

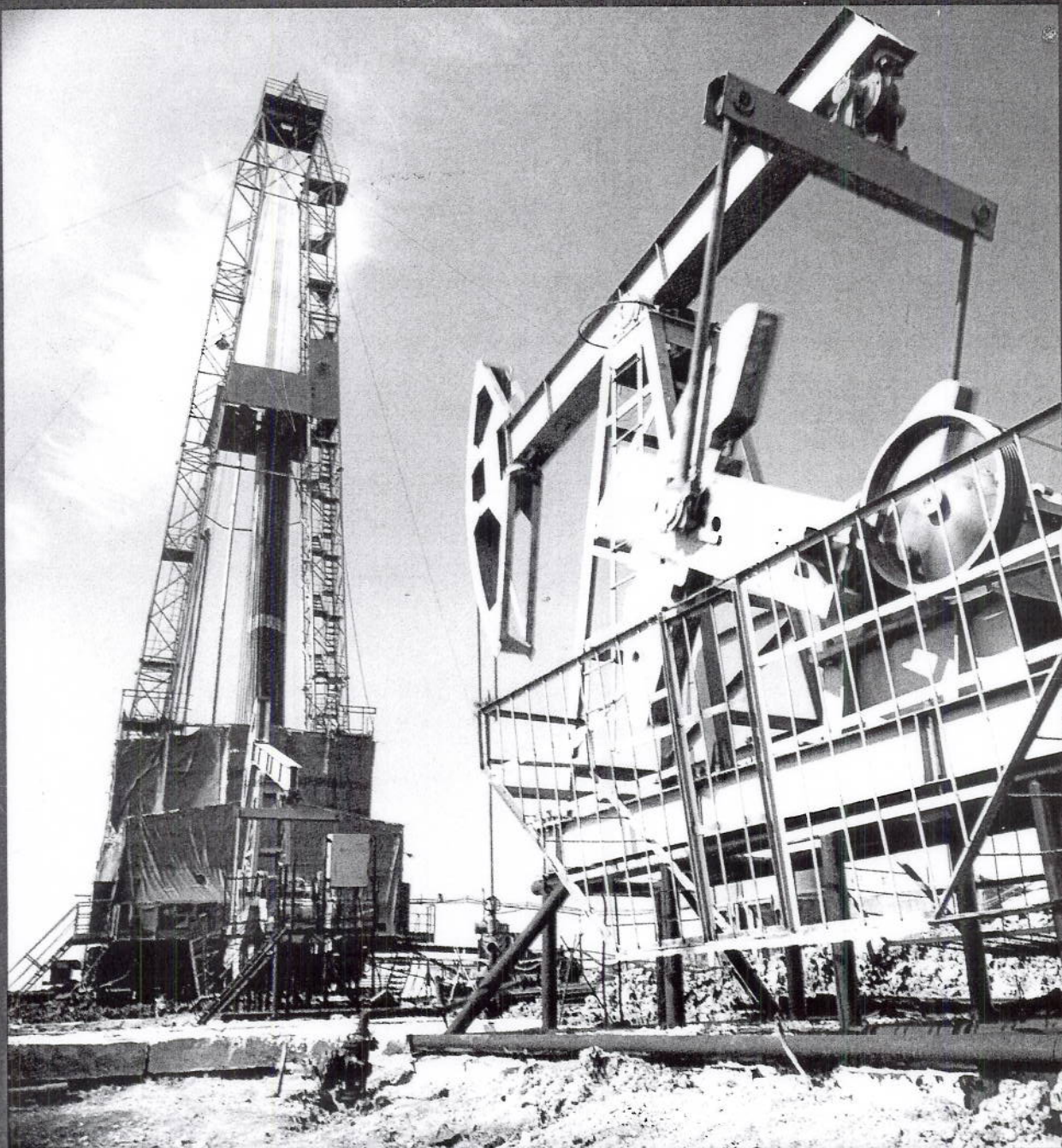
ISSN 0028-2448

МАРТ

MARCH

1996 • 3

НЕФТЯНОЕ ХОЗЯЙСТВО OIL INDUSTRY



Российский взгляд на Европейскую Энергетическую Хартию Часть I

А. А. Конопляник

ИНИЦИАТИВА ЛЮББЕРСА И КАК К НЕЙ ОТНЕСЛИСЬ В СССР

Во время встречи глав государств и правительств стран "Общего рынка" 25 июня 1990 г. в Дублине тогдашний Премьер-министр Нидерландов Рууд Любберс выдвинул идею создания Европейского Энергетического Сообщества, получившую известность как "меморандум (план) Любберса". Эта инициатива вызвала в СССР в основном позитивную реакцию [1-5].

В основе плана Любберса лежало предложение использовать интеграционный опыт ЕС для укрепления экономического сотрудничества Западной и Восточной Европы, включая СССР. Предлагалось начать с ключевой для Советского Союза сферы - энергетической, поскольку помимо значимости энергетики как движущей силы экономического роста современного общества, она была наиболее подготовленной для интеграционных процессов из-за высокой доли в ней государственного сектора. Таким образом, выдвинутое в 1977 г. Советским Союзом предложение о созыве Европейского совещания по энергетике спустя 13 лет нашло несколько иное продолжение.

В Советском Союзе отнеслись к "плану Любберса" как к политической инициативе, своего рода "протоколу о намерениях". С этой точки зрения содержащиеся в меморандуме предложения безусловно представляли практический интерес для СССР, поскольку охватывали спектр направлений для взаимовыгодного сотрудничества между государствами континента в приоритетной области экономического развития. Практически сразу же нашли понимание основные общеполитические предпосылки создания ОЭС, которые, по мнению Р.Любберса, аналогичны заложенным в основу послевоенного формирования Европейского Объединения Угля и Стали (ЕОУС). Тогда, после завершения Второй мировой войны, создание ЕОУС предусматривало формирование инструмента новых экономических отношений в Европе и символизировало примирение двух недавно еще противостоящих друг другу военных противников (Франции и Германии).

