

Экономика

Битва за Монголию: оправдывает ли цель средства?

© 2010

Д. Файзуллаев

В последнее время российское руководство стало наращивать усилия по развитию политического и экономического сотрудничества с Монголией. Поскольку после распада СССР позиции России на монгольском рынке постепенно ослабли, ей приходится практически заново завоевывать на нем место в условиях острой конкуренции с ведущими компаниями других стран.

Ключевые слова: российско-монгольское сотрудничество, природные ресурсы, совместные предприятия, налоговая дискриминация, финансовый кризис.

На протяжении всего периода существования Советского Союза Монголия действительно была связана с ним настолько тесными узами, что снискала репутацию 16-й республики. Советская военная помощь сыграла решающую роль в обретении Монголией суверенитета, а в 1939 г. — в отпоре японским милитаристам, вторгшимся на ее территорию в районе Халхин-Гола.

Впоследствии помощь СССР играла определяющую роль во всех сферах деятельности монгольского государства. Советский Союз на паритетных началах с МНР владел крупнейшими хозяйственными объектами (Улан-Баторская железная дорога, горно-обогатительный комбинат “Эрдэнэт”, СП “Монголросцветмет”). Доля СССР в ее внешней торговле превышала 90%, а объем двустороннего товарооборота доходил в середине 1980-х гг. до 1 млрд долл.¹

Тесную связь между государствами обеспечивало также введение Монголией советских образовательных стандартов. В частности, серьезное внимание уделялось повсеместному и обязательному изучению русского языка в школах и вузах: до сих пор практически вся политическая элита Монголии свободно владеет русским.

Однако в 1991 г., после развала СССР, отлаженная система функционирования монгольского государства рухнула, в стране разразился системный кризис, поставивший ее на грань национальной катастрофы. После либерализации

Файзуллаев Джахонгир Абиерович, доктор экономических наук, доцент Самаркандского государственного университета им. А. Навои (Узбекистан). E-mail: faizda76@mail.ru.

цен, проведенной в 1991 г., темпы инфляции достигли в 1992 г. 325%². Наступил острый дефицит промышленных и продовольственных товаров. Ввиду отсутствия финансирования и недостатка рынков сбыта прекратили работу многие промышленные предприятия, наступила массовая безработица. И без того невысокий уровень жизни упал на 40%³.

В 1990-е гг. Россия, переживавшая непростой период проведения рыночных преобразований, практически на 10 лет забыла о Монголии, переориентировавшись на сотрудничество со странами Запада. Политические и экономические позиции России в этой стране сошли на нет, двусторонний товарооборот упал в 1998 г. до 197 млн долл.⁴

Сложнейший период 1990-х гг. Монголии удалось преодолеть только за счет финансовой помощи со стороны США, Японии, Южной Кореи, международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного банка, Азиатского банка развития). Международная помощь Монголии в 1990–2004 гг. составила 2,5 млрд долл., из которых 60% составили льготные кредиты и 40% — были безвозмездными⁵. Только США предоставили в 2006 г. 200 млн долл. в рамках программы “Вызов тысячелетия”⁶.

Ныне Монголия входит в пятерку стран, наиболее зависимых от внешней помощи. Возникает вопрос о причинах столь значительного внимания к ней со стороны мировых держав и финансовых институтов. Ведь эта страна представляет собой пустынную территорию с малочисленным бедным населением, с почти полным отсутствием инфраструктуры за пределами городов. Представляется, что основной причиной интереса к Монголии (по крайней мере, со стороны США), стала возможность занять выгодную геополитическую позицию в непосредственной близости от двух основных политических и экономических центров силы евразийского континента — России и Китая.

Другая причина: ее полезные ископаемые. Недра Монголии содержат большие запасы железа, меди, серебра, золота, плавикового шпата, угля, свинца, вольфрама, молибдена, флюорита, цинка, урана, нефти. На ее территории выявлено 8000 различных месторождений, из которых около 600 разведаны с установлением запасов. По некоторым позициям минеральные ресурсы Монголии сопоставимы или даже превышают российские (плавиковый шпат, медь, молибден)⁷.

В 1990-е гг. монгольское руководство, определившее горнорудную отрасль в качестве основного поставщика средств в госбюджет, всячески стремилось привлечь иностранные инвестиции. В тот период этому препятствовали низкие цены на сырье, инфраструктурные и транспортные проблемы, дефицит воды и электроэнергии в Монголии. Однако в начале XXI в. цены на цветные металлы и энергоносители стали расти, существенно усилился спрос на них у соседнего Китая — все это наконец-то возбудило у зарубежных инвесторов интерес к Монголии.

Россия в борьбу за участие в разработке монгольских ресурсов включилась лишь в 2003–2004 гг. Прежде всего, руководство РФ вспомнило о совместных предприятиях, доставшихся России в наследство от СССР и некогда составлявших основу советско-монгольского сотрудничества. Теперь они должны были послужить “стартовыми площадками” возвращения России на монгольский рынок. Однако проверка их финансово-хозяйственной деятельности выявила, что все они переживают в силу разных причин глубокий экономический, финансовый и производственный кризис.

