих отраслях российская сторона выступала не двумя, а, по сути, лишь одной своей функцией — функцией пользователя недр, что создавало видимость внутренней непротиворечивости этой формы взаимоотношений. Поэтому бесплатное недропользование инициировало систему не трех-, а двусторонних договорных отношений между российским и иностранным субъектами под тем же, что и в других (недобывающих) отраслях, названием «совместное предприятие» (см. рис. 1а).

ЕСЛИ НЕДРА НЕ БЕСПЛАТНЫЕ

С переходом к платному недропользованию идеология «совместных предприятий», успешно действующая в обра-

батывающих отраслях, перестает соответствовать новым экономическим реалиям, ущемляет интересы государства как собственника недр.

Поэтому сейчас делаются попытки переходить к традиционным для мировой практики формам соглашений между принимающей стороной и инвестором, история которых насчитывает около 100 лет.

На мой взгляд, в условиях России были бы оптимальными не двусторонние договоры между российским и иностранным хозяйствующими субъектами (рис. 1А), а легализованная схема взаимодействия трех самостоятельных юридических лиц (рис. 1Б). Отношения между ними при этом регулируются следующим образом:

— договором между двумя (или более) российскими и иностранными хозяйствующими субъектами об организации группы инвесторов в виде СП или иной форме, с созданием или без создания нового юридического лица;

— лицензионным соглашением или договором между группой инвесторов и принимающей страной (собственником недр), построенным на одной из общепринятых в мировой практике форм производственных соглашений (см. «Энергия» № 2 и 5 за 1992 г.).

Конкретные формы производственных соглашений с иностранными инвесторами и выбор партнера определялись бы приоритетностью и срочностью решаемых задач.

ПОЗИЦИЯ ПРЕМЬЕРА И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ

К сожалению, во многих наших государственных структурах представления о привлечении иностранных инвестиций зачастую являются слишком обобщенными, неконкретными. И когда эти представления обретают форму позиций официальных лиц и государственных органов, они способны серьезно повлиять на тоненький пока ручеек прямых иностранных инвестиций в российскую энергетику, поскольку могут восприниматься как серьезная смена курса в инвестиционной политике страны.

Такая позиция, весьма далекая от сегодняшних экономических реалий, выраженная в заявлении российского премьера В. Черномырдина, повергла не так давно в недоумение западные деловые круги.

Выступая в Хьюстоне (США, август 1993 г.), российский премьер-министр изложил свое видение образцовой западной фирмы — партнера российских



Рис. 1

А. Структура взаимодействия учредителей СП в период «бесплатного» недропользования

Б. В связи с переходом к платному недропользованию

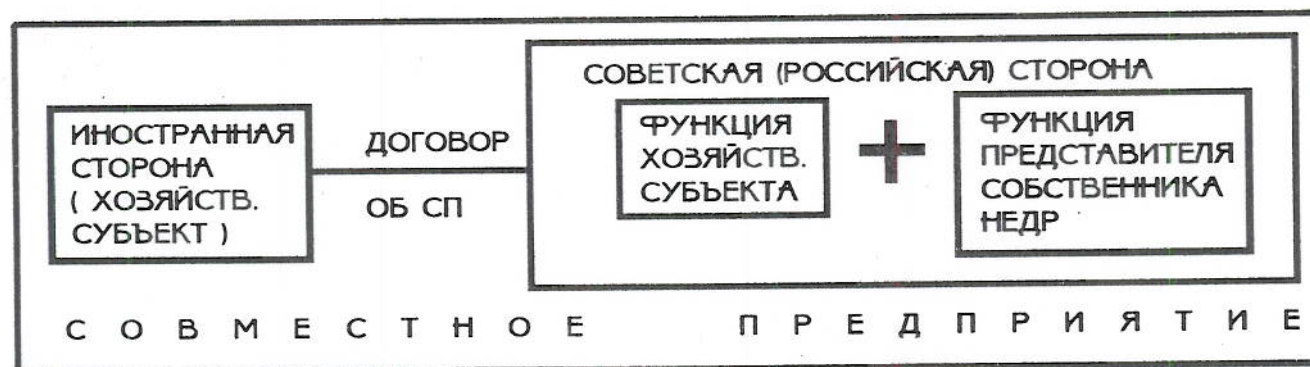




Рис. 2. Роль кредитного соглашения как центрального элемента различных видов соглашений с инофирмой

нефтяников. На его взгляд, это — крупная, вертикально интегрированная нефтяная компания с большими самостоятельными финансовыми средствами. Она должна обладать передовой технологией, обучать местный персонал и быть готовой работать в России много десятилетий, а полученную выручку не вывозить, но реинвестировать в российскую экономику.

