

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Правовые основы российской инвестиционной деятельности в ТЭК Ирака

*Касаев Э.О.**

Нефтяные запасы Ирака составляют, по мнению экспертов, 112,5 млрд баррелей. Сегодня добывается, по разным оценкам, от 2 до 2,5 млн баррелей в сутки. Можно прогнозировать, что при некотором улучшении ситуации в стране этот показатель реально может возрасти до 3 млн баррелей¹.

В среднесрочной перспективе имеющиеся запасы нефти позволят иракцам добывать (по оценке министра нефти Ирака Хусейна аш-Шахрастани) 4 млн баррелей нефти в сутки к 2010 году и 6 млн баррелей – к 2012-му². Кроме того, Ирак имеет большое количество «перспективных» месторождений с внушительными залежами углеводородного сырья³.

Осенью 2007 года иракский парламент продолжил рассмотрение проекта (далее – Законопроект)⁴, пожалуй, самого спорного закона страны, емко именуемого Законом о нефти (далее – Закон). Кабинет

* Касаев Эльдар Османович – юрист-международник. Окончил Международный институт энергетической политики и дипломатии МГИМО (У) МИД России.

¹ Иными словами, восстановится тот суточный уровень добычи нефти, которым характеризовался Ирак в довоенный период (до 2003 года).

² См.: Время новостей. 10 августа 2007 года.

³ На территории Ирака имеется 500 перспективных геологических структур по нефти и газу, только 80 из которых разведаны. Кроме того, 70% бурений на перспективных структурах приводит к успешным открытиям месторождений.

⁴ См. об этом подробнее: Касаев Э.О. Правовой режим недропользования в Ираке и интересы других государств // Московский журнал международного права. 2007. № 3. С. 214–228.

министров одобрил его после мучительных сомнений еще в конце февраля 2007 года. Некоторые американские политологи уже называют это событие «победой Буша» в Ираке и не только, ведь оно «может стать ударом» по Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК), обвалив мировые цены на нефть.

Конечно, указанного уровня добычи, сопоставимого с возможностями мировых лидеров (Саудовской Аравии и не входящей в ОПЕК России), иракцы могут достичь лишь при условии, если в развитие нефтяной промышленности вложатся иностранные инвесторы (нужно как минимум 30 млрд долларов).

Сейчас иностранцы практически потеряли доступ к иракской нефти. Правом на добычу обладают в основном государственные компании *North Oil Company* и *South Oil Company*. Такое положение дел не устраивает Ирак, которому хотелось бы вернуть в страну иностранный капитал.

Важный факт: до того, как весной 2003 года С. Хусейна свергли американцы, более 40% внешнеторгового оборота Ирака приходилось на партнеров из России, которые всегда активно работали на иракской территории. В этом плане показательно, что в марте 1997 года «Лукойл», «Зарубежнефть» и «Машиноимпорт» подписали с Министерством нефти Ирака контракт на освоение крупного нефтяного месторождения «Западная Курна-2»⁵.

Однако в конце 2002 года С. Хусейн (на тот момент являвшийся президентом Ирака) заявил о расторжении данного контракта, хотя юридически не мог этого сделать в одностороннем порядке: контрактом было четко предусмотрено, что расторгнуть его можно только в Международном арбитражном суде.

После свержения режима С. Хусейна российские компании при дипломатической поддержке государства неоднократно пытались договориться с американцами и представителями новой власти в Ираке. Поначалу иракское руководство давало понять, что намерено рекомендовать правительственным структурам и парламенту изучить возможность возобновления контракта на разработку месторождения «Западная Курна-2» с «Лукойлом», обладающим высокой технической

⁵ Требуемые инвестиции в разработку оценивались в 4 млрд долларов. Доказанные извлекаемые запасы месторождения составляют около 6млрд баррелей нефти. При планируемом уровне добычи в 1 млн баррелей в день (т.е. около 50 млн тонн в год) нефти хватило бы примерно на 16–17 лет.

квалификацией, большими финансовыми возможностями и уникальными данными геологоразведки⁶.

