

Соотношение основных рисков при начале реализации трех основных типов инвестиционных проектов в нефтегазовом секторе

Риск	Типы инвестиционных проектов		
	Разведка и освоение месторождений в новых районах	Освоение разведанных, но не разрабатываемых месторождений	Поддержание добычи на действующих месторождениях
	Степень риска		
Геологический	Высокая	Низкая	Очень низкая
Технический	Высокая	Высокая	Низкая
Стартовых капиталовложений	Низкая	Высокая	Низкая
Эксплуатационных расходов	Низкая	Высокая	Высокая
Налоговый	Нулевой	Высокая	Очень высокая
Ценовой	Низкий уровень	Высокая	Очень высокая
	Уровень вознаграждения		
Вознаграждение	Неопределенный	Высокий (IRR = 20 % +)	Низкий (IRR = 15 % +)

Наиболее низкой будет совокупность рисков при реализации проектов по поддержанию добычи на уже действующих месторождениях, поэтому и требуемая внутренняя норма рентабельности для них будет ниже, чем для проектов двух других рассмотренных типов (см. табл. 2).

В рамках фирмы существуют три основных критерия определения уровня возврата на инвестиции, которые отечественные специалисты, не знакомые с западной экономической (бухгалтерской) практикой, к сожалению, часто путают. Это "внутренний уровень возврата" на индивидуальные инвестиции (IRR — Internal Rate of Return), "возврат на капиталовложения фирмы" (ROCE — Return of Capital Employed) и "возврат на акционерный капитал фирмы" (ROSE — Return on Stock Equity).

Внутренний уровень возврата (IRR) применяется для принятия решения об инвестициях в конкретный проект, рассчитывается на основании дисконтированных потоков наличности, прогнозируется на весь срок действия проекта и должен быть пропорционален степени риска проекта; является кассовым методом учета.

Учетные уровни возврата (ROCE, ROSE) применяются для оценки деятельности фирмы в целом, рассчитываются бухгалтерским методом по доходам и инвестициям фирмы, оценивают средний уровень возврата по факту за год. При этих методах результаты проектов с высокой и низкой степенью риска усредняются и таким образом успешные проекты уравниваются убыточными.

Этот подход можно проиллюстрировать графически. Фирма, стремящаяся к равновесной рискованности совокупности реализуемых ею инвестиционных проектов, будет вкладывать деньги в те из них (с



