

Почему российские нефтегазовые компании в массовом порядке стремятся развивать добычу за границами России?*



Н.Ю. Исааков,
главный юридический
советник «ЛУКОЙЛ
Оверсиз Холдинг Лтд.»

1. Upstream-проекты за пределами России: что в них хорошего?

Вряд ли кто-нибудь попытается оспорить тот факт, что реализация российскими нефтегазовыми компаниями проектов по разведке и добыче углеводородов за пределами России — явление во многом положительное и его следует всячески приветствовать.

Действительно, **приобретение и реализация таких проектов имеет немало положительных сторон как для компаний, так и для России в целом.** Отметим лишь некоторые из них:

- приобретая такие проекты, компания получает чрезвычайно ценный международный опыт состязательности, а также опыт работы в жесткой конкурентной среде;
- реализуя такие проекты, компания приобретает опыт, соответствующий так называемой лучшей международной практике нефтегазовой отрасли;
- участие в таких проектах дает редкую возможность для подготовки кадров международного уровня и последующей передачи накопленного опыта;
- любой успешно реализуемый проект способствует усилению положительного имиджа

России в данном регионе (однако не следует забывать, что неудачные проекты такой имидж могут только ухудшить);

- при сохранении ресурсной базы страны на прежнем уровне Россия получает соответствующие налоговые отчисления.

Реализация российскими нефтегазовыми компаниями зарубежных проектов стала реальностью относительно недавно. В эпоху Советского Союза такое явление не могло существовать в массовом порядке из-за существовавшей монополии государства на внешнеэкономическую деятельность. Любое участие в зарубежных проектах жестко контролировалось государством и требовало принятия соответствующих решений на самом высоком государственном уровне.

Пожалуй, одним из немногих действительно успешных проектов советской эпохи в области добычи нефти можно считать участие государственного объединения «Зарубежнефть» в советско-вьетнамском совместном предприятии «Вьетсовпетро», созданном в 1981 г.

Итоги работы «Вьетсовпетро» являются ярким подтверждением вышеперечисленных тезисов о преимуществах развития зарубежных upstream-проектов:

- затраты, которые понес при создании СП «Вьетсовпетро» Советский Союз, были в полной мере восполнены в 1996 г., и с этого периода по конец 2009 г. Россия получила от деятельности этого совместного предприятия свыше 8,1 млрд долларов;
- к концу 2009 г. накопленная добыча нефти СП «Вьетсовпетро» составила 183 млн т;

* С основными тезисами данной статьи автор выступил на конференции «НефтьГазПраво-2009», проходившей в Москве 19 ноября 2009 г. в рамках Международного форума «ПравоТЭК-2009».

- создана одна из лучших в Юго-Восточной Азии баз по строительству на берегу и монтажу в море технологических и сателлитных платформ для бурения скважин и добычи нефти и газа;
- создан уникальный кадровый потенциал (в настоящее время на СП «Вьетсовпетро» трудится около 650 высококвалифицированных российских специалистов)¹.

Опыт, полученный за время работы СП «Вьетсовпетро», повсеместно используется другими российскими компаниями при реализации морских проектов.

Другой причиной, объясняющей, почему реализация upstream-проектов за рубежом стала реальностью только в последнее время, является финансовое состояние российских компаний. Полноценная реализация заграничных проектов с учетом этапов геологического изучения, разведки, оценки, разработки и добычи, как правило, занимает более двадцати лет, что требует устойчивого финансового состояния компании. И если 90-е гг. прошлого века для подавляющего большинства российских компаний были годами становления и (или) выживания, то с наступлением первого десятилетия нового века уже можно констатировать наличие в России нескольких вертикально интегрированных нефтяных компаний, финансовое состояние и кредитный рейтинг которых допускают участие в подобного рода долгосрочных проектах.

2. ОАО «ЛУКОЙЛ» — лидер в развитии зарубежных upstream-проектов

Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» является безусловным лидером среди российских нефтегазовых компаний по объему проектов, осуществляемых за пределами Российской Федерации.