В то же время иракский министр нефти неоднократно заявлял, что Ирак сейчас открыт всем международным нефтяным компаниям. И показательно в этой связи, что, прибыв летом 2007 года в российскую столицу, Х. аш-Шахрастани заявил, что российские компании могут принять участие в тендерах по разработке нефтяных и газовых месторождений Ирака, подчеркиваю, *на общих основаниях*⁷.

Так что уровень различных «правовых рисков», с которыми отечественный энергобизнес может сегодня столкнуться в этом небольшом ближневосточном нефтяном гиганте, весьма высок.

Х. аш-Шахрастани особо подчеркнул, что контроля в проектах иностранные компании не получают, а окончательное решение по всем контрактам на разработку недр будет принимать специальный совет под руководством премьер-министра страны. Не был опровергнут и вариант, при котором Иракская национальная нефтяная компания будет осваивать соответствующие месторождения совместно с зарубежными инвесторами.

Есть определенный резон в высказываемых соображениях о том, что «Лукойл» имеет преимущества с точки зрения возможности выиграть эти «свободные и прозрачные» тендеры в условиях жесткой конкуренции. Связано это с тем, что «Лукойл» обладает наиболее обширной информацией о залежах нефти в Ираке.

Однако принятие разработанного в Багдаде (не без «помощи» США) Законопроекта о нефти может привести к тому, что «Лукойл» и его партнеры потеряют все права на «Западную Курну-2», поскольку Законопроект предполагает, что нефтью и газом страны будет заниматься не только и не столько Министерство нефти, а создаваемый Федеральный совет по нефти и газу (ФСНГ), за которым будет последнее слово при обсуждении контрактов с иностранными компаниями на поиск, освоение нефтегазовых месторождений и строительство трубопроводов. ФСНГ вместе с Министерством нефти должен разработать первые образцовые контракты, по которым будут сверяться последующие

⁶ Эксперты отмечают потенциальную способность «Лукойла» вести разработки на иракском месторождении в несколько раз быстрее других иностранных компаний. Важно и то, что Багдад заинтересован в списании Россией иракских долгов на общую сумму 10 млрд долларов.

⁷ См.: Коммерсантъ. 10 августа 2007 года.

соглашения. Он также займется пересмотром тех договоренностей, что были заключены до войны правительством С. Хусейна, в том числе с российскими компаниями «Лукойл», «Зарубежнефть», «Стройтрансгаз» и другими. Согласно документу, «любой контракт, заключенный с прежним режимом или с властями курдской автономии, подлежит пересмотру и приведению в соответствие с новым Законом».

В ФСНГ войдут премьер, главный казначей, директор центрального банка и три министра: собственно нефти, а также планирования и регионального сотрудничества. А также представители всех иракских регионов, которые не адекватны существующим восемнадцати иракским провинциям, а только создаются в соответствии с законом, принятым на этот счет осенью 2006 года. Будет их предположительно от четырех до восьми, пока же объявлен лишь один – Иракский Курдистан⁸.

В ФСНГ смогут войти представители самых крупных нефтедобывающих центров и руководящие менеджеры «заинтересованных крупных нефтяных компаний, включая Иракскую национальную нефтяную компанию». Кроме прочего, Законопроект не исключает возможность включения в ФСНГ, который будет принимать *стратегически важные решения*, представителей иностранных нефтегазовых компаний: в первую очередь, естественно, американских и британских.

В этой связи, в контексте положений Конституции Ирака о суверенитете народа Ирака над природными ресурсами страны, стоит вспомнить слова профессора МГИМО (У) МИД России А.Н. Вылегжанина: «Положение международного права о неотъемлемости суверенитета государств над их природными ресурсами имеет значение и для предупреждения новых экономических переделов мира...»⁹. В этом же плане приобретают особый смысл и такие тревожные слова: «Современное международное право... переживает кризисные явления, обусловленные фундаментальными изменениями в мировых деталях, распадом биполярной системы, нарастанием процессов глобализации. Нередко оно ощущает себя как бы загнанным в тупик мощным давлением под-

⁸ Арабские мусульмане-шииты, а это две трети 27-миллионного населения страны, хотя имеют «собственный» крупный регион на юге, где они сконцентрированы и где обнаружено много богатых месторождений. Однако шииты не могут договориться между собой, да и мусульмане-сунниты выступают против этих планов.

