

8.5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОСНОВНОЙ МЕТОД ФИНАНСИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ НЕФТЕГАЗОВЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА, ВКЛЮЧАЯ РОССИЮ

Баринов Э.А., к.э.н.;
Баринов А.Э., к.э.н.

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассматриваются факторы, сопутствующие реализации инвестиционных проектов в области нефти и газа в Российской Федерации, Казахстане, Узбекистане, Азербайджане на фоне различных преобразований в сфере их экономики и права. Представлен анализ профильного сектора правовой системы Белоруссии. Основное внимание уделяется анализу наличия и комплексности инвестиционных и сопутствующих инструментов (норм), которые в некоторых случаях международной практики влияют на эффективность разработки соответствующих месторождений.

Факторы, сопровождающие реализацию международных нефтегазовых проектов, весьма своеобразны. Этому есть ряд очевидных причин. В мире существует лишь несколько крупных нефтегазовых месторождений (открыты в 1970-х гг.), которые еще не окончательно освоены, что создает благоприятные условия для нагнетания конкуренции между национальными и внешними компаниями и банками за доступ к ним любыми способами. Кроме того, изменилась расстановка геополитических сил на мировом рынке вследствие расширения (особенно в последнее десятилетие) международных позиций азиатских компаний и банков, активно участвующих в нефтегазовых сделках и проектах по всему миру и все более ограничивающих позиции англо-американских институтов. Не последней причиной стали аномально высокие цены на нефть, повышающие ликвидность нефтегазовых проектов до уровня, не сопоставимого с аналогичными промышленными объектами. Дополнительным раздражителем является проводимое в этой связи операторами нефтегазовых проектов динамичное строительство линий транспортной инфраструктуры, проходящих через территории нескольких государств; при этом последние имеют между собой напряженные политические отношения, в том числе в связи с различной обеспеченностью сырьем и другими энергоресурсами. Возникающие на почве нефтегазовых проектов конфликты существенным образом будоражат как сообщество в целом, так и отдельно взятые страны, и весьма серьезно влияют на расстановку сил в мировом энергетическом балансе.

Помимо международной обстановки, опосредованно влияющей на реализацию нефтегазовых инвестиционных проектов, необходимо отметить присущие им внутренние (структурные) особенности, в числе которых учащаются случаи конфликта интересов участников. Разработка месторождений, особенно крупных, происходит на пересечении национальных приоритетов от-

дельно взятого государства, несущего ответственность за освоение и надлежащее использование национального природного потенциала, и международных частных корпораций, представляющих интересы определенного (и подчас весьма узкого) пласта мирового сообщества. Государственное и частное партнерство в нефтегазовой области, как правило, инициируется изобилующим сырьевыми ресурсами отдельно взятым государством с целью привлечения в собственную экономику (отрасль) иностранного капитала фактически на любых условиях. В ходе последующего экономического развития такого государства – собственника разрабатываемого месторождения – меняется характер его взаимоотношений с частным инвестором. В результате переговоров инвестор либо соглашается на новые условия, либо продает собственную долю другим участникам (государству). Все изложенное сопровождается, как правило, длительными арбитражными процессами, громкими заявлениями правительственных чиновников и представителей компании – разработчика, экологическими катаклизмами и т.д. В некоторых случаях вопрос о перспективах проекта остается открытым на длительный срок.

Специфическим моментом, присущим контрактам в нефтегазовой области на мировом рынке и в Российской Федерации, является определение их правовой природы (как правило, это соглашение о разделе продукции – СРП – различных типов¹), что отмечается как отечественными, так и зарубежными специалистами. Существует две основных категории мнений юристов по этому вопросу. Одни считают, что СРП – смешанный предпринимательский договор, другие полагают, что оно имеет в основном административный характер². На наш взгляд, данное затруднение обусловлено объединением в составе договора работ (услуг), обычно регулируемых обособленными законодательными актами, и различным характером взаимоотношений участников на разных этапах сделки. В начальной стадии реализации соглашения отношения между государством и частной компанией по сути контрагентские или предпринимательские. Они практически не отличаются от стандартных условий, регламентируемых договорами различных типов, которые заключаются между другими участниками рынка. В указанный период риски частной компании (упущения выгоды и не компенсации понесенных расходов) гораздо более высокие, чем у государства, являющегося изначально более заинтересованной стороной. В то же время частная компания рассчитывает на компенсацию рисков в дальнейшем, после организации добычи и транспортировки сырья.

Извлечение из пробуренных скважин первой партии «технической» нефти (газа) задает более жесткие правила игры в системе координат государственных и

¹ В международной практике разделяют сервисные контракты (когда инвестор получает право на продукцию в стоимостном выражении) и непосредственно соглашения о разделе продукции (в натуральном выражении). Обычно СРП и сервисные контракты называют «контракты с риском», то есть вознаграждение инвестору зависит от прибыли. Существуют также «чистые» сервисные контракты, при которых оператор получает за свою работу оговоренную компенсацию и не несет никакого риска. В настоящей статье соглашения о разделе продукции понимаются все типы контрактов с риском.

² См., например, Курбанов Р.А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности. – М.: Юриспруденция, 2005. – С. 264-267; Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. – М.: Нестор Академик Паблишер, 2002. – С. 49-54.

частных партнерств, при которых возрастает административная (властная) функция государства. В принципе, это обоснованно, поскольку речь идет о вытекающих из предмета соглашения и передаваемых в пользование инвестору земельного участка осязаемых государственных правах требования (собственности) на данный смешанный актив. Иными словами, государство распространяет на объект и, как следствие, на его оператора весь диапазон присущих ему властных функций, включая многоуровневый мониторинг текущего состояния, административный прессинг участников и т.д. И оговоренные в соглашении условия (обязательства) на рассматриваемом этапе, по сути, становятся декларацией о намерениях; нормы права все более подчиняются национальному (стратегическому) характеру сделки что, как следствие, благоприятствует принятию со стороны государства властных (административных) решений, отчуждающих инвестора от объекта или делающих его участие менее выгодным.

Но в большинстве случаев по неконфликтному (внеарбитражному) выходу иностранного инвестора из нефтегазового проекта можно предположить, что до момента передачи (продажи) своей доли он всецело компенсировал понесенные расходы. По мнению аналитиков и специалистов нефтегазового рынка, в некоторых случаях полученная прибыль покрывает затраты в несколько раз. Из этого, видимо, следует, что соглашения о разработке месторождений между государством и частным бизнесом, хоть и «со скрипом», но выполняются; стороны достигают искомого результата и могут распоряжаться продуктом (активом) по собственному усмотрению. Однако вопрос: «Снижается ли общий риск и привлекаемость нефтегазового проекта по ходу дальнейшего освоения месторождения?» – остается открытым. Ответ на него неоднозначен. С одной стороны, нефтегазовые проекты инициируются в странах, в которых институциональная и правовая среда находится в стадии становления, что изначально формирует высокие политические (суверенные) риски при начале их реализации. С другой стороны, с развитием экономической и правовой базы государства – инициатора суверенные риски уступают место структурным (внутренним) рискам. Предваряя результаты настоящего исследования, отметим, что так называемые структурные (в основном, правовые) риски нефтегазовых проектов также имеют некую общность с политическим, точнее, с геополитическим фактором. Такие риски при реализации инвестиционного нефтегазового проекта характеризуются, как правило:

- степенью взаимосвязи (готовности единой и централизованной системы управления) нормативных актов об инвестициях, о разделе продукции и прочих законов, регламентирующих долгосрочные отношения в рамках государственного заказа (концессии) в области недропользования;
- наличием и комплексностью государственных гарантий инвестиций, в том числе, в нефтегазовую сферу, и существованием особого (льготного) режима для профильных проектов.

Несмотря на вроде бы схожие условия и трудности, возникающие у некоторых стран постсоветского пространства при освоении нефтегазовых месторождений, методы их решения существенно различаются. Проиллюстрируем указанное предположение на нескольких примерах.