Для целей развития международных upstream-проектов в 1997 г. нефтяной компанией «ЛУКОЙЛ» была создана дочерняя компания «ЛУКОЙЛ Оверсиз Холдинг Лтд.», которая в настоящее

время является оператором всех международных проектов, связанных с геологической разведкой, разработкой и добычей углеводородного сырья.

ОАО «ЛУКОЙЛ» в настоящее время является участником более двадцати проектов по разведке и добыче углеводородного сырья, реализуемых в таких странах, как Казахстан, Узбекистан, Азербайджан, Египет, Иран, Ирак, Саудовская Аравия, Колумбия, Гана, Кот Д'Ивуар и т.д. На сегодняшний день уже более 10 % всей добычи ОАО «ЛУКОЙЛ» приходится на международные upstream-проекты.

3. Upstream-проекты за пределами России: что заставляет?

К сожалению, помимо указанных выше факторов, которые стимулируют российские нефтегазовые компании развивать зарубежные upstream-проекты, существует немало факторов, которые «заставляют» их это делать.

В связи с этим приходится констатировать, что **принятые за последние несколько лет изменения в законодательство Российской Федерации о недрах и недропользовании заставляют российские нефтегазовые компании существенным образом пересматривать стратегию и тактику пополнения своей ресурсной базы.** В первую очередь это касается тех российских компаний, которые созданы с участием иностранных инвесторов и без участия государства.

Во многом такое положение связано с изменениями и дополнениями, внесенными в последнее время в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон «О недрах»).

Так, в апреле 2008 г. были внесены изменения, определяющие правовой режим использования участков недр федерального значения². В новой редакции статьи 2.1 Закона «О недрах» предусматривается, что к участкам недр федерального значения относятся все участки недр внутренних вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, а также участки недр, расположенные на территории субъектов Российской Федерации и содержащие, в том числе, извлекаемые запасы нефти в объеме 70 млн тонн и газа в объеме 50 млрд куб. метров. Порядок официального опубликования перечня участков недр федерального значения был опре-

¹ Информация получена на сайте ОАО «Зарубежнефть» — www.nestro.ru.

² Федеральный закон от 29 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

делен постановлением Правительства Российской Федерации в ноябре 2008 г.³ В настоящее время в этом перечне насчитывается около тысячи участков недр, и он подлежит регулярной актуализации по мере накопления новой геологической информации.

При этом в статье 9 Закона «О недрах» установлено, что недропользователями на участках недр федерального значения могут быть юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, **если Правительством Российской Федерации не установлены дополнительные ограничения допуска к участию в конкурсах или аукционах на право пользования такими участками недр российских юридических лиц с участием иностранных инвесторов.**

Представляется, что это положение, дающее право правительству устанавливать дополнительные ограничения в отношении допуска к конкурсу на право пользования недрами, значительно ограничивает прозрачность закона и практически означает отсутствие каких-либо внятных сформулированных правил участия в конкурсах. Такие условия вполне могут создавать ситуации, когда проведение конкурса на право пользования недрами превращается в пустую формальность, поскольку победитель определен заранее.

Более жесткие требования установлены для пользователей недр на участках континентального шельфа Российской Федерации, которые должны быть: 1) созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) должны иметь опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет; 3) доля в их уставных капиталах, прямо или косвенно контролируемая Российской Федерацией, должна составлять более чем 50 %.

При анализе данной нормы неизбежно возникает следующий вопрос: **какую же цель преследовал законодатель, вводя для пользователей недр на участках континентального шельфа такие ограничения?** Варианты ответов могут быть следующими:

1) участки континентального шельфа должны разрабатываться российскими нефтегазовыми компаниями;

2) участки континентального шельфа должны разрабатываться нефтегазовыми компаниями, находящимися под контролем государства;

3) участки континентального шельфа должны разрабатываться нефтегазовыми компаниями, имеющими необходимый опыт работы.

