

Пехтерева Е.А.

**ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ
ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЮ НА ПРИМЕРЕ ОСВОЕНИЯ
НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Мировая экономическая наука и практика доказали, что любая развивающаяся страна, стремящаяся к увеличению национального дохода, сталкивается с серьезными трудностями, если пытается осуществить программу капиталовложений, ограничиваясь мобилизацией внутренних средств. Внешние (иностранные) инвестиции способствуют ускорению интеграции страны в мировую экономику и повышению конкурентоспособности продукции на рынке. Нельзя недооценивать и мультипликативный эффект иностранного инвестирования. Использование иностранных инвестиций позволяет не только увеличить масштабы инвестирования, не увеличивая долговую нагрузку на экономику страны-реципиента, но и получить доступ к передовым технологиям и методам управления, активизировать экспортный потенциал территорий, осуществлять подготовку специалистов мирового уровня. Однако рост масштабов внешнего для страны финансирования возможен только в периоды экономического подъема (17).

К настоящему времени Россия абсорбировала, по оценке, лишь 12% общего объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ), привлеченных европейскими государствами с переходной экономикой, в то время как Польша – 24%, Венгрия – 23% (21, с. 101). По мнению журнала «Эксперт», устойчивый экономический рост и выход на темпы опережающего развития реализуются при определенном соотношении внутренних и внешних инвестиций. При прочих равных условиях наилучшие результаты достигаются при доле иностранных инвестиций не ниже 15–17% от их общего объема. Этот

уровень в России за последние 6 лет достигнут только в Москве, Сахалинской, Липецкой, Московской, Новгородской, Калужской и Костромской областях, а также в Краснодарском крае (19).

В восточноевропейских странах целый ряд отраслей был модернизирован и интегрирован в мировое хозяйство путем использования технологического трансферта и прямых иностранных инвестиций (3). Отраслевая структура поступающих на российский рынок иностранных инвестиций формировалась стихийно, так как полностью отсутствовало регулирование их направлений со стороны государства.

В последние годы в экономике России произошли позитивные сдвиги, существенно повысившие ее инвестиционную привлекательность. На данный момент международный суверенный рейтинг России характеризуется как инвестиционный (стабильный). Рост экономической и политической стабильности создал предпосылки для увеличения притока иностранного капитала как за счет портфельных и прямых инвестиций, так и за счет банковских кредитов.

По данным МЭРТ, в 2005 г. объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику России, достиг 53,7 млрд. долл., а в первом полугодии 2006 г. – 23,41 млрд. долл. На конец 2005 г. объем накопленных иностранных инвестиций в российскую экономику составил 111,8 млрд. долл. (в 2004 г. – 82 млрд. долл.), за первое полугодие 2006 г. этот показатель увеличился еще на 9,5 млрд. долл. (10, с. 24). Основная часть иностранных инвестиций, имеющая тенденцию к росту, приходится на долю кредитов международных финансовых организаций и средств, направляемых на приобретение государственных ценных бумаг. Одновременно увеличивается объем иностранных инвестиций, связанный с привлечением российскими компаниями займов и торговых кредитов, а также с возвращением ранее вывезенного российского капитала. В течение последних двух лет прирост иностранных инвестиций в нефинансовый сектор российской экономики составлял более 30% в год, что опережает динамику внутренних инвестиций в основной капитал.

Для современной инвестиционной ситуации в России также характерно неравномерное поступление иностранных вложений по отраслям. Зарубежные инвесторы активно осуществляют вложения в пищевую и табачную промышленность, но неохотно вкладывают средства в машиностроение и приборостроение. В 2005 г. основной объем иностранных инвестиций (38%) пришелся на оптовую и розничную торговлю. Далее с большим отставанием (13,4%) следова-

ли инвестиции в сферу добычи полезных ископаемых. Столь значительный разрыв, очевидно, связан с усилением контроля государства за доступом к российским недрам и увеличением ограничений для участия иностранных компаний в разработке российских месторождений и в совместных предприятиях. Однако, несмотря на все ограничения и барьеры, в первом полугодии 2006 г. доля добычи топливного сырья в общем объеме иностранных инвестиций увеличилась до 23% (10, с. 25).

Иностранные инвестиции отличаются еще большей региональной избирательностью и концентрацией, чем отечественные. В региональной структуре прямых иностранных инвестиций доминирует Москва (57,3% общего объема накоплений иностранных инвестиций), Республика Татарстан (2,4%), Санкт-Петербург (3,9%), а также регионы с крупными доступными ресурсами – Тюменская область (5,4%), Архангельская область (2,2%), Республика Коми и Красноярский край (по 1,5%) – (21, с. 168). При этом отмечается большая диспропорция в распределении иностранных инвестиций внутри федеральных округов, чем между ними. Так, в соответствующем округе доля Краснодарского края достигает 65%, Санкт-Петербурга – 66%, Москвы – 87%.