⁹ *Вылегжанин А.Н.* Недропользование: некоторые теоретические вопросы международного права // Московский журнал международного права. Специальный выпуск. «Энергетика и право: правовой режим природных ресурсов». 2005. С. 13.

хода, согласно которому в мире есть одна по-настоящему суверенная держава – США («последний суверен», по З. Бжезинскому)¹⁰.

Немаловажно для нас и мнение бывшего посла Ирака в России А. Халяфа, который открыто заявляет свой протест по поводу «нефтяных махинаций» американцев в Ираке. А. Халяф полагает, что иракская нефть, которой раньше распоряжалось государство, будет разворована западными компаниями при помощи новых иракских властей, которые намерены выдавить российские компании, разорвав с ними старые контракты, заменив их соглашениями с западными фирмами (прежде всего американскими)¹¹. Хотя ради объективности отметим, что нефтяными месторождениями Ирака заинтересовались не только российские и западные, но и арабские компании, в частности из Кувейта и Саудовской Аравии.

Внешне Закон может произвести впечатление «либерального» в связи с тем, что отныне заключать контракты с иностранными компаниями смогут напрямую администрации регионов, а не центральные власти, как раньше. Однако полной самостоятельности они не получают: заключенный контракт должен быть в течение 30 дней представлен на рассмотрение ФСНГ, где необходимо одобрение не менее двумя третями состава. В случае отрицательного решения причины должны быть объяснены договаривающимся сторонам. О вердикте обязательно будет уведомлено и министерство нефти, за которым останутся бюрократические функции и почетная роль куратора нефтегазовой политики¹².

¹⁰ Кузьмин Э.К. Международное право на распутье // Международная жизнь. 2007. № 7–8. С. 139.

¹¹ С А.Халяфом категорически не согласен один из активистов Патриотического союза Курдистана Ш. Саид, заявивший, что никакого воровства не будет. Кроме того, он отметил, что Законопроект не предполагает вступления иностранцев в ФСНГ (www.politcom.ru). Хотя готовящийся Закон очень либерален, судьбу всех контрактов будет решать государство и его структуры. По мнению эксперта, не идет речи и о приватизации стратегических ресурсов или трубопроводов Ирака, так как техническими вопросами будет заниматься Иракская национальная нефтяная компания, а она полностью государственная. Проект гласит, что эта «финансово и административно независимая» компания со штаб-квартирой в Багдаде будет владельцем и оператором магистрального нефтепровода и газовых сетей Ирака. Ш. Саид тем временем не отрицает, однако, что иностранные менеджеры наряду с иракскими специалистами войдут в независимую Экспертную комиссию по нефти и газу при ФСНГ. Ее члены будут заниматься экспертной оценкой проектов, давать ценные советы (там же). Как будет строиться это взаимодействие, пока не ясно.

¹² Несмотря на это, курды, пользуясь общей неразберихой, самостоятельно подписали два важных контракта на нефтеразведку на севере: один с норвежской, другой – с турецко-

В сентябре 2007 года в Багдаде встретились представители различных политических партий Ирака, с тем чтобы в очередной раз попытаться прийти к общему знаменателю касательно нефтяного фактора. Тон встрече задавал разгоревшийся в последнее время острый спор между министром нефти и представителями региональных властей населенного курдами севера страны, где расположен ряд крупнейших месторождений.

Ранее, после длительных переговоров, Х. аш-Шахрастани сумел добиться соглашения с лидерами курдских и суннитских партий по данному вопросу. Однако многие арабы-сунниты, поддержавшие первоначальное соглашение, вышли из него осенью 2007 года. Одной из причин этого является подписание курдскими властями договора с компанией Dana Gas из ОАЭ на разработку газовых месторождений. По мнению курдов, их региональные законы не противоречат Конституции Ирака, «которая гарантирует значительные полномочия провинциям в управлении их собственными делами». Однако Х. аш-Шахрастани считает подобные заявления и действия не соответствующими закону.