Эта позиция, по сути, ставит крест на пути в Россию мелкого и среднего западного бизнеса, захлопывая дверь перед ним. В наиболее чистом виде она отражает точку зрения представителя и выразителя интересов монопольных структур и свидетельствует об игнорировании ситуации на мировых финансовых рынках и законов миграции капиталов — как правило, проникновение на новые рынки всегда начинается с мелкого и среднего бизнеса, с так называемых «венчурных» фирм, за которыми следует крупный бизнес.

РОЛЬ КРЕДИТНЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Рассмотрим четыре возможных вида соглашений иностранной фирмы с российским держателем лицензии. Все они — производственное и кредитное соглашения, сервисный контракт и контракт на закупку — в той или иной форме предусматривают обращение лицензиата к кредитным ресурсам, если он не располагает необходимым количеством собственных валютных средств (рис. 2). Технический уровень российских добывающих производственных объединений, уровень квалификации и мастерства их персонала таковы, что далеко не всегда они нуждаются в производственной кооперации (тем более на основе долевого участия в собственности). Тем не менее, зачастую российский держатель лицензии обращается именно к форме производственного соглашения с инофирмой и делает это лишь в силу отсутствия иной

возможности получить необходимые валютные средства для реализации более подходящей для него в производственном плане задачи привлечения того или иного вида ресурсов из зарубежных источников. Следовательно, выбирается далеко не оптимальное решение для выполнения конкретной производственной задачи, и значит форма ее реализации (вид соглашения) не соответствует поставленным целям.

В условиях, когда российский рубль был неконвертируемым (до середины 1992 г.), такого рода посреднические функции инофирм были своего рода платой за легальный доступ российским добывающим предприятиям на мировой финансовый рынок. Особенно затруднен был прямой доступ к международным финансам небольшим объединениям с истощенными сложнопостроенными месторождениями. Поэтому, как правило, именно они стремились подыскать иностранного партнера для разработки своих месторождений даже там, где могли бы без него обойтись, если бы имели иную возможность найти стартовые капиталовложения в валюте.

После июля 1992 г., когда рубль стал конвертируемым по текущим операциям, у российских предприятий появилась принципиальная возможность получить валютный кредит и на внутреннем рынке. Но нестабильный, депрессивный и инфляционный характер нашего рынка зачастую делал для большинства российских хозяйственных субъектов неприемлемыми условия получения валютного инвестиционного кредита внутри страны. В то же время при производственной кооперации с иностранными компаниями условия получения займов именно иностранными партнерами по СП на международном финансовом рынке оставались более предпочтительными. Поэтому значительная часть иностранных учредителей российских СП в нефтяной промышленности — небольшие западные компании не только нефтяной, но и чисто финансовой ориентации, не являющиеся непосредственными носителями технологических ноу-хау, в которых нуждались бы их российские партнеры.

СКВАЖИНЫ НЕ ДОЛЖНЫ СТОЯТЬ

Наиболее актуально в краткосрочном плане всемерное сдерживание падения

добычи нефти на действующих месторождениях.

Дополнительная же добыча нефти может начаться быстрее всего за счет восстановления бездействующих скважин, количество которых пока продолжает резко возрастать. В начале 1993 г. бездействовало около 32 тыс. скважин (21,7 % общего фонда), в том числе 12,8 тыс. ед.—сверх технологически обоснованного норматива. При среднем дебите последних 8 т в сутки на скважину страна недополучит в год порядка 40 млн. т.

Восстановление бездействующих скважин может дать наиболее быструю — в течение нескольких месяцев — окупаемость капиталовложений для западных инвесторов. Поэтому сюда могут привлекаться с прямыми капиталовложениями на базе сервисных контрактов мелкие и средние фирмы. Но более предпочтительно для страны все-таки получение западных кредитов для закупки необходимого оборудования. А использовать его будут сами отечественные производители с оплатой за кредит поставками части дополнительно добытой нефти. Именно на это нацелены некоторые из прорабатываемых Минтопэнерго кредитных линий (см. «Энергия» № 5 за 1994 г.).

Поэтому основными партнерами российских нефтяников на этом производственном направлении будут мелкие и средние нефтяные и сервисные фирмы, производители и поставщики нефтепромыслового оборудования и финансовые институты (табл. 1).