Крупные проекты с участием иностранного капитала тяготеют или к регионам со значительным природно-сырьевым потенциалом или с выгодным географическим положением. В 2003 г. около 47% от общего объема иностранных инвестиций поступило в Центральный экономический район и около 22% – в восточные регионы (Сибирь и Дальний Восток) (21). По данным журнала «Эксперт», в 10 «лидирующих» по уровню инвестиционной привлекательности субъектах РФ сконцентрировано 83% всех прямых иностранных инвестиций, из них 23% приходится на Сахалинскую область, точнее, шельф Охотского моря (19).

В ближайшей перспективе динамику и структуру вложений иностранного капитала в реальный сектор экономики будут определять как стратегия и поведение иностранных инвесторов – собственников производственных мощностей в России и иностранных компаний – крупных импортеров продукции в Россию, так и отечественных предприятий-экспортеров (не говоря об органах государственной власти). Особенности функционирования иностранных инвестиций в России показывают, что как механизм передачи позитивных изменений действуют только прямые инвестиции (ПИИ) (17).

По критерию инвестиционной открытости в России можно выделить три группы регионов: где иностранные инвестиции особо поощряются (слаборазвитые территории и СЭЗ); где иностранные инвестиции осуществляются на общих условиях; где существует практический запрет на иностранные инвестиции, в частности, на покупку земель. К регионам, развитие которых осуществляется, в первую очередь, за счет иностранных инвестиций, с полным правом можно отнести Сахалинскую область. В 2003 г. Сахалинская область занимала 3-е место в стране по общему объему иностранных инвестиций и 2-е (после Москвы) – по объему привлечения ПИИ (29% их общего притока) (21, с. 104). Ее пример наглядно иллюстрирует основные проблемы привлечения иностранных инвестиций в экономику российских регионов.

Проекты освоения нефтегазовых месторождений Сахалинской области (шельфа Охотского моря)

Одним из крупнейших проектов с прямыми иностранными инвестициями в России является проект «Сахалин-1», который предусматривает разработку нефти и газа на северо-восточном шельфе острова Сахалин в рамках Соглашения о разделе продукции (СРП), подписанного в 1995 г.¹

Проект был объявлен рентабельным в октябре 2001 г. Район разработки включает в себя месторождения Чайво, Одопту и Аркутун-Даги. Объем извлекаемых запасов оценивается в 2,3 млрд. баррелей нефти (307 млн. тонн) и 17,1 трлн. куб. футов природного газа (485 млрд. куб. м). Оператором проекта «Сахалин-1» является компания «Эксон Нефтегаз, Лтд» (доля участия «Эксон Мобил» – 30%). В проекте также участвуют японская компания «Сахалин Ойл энд Газ Девелопмент Ко, Лтд» (30%), родственные организации российской государственной нефтяной компании «Роснефть» – компании «РН-Астра» (8,5%) и «Сахалинморнефтегаз-Шельф» (11,5%), а также индийская национальная нефтяная компания «ОНГК Видеш Лтд» (20%). Консорциум уже израсходовал более 6 млрд. долл. США на различные поисково-разведочные работы,

¹ Соглашение о разделе продукции (СРП) – это договор между инвестором и государством, позволяющий инвестору предпринимать крупные, долговременные и рискованные инвестиции. Цель СРП заключается в определении условий и положений, относящихся к разведке и разработке ресурсов путем замены существующего налогового режима и режима лицензирования договорными положениями, сохраняющими силу в течение всего времени осуществления проекта.

экологические исследования, проектные работы, модернизацию инфраструктуры, уплату налогов и другие статьи расходов.

Реализация проекта предусмотрена в несколько стадий. Начальная стадия включает освоение месторождения Чайво, добыча на котором началась в октябре 2005 г. и составляет до 6,3 тыс. т (50 тыс. барр.) нефти в сутки. Эта нефть была закуплена российскими покупателями в Хабаровском крае в преддверии ввода в эксплуатацию экспортной системы проекта. В ходе последующих стадий запланирована разработка запасов газа месторождения Чайво на экспорт, а также освоение остальных месторождений. Опыт, приобретенный на первой стадии, будет использован для улучшения экономических показателей дальнейшей разработки (снижение затрат, повышение отдачи пластов, снижение уровня рисков и др.). Более поздние стадии реализации проекта предусматривают стабильную добычу газа на экспорт со всех трех месторождений до 2050 г. (14).

Система экспорта сырой нефти была введена в эксплуатацию в августе 2006 г., когда завершилась прокладка трубопровода протяженностью 225 км для транспортировки нефти по территории острова и через Татарский пролив к терминалу, недавно построенному в поселке Де-Кастри Хабаровского края. Ввод в строй этой системы позволяет осуществлять поставки нефти на международные рынки, что приносит дополнительные выгоды как членам консорциума проекта «Сахалин-1», так и российскому государству (25). В октябре 2006 г. введен в эксплуатацию береговой комплекс подготовки продукции, и это позволяет увеличить объем добычи нефти до пикового уровня. По прогнозам специалистов, в начале 2007 г. добыча нефти в рамках проекта достигнет 30 тыс. т в сутки (14).