Старейшее СП с участием России — АО “Улан-Баторская железная дорога” (УБЖД), созданное на паритетной основе в июне 1949 г. и обслуживающее три четверти грузоперевозок республики. Счетная палата РФ, проведя в 2008 г. аудит АО УБЖД, подтвердила, что в 2005–2007 гг. показатели работы железной дороги значительно ухудшились. План развития транспортной инфраструктуры и укрепления ремонтной базы подвижного состава за 2005–2008 гг. не выполнен из-за отсутствия у СП необходимых финансовых ресурсов. В этот период значительно сократились капиталовложения (2006 г. — в 2,5 раза; 2007 г. — в 1,7 раза) и объемы капитального ремонта (2006 г. — на 12%; 2007 г. — на 22%).⁸ Чистая прибыль в 2007 г. сократилась на 39,1%, составив 2,6 млрд тугриков. При этом убытки дороги в 2007 г. достигли 30,6 млрд тугриков. С марта 2007 г. АО УБЖД приостановило начисление и выплату дивидендов акционерам⁹.

Счетная палата РФ выявила ряд очевидных нарушений в деятельности СП. Так, балансовый отчет АО УБЖД не отражает реальную стоимость имеющихся средств. Их балансовая стоимость не переоценивалась и многократно занижена по отношению к реальной стоимости. Значительная часть применяемых тарифов определена без учета реальной себестоимости перевозок и, следовательно, не обеспечивает рентабельность транспортных услуг внутри страны. Так, в 2007 г. средняя тарифная ставка железнодорожных грузоперевозок в расчете на тонно-километр составляла в Монголии 0,012 долл. — значительно ниже, чем в России (0,034 долл.) или в Китае (0,038 долл.).¹⁰

Важный вывод по результатам проверки: для привлечения инвестиций в горнорудную отрасль необходима существенная модернизация монгольской железнодорожной инфраструктуры.

С этой целью в мае 2009 г. была создана КОО (компания с ограниченной ответственностью) “Развитие инфраструктуры”, учредителями которой стали с российской стороны — ОАО РЖД (50%), с монгольской — государственные компании “Монгольская железная дорога” (25%) и “Эрдэнэс МГЛ” (25%).¹¹ Это СП должно разработать концепцию развития железных дорог Монголии с обоснованием необходимых инвестиций и механизмов их возврата. Предполагалось, что окупаемость вложений будет обеспечиваться за счет доходов от перевозок дополнительных объемов грузов и участия СП в проектах по освоению перспективных месторождений, привлекательность которых будет существенно повышаться по мере строительства железнодорожных подходов к ним. Проект оценивается в 7 млрд долл.¹² Его разрабатываемое ныне ТЭО предусматривает прокладку новой ветки Зуунзбаян — Таван-Толгой для экспорта таван-толгойского угля через дальневосточные порты России в Японию и Южную Корею. Предлагается также рассмотреть проект железной дороги Баянтумэн — Бор-Ундэр для освоения месторождения в восточной части страны¹³.

Основная проблема реализации программы модернизации железнодорожной системы Монголии: финансирование, точнее, способность обеспечения монгольской стороной ее доли в уставном капитале СП “Развитие инфраструктуры.” Одним из вариантов могло стать внесение Монголией в качестве своего вклада в финансирование СП лицензии/лицензий на разработку своих месторождений полезных ископаемых (медно-золотого месторождения Оюу-Толгой, но в первую очередь, угольного месторождения Таван-Толгой).

Безусловно, этот вариант предпочтителен для России, поскольку предполагает возможность решения ряда важнейших задач по укреплению ее позиций на монгольском рынке. Во-первых, это способствовало бы повышению эффектив-

ности деятельности российско-монгольского АО УБЖД. Во-вторых, ОАО РЖД получило бы доступ к разработке двух крупнейших месторождений Монголии.

Месторождение Таван-Толгой давно привлекает различные российские компании, ведущие конкурентную борьбу за право участия в его разработке с 2006 г. Это месторождение расположено в гобийской пустыне на юге Монголии, в 250 км от границы с Китаем. Предварительные запасы угля там оцениваются в 6–7 млрд т, его стоимость — более в 300 млрд долл. Около 40% запасов Таван-Толгой составляет высококалорийный коксующийся уголь, крайне необходимый для черной металлургии¹⁴.

При реализации вышеупомянутого проекта СП “Развитие инфраструктуры”, конечно, не планировало самостоятельно разрабатывать месторождения, а предполагало создать дочернюю компанию, к участию в которой привлекались бы специализированные инвесторы. Российская сторона надеялась, что в качестве инвестора в этом проекте выступит консорциум ведущих российских компаний (металлургический холдинг “Северсталь”, ГК “Ренова” и En+ Group (созданный для участия в конкурсе на разработку Таван-Толгой еще в ноябре 2006 г.). Консорциум претендовал на 49% месторождения, но правительство Монголии уже несколько лет тянет с его выдвижением на торги¹⁵.