Республика Узбекистан располагает перспективной ресурсной базой и по объемам добываемого газа в настоящее время занимает третье место в Содружестве

Независимых Государств (после РФ и Туркменистана). По состоянию на середину текущего года было открыто 190 узбекских нефтегазовых месторождений. Из них в стадии разработки находилось чуть менее половины – 88 объектов, подготовлено к разработке – 58, разведано – 35, в законсервированном виде – 9 месторождений. Прогнозные ресурсы углеводородов на 1 января 2005 г. составляли по газу – 5,903 трлн. кубометров, нефти – 817,7 млн. тонн, конденсата – 360 млн. тонн.

Учитывая комплексность норм, благоприятствующих притоку капиталовложений в узбекские нефтегазовые проекты, рассмотрим национальное законодательство более подробно. основополагающим законом в области инвестиционной деятельности Узбекистана является закон «Об инвестиционной деятельности» от 24 декабря 1998 г. Он охватывает все аспекты инвестирования в узбекскую экономику: дается характеристика инвестиционной деятельности, инвесторов, инвестиций; направления вложений подразделяются на капитальные, инновационные, социальные сферы. Определения инвестиционного проекта закон не содержит, однако на него даются многочисленные ссылки в контексте их финансирования за счет бюджетных ресурсов – в рамках Инвестиционной программы Узбекистана. Отраслевые приоритеты и ограничения в законе также не приведены.

Закон «Об иностранных инвестициях», принятый немногим ранее – 30 апреля 1998 г., регламентирует внешние капиталовложения в экономику Узбекистана. В нем содержатся общие положения, характеризующие иностранные инвестиции, инвесторов, формы осуществления иностранных инвестиций, их правовой режим и т.д. В качестве формы осуществления иностранной инвестиции законом понимаются «...приобретение концессий, в том числе, концессии на разведку, разработку, добычу либо использование природных ресурсов...». В данном определении содержится некоторая несуразность, учитывая, что в соответствии с законом Узбекистана от 30 августа 1995 г. «О концессиях» под концессией понимается «...разрешение, выдаваемое от имени государства иностранному инвестору на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности, связанной с предоставлением ему имущества, участков земли и недр...». Из приведенной формулировки следует, что инвестиционная деятельность регламентируется только в части приобретения разрешения, а расходы в непосредственную разработку месторождений к инвестициям не относятся. В то же время попытка разработчиков закона объединить все области потенциальных партнерских отношений с частными компаниями, включая сегмент недропользования, путем связующей экономической категории инвестирования, на наш взгляд, правильна.

В указанных законах об иностранных инвестициях и концессиях хоть также не указано комплексное определение инвестиционного проекта, но содержатся многочисленные ссылки на него. Очевидно, терминологически и по смыслу инвестиционный проект получит подкрепление именно в подзаконных актах, которых в Узбекистане принято чрезвычайно много. Реализация нефтегазовых и инфраструктурных инвестиционных проектов возведена в статус государственной политики. Существует четкое разделение национальных инвестиционных проектов, осуществляемых в рамках ежегодно утверждаемой национальным кабинетом министров Адресной программы инвестиционных проектов, реали-

зуемых с привлечением иностранных кредитов под гарантию правительства Республики Узбекистан, и проектов, реализуемых с привлечением средств Фонда реконструкции и развития Узбекистана. При этом, согласно указу президента Узбекистана И. Каримова от мая 2006 г. «О создании Фонда реконструкции и развития Республики Узбекистан», поддержку фонда получают как инфраструктурные, так и нефтегазовые проекты. Отметим, что фонд осуществляет кредитование и организацию кредитов (возможно, предоставление каких-либо еще финансовых и гарантийных продуктов) с международными организациями с включением их в Совет по управлению фондом. В качестве источников формирования активов фонда (к 2009 г. они должны составить 1 млрд. долл. США) в указе определены доходы Узбекистана, получаемые от раздела продукции, от управления активами фонда, от реализации государственно-го имущества иностранным инвесторам. Очевидно, ставка делается на благоприятную конъюнктуру на международных сырьевых рынках.

Отдельно остановимся на государственных гарантиях инвестиций, которые условно можно подразделить на три уровня. К первому отнесем гарантии, указанные в законе «Об инвестиционной деятельности». В нем гарантируется, что инвестиции и иные активы не будут национализированы и не подлежат реквизиции, кроме случаев, носящих исключительный характер (как правило, форс-мажорных). Допуская, что предприятие с иностранными инвестициями может быть реорганизовано или ликвидировано в соответствии с соответствующим законодательством, закон «Об иностранных инвестициях» в то же время указывает на приоритетность норм ратифицированных Узбекистаном международных договоров и соглашений. Такая же приоритетность соблюдается в законе от 7 декабря 2001 г. «О соглашениях о разделе продукции» и в законе от 30 августа 1995 г. «О концессиях». Эти законы фактически представляют собой второй уровень гарантий, при этом, довольно весомый, выводящий правовое поле Узбекистана на международный уровень.

Существует также третий уровень гарантий, содержащийся в узкопрофильных законах, они представляют собой некоторые специальные обещания инвесторам. В них также уточняется и расширяется понимание некоторых положений «основных» законов. В качестве примера приведем закон «О гарантиях и мерах защиты прав иностранных инвесторов» от 30 апреля 1998 г. В законе содержится право инвестора на свободное распоряжение и экспорт доходов от инвестиций, а также перечисляются условия, при которых инвестиционный климат в Узбекистане можно считать ухудшившимся, что обязывает государство применять к инвестору в последующие десять лет правовые нормы, действовавшие на момент заключения соглашения. К таким условиям относятся введение ограничений на репатриацию капитала, ухудшение условий налогообложения, требования увеличить минимальный размер иностранных инвестиций и т.д. Все споры по закону могут разрешаться либо согласно законам Узбекистана, либо в соответствии с принципами им ратифицированных международных договоров, которых в настоящее время большое количество.

Узбекистан заключил двухсторонние соглашения о поощрении и взаимной защите капиталовложений с более чем 20 странами мира, в том числе: Китайской Народной Республикой, Арабской Республикой Египет,

Швейцарской Конфедерацией, с Федеративной Республикой Германия, Республикой Польша, Словацкой Республикой, Малайзией и т.д. По мнению юристов, из структуры таких соглашений следуют четыре основных блока государственных обязательств, принимаемых в отношении иностранных инвесторов:

- предоставление наиболее благоприятного режима;
- обеспечение надлежащей защиты их собственности;
- предоставление им права беспрепятственного перевода доходов;
- рассмотрение спорных вопросов в международном арбитраже³.

При определенных минусах и белых пятнах (а полное согласование норм основных документов вряд ли возможно, поскольку они принимались в разное время и руководствуются все же разными областями права) узбекское законодательство, на наш взгляд, имеет все предпосылки к формированию единой и последовательной системы правового управления в сфере нефтегазовых проектов. Государственная поддержка разноотраслевых инвестиционных проектов достаточно разнообразна, ярко представлена на национальном уровне, привлекательность инвестиций формируют различные и достаточно конкретные факторы.

Перечисленное выше комплексное инвестиционное и концессионное законодательство, крупные перспективные запасы и, как следствие, динамичное освоение месторождений усиливает привлекательность Узбекистана для международных инвесторов. В последние годы наиболее динамично на узбекском рынке наращивают деятельность российские компании и холдинги. Возможно, это связано с тем, что, как декларировалось, деятельность некоторых других иностранных по отношению к Узбекистану компаний была сопряжена с определенным негативным эффектом⁴. Тем не менее, указанные случаи не столь многочисленны, как в других государствах постсоветского пространства. На наш взгляд, фактической причиной отзыва лицензий стало не нарушение инвесторами обязательств (без нарушений, допущенных в ходе реализации, вполне вероятно, не обходится ни один крупный нефтегазовый проект), а, скорее всего, избранный Узбекистаном курс на ужесточение условий соответствующих соглашений, при котором ранее достигнутые договоренности пересматриваются и корректируются в одностороннем порядке.

