

ЯНВАРЬ

JANUARY

1994-1

НЕФТЯНОЕ ХОЗЯЙСТВО OIL INDUSTRY



Нефтяная промышленность России и иностранные инвестиции: основные направления и формы внешнего финансирования¹⁾

А.А. Конопляник, к.э.н., докторант Государственной Академии Управления им. С. Орджоникидзе, внештатный советник первого вице-премьера Е. Т. Гайдара

Прямые инвестиции: на пути к оптимальным формам договорных отношений

Вплоть до настоящего времени практически единственной легализованной формой осуществления прямых иностранных инвестиций в СССР (СНГ) России были совместные предприятия (СП).

Однако опыт прошедших 5 лет, в течение которых СП существуют в нашей стране, свидетельствует о том, что такая модель взаимодействия принимающей страны с потенциальными инвесторами не является наиболее эффективной в добывающей отрасли, в том числе — в нефте- и газодобыче.

Это объясняется, в частности, тем, что в период подготовки Постановлений Совета Министров СССР №48 и 49 от 13.01.87 г., легализовавших совместные предприятия в советской экономике, недропользование в нашей стране по сути было бесплатным, в связи с чем добывающие объединения выступали «едины в двух лицах»: и в качестве пользователя, и в качестве представителя собственника недр. В эпоху «бесплатного» недропользования функция представителя собственника недр у добывающих предприятий и объединений занимала настолько второстепенное, подчиненное положение по отношению к функции пользователя недр, что ее можно считать малозначимой. Само же понятие СП отражает систему взаимоотношений двух и более субъектов предпринимательской деятельности, в том числе разной национальной принадлежности, представляющих разные формы собственности, но расположенных на одном хозяйственном уровне.

Таким образом, в период «бесплатного» недропользования при создании СП в добывающих отраслях российская сторона выступала в нем по сути лишь одной своей функцией — функцией пользователя недр, что создавало видимость внутренней непротиворечивости этой формы организации хозяйственных взаимоотношений в указанном секторе экономики.

Следовательно, вместо системы трехсторонних (по числу участников отношений в сфере недропользования) договорных отношений между российским собственником недр, российским и иностранным хозяйствующими субъектами, бесплатное недропользование инициировало систему двусторонних договорных отношений между российским и иностранным хозяйствующими субъектами под тем же, что и в недобывающих отраслях, названием «совместное предприятие» (рис. 1, а).

С переходом к платному недропользованию идеология совместных предприятий (являющаяся идеологией внутренней организации группы инвесторов, а не организации отношений между инвестором и собственником недр), успешно применяемая для обрабатывающих отраслей промышленности и применимая для периода «бесплатного» недропользования, перестала, на мой взгляд, соответствовать экономическим реалиям новой системы пользования недрами, ущемляя интересы государства как собственника недр.

Поэтому мы сейчас пытаемся переходить к тем традиционным в мировой практике формам соглашений между принимающей стороной и инвестором, которые прошли проверку временем (нефтяные соглашения существуют около 100 лет) и продолжают широко применяться в мировом нефтяном бизнесе.

На мой взгляд, оптимальной для России формой организации производственных соглашений в нефтяной промышленности был бы не двусторонний договор между российским и иностранным хозяйствующими субъектами (см. рис. 1, а), а представленная на рис. 1, б схема взаимодействия трех самостоятельных юридических лиц, взаимоотношения между которыми регулируются двумя договорно-правовыми документами:

- договором между двумя или более российскими и (или) иностранными хозяйствующими субъектами

1) Окончание статьи, начало см. в № 12, 1993 г.



Рис. 1. Организация взаимоотношений советского (российского) собственника недр, советского (российского) и иностранного хозяйствующих субъектов в сфере недропользования:

а ---- фактически действовавшая в период «бесплатного» недропользования; б ---- предлагаемая к применению в связи с переходом к платному недропользованию

об организации группы инвесторов в виде СП или иной формы;

лицензионным соглашением или договором между группой инвесторов и принимающей страной (собственником недр), построенным на основе одной из общераспространенных в мировой практике форм производственных соглашений в нефтяной промышленности.

Конкретные формы производственных соглашений с иностранными инвесторами, а также предпочтительная специализация и другие характеристики самого иностранного партнера, на мой взгляд, определяются приоритетностью и срочностью решаемых российской нефтяной промышленностью задач.

К сожалению, у многих представителей российских государственных структур представление о привлечении иностранных инвестиций зачастую является слишком общим, несвязанным с конкретными производственными задачами, для решения которых и должен привлекаться капитал, и ассоциируется именно с деятельностью крупных вертикально интегрирован-

ных компаний. Такое представление, на мой взгляд, однобоко и в корне неправильно.