НО НУЖНЫ И НОВЫЕ СКВАЖИНЫ

В среднесрочном плане (3—5 лет) сдержать падение добычи может широко-масштабный ввод в эксплуатацию месторождений, уже разведанных, но не разрабатываемых из-за нехватки инвестиционных ресурсов. В стране насчитывается около 450 таких месторождений с потенциалом добычи порядка 90 млн. т/год. Иностранные компании привлекаются и будут привлекаться к их освоению на конкурсной основе с получением гарантий возмещения инвестиций в форме права на экспорт части добываемой нефти. После Указа Президента РФ (1992 г.) № 1403 об особенностях приватизации предприятий ТЭК России иностранные фирмы получили ле-

**Концепция привлечения иностранных инвестиций
в российскую нефтегазовую промышленность**

Таблица 1

Срочность решаемых задач	Направления производственной деятельности	Потенциальные иностранные инвесторы, формы внешнего финансирования	Начало поступления дополнительной нефти
Краткосрочные	Восстановление бездействующих нефтяных скважин 32 тыс. скв. Объемы недобытой нефти: — 90 млн. т/год (теоретически), — 40 млн. т/год (практически)	Мелкие и средние нефтяные и сервисные фирмы (сервисные контракты), производители и поставщики оборудования (контракты на поставку), финансовые институты (валютные займы)	В течение первого года
Среднесрочные	Освоение разведанных, но неразрабатываемых 450 месторождений, максимальная суммарная добыча 90 млн. т/год	Крупные нефтяные фирмы и консорциумы крупных, средних и мелких фирм (соглашения о совместном производстве, риск-контракты — в основном «продакшн-шэринг»), финансовые институты (валютные займы)	Через 3—5 лет
Долгосрочные	Поиск, разведка и разработка месторождений в новых районах, 19 конкурсов и аукционов до настоящего времени, в том числе: — конкурсы: Сахалин II и III, Ханты-Мансийский, Томский и др.; — аукционы: Коми, Ханты-Мансийский, Магадан/Чукотка и др.	Крупные нефтяные фирмы и консорциумы крупных, средних и мелких фирм (соглашения о совместном производстве, риск-контракты — в основном «продакшн-шэринг»)	Через 8—10 лет

гальную возможность реинвестировать получаемые ими прибыли в акции создаваемых нефтяных компаний и приватизируемых предприятий нефтяного комплекса.

Лицензия на право пользования недрами может быть выдана иностранной компании — победительнице конкурса. Если лицензия на разведанное месторождение уже выдана российской компании (производственному объединению) — инофирма должна будет организовать с ней совместное предприятие или консорциум. Опыт такого рода уже был продемонстрирован во время завершившегося недавно первого Ханты-Мансийского тендера.

Принципиально новым подходом по сравнению с недавним прошлым стало привлечение иностранных инвесторов не

только к разработке забалансовых залежей, но и к освоению высокопродуктивных и перспективных месторождений и территорий (типа Приобского месторождения в Ханты-Мансийском национальном округе). Это позволит значительно сократить сроки их вывода на проектную мощность и максимизировать экономическую ренту, изымаемую в доход российской стороны.

На этом направлении основными партнерами российских нефтяников будут крупные вертикально интегрированные нефтяные компании и консорциумы нефтяных фирм. А формой их участия в освоении месторождений — соглашения о совместном производстве и различные типы риск-контрактов, наиболее привлекательным из которых, на мой взгляд, является соглашение о разделе продук-

ции — так называемый «продакшн-шэринг» (см. «Энергия» № 2 и 5 за 1992 г.).

Возможно, и здесь российскому держателю лицензии окажется нужен в основном иностранный финансовый партнер. Поэтому российский пользователь недр может быть заинтересован преимущественно в заключении, на принципах проектного финансирования, кредитного соглашения с каким-либо финансовым институтом (табл. 1).

СТРАТЕГИЯ НА БУДУЩЕЕ

В долгосрочном плане (8—10 лет) перелом в динамике добычи может произойти в результате разведки и освоения новых нефтегазоносных районов.

История нефтяной промышленности показывает, что основная часть добычи происходит за счет небольшого числа крупнейших месторождений. В недрах одного лишь крупнейшего в мире месторождения Гафар (Саудовская Аравия) содержится 8 % начальных мировых доказанных извлекаемых запасов нефти. В нашей стране в годы максимальной добычи одно Самотлорское месторождение давало 25 % всей добычи нефти в стране. Естественно поэтому, что добиться перелома в динамике добычи можно лишь за счет открытия новых крупных месторождений.

Эта задача в силу объективных причин потребует наибольшего времени. Средняя продолжительность цикла — разведки и

освоение месторождений — в новых районах такова, что получение дополнительной нефти отодвигается за пределы 2000 г. И вот на этом-то производственном направлении (вспомним еще раз хьюстонские размышления нынешнего российского премьера) основными партнерами российских нефтяников могут стать крупные вертикально интегрированные и независимые нефтяные компании и консорциумы указанных нефтяных фирм (табл. 1).

