

РАЗДЕЛ «ПОЛИТОЛОГИЯ»
SECTION «POLITICAL SCIENCE»

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
PROBLEMS OF FEDERALISM AND MUNICIPAL POLICY



Серия «Политология. Религиоведение»

2012. № 2 (9), ч. 1. С. 10–17

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского
государственного
университета

УДК 553.9(571.53)

**К вопросу о формировании политики
федерального центра по отношению к участию
иностраных негосударственных акторов
в освоении Ковыктинского газоконденсатного
месторождения***

И. Н. Артемьев

*ООО «Инновационные технологии энергетики и металлургии»,
г. Иркутск*

На примере разработки Ковыктинского месторождения автор рассматривает динамику изменения политики федерального центра по отношению к деятельности частных иностранных инвесторов.

Ключевые слова: федеральный центр, международное сотрудничество, Иркутская область, ОАО Компания «РУСИА Петролеум», Ковыктинское газоконденсатное месторождение.

Распад Советского Союза в 1991 г. поставил перед Россией целый ряд задач: сохранение территориальной целостности, преодоление социально-экономического коллапса, формирование политической стабильности, выстраивание новых международных контактов в условиях становления рыночной экономики. Одним из способов для достижения данных целей являлось открытие на федеральном уровне доступа иностранным государствам/компаниям к участию в деятельности формирующегося сегмента российского бизнеса по добыче сырьевых ресурсов. В интересующем нас сегменте – добыче углеводородов – между взаимодействующими акторами сложились непростые взаимосвязи. Традиционный международный опыт – заключение соглашений о разделе продукции (СРП) – в Российской Федерации не нашел широкого применения. Тем не менее, инвесторы были готовы работать по любым схемам, могущим в перспективе принести прибыль.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.», госконтракт № 16.740.11.0701.

Основной формой проникновения иностранных частных компаний в российское экономическое пространство стало создание совместных предприятий и приобретение долей в хозяйствующих обществах. Впрочем, стоит отметить, что «сами компании неохотно входили на территорию РФ особенно в первый период, перестроечный, так как много было сомнений в части законодательной базы, криминогенности ситуации, в части вообще возможности работать в России» [4]. Поэтому начальный этап привлечения иностранных инвестиций в Российскую Федерацию можно характеризовать как проблематичный с точки зрения инвесторов – из-за отсутствия четкой и сбалансированной законодательной базы. У федерального центра отношение к иностранному капиталу не было однозначным. Ярким примером, иллюстрирующим проблему формирования политики центральной власти по отношению к иностранным инвесторам, является ситуация, сложившаяся вокруг разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения (КГКМ), находящегося на территории Иркутской области (оператор месторождения, держатель лицензии – ОАО компания «РУСИА Петролеум», создано в 1992 г.).

В развитии процессов инвестиционного сотрудничества при реализации Ковыктинского проекта можно выделить несколько основных этапов.

На первом этапе (1992–1996 гг.) государство/региональная власть (в лице администрации Иркутской области) стремились своими силами вести реализацию ковыктинского проекта. Финансирование деятельности ОАО «РУСИА Петролеум» производилось за счет инвестиционных фондов учредителей. Учитывая отсутствие четкого системного подхода центра к проекту по методам реализации, руководство компании стало предпринимать шаги для привлечения сторонних инвесторов, в том числе внешних. В ноябре 1992 г. генеральный директор ОАО «РУСИА Петролеум» Л. А. Платонов предпринял командировку в Москву в Министерство топлива и энергетики РФ с целью одобрения плана акционирования предприятий – учредителей компании, который бы разрешил передачу 10 % акций иностранным инвесторам. Поездка Л. А. Платонова не увенчалась успехом [14].

Еще до получения лицензии учредители «РУСИА Петролеум» совместно с British Petroleum (Великобритания) и Statoil (Норвегия) произвели оценочные работы, согласно которым запасы Ковыктинского месторождения составили 600–800 млрд м³, а сумма инвестиций на первом этапе (до получения первых доходов) должна была достигать 400–450 млн долл. После оценки British Petroleum и Statoil отказались от участия в проекте, поскольку иностранные компании интересовала в первую очередь нефть, а целью российской стороны была добыча газа. Рынок для экспорта газа с Ковыкты также отсутствовал, а российские законы по недропользованию иностранцев не устраивали [1].

В 1992–1993 гг. иностранных инвесторов привлечь уже не удалось, а в 1994 г. компания стала испытывать финансовые трудности. Проект был поддержан администрацией Иркутской области. Заместитель губернатора Иркутской области Владимир Яковенко подписал соответствующее постановление.