В таком же контексте стали рассматривать в СССР и потенциальный политический вклад ОЭС в строительство новой Европы в тот период, когда только что пала Берлинская стена и была принята

Парижская декларация, официально объявившая о завершении эры "холодной войны". В этих условиях предусматриваемое ОЭС создание общеевропейского поля хозяйственной деятельности в энергетической сфере должно было бы способствовать предотвращению появления новых "берлинских стен" между государствами континента и могло выступить (как ранее ЕОУС) символом формирования объединительных тенденций двух недавно еще противостоящих военных блоков - Северо-Атлантического (НАТО) и Варшавского Договора (ОВД).

Конкретные параметры предложенного в "плане Любберса" сотрудничества требовали тщательного уточнения. В качестве основных направлений деятельности ОЭС предлагались работы в таких сферах, как повышение эффективности использования энергии во всех звеньях энергетического хозяйства (от добычи до потребления), расширение ресурсной базы нефте- и газодобычи, освоение технологий "чистого сжигания" органического топлива, повышение безопасности ядерной энергетики, объединение электроэнергетических систем, т. е. уделялось внимание проблемам, актуальным для СССР.

Помимо плюсов собственно экономической интеграции вследствие решения указанных приоритетных как на Западе, так и на Востоке энергетических проблем создание ОЭС ориентировалось и на благоприятные общеэкономические последствия. С одной стороны, создавались бы стимулы к экспорту капитала и передаче технологии с Запада на Восток, начиная с такой ключевой сферы как энергетика. С другой стороны, оптимизировались бы проблемы европейского энергоснабжения за счет более рационального использования огромных запасов советских энергетических ресурсов, в первую очередь нефти и газа (на долю государств бывшего СССР приходится 38% мировых запасов газа и 6% - нефти).