Довольно динамично процессы создания системы партнерских отношений между государством и частным бизнесом происходят в Республике Казахстан. Национальная поддержка инвестиций закреплена в законе Казахстана «Об инвестициях» от 8 ноября 2003 г., который фактически отменяет действие принятого в 1994 г. закона «Об иностранных инвестициях». Закон не содержит специальных условий инвестирования для нерезидентов. К очевидным минусам закона «Об инвестициях» юристы относят не распространение его норм на некоторые операции инвестиционного

³ <http://akramov.livejournal.com>.

⁴ В 2001 г. национальная холдинговая компания «Узбекнефтегаз» подписала с британской компанией UzPEC СРП по разведке и разработке нефтегазовых месторождений Центрального Устюрта и Юго-Западного Гиссара стоимостью около 400 млн. долл. По условиям соглашения, UzPEC должно было принадлежать 70% добываемой продукции, узбекской стороне – 30%. Однако в феврале 2005 г. «Узбекнефтегаз» отозвал у британской компании лицензии в связи с невыполнением ею ряда обязательств. В частности, на момент отзыва лицензии компания инвестировала в проект около 50 млн. долл. вместо заявленных 200 млн. долл.

характера⁵. При этом закон предоставляет инвесторам ряд гарантий, в частности на возмещение вреда, причиненного в результате действий (бездействия) государственных органов, а также в случае национализации, свободного вывоза дохода от объекта инвестиций после уплаты налогов. Инвестиционный проект – «комплекс мероприятий, предусматривающий инвестиции в создание новых, расширение и обновление действующих производств» трактуется в законе лишь как частное проявление инвестиционной деятельности, для него не выработана особая система гарантирования. Закон не содержит отраслевых ограничений и предпочтений, в том числе связанных с реализацией проектов в нефтегазовой сфере. Созданные в Казахстане институты развития, среди которых Инвестиционный фонд, Банк развития, Государственная страховая компания по страхованию экспортных кредитов и инвестиций, Национальный инновационный фонд и другие институты также не осуществляют деятельность в нефтегазовой области. В этом состоит принципиальное различие подходов и инструментов отраслевой государственной поддержки Узбекистана и Казахстана. Закон Казахстана «О концессиях» от 7 июля 2006 г. также исключает недропользование из сферы взаимоотношений, устанавливаемых законом.

Основными законами, регулирующими разработку углеводородных месторождений Казахстана, являются: закон «О нефти» от 28 июня 1995 г. (который также регламентирует отношения в области природного газа) и закон «О недрах и недропользовании». В законе «О нефти» изложен большой комплекс норм по добыче, переработке и транспортировке нефти и газа как на земляных месторождениях, так и на шельфовых. В нем также прописаны типы заключаемых контрактов: о разделе продукции, о концессиях (что подтверждает возможность классических концессионных взаимоотношений в нефтегазовой сфере, которая, тем не менее, не получила практического освоения), об оказании услуг и подряда. При этом срок заключаемого контракта не должен превышать 40 лет. Закон содержит интересную деталь: строящиеся магистральные трубопроводы могут быть как в государственной, так и в иной (предположительно, частной) собственности. Очевидно, данная особенность формирует наибольшую привлекательность инвестиционных трубопроводных проектов для частного капитала. Закон «О недрах и недропользовании» расширяет положения закона «О нефти» и по сути является вторичным по отношению к нему; это подтверждается приоритетностью закона «О нефти» любому другому закону Казахстана (кроме международных договоров). Вторичным по отношению к закону «О нефти» является также закон «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море» от 15 июля 2005 г.⁶. Основные положения данного закона о СРП довольно расплывчаты. Так, оператор принимает на себя обязательство поставлять на казахстанский рынок «определенный объем» нефти, использовать казахстанские товары и привлекать казахстанскую рабочую силу (не указано, в каком объеме). В то же время в законе содержится норма, содержащая принцип сохранения согласованных с инвестором условий даже в случае ухудшения внешних условий. Предельный срок СРП – 35 лет.

⁵ <http://www.investkz.com/journals/34/299.html>.

⁶ <http://www.pavlodar.com/zakon/?kod=023000000000>.

На наш взгляд, в правовом поле Казахстана, в отличие от Узбекистана, наблюдается разобщенность инвестиционной деятельности и деятельности, осуществляемой по концессионным и иным механизмам в нефтегазовой сфере. Если в Узбекистане и в Республике Беларусь (как будет видно далее) концессии, недропользование и инвестиционная деятельность объединены в единую систему управления, то казахстанское законодательство их разделяет, лишая нефтегазовую деятельность многоуровневой гарантийной поддержки. Как следствие, по мере развития экономики Казахстана режим СРП в нефтегазовой отрасли выглядит все более архаичным.

Инвестиционный климат Азербайджана характеризуется ощутимым вмешательством государства в деятельность частного сектора и большим количеством убыточных предприятий. Одним из наиболее показательных факторов, отражающих происходящие в азербайджанской экономике процессы, является уровень ее открытости. По ежегодно рассчитываемому авторитетной консультационной компанией Heritage Foundation индексу экономической свободы Азербайджан занимает 123-е место в мире. В 2006 г. его индекс равнялся 3,51 (в 1996 г. – 4,78, наилучший показатель – единица, наихудший – пять).

Один из важнейших факторов инвестиционного климата Азербайджана – законодательная база, регулирующая порядок допуска иностранных инвесторов к национальным отраслям, прежде всего в нефтегазовой сфере. Она включает в себя специальное законодательство (закон о защите иностранных инвестиций) в сочетании с нормами международного права (межгосударственные соглашения о взаимной защите и поощрении иностранных инвестиций; об избежании двойного налогообложения доходов и имущества; о разделе продукции). Закон о защите иностранных инвестиций, принятый в 1992 г., разрешает допуск прямых иностранных инвестиций в отрасли национальной экономики, не ограниченные законодательством⁷, а также гарантирует иностранному инвестору не менее благоприятный режим, чем действующий в отношении национальных компаний. Инвестору гарантируется защита прав и интересов в отношении свободы перевода прибыли и других видов доходов; от возможной национализации или реквизиции собственности, за исключением специально оговоренных законодательством случаев⁸. Вместе с тем, закон не содержит определений инвестиционного проекта, дается ссылка на «предприятия с иностранными инвестициями» (табл. 1).

⁷ Запрет действует в отношении сфер обороны и национальной безопасности. Жестко регулируются иностранные капиталовложения в ключевые отрасли азербайджанской экономики – энергетику и мобильную связь. В нефтяную и газовую сферы иностранные инвестиции допускаются только в рамках специальных соглашений, подписываемых Государственной нефтяной компанией Азербайджана (ГНКАР) и ратифицированных парламентом – меджлисом. Также ограничена доля иностранного участия в уставном капитале предприятий ряда отраслей (в банковском секторе – до 50%).

⁸ Национализация зарубежной собственности может проводиться по решению меджлиса; реквизиция возможна на основе решения правительства в целях защиты от стихийных бедствий, эпидемий или иных форс-мажорных обстоятельств. В этих случаях компенсация должна определяться с учетом рыночной стоимости иностранной собственности на дату принятия решения о национализации или реквизиции. Тем не менее, затруднительно определить, насколько изложенные компенсационные меры будут претворены на практике, поскольку в Азербайджане до настоящего времени не наблюдалось ни одного случая национализации или реквизиции зарубежной собственности.