В апреле 1994 г. был создан консорциум «Sakhalin Energy» для реализации проекта «Сахалин-2» также на условиях СРП. Акционерами компании являются «Шелл Сахалин Холдингс Б.В.» – 55% (компания-учредитель – «Royal Dutch/Shell»), «Мицуи Сахалин Холдингс Б.В.» – 25% (учредитель – «Mitsui») и «Даймонд Гэс Сахалин Б.В.» – 20% (учредитель – «Mitsubishi Corporation»).

Проект «Сахалин-2» предусматривает освоение Лунского и Пилътун-Астохского месторождений на шельфе Охотского моря с общими геологическими запасами 600 млн. т нефти и конденсата и 700 млрд. куб. м газа. Начавшийся в мае 2003 г. второй этап полномасштабного освоения включает строительство платформ на побережье залива Анива в южной части Сахалина, нефтяного экспортного терминала и завода по производству сжиженного при-

родного газа (СПГ) с узлом отгрузки мощностью 9,6 млн. т и стоимостью 2 млрд. долл. в районе поселка Пригородное (на побережье залива Анива). Строительство завода завершено более чем на 95%, первые отгрузки СПГ намечены на 2008 г. (15).

Свыше 60% сахалинского СПГ будет поставляться в Японию нескольким компаниям-покупателям. Первый контракт с Японией был заключен с компанией «Tokio Gas» еще в мае 2003 г. На сегодня «Sakhalin Energy» заключила договоры уже с девятью японскими компаниями на поставки в Японию СПГ в объеме 0,20 млн. т в год в течение более 20 лет.

Остальной объем СПГ будет поставляться в Южную Корею и на западное побережье Северной Америки на терминал в Мексике. Контракт на поставку СПГ в Северную Америку был подписан в конце 2004 г. Впервые российский газ будет использоваться в Мексике и для дальнейшей поставки по трубопроводу в США.

В Южную Корею российский СПГ также будет поставляться впервые, и это стало возможным благодаря победе проекта в конкурсе в начале 2005 г. Согласно условиям соглашения, подписанного компанией-оператором проекта «Sakhalin Energy» и корейской корпорацией «Korea Gas» («Kogas»), объем поставок составит 1,5 млн. т в год. При этом отдельно в контракте оговорены дополнительные возможности на ежегодную поставку еще 0,5 млн. т газа. В рамках соглашения поставки СПГ будут осуществляться на протяжении 20 лет, начиная с 2008 г. (20).

Таким образом, продажа СПГ в рамках проекта «Сахалин-2» практически завершена (законтрактовано 98% общего объема СПГ). При этом на долю России практически ничего не приходится, поскольку на российском Дальнем Востоке сжиженный газ не нужен – его слишком дорого разжижать (16).

«Sakhalin Energy» нацелена и на сотрудничество с Китаем, поскольку эта страна в последнее время заявляет о себе как о важном игроке на рынке СПГ.

Реализация проектов освоения нефтегазового сырья Сахалинской области: выгоды и проблемы

Экономическая эффективность проектов освоения нефтегазового сырья Сахалинской области признана и разработчиками, и российскими аналитиками.

По расчетам, проект «Сахалин-1» должен принести России прямые поступления на сумму не менее 40 млрд. долл. США, а также новейшие технологии, модернизацию инфраструктуры, привлечение российских компаний в качестве подрядчиков и поставщиков.

По соглашению с иностранными партнерами, с началом промышленного освоения месторождений проекта в Фонд развития Сахалина в течение 5 лет будут перечислены средства в размере 100 млн. долл. США. Проектом также будут выплачены бонусы на стадии добычи в размере 45 млн. долл. По результатам независимой оценки социально-экономических аспектов проекта «Сахалин-1», на начальной стадии его реализации для российских граждан будет создано более 13 тыс. рабочих мест, прямо или косвенно связанных с проектом. Общая стоимость контрактов по проекту «Сахалин-1», заключенных к настоящему времени с российскими компаниями, превышает 3,5 млрд. долл. США.

Особую выгоду для России представляет возможность поставки природного газа проекта «Сахалин-1» в Хабаровский край. С началом добычи на месторождении Чайво они вносят существенный вклад в реализацию программы газификации Дальнего Востока России. Добываемый природный газ в объеме в среднем 1,7 млн. куб. м в сутки поставляется двум российским энергетическим компаниям в Хабаровском крае по договорам купли-продажи. Эти договора являются первыми долгосрочными соглашениями такого рода, заключенными между участниками инвестиционного проекта, реализуемого на основе СПГ, и российскими покупателями на коммерческих условиях и по ценам мирового рынка. В целом поставки газа месторождения Чайво на внутренний рынок предполагается осуществлять на уровне 7,65 млн. куб. м в сутки (14).

Реализация проекта «Сахалин-2» также выгодна Сахалинской области и России в целом. Даже сейчас, когда «Сахалин-2» еще не вышел на проектную мощность, в федеральный и областной бюджет идут поступления в виде налогов, выплачиваемых компанией и ее подрядчиками; на Сахалине создаются рабочие места, осваиваются новые технологии.