Представляется, что любая из названных целей, возможно, является разумной и оправданной с точки зрения соблюдения государственных интересов, однако при более детальном изучении вопроса становится понятно, что ни одна из них не имеет самостоятельного преобладающего значения.

Основная задача ограничений, установленных статьей 9 Закона «О недрах», как и основная задача любого государственного регулирования

порядка недропользования, заключается прежде всего **в регулировании операций по недропользованию**

в целях обеспечения защиты интересов Российской Федерации и ее природных ресурсов, рациональном использовании и охране недр, укреплении законности в области отношений по недропользованию.

Дальнейший анализ показывает, что ограничения, внесенные в статью 9 Закона «О недрах», отнюдь не способствуют достижению указанных задач.

Требование о том, что государство должно контролировать более половины уставного капитала компании, работающей на участке недр, расположенном на континентальном шельфе, вряд ли является разумным и обоснованным в условиях современной России: большинство российских вертикально интегрированных нефтяных компаний, имеющих необходимый опыт, потенциал и финансовое положение для реализации проектов на шельфе (например, «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», ТНК-ВР), формально не находятся под контролем государства и, соответственно, не могут участвовать в реализации шельфовых проектов.

Полноценная реализация заграничных проектов с учетом этапов геологического изучения, разведки, оценки, разработки и добычи, как правило, занимает более двадцати лет, что требует устойчивого финансового состояния компании.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2009 г. № 823 «О порядке официального опубликования перечня участков недр федерального значения в официальном издании Российской Федерации».

Вместе с тем не вызывает сомнений тот факт, что их участие в действующих и будущих проектах на российском континентальном шельфе под разумным контролем государства принесло бы результаты, не менее ощутимые по сравнению с теми, которые имеют реализуемые в настоящее время российские шельфовые проекты.

Далее, устанавливая норму о том, что для работы на участках континентального шельфа России недروльзователь должен иметь не менее пяти лет опыта работы на континентальном шельфе России, законодатель, вероятно, хотел добиться положения, при котором лицензию на разработку шельфового участка недр может получить только компания, имеющая соответствующий опыт работы.

Однако желаемый результат таким образом не достигается: на сегодняшний день количество российских компаний, которые имеют хоть какой-то опыт работы на российском континентальном шельфе, крайне ограничено, **при этом закон сформулирован таким образом, что количество российских компаний, которые по мере получения опыта со временем смогли бы соответствовать данному квалифицирующему требованию, расти не будет**, ведь если у компании к моменту вступления в силу новой редакции статьи 9 Закона «О недрах» (апрель 2008 г.) отсутствовал пятилетний опыт работы на российском шельфе, то она на нем работать не может и, соответственно, никогда не сможет наработать необходимый ей по смыслу статьи 9 пятилетний опыт.

Известно, что на практике для разработки нового месторождения, как правило, создается новая компания — так называемая компания специального назначения. Такая новая компания может относиться к холдинговой структуре, которая отвечает установленным формальным требованиям, но сама по себе, как юридическое лицо, опыта работы не имеет. Формально это является основанием для недопущения такой компании к участию в конкурсе или отказа в выдаче лицензии.

В связи с этим уместно вспомнить недавнее совместное обращение руководителей крупнейших российских нефтегазовых компаний «ЛУКОЙЛ»

...положение, дающее право правительству устанавливать дополнительные ограничения в отношении допуска к конкурсу на право пользования недрами, значительно ограничивает транспарентность закона и практически означает отсутствие каких-либо внятно сформулированных правил участия в конкурсах.

но из-за нечеткости критериев, установленных в статье 9 Закона «О недрах», поскольку один из учредителей со-

и «Роснефть» к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину⁴. «ЛУКОЙЛ» и «Роснефть» выступили учредителями совместного предприятия «Каспийская нефтяная компания», которое уже потратило на геологоразведку на Северном Каспии 2,8 млрд руб. и до сих пор не может получить лицензию на разработку открытого Западно-Ракушечного месторождения.