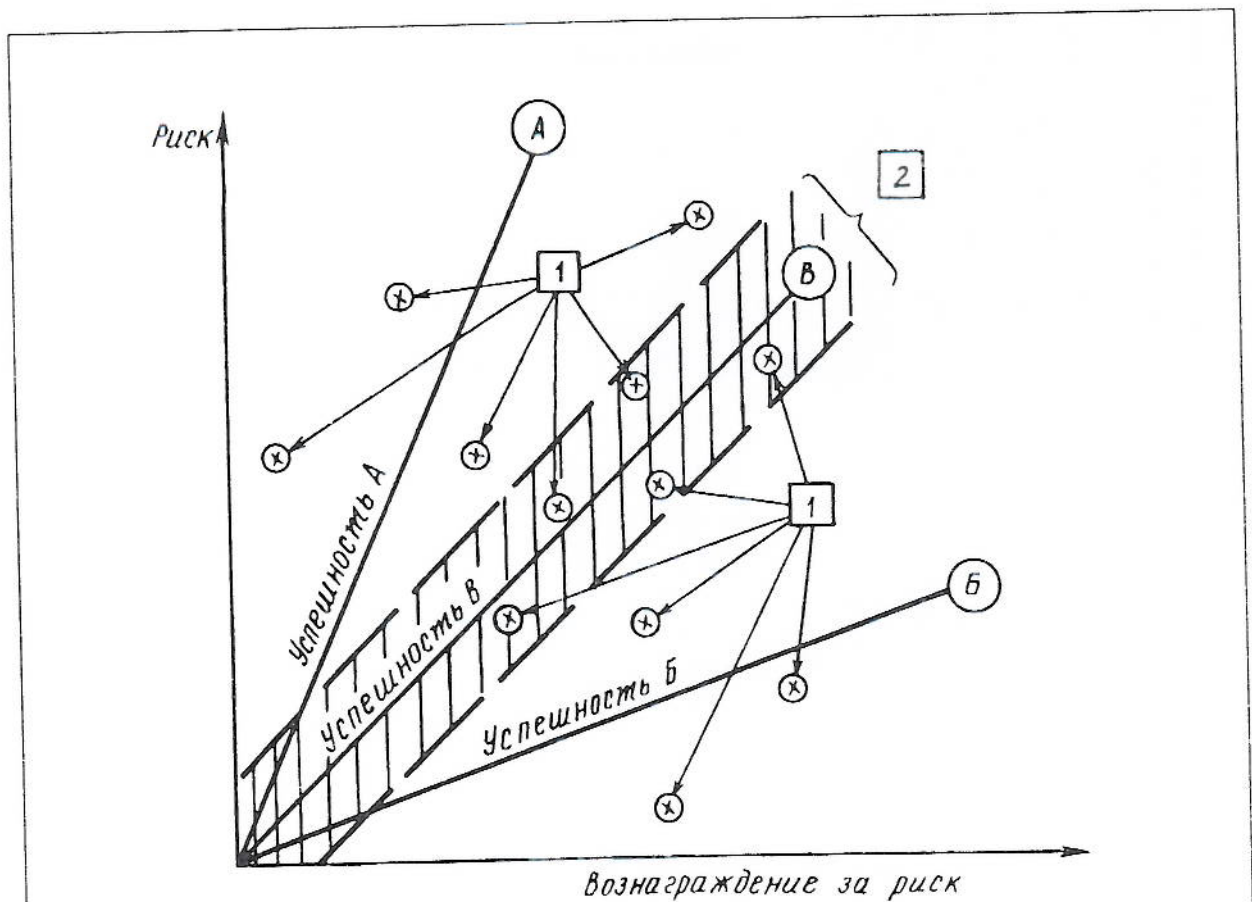


Рис. 2. Взаимосвязь IRR и ROCE/ROSE в инвестиционной стратегии фирмы: А — фирма с неравновесной (повышенной) рискованностью операций; Б — фирма с неравновесной (пониженной) рискованностью операций; В — фирма с равновесной (средней) рискованностью операций; 1 — IRR индивидуальных проектов фирмы; 2 — "коридор" оптимальных значений ROCE/ROSE по фирме в целом

такими значениями IRR индивидуальных проектов), которые будут удерживать ROCE/ROSE фирмы по итогам года в пределах коридора оптимальных значений, соответствующего избранному данной фирмой типу инвестиционной стратегии (рис. 2). Для фирмы с иной стратегией, а значит, и допустимой рискованностью операций (например, для венчурной компании — стратегия А на рис. 2) расположение данного коридора будет иным, следовательно, иным будет и приемлемое сочетание в инвестиционном портфеле фирмы проектов с повышенными и пониженными рисками.

Как правило, внутренние уровни возврата представляют коммерческую тайну фирмы. Но на основании финансовых отчетов компаний обычно можно рассчитать их учетные уровни возврата, даже если таковые непосредственно в этих отчетах не приводятся. Зная же принципиальные соотношения между бухгалтерскими (учетными) и кассовыми уровнями возврата, можно хотя бы приблизительно оценить вероятный уровень приемлемого для фирмы IRR (табл. 3).

Таблица 3

Учетные уровни возврата ряда крупнейших нефтяных компаний составили в 1990 г., % [12, 13]

Компания	ROCE	ROSE
Экссон	12,1	15,8
Мобил	9,4	11,6
Шеврон	11,9*	15,0*
Тексако	11,9	15,0
Амоко	11,2	13,8
АРКО	18,2	29,3

\* В 1989 г. всего 3,2 и 1,8 %, соответственно.

Для достижения уровня возврата 20 % по фирме в целом (ROSE или ROCE) или несколько более высокого, чем средние значения приводимых в табл. 3 цифр, американская нефтяная компания "Шеврон", например, следующим образом (табл. 4) оценивает соотношение степени риска и уровней возврата для проектов с равными потоками наличности в течение четырех лет [12,13].

Таблица 4

Соотношение степени риска и уровней возврата

Шансы на успех, %	Степень риска	Требуемый уровень возврата в случае успеха, %
100	Нулевая	20
80	Умеренная	32
50	Очень высокая	67
20	Чрезвычайно высокая	189

Судя по тому, что при обосновании своего участия в СП "Тенгизшевройл" фирма "Шеврон" исходила из минимально допустимой для себя внутренней нормы возврата, равной 27,4 %, то "шансы на успех" Тенгиза (почти полностью разведанного по крайней мере в пределах объекта № 1 уникального по запасам нефтяного месторождения, эксплуатация которого уже к тому времени началась) американская компания оценивала лишь в пределах 80—90 %.

Следовательно, в случае освоения не столь крупных (а тем более менее разведанных) месторождений, расположенных на большем удалении от границ страны и т. п., можно ожидать, что "шансы на успех" будут оценены еще менее оптимистично и, следовательно, инофирмы могут (будут?) настаивать на более высоких значениях внутренних норм возврата на инвестиции.

Можно подойти к определению примерного минимально приемлемого для иностранных вкладчиков уровня нормы прибыли на вложенные ими инвестиции в освоение российских месторождений, исходя из традиционной логики общей оценки степени благоприятности



инвестиционного климата в принимающей стране. При такой оценке фирма принимает во внимание как факторы объективного свойства, характерные для данной принимающей страны (размеры месторождений, продуктивность скважин, геологический риск, необходимые инвестиции и эксплуатационные расходы и т. п.), так и субъективные факторы, зависящие от политических и экономических особенностей данной страны в рассматриваемое время (политический риск, финансовый риск, потребности в доходах, уровень технологии, стимулы для инвестиций, налоговая политика, отношение к инвестициям и разработкам, осуществляемым инофирмой и т. п.).

С этих позиций, по мнению специалистов фирмы "Шеврон", большинство западных финансовых профессионалов сегодня рекомендовали бы ставку возврата на любые инвестиции в России (СНГ) значительно превышающую 25 % вследствие следующих повышенных рисков: политического риска; экономического риска; юридического риска; риска деловой обстановки; риска инфляции; риска обменного курса.

Комплексная оценка риска вложений в российскую экономику оказывается, таким образом, заметно более высокой, чем, например, в западноевропейскую и (или) американскую. С точки зрения американского вкладчика, минимальные нормы прибыли должны быть при работе в России на 25...40 % выше, чем в Западной Европе и на 2/3...3/4 выше, чем в США [12, 13], отражая тем самым представление ряда американских компаний о сравнительной рискованности капиталовложений в указанных трех регионах (табл. 5).

