

# МРД

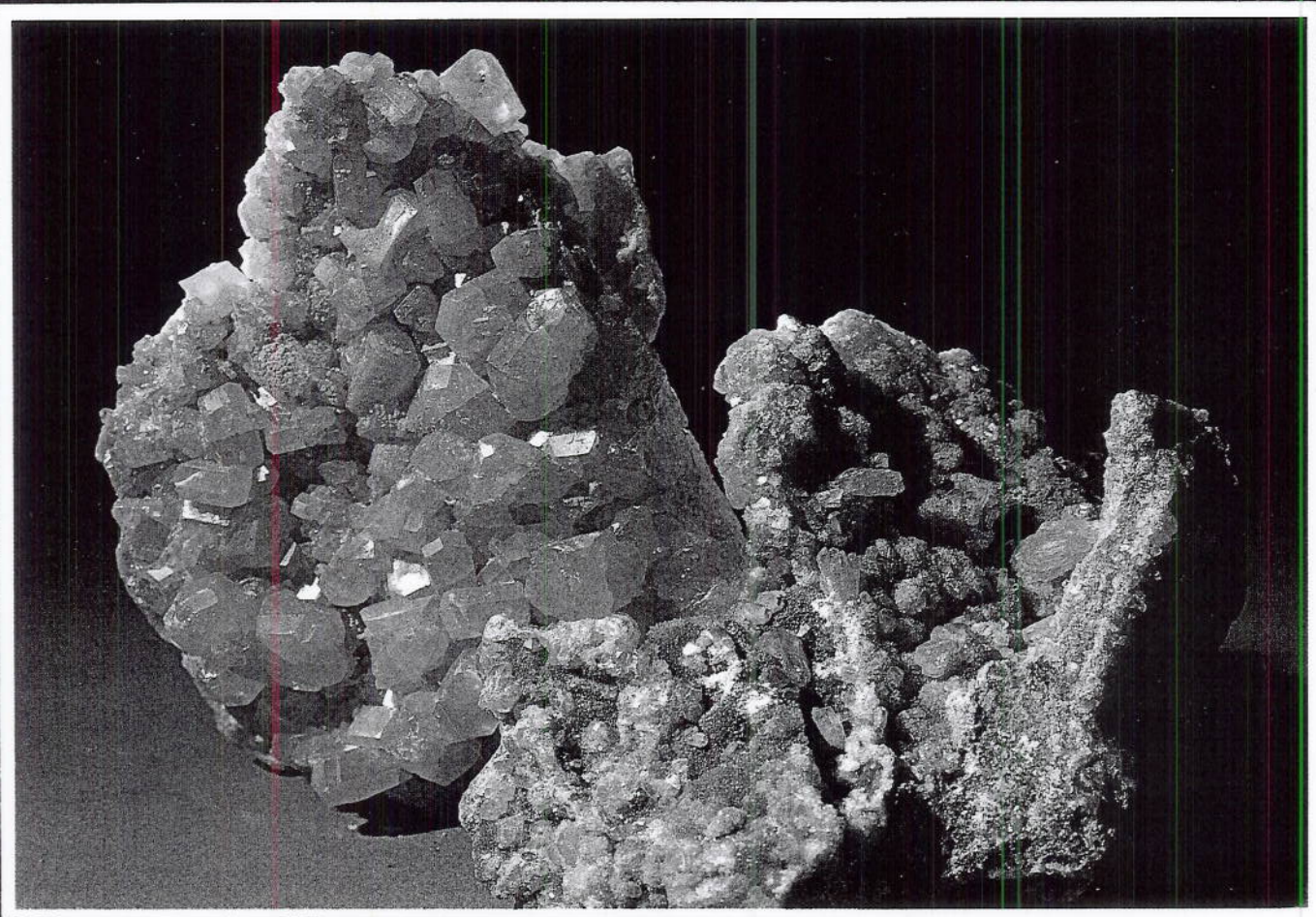
**МИНЕРАЛЬНЫЕ  
РЕСУРСЫ  
РОССИИ**

**экономика  
и управление**

**6'94**

**ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ И МИНЕРАЛЬНОЕ СЫРЬЕ •  
• ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ • ГЕОЭКОЛОГИЯ**

**FUEL, ENERGY AND MINERAL RESOURCES • LEGAL SUPPORT  
FOR MINERAL LANDS USE • ENVIRONMENTAL GEOLOGY**





# КОНЦЕПЦИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В РОССИИ: КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ\*

А.А. Конопляник (ГАУ им.С.Орджоникидзе)



Андрей Александрович Конопляник,  
докторант ГАУ им.С.Орджоникидзе

За период с декабря 1990 г. по настоящее время в стране был принят целый ряд законов и других правовых актов, имеющих законодательную силу (Указы Президента, Постановления Правительства), которые регулируют различные аспекты отношений собственности, инвестиционной деятельности, налогообложения, недропользования и тем самым формируют правовую среду реализации инвестиционных проектов в минерально-сырьевых отраслях. Перечень этих правовых документов (уже принятых и действующих, а также находящихся в стадии переработки и внесения поправок и в стадии подготовки) приведен в табл. 1. Этот перечень является основополагающим, но далеко не исчерпывающим. Таким образом, уже в настоящее время инвестиционные проекты в сфере недропользования являются объектом правового регулирования со стороны не какого-то одного конкретного закона, а целой совокупности российских законодательных актов (далеко не всегда, как будет показано далее, находящихся в полном соответствии друг с другом).