С юридической точки зрения «Каспийская нефтяная компания» не может получить лицензию на разработку данного месторождения исключительно из-за нечеткости критериев, установленных в статье 9 Закона «О недрах», поскольку один из учредителей совместного предприятия — ОАО «ЛУКОЙЛ», являясь одной из крупнейших мировых нефтегазовых компаний, не находится под контролем государства и, следовательно, не соответствует критериям, установленным в статье 9 Закона «О недрах».

В результате **пострадавшими являются все действующие лица** — компании-участники, которые не могут компенсировать понесенные затраты, и государство, поскольку благодаря введенному им же ограничению задерживается реализация крупнейшего инвестиционного проекта.

Создавшееся положение весьма трудно объяснить с помощью обычной логики: **Россия по праву гордится проектами, успешно реализуемыми ОАО «ЛУКОЙЛ» во всем мире, «ЛУКОЙЛ» давно уже стал во всем мире одним из наиболее узнаваемых российских брендов, но при этом Россия не разрешает компании работать на своем континентальном шельфе.**

Помимо перечисленных можно назвать еще целый ряд факторов, стимулирующих российские компании к выходу на рынки других стран:

- в России отсутствует долгосрочная стратегия недропользования. Превалирующий лицензионный режим недропользования давно уже не отвечает интересам государства и современным реалиям. Необходим повсеместный переход на контрактную систему недропользования и транспарентную систему распределения таких контрактов. Вместе с тем все

⁴ РБК- daily. 2009. 20 нояб.

- попытки принять новую редакцию Закона «О недрах» на протяжении уже более десяти лет терпят неудачу. В настоящее время перспективы принятия нового закона более чем туманны;
- после изменений, внесенных в течение 2003–2004 гг. в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», концепция СРП в России практически перестала существовать;
- по-прежнему чрезвычайно высока налоговая нагрузка на нефтедобычу в России — 85 % (в Европе — 62 %, в США — 45 %).
- политические системы обеих стран достаточно стабильны и надежны;
- правовые системы обеих стран схожи с правовой системой России;
- присутствует понятный и достаточно предсказуемый с точки зрения ближайшей перспективы правовой механизм недропользования;
- наличие общего менталитета и русского языка как средства межнационального общения;
- имеются значительные запасы углеводородного сырья, а также потенциал для открытия новых месторождений.

4. Upstream-проекты за пределами России: где лучше?

В последнее время активность российских нефтегазовых компаний за рубежом существенно возросла. По сообщениям печати можно судить о том, что география интересов российских компаний за пределами страны чрезвычайно широка: помимо стран СНГ упоминаются такие страны, как Венесуэла, Куба, Иран, Ирак, Сирия, Алжир, Ливия и т.д.

При этом совершенно объяснимо, что при выборе страны осуществления upstream-проекта российские компании в первую очередь рассматривают те страны, где они могут иметь конкурентные преимущества по сравнению с западными нефтегазовыми компаниями. Как показывает практика, из всех зарубежных стран наибольшая активность отмечается в соседних Казахстане и Узбекистане.

...при выборе страны осуществления upstream-проекта российские компании в первую очередь рассматривают те страны, где они могут иметь конкурентные преимущества по сравнению с западными нефтегазовыми компаниями.

Представляется, что российские компании, реализуя проекты в этих странах, могут и должны использовать следующие имеющиеся у них конкурентные преимущества по отношению к западным компаниям:

- при всей непохожести политических систем Казахстана и Узбекистана обе страны поддерживают конструктивные и добрососедские отношения с Россией;
- обе страны накопили уже достаточно большой объем инвестиций из России в различных сферах промышленности;

Целый ряд российских нефтегазовых компаний уже работает в этих странах, и представляется, что у этого сотрудничества есть хороший потенциал для развития.