По мнению некоторых общественных и политических деятелей Ирака, новый Закон – это еще один шаг к расчленению Ирака на основе его нефтегазовых богатств. Курдское руководство придерживается противоположного мнения, полагая, что разработка им регионального закона о добыче нефти в Курдистане базируется на ст. 111 Конституции Ирака, гласящей, что нефть и природные ресурсы принадлежат иракскому народу.

Арабы-сунниты являются важными «игроками» в данном вопросе. По имеющимся сведениям, их представители могут потребовать внесения изменений в Конституцию Ирака, чтобы защитить свои интересы при распределении доходов. Поэтому положение о том, как должны делиться доходы от нефти, – одна из важнейших частей Законопроекта о нефти.

канадской компанией. Поэтому они боролись против пункта, обязывающего регионы согласовывать с ФСНГ все соглашения, включая подписанные ранее. Однако после продолжительных споров курды отступили от этого требования. Тем не менее правительство курдской автономии 7 августа 2007 года утвердило региональный закон о нефти, не дожидаясь принятия аналогичного общеиракского Закона. Документ открывает путь для иностранных инвестиций в углеводородную отрасль трех провинций: Эрбиль, Сулеймания и Дакук, а также на «спорных территориях» в районе Киркука. См.: Юрченко В.П. Военно-политическая обстановка в Ираке (август 2007 года). // Интернет-сайт Института Ближнего Востока (г. Москва) – www.iimes.ru.

В целом же заминка с принятием Закона о нефти вызвана, во-первых, наличием труднопреодолимых разногласий между этно-конфессиональными группами Ирака¹³ и, во-вторых, вмешательством представителей администрации США¹⁴.

В любом случае российскому нефтяному бизнесу эта ситуация не сулит ничего хорошего: в прежнем количестве и качестве наши компании в эту страну допущены не будут, а увеличение объемов иракского экспорта неизбежно приведет к снижению цен на углеводородное сырье, от которого зависит бюджет России.

Примечательно, что в среднесрочной перспективе на иракский нефтяной рынок намерены выйти российские компании «Роснефть», «Зарубежнефть» и «Нефтегазэкспорт»¹⁵. То есть в борьбе за иракскую нефть «Лукойл» может столкнуться не только с иностранными (прежде всего американскими) компаниями, но и с российскими. Что же касается других иностранных компаний, то о своем «присутствии» в Ираке, кроме упомянутых выше арабских компаний, уже активно заявляют китайские и даже украинские компании. Так, Государственная китайская нефтяная компания сумела возобновить свой контракт, подписанный еще при С. Хусейне. Правда, полученное китайцами месторождение аль-Ахдаб небольшое. Объем добычи на нем не превысит 90 тыс. баррелей в сутки (порядка 4,5 млн тонн нефти в год). Х. аш-Шахрагани еще до летней поездки в Москву побывал с официальным визитом в Пекине. Иракский министр заявил, что Багдад будет приветствовать участие Китая в «честных и открытых торгах» за право подписания соответствующих контрактов.

Эксперты объясняют успех Пекина его умелой дипломатией и готовностью списать значительную часть иракского долга. Известно, что

¹³ См. об этом подробнее: *E. Kasaev. The Iraq Oil Policy: Shock and Awe // International Affairs. 2007. Volume 53. Number 1.*

¹⁴ Законопроект в редакции, которая лоббируется американцами, фактически передаст 3/4 нефтяных месторождений от иракского правительства в руки крупных западных компаний на выгодных для них условиях. Они будут свободны от каких-либо обязательств касательно партнерства с иракскими фирмами, найма иракских рабочих, вложений прибыли в иракскую экономику. Законопроект, помимо прочего, делит все нефтяные месторождения страны на разведанные и уже работающие. Последние будут отданы Иракской национальной нефтяной компании INOC (27 месторождений, в том числе «Западная Курна-2»), которая будет вольна привлекать другие компании в качестве партнеров, исходя из коммерческой эффективности проектов.

¹⁵ Независимая газета. 9 августа 2007 года.