Начавшись с энергетики, интеграционные процессы впоследствии распространились бы через смежные отрасли и в иные сферы (в "плане Любберса" указывались охрана окружающей среды и транспорт). В то же время для эффективного осуществления этих процессов требовалось создание

необходимой политической, правовой, экономической инфраструктуры. Руководство страны начало понимать, что создание ОЭС в идеале могло бы явиться "зерном кристаллизации" новых экономических отношений в народном хозяйстве СССР, ускорив процесс перехода страны к рыночной экономике.

Предложение о создании ОЭС давало реальную возможность перейти от начинавшей входить в систему практики получения преимущественно мелкомасштабной и неспособной в принципе решить внутренних экономических проблем СССР экономической помощи Запада к долгосрочному взаимовыгодному экономическому сотрудничеству с промышленно развитыми странами, опирающемуся на начальном этапе на огромные природные ресурсы одного из немногих конвертируемых товаров СССР. В связи с этим инициатива Любберса поставила руководство страны перед необходимостью выбора стратегии сотрудничества. Данным выбором можно было как приумножить национальное богатство страны, так и окончательно развалить экономику, проев и/или выпустив в трубу очередную порцию наших сырьевых валютных ресурсов (как это уже случилось с миллиардами отечественных нефтедолларов [6]).

Был возможен целый спектр гипотетических вариантов участия СССР в ОЭС. Безусловно неприемлемым являлся тот "крайний" в этом спектре вариант, при котором Советскому Союзу была бы уготована роль сырьевого придатка западно- и восточноевропейских стран. В этом случае использование обильных и сравнительно дешевых энергоресурсов СССР, равно как и столь же дешевой рабочей силы (но уже не в силу природных факторов, а в результате проводившейся в стране экономической политики) служило бы целям переноса в Советский Союз ресурсо- и трудоемких, а также экологически вредных производств, импорт капитала и технологий из промышленно развитых государств был бы направлен в основном в энергопроизводящие и смежные с ними отрасли. Таким образом, воспроизводился бы порочный замкнутый круг наращивания энергопроизводства для энергопроизводства, который способствовал бы усилению структурных перекосов в нашей экономике.

Противоположный вариант, при котором структура внешнеэкономических связей примерно одинакова для обоих партнеров, к сожалению был для СССР недоступен: спрос на советские готовые изделия на мировом рынке только прогнозировался и поэтому энергоресурсы являлись одним из немногих конкурентоспособных на западном рынке товаров из СССР. Таким образом, Советский Союз был заинтересован в некотором "промежуточном" варианте сотрудничества, при котором развитие энергетики с помощью иностранного капитала не являлось бы самоцелью, а способствовало бы раз-

витию всех производительных сил страны, подъему жизненного уровня советского народа [7,8].

После начала экономических реформ в СССР мне неоднократно приходилось слышать высказывания о необходимости нового "плана Маршалла" для тогдашнего Советского Союза. Западнему читателю, вероятно, близка и понятна эта аналогия - в какой-то степени результатом этого послевоенного "плана" является достигнутый в Западной Европе уровень жизни. Исходя из исторического опыта послереволюционной России/СССР, не менее уместным является, на мой взгляд, и другой пример. Возможную роль предлагавшегося ОЭС для тогдашнего СССР можно было бы сравнить с более понятным для отечественных специалистов значением Государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО) для экономического подъема Советской России в 20-е годы.

План ГОЭЛРО предусматривал развитие производительных сил послереволюционной России на базе ее электрификации. При этом до сих пор мало кто знает о том, что 1/3 предусмотренных планом ГОЭЛРО инвестиций (6 из 17 млрд.руб.) предполагалось получить за счет обращения к иностранному капиталу - в форме концессий и долгосрочных кредитов [2,3]. Поэтому проводя исторические параллели, можем констатировать, что в интересах Советского Союза было, чтобы "план Любберса", аналогичный по своей идее новому плану ГОЭЛРО, оказался бы по результатам аналогом нового плана Маршалла для СССР и входящих в него республик.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ЗАПАДОМ: НЕОБХОДИМОСТЬ СМЕНЫ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В пору существования СССР с централизованно планируемой экономикой, с его сильными институтами государственного управления взаимодействие с иносфирмами осуществлялось, главным образом, по линии центральных ведомств, а сотрудничество концентрировалось на небольшом числе так называемых "мега-проектов", т. е. проектов с высокой единичной мощностью, капиталоемкость которых исчислялась миллиардами долларов. Число кредитных линий было также небольшим, а источниками их предоставления были, как правило, правительства соответствующих государств, открывавшие эти кредитные линии под суверенную гарантию Правительства СССР как принимающей страны. Такая схема позволяла держать проекты, связанные с финансированием из зарубежных источников, под постоянным контролем центральных союзных ведомств. Впрочем, такого контроля (с высшего уровня системы органов государственного управления) требовал дефицит осуществляемого внешнего финансирования. При возникновении