Однако для того, чтобы такая работа была успешной, необходимо не только иметь весьма четкое представление о текущем правовом режиме недропользования в Казахстане и Узбекистане, но и понимать основные направления его развития.

Законодательство этих стран не стоит на месте — оно развивается и изменяется в зависимости от того, в каком состоянии находится экономика и политическая ситуация в этих странах. Как показывает мировая практика, на разных этапах своего развития цели, преследуемые государством при формировании своей правовой системы, могут и должны различаться.

Если важнейшей задачей государства является быстрое привлечение иностранных инвестиций, то правовой режим привлечения инвестиций должен быть привлекательным для потенциальных инвесторов, в первую очередь иностранных, своими гарантиями, льготами и стабильностью и обеспечивать таким инвесторам заданную ими норму доходности на вложенный капитал.

Если первичная задача привлечения инвестиций решена, то на первый план выходит защита национальных интересов, и в этом случае правовая регламентация привлечения инвестиций становится более жесткой для инвесторов.

5. Опыт Казахстана

Казахстан достиг больших, чем Россия, успехов в деле привлечения иностранных инвестиций в разработку природных ресурсов, в том числе на условиях соглашений о разделе продукции.

Начиная с 1999 г. лицензионная система пользования недрами, доминирующая сейчас в России, была в Казахстане отменена и недра стали предоставляться инвесторам в пользование на основании контрактов на недропользование, заключаемых между инвестором и Республикой Казахстан в лице его компетентного органа (Министерства энергетики и минеральных ресурсов).

В Казахстане также активно использовалась модель соглашения о разделе продукции (далее — СРП). Как известно, СРП как модель контракта на недропользование была впервые применена в Индонезии и странах Персидского залива в самом начале освоения ими своих нефтяных месторождений в 60–70-е гг., что было обусловлено слабостью экономики этих стран и отсутствием средств для самостоятельной разработки месторождений. Слабость экономики, нестабильность политической

системы диктовали для таких стран необходимость привлечения иностранных инвесторов на

специальных условиях, в соответствии с которыми инвесторам гарантировалась стабильность фискального режима на весь срок разработки месторождения, а уплата налогов заменялась передачей инвестором в собственность государства заранее оговоренной доли добытой продукции.

В Казахстане модель СРП использовалась гораздо чаще, чем в России. Всего на сегодняшний день в Казахстане заключено в общей сложности 14 соглашений о разделе продукции, и если в 90-х гг. СРП как модель контракта использовалась достаточно активно, то с начала 2000-х гг. начал происходить постепенный отказ Казахстана от использования такой формы недропользования.

Представляется, что объяснение данному факту лежит на поверхности. Как уже было сказано выше, наличие в правовой системе института СРП свидетельствует о том, что страна относится к числу развивающихся стран с неустойчивой

правовой и политической системой и остро нуждается в привлечении иностранных инвестиций. Казахстан уже давно не желает позиционировать себя в мировом сообществе таким образом. Напротив, в последние докризисные годы Казахстан неоднократно демонстрировал зрелость и стабильность своей политической и экономической системы, фактически превратившись в одного из крупнейших мировых экспортеров нефти. Темпы экономического роста Казахстана заметно опережали аналогичные показатели России и многих стран СНГ.

При таком положении вещей для Казахстана просто отпадает необходимость в широком использовании института СРП, поскольку в этом нет необходимости. Отношения между государством и недропользователями были переведены в гражданско-правовую плоскость еще в 1999 г., когда было отменено лицензирование пользования недрами и единственным документом, регулирующим отношения инвестора и государства, стал контракт на недропользование, имеющий гражданско-правовую природу.

Представляется, что Казахстан достиг такого уровня развития, при котором ему уже стал не нужен полноценно работающий закон о СРП, по-

скольку базовая концепция СРП — стабильность условий на весь срок действия соглашения — вошла в проти-

воречие с сегодняшними потребностями государства: за последние 15 лет Казахстан успел привлечь такой объем иностранных инвестиций, что их дальнейший приток мог уже негативно повлиять на уровень национальной безопасности страны.