Таблица 1

ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ НЕКОТОРЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ПРОЕКТОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

Компания	История	Текущее состояние	Комментарии
Еххоп (США)	Компания пришла в Азербайджан на пике нефтяного бума. С 1995 по 2006 г. она инвестировала 3 млрд. долл. в проведение сейсморазведочных работ, бурение поисково-разведочных скважин, оценок воздействия на окружающую среду при проведении работ на контрактных площадях, налоговые выплаты. С 1994 г. Еххоп принимала участие в семи морских проектах по разведке и разработке углеводородов	Большинство проектов с участием Еххоп не оправдались. Пробуренная Еххоп на блоке Огуз в 2001 г. скважина оказалась «сухой», и в 2003 г. Еххоп и ГНКАР официально закрыли проект. Также не выявила углеводородов и первая разведочная скважина на структуре Нахичевань. Затратив на бурение скважины глубиной 6000 метров около 80 млн. долл. США Еххоп отказалась от дальнейшего бурения. По той же причине компания не стала бурить вторую скважину и на структуре Зафар-Машал	Еххоп к концу 2006 г. приняла решение резко сократить свое присутствие в Азербайджане, ограничившись проектом разработки месторождений Азери – Чираг – Гюнешли (АЧГ). В настоящее время на долю проекта АЧГ приходится около 60% добываемой в Азербайджане нефти и более 30% газа
BP-Azerbaijan (СГ), проект Шах-Дениз	Компания BP-Azerbaijan (оператор проекта) планировала добыть и реализовать 1,2 млрд. м ³ газа с этого месторождения. Из этих объемов 470 млн. м ³ газа предполагалось поставить Турции, 670 млн. м ³ – Азербайджану и 60 млн. м ³ – Грузии. В 2007 г. объемы добычи на Шах-Денизе планировалось довести до 5,4 млрд. м ³ , из которых 4 млрд. м ³ предназначались для Турции, остальные объемы в большей части – Азербайджану, в меньшей – Грузии	В конце 2006 г. стало окончательно ясно, что шах-денизский газ не будет экспортироваться в Турцию не только в этом, но и в 2007 г. Теперь газ, от которого отказывается Турция, будет поделен между Азербайджаном и Грузией. Сейчас Баку и Тбилиси договариваются с Анкарой и шах-денизским консорциумом, какие объемы из предназначенного для Турции газа закупят в наступающем году. Пока речь идет о поставках 1,3 млрд. м ³ Азербайджану и 0,8 млрд. м ³ Грузии. Ясно, что Баку и Тбилиси постараются получить турецкие объемы по более низкой цене	В настоящее время участники консорциума по Шах-Денизу намерены отстаивать свои интересы. Как заявил новый президент Statoil Azerbaijan (коммерческий оператор по реализации газа Шах-Дениза) К. Хаускен, компания будет стремиться получить максимальную выгоду по текущим контрактам. Насколько это удастся – трудно прогнозировать
BP-Azerbaijan (СГ), Разработка месторождений Азери – Чираг – Гюнешли (АЧГ)	В 1994 г. Азербайджан подписал сроком на 30 лет первое и крупнейшее на данный момент СРРД в рамках проекта, названное «контрактом века». Запасы нефти на АЧГ оцениваются в 540 млн. т. Совокупный объем инвестиций оценивается в 14,5 млрд. долл. В целом в рамках реализации проекта АЧГ только с месторождения Азери предполагалось извлечь 210 млн. т. нефти. Начало добычи нефти ожидается поэтапно в 2005-2008 гг.	Азербайджан рассчитывает получить от АМОК, оператора проекта, большее количество попутного газа. После его очистки ГНКАР направляет этот газ в газораспределительные сети республики. По контракту оператор обязан передавать принимающей стороне попутный газ бесплатно. АМОК планировала в 2006 г. передать Азербайджану 1,4 млрд. м ³ попутного газа, а остальной объем (около 4 млрд. м ³) закачать обратно в пласт для увеличения нефтедобычи. Однако правительство Азербайджана настаивает на передаче 3 млрд. м ³ попутного газа с АЧГ уже с 2007 г. Президент BP-Azerbaijan Д. Вудворд ранее заявлял, что АМОК может передать дополнительные объемы газа при условии, если Азербайджан компенсирует падение объемов добычи нефти из-за малой закачки газа в пласт. С учетом нынешних реалий планы добычи могут быть пересмотрены	В качестве возможной компенсации BP-Azerbaijan рассматривает как финансовые, так и иные условия. Однако азербайджанское правительство отвергает любые варианты компенсации, настаивая на бесплатной передаче больших объемов газа. Если АМОК так и не сумеет договориться с ГНКАР, ей придется смириться со снижением темпов добычи нефти на АЧГ

Механизм регулирования иностранных инвестиций в Азербайджане учитывает возможное ухудшение правового поля для инвестора в дальнейшем. При этом действует так называемая «дедушкина (стабилизационная) оговорка», ограниченная десятилетним сроком, которая также распространяется на инвестиционные проекты⁹.

Привлечение иностранных инвестиций в азербайджанский топливно-энергетический комплекс осуществляется путем заключения отдельных соглашений о разведке, разработке и долевом разделе продукции (СРРД), которые приобретают силу закона после ратификации парламентом (т. е. последующей корректировке не подлежат). Они обеспечивают для инвесторов особый налоговый режим, отраженный также в налоговом законодательстве. СРРД имеют приоритет перед други-

ми законодательными актами в случае расхождения соответствующих правовых норм. Основные условия соглашений соответствуют международным стандартам.

В 1995-2004 гг. в Азербайджане было подписано 23 СРРД с 30 компаниями из 15 стран мира; суммарный объем привлеченных иностранных инвестиций составил 60 млрд. долл. В то же время реализация подавляющего большинства инвестиционных проектов, реализуемых в рамках СРРД, была признана нецелесообразной, и соответствующие контракты приостановлены. В настоящее время фактически действуют лишь четыре из 23 соглашений, очевидно, самые крупные. Доля азербайджанского капитала в инвестиционных проектах топливно-энергетического комплекса (ТЭК) за указанный период составила незначительную величину (не более 10%)¹⁰.

⁹ <http://www.geoinform.ru/mrr.files/issues/articles/pdf/model6-00.pdf>.

¹⁰ БИКИ от 20.07.2006 г.

В 2004-2006 гг. государственная стратегия разработки азербайджанских недр была направлена на более полное использование внутренних резервов и возможностей при ограничении деятельности иностранных компаний (см. табл. 1)¹¹.

Реализация национальной стратегии, направленная на ограничение привлечения иностранных компаний для разработки месторождений углеводородов, привела к тому, что в 2004-2005 гг. Азербайджан заключил всего четыре новых контракта с иностранными компаниями. Контракты предполагают разработку ранее открытых месторождений на суше с остаточными запасами не более 5,6 млн. т нефти. В перспективе азербайджанское правительство, по-видимому, создаст условия для более активного привлечения иностранных вложений, поскольку ожидается, что доходы от крупнейших месторождений Шах-Дениз и Азери – Чираг – Гюнешли могут оказаться ниже запланированных показателей. В пользу указанного предположения свидетельствует тот факт, что в конце 2006 г. Государственная нефтяная компания Азербайджана (ГНКАР) подписала с российской компанией «РуссНефть» СРРД по месторождениям Говсаны и Зых. При этом, в отличие от предыдущих случаев, государству пришлось идти на существенные уступки. В частности, доля ГНКАР в проекте составила всего 25%, объем инвестиций в разработку месторождений снижен до 100-150 млн. долл., из которых лишь 10-15% будет направлено на защиту окружающей среды. «РуссНефть», в свою очередь, обязалась в течение двух лет увеличить добычу нефти на указанных месторождениях с 285 до 430 т в сутки. Объем промышленных остаточных извлекаемых запасов на месторождениях составляет 12 млн. т нефти.

В настоящее время на разработку нефтегазовых проектов Узбекистана, Казахстана и Азербайджана оказывает существенное влияние геополитический фактор. Он наиболее ярко проявляется в сфере строительства магистральных газопроводов. По имеющимся договоренностям, до сентября 2007 г. РФ, Казахстан, Туркмени и Узбекистан планировали подписать соглашение о строительстве Прикаспийского газопровода (ПКГ)¹². Однако, этого не произошло по ряду причин неэкономического характера. После формирования экономической политики Казахстана, направленной на создание альтернативных проектов без участия РФ, заявленные планы могут остаться несбыточными¹³.

¹¹ Источник: Нефтегазовая вертикаль. – 2007. – 16 января.

¹² Страны планируют до 2010 г. (первый этап) отремонтировать существующий трубопровод Средняя Азия – Центр (САЦ) и увеличить его пропускную способность до 75-80 млрд. кубометров газа в год. На втором этапе предполагается строительство нового ответвления САЦ еще на 20 млрд. кубометров. Основным источником сырья для ПКГ станет крупнейшее месторождение Туркмени Южный Иолотань с запасами около 2 трлн. кубометров газа.