какой-либо проблемы центральные ведомства могли оперативно вмешиваться в вопросы хозяйственной деятельности соответствующих предприятий и быстро осуществлять необходимое реагирование при очень короткой управленческой цепочке принятия решений.

Привлечение иностранных инвестиций в рамках проектного финансирования не применялось, поскольку компенсировалось кредитованием под суверенную гарантию принимающей страны, а корпоративное финансирование было в принципе невозможным вследствие отсутствия в СССР de facto негосударственной собственности, и в силу этого - рынка ценных бумаг вообще и рынка акций приватизированных предприятий в частности.

В связи с этим основными формами финансирования инвестиционных проектов из зарубежных источников было привлечение иностранных инвестиций через механизмы межправительственных соглашений, а также посредством "диагональных" сделок, при которых иностранная фирма кредитует непосредственно правительство или иные уполномоченные органы государственного управления принимающей страны (см. схему). В итоге сложилась сложная структура внешнего государственного долга России: из существовавшей в конце 1994 г. задолженности России по обязательствам бывшего СССР межгосударственная задолженность (странам-членам "Парижского клуба", а также бывшим социалистическим странам) составляет лишь около 3/4 всей суммы внешнего долга, а остальное приходится на задолженность частным иностранным субъектам предпринимательской деятельности (частным банкам-членам "Лондонского клуба" и частным фирмам-поставщикам).

Задолженность бывшего СССР, млрд.долл./%:

Государствам-членам "Парижского клуба"	50,0/ 48,1
Бывшим социалистическим странам	23,9/ 23,0
Итого межгосударственный долг	73,9/ 71,1
Частным банкам-членам "Лондонского клуба"	24,0/ 23,1
Частным фирмам-поставщикам, объединенным в страновые клубы	6,0/5,8
Итого долги иностранным субъектам предпринимательской деятельности	30,0/28,9
Всего задолженность России по обязательствам бывшего СССР	103,9/100,0
Текущая задолженность российского правительства, возникшая в течение 1992-1994 гг. и не подлежащая реструктуризации	8,8
Всего	112,7

Рассчитано по материалам "Коммерсантъ-Daily", N 233, 8 декабря 1994 г., с. 2; "Известия", N 102, 6 июня 1995 г., с. 2.

В этих условиях с учетом незначительных (до второй половины 80-х годов) объемов привлекаемого внешнего финансирования наличие развитой экономико-правовой среды становилось и не особо нужным, поскольку ее отсутствие компенсировалось (заменялось) системой принятия по каждой конкретной сделке индивидуальных хозяйственных решений, закрепляемых на правительственном уровне.

В то же время ни у кого - ни на Востоке, ни на Западе - как правило, не вызвала сомнения сама целесообразность прямых хозяйственных контактов крупнейших иностранных монополий с высшими органами государственного управления СССР как принимающей стороны, поскольку этой схеме не было альтернативы при существовавшей в стране системе управления государственной экономикой (легальный негосударственный сектор экономики в СССР практически отсутствовал).