На практике оказалось, что реализовать эту многослойную российскую “комбинацию” не просто. В марте 2009 г. из состава консорциума вышла “Северсталь” (из-за сложной ситуации в мировой металлургической промышленности, обусловленной финансовым кризисом). Вариант привлечения кредита для участия в разработке Таван-Толгой представляется в текущих условиях крайне невыгодным¹⁶. Уход “Северстали” значительно понизил шансы консорциума на получение лицензии, поскольку именно она в отличие от двух других компаний имеет продолжительный опыт угледобычи¹⁷.

К тому же позиция монгольского руководства относительно этого проекта весьма противоречива. С одной стороны, оно вроде бы соглашалось внести лицензию на разработку месторождения в качестве своей доли уставного капитала СП “Развитие инфраструктуры”, поскольку иных средств на данный момент у Монголии нет. Но с другой стороны, все договоренности по этому вопросу, достигнутые на самом высоком уровне, носили лишь устный характер и не нашли отражения в каких-либо документах. Это дало Монголии повод не придерживаться этих договоренностей, одновременно обсуждая другие проекты разработки месторождений. Ее власти не склонны отдавать права на разработку Таван-Толгой какому-либо одному претенденту, склоняясь к созданию СП с участием всех заинтересованных сторон (а таковых может быть немало). Заявки на участие в конкурсе поступили от таких компаний как Cia Vale do Rio Doce (Бразилия), BHP Billiton и Rio Tinto (Австралия — Великобритания), Xstrata (Швейцария), Itochu Corp. и Sojitz Corp. (Япония), China Shenhua Energy Co. (Китай), Jindal Steel & Power Ltd. (Индия), Peabody (США), COPEC (Южная Корея)¹⁸.

Главное же, обсуждая с Россией перспективы СП “Развитие инфраструктуры”, монгольские власти одновременно принимают заявки на конкурс по Таван-Толгою, не собираясь бесплатно вносить лицензию на месторождение в какое-либо СП. Более того, они рассчитывают получить не менее 2 млрд долл. за продажу¹⁹.

По мнению экспертов, если российскому консорциуму придется участвовать в конкурсе на общих основаниях, то ему будет сложно привлечь необходимые средства ввиду текущих финансовых затруднений.

Большие сомнения вызывают и перспективы СП “Развитие инфраструктуры”. Ведь уже через два месяца после его создания в июле 2009 г. министерство транспорта Монголии и министерство железных дорог КНР подписали меморандум о взаимопонимании, подразумевающий участие Пекина в модернизации монгольских железных дорог, а именно, строительство железнодорожной ветки по территории Китая к Таван-Толгою. Это позволит экспортировать уголь на огромный рынок Китая, а также в Японию и Южную Корею через китайский порт Тяньцзинь²⁰. Всемирный банк исследовал по заказу Улан-Батора потенциальную стоимость транспортировки угля в Японию и Южную Корею по российскому и китайскому маршруту. Оказалось, что транспортировка через Китай окажется вдвое дешевле. К тому же и прокладка километра железной дороги в российском проекте составляет 13 млн долл., а в китайском — лишь 3 млн долл.²¹ К тому же китайская сторона действует на опережение — в 2009 г. компания China Shenhua Energy Co, участвующая в тендере на освоение Таван-Толгоя, уже приступила к прокладке железной дороги к южной границе Монголии, которую предполагается завершить в 2011 г.

Договоренность о передаче СП “Развитие инфраструктуры” лицензии на разработку медно-золотого месторождения Оюу-Толгой также утратила актуальность в сентябре 2009 г., когда правительство Монголии подписало инвестиционное соглашение о его разработке с компаниями Ivanhoe Mines (Канада) и упомянутого Rio Tinto²².

Таким образом, первоначальный стратегический замысел российских властей совместить в одном проекте развитие сети железных дорог в Монголии с участием российских компаний в разработке крупнейших месторождений полезных ископаемых фактически потерпел неудачу. А с учетом решительных намерений Китая взять то и другое на себя, само существование СП “Развитие инфраструктуры” оказывается под вопросом.

Россия, в свою очередь, не намерена, по словам заместителя министра финансов РФ Д. Панкина, мириться с нарушением монгольской стороной подписанных договоренностей и рассчитывает воспрепятствовать получению Монголией займов в международных организациях. В частности, согласно подписанному в сентябре 2009 г. инвестиционному соглашению о разработке месторождения Оюу-Толгой, правительство Монголии получит 34% акций создаваемого предприятия Ivanhoe Mines Mongolia Inc. LLC. Но для этого потребуются внести 820 млн долл., каковые монгольские власти планируют получить в качестве кредита у Всемирного банка. В такой ситуации Россия будет вынуждена заявить о неурегулированной внешней задолженности Монголии в 180 млн долл., которую монгольская сторона отказывается выплачивать: речь идет о кредите, выданном Россией Монголии для оплаты ее доли в уставном капитале российско-монгольского СП “Монголросцветмет”²³. Это, безусловно, создаст проблемы для Монголии, но вряд ли поможет оживить СП “Развитие инфраструктуры”.