В связи с этим вполне логично выглядит реализуемая с начала 2000-х гг. политика руководства Казахстана, направленная на ужесточение режима иностранных инвестиций, ориентацию на национальных инвесторов, а также на усиление роли государства в энергетическом секторе. С этим также связано резкое усиление активности и увеличение капитализации национальной нефтяной компании «КазМунайГаз».

В этом же ряду следует рассматривать и нововведения в законодательной сфере. Например, в январе 2003 г. был принят новый Закон Республики Казахстан «Об инвестициях». Основной новацией этого закона явилось устранение каких

бы то ни было различий в статусе иностранных и национальных инвесторов. Иными словами, были отменены все льготы, установленные ранее для иностранных инвесторов. Принятие такого закона свидетельствует о твердом намерении Казахстана ориентироваться впредь в равной степени как на иностранных, так и на национальных инвесторов.

Последние события также говорят о том, что Казахстан продолжает твердо придерживаться выбранной стратегии в данной области. Назначенный в январе 2007 г. на должность премьер-министра Казахстана **Карим Масимов в первые же дни своей работы на новой должности дал понять, что считает завышенной цену за политические риски, которую страна платит крупным нефтяным инвесторам, пришедшим в Казахстан в начале 90-х гг.** Тогда, как известно, Казахстан предоставил ряду ведущих международных нефтяных компаний льготные налоговые условия и гарантировал неизменность условий контрактов. С тех пор нефть подорожала в несколько раз, и Казахстан продолжает оставаться привлекательным рынком для инвестиций. На сегодняшний день Казахстан, как полагает премьер-министр, полностью расплатился с этими компаниями за их смелость и риск, и сейчас они должны платить в бюджет исходя из современных реалий⁵.

Желание государства усилить свое участие в энергетическом секторе страны было реализовано в октябре 2005 г., когда в статью 71 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» была введена норма, закрепившая приоритетное право государства на приобретение отчуждаемого права недропользования или доли участия в предприятии-недропользователе на условиях не хуже, чем предложенные другими покупателями.

Появление данной нормы вполне логично и обоснованно: **таким образом государство продемонстрировало, что оно преисполнено желанием цивилизованными методами вернуть себе утраченные позиции в нефтегазовой сфере.**

Следующим серьезным шагом в деле усиления присутствия государства в нефтегазовой сфере явились изменения в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», которые

были внесены в октябре 2007 г., в частности в статьи 45-2 и 45-3. Данные статьи заслуживают более пристального внимания, поскольку представляют собой уникальный случай государственного протекционизма.

В статье 45-2 предусматривается право Республики Казахстан в лице своего компетентного органа потребовать у недропользователя в отношении участков недр (месторождений), имеющих стратегическое значение, изменения условий за-

ключенных контрактов с целью восстановления экономических интересов Республики Казахстан, в случае

...в январе 2003 г. был принят новый Закон Республики Казахстан «Об инвестициях». Основной новацией этого закона явилось устранение каких бы то ни было различий в статусе иностранных и национальных инвесторов.

если действия такого недропользователя приводят к существенному изменению экономических интересов Республики Казахстан.

К сожалению, в данной статье отсутствуют какие-либо объективные критерии. Остается непонятным, что имеется в виду под «существенным изменением экономических интересов Республики Казахстан». Очевидно, что государственные органы Казахстана имеют представление об экономических интересах республики, которое существенным образом отличается от понимания инвесторов.