Таблица 5

Факторы формирования и минимально приемлемый уровень нормы прибыли, процент на вложенный капитал в США, Западной Европе и бывшем СССР

Факторы формирования нормы прибыли	Семидневные казначейские векселя США	США	Западная Европа	Страны бывшего Советского Союза
Политический риск	—	—	1	3 и более
Риск из-за валютного обменного курса	—	—	2	3 и более
Географический риск	—	—	2	3 и более
Коммерческий риск	—	4...5	4...5	6 и более
Финансовый риск	—	2...3	2...3	3 и более
Инвестиционный риск	—	2...3	2...3	3 и более
Долговременная инфляция	4...5	4...5	4...5	4 и более
Фактическая норма прибыли	3...4	3...4	3...4	3..4
Итого	7...9 %	15...20 %	20...25 %	28 и более %

Примечание. С точки зрения американского вкладчика.



Можно соглашаться или не соглашаться с приведенными оценками риска иностранных инвестиций в России (СНГ), но они отражают взгляды, присущие сегодня части крупного международного нефтяного бизнеса, ведущего дела с нашей страной.

Существуют и другие оценки, свидетельствующие о высокой рискованности инвестиций в СНГ (России). Например, в подготовленном американской исследовательской группой "Бизнес Риск Интернэшнл" списке из 132 государств, "опасных" для инвестиций, СССР накануне своего распада в 1991 г. занимал 58-е место [12, 13]. В рейтинг-листе стран, привлекательных для инвестиций, публикуемом журналом "Евроманей", в 1992 г. Россия занимала 129-е место из 169, а в нынешнем 1993 г. — уже 149-е место [14]. Налицо, таким образом, не только низкий уровень привлекательности России как места вложения капиталов, но и устойчивое ухудшение инвестиционного рейтинга России в мировой иерархии.

Сходную картину рискованности предпринимательского климата в России дает независимое информационное агентство ЮНИВЕРС, по данным которого количественная оценка факторов риска лежит в зоне между средними и худшими возможными его значениями по каждой из трех оцениваемых категорий рисков (социально-политический, внутриэкономический и внешнеэкономический) [10, 11]. При этом события второй половины прошлого — начала нынешнего года привели к незначительному (на 4 %) повышению социально-политического и заметному (на 1/3) ухудшению внешнеэкономического риска, в результате чего средневзвешенная оценка рискованности предпринимательского климата в России возросла за 6 мес на 8 % (табл. 6).

Таблица 6

Предпринимательский климат в России: количественная оценка факторов риска (ранжировка от (1) — "лучшие" до (10) — "худшие")\*

Риски	1992 г.		1993 г.
	20 июля	20 октября	20 января
Социально-политический	6,485	6,57	6,74
Внутриэкономический	6,70	6,85	6,65
Внеэкономический	4,125	5,20	5,45
Средневзвешенный	5,812	6,21	6,28

\* По данным Независимого информационного агентства ЮНИВЕРС (Известия. — 1993. — 16 января. — С. 1, 4; 30 января. — С. 1, 4).

При всем этом потенциальная притягательность именно нефтегазового сектора российской экономики продолжает оставаться чрезвычайно высокой. По результатам регулярно проводимого английской группой Симон-Робертсон опроса западных нефтяных компаний СССР, занявший 10-е место в обзоре 1990 г. в списке стран с потенциально привлекательным для инвестиционной деятельности нефтегазовым сек-



тором (в опросе приняли участие 59 компаний), переместился в этом списке на 2-е место в 1991 г. (66 компаний) и удержался на нем (как СНГ) в обзоре 1992 г. (72 компании), уступив в обоих последних случаях первую строчку списка только Индонезии [15—17]. Но это — привлекательность потенциальная. В реальной действительности ситуация в нефтегазовом секторе России сложная.

Одним из ответов на этот вопрос могут служить результаты исследования, выполненного аспирантом ГАНГ им. И. М. Губкина Р. Танкаевым, во второй половине 1992 г., дающего более широкую картину предприятий с иностранными инвестициями в российском нефтегазовом секторе, чем официальная статистика.

По данным Р. Танкаева, общее число СП, работающих в нефтегазовом комплексе составляет немногим более 100. Около 1/4 из них действовали в сфере добычи, примерно 1/8 — в области переработки, остальные — в сфере услуг. Таким образом, 2/3 всех СП являются сервисными, что, в принципе, является вполне объяснимым, принимая во внимание переходный характер российской экономико-правовой среды. Все эти предприятия, как правило, небольшие, что также вполне понятно, поскольку таким образом минимизируется риск всевозможных потерь вследствие указанной неустойчивости предпринимательской среды в России. Средний размер уставного фонда СП в добыче составлял около 120 млн дол., но уже в переработке и услугах, связанных с бурением — в 20...50 раз меньше. В остальных же сервисных СП уставные фонды формировались, как правило, в рублях и в ценах того периода (исследование завершено во второй половине 1992 г.) составили порядка 2 млн руб. в расчете на предприятие (табл. 7).

Таблица 7

Предприятия с иностранными инвестициями в российской нефтегазовой промышленности во второй половине 1992 г.

Добыча	Число СП	Средний размер уставного фонда
Добыча	24	118 млн дол.
Переработка	13	7 млн дол.
Услуги	66	—
связанные с бурением	8	2,5 млн дол.
прочие	58	2 млн руб.
Всего	103	—

Примечания: 1. Общее число СП, связанных с нефтегазовым комплексом около 200.