При прогнозной цене на нефть 34 долл. США за баррель за 40 лет реализации проекта Россия получит общий доход в размере 50 млрд. долл. США в форме прямых платежей, а также в виде доли прибыльной продукции. По состоянию на конец 2005 г. Россия уже получила от реализации проекта «Сахалин-2» в общей сложности 460 млн. долл. в виде бонусов, платы за пользование недрами и на-

логов, в том числе взносы в Фонд развития Сахалина¹ в размере 100 млн. долл. в соответствии с условиями СРП. Когда проект выйдет на полную мощность, Россия будет ежегодно получать около 300 млн. долл. только в форме платы за пользование недрами, а после того, как затраты инвестора будут полностью возмещены, ежегодные поступления в форме платежей за пользование недрами, налогов и прибыльной продукции увеличатся до 2 млрд. долл. в год.

Сахалин уже стал наиболее динамично развивающимся регионом российского Дальнего Востока. Доходы областного бюджета за период с 2002 по 2006 г. выросли более чем на 700%. Безработица на Сахалине снизилась до рекордно низкого для России уровня и составляет около 0,2%. В 2006 г. только в работах по строительству объектов второго этапа было занято около 17 тыс. человек, большинство из которых (около 70%) – российские граждане. На этапе эксплуатации будет дополнительно создано еще около 2400 постоянных рабочих мест, 70% из которых займут российские граждане.

Среди других прямых выгод от реализации второго этапа проекта «Сахалин-2» следует отметить заключение контрактов с российскими предприятиями. Их общая сумма на сегодняшний день составляет 7,2 млрд. долл. и может значительно возрасти на этапе эксплуатации. Кроме того, российские предприятия приобретают опыт, который повышает их конкурентоспособность на мировом рынке.

Экономическому росту также способствует модернизация инфраструктуры Сахалина, которая предусматривает реконструкцию и ремонт автомобильных и железных дорог, медицинских учреждений, телекоммуникационных сетей, объектов утилизации отходов на сумму 390 млн. долл. Компания «Sakhalin Energy» профинансировала и в октябре 2006 г. завершила реконструкцию участка автомобильной дороги на территории Макаровского района Сахалина. Подрядчик компании вложил в реконструкцию Холмского рыбного порта более 20 млн. долл., и он стал лучшим на Дальнем Востоке по обслуживанию нефтегазовых проектов (15).

Однако в 2005 г. компания «Газпром» начала переговоры с «Royal Dutch Shell» об обмене 50%-ной доли участия в проекте освоения Неокомских залежей Заполярного месторождения на 25% плюс 1 акция «Sakhalin Energy», но сделка тогда не состоялась. «Shell» вскоре попросила об увеличении сметы сахалинского проекта с первоначально заявленных 11,5 млрд. долл. до 22 млрд., но рос-

¹ Управление Фондом осуществляет администрация Сахалинской области.

сийские власти тянули с решением этого вопроса, заявляя, что смета очень завышена. В 2006 г. «Sakhalin Energy» была обвинена в экологических нарушениях и в том, что она не реализовала рекомендации, содержащиеся в заключении Государственной экологической экспертизы 2003 г. На месте проведения работ в ходе ряда проверок были выявлены многочисленные экологические нарушения (5).

Заместитель руководителя Росприроднадзора О. Митволь обратился с заявлением в Генпрокуратуру о нарушениях природоохранного законодательства при проведении экологической экспертизы материалов «Технико-экономического обоснования комплексного освоения Пилтун-Астохского и Лунского лицензионных участков (второй этап проекта «Сахалин-2»)». Специалисты Росприроднадзора отметили, что в проекте нет решений по оценке риска при строительстве изотермических резервуаров, данных по прогнозу опасных геологических явлений в сфере взаимодействия проектируемых объектов с геологической средой, а оценка сейсмической и тектонической опасности для объектов строительства была выполнена в недостаточном объеме. Кроме того, в представленных материалах имеются серьезные недостатки в характеристике тектонических условий строительства для большинства сооружений (13). Экологический ущерб от проекта может превысить 50 млрд. долл.

Генпрокуратура РФ в свою очередь направила в Министерство природных ресурсов (МПР) РФ и в суд требование отменить приказ данного министерства об утверждении результатов экспертной комиссии по данному вопросу, так как он был издан в нарушение требований действующего законодательства (5). МПР РФ приняло решение удовлетворить представление прокуратуры и отменить данный приказ.

На экологические претензии к проекту Япония отреагировала обещаниями инвестиций в экологию. Дополнительные расходы японских компаний на защиту окружающей среды при реализации проекта «Сахалин-2» составят около 10 млрд. долл., о чем сообщили японские СМИ. Так, дополнительные инвестиции «Mitsui» должны составить 5,4 млрд. долл., компания «Mitsubishi» будет вынуждена направить на защиту окружающей среды 4,2 млрд. долл. Расходы могут быть увеличены в случае затягивания работ при строительстве природоохранной инфраструктуры (23).