Багдад хотел бы добиться крупного займа, на что китайская сторона, обладающая огромными золотовалютными запасами, может пойти.

Украина еще в 2006 году предложила Ираку техническую помощь по осуществлению разведки и добычи нефти и газа, а также по строительству нефте- и газопроводов.

Такие признанные энергетические тяжеловесы, как Chevron, Exxon Mobil, British Petroleum, пока не торопятся приступить к нефтяным работкам в Ираке, ожидая улучшения ситуации в сфере безопасности. Например, довольно непредсказуемо оценивается ситуация в районе, расположенном недалеко от южного порта Басра, где доминируют шииты (там находится и месторождение «Западная Курна»).

Нестабильность в сфере безопасности представляет собой значительное препятствие для крупномасштабных инвестиций для многих международных нефтегазовых компаний. В средне- и долгосрочной перспективе не исключено, что иракцы столкнутся со сложными альтернативами в вопросах потребностей и качества нефтяной и газовой индустрии: сохраненный за правительством полный контроль над инвестициями и затратами может идти вразрез с техническими нуждами. Однако это не значит, что иностранные компании не заинтересованы в реализации крупных нефтяных проектов в Ираке, где затраты на добычу одного барреля нефти составляют всего несколько долларов при цене на мировом рынке свыше 70.

Вообще «с глобальной точки зрения» иракская нефть становится все важнее для совокупных поставок, так как спрос (особенно китайский) растет, а добыча на месторождениях США, Европы и некоторых районов Азии замедляется по мере их старения. По данным Международного энергетического агентства, Ираку надо увеличивать свою добычу на 4,9% ежегодно до 2030 года, чтобы удовлетворить мировой спрос, который, как ожидается, вырастет с 85 баррелей до 116 млн баррелей в день¹⁶.

Крупные нефтяные транснациональные корпорации, стремящиеся увеличить свою добычу и нарастить резервы, напряженно ждут возможности освоить иракские месторождения. Резервы страны оцениваются в 115 млрд баррелей, и лишь 22 из 87 известных месторождений действуют¹⁷. Огромные пространства в Ираке практически не разведаны.

¹⁶ www.ukrbiznes.com

¹⁷ Там же.

Хотя принятие Закона иракским парламентом создаст благоприятный правовой климат для крупных международных нефтяных компаний, до «благоприятного инвестиционного климата» еще далеко. Причиной этого является крайне нестабильная ситуация с безопасностью в стране.

В принципе нефтяным компаниям не привыкать работать в неспокойной обстановке (достаточно вспомнить атаки мятежников в Нигерии и всеобщие забастовки в Венесуэле). Однако конфликт в Ираке затмевает все известное до сих пор в этом плане в новейшей истории. Как предупреждают аналитики, смертоносная смесь религиозной политики и споров из-за нефти должна сделать осторожными самые авантюрные нефтяные компании. Если насилие будет нарастать, если увеличится риск постепенного распада страны на шиитскую, курдскую и суннитскую части, то лишается смысла любая правовая база в данной сфере, которая рано или поздно будет создана парламентом страны.

Директор ближневосточного и североафриканского направления в вашингтонской отраслевой консалтинговой компании PFC Energy Р. Хадири прогнозирует следующее. Даже если о нефтяном законодательстве договорятся и часть политических конфликтов из-за нефти будет урегулирована, иностранные инвесторы все равно могут не почувствовать себя достаточно защищенными.

Россия хотела бы возобновить сотрудничество с Ираком, учитывая те совместные наработки, которые были сделаны до американо-британской оккупации. И предпосылки для этого есть: находясь в Москве 19 сентября 2007 года, глава МИД Ирака Х. Зибари заявил о намерении встретиться с президентом «Лукойла» и обсудить вопросы реанимации контракта «Западная Курна-2»¹⁸.

Видные отечественные эксперты-аналитики подчеркивают, что наше государство должно более активно отстаивать свои интересы в Ираке. Заявление министра нефти Ирака о том, что российские компании не получают в Ираке никаких преференций, не является катастрофой для России. Такое мнение высказал главный научный сотрудник ИМЭМО РАН Г. Мирский. С одной стороны, это потеря, ведь при С. Хусейне было «все в порядке». С другой стороны, вполне понятная вещь: новое правительство не соблюдает соглашения, заключенные прежним режимом.