2. Таблица составлена по результатам обследования, выполненного Р. Танкаевым (ГАНГ им. акад. И. М. Губкина).

Общее число СП, имеющих отношение к нефтегазовому бизнесу, составило порядка 200. Это означает, что число реально действующих в нефтегазовой промышленности России предприятий с иностранными инвестициями по самым оптимистическим подсчетам не превышает 3 % от общего числа СП в экономике страны. Большая часть иностранных



учредителей этих предприятий не стремится пока осуществлять широкомасштабное инвестирование в российские нефть и газ, а многие из них и не способны это сделать.

Как меняется реальная (а не потенциальная) привлекательность российского нефтегазового комплекса для иностранных инвесторов с течением времени? На мой взгляд, она претерпевает изменения, которые можно описать классической синусоидой (рис. 3). Иными словами, эти изменения носят циклический характер.

Приход к власти правительства Гайдара породил надежды на Западе на быстрое формирование в стране ориентированной на интересы инвесторов экономико-правовой среды, стимулирующей предпринимательскую активность. Ожидалось, что многочисленные заявления о необходимости построения экономики открытого типа, о либерализации внешнеэкономических связей и т. п. будут подкреплены столь же быст-

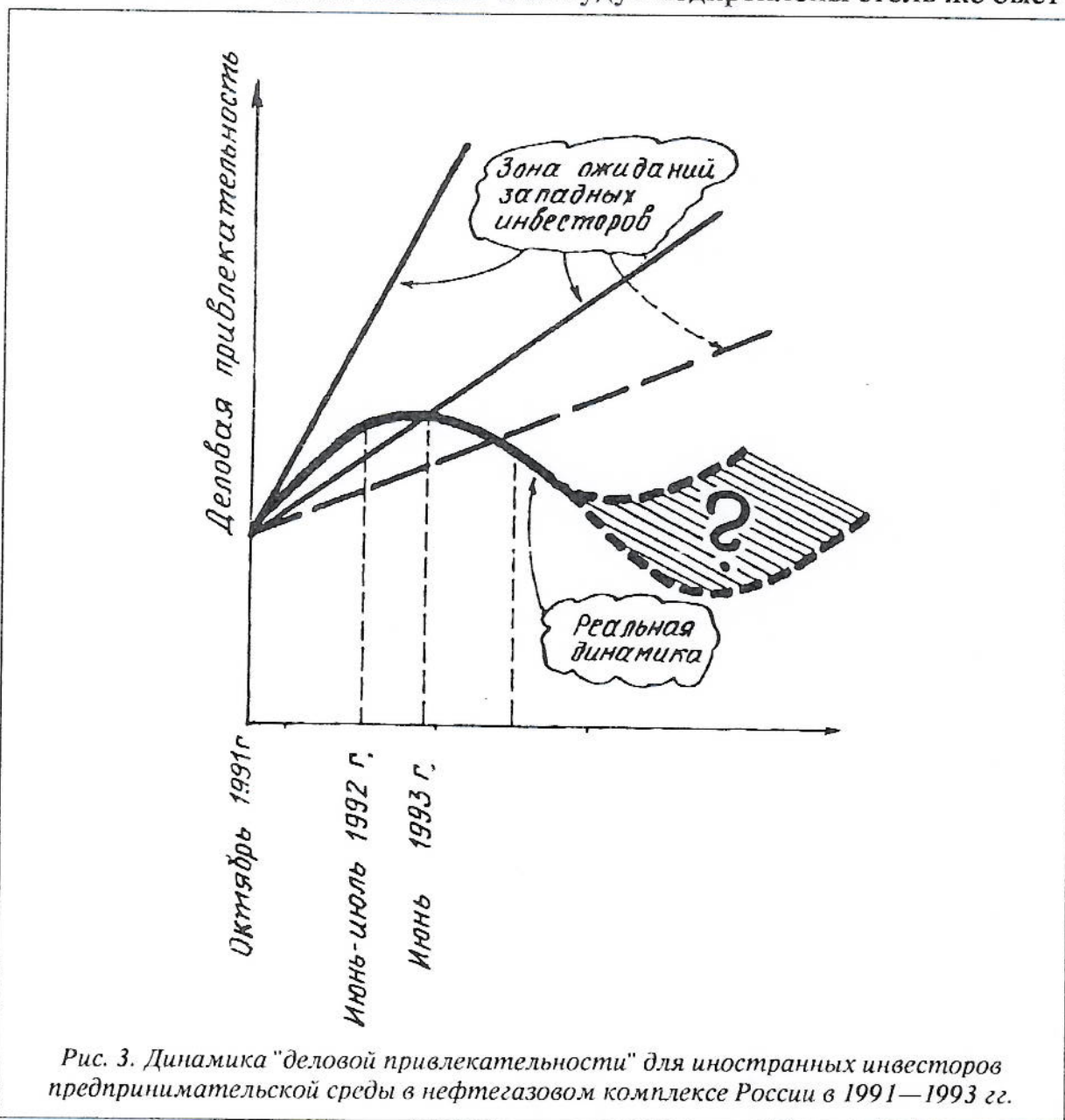


Рис. 3. Динамика "деловой привлекательности" для иностранных инвесторов предпринимательской среды в нефтегазовом комплексе России в 1991—1993 гг.