Компания «Sakhalin Energy» заявляла, что считает нарушения, выявленные Росприроднадзором при реализации нефтегазового проекта «Сахалин-2», недостаточным основанием для отмены положи-

тельного заключения государственной экологической экспертизы по технико-экономическому обоснованию второго этапа. Также, по данным консорциума, из 60 рекомендаций экспертов подавляющее большинство выполнено и проводится работа по выполнению оставшихся. Кроме того, в компании отмечали, что эксплуатация платформы «Моликпак», к работе которой Росприроднадзор высказывал претензии, выполняется в рамках первого этапа проекта и не является предметом рассмотрения госэкспертизы по второму этапу.

Под давлением внешних обстоятельств в декабре 2006 г. акционеры проекта «Сахалин-2» согласились продать контрольный пакет «Газпрому» за 7,45 млрд. долл. (4). В «Газпроме» заявляют, что сделка будет оплачена «текущими деньгами», а не отсроченными платежами с прибыли проекта. На эти цели, скорее всего, будут взяты кредиты (23). Контрольный пакет в проекте «Сахалин-2» оценивается в 8–10 млрд. долл. Некоторый дисконт, который, возможно, получил «Газпром», адекватен рискам, которые он берет на себя как мажоритарный акционер. По мнению экспертов, иностранные акционеры должны быть довольны суммой сделки и ее условиями: благодаря влиянию «Газпрома» они будут в силах выполнить контракты по поставкам СПГ к 2008 г., как и было запланировано. В противном случае убытки понесут все стороны, в том числе и российская. Специалисты высчитали, что прямые потери от остановки проекта «Сахалин-2» могли бы составить порядка 10 млрд. долл. (13).

Решение о вхождении «Газпрома» в проект «Сахалин-2» прокомментировал президент России В. Путин. По его словам, российские власти одобряют участие «Газпрома» в «Сахалине-2» и обещают проекту поддержку. «По существу, долю в “Sakhalin Energy” обменяют на штрафы природоохранных ведомств», – считает директор East European Gas Analysis Михаил Корчемкин (11).

Акционеры «Sakhalin Energy» после вхождения «Газпрома» в проект «Сахалин-2» подписали соответствующий протокол, что стороны намерены продолжить работу по реализации проекта в рамках ранее утвержденного плана. Все заключенные до настоящего времени контракты на поставку СПГ остаются в силе. По состоянию на декабрь 2006 г. «Sakhalin Energy» срывала сроки начала освоения Лунского месторождения из-за затягивания согласования со стороны госорганов (24). Вхождение «Газпрома» в число участников крупнейшего в мире шельфового проекта моментально сняло все вопросы в отношении сметы проекта. Как сообщается в пресс-релизе «Shell», акционеры проекта и Минпромэнерго достигли со-

глашения по уточненной смете и возмещению затрат по «Сахалину-2», на чем больше года безуспешно настаивала «Shell». При этом действующее СРП по проекту остается в силе. Также достигнуты договоренности о порядке решения возникших экологических проблем. При этом глава Минприроды Ю. Трутнев выразил надежду, что природа Сахалина будет восстановлена в ближайшее время.

Представители «Shell», «Mitsui», «Mitsubishi» и Минпромэнерго подписали протокол по новой смете «Сахалина-2» (19,4 млрд. долл. до 2014 г.). Эксперты министерства и «Зарубежнефти» подсчитали, что инвестор мог бы избежать издержек на 3,6 млрд. долл., заложенных в смету, но не связанных с рыночными факторами. К ним, например, относится изменение технических решений по маршруту трубопровода, на которые пошел «Sakhalin Energy» и которые привели к удорожанию проекта. Данные инженерные риски иностранные акционеры должны взять на себя, и акционеры с этим согласились (1).

Соответственно, компании должны еще подписать документ, по которому они примут на себя дополнительные издержки в сумме 3,6 млрд. долл., поделенные между тремя акционерами пропорционально их капиталовложениям. При этом получение прибыли от проекта для них отодвинется приблизительно на 2–3 года (1). На «Газпром» это обременение не распространяется, что означает возможность вкладывать в проект меньше, но эффект от этого не будет моментным – инвестиции будут осуществляться до 2014 г. Таким образом, возмещаемые затраты по проекту фактически составят 15,8 млрд. долл.

«Sakhalin Energy» продолжит осуществлять функции оператора «Сахалина-2». «Газпром» будет играть ведущую роль в проекте как мажоритарный акционер, а «Shell» продолжит оперативное управление «Sakhalin Energy» и останется техническим консультантом. Планируется, что «Газпром» и акционеры «Sakhalin Energy» достигнут договоренности о дальнейшей разведке и добыче нефти и газа для превращения Сахалина в региональный центр по производству СПГ (11).

После значительных изменений в структуре владения компанией «Sakhalin Energy» Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) отказался от рассмотрения вопроса об участии в финансировании проекта «Сахалин-2», который он изучал в течение последних пяти лет (6). Не принимая решения относительно финансирования, ЕБРР следил за ходом строительства и способствовал принятию дол-

госрочных защитных мер, касающихся экологических и социальных аспектов проекта стоимостью в 20 млрд. долл. Если новая группа акционеров обратится с такой просьбой и представит аргументы в пользу того, что проект может соответствовать критериям ЕБРР для инвестирования средств, банк может рассмотреть вопрос о финансировании в будущем. Однако чем ближе завершающая стадия проекта, тем меньше пользы может ему принести финансирование ЕБРР.