В сложной ситуации оказалось и СП “Эрдэнэт”, созданное в ноябре 1973 г. для разработки месторождения медно-молибденовых руд Эрдэнэтийн-Овоо. Установленные запасы там составляют 6 млн т меди и 170 тыс. т молибдена. Ныне там ежегодно добывается 25 млн т медной руды, производится 550–570 тыс. т меднорудного концентрата и около 50 тыс. т молибденового концентрата²⁴.

Вплоть до 1990 г. размер уставного капитала СП не был определен, но СССР полностью профинансировал геологические работы на месторождении и все строительно-монтажные работы по возведению предприятия. По оценке экс-

пертов, СССР вложил там до 1 млрд долл., ввиду чего изначально 51% акций принадлежал СССР, а 49% — Монголии²⁵. Однако в 1991 г. было подписано новое межправительственное соглашение — между Россией и Монголией, согласно которому процентное соотношение владения акциями предприятия неведомым образом поменялось на прямо противоположное: Россия получила 49% акций, а Монголия — 51%. Детали подписания этого соглашения не известны, но очевидно, что Монголия сумела тем или иным способом воспользоваться развалом СССР, административной неразберихой того периода и коррупционным настроением российских чиновников. Данное соглашение действовало до конца 2002 г., когда российской долей СП управляла компания “Зарубежцветмет”. В 1990-е гг. Россия утратила интерес к СП “Эрдэнэт” и даже перестала проводить рентные платежи, в результате чего Монголия стала требовать увеличения своей доли до 65%²⁶. Одновременно монгольская сторона стала систематически нарушать пункт межправительственного соглашения о распределении производимого на предприятии меднорудного концентрата. Согласно этому договору, в Россию должна отгружаться треть концентрата (143 тыс. т). В действительности же, в 2000–2003 гг. поставлялось 35–50 тыс. т. Об этом свидетельствуют основные российские потребители монгольского меднорудного концентрата — Уральская горно-металлургическая компания и Кыштымский медно-электролитный завод. В то же время более 90% продукции СП “Эрдэнэт” поставляется в Китай, где на нее стабильно поддерживаются более высокие цены, чем на мировом рынке²⁷.

В 2002 г., когда подошел к концу срок соглашения, российское руководство наконец-то осознало значимость этого и заявило о намерении вернуть контрольный пакет. Тем более, что ныне Россия стала ощущать дефицит медного сырья. Крупнейшие месторождения — Учалинское (Башкортостан) и Гайское (Оренбургская область) — истощаются, а разработка Удоканского месторождения (Читинская область) требует серьезных инвестиций. Владея значительным пакетом акций СП “Эрдэнэт” — одного из мировых лидеров в производстве медного сырья, Россия готова вкладывать средства в модернизацию предприятия и вправе рассчитывать на увеличение своей доли произведенной продукции. Более того, Россия претендует не просто на возвращение контрольного пакета акций СП, но и на увеличение своей доли в акционерном капитале на 25%. И это было бы абсолютно реально до 2003 г.: самым серьезным аргументом в этом споре должен был стать долг Монголии России, составлявший к 2003 г. около 11,2 млрд долл. Было совершенно ясно, что Монголия не в состоянии его погасить, и переговоры по этому вопросу, очевидно, шли к списанию долга, что достаточно типично для взаимоотношений многих ведущих мировых держав с развивающимися странами. Так поступила и Россия, списав в 2003 г. 98% монгольского долга. При этом Монголия должна была перечислить в СП “Монголросцветмет” оставшуюся часть долга (180 млн долл.)²⁸. Именно для этой цели Россия в свое время и выдала Монголии кредит, который теперь подлежит возврату.

Можно было предположить, что Россия воспользуется списанием долга Монголии для укрепления своих позиций в уже действующих СП и продвижения интересующих ее проектов. Сейчас сложно сказать, каковы были условия списания монгольского долга, но до настоящего времени никаких преимуществ в какой-либо сфере экономического сотрудничества на монгольском рынке РФ не получила. Более того, условия работы российских компаний там продолжают ухудшаться.

Что касается СП “Эрдэнэт”, то в 2003 г. Монголии удалось подписать новое соглашение с Россией, которое сохранило контрольный пакет акций у монгольского правительства (51%).

Другие совместные проекты также не продвигаются. Так, в декабре 2006 г. российская компания “Полиметалл” и “Монголросцветмет” создали СП для освоения монгольского полиметаллического месторождения Асгат, разведанные запасы которого составляют 3006 т условного серебра, а прогнозные ресурсы — 4970 т. Однако до сих пор стороны обсуждают только детали совместного сотрудничества, так и не приступив к освоению месторождения²⁹.