¹⁸ Коммерсантъ. 20 сентября 2007 года.

Россия должна очень жестко отстаивать свои интересы в Ираке и может только выиграть от сложившейся там ситуации, если правильно построит свою внешнюю политику, заявил вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей И. Юргенс¹⁹.

Политолог С. Караганов считает, что если Россия не сможет занять важные позиции в нефтяном секторе Ирака, наши претензии на то, чтобы оставаться великой энергетической державой, могут быстро свестись на нет. При нынешней тенденции к быстрому увеличению капиталовложений в нефтедобычу по всему миру не только на нестабильном Ближнем Востоке, но и в Латинской Америке и особенно в Африке через несколько лет наша доля мирового «нефтяного пирога» может начать быстро сокращаться. Вот почему уже сейчас необходимо срочно включиться в борьбу за «иракское наследство»²⁰. Это, по мнению С. Караганова, не значит, что российские «игроки» будут претендовать на нефть, которая по праву принадлежит народу нынешнего Ирака. Или что мы будем играть против США. Иракцам, независимо от того, в каких государственных формах страна выйдет из войны, понадобятся инвестиции, технологии, подготовка персонала. Вот почему уже сейчас, несмотря на все трудности и даже опасности, нужно начинать активную игру на иракском политическом и правовом поле. Налаживать взаимодействие с центральным правительством, несмотря на его нестабильность. Нужно воссоздавать тесные связи с курдами, которые мы во многом растеряли за предыдущие пятнадцать лет. Очень важна работа с шиитским руководством, которое практически наверняка будет играть ключевую роль в управлении южными нефтеносными провинциями страны.

Налаживание путей для российских государственных и частных компаний отвечает не только ключевым российским национальным интересам. От активного участия России в возрождении нефтедобычи, транспортировки и переработки нефти в Ираке выиграют все – и мы, и иракцы, и региональная стабильность.

¹⁹ www.nr2.ru/policy

²⁰ Российская газета. 7 ноября 2006 года.

The Legal Basis of the Russian Investment Activity in the Fuel and Energy Complex of Iraq (Summary)

*Eldar O. Kasaev**

Nowadays Iraq has a great amount of perspective oil-fields, the potential reserves of which are supposed to be vast. Foreigners nowadays have practically lost access to the Iraq oil. The rights of access generally have the state companies – North Oil Company and South Oil Company. Such a situation is not in the interests of Iraq which would like to return foreign capital to the state. Before the War Russian companies had been actively working on the Iraqi territory.

The Iraq authorities state that foreign companies will have no control in the projects. At the same time it is not excluded that the Iraq National Company will master oil-fields in cooperation with foreign investors. But, as Husayn al-Shahristani thinks, the «Lukoil» company has significant chances to get the same oil-field again, but this time – on a tender basis.

It seems that the pro-American government of Iraq is not satisfied with the fact that «Lukoil» will get such an attractive contract. And nowadays it tries its best to, as minimum, to reconsider its conditions on some formal ground.

Not only Western, but Arabic, Chinese and Ukrainian companies have also demonstrated their interest to the oil-fields of Iraq.

In any case, a complete return of Iraq to the global oil market will non bring benefits for Russian oil businesses: our companies will not be allowed to act in Iraq in the former capacity and the increase of a volume of Iraq export will inevitably lead to the fall of the prices of hydrocarbon materials on which depends the budget of Russia.

Iraq is interested in the Western oil giants to take an active part in the national oil business – considerable technical possibilities of the giants are well known. Therefore, being supported by Washington and London, they are more likely to win in the contest for the participation in the biggest projects in Iraq that is scheduled for the end of 2007.

* *Eldar O. Kasaev* – international lawyer, graduate of the International Institute of Energy Policy and Diplomacy MGIMO-University MFA Russia.

So the Russian oil companies will have to maneuver between various «players» at the Iraq political and oil fields and right now, notwithstanding various difficulties and even dangers, should start an active play there.