Общие подходы к привлечению иностранных инвесторов к освоению природных ресурсов в России

Аналитики считают, что сделка по проекту «Сахалин-2» очень благоприятна для «Газпрома». Компания входит в близкий к завершению проект, который существенно защищен в плане налогового законодательства, поскольку реализуется на условиях СРП. По некоторым оценкам, валовой доход проекта (EBITDA – earning before income tax, depreciation and amortization) к 2008 г. достигнет 3 млрд. долл. Акции «Газпрома» после этой покупки прибавят в цене (9).

Согласно подписанному в июле 2005 г. меморандуму об обмене активами между «Газпромом» и «Royal Dutch/Shell», «Газпром» должен был получить 25%-ную долю плюс 1 акция в проекте «Сахалин-2», а «Shell» – 50%-ную долю в проекте «Заполярье – Неокомские залежи». Планировалось, что компании определят разницу в их стоимости и компенсируют ее денежными средствами и другими активами, согласованными дополнительно. Однако потом схема вхождения «Газпрома» в проект несколько изменилась: компания «Shell» продает российской компании 27,5% акций в проекте, «Mitsui» продает 12,5%, «Mitsubishi» – 10%, т.е. доля иностранных компаний в проекте весьма существенно понизилась.

Отметим, что обмен 50% сахалинского проекта на 50% Заполярье месторождения, разработка которого еще не начата, трудно назвать равноценным. «Газпром» также может предложить «Shell» глубинные Неокомские залежи Уренгойского и Ямбургского месторождений, но добыча газа там обходится дороже. «Shell» могут предложить добычные активы «Роснефти» (11) или пригласить осваивать Штокмановское месторождение.

В декабре 2006 г. Президент РФ В. Путин сделал заявление, из которого можно понять, что Россия не отказывается, как это было заявлено ранее, от участия иностранцев в разработке этого крупнейшего в Европе месторождения газа. Эксперты считают, что в

итоге переговоры по разработке Штокмановского месторождения могут вернуться в то состояние, в котором они были до решения «Газпрома»: разрабатывать Штокмановское месторождение самостоятельно. Однако тогда компания не смогла получить доступ к зарубежным потребителям газа. По мнению специалистов, развивать Штокмановское месторождение в одиночку невозможно, поскольку нужны деньги, технологии и доступ на чужие рынки, в том числе на североамериканский рынок сжиженного природного газа.

Аналитики считают смягчение позиции России по Штокману частью большой энергетической игры, которую отечественные политики ведут с иностранцами. В Москве решили устроить показательный процесс, начав гонения на иностранные компании, участвующие в проекте «Сахалин-2». Вероятно, это было своеобразным предупреждением: Россия показала, что хочет для себя равных условий в мировом бизнесе, и если таковые не будут созданы, заманчивые российские недра останутся для иностранцев недостижимыми (8).

В декабре 2006 г. на одном из заседаний Совета безопасности обсуждалась идея создания государственной корпорации, которая займется разработкой углеводородов на российском шельфе, в том числе и на сахалинском. В январе 2007 г. В. Путин провел совещание, на котором было предложено отдать освоение всех месторождений континентального шельфа под контроль госкомпаний. Все сошлись на том, что «Газпром» и «Роснефть» поровну поделят шельфовые проекты. Это связано в первую очередь с желанием не допустить иностранцев к слишком крупным пакетам акций по разработке данных месторождений. Другое принципиальное решение состоит в том, что шельфовые месторождения будут распределяться не на аукционах, а на конкурсах. Отличие в том, что на конкурсе сумма – не главный критерий: конверты могут даже не открываться, если комиссия сочтет технические и экологические условия данного заявителя оптимальными.

Протокол совещания пока не имеет статуса директивы, но можно не сомневаться, что это генеральная линия, считают специалисты. Еще в 2004 г., когда «Еххон» и «Chevron» лишили прав на «Сахалин-3», стало ясно, что государство берет шельф под жесткий контроль (18)¹. Оформить принятое решение можно, внося поправки в законы «О недрах» и «О континентальном шельфе».

¹ Проект «Сахалин-3» состоит из нескольких блоков. Право на разработку Киринского блока (прогнозируемые запасы – 453 млн. т нефти и 720 млрд. куб. м газа) выиграли ЕххонMobil и ChevronТехасо еще в 1993 г. Однако юридических последствий проведенный тогда конкурс не имел, никому не было предоставлено право на

Законопроект «О недрах», подготовленный Минприроды, предусматривал, что право на разработку месторождения можно будет получить только на аукционе, а отобрать лицензию у компании вправе будет лишь суд. Но документ не прошел Государственную думу. «Мы хотели бы принять закон, но не можем остаться без рычагов, пусть и не очень цивилизованных», – объяснил в ноябре 2005 г. премьер М. Фрадков.