После напряженных многолетних переговоров (2007–2009 гг.) России удалось достичь некоторых сдвигов по более четкому определению перспектив сотрудничества в атомной сфере. РФ заинтересована в освоении урановых месторождений в монгольском аймаке Дорнод, примыкающем к Читинской области РФ. Разработка этих месторождений позволила бы России пополнить запасы урана, которые она пока не может обеспечить за счет добычи на собственной территории и через СП в других странах и вынуждена активно использовать запасы урана, накопленные еще в советское время.

Монгольские урановые месторождения могли бы стать одним из основных поставщиков сырья для расположенного по соседству Ангарского электролизного химического комбината, на базе которого в 2007 г. было создано российско-казахстанское СП “Международный центр обогащения урана” (МЦОУ), являющееся крупнейшим мировым производителем обогащенного урана.

Подтвержденные запасы урана в Монголии невелики: 46 200 т, прогнозные ресурсы — 62 000 т³⁰. Это значительно меньше, чем у Австралии и Казахстана, лидирующих по объемам подтвержденных урановых запасов, но больше, чем в соседнем Китае.

Сотрудничество в атомной сфере было бы выгодно и Монголии. Кроме непосредственных доходов от допуска России к добыче урана на собственной территории, Монголия получила бы всю инфраструктуру, связанную с разработкой месторождений, в том числе, железнодорожные пути к ним.

Россия готова как выкупать добытый на месторождении уран (долю Монголии), так и допустить Монголию к более высокой ступени переработки урановой руды — производству уранового концентрата — при присоединении Улан-Батора к СП “МЦОУ”. Это позволило бы Монголии самостоятельно выйти на рынок уранового топлива.

Кроме того, Россия может помочь Монголии решить одну из серьезных проблем ее экономики, препятствующую, в частности, развитию проектов в горнорудной отрасли — дефицит электроэнергии. В силу географических особенностей расположения промышленных объектов и перспективных месторождений полезных ископаемых (значительная удаленность друг от друга и разбросанность по малонаселенной и пустынной территории) Монголия заинтересована в сооружении атомных станций малой и средней мощности (200–300 МВт). А именно на сооружении АЭС такого типа специализируется российско-казахстанское СП “Атомные станции”, созданное в 2006 г.

Однако, несмотря на все вышеперечисленные преимущества, которые Монголия может извлечь из сотрудничества с Россией в атомной сфере, и неоднократные сообщения в прессе о сроках создания СП по разработке монгольских урановых месторождений, подписание необходимых документов постоянно откладывалось. А регулярные визиты делегаций обеих сторон огра-

ничивались подписанием малозначительных меморандумов о намерениях. Наконец в августе 2009 г. во время визита президента России Д.А. Медведева в Монголию было подписано соглашение о создании СП по разработке монгольских урановых месторождений. Участниками выступают на паритетных началах монгольская государственная компания “АтомМон” и российский урановый холдинг “Атомредметзолото.”

При этом Россия сознает, что Монголия не прочь сотрудничать в этой сфере с другими заинтересованными сторонами. Так, одним из первых шагов вновь созданного СП станет получение лицензии на разработку месторождений в провинции Дорнод, поскольку в феврале 2010 г. правительство Монголии аннулировало права канадской компании Khan Resources (KRI.TO), которой принадлежало 58% лицензии на разработку тамошних урановых залежей³¹.

Отрицательный фактор инвестиционного климата Монголии, кроме очевидного “затягивания” переговорного процесса, — изменения в монгольском налоговом законодательстве, значительно осложнившие функционирование предприятий с участием иностранного капитала. В 2006 г. был принят новый закон “О полезных ископаемых”, в который введено понятие “стратегические месторождения”. Под это определение их попало около 800. Суть нововведения — в том, что государство вправе увеличить свою долю в акционерном капитале до 50% как во вновь создаваемых СП, так и в уже существующих, что предполагает пересмотр ранее подписанных контрактов³². Кроме того, были увеличены лицензионные платежи и роялти (плата за право разработки государственных природных ресурсов), которое возросло вдвое, составив 5%³³.

Резко отрицательную реакцию иностранных инвесторов вызвал и принятый в 2006 г. закон “О налоге на рост цен на некоторые виды продукции”: согласно ему, если рыночные цены превышают 500 долл. за тройскую унцию золота и 2600 долл. за тонну меди, то дополнительный доход компаний от роста цен на эти виды продукции облагается налогом по ставке 68%³⁴. По мнению экспертов, налог на сверхприбыль есть не что иное, как второй налог на прибыль, что противоречит принципу избежания двойного налогообложения, применяемого в международной практике.

Установленные в законе пределы цен, превышение которых позволяет определить получаемую прибыль как сверхприбыль, являются, очевидно, заниженными. Так уже в июне 2006 г., когда вступил в действие данный закон, рыночная цена на золото превышала 700 долл.³⁵, а в январе 2010 г. достигла 1132 долл. за тройскую унцию³⁶. Цена на медь уже в мае 2006 г. (за месяц до принятия закона) составляла 8550 долл. за тонну, что в 3,2 раза превышало установленный предел цены³⁷. В результате весомая доля прибыли крупнейших горнорудных компаний стала уходить в госбюджет Монголии.