Типичное отражение такой позиции нашло свое концентрированное выражение в недавнем заявлении российского Премьер-министра В.С. Черномырдина. В ходе своего визита в США в конце августа 1993 г. российский Премьер-министр обнаружил свое видение образцовой западной фирмы в качестве партнера российских нефтяников для совместной деятельности. По его мнению, это должна быть 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, а реинвестировать в российскую экономику. Такая позиция по сути ставит крест на пути мелкого и среднего западного бизнеса в Россию, в наиболее чистом виде отражает точку зрения представителя и (или) выразителя интересов монопольных структур (небольшому числу монополистов всегда легче договориться о разделе рынка) и входит в

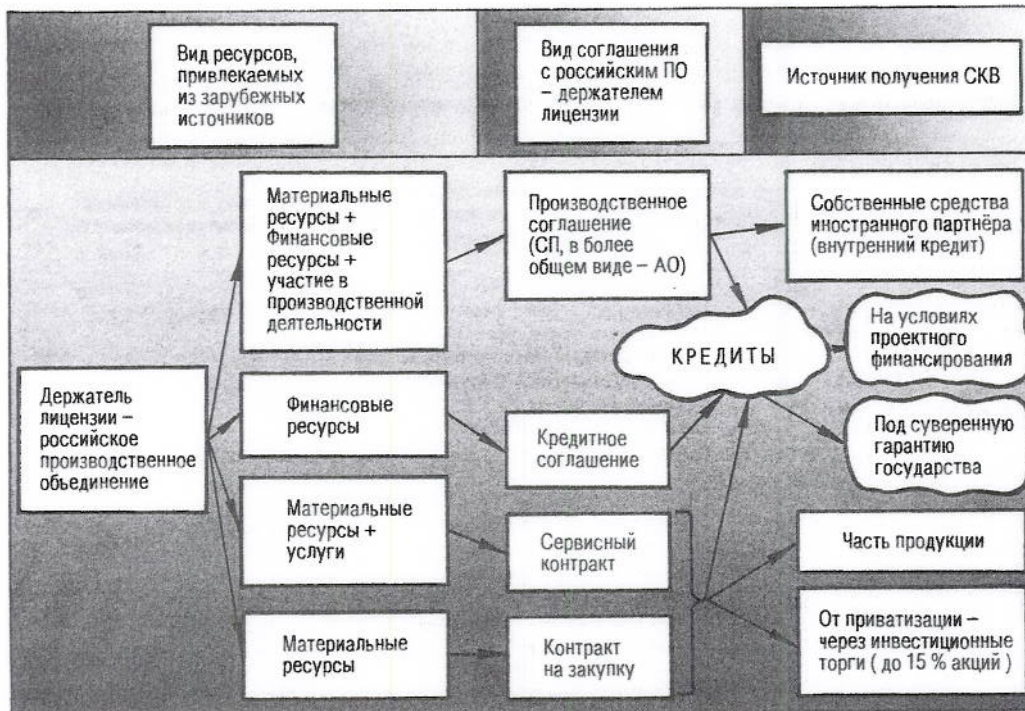


Рис. 2. Роль кредитного соглашения как центрального элемента различных видов соглашений с иностранной фирмой

противоречие с объективными законами миграции капиталов (проникновение на новые рынки, как правило, всегда начинается с мелкого и среднего бизнеса, с так называемых "венчурных" фирм, за которыми следует крупный капитал). Более того, такая точка зрения требует привлечения прямых иностранных инвестиций даже в тех случаях, где это не является необходимым.

Действительно, каждый из четырех возможных видов соглашений иностранной фирмы с российским держателем лицензии (производственное, кредитное соглашение, сервисный контракт и контракт на закупку) в той или иной форме предусматривает обращение лицензиата к кредитным ресурсам, если он не располагает в настоящий момент необходимым количеством свободных валютных средств (рис. 2). Технический уровень российских добывающих производственных объединений и уровень квалификации и мастерства производственного персонала — общеизвестны, поэтому далеко не всегда наши добывающие предприятия нуждаются именно 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 иностранной фирмой, но не потому, что нуждается только в этой форме сотрудничества, а лишь из-за отсутствия возможности получить необходимые валютные средства для реализации иной, 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 производствен-

ной задачи, когда форма ее реализации (вид соглашения) не соответствует поставленным целям.

Таким образом, в ряде случаев иностранная фирма необходима российскому держателю лицензии только в качестве финансового посредника — для выхода на международный финансовый рынок, т.е. для получения доступа к финансовым ресурсам.

В условиях, когда российский рубль был неконвертируемым (до середины 1992 г.), такого рода посреднические функции иностранных фирм под эгидой выполнения производственной задачи были своего рода платой за обеспечение российским добывающим предприятиям легального доступа 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 там, где в принципе могли бы без него обойтись, если бы имели возможность найти (причем не всегда значительные) стартовые капиталовложения в валюту.