Делая ставку на свои компании, государство отодвигает потенциальных конкурентов и теряет в качестве разработки месторождений, считают специалисты. Не будет прозрачности в передаче недр, бюджетных выгод, эффективности освоения. На аукционах по крупным шельфовым месторождениям государство могло бы заработать не менее 7–8 млрд. долл., тогда как конкурсы принесут не более 3,5–4 млрд. долл. Ущемлены будут не только иностранцы, но и российские компании, например «Лукойл», имеющий опыт работы на Балтике и северном шельфе (2).

При выборе инвестора госкомпания будут руководствоваться политическими и государственными, а не коммерческими принципами. Пример такого поведения – Штокмановское месторождение, лицензия на разработку которого досталась в 1990-е годы «Газпрому» напрямую от правительства. Передача шельфа госкомпаниям, которые будут одновременно отбирать участников проектов и заниматься бизнесом, неизбежно приведет к конфликту интересов (2).

Основные проблемы привлечения иностранных инвесторов в России

В настоящее время в России *нет закона, который бы в целом описывал отношения государства с иностранными инвесторами* – разные ограничения разбросаны по различным правовым актам.

разработку месторождений. В 1998 г. к консорциуму присоединилась государственная «Роснефть», и сейчас каждому партнеру в проекте принадлежит по 33,3% (ЕххонMobil – оператор). Кроме того, в «Сахалин-3» входят Восточно-Одоптинский и Айяшский блоки (общие прогнозируемые запасы составляют 97 млн. т нефти и около 37 млрд. куб. м газа), которыми занимается консорциум в составе «Роснефти» (33,3%) и ЕххонMobil (66,6% – оператор). После того как в прошлом году вступили в силу новые главы Налогового кодекса, «Сахалин-3» перестал быть проектом, разработка которого должна идти на условиях СРП. ЕххонMobil в связи с этим летом 2003 г. обратилась в Минприроды за лицензией на разработку на условиях национального налогообложения. Однако вопрос повис в воздухе.

Упорядочить правила отказа иностранным инвесторам президент В. Путин потребовал от правительства еще в 2005 г., после отказа компании «Siemens» в покупке доли ОАО «Силовые машины». Федеральная антимонопольная служба России от имени правительства тогда разрешила на продажу «Интерросом» контрольный пакет предприятия немецким инвесторам.

В январе 2007 г. российское правительство рассмотрело пакет законопроектов, который должен определить правила для иностранных инвестиций в стратегические предприятия. Законопроект «О порядке осуществления в РФ иностранных инвестиций в коммерческие организации, имеющие стратегическое значение» правительство готовило почти полтора года, а его обсуждение шло в частично закрытом режиме. Часть поправок со стороны силовых ведомств носила секретный характер и не публиковалась. В результате проект стал компромиссом между представителями экономического блока правительства и ФСБ. По настоянию ФСБ было выделено 40 видов деятельности, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности и включающих: производство оружия, самолетов, космической техники, шифровальной аппаратуры, а также обращение с радиоактивными и ядерными материалами и торговлю ими.

Участие иностранцев ограничивается в добыче полезных ископаемых «на участке недр федерального значения», в естественных монополиях, а также в металлургии (если из ее продукции изготавливается вооружение и военная техника). Эта норма усилена восемью критериями отнесения предприятий к разряду стратегических, включая, например, участие в выполнении гособоронзаказа в последние пять лет. Иными словами, стратегическим может быть признано почти любое предприятие.

Минпромэнерго удалось отстоять более высокую планку ограничения по сделкам, на которые требуется разрешение правительства: она составит 50% акций стратегического предприятия. Но если иностранный инвестор не частный, а государство, международная организация или находится под их контролем, разрешения потребуют сделки уже с 25% акций предприятия из стратегической отрасли.

Кроме того, предлагается дополнить Закон «О недрах» точной классификацией участков недр, признаваемых федеральными. Под них попадут месторождения с высокой балансовой оценкой запасов. По нефти – это свыше 70 млн. т, газу – от 50 млрд. куб. м, золоту – от 50 т, меди – от 500 тыс. т. Привлечение иностранных

инвестиций для добычи полезных ископаемых на более бедных месторождениях никаких согласований не потребует.

Механизм одобрения или запрета иностранной инвестиции в стратегическое предприятие в правительстве называют разрешительным – специальный уполномоченный орган будет иметь право только одобрять такие сделки. Какой именно орган наделят соответствующими полномочиями, в правительстве пока не решили. Отказывать же будет лично премьер, руководствуясь отрицательным заключением межведомственной комиссии по подобным сделкам.

Данный законопроект в ближайшее время попадет в Госдуму и, вероятно, вступит в действие уже в 2007 г. (12).

Широкое привлечение Россией в середине 1990-х годов иностранных инвесторов для разработки нефтяных и газовых залежей в сложных природных условиях было обусловлено нехваткой собственных технологических возможностей и финансовых ресурсов. России при этом приходится сталкиваться со всем комплексом проблем, характерным для стран, привлекающих капиталы из-за рубежа для разработки сырьевых ресурсов (7). В регионах особенно остро при этом встают проблемы экологии.