¹³ В начале 2006 г. казахстанское правительство приступило к реализации Транспортной стратегии Казахстана. На финансирование стратегии до 2015 г. предполагается израсходовать беспрецедентную сумму – 3,4 трлн. тенге (27,3 млрд. долл.). Среди наиболее приоритетных проектов Транспортной стратегии:

- единая стратегия («Большой скачок») и Программа ускоренного развития западных провинций («Идти на Запад») с Китаем;
- китайско-американский транспортный коридор N.E.W.-corridor, берущий начало из порта Бостон и далее проходящий через норвежский порт Нарвик в страны Европы.

Из стратегии ясно следует, что Казахстан уже сформулировал собственную экономическую политику, направленную на разрыв отношений с РФ посредством создания обособленной инфраструктурной (транспортной) модели.

Как ни специфично для государства с низкой долей запасов углеводородов в национальных источниках энергоресурсов¹⁴, комплексное концессионное и недоропользовательское законодательство создано в Республике Беларусь. В 1991 г. законами Белоруссии «Об инвестиционной деятельности» и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь» инвесторам было предоставлено право финансовых и материальных вложений в определенные указанными законами объекты, среди которых также значились земля и природные ресурсы. Вступивший в силу в январе 2001 г. Инвестиционный кодекс внес в белорусскую законодательную базу целый комплекс норм различного характера. Кодекс различает три разновидности концессионных договоров: полный договор; договор о разделе продукции; договор об оказании услуг (выполнении работ). По полному концессионному договору (и в этом его принципиальное отличие от других видов договоров, предусмотренных кодексом) инвестор получает право собственности на произведенную им продукцию и полученные доходы с учетом уплаты всех установленных налогов и других обязательных платежей, среди которых особо выделены платежи за право пользования объектом концессии (роялти). При этом предусматривается возможность включения в договор условия, обязывающего концессионера реализовывать на внутреннем рынке Белоруссии часть произведенной продукции.

Вторая разновидность концессионного договора – договор о разделе продукции, в соответствии с которым произведенная продукция делится между концессионером и государством в порядке и размерах, определяемых договором. В связи с передачей государству права собственности на часть произведенной продукции концессионер полностью или частично освобождается от уплаты налогов и других обязательных платежей. По своей юридической природе такое соглашение ближе всего к договорам подряда.

Последняя разновидность концессионных договоров – договоры об оказании услуг (выполнении работ) – сервисные контракты (с риском или без риска). Право собственности на произведенную по договору продукцию передается государству, а концессионеру выплачивается вознаграждение, которое может быть выражено в денежной форме или в виде части произведенной продукции. Обе разновидности концессионных договоров об оказании услуг по своей правовой природе являются подрядами.

Кодекс предусматривает ряд обязательных положений, подлежащих включению в концессионные договоры. Их можно разделить на две группы:

- общие условия, относящиеся ко всем разновидностям концессионных договоров;
- специальные условия, которые относятся к какой-нибудь одной из трех разновидностей концессионных договоров. Эти условия в свою очередь можно разделить на обязательные и факультативные.

Общие условия, подлежащие обязательному включению в концессионные договоры, должны предусматривать: срок действия концессионного договора; виды деятельности, работ и услуг, или описание имущества, являющегося объектом концессии; право собственности на произведенную продукцию и полученную прибыль

¹⁴ Геологические запасы нефти в Белоруссии сосредоточены в основном в небольших месторождениях емкостью от 100 тыс. до 1 млн. т, они в совокупности составляют около 170 млн. т.

(доходы) и т.д. Помимо перечисленных выше общих условий концессионный договор той или иной разновидности включает в себя некоторые специальные положения. Так, полный концессионный договор должен включать в себя условие, определяющее порядок платежей за право пользования объектом концессии, и в него может быть включено обязательство концессионера по реализации на внутреннем рынке Белоруссии части произведенной продукции. Концессионный договор о разделе продукции должен содержать в частности: порядок определения общего объема произведенной продукции и ее части, сохраняемой в собственности концессионера в качестве компенсации за внесенные инвестиции; порядок раздела между сторонами произведенной продукции, а также описание процедуры передачи в распоряжение концессионного органа продукции, относящейся к государственной собственности.

Среди специальных условий, присущих концессионному договору об оказании услуг (выполнении работ), в него обязательно включаются положения, определяющие размер и порядок выплаты вознаграждения концессионеру; процедуру передачи концессионному органу либо лицу, определенному этим органом, произведенной продукции. Могут включаться положения о выкупе концессионером части произведенной им продукции или о получении вознаграждения в виде части этой продукции.

Предельный срок концессий согласно положениям кодекса – 99 лет. При этом концессионер, выполнивший основные условия договора, пользуется преимущественным правом на его перезаключение. Кроме того, при наличии заявки концессионера, которая должна быть подана в концессионный орган не позднее, чем за один год до истечения срока действия договора, на государственном уровне может быть принято решение о продлении действия договора на тот же срок без проведения конкурса или аукциона. Вместе с тем, если объектами концессии являются недра и иные природные ресурсы, – их использование осуществляется в соответствии с актами законодательства Белоруссии о недрах и иных природных ресурсах с учетом положений кодекса. То есть указанные сроки концессии действуют, если специальное законодательство не предусматривает собственных сроков.

Наиболее важным положением концессионных договоров, описываемых в кодексе, следует назвать государственные гарантии инвестициям. Помимо гарантий, предусмотренных для национальных и иностранных инвесторов при вложении средств в концессию, особо оговариваются гарантии стабильности условий договоров. Кодекс содержит норму, в соответствии с которой условия концессионного договора могут быть изменены только по взаимному согласию сторон при отсутствии в договоре иных оговорок¹⁵.

Приводимое в кодексе определение инвестиционного проекта – «совокупность документов, характеризующих замысел о вложении и использовании инвестиций и его практическую реализацию до достижения заданного результата за определенный период времени...» – создает трудности по соотношению «проекта» в значении проектной документации, и проекта как объекта инвестиционных вложений. Деятельность по реализации инвестиционного проекта (не при концессиях) осуществляется по инвестиционному договору, правовая приро-

да которого в кодексе изложена довольно четко – речь идет об инвестиционной поддержке проекта (инвестировании) со стороны республиканского бюджета.

РФ. Приход иностранного капитала в российскую экономику и, в частности, в нефтегазовые инвестиционные проекты, оказался противоречив и конфликтен (табл. 2)¹⁶. Вряд ли данный опыт следует расценивать однозначно негативно, несмотря на заявления экс-Президента РФ В. Путина, который назвал соглашения по сахалинским проектам колониальными и не отвечающими интересам РФ¹⁷. Скорее всего, имелось в виду, что на нынешнем этапе развития российской экономики условия раздела продукции, утвержденные еще в середине 1990-х гг., следует скорректировать. Однако, что понимается под такой коррекцией – понять довольно сложно, учитывая имеющийся опыт разработки нефтегазовых месторождений и происходящие в российской экономике тенденции, направленные на отказ от старых методов их реализации.

На наш взгляд, разработка нефтегазовых месторождений в РФ может быть сопряжена с трудностями как структурного, так и правового характера по ряду причин:

- отсутствует взаимосвязь инвестиционного, концессионного законодательства и законов, регламентирующих разработку нефтегазовых месторождений;
- отсутствует понимание правовой природы профильного законодательства и регламентирующего его реализацию правового поля;
- законодательство, регламентирующее разработку нефтегазовых месторождений, весьма объемно, при отсутствии единого координационного центра участников процесса;
- при фактическом отказе от старых организационно-правовых моделей государство не предлагает новых правил игры в сфере освоения крупных углеводородных месторождений с привлечением частного капитала. При этом доля государственного участия через уполномоченные (подконтрольные) компании в различных отраслях российской экономики постоянно растет.

Рассмотрим их более подробно.