После июля 1992 г., когда рубль стал конвертируемым по текущим операциям, у российских предприятий появилась принципиальная возможность получить валютный кредит и на внутреннем рынке. Однако нестабильный, депрессивный и инфляционный характер этого рынка делал для большинства российских хозяйственных субъектов условия получения валютного инвестиционного кредита внутри страны неприемлемыми. В то же время при производственной кооперации с иностранными компаниями условия получения займов иностранными партнерами по СП на международном финансовом рынке оставались

Таблица 1

Концепция привлечения иностранных инвестиций в российскую нефтегазовую промышленность

Срочность решаемых задач	Направления производственной деятельности	Потенциальные иностранные инвесторы, формы внешнего финансирования	Начало поступления дополнительной нефти
Краткосрочные	Восстановление бездействующих нефтяных скважин	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 месторождений	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	Поиски, разведка и разработка месторождений в новых районах	Крупные нефтяные фирмы и консорциумы крупных, средних и мелких фирм (соглашения о совместном производстве, риск-контракты в основном "продакшн-шэринг")	Через 8-10 лет

более предпочтительными. В результате значительная часть иностранных учредителей российских СП в нефтяной промышленности — небольшие западные компании не только нефтяной, но и чисто финансовой ориентации, не являющиеся носителями технологических ноу-хау, в которых нуждались бы их российские партнеры.

Кратко-, средне- и долгосрочные приоритеты. Наиболее актуальным в краткосрочном плане является всемерное сдерживание падения добычи нефти на действующих месторождениях. Самое быстрое начало поставок дополнительно добытой нефти может быть обеспечено за счет восстановления бездействующих скважин, число которых продолжает пока резко возрастать. В начале 1993 г. бездействовало около 32 тыс. скважин (21,7 % общего фонда), в том числе 12,8 тыс. — сверх технологически обоснованного норматива. При среднем дебите одной неработающей скважины не менее 8 т/сут потери страны, измеряемые объемом недобытой нефти, только по скважинам, простаивающим сверх технологически обоснованного норматива, составили в 1993 г. около 40 млн. т.

Восстановление фонда бездействующих скважин может дать наиболее быструю отдачу с гарантированной для западных инвесторов окупаемостью капитальных вложений в течение нескольких месяцев (в

расчете на отдельно взятую скважину). Западные инвесторы (и что особенно важно — мелкие и средние фирмы) могут привлекаться сюда с прямыми капитальными вложениями на базе сервисных контрактов. Но более предпочтительно для России получение западных кредитов для закупки необходимого оборудования, которое будет использоваться отечественными производителями с оплатой за кредит поставками части дополнительно добытой нефти. Именно на это нацелены некоторые из прорабатываемых Минтопэнерго РФ кредитных линий (см. начало статьи, №12, 1993 г., табл. 1).

Следовательно, 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).

В **среднесрочном** плане (3-5 лет) сдержать падение добычи может широкомасштабный ввод в эксплуатацию месторождений, уже разведанных, но не разрабатываемых из-за нехватки инвестиционных ресурсов. В стране насчитывается около 450 таких месторождений с потенциальной добычей примерно 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

Таблица 2

Нефтегазовые конкурсы и аукционы, проведенные на территории бывшего СССР/России

Год проведения	Регион	Месторождение	Конкурс/аукцион	Фирма-победитель
1991	Азербайджан	Азери	Конкурс на разработку	"Амоко" и др.
1991	Восточная Туркмения		Аукцион на разведку и разработку	"Бридас"
1992	Казахстан	Карачаганак	Конкурс на разработку	"Аджип", "Бритиш Гэс" и др.
1992	Республика Коми		Аукцион на разведку и разработку	"Оксидентл"
1992	Сахалин-II	Пильтун-Астохское и Лунское	Конкурс на разработку	"Маратон", "МакДермотт", "Мицуи", "Шелл", "Мицубиси"
1993	Ханты-Мансийский автономный округ	11 месторождений	То же	"Амоко", "Шелл", "Юралс-АРА"
		3 участка	Аукцион на разведку и разработку	"Сургутнефтегаз", "Роза мира"

нефти. При этом после Указа Президента РФ №1403 (ноябрь 1992 г.) об особенностях приватизации предприятий ТЭК России иностранные фирмы получили легальную возможность реинвестировать получаемые ими прибыли в акции создаваемых нефтяных компаний и приватизируемых предприятий нефтяного комплекса.