Значимой вехой в истории ОАО «РУСИА Петролеум» стало Постановление Правительства РФ об учреждении Сибирско-Дальневосточной нефтяной компании от 5 мая 1994 г. [6]. АО «Сиданко» должно было выполнять функцию координатора развития нефтегазовой отрасли в Сибири и на Дальнем Востоке, осуществлять мероприятия по привлечению иностранных инвестиций. В конце 1994 г. возникла проблема привлечения денежных средств, необходимых для реализации проекта. 29 ноября 1994 г. на чрезвычайном собрании акционеров ОАО «Компания “РУСИА Петролеум”» было принято решение о проведении дополнительной эмиссии для привлечения необходимых финансовых ресурсов. Среди условий эмиссии было указано, что «обязательными условиями для возможного иностранного инвестора является ограничение величины пакета акций, приобретаемого им, до 30 % уставного капитала и предоставление инвестиционного кредита в полном объеме финансирования проекта» [15].

В результате указанной эмиссии, проходившей с марта 1995 по март 1996 г., акционерный капитал (по участникам, владеющим более 5 % акций) распределился следующим образом: 1. ОАО «Ангарская нефтехимическая компания» (далее – АНХК) (34,999 %). 2. Комитет по управлению госимуществом Иркутской области (29,6 %). 3. ОАО «Иркутскэнерго» (22,944 %) [8].

На данном этапе иностранные участники не обозначили своего намерения стать акционерами компании, а центральная и региональная власть пытались своими силами поддержать процесс разработки Ковыктинского месторождения.

На втором этапе (1997–2003 гг.) ситуация становится более динамичной – подписываются многочисленные международные соглашения на правительственном уровне, появляются иностранные инвесторы в качестве непосредственных участников (акционеров) компании-оператора.

Так, после подписания в Пекине Соглашения между Правительством РФ и Правительством КНР о совместном развертывании сотрудничества в энергетической сфере 25 апреля 1996 г. [7] более четко стали обозначать свои интересы по отношению к Ковыкте Япония и Республика Корея.

Летом 1996 г. японская проправительственная компания «Секию Кодан» выразила заинтересованность участвовать не только в покупке газа, но и в освоении природных кладовых Сибири в долгосрочной перспективе [5]. Однако проводимые «Секию Кодан» переговоры с органами федеральной власти результатов не принесли.

Южнокорейские нефтегазовые компании также решили участвовать в Ковыктинском проекте. Среди них – Halla, Kochap, Hanbo Group. Так, Hanbo Group в результате проведенной ОАО «РУСИА Петролеум» дополнительной эмиссии через свою дочернюю структуру East Asia Gas Corporation приобрела 27,5 % акций компании. Третья эмиссия акций (проходила с мая 1996 г. по май 1997 г.) распределила акционерный состав участников следующим образом: 1. East Asia Gas Corporation (27,5 %). 2. ОАО «АНХК» (19,444 %). 3. АО «Сиданко» (16,974 %). 4. Фонд имущества ИО (14,3 %). 5. ОАО «Иркутскэнерго» (12,747 %) [9].

Кроме того, Hanbo Group обязалось открыть кредитную линию на сумму в 200 млрд руб. для обеспечения реализации регионального проекта по добыче и транспортировке газа. Участие иностранного партнера в доле более чем в четверть уставного капитала компании воодушевило остальных акционеров. С East Asia Gas Corporation связывались надежды на стабильное финансирование. Однако впоследствии южнокорейский инвестор оказался в состоянии банкротства и не смог обеспечить взятые на себя обязательства.

В 1997 г. British Petroleum (BP) становится одним из участников компании. В последующем, при проведении сделок по купле-продаже акций, а также четвертой эмиссии акций (с июля 1998 г. по март 1999 г.) в акционерном составе участников произошли следующие изменения:

1. Burovik East Siberia Holdings Limited (22,32 %) – компания подконтрольна BP. 2. Фонд имущества Иркутской области (15,73 %). 3. Parthenon Holding Co. Ltd (15,31 %) – компания зарегистрирована на Кипре, связь с остальными акционерами не выявлена (данная компания подконтрольна ОАО «ТНК», либо BP, либо АО «Сиданко». – И. А. 4. ОАО «Иркутскэнерго» (12,79 %). 5. ОАО «АНХК» (9,97 %). 6. East Asia Gas Corporation (8,37 %). 7. ОАО «Сиданко» (6,62 %). 8. KM Technologies (Overseas) Limited (6,45 %) – компания зарегистрирована на Кипре, установлена связь с Холдинговой компанией «Интеррос». 9. Прочие акционеры (2,13 %) [10].