рым созданием условий для интенсивного притока западного капитала в российскую экономику, в первую очередь, — в основные экспортные отрасли (генерирующие СКВ) для накопления необходимых валютных средств для более интенсивного продвижения экономических реформ. Поэтому "зона предпринимательских ожиданий" иностранных инвесторов (применительно к российскому нефтегазовому сектору экономики) имеет ярко выраженную "возрастающую" направленность.

Поначалу эти ожидания в значительной степени подкреплялись реальными последовательными действиями правительства по реформированию экономики, но намеченные им программные шаги практически сразу же стали подвергаться корректировке как со стороны парламента, так и со стороны консервативно и протекционистски настроенного крыла в правительственных и околоправительственных кругах. К середине 1992 г. темп наращивания инвестиционной привлекательности российской экономико-правовой среды прошел свою высшую точку.

Снятие с поста одного из членов гайдаровской команды, министра топлива и энергетики, "макроэкономиста" В. Лопухина, активно поддерживающего идею широкого привлечения иностранных инвестиций, с одновременным назначением на пост вице-премьера, курирующего топливно-энергетический комплекс, представителя крупнейшей монополии страны, "крепкого хозяйственника" В. Черномырдина, для Запада было равносильно сигналу о начале смены курса в отношении иностранных инвестиций в российскую энергетику.

Визит Б. Н. Ельцина в США в июне 1992 г. и последовавшая через две недели июльская встреча стран "семерки" с участием России в Мюнхене были теми точками, после которых реализация инициатив, связанных со стимулированием иностранных инвестиций, стала проходить все тяжелее и тяжелее. Кривая "деловой привлекательности" российского нефтегазового сектора для иностранных инвесторов стала постепенно выполаживаться (см. рис. 3). Своего верхнего экстремума она достигла, на мой взгляд, в конце ноября — начале декабря 1992 г. К этому времени относятся такие события, как подписание Президентом Российской Федерации накануне VIII съезда Советов Указа о выдаче лицензии на разработку Штокмановского газоконденсатного и Приразломного нефтяного месторождений на шельфе Баренцева моря АО "Росшельф" (перечеркнувшего установленный Законом о недрах конкурсный порядок выдачи лицензии и серьезно ущемившего прямые материальные интересы консорциума иностранных фирм, работавших над подготовкой ТЭО разработки Штокмановского месторождения по соглашению с российской стороной) и снятие Е. Т. Гайдара с поста и. о. премьер-министра на VIII съезде Советов.

После этих событий кривая "деловой привлекательности" (см. рис. 3) пошла вниз, несмотря на выходящие в первой половине 1993 г. нормативные акты, регулирующие деятельность предприятий с иностранными инвестициями, положительно оцененные западными деловыми кругами. К моменту возврата Е. Т. Гайдара в правительство движение вниз указанной кривой неуклонно продолжалось. Июньское решение



Минтопэнерго Российской Федерации (впоследствии отмененное) об исключении СП из графика прокачки нефти только подтолкнуло дальнейшее сползание вниз этой кривой.

Возвращение Е. Т. Гайдара в правительство, подписание Президентом Указа "О совершенствовании работы с иностранными инвестициями", принятие правительственного Постановления "О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности" снова породили надежды на стабилизацию экономико-правовой среды в России и ее развитие в благоприятном для иностранных инвесторов направлении. Насколько оправданы эти ожидания — покажет время, но, думаю, что задача эта, в соответствии с пессимистическими ожиданиями, может потребовать для своего решения 2—3 года.

### СОТРУДНИЧЕСТВО С ЗАПАДОМ: НЕОБХОДИМОСТЬ СМЕНЫ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Некоторое время тому назад многие из названных ранее проблем во взаимоотношениях с иностранными инвесторами просто не возникали. В пору существования СССР с его сильными институтами государственного управления, взаимодействие с инофирмами, в значительной степени строившееся по иной, чем сегодня, схеме, снимало многие из появившихся недавно вопросов. Указанное взаимодействие осуществлялось, главным образом, по линии центральных ведомств, а сотрудничество концентрировалось на небольшом числе так называемых "мега-проектов", т. е. проектов с высокой единичной мощностью, капиталоемкость которых исчислялась миллиардами долларов. Число кредитных линий было также небольшим, а источниками их предоставления были, как правило, правительства соответствующих государств. Это позволяло держать проекты, связанные с внешним финансированием, под постоянным контролем центральных ведомств, а при возникновении той или иной проблемы последние могли оперативно вмешиваться и быстро осуществлять необходимое реагирование при очень короткой управленческой цепочке принятия решений.

Практически единственными формами сотрудничества с иностранными фирмами стали так называемые "диагональные сделки", т. е. соглашения, которые заключаются не между субъектами одного (хозяйственного) уровня различной национальной принадлежности, а между органами государственного управления принимающей страны (более высокий — собственно уровень управления — в управленческой иерархии) и иностранными хозяйствующими субъектами (более низкий — хозяйственный — уровень в управленческой иерархии). В этих условиях наличие развитой экономико-правовой среды даже не было особенно нужным, поскольку ее отсутствие заменялось системой принятия решений по каждой конкретной сделке. И в то же время ни у кого ни на Востоке, ни на Западе, как правило, не вызывала сомнения сама целе-



сообразность прямых хозяйственных контактов крупнейших иностранных монополий с высшими органами государственного управления бывшего СССР как принимающей стороны, поскольку этой схеме не было альтернативы при существовавшей в стране системе управления экономикой. Именно такая организация внешнеэкономических связей в сфере внешнего финансирования и элиминировала те предпринимательские риски, которые объективно вызваны отсутствием в той или иной стране разветвленной экономико-правовой среды.