Механизм освоения нефтегазовых месторождений в РФ настолько сложен и многолик, что координация всех соответствующих нормативных актов на современном этапе представляет собой почти невыполнимую управленческую задачу. Для обоснования этого постулата вкратце рассмотрим основные нормативные акты в нефтегазовой сфере (рис. 1).

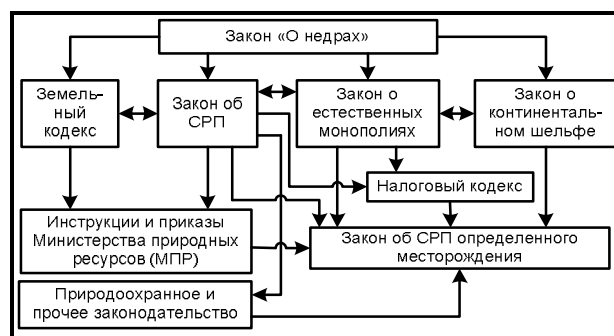


Рис. 1. Организационно-правовые условия освоения нефтегазовых месторождений в РФ

¹⁶ Источник: Бизнес-Нефть. – 2007. – 11 мая; Нефть и капитал. – 2007. – 7 мая 2007.

¹⁷ По данным Министерства природных ресурсов РФ (МНР РФ), с начала реализации проектов «Сахалин-1», «Сахалин-2» и Херьягинского вплоть до середины 2007 г. совокупный доход государства, полученный от них, составил 1,5 млрд. долл.

¹⁵ <http://www.justbel.info/2002-3/art19.htm>.

Таблица 2

ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНВЕСТИЦИОННЫХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ПРОЕКТОВ РОССИИ

Проект	История	Текущее состояние	Комментарии
«Сахалин-2»	<p>В 1977 г. в шельфовой зоне Сахалинской области было открыто первое месторождение, получившее название Юбилейное (в настоящее время Одопту-море). Также были разработаны проекты освоения шельфа, часть из которых начала осуществляться. И это сулило РФ большие выгоды, поскольку при реализации проектов собственными силами вся добываемая продукция стала бы национальным достоянием. С началом перестройки Правительство РФ приняло решение о привлечении в проекты иностранного капитала путем заключения договоров на условиях раздела получаемой продукции и прибыли. Эти соглашения были приняты Госдумой в виде федеральных законов о СРП. Непосредственно российский капитал в этих проектах оказался весьма мало; в проекте «Сахалин-2» он вообще отсутствовал</p>	<p>1. Было установлено, что инвестиции используются преимущественно в интересах иностранцев. Например, нефтедобывающую платформу «Моликпак» купили в Канаде почти за 30 млн. долл., 70 млн. долл. было израсходовано на ее буксировку и ремонт в Южной Корее, за 53 млн. долл. из японского металла сделали для нее подставку. Иностранцы отбуксировали платформу к месту добычи и поставили на точку – еще 50 млн. долл. «Американская древесина» для представителей инвесторов и их офис обошлись в 60 и 50 млн. долл. соответственно. Материалы и конструкции для указанных объектов изготовлены в США.</p> <p>2. При общих инвестициях, предусмотренных на весь срок реализации проекта в 10,3 млрд. долл. США, фактические затраты к 2006 г. составили уже около 10,7 млрд. долл. При этом инвесторы предлагают увеличить общий объем инвестиций до 21,9 млрд. долл. США, что удлинит срок окупаемости проекта.</p> <p>3. Проект «Сахалин-2» негативно влияет на природу острова. При строительстве газопровода с севера на юг острова было допущено около 60 значительных отклонений от ранее утвержденной трассы, отсутствовала необходимая проектная документация по прохождению опасных участков и т.д.</p>	<p>1. В сентябре 2006 г. Совет Федерации дал поручение комитетам палаты по природным ресурсам и охране окружающей среды, по экономической политике, предпринимательству и собственности создать рабочую группу по изучению ситуации вокруг проекта. Группе было поручено изучить условия СРП, проверить, как в нем учтены государственные интересы РФ и зарубежных инвесторов, ход реализации соглашения в части обеспечения интересов сторон. Каждая из названных позиций была предметом острого обсуждения в Совете Федерации.</p> <p>В результате проделанной работы (состоялось 10 заседаний, на которых было заслушано около 100 представителей федеральных, региональных и местных органов власти, компании-оператора) рабочая группа приняла развернутые рекомендации Правительству РФ и Федеральному Собранию.</p> <p>2. В итоге долю иностранного (50% плюс одна акция) приобрел «Газпром». К положительным моментам вхождения «Газпрома» в проект следует отнести то, что доход от продаваемой продукции пойдет отечественной компании. Немаловажным обстоятельством является и то, что российские компании получают передовую мировую технологию, в том числе в области сооружения первого в РФ завода по сжижению природного газа</p>
Харьятинское месторождение	<p>СРП по месторождению (находится в Ненецком автономном округе, НАО) было подписано в 1995 г., в его рамках разрабатываются участки 2 и 3 с суммарными извлекаемыми запасами 57,4 млн. т. В процессе реализации соглашения состав участников проекта менялся. В настоящее время в консорциум входят французская Total (50% акций), норвежская Norsk Hydro (40%) и контролируемая администрацией НАО «Ненецкая нефтяная компания» (10%).</p> <p>Оператор проекта – «Тоталь РРР» – приступил к добыче на Харьяге в 1999 г. на основании Проектной пробной эксплуатации объекта 2», утвержденной Центральной комиссией по разработке (ЦКР) в феврале 1998 г. При этом комиссия приняла технологическую схему опытно-промышленной разработки объектов на период 2002-2006 г., где были установлены проектные уровни добычи нефти и закачки воды.</p> <p>Однако уже с 2002 г. компания начала отклоняться от утвержденной схемы, несмотря на то, что уровни добычи и закачки воды при рассмотрении годовых программ работ постоянно корректировались в сторону снижения. В ЦКР указывали оператору на невыполнение имевшихся проектных решений по объемам добычи нефти, бурению скважин, на отставание работ по закачке воды, что ухудшает структуру запасов месторождения. С 1999 г. по май 2007 г. на объектах Харьяги было пробурено всего 13 скважин из 30, предусмотренных проектом</p>	<p>1. Главная претензия, предъявляемая к оператору Харьятинского проекта российскими властями, заключается в нарастающем отставании темпов добычи от плановых показателей. В компании отставание объясняют меньшими, чем ожидалось, запасами месторождения и отсутствием квоты на прокачку сырья в нужном объеме по трубопроводам «Транснефти». Представители МПР РФ отмечают, что из года в год «Тоталь РРР» завышает уровень удельных капитальных и эксплуатационных затрат. В связи с этим промысловая себестоимость добычи нефти составляет порядка 13 долл. за баррель, в то время как аналогичный показатель у других нефтедобывающих предприятий в Тимано-Печоре не превышает 4 долл.</p> <p>2. В 2007 г. разгорелась борьба за смету на текущий год. «Тоталь РРР» предлагала утвердить расходы в размере 159 млн. долл., МПР РФ – не более 129 млн. долл. В результате Объединенный комитет под председательством Министерства промышленности и энергетики РФ урезало затраты до 145 млн. долл., в основном за счет расходов на бурение</p>	<p>Вопрос о работе компании «Тоталь РРР» рассматривался в феврале 2007 г. на комиссии Федерального агентства по недропользованию по отзыву лицензий. 12 марта 2007 г. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) начала повторную проверку соблюдения условий лицензии, в которой приняли участие представители Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и администрации НАО. В конце марта стали известны официальные результаты проверки, на основании которых было рекомендовано привлечь оператора к административной ответственности, оштрафовать на 30 тыс. руб. (300 МРОТ). Кроме того, Ростехнадзор предписал отстранить от руководства работами директора Харьятинского промысла ряда руководителей работ до подтверждения их профессионального образования.</p> <p>Заместитель руководителя Росприроднадзора О. Митволь, комментируя результаты проверки, заявил, что оснований для отзыва у «Тоталь РРР» лицензии на разработку двух объектов на Харьяге в настоящее время нет. Объем санкций, которые наложит государство на «Тоталь РРР» после громких заявлений о масштабных нарушениях, и сдержанный тон Митволя свидетельствуют о том, что цели преследования оператора СРП, направленные на его выход из проекта, уже достигнуты</p>

На наш взгляд, наиболее существенным правовым документом в области освоения нефтегазовых месторождений является Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 г. №2395-1, который определяет основные принципы разработки российских недр:

- право собственности на недра принадлежат РФ и ее субъектам; недра также не могут стать предметом купли, продажи, дарения, наследования;
- допускается переход прав пользования недрами на третьих лиц с обязательным лицензированием, которое ведется в рамках конкурса или аукциона¹⁸;
- расходы инвестора включают затраты на участие в конкурсе, выкуп лицензии, проведение геологоразведочных работ, включая приобретение платы за геологическую информацию о недрах, регулярные платежи за пользование недрами, прочие расходы при наступлении определенных событий;
- предусмотрен особый способ освоения месторождений – на условиях раздела продукции, что определяет специфический порядок покрытия расходов инвестора и схему налогообложения.