В 1997 г. АО «Сиданко» теряет позиции в качестве компании, призванной привлекать инвестиционный капитал в развитие Ковыкты, так как становится банкротом. Банкротство АО «Сиданко» привело к установлению контроля над ОАО «Компания “РУСИА Петролеум”» со стороны BP, что насторожило партнеров из стран Восточной Азии, ведь гарантом акционера АО «Сиданко» являлась РФ, а установление контроля над компанией со стороны иностранного инвестора (BP) являлось для них нежелательным.

Таким образом, на данном этапе, когда на межправительственном уровне наблюдалась постепенная интенсификация связей между Россией, Китайской Народной Республикой и Республикой Корея, *были поэтапно заключены:* **1.** Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о совместном развертывании сотрудничества в энергетической сфере от 25 апреля 1996 г. **2.** Меморандум о взаимопонимании по основным направлениям экономического и научно-технического сотрудничества между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 10 ноября 1997 г. **3.** Меморандум о взаимопонимании между правительством РФ и правительством КНР об основных принципах подготовки технико-экономического обоснования проекта строительства газопровода для транспортировки газа из Восточно-Сибирского региона Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, а также до возможных потребителей в третьих странах, и разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. **4.** Генеральное соглашение по разработке технико-экономического обоснования строительства трубопровода с Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, а также до потенциальных потребителей в третьих странах,

и разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения от 22 февраля 1999 г. 5. Соглашение об участии корейской компании KOGAS в разработке технико-экономического обоснования строительства трубопровода с Ковыктинского газоконденсатного месторождения в Иркутской области Российской Федерации в Китайскую Народную Республику, а также до потенциальных потребителей в третьих странах, и разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения от 2 ноября 2000 г.

С этого же периода начинается активизация интереса к ОАО «Компания «РУСИА Петролеум»» со стороны ОАО «Тюменская нефтяная компания» (ОАО «ТНК») и ХГ (холдинговая группа) «Интеррос».

Результатом противостояний между различными участниками компании стало следующее соотношение долей акционеров (с учетом седьмой эмиссии акций в 2001 г.) [11]: 1. ВР (34,5 %). 2. ОАО «ТНК» (29,7 %). 3. ХК «Интеррос» (25,7 %). 4. Администрация Иркутской области (12 %) [12].

Таким образом, с 2001 г. обозначились акционеры, которые в дальнейшем будут играть определяющую функцию в формировании бюджета компании – ВР, ОАО «ТНК», ХК «Интеррос», областная администрация.

В июне 2002 г. акционеры ОАО «РУСИА Петролеум» приняли решение провести восьмую дополнительную эмиссию акций компании [2].

Финансирование компании до 2003 г. включительно осуществлялось за счет проведения эмиссий акций, в силу которых действующие акционеры обязаны были выкупить количество акций пропорционально своей доле. Однако, когда в ВР решили сделать ставку на реализацию внутреннего проекта газификации Иркутской области, то затраты инвестора резко возросли.

Эта ситуация не устраивала ХК «Интеррос», которая являлась по сути портфельным акционером, без намерения осуществлять значимые капиталовложения. В силу того, что по результатам восьмой и девятой эмиссии (2002–2003 гг.) ОАО «ТНК-ВР» (созданное в 2003 г. совместное предприятие ВР и ОАО «ТНК». – *И. А.*) получили 62,89 % акций (администрация Иркутской области – 10,78 %, ХК «Интеррос» – 25,82 %), а также в связи с тем, что ХК «Интеррос» заблокировал инициативу о проведении допэмиссии, в сентябре 2004 г. акционеры одобрили привлечение займа в размере 1,49 млрд руб. у компании Skilton Limited (входит в группу компаний «ТНК-ВР») под залог имущества компании и ковыктинского газа.

Таким образом, на втором этапе федеральный центр пытался решить общие вопросы разработки КГКМ на международном уровне, в то время как реальные денежные вложения в проект осуществляли частные инвесторы.

Третий этап (с 2004 по 2007–2010 гг.) ознаменовался стабильным развитием проекта по разработке КГКМ и постепенным переходом контроля над Ковыктинским месторождением к ОАО «Газпром».