При снижении уровня централизации управления страной, при переводе сотрудничества с иностранными фирмами на уровень отдельных предприятий, объединений, при расширении сотрудничества с иностранными инвесторами за счет привлечения с обеих сторон мелкого и среднего бизнеса, изложенная схема, в западной практике именуемая "системой индивидуальных правовых ограничений", просто перестает работать. Слишком велико становится число субъектов такого взаимодействия. В таком случае единственным легальным регулятором взаимоотношений между принимающей страной и иностранной фирмой становится наличие разветвленной экономико-правовой среды. В настоящее время мы твердо встали на путь формирования такой среды в нашей стране, но, к сожалению, нельзя сказать, что мы близки к ее завершению.

Существуют разные оценки того, сколько нам еще потребуется законодательных актов для того, чтобы сформировать их целостную систему и набрать необходимый минимум законодательной устойчивости. По мнению министра топлива и энергетики Российской Федерации Ю. Шафраника, для того, чтобы, например, приватизация шла нормально, не хватает, по крайней мере, 50 законодательных актов, а по словам Первого вице-премьера российского правительства В. Шумейко, общее число законов, которые необходимо разработать и ввести в стране для того, чтобы создать необходимый уровень разветвленности национальной экономико-правовой среды, составляет примерно 100. В любом случае, как видим, счет идет на десятки законов, которые необходимо разработать, принять, отладить (добиться, чтобы они эффективно заработали на практике). Только тогда они окажут в полной мере свое стимулирующее действие на потенциальных инвесторов.

Таким образом, выбранный нами и, как показывает опыт истории, единственно верный в долгосрочном, стратегическом плане эволюционный путь "пошагового" созидания экономико-правовой среды требует времени. Историческое нетерпение при формировании этой среды просто неуместно; оно является скорее всего отражением психологии управленцев-временщиков, когда практический результат требуется получить немедленно, сегодня, вчера (вчера картошку посадили — сегодня выкапываем. Почему? Кушать очень хочется...).

Практика показывает, что быстро создать эффективную экономико-правовую среду нельзя — возникает неизбежный антагонизм между сроками и качеством, разрешить который, не пожертвовав ни тем, ни другим, невозможно. Ситуация только усугубляется тем, что над



различными смежными законами, как правило, работали различные группы их разработчиков, представлявшие разные ведомства, не только не всегда контактировавшие друг с другом (как это было при подготовке первоначальных версий законов о недрах, о нефти и газе, о концессиях), но и не всегда говорящих на одном профессиональном языке (табл. 8). В итоге, в процессе подготовки разные версии законов и иных нормативных документов, отражая зачастую узковедомственные интересы своих составителей, вступают (или вступали) в отдельных положениях в противоречие друг с другом (например, версия Минтопэнерго Российской Федерации с версией Геолкома Российской Федерации при подготовке закона "О недрах"; версия ВНИИОЭНГ с версией Газеева-Харди при подготовке проекта закона "О нефти и газе" [10] или с действующим законодательством (например, Закон "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами" и "Положение о порядке лицензирования пользования недрами" с Законом "Об иностранных инвестициях" и Законом "О недрах" по вопросу об инвестиционном режиме для отечественных и иностранных инвесторов (табл. 9).

Таблица 8

Ведомства, принимавшие участие в разработке версий законов

Закон	Число разрабатываемых версий	Основные разработчики
"О недрах"	2	Геолком РФ
"О нефти и газе"	4	Минтопэнерго РФ
"О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами"	3	Комитет ВС РФ по международным делам и внешнеэкономическим связям

Таблица 9

Несоответствие вновь принятых российских законов и иных нормативных документов, регулирующих вопросы недропользования, действующему российскому законодательству (ранее принятым законам) об инвестиционном режиме для отечественных и иностранных инвесторов

Закон	Устанавливаемый инвестиционный режим
Закон "Об иностранных инвестициях" (ст. 6) — принят Закон "О недрах" (совокупность статей 8, 9, 14, 17, 40) — принят 21.02.92 г.	Устанавливают "Национальный режим" на пред- и постинвестиционной стадии инвестиционного процесса (отечественным и зарубежным инвесторам законодательно устанавливается одинаковый инвестиционный режим, т.е. дискриминация по национальному признаку не вводится)
Закон "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами" (весь) — на принятую ВС РФ 21.07.93 г. версию закона наложено вето Президентом РФ, закон дорабатывается Правительством РФ;	Устанавливают "Режим наибольшего благоприятствования" на пред- и постинвестиционной стадии инвестиционного процесса (отечественным и зарубежным инвесторам законодательно устанавливается различный инвестиционный режим, причем иностранным — более дискриминационный, чем отечественным)