Лицензия на право пользования недрами может быть выдана либо самой иностранной компании-победительнице конкурса, либо, если лицензия на разведанное месторождение уже выдана соответствующей российской компании или производственному объединению инофирма должна будет организовать совместное предприятие с российским держателем лицензии. Такой вариант сотрудничества с инофирмами уже получил реальное развитие по итогам 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 (например, Приобское месторождение в Ханты-Мансийском национальном округе). Это позволит существенно сократить сроки их вывода на проектную мощность и максимизировать экономическую ренту, изымаемую в доход российской стороны.

Основными партнерами российских нефтяников на этом производственном направлении 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 продукции («продакшн-шэринг»).

В то же время, российскому держателю лицензии главным образом нужен не столько иностранный партнер для совместной производственной деятельности, сколько финансовый партнер. Поэтому российский пользователь недр может быть заинтересован не в производственном соглашении с иностранной нефтяной компанией, а скорее с каким-либо финансовым институтом (см. табл. 1).

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

История нефтяной промышленности подтверждает, что основная часть добычи обеспечивается 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. Поэтому, естественно,

добиться перелома в динамике добычи можно лишь за счет открытия новых крупных месторождений.

Эта задача вследствие объективных причин потребует наибольшего времени, так как средняя продолжительность разведки и освоения месторождений в новых районах отодвигают дату получения дополнительной нефти за пределы 2000 г. И вот именно в данном случае основными партнерами российских нефтяников могут стать крупные вертикально интегрированные и (или) независимые нефтяные компании и консорциумы указанных нефтяных фирм (см. 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, или привнести новую технологию для коммерческой разработки крупных месторождений, считавшихся нерентабельными. В результате комплексной организации такие фирмы готовы к высоким технологическим и геологическим рискам, связанным с этими видами работ, однако они рассчитывают при этом на более высокое вознаграждение. Собственные финансовые средства нужны им, как правило, только для финансирования поисково-разведочных работ — операции наиболее рискованной, но далеко не самой капиталоемкой. В случае успеха поисково-разведочных работ освоение открытых месторождений будет профинансировано этими компаниями не за счет собственных, а за счет заемных средств, полученных от банков на принципах проектного финансирования. Когда район работы такой фирмы переходит в разряд «старых» нефтеносных районов, а 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, не следует рассчитывать на кооперацию с крупными фирмами в решении краткосрочных задач, как бы не были эти задачи актуальны для страны (например, восстановление бездействующих скважин), но сотрудничество с ними жизненно необходимо при решении крупномасштабных, технически сложных проблем завтрашнего дня, предполагающих долгосрочное присутствие данных компаний на рынке принимающей страны.

Иностранные инвесторы должны привлекаться к разведке и разработке новых месторождений преимущественно на условиях риск-контрактов. Наиболее предпочтительным для России типом производственного соглашения между иностранным инвестором и собственником недр является, на мой взгляд, соглашение о разделе продукции («продакшн-шэринг»), позволяющее возложить на иностранного партнера все затраты и риски и осуществлять покрытие этих

расходов в натуральной форме за счет раздела добываемой продукции. При этом, 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 следовательно, и привлечение иностранных инвесторов для разведки и разработки новых месторождений осуществляется на конкурсной основе. Тендерная практика не является пока широкомасштабной, однако этот процесс устойчиво набирает обороты. До настоящего времени на территории бывшего СССР/России проведено шесть тендеров как на разработку уже разведанных месторождений, так и на разведку и разработку новых (табл. 2). В настоящее время в стадии проведения либо в стадии подготовки находится еще несколько крупных конкурсов: второй Ханты-Мансийский, Томский, Сахалин-III, Магаданский и др.

Таким образом, через систему конкурсов и аукционов начинает осуществляться на практике доступ иностранных инвесторов к разведке и разработке нефтегазовых месторождений России. Однако сегодня в стране полностью отсутствует правовая среда, необходимая для практической реализации как «продакшн-шэринга», так и других видов производственных соглашений между принимающей страной и иностранной фирмой (наличие статьи 12 в Законе «О недрах» и статьи 8 в Положении «О порядке лицензирования пользования недрами», легализующих существование этих форм организации недропользования, явно недостаточно). Мощнейшим фактором, тормозящим развитие этих отношений недропользования, является непонимание сути регулирующего их договорно-правового механизма со стороны абсолютно большей части российского истеблишмента. Зачастую дело не идет далее констатации противоречия между существующей в России правовой средой и правовыми нормами, применяемыми для регулирования указанных риск-контрактов. Подготовленный бывшим Верховным Советом России закон «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами», проходящий сейчас дополнительное согласование после наложения на него вето Президентом, в существующей его редакции также не решит практических проблем применения новых для нашей страны, но общепринятых во всем мире риск-контрактов.

Необходимы развязки, 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. Этой проблеме будет посвящена одна из следующих статей.