Описанная схема организации внешнеэкономических связей в сфере внешнего финансирования элиминировала для кредиторов те предпринимательские риски, которые объективно вызваны отсутствием в той или иной стране разветвленной экономико-правовой среды. Как результат - формирование экономико-правовой среды в СССР не являлось актуальной задачей и не получало мощных стимулов к развитию, поскольку существовавшая система отношений с иностранными инвесторами, кратко описанная выше, имела свою внутреннюю



Межправительственные соглашения и диагональные сделки как основные механизмы привлечения иностранных инвестиций в период существования СССР/современной России: соглашения под суверенную гарантию принимающей стороны, в том числе: 1 — межправительственные соглашения; 2, 3 — диагональные сделки (2 — под суверенную гарантию как принимающей, так и материнской стороны)

логику и сбалансированность. При этом указанная сбалансированность достигалась за счет применения чисто административных рычагов.

С началом реформирования российской экономики нарушились отработанные административные механизмы взаимоотношений с иностранными инвесторами (как впрочем и с отечественными субъектами предпринимательской деятельности). При снижении уровня централизации управления страной и ее экономикой, при разделении функций хозяйствования и функций государственного управления, при тенденции перевода сотрудничества с инофирмами на уровень отдельных предприятий и объединений, при расширении сотрудничества с иностранными инвесторами за счет привлечения с обеих сторон мелкого и среднего бизнеса, описанная выше «система индивидуальных правовых ограничений» просто перестает работать: слишком велико число субъектов такого взаимодействия. В этом случае единственным эффективным и легальным регулятором взаимоотношений между принимающим государством и инофирмой может стать наличие в принимающей стране разветвленной экономико-правовой среды.

Таким образом, с началом структурной перестройки экономики появились объективные предпосылки для формирования экономико-правовой среды в России, обеспечивающей как социально-экономические преобразования в стране, так и нормальное функционирование субъектов предпринимательской деятельности и их взаимоотношения с государством. В настоящее время такая среда в России только формируется.

Чтобы сформировать целостную законодательную систему и обеспечить ей необходимый минимум устойчивости, потребуется, по разным оценкам, разработать и принять 50-100 законодательных актов. Таким образом, счет идет на десятки законов, которые необходимо не только разработать и принять, но и добиться, чтобы они эффективно заработали на практике, и только тогда эти законы окажут (смогут оказать) в полной мере свое стимулирующее действие для потенциальных инвесторов.

Практика показывает, что быстро создать эффективную экономико-правовую среду нельзя - возникает неизбежный антагонизм между сроками и качеством, разрешить который, не пожертвовав ни тем, ни другим, невозможно. Естественное стремление ускорить этот процесс пока привело к

тому, что формирование экономико-правовой среды в России (как в целом, так и в ее недропользовательской или инвестиционной части) нередко идет не столько по пути согласованной работы на единую концепцию, сколько по пути параллельной и несогласованной работы над различными смежными законами/группами законов групп разработчиков, представляющих разные ведомства и/или научные концепции, что в итоге выливается обыкновенно в «войну законодательных версий», вступающих в отдельных положениях или даже на концептуальном уровне в противоречие друг с другом [9]. Некоторые примеры множественности разрабатываемых версий законопроектов в России, областью действия которых должна являться энергетика, отражают «борьбу» различных ведомств, групп разработчиков или научных концепций и приводятся в таблице. В итоге нередко Президент РФ или Правительство РФ дают отрицательные заключения на подготовленные законодателями законопроекты. Отмечены случаи, когда стремление исполнительной власти играть более значимую роль в законотворческом процессе приводит не к объединению усилий двух ветвей власти, а к «войне версий», подготовленных в недрах законодательной и исполнительной структур. Все это в итоге только замедляет процесс формирования эффективной, а значит непротиворечивой экономико-правовой среды в стране, и не уменьшает для инвесторов высокой рискованности операций на российском рынке [10].

Вывод: формирование экономико-правовой среды в России началось сравнительно недавно, необходимая для нормального функционирования бизнеса по рыночным правилам игры критическая законодательная масса еще не наработана, внутренний законотворческий процесс является конкурентным, конкуренция ведомств и групп разработчиков замедляет законотворческий процесс и снижает его эффективность.