В статье 42-2, часть 2, приведены основания, по которым государство вправе расторгнуть контракт в одностороннем порядке. В частности, к таким основаниям относятся следующие случаи:

- если в срок до двух месяцев со дня получения уведомления от компетентного органа об изменении и (или) дополнении условий контракта недропользователь письменно не представит своего согласия на ведение таких переговоров либо откажется от их ведения;
- если в срок до четырех месяцев с даты получения согласия недропользователя на ведение переговоров по изменению и (или) дополнению условий контракта стороны не достигли соглашения по изменению и (или) дополнению условий контракта;
- если в срок до шести месяцев с даты достижения согласованного решения по восстановлению экономических интересов Республики Казахстан стороны не подпишут изменения и (или) дополнения в условия контракта.

⁵ Газета «Курсивъ» (Алматы). 2007. 25 янв.

Если статья 45-2 предусматривает необходимость переговорного процесса, по результатам которого контракт должен быть изменен или прекращен, то в соответствии со статьей 45-3 такой переговорный процесс не требуется, если существенное изменение экономических интересов Республики Казахстан создает угрозу национальной безопасности.

Около двух лет указанные нормы были «спящими», так как в Республике Казахстан не был определен перечень стратегических месторождений. Теперь этот пробел ликвидирован: в августе 2009 г. постановлением Правительства Республики Казахстан такой перечень был утвержден (в него включен 231 участок недр).

Наличие такого перечня в значительной степени лишает иностранных инвесторов, работающих в Казахстане, уверенности в надежности своих инвестиций. Это не может не привести к ухудшению инвестиционного климата в республике и, возможно, заставит инвесторов пересмотреть свои стратегические планы и цели.

В настоящее время в Республике Казахстан идет активная работа по подготовке нового закона «О недрах и недропользовании», который, как предполагается, придет на смену действующим законам «О недрах и недропользовании» и «О нефти».

По мнению министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Сауата Мынбаева, новый закон будет иметь целью максимальную защиту интересов государства — собственника недр. «Это достигается путем установления более оперативного и прозрачного контроля за деятельностью недропользователей, устранения существующих пробелов в процедурах приоритетного права государства и выдачи министерством разрешений на отчуждение права недропользования, а также введения других эффективных мер»⁶.

6. Опыт Узбекистана

Одним из результатов ухудшения инвестиционного климата в Казахстане явилась резкая активизация инвесторов в энергетическом секторе Узбекистана. Республика Узбекистан переживает в последнее время всплеск инвестиционной активности в нефтегазовой сфере. Количество

иностранных инвесторов, уже работающих или заявляющих о своей готовности начать работу в Узбекистане, постоянно растет. Многие крупные иностранные нефтегазовые компании уже официально объявили, что рассматривают развитие проектов в Узбекистане в качестве одной из важнейших стратегических задач своей деятельности на ближайшую перспективу.

В отличие от Казахстана и ряда других стран СНГ Узбекистан сразу же после обретения независимости в августе 1991 г. сделал ставку на свои собственные силы и не проводил широкомасштабной приватизации крупных объектов промышленности, как это было сделано в Казахстане. В результате долгое время практически вся добыча нефти и газа продолжала оставаться в руках государства.

Законодательство Узбекистана о недрах и недропользовании практически оставалось неизменным со времен СССР. Объяснялось это тем, что республика не испытывала необходимости в каком-либо развитии такого законодательства, поскольку вся работа по проведению геологического изучения недр и добыче углеводородного сырья была сконцентрирована в руках единственного недропользователя — государственной компании «Узбекнефтегаз».

В 1994 г. был принят Закон Республики Узбекистан «О недрах», авторы которого при его разработке взяли за основу его российский аналог.

И только с конца 90-х гг. в действиях руководства республики стало все более отчетливо просматриваться желание обновить режим недропользования таким образом, чтобы создать условия для привлечения в нефтегазовый сектор страны иностранных инвесторов. В 1998 г. была подготовлена программа по привлечению иностранных инвесторов для разработки месторождений нефти и газа на территории плато Устюрт, расположенного на территории Республики Каракалпакстан — наименее развитого региона в составе Узбекистана.