Действие этих законов непосредственно затронуло и все СП с российским участием (ГОК “Эрдэнэт”, АО “Монголросцветмет”, КОО “Золотой Восток — Монголия”, АО “Шижиралт”), которые и представляют крупнейшие предприятия горнорудной отрасли страны. Так ГОК “Эрдэнэт”, дающий ныне 85,5% налогов, поступающих из горнорудного сектора в госбюджет Монголии, недополучил с момента введения нового налога прибыль в размере 700 млн долл. В общей сложности компании с участием российского капитала потеряли около 2,5 млрд долл., а госбюджет России лишился около 500 млн долл. налоговых отчислений от этих СП³⁸.

В целом на долю налога на сверхприбыль приходится около 10% госбюджета Монголии, доходная часть которого составляет около 1 млрд долл.³⁹ До введения налога на сверхприбыль основными налогоплательщиками в монгольский бюджет выступали три компании — ГОК “Эрдэнэт” (Монголия — Россия), КОО “Золотой Восток — Монголия” (Россия — Великобритания) и “Boroo Gold” (Канада — Монголия). Однако в 2006 г. оказалось, что монгольское законодательство действует избирательно и позволяет некоторым СП, участвующим в разработке монгольских золоторудных и меднорудных месторождений, не платить налог на сверхприбыль. Так СП “Boroo Gold”, созданное с участием канадской компании Centerra Gold (95% акций), освобождено от уплаты этого налога, что объясняется действием закона Монголии об иностранных инвестициях, в соответствии с которым иностранным компаниям могут быть предоставлены некоторые льготы по налогообложению⁴⁰. Кроме того, монгольское правительство заключило с СП “Boroo Gold” договор о стабильности, позволяющий устанавливать различные налоговые льготы для отдельно взятой компании. К таковым относятся неизменность налоговой базы в течение 10–15 лет и освобождение от всех видов налогов кроме роялти⁴¹. С российскими компаниями такие договоры не подписываются, однако в июне 2006 г. Россия и Монголия заключили соглашение о защите взаимных капиталовложений, предусматривающее неизменность подписанных контрактов в течение всего срока их действия. Это, прежде всего, подразумевает невозможность изменения структуры акционерного капитала компаний без согласия сторон, как и определенной в контракте налоговой базы.

Одновременно с подписанием российско-монгольского соглашения Улан-Батор принял два вышеназванных закона, которые полностью противоречат сути этого соглашения. Подчеркнем, что в своей деятельности Монголия руководствуется принятыми законами, тем самым грубо нарушая подписанные с Россией договоренности.

Среди российских СП в Монголии в наиболее сложной ситуации оказалась КОО “Золотой Восток — Монголия”, работавшая в республике с 1997 г. и занимавшаяся разведкой и добычей золота (около 4 т в год). Акционерами компании являются ЗАО “Золотой Восток” (Россия; 84%) и компания Keyfold (Великобритания; 16%)⁴².

В конце 2007 г. компания “Золотой Восток — Монголия” подала иск в международный арбитражный суд в Стокгольме, оспаривая законность изменения монгольского законодательства в отношении иностранных недропользователей. Свои прямые убытки от введения в 2006 г. налога на сверхприбыль компания оценила в 1 млрд долл.⁴³

Ответные меры монгольских властей последовали незамедлительно — деятельность компании была приостановлена, все технологическое имущество арестовано, а добытое золото изъято. Попытки решить эту проблему цивилизованными методами, т.е. в рамках монгольского законодательства оказались безуспешными. Принимая во внимание все вышесказанное, эксперты полагают: даже если компании “Золотой Восток — Монголия” удастся выиграть это дело, то международный арбитражный суд вряд ли сможет добиться от Монголии изменения ее законодательства.

Итак, основная нагрузка по отчислению в монгольский госбюджет налога на сверхприбыль ложится на ГОК “Эрдэнэт”, поскольку КОО “Золотой Восток — Монголия” ныне фактически не функционирует.

Столь неоднозначная ситуация с реализацией принятых законов не могла не повлиять на развитие монгольской горнорудной отрасли в целом.

В период мирового финансового кризиса золотодобыча могла и должна была бы стать точкой опоры для национальной экономики. Так в 2005 г. до введения в действие известных законов золотодобывающие компании и частные лица сдали государству 15,23 т. золота. А в 2007 г. — лишь 10,5 т при установленной норме в 17,2 т. В госбюджет в качестве налога на сверхприбыль на добытое в 2007 г. золото должно было поступить 72,1 млрд тугриков, а поступило только 34,2 млрд тугриков⁴⁴.

Столь значительное снижение объемов продажи золота государству и доходов от налога на сверхприбыль заставило монгольское правительство разработать изменения в закон “О полезных ископаемых”, а также предложить Народному Хуралу (парламенту) отменить налог на сверхприбыль. Предлагается снизить налоговое бремя на добывающие компании и довести до международного стандарта размеры оплаты за использование полезных ископаемых, в частности, золота.