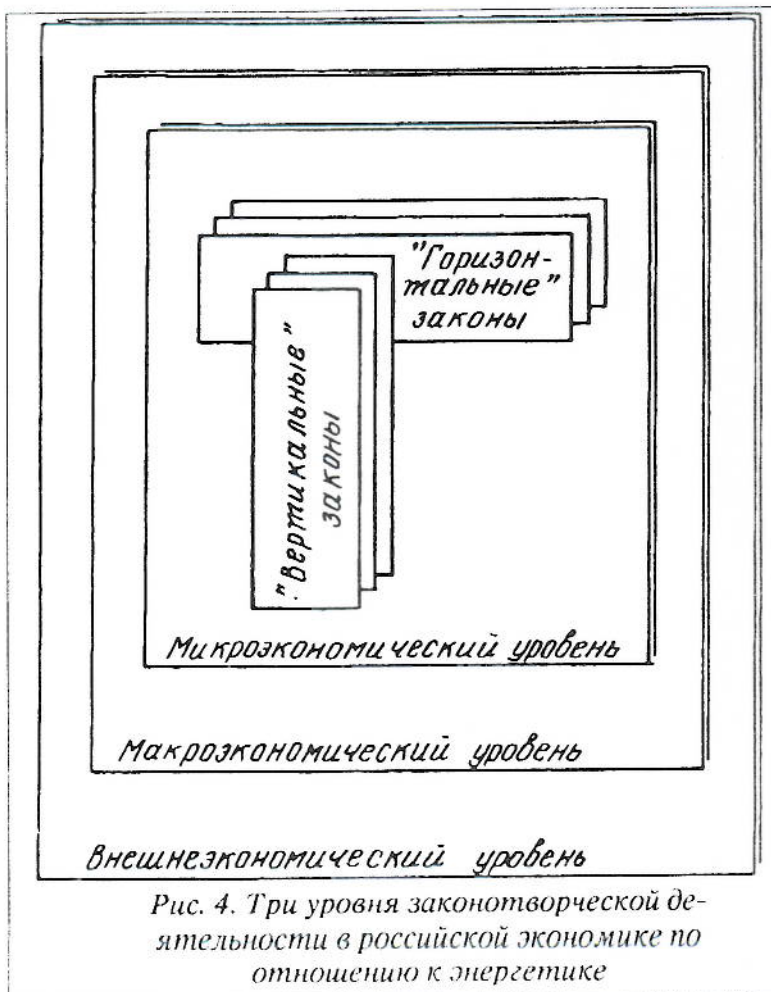


Закон	Устанавливаемый инвестиционный режим
Положение "О порядке лицензирования пользования недрами" (ст. 10.5) — утверждено Постановлением ВС РФ 15.07.92 г.	

Это ведет к множественному толкованию отдельных вопросов регулирования деятельности инвесторов, в том числе иностранных, что, конечно, отнюдь не уменьшает для них рискованности операций на российском рынке, и только замедляет процесс формирования эффективной, а значит, непротиворечивой экономико-правовой среды.

Поэтому создание эффективной экономико-правовой среды есть длительный процесс, в котором тем более особенно важны начальные, стартовые шаги, закладывающие базисные принципы и векторы развития всей законодательной системы. Именно на этом этапе формирования национальной экономико-правовой среды в отношении инвесторов вообще и иностранных инвесторов в частности мы сейчас и находимся.

### "ТРИ СРЕЗА" ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



При формировании экономико-правовой среды существуют как бы три среза законотворческой деятельности (рис. 4).

Первый срез — это создание серии "специальных" энергетических законов во внутреннем законодательстве, учитывающих специфический характер энергетики, и в том числе ее добывающих отраслей как объекта законодательного регулирования (например, закон "О нефти и газе"); таким образом, речь идет о наработке законодательной массы на микроэкономическом уровне.

Второй срез — совершенствование нашего общенационального экономического законодательства с разветвленной внутренней структурой (например, на-



логового), одним из объектов которого является энергетика; таким образом, речь идет о наработке законодательной массы на макроэкономическом уровне.

Третий срез — подготовка комплекса двусторонних и многосторонних международных договорно-правовых актов, при помощи которых наше национальное энергохозяйство должно быть вписано в мировое хозяйство и систему международных экономических отношений, и которые имеют отношение либо к энергетике как отрасли, либо к взаимоотношениям между инвестором и принимающей стороной, в том числе и в энергетической сфере (например, договоры о взаимной защите инвестиций, устранении двойного налогообложения). Сюда же относится и пакет юридически обязывающих документов к Европейской Энергетической Хартии, и наше вступление в ГАТТ, и заключение торгового соглашения с ЕС и т. п. Таким образом, речь идет о наработке законодательной массы на внешнеэкономическом уровне.

Основы внутреннего законодательства, регламентирующего деятельность инвесторов в энергетических отраслях, уже заложены или находятся в стадии разработки. Если говорить о сфере недропользования, то среди принятых и уже действующих правовых документов ключевыми, безусловно, являются Закон "О недрах" и "Положение о порядке лицензирования пользования недрами". Действует ряд других правительственных постановлений и распоряжений, имеющих нормативный характер в этой сфере.

В настоящее время на первых двух уровнях законотворческой деятельности в работе находится пакет из 11 первоочередных законов, которые охватывают всю энергетику, 10 из которых непосредственно входят в пакет законопроектов, обеспечивающих реализацию новой энергетической стратегии России (табл. 10).