В апреле 2000 г. был издан Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по привлечению прямых иностранных инвестиций в разведку и добычу нефти и газа», который впервые законодательно закрепил предоставление льгот иностранным компаниям, вкладывающим средства в проведение геолого-разведочных работ на перспективных площадях в Устюртском районе.

И хотя принимаемые правительством меры не вызвали немедленной реакции со стороны

⁶ Казахстан сегодня. 2009. 15 янв.

иностранных инвесторов, стало понятно, что руководством республики взят новый курс на развитие собственного топливно-энергетического комплекса, заключающийся в создании необходимых условий для привлечения иностранных инвесторов. **Наконец, в апреле 2001 г. национальная холдинговая компания «Узбекнефтегаз» подписала первое в истории Узбекистана соглашение о разделе продукции на проведение поисково-разведочных работ и добычи углеводородов на территориях Центрального Устюрта и Юго-Западного Гиссара.**

Следующим этапом в совершенствовании законодательной базы в области недропользования явилось принятие в декабре 2001 г. Закона Республики Узбекистан «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП), что явилось важной вехой в деле развития законодательства республики о пользовании недрами. Новый Закон о СРП наглядно продемонстрировал стремление и готовность Республики Узбекистан строить отношения с иностранными инвесторами на равноправной, взаимовыгодной основе с учетом общепринятых международных норм и правил.

В целом принятие Закона о СРП можно рассматривать в качестве своевременного и прогрессивного шага на пути совершенствования законодательства Республики Узбекистан о недрах и недропользовании. **С принятием этого закона связано начало серьезной инвестиционной активности в Узбекистане.**

Опыт российской нефтяной компании «ЛУКОЙЛ», заключившей в июне 2004 г. с Республикой Узбекистан свое первое соглашение о разделе продукции в соответствии с новым Законом о СРП⁷, показывает, что СРП как новый гражданско-правовой институт, инкорпорированный в правовую систему республики, можно считать состоявшимся.

Время, прошедшее после принятия Закона о СРП, в целом доказало жизнеспособность данного института. Вместе с тем Узбекистан не остался в стороне от дискуссий по поводу СРП, которые ведутся все последние годы в соседних странах, в первую очередь в России и Казахстане. В последнее время в правительственных кругах республики все сильнее звучат призывы к использованию режима СРП только в самых исклю-

чительных случаях, распространено мнение, что для операций по разведке и разработке недр необходимо в приоритетном порядке использовать обычный лицензионный режим. Сторонники такого подхода ссылаются на статью 5 Закона о СРП, предусматривающую, что на условиях раздела продукции предоставляются, как правило, перспективные участки недр, не имеющие доказанных запасов полезных ископаемых. Участки недр с доказанными запасами полезных ископаемых могут предоставляться в пользование на условиях раздела продукции только в случае, если их разработка требует привлечения значительных финансовых средств, специальных передовых технологий разработки трудноизвлекае-

мых запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических

условиях и являющихся остаточными для разрабатываемых месторождений.

Такая настороженность, на наш взгляд, является прямым продолжением дискуссий о судьбе СРП, которые велись в некоторых странах СНГ, в первую очередь в России, с конца 90-х гг., и вызвана главным образом опасением органов власти недоучесть интересы государства при разработке и реализации СРП.

Однако с такой же долей уверенности можно предположить, что по прошествии определенного периода времени, оцениваемого приблизительно в период от пяти до семи лет, когда заключенные в Узбекистане соглашения о разделе продукции выйдут на проектные показатели, национальным законодателям придется решать задачу дальнейшего развития законодательства о пользовании недрами.

Представляется, что при формировании такого законодательства за основу будет взят опыт России и Казахстана, как наиболее близких к Узбекистану стран с точки зрения правовой культуры и традиций, что в значительной степени предопределит направленность дальнейшего нормотворчества, и, безусловно, такие изменения будут направлены на усиление защиты экономических интересов республики. □

⁷ В настоящее время ОАО «ЛУКОЙЛ» является участником трех СРП на территории Узбекистана.