Эти фирмы организованы таким образом, чтобы иметь все возможности для успешной реализации широкомасштабных проектов по разведке и освоению крупных месторождений нефти и газа, расположенных в любых по сложности природных условиях. Они могут привнести новую технологию для коммерческой разработки крупных месторождений, считавшихся до того нерентабельными. За счет комплексной организации они более жизнеспособны при решении задач, связанных с высокими технологическими и геологическими рисками, но и рассчитывают при этом на более высокое вознаграждение. Собственные финансовые средства нужны им, как правило, только для финансирования поисково-разведочных работ (ПРР) — операции наиболее рискованной, но далеко не самой капиталоемкой. В случае успеха ПРР освоение открытых месторождений будет профинансировано этими компаниями не за счет собственных, а за

Нефтегазовые конкурсы и аукционы, проведенные на территории СССР/России до настоящего времени

Таблица 2

№ п/п	Год проведения	Регион	Месторождения	Конкурс/аукцион	Фирма-победитель
1.	1991	Азербайджан	Азери	конкурс на разработку	Амоко и др.
2.	1991	Восточная Туркмения		аукцион на разведку и разработку	Бридас
3.	1992	Казахстан	Карачаганак	конкурс на разработку	Аджип, Бритиш Гэс и др.
4.	1992	Республика Коми		аукцион на разведку и разработку	Оксидентл
5.	1992	Сахалин-II	Пильтун-Астохское и Лунское	конкурс на разработку	Маратон, МакДермотт, Мицуи, Шелл, Мицубиси
6.	1993	Ханты-Мансийский автономный округ:	(а) 11 месторождений (б) 3 участка	конкурс на разработку аукцион на разведку и разработку	Амоко, Шелл, Юралс-АРА Сургут-нефтегаз, Роза мира

счет заемных средств, полученных от банков на принципах проектного финансирования. Когда район работы такой фирмы переходит в разряд «старых» нефтеносных районов, а разрабатываемые месторождения выходят на поздние стадии эксплуатации, крупные вертикально интегрированные компании могут продать свою долю более мелким фирмам, специализирующимся на снижении эксплуатационных затрат, а сами — вновь обратиться к новым крупным проектам.

Таким образом, едва ли следует рассчитывать на кооперацию с этими фирмами в решении краткосрочных задач, как бы ни были эти задачи актуальны для страны. Но сотрудничество с ними жизненно необходимо при решении крупномасштабных, технически сложных проблем сегодняшнего и завтрашнего дня.

РАЗВЕДКА И РАЗРАБОТКА: КТО И КАК

Привлечение иностранных инвесторов к разведке и разработке новых месторождений должно осуществляться преимущественно на условиях риск-контрактов. Наиболее предпочтительным для страны типом производственного соглашения между иностранным инвестором и собственником недр является, на мой взгляд, соглашение о разделе продукции (продакшн-шэринг). Оно позволяет возложить на иностранного партнера все затраты и риски с покрытием этих расходов в натуральной форме за счет раздела добываемой продукции. Естественно, целесообразным было бы кооперирование в составе группы инвесторов по такого рода соглашениям и российских нефтяных компаний.

В соответствии с законом «О недрах» выдача лицензий на право пользования недрами, а значит и привлечение иностранных инвесторов для разведки и разработки новых месторождений, осуществляется на конкурсной основе.

Сегодняшняя конкурсная практика только еще набирает обороты. До настоящего времени на территории СССР (России) было проведено шесть тендеров как на разработку уже разведанных месторождений, так и на разведку и разработку новых (табл. 2). Сегодня в стадии проведения либо в стадии подготовки находятся еще несколько крупных конкурсов: второй Ханты-Мансийский,

Томский, Сахалин-III, Магаданский и т. д.

Таким образом, начинает осуществляться на практике доступ иностранных инвесторов к разведке и разработке нефтегазовых месторождений России. Однако пока в стране полностью отсутствует правовая среда, необходимая для практической реализации как продакшн-шэринга, так и других видов производственных соглашений между принимающей страной и инофирмой. Наличие статьи 12 в Законе «О недрах» и статьи 8 в Положении «О порядке лицензирования пользования недрами», легализовавших существование в России этих форм организации недропользования, для этих целей является явно недостаточным. Развитие такого рода отношений между собственником недр и инвестором тормозится непониманием сути регулирующего их договорно-правового механизма со стороны абсолютно большей части российского истеблишмента.

Требуются решения, которые смогли бы если не закрепить, то для начала хотя бы обозначить то правовое поле в российской экономико-правовой среде, которое было бы необходимо для запуска в нашу практику продакшн-шэринга и других риск-контрактов. На это был нацелен подписанный в декабре 1993 г. Указ Президента РФ «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами». (Анализу его места в системе отношений российского недропользования будет посвящена следующая статья.)