В период 2004–2009 гг. финансирование деятельности Компании осуществлялось не через эмиссии акций, а посредством заключения договоров займа. К примеру, в 2006 г. ОАО Компания «РУСИА Петролеум» инвестировала в основной капитал более 500 млн руб., что поместило ее на 11-е место среди инвесторов Иркутской области [13]. В конце 2007 г. работы были свернуты по причине согласования ОАО «ТНК-ВР» и ОАО «Газпром» условий пред-

стоящей сделки по купле-продаже акций, в результате которой ОАО «Газпром» должен был получить контроль над проектом. Данная сделка для ОАО «ТНК-ВР» являлась вынужденной, совершенной под давлением Росприроднадзора и угрозы отзыва лицензии на разработку месторождения в силу того, что топливно-энергетический комплекс является жизненно важной составляющей экономики Российской Федерации и контроль над ним отражает национальные интересы государства. Поэтому, начиная с 2002–2003 гг., в сложившейся ситуации политический контекст стал проявляться более явно, началось давление на инвесторов со стороны федерального центра.

Поскольку ОАО «Газпром» затягивал сделку по выкупу акций, руководство ОАО «Компания «РУСИА Петролеум»» инициировало процедуру несостоятельности (банкротства). В итоге ОАО «Газпром» на аукционе в начале марта 2011 г. приобрело имущество бывшей компании-оператора и получило право на разработку КГКМ. В октябре 2011 г. ОАО «Газпром» ввело Ковыкту в опытно-промышленную разработку, которая будет осуществляться вплоть до 2017 г. По генеральной схеме развития газовой промышленности до 2030 г. ввод Ковыкты в промышленную эксплуатацию запланирован на 2017–2022 гг. [16]. Таким образом, интенсивность международного сотрудничества в сфере освоения КГКМ существенно снизилась.

В результате государство как собственник недр вначале подписало лицензионное соглашение, по сути, отдав на откуп уникальный проект, но в последующем все-таки установило «акционерный» контроль над месторождением. В силу каких обстоятельств? В этой связи весьма примечательно мнение заместителя генерального директора ОАО «Компания «РУСИА Петролеум»» по производству в период с 2002 по 2007 г. Пола Эдварда Джеффри: «Реальная причина такой политики – отсутствие у российского правительства права владения Компанией. Иностраный инвестор (British Petroleum) владеет 31 % Компании, российский бизнесмен (В. Вексельберг) владеет 31 %, еще один (В. Потанин. – *И. А.*) – 26 %, а Россия – только 10 %. И это политически неприемлемо» [3].

Каковы будут последствия таких «решений» российского правительства – потеря инвестиционной привлекательности, поиск новых форм сотрудничества? Или эту ситуацию стоит отнести к издержкам соприкосновения экономических и правовых культур? «По большому счету, ни экономической, ни правовой культур у нас нет. Государство их нарушает. На государственном уровне нет как таковой культуры, так как это уважение к вкладу, деньгам акционера. Вот пример, Вы купили лотерейный билет – риски похожие: могли выиграть и не выиграть. Но вдруг Вы выиграли машину – и тут приходит государство и объясняет, что вот Вам 100 рублей за билет, еще 50 рублей сверху, а машину я забираю. С точки зрения билета – вы ничего не потеряли. А с точки зрения, что вы рисковали и выиграли... – это бескультурье. Законы могут быть хорошие и плохие, но если их не соблюдать – мы будем (с инвесторами. – *И. А.*) в неопределенности» [4].

Таким образом, в тяжелый экономический период 1990-х гг. месторождение было фактически отдано частной иностранной компании для самостоятельной разработки. В последующем контроль над стратегически важным объектом – Ковыктинским газоконденсатным месторождением был возвра-

щен Российской Федерацией, но уже без учета интересов зарубежного инвестора и региона – Иркутской области, получавшей солидные экономические и социальные дивиденды от реализации Ковыктинского проекта.

1. *Александров И.* British Petroleum идет в Сибирь. Добровольно // Профиль. – 1997. – 1 февр.

2. Допэмиссию «РУСИА Петролеум» выкупят акционеры компании // Новости. – 2002. – 10 июня.

3. Интервью с Заместителем генерального директора ОАО Компания «РУСИА Петролеум» по производству в период 2002–2007 гг. Полом Эдвардом Джеффри // Личный архив автора.

4. Интервью с Генеральным директором ОАО Компания «РУСИА Петролеум» Паком Валерием Анатольевичем (2002–2009) // Личный архив автора.

5. К иркутскому газу приковано внимание российских соседей // Золотой Рог. – 1996. – 4 июля.

6. Об учреждении акционерного общества открытого типа «Сибирско-Дальневосточная нефтяная компания»: постановление Правительства РФ // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 3. – Ст. 253.

7. О совместном развертывании сотрудничества в энергетической сфере: соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики от 25 апреля 1996 г. // Бюл. международных договоров. – 1996. – № 12. – С. 29–31.