Мотивы вложений международных ТНК в целом отличаются от национальных, поэтому необходимо согласование интересов участников инвестиционного процесса всех уровней. На сегодняшний день Россия интересуется ТНК в основном как крупный рынок сбыта продукции и как источник получения природных ресурсов. Стратегия привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику должна исходить из баланса между открытостью и разумным протекционизмом и основываться на обеспечении национальных интересов, в первую очередь безопасности и развития.

Россия заинтересована в том, чтобы иностранные компании реально ввозили на ее территорию материальные и финансовые ресурсы, а не стремились к установлению контроля при минимальных вложениях. Селективный подход к привлечению иностранных инвестиций подразумевает их стимулирование в определенные отрасли и регионы для преодоления структурных диспропорций и технологической отсталости, а также для освоения невостребованного научно-технического потенциала и развития наукоемких производств, наращивания экспортного потенциала и обеспечения импортозамещения (17).

Привлекательность российских недр для иностранных инвесторов не вызывает сомнений. Они готовы вложить столько средств, сколько им будет позволено. Россия, наращивая экономи-

ческий вес и политический авторитет, должна отстаивать свои экономические интересы, прибегая порой к весьма жестким, но, на наш взгляд, оправданным мерам.

Список литературы

1. Беккер А., Сурженко В. Сэкономили \$3,6 млрд. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/index.shtml?2006/12/28>.
2. Беккер А., Сурженко В., Дербилова Е. Шельф на двоих // Ведомости. – М., 2007. – 22 янв. – С. 1.
3. Власкин Г.А., Ленчук Е.Б. Промышленная политика в условиях перехода к инновационной экономике: Опыт стран Центр. и Вост. Европы и СНГ / РАН. Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М.: Наука, 2006. – 246 с.
4. Газпром получит контроль над «Сахалин-2» за \$7,45 млрд. – Режим доступа: www.rbcdaily.ru. – 21.12.2006.
5. Генпрокуратура требует отменить второй этап «Сахалина-2». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 17.09.2006.
6. ЕБРР отказался от финансирования проекта «Сахалин-2». – Режим доступа: www.rbcdaily.ru – 12.01.2007.
7. Зубченко Л. Иностранные инвестиции: Учеб. пособие. – М.: ИСЭ, 2006. – 147 с.
8. Коптюбенко Д., Минашин Н., Голубкова Е. Парадокс Штокмана. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 11.12.2006.
9. Коптюбенко Д., Подобедова Л. Новогодний подарок «Газпрому». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 22.12.2006.
10. Матросова Е. Иностранные инвестиции в Россию // Рынок ценных бумаг. – М., 2006. – № 19. – С. 24–26.
11. Минашин Н., Колесникова Е. Россия аннексирует «Сахалин-2». – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 12.12.2006.
12. Нетреба П. Сорок запретных отраслей. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc.html?docId=738330>.
13. Подобедова Л. «Сахалин-2» проверит человек Митволя. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews.shtml?/20060927111950.shtml>.
14. Проект Сахалин-1: информация о проекте: Обзор проекта, декабрь 2006 // Проект Сахалин1=Sakhalin1 / Сахалинэнерджи. – Режим доступа: http://www.sakhalin1.ru/project/prj_overview.asp.
15. Проект Сахалин-2: Ход работы по проекту / Сахалинэнерджи новый источник энергии для азиатско-тихоокеанского региона. – Режим доступа: http://www.sakhalinenergy.ru/ru/ata glance.asp?p=aag_main&s=5.

16. Продажа СПГ в рамках проекта «Сахалин-2» завершена. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/index8.shtml>.
17. Развитие инвестиционной деятельности в транзитной экономической системе России и ее регионов / Юрьев В.М., Смагина В.В., Кацук О.А. и др.; Под ред. Юрьева В.М., Смагиной В.В. – Тамбов, 2004. – 309 с.
18. Ребров Д. «Сахалин-3» отбирают у американцев. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2004/15/8/90376.html>.
19. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов // Эксперт. – М., 2005. – № 44; 2006. – № 44. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/ratings/region>.
20. Самедова Е. Shell победил сам себя // Независимая газета. – М., 2005. – 17 фев. – Режим доступа: <http://www.ng.ru/2005-02-17/issue.html>.
21. Садков В.Г., Овчинникова О.П., Сапожников А.А. Государственное регулирование развития регионов России. – М.: Прогресс, 2005. – 260 с.
22. Тагирбеков К.Р., Паштова Л.Г. Инвестиционные процессы и банковская система в экономике России. – М.: Весь мир, 2005. – 319 с.
23. Токио грозит потратить 10 млрд. долларов на экологию. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/news/2006/09/19/jar>.
24. Цырлина Е. «Газпром» отдаст деньги потом. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru> – 14.12.2006.
25. Эксон Нефтегаз Лтд объявил о начале экспорта нефти в рамках проекта «Сахалин-1». – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/8644492.html>.