Закон от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» дополняет и разъясняет непосредственный порядок недропользования:

- недра передаются в пользование третьим лицам на длительный срок, при этом подлежит разделу между государством и инвестором либо добываемое сырье, либо доход от его реализации¹⁹;
- доля российских компаний в совокупном объеме участников должна составить 50-70%;
- на инвестора не распространяется действие нормативных актов, если они ограничивают приобретенные им в соответствии с соглашением права;
- не компенсируются инвестору следующие расходы: налог на прибыль, налог на добычу полезных ископаемых, плата за негативное воздействие на окружающую среду. Все остальные расходы учитываются при определении компенсационной продукции для инвестора;
- для работ на континентальном шельфе предусмотрены более льготные условия.

Подкрепляя ранее сделанный вывод о трудностях терминологического характера при трактовке международных контрактов о разделе продукции, отметим, что среди российских юристов также не достигнута единой позиции по поводу правовой природы российской редакции СРП. Существуют мнения, что СРП по российскому праву:

- является инвестиционным контрактом, построенным по принципу административного договора с присущими ему особенностями: участием в договоре субъекта, обладающего властными полномочиями, регулированием отношений, основанных на административном подчинении, системой лицензирования;
- является формой инвестиционной деятельности, осуществляемой в процессе поиска, разведки и добычи минерального сырья;

¹⁸ Различаются лицензии на проведение геологоразведочных работ, пользование недрами с добычей полезных ископаемых, строительство инфраструктуры, не связанной с добычей, а также строительство особо охраняемых геологических объектов. При этом лицензия на геологоразведку выдается сроком до пяти лет, а на добычу – на срок отработки полезных ископаемых, рассчитанный в технико-экономическом обосновании.

¹⁹ В различных подзаконных актах, сопутствующих реализации СРП, но принятых ранее (например, постановлении Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. №3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами») указано, что лицензия на право пользования недрами предоставляется одновременно с предоставлением права на пользование земельным участком (горный отвод). В различных подзаконных актах, сопутствующих реализации СРП, но принятых ранее (например, постановлении Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. №3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами») указано, что лицензия на право пользования недрами предоставляется одновременно с предоставлением права на пользование земельным участком (горный отвод).

- имеет форму экономической концессии, так как предусматривает передачу государством прав пользования имуществом иностранному или российскому инвестору, передаваемое имущество находится в исключительной государственной собственности, правовое регулирование отношений в рамках пользования передаваемым имуществом одинаково для российских и иностранных инвесторов²⁰.

В последней редакции трактовка СРП наиболее распространена. По мнению одного из крупнейших в РФ специалистов в области права М.М. Богуславского, соглашения о разделе продукции являются, по сути, разновидностью концессий. В его фундаментальном исследовании «Международное частное право» выдвинуто предположение, что «...под концессионным договором понимается договор, в соответствии с которым государство на возмездной и срочной основе предоставляет иностранному инвестору исключительное право либо на поиск и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов на территории РФ, либо на ведение отдельных видов хозяйственной деятельности, являющихся монополией государства, либо на долгосрочную аренду имущества, являющегося государственной собственностью...»²¹. Под соглашением о разделе продукции, по мнению М.М. Богуславского, надлежит понимать договор, в соответствии с которым государство также на возмездной и срочной основе предоставляет иностранному инвестору исключительное право на поиск и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и передает иностранному инвестору право собственности на продукцию или доход, полученный в результате такой деятельности. Однако, в отличие от концессионного договора, продукция, полученная в результате осуществления такой деятельности, распределяется между государством и иностранным инвестором на условиях, установленных соглашением²².

Тем не менее, концессии и соглашения о разделе продукции в российском законодательстве ни терминологически, ни организационно, ни фактически не увязаны, что дает почву для всевозможных толкований и допущений. Вопрос о том, какими правовыми нормами регламентируются СРП, также остается открытым.

В гл. 1 закона о СРП говорится, что права и обязанности сторон, имеющие гражданско-правовой характер, определяются в соответствии с этим законодательным актом, а также гражданским законодательством РФ. Там же указано, что «...отношения, не урегулированные данным Федеральным законом..., регулируются законодательством РФ о недрах, другими законами и иными нормативными правовыми актами РФ...». Сложно понять, какими конкретно актами они регулируются из-за постоянно встречающейся путаницы в толкованиях. Вложения, осуществляемые в рамках СРП, также довольно сложно отнести к инвестициям в инвестиционные проекты, несмотря на то, что в качестве участников СРП указаны «инвесторы»²³. Не способствуют прояснению вопроса и

²⁰ См., в частности, комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции» О.А. Ляпина, А.В. Колоколова, И.В. Свечникова, С.А. Кошечева, опубликованный в правовой системе «Гарант».

²¹ Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: Международные отношения, 1993. – С. 238.

²² Отметим, что в Федеральном законе №115-ФЗ от 13 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях» указано, что «концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами» (ст. 3). Следовательно, правовая природа СРП и концессий действительно может быть близка.

²³ Определения инвестиционного проекта приведены, в частности, в Федеральных законах №160-ФЗ от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях в РФ» и №39-ФЗ от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений». В них, в частности говорится, что под инвестиционным проектом понимается обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления прямой инвестиции (160-ФЗ) и капитальных вложений (39-ФЗ), в том числе необходимая проектная документация и бизнес-план. Получается, что инвестиционным проектом является его технико-экономическое обоснование (ТЭО). При этом понятно, что речь идет о финансировании инвестиций и вложений в основной капитал – затрат на новое строительство, расширение, реконструкцию и перевооружение действующих предприятий. Тем не менее, инвестиционный проект в контексте вложений в основной капитал (капитальных вложений) в указанных федеральных законах четко не формулируется.

ранее упомянутые ссылки некоторых отечественных специалистов на схожесть СРП и инвестиционного контракта. Упоминания об инвестиционном контракте в контексте инвестиционного проекта содержится в некоторых подзаконных актах субъектов РФ²⁴. Однако увязать содержащиеся в них определения и категории с теми, что изложены в СРП, не представляется возможным.

После массовой критики существующего механизма раздела продукции со стороны различных государственных органов и политиков, представляется крайне маловероятным подписание новых соглашений, в связи с чем возникает вопрос об условиях реализации существующих и новых сделок. Происходящие в российской экономике процессы, направленные на укрупнение доли государства почти во всех ее секторах²⁵, позволяют сделать предварительный вывод, что поддержка нефтегазовых проектов будет осуществляться аналогичными методами.