8. Отчет ОАО Компания «РУСИА Петролеум» об итогах выпуска ценных бумаг, утвержденный собранием акционеров 1 марта 1996 г.

9. Отчет об итогах выпуска ценных бумаг ОАО Компания «РУСИА Петролеум», зарегистрированный в ИРОФК ЦБ 28 августа 1997 г.

10. Отчет ОАО Компания «РУСИА Петролеум» об итогах выпуска ценных бумаг, зарегистрированный Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг РФ 31 мая 1999 г.

11. Отчет ОАО Компания «РУСИА Петролеум» об итогах выпуска ценных бумаг, зарегистрированный Федеральной

1. *Aleksandrov I.* British Petroleum goes to Siberia. As a volunteer // Profil. – 1997. – February, 1.

2. Some additional emission of “RUSIA Petroleum” will be bought by the Company's shareholders // Novosty. – 2002. – June, 10.

3. Interview with Paul Edward Jeffery, Deputy Director of production of Company “RUSIA Petroleum”, JSC // Author's archive.

4. Interview with General Director of Company “RUSIA Petroleum”, JSC, – Pak Valeriy Anatolievich // Author's archive.

5. Russia's neighbours have been focused on the Irkutsk gas deposit // Zolotoy Rog. – 1996. – July, 04.

6. On founding of Open Joint Stock company «Siberian-Far Eastern Oil Company: Resolution of the Russian Federation Government // Complete set of Laws of the Russian Federation. – 1994. – N 3. – Article. 253.

7. On cooperation in energy field: Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the People's Republic of China from April 25, 1996 // Bulletin of International Treaties. – 1996. – N 12. – P. 29–31.

8. «RUSIA Petroleum» company's report on the issue of securities ratified by the Shareholders on March 1, 1996.

9. Report on issue of the «RUSIA Petroleum» company's securities registered by the Central IROFK on August 28, 1997.

10. «RUSIA Petroleum» company's report on the issue of securities registered by the Federal Commission for securities market of the Russian Federation on May 31, 1999.

11. «RUSIA Petroleum» company's report on the issue of securities registered by the Federal Commission for securities market of the Russian Federation on December 28, 2001.

12. *Pobeda V.* Shareholders have divided «RUSIA Petroleum» / V. Pobeda,

комиссией по рынку ценных бумаг РФ 28 декабря 2001 г.

12. *Победа В.* Акционеры поделили «РУСИА Петролеум» / В. Победа, П. Сапожников // *Коммерсантъ*. – 2002. – 29 марта.

13. По данным Иркутскстат. Инвестиции и строительство. – Иркутск – 2007. – С. 19.

14. Проекты освоения новых месторождений // *Коммерсантъ-Daily*. – 1992. – 25 нояб.

15. Протокол № 17. Чрезвычайного собрания акционеров общества открытого типа Компания «РУСИА Петролеум» от 29 ноября 1994.

16. На пути к Ковыкте // *Сиб. энергетик*. – 2012. – 8 июня.

P. Sapozhnikov // *Kommersant*. – 2002. – March 29.

13. Irkutskstat data. Investment and Construction. – Irkutsk – 2007. – P. 19.

14. Projects on new deposits development // *Kommersant-Daily*. – 1992. – November, 25.

15. Protocol N 17 from extraordinary meeting of shareholders of the Open Society «RUSIA Petroleum», November 29, 1994.

16. On the way to the Kovykta deposit // *Sibirsky Energetik*. – 2012. – June, 08.

On the Issue of Formation of the Federal Center Policy Regarding Foreign Private Actors' Collaboration in the Development of the Kovykta Gas-Condensate Deposit

I. N. Artemyev

LLC “Innovative Technologies of Power Industry and Metallurgy”, Irkutsk

The author attempts to examine changes of the federal center policy regarding foreign private investors' activity by the example of Kovykta gas-condensate deposit.

Key words: federal center, international collaboration, Irkutsk region, JSC «RUSIA Petroleum», Kovykta gas-condensate deposit.

Артемьев Иван Николаевич – кандидат исторических наук, старший юрисконсульт ООО «Инновационные технологии энергетики и металлургии», 664075, г. Иркутск, ул. Байкальская, 244/3, оф. 1, тел. 89641169590, e-mail: artivan@mail.ru

Artemyev Ivan Nikolayevich –Candidate of Historical Sciences, Senior Legal Adviser, LLC “Innovative Technologies of Power Industry and Metallurgy”, 664075, Irkutsk, Baykalskaya St., 244/3, phone 89641169590, e-mail: artivan@yandex.ru