Так при рыночной цене золота до 500 долл. за унцию ставка оплаты составит 5%. При повышении цены на 100 долл. ставка увеличивается на 1%. Данный законопроект был направлен в Народный Хурал еще в мае 2008 г.⁴⁵, но никакого решения до сих пор не принято, законы, препятствующие развитию экономики самой Монголии, как и российско-монгольского сотрудничества, продолжают действовать.

В настоящее время следует признать, что напряженная ситуация, сложившаяся вокруг предприятий с российским участием, и проблемы развития двустороннего сотрудничества являются в целом результатом весьма серьезного провала внешнеполитического курса современной России. А ведь за последнее десятилетие она добилась существенного укрепления своих позиций на международной арене — во многом именно благодаря продуманному и взвешенному внешнеполитическому курсу. В Монголии же Россия вот уже 20 лет не может добиться поставленной цели — возвращения утраченных доминирующих позиций на тамошнем рынке.

Анализируя причины существующих проблем, подчеркнем, что российское руководство, как явствует из вышесказанного, в значительной мере само виновато в сложившейся ситуации. С учетом психологической модели построения отношений все складывается совершенно логично — Монголия выстраивала свои отношения с Россией именно так, как та позволяла ей это делать.

Возникает вопрос — оправдывает ли поставленная цель те усилия и средства, которые Россия сейчас прилагает для ее достижения? На это следует дать положительный ответ. Монголия непосредственно граничит с Россией, которая, конечно, не заинтересована в существовании каких-либо проблем на собственных границах. Кроме того, российские власти просто обязаны поддерживать российские компании, работающие в Монголии, и защитить свою собственность в российских-монгольских СП. Также следует помнить о богатейших минеральных ресурсах Монголии, в разработке которых Россия имеет реальные шансы участвовать. Самый сложный вопрос ныне заключается в том, каким образом Россия могла бы качественно изменить суть российско-монгольских отношений и убедить Улан-Батор в необходимости сотрудничества.

По мнению большинства экспертов, существенным негативным фактором для будущего российско-монгольских отношений может стать и полная смена

высшего руководства республики, произошедшая в 2009 г. В мае 2009 г. президентом Монголии был избран лидер Демократической партии Ц. Элбэгдорж, считающийся прозападным политиком. В 2000–2002 гг. он учился в США. Окончил Институт экономики Университета Колорадо, а затем — Школу государственного управления имени Дж. Кеннеди при Гарвардском университете, получив степень магистра государственного управления. В 2002–2003 гг. Ц. Элбэгдорж работал в программе ООН “Задачи по развитию тысячелетия” и был консультантом в руководящем совете проекта “Свободная пресса” в Вашингтоне⁴⁶. За время двух премьерских сроков Ц. Элбэгдоржа (1998 г. и 2004–2006 гг.) и при его непосредственной поддержке монгольские военные контингенты были направлены для участия в миротворческой операции ООН в Косово и в военной операции НАТО в Ираке. В 2005 г. Ц. Элбэгдорж способствовал организации первого в монгольской истории визита американского президента — Дж. Буша-младшего, а также введению обязательного преподавания английского языка в школах и вузах вместо русского. В сфере контроля над разработкой полезных ископаемых Монголии Ц. Элбэгдорж активно выступает за приход в страну западных добывающих компаний.

В октябре 2009 г. премьер-министру Монголии С. Баяру, считавшемуся самым дружественным по отношению к России представителем ее руководства, пришлось уйти в отставку по состоянию здоровья. Именно он был сторонником создания российско-монгольского СП “Развитие инфраструктуры,” а также лично обещал передать СП лицензии на разработку месторождений Таван-Толгой и Оюу-Толгой.

Новым премьер-министром стал прежний министр иностранных дел С. Батболд, также тесно связанный с Россией (выпускник МГИМО МИД РФ). Но его влияние пока что гораздо меньше, чем у его предшественника.

Таким образом, к руководству республикой пришли люди, не связанные личными отношениями и договоренностями с представителями российской власти. Впрочем, приход нового руководства, как представляется, вряд ли может значительно ухудшить российско-монгольские отношения: ведь практический результат взаимодействия и при прежнем руководстве был весьма низким.

Парадоксально, но своеобразным катализатором развития ситуации в российско-монгольском взаимодействии мог бы стать мировой финансовый кризис. Известно, что Монголия уже многие годы испытывает зависимость от внешней финансовой помощи. В условиях мирового кризиса эта зависимость усилилась. Однако западные страны, которые в предыдущие годы финансово поддерживали Улан-Батор, сейчас сами испытывают серьезные проблемы. И оказалось, что одно из немногих государств, готовых ему помочь — Россия. Речь идет не о финансовой помощи, а о предоставлении кредитов. Уже было практически подписано соглашение о российском кредите в 300 млн долл.⁴⁷ Предполагалось, что он предоставляется для закупки российской техники и других товаров сельскохозяйственного назначения (семян, удобрений), выпускаемых российскими производителями. Таким образом, выдача данного кредита стимулировала бы производство на отечественных предприятиях, что также является существенным положительным фактором в условиях кризиса.