Возникает вопрос о нахождении эффективных способов решения отмеченных проблем в законотворческом процессе.

Одним из них могло бы быть правовое закрепление в российской экономико-правовой среде общепринятых в мировой практике «правил игры» (с учетом национальной специфики России) - в первую очередь путем имеющих юридически-обязательный характер соответствующих международных договоров.

Законы/законопроекты	Число версий, разработывавшихся при подготовке законопроекта	Основной разработчик	Современное состояние законопроекта
О недрах (версия 1992 г.)	2	Роскомнедра	Принят Верховным Советом РФ 21.02.92. 08.02.95 Государственная Дума РФ приняла Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О недрах"
О нефти и газе	4	Минтопэнерго	Принят Государственной Думой РФ 10.06.94 в первом чтении. 05.07.94 - Президент РФ, а 20.07.94 - Правительство РФ дали отрицательные заключения на указанный законопроект
О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами (версия 1993 г.)	3	Комитет Верховного Совета РФ по международным делам и внешнеэкономическим связям	Принят Верховным Советом РФ 21.07.93 в третьем чтении. 16.08.93 Президент РФ вернул закон в ВС РФ для "радикального концептуально-содержательного совершенствования" и "повторного рассмотрения"
О концессионных и иных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами (версия 1995 г.)	4	Комитет Государственной Думы РФ по экономической политике (Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям)	Вынесен на первые чтения Государственной Думы РФ 24.02.95. Не набрал необходимого большинства голосов в процессе голосования
О соглашениях о разделе продукции	2	Комитет Государственной Думы РФ по экономической политике (Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям)	Принят Государственной Думой РФ в первом чтении 24.02.95.

Список литературы:

1. *Konoplyanik A.* Mengsel van Marshall en Goelro. - "de Volkskrant", 2 Februari 1991, s. 37.
2. *Konoplyanik A.* Lubbers Memorandum: An Energy Marshall Plan for the USSR? - "Interfax - Business Weekly", March 29, 1991, p. 9-10.
3. *Конопляник А.* Новый "План ГОЭЛРО - Маршалла". Энергия: экономика, техника, экология. 1991. - № 9. - С. 28-30.
4. *Konoplyanik A.* "Lubbers plan", Soviet Energy Export Base Expansion and Creation of Efficient Economic and Legal Environment in the USSR. - "Europäische Energiepolitik und die Sowjetunion". Beitrage zu einer Konferenz des Instituts für Europa, Moskau, und der Stiftung Wissenschaft und Politik vom 3. bis 5. Juli 1991. - Stiftung Wissenschaft und Politik. Forschungsinstitut für Internationale politik und Sicherheit. SWP - S 369, September 1991, s. 203-223
5. *Конопляник А.* План Любберса. // Энергия: экономика, техника, экология. - 1991. - № 11. - С. 6-9.
6. *Konoplyanik A.* How to reduce Soviet oil exports in the move to a market economy. - "Oil & Gas Finance

and Accounting", Spring 1991, v.6, № 1, p. 50-57.

7. *Конопляник А.* Направления и формы повышения эффективности энергетики СССР за счет расширения иностранного участия в его развитии. - Институт Европы АН СССР (Москва)/Центр европейских политических исследований (Брюссель). Международная конференция "Европейское энергетическое сотрудничество" (10-11 июня 1991 г., Москва), Рабочий материал № 3, 22 стр.
8. *Конопляник А.* Иностранные инвестиции в энергетику: Магистральный путь стабилизации советской экономики. - "Финвест" (Финансы. Мировая экономика. Рынки. Технологии), № 5, сентябрь 1991 г., с. 2, 5.
9. *Конопляник А.* Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты. // Минеральные ресурсы России. - 1994. - № 6. - С. 29-36.
10. *Konoplyanik A.* Russian Oil Industry and Foreign Investments: Legal Aspects and the Problem of Business Risk // Journal of Energy and Natural Resources Law. - 1993. - Vol. 11 - № 4. - P. 248-261.