К реализации проектов активно привлечены две крупнейших российских подконтрольных государству компании – ОАО «Роснефть» и ОАО «Газпром». На них, фактически, переформлены контролирующие доли в сахалинских и хангайских проектах, переведены активы ранее обанкроченного «ЮКОСа». Предположительно, эти компании будут разрабатывать наиболее сложные и капиталоемкие шельфовые месторождения, стратегия развития которых определяется на правительственном уровне уже несколько лет. В частности, «Роснефть» выкупила лицензии на освоение западно-камчатского шельфа; совокупные запасы которого оцениваются в 3,8 млрд. т, сумма инвестиций – 24 млрд. долл. Работы на шельфе начаты в 2005 г.; по состоянию на август 2007 г. в проект было вложено 90 млн. долл.²⁶

ВЫВОДЫ

1. При сохраняющейся высокой ликвидности нефти и газа, общая привлекательность соответствующих международных проектов на нынешнем этапе развития мировой экономики повышается по причине не столько экономических, сколько политических (стратегических) факторов.
2. Роль крупных частных компаний при реализации нефтегазовых проектов двояка. С одной стороны, без их участия изначальное осуществление таких проектов не представляется возможным. С другой стороны, частные компании – операторы осуществляют деятельность хирургическими методами, в большинстве случаев не гнушаясь любыми способами вернуть затраченные средства, что приносит определенный (и часто – большой) вред экологии и социальной сфере государства – инициатора. Объем потенциальных рисков частных участников не пугает. После выхода из проекта они, как правило, получают удовлетворяющую их компенсацию и покрывают понесенные расходы.
3. Намечается различие стратегий экономического развития государств постсоветского пространства, изобилующих нефтегазовыми запасами. Они касаются методов наращивания их экономического потенциала за счет месторождений углеводородов и строительства трубопроводов, в соответствии с избранными предпочтениями в сфере сотрудничества и внешней торговли.

²⁴ В частности, в постановлении Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. №255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов» инвестиционный проект представляет собой совокупность мероприятий по строительству инвестиционного объекта – жилого дома, гаражей, объектов жилищно-коммунального назначения, что подтверждает использование термина «инвестиционный контракт» лишь в строительной сфере жилищно-коммунального хозяйства. Из этого следует, что речь идет о финансировании строительства, что является корректным и понятным, но существенно ограничивает норму применительно к другим отраслям.

²⁵ В 2005-2006 г. государство было крупнейшим участником рынка слияний и поглощений, например, покупка «Газпромом» «Сибнефти» обошлась в 13 млрд. долл. Совокупная доля государства на рынке слияний и поглощений, по данным Mergers.Ru, в указанный период составила 30%.

²⁶ НОВЭКОН Дайджест Энергетика. – 2007. – 5 сентября.

По мере исчерпания мировых углеводородных запасов конкуренция международных синдикатов и банков за участие в нефтегазовых проектах возрастает. При этом правительства некоторых государств, располагающих данными запасами, сознательно делают правила игры по их освоению с частным бизнесом менее прозрачными для обеспечения гарантированного получения своей части финансовых благ, адекватно росту потребности мирового сообщества в сырьевых энергетических ресурсах.

Литература

1. Курбанов Р.А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности. – М.: Юриспруденция, 2005.
2. Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. – М.: Нестор Академик Паблишер, 2002.
3. Бюллетень иностранной коммерческой информации. – 2006. – 20 июля.
4. Нефтегазовая вертикаль. – 2007. – 16 января.
5. Бизнес-Нефть. – 2007. – 11 мая.
6. Нефть и капитал. – 2007. – 7 мая.
7. НОВЭКОН Дайджест Энергетика. – 2007. – 5 сентября.
8. Богуславский М.М. Международное частное право. – М.: Международные отношения, 1993.
9. Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».
10. Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции» / О.А. Ляпина, А.В. Колоколова, И.В. Свечникова, С.А. Кошечева // Правовая система «Гарант».
11. Федеральный закон от 13 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
12. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в РФ».
13. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений».
14. Постановление Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. №255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов».
15. <http://akramov.livejournal.com>.
16. <http://www.investkz.com/journals/34/299.html>.
17. <http://www.pavlodar.com/zakon/?kod=023000000000>.
18. <http://www.geoinform.ru/mrr.files/issues/articles/pdf/model6-00.pdf>.
19. <http://www.justbel.info/2002-3/art19.htm>.

*Баринов Эдуард Александрович;
Баринов Александр Эдуардович*

РЕЦЕНЗИЯ

Статья «Государственное и частное партнерство как основной метод финансирования и реализации нефтегазовых инвестиционных проектов в странах постсоветского пространства, включая Россию» представляется актуальной и продолжающей научные и практические исследования в области смешанной экономики переходного периода. Особенно тяжело процессы перехода к рыночным отношениям протекают в странах, где принципы партнерства между государством и частным бизнесом либо еще не сформированы (размыты), либо не получили должного распространения. Совокупность таких принципов в международной практике имеет общее название «государственные и частные партнерства». Метод государственных и частных партнерств позволяет мобилизовать финансовые капиталы и технологии в тех областях, в которых государство не имеет возможности сделать это самостоятельно.

Актуальность статьи определяется тем обстоятельством, что существующие в международной практике принципы и технологии освоения углеводородных месторождений далеко не во всех случаях обеспечивают ожидаемый социально-экономический эффект. Не в последнюю очередь это связано со смешанной правовой природой соглашений, регулирующих процессы разработки месторождений, спецификой инвестиционного законодательства ряда государств, опытом (или его отсутствием) реализации долгосрочных сделок по воспроизводству имущественного потенциала в других отраслях экономики. Попытка авторов объединить терминологические, правовые и экономические аспекты партнерств в рассматриваемой области и вывести на их основе единый алгоритм восприятия основных проблем и факторов риска, на наш взгляд, удачна. Также стоит положительно отметить намерение авторов найти определенную общность отраслевых проблем, вне связи с состоянием инвестиционного и смежного законодательства и энергетического потенциала различных государств.

В качестве некоторого недостатка статьи отмечаем относительную узость исследования, охватывающего лишь страны бывшего СССР, без учета, например, аналогичного опыта стран Востока, Азии, Латинской Америки. С учетом их опыта результаты статьи могли бы выглядеть полнее и комплекснее.

Яхьяев М. С.-А., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой Финансы, кредит и страхование И Российской академии предпринимательства

8.5. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS – THE BASIC METHOD OF FINANCING AND REALIZING OF OIL/GAS INVESTMENT PROJECTS IN THE COUNTRIES OF THE FORMER USSR, INCLUDING RUSSIA

E.A. Barinov, Candidate of Science (Economic);
A.E. Barinov, Candidate of Science (Economic)

All-Russia State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation

In the article are widely expounded the factors of realizing oil/gas investment projects in Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Azerbaijan within current changes in their economy and law. Also pointed out the analysis of Byelorussia's appropriate law sphere. The article focuses on the complex of existing investment instruments (methods) and analogous, influencing the result of working out deposits in some cases of international practice.

Literature

1. R.A. Kurbanov «Legal regulation of foreign Investments in oil and gas industry», Moscow, «Jurisprudensia», 2005.
2. S.A. Sosna «Concession agreements: theory and practical studies», M, «Nestor Academic Publisher», 2002.
3. «The Bulletin of foreign commercial information», 20.07.2006.
4. «Oil/gas communication», 16.01.2007.
5. «Business and Oil», 11.05.2007.
6. «Oil and Capital», 07.05.2007.
7. «NOVECON Digest Energy» (Russia), 05.09.2007.
8. M.M. Boguslavskiy «International Private Law», «International Relationships», M, 1993,
9. State Law of Russian Federation of 30.12.1995 №225-FZ «Production Share Agreement».
10. Comments to the State law «Production Share Agreement» by O.I. Lyapin, A.V. Kolokolov, I.V. Svechnikov and S.A. Koscheev, published in the legal system «Garannt».
11. State Law of Russian Federation of 13.07.2005 №115-FZ «Concession agreements».
12. State Law of Russian Federation of 09.07.1999 №160-FZ «Foreign Investments in Russian Federation».
13. State Law of Russian Federation of 25.02.1999 №39-FZ «Capital investments in Russian Federation».
14. Decree of Moscow Government of 27.04.2004 №266-PP «The Procedure of competition and bidding within realizing investment projects».
15. <http://akramov.livejournal.com>.
16. <http://www.investkz.com/journals/34/299.html>.
17. <http://www.pavlodar.com/zakon/?kod=023000000000>.
18. <http://www.geoinform.ru/mrr.files/issues/articles/pdf/model6-00.pdf>.
19. <http://www.justbel.info/2002-3/art19.htm>.