Также обсуждалась возможность предоставления Улан-Батору кредита в несколько млрд долл. На сей раз не возникает сомнений, что одним из основных условий выдачи кредитов должно было бы стать решение существующих юриди-

ческих проблем российских компаний в Монголии и предоставление значительных экономических преференций для СП с участием российского капитала.

Однако сложности, возникшие в деятельности российско-монгольского СП “Развитие инфраструктуры”, наряду с многочисленными нарушениями монгольской стороной письменных и устных договоренностей и фактическим отказом монгольских чиновников разного уровня даже от обсуждения существующих проблем привели к тому, что выдача данных кредитов отложена на неопределенный срок. Кажется, что российские власти наконец-то пришли к твердому решению: что пока следует воздержаться от серьезных финансовых инвестиций в проекты с участием монгольской стороны ввиду крайней неустойчивости тамошнего инвестиционного климата, сконцентрировать свои усилия на защите интересов российских компаний, уже работающих в Монголии.

-
1. Торгово-экономическое сотрудничество между Россией и Монголией (материалы посольства Монголии в РФ). — www.mongolianembassy.ru.
 2. *Грайворонский В.* Забытое золото Монголии // Русский курьер. 2009. 5 сент. С. 3.
 3. Там же.
 4. Торгово-экономическое сотрудничество между Россией и Монголией....
 5. *Грайворонский В.* Указ. соч.
 6. Нас снова манит пустыня Гоби // Эксперт. 2007. 17 дек. С. 8.
 7. *Грайворонский В.* Указ. соч.
 8. Пресс-релиз департамента информации Счетной палаты РФ от 11.08.08. — www.ach.gov.ru.
 9. Там же.
 10. Там же.
 11. *Ямбаева Р., Екимовский А., Смирнов Д.* РЖД внедрилась в Монголию // Коммерсант. 2009. 14 мая. С. 1.
 12. Там же.
 13. *Екимовский А., Смирнов Д.* Российские железные дороги тянутся в Монголию // Коммерсант. 2009. 20 марта. С. 1.
 14. *Киселева Е., Черкасова М.* Россию понизили в Таван-Толгое // Коммерсант. 2006. 30 нояб. С. 1.
 15. *Екимовский А., Асанкин А.* Монголия ставит инвесторов в уголь // Коммерсант. 2009. 26 окт. С. 1.
 16. Там же.
 17. Там же.
 18. Там же.
 19. Там же.
 20. *Габуев А.* Краеугольный каменный // Коммерсант. 2009. 25 авг. С. 1.
 21. Там же.
 22. *Алиев А.* Монгольское золото // Эксперт Online. 2009. 6 окт. — www.expert.ru.
 23. Там же.
 24. *Пономарев Д.* “Эрдэнэт” достался чиновникам // Коммерсант. 2003. 3 февр. С. 2.
 25. Там же.
 26. *Куликов С.* Россия отберет у Монголии “Эрдэнэт” // Независимая газ. 2007. 1 июля. С. 1.
 27. *Пономарев Д.* Указ. соч.
 28. *Скосырев В.* Схватка за монгольские недра // Независимая газета. 2009. 26 авг. С. 2.
 29. *Черкасова М.* “Полиметалл” притягивает серебро // Коммерсант. 2007. 12 дек. С. 2.
 30. *Богомолова Е.* “Росатом” добудет ядерное топливо в Монголии // Газета. 2009. 23 янв. С. 1.

31. *Дзагута В.* “Атомредметзолото” приблизилось к Монголии // *Коммерсант*. 2010. 26 февр. С. 2.
32. Нас снова манит пустыня Гоби. // *Эксперт*. 2007. 17 дек. С. 9.
33. Там же.
34. Там же.
35. Фиксинги золота в 2006 г. на Лондонской бирже драгоценных металлов // *Вестник золотопромышленника*. М., 2006. 11 дек. С. 5.
36. Фиксинги золота в 2010 г. на Лондонской бирже драгоценных металлов // *Вестник золотопромышленника*. М., 2010. 15 янв. С. 5.
37. Динамика цен на медь на Лондонской бирже металлов (январь 2006 г. — январь 2010 г.). — www.lme.co.uk.
38. *Кокшеров В.* Убыточная дипломатия // *Независимая газета*. 2009. 17 марта. С. 1.
39. *Киселева Е., Черкасова М.* Российская компания претендует на бюджет Монголии // *Коммерсант*. 2008. 13 марта. С. 3.
40. Там же.
41. Там же.
42. Там же.
43. Там же.
44. Монголия примет поправки в закон “О полезных ископаемых” (материалы монгольского информационного агентства Montsame Agency от 12.05.08). — www.montsame.mn.
45. Там же.
46. *Brooke J.* A Mongolian and His Nation, Evolving together // *The New York Times*. 2004. 25 дек.
47. Пресс-конференция премьер-министра РФ В.В.Путина и премьер-министра Монголии С. Баяра, 17.03.09. — www.premier.gov.ru.