Таблица 10

Пакет первоочередных законодательных актов, связанных с деятельностью ТЭК России

Наименование закона и "плановые" сроки его подготовки	Состояние разработки закона в середине IV квартала 1993 г.
<b>"Микроэкономическое" законодательство Закон, имеющий "горизонтальный" (межотраслевой) характер*</b>	
1. Об основах энергетической политики Российской Федерации (I квартал 1993 г.)	24.08.93 г. законопроект рассмотрен Комиссией по оперативным вопросам при СМ РФ и после доработки снова внесен в Совет Министров РФ 09.11.93 г.
2. О безопасности и экологичности объектов топливно-энергетического комплекса (IV квартал 1993 г.)	Разработка ведется Минтопэнерго РФ
3. О единой энергетической системе России (III квартал 1993 г.)	Включен самостоятельным разделом в проект Закона РФ "Об электроэнергетике"
4. О единой газоснабжающей системе России (IV квартал 1993 г.)	Разработка ведется РАО "Газпром"



Наименование закона и "плановые" сроки его подготовки	Состояние разработки закона в середине IV квартала 1993 г.
<b>Закон, имеющий "вертикальный" (отраслевой) характер</b>	
5. Об энергосбережении (I квартал 1993 г.)	Повторно внесен в Совет Министров РФ в сентябре 1993 г.
6. О нефти и газе (IV квартал 1992 г.)	26.08.93 г. законопроект рассмотрен Президиумом Совета Министров РФ и после доработки с 01.10.93 г. находится в Совете Министров РФ и Комиссии законодательных предположений
7. Об электроэнергетике (III квартал 1993 г.)	Подготовленный РАО "ЕЭС России" законопроект внесен в октябре 1993 г. в Минтопэнерго РФ
8. Об использовании атомной энергии (IV квартал 1992 г.)	Рассмотрен в первом чтении бывшим Верховным Советом РФ в 1993 г.
9. Об использовании нетрадиционных и возобновляемых источников энергии (I квартал 1993 г.)	Разработка ведется Минтопэнерго РФ
10. О безопасности труда на предприятиях угольной промышленности (IV квартал 1993 г.)**	Разработка ведется ГИ "Росуголь"
<b>Макроэкономическое законодательство***</b>	
10. О внесении поправок в налоговую систему Российской Федерации по вопросам использования энергетических ресурсов и функционирования объектов топливно-энергетического комплекса (II квартал 1993 г.)	Вносится Правительством РФ. Работы в организованном порядке не ведутся
11. О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами**	21.07.93 г. принят бывшим Верховным Советом РФ во втором чтении, но не подписан Президентом России, который 18.08.93 г. возвратил проект закона со своими замечаниями для повторного рассмотрения

\* Специальные или "внутренние энергетические законы".

\*\* Не входит в пакет законопроектов, обеспечивающих реализацию новой энергетической стратегии.

\*\*\* Законы, являющиеся частью внешней, по отношению к энергетике, законодательной системы.

Часть этих законов носит "макроэкономический" характер, являясь частью внешней по отношению к энергетике законодательной системы и охватывая весь энергетический комплекс как часть еще более общей среды законодательного регулирования. К их числу можно отнести законы "О внесении поправок в налоговую систему России по вопросам использования энергетических ресурсов и функционирования объектов ТЭК" и "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами".

Часть законов носит "микроэкономический" характер. К их числу можно отнести законы: "Об энергетической политике РФ", "О безопасности и экологичности объектов энергетического комплекса", "О единой



энергетической системе России", "О единой газоснабжающей системе России", "Об энергосбережении", "О нефти и газе", "Об использовании атомной энергии", "Об использовании нетрадиционных возобновляемых источников энергии".

Завершение подготовки пакета этих законов предполагается в самое ближайшее время, хотя по ряду ключевых законов уже наметилось отставание от намеченных сроков их подготовки, что вызвано сложностью организации законотворческого процесса и его внутренней конфликтностью. В указанных 11 первоочередных для энергетики законах должны быть прописаны и легализованы многие вопросы, которые до сегодняшнего дня законодательно не прояснены и имеют множественное толкование.

Существует временной разрыв в тех сроках, в течение которых формируется эта законодательная среда: многие страны начали формировать ее если не на несколько десятилетий, то уж по меньшей мере на несколько лет раньше, чем Россия, поэтому уровень количественной наработки законодательной массы, наличие которой создает комфортные условия для иностранных инвесторов в своих странах, в нашей стране оказывается для них совершенно недостаточным.

Поэтому, если говорить о "третьем срезе" законотворческой деятельности (на внешнеэкономическом уровне), то здесь, на мой взгляд, в случае России "нет худа без добра". Несмотря на отсутствие должной экономико-правовой среды в этой сфере и необходимость интенсивного заполнения в ней множественных "зияющих" пустот, нам сильно повезло в том смысле, что в реализации этого процесса история подарила нам шанс, которым грешно было бы не воспользоваться.

Большая часть стран, являющихся нашими партнерами по переговорам, формирующим юридически обязательные правила взаимного регулирования внешнеэкономической деятельности (имеются в виду, конечно, в первую очередь промышленно развитые страны), начали разработку соответствующих проблем в своем внутреннем законодательстве намного раньше нас. Поэтому при ведении переговоров нам автоматически предоставляются как бы более высокие стартовые условия для внедрения соответствующих легитимных норм в наше внутреннее законодательство, поскольку те или иные юридически обязательные договорные положения заключаемых соглашений через систему внешних для нашей страны правовых обязательств как бы автоматически закрепляются в нашем внутреннем законодательстве на более высоком уровне правовой проработанности, чем если бы это происходило традиционным путем, когда те или иные законодательные акты созрели в недрах нашего непрофессионального (с юридической точки зрения) депутатского корпуса.

Особое значение в этой связи — как потенциальный внешний "законодательный локомотив" для нашего внутреннего законотворческого процесса — имеет пакет юридически обязывающих документов к Европейской Энергетической Хартии (Базисное Соглашение и отраслевые Протоколы — рис. 5).