Попробуем обосновать, почему, с точки зрения МРГ, подготовка еще одного, дополнительного закона, специально регулирующего вопросы применения соглашений о разделе продукции (СРП), при наличии достаточно представительной номенклатуры законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность в сфере недропользования (включая соответствующий Указ Президента и готовящийся пакет нормативных документов по СРП), не только является необходимой, но и будет соответствовать оптимальной траектории легализации СРП в России.

## ПРАВОВАЯ СРЕДА: НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ И ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ

Существующие законодательные акты, регулирующие правовые вопросы осуществления инвестиционных проектов в минерально-сырьевых отраслях, по значительному числу ключевых вопросов либо вступают в явное противоречие друг с другом, либо предлагают не во всем совпадающие формулировки, раскрывающие содержание тех или иных понимаемых на первый взгляд единообразно правовых норм\*\*. Проиллюстрируем это утверждение сначала на примере явных несоответствий в российском законодательстве по таким ключевым вопросам, как определение базисного инвестиционного режима и применимость различных видов производственных соглашений.

Все действующие сегодня законодательные акты построены на применении национального режима инвестиций (устанавливающего единые "правила игры" для отечественных и иностранных инвесторов), что было продекларировано в ст. 6 закона "Об иностранных инвестициях". Формула его определения и применения является следующей: закон "Об инвестиционной деятельности" устанавливал, что режим иностранных инвестиций будет определен в соответствующем специальном

законе. Этот специальный закон устанавливал национальный режим инвестиций (с рядом изъятий) и тем самым переводил иностранных инвесторов в правовой режим, который должен применяться для них наравне с инвесторами отечественными. Последнее означает, что это должно осуществляться в том числе и в единых законодательных актах, в рамках которых может быть выделена специфика применения национального режима для иностранных инвесторов. В этих условиях разработка отдельного закона, регламентирующего применение концессионных и иных договоров только для иностранных инвесторов, означала для последних по сути переводение их из режима национального в режим наибольшего благоприятствования (РНБ), при котором для инвесторов отечественных и для инвесторов национальных устанавливаются различные "правила игры" (табл. 2). (Готовящаяся сейчас рабочей группой экспертов комитета по экономической политике Госдумы с участием специалистов ряда министерств новая версия этого закона должна устранить указанное противоречие, поскольку адресована уже ко всем - отечественным и иностранным - инвесторам.)

Не все действующие сегодня законы легализуют известные виды производственных соглашений (концессионные, о разделе продукции, о предоставлении услуг). Появившийся хронологически первым закон "Об иностранных инвестициях" легализовал только концессионные соглашения, в то время как все последующие законодательные акты однозначно стоят на позиции легализации всех существующих типов этих соглашений (см. табл. 2). (Проект закона "О поправках к закону "Об иностранных инвестициях" должен устранить это противоречие, разрешая применять все виды соглашений, легализованные другими законодательными актами. Однако в поправках Роскомнедра ко второму чтению закона "О поправках к закону "О недрах" предлагается исключить из применения в недропользовании концессионные договоры.)

\* Статья подготовлена на базе доклада автора на международном семинаре "Соглашения о разделе продукции: правовые и финансовые аспекты", организованном совместно межведомственной рабочей группой (МРГ) по разработке пакета нормативных документов к Указу Президента РФ № 2285 от 24.12.93 г. "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами" и Союзом нефтепромышленников России при участии АО "Геонформмарк" и переводческой фирмы "Andrei Smirnov @ Associates" 17-19 октября 1994 г. в Москве. Автор статьи — руководитель МРГ.

\*\* В силу этого не является необоснованным, на наш взгляд, существующее сегодня мнение, что в стране отсутствует единая правовая концепция в отношении создания оптимальной системы законодательных актов, регулирующих инвестиционные процессы.



Таким образом, в ряде случаев современная законодательная работа направлена на устранение существующих очевидных противоречий в действующем российском законодательстве, но в ряде случаев, наоборот, может привести к созданию новых.

Наиболее остро указанные противоречия проявляются в отношении соглашений о разделе продукции, которые, с одной стороны, являются наиболее привлекательным для России видом производственных соглашений в недропользовании,

но, с другой стороны, их правовая база является наименее развитой. Поскольку правовые нормы СРП практически не прописаны в действующем российском законодательстве, они попадают под законодательное регулирование всего блока инвестиционных законов. Неоднозначность трактовки этих законов (или полное их отсутствие в отношении СРП) по ряду ключевых моментов, которые являются жизненно важными для инвесторов независимо от того, является ли он инвестором отечественным или иностранным, ведет к повы-

шенным инвестиционным рискам и требует от инвестора внесения в проект более высокой внутренней нормы рентабельности для работы в России, чем при прочих равных условиях требовалось бы, если бы существовали однозначно понимаемые и законодательно закрепленные нормы применения СРП. Может быть, именно поэтому многие из соглашений о разделе продукции в нефтегазовой сфере, на подготовку которых затрачены уже многие годы и десятки миллионов долларов, все еще находятся в стадии переговоров или все еще не вышли на стадию практической реализации.

Для любого инвестора существуют две основные характеристики инвестиционного климата: **стабильность и благоприятность**. Особенно актуальными становятся эти характеристики для крупномасштабных многомиллиардных проектов, каковыми являются практически все проекты соглашений о разделе продукции в России.

**ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ: НЕСТАБИЛЬНОСТЬ**

В период формирования экономико-правовой среды в стране сама эта среда является объективно нестабильной (число законодательных актов все время изменяется). Однако это не значит, что столь же объективно нестабильным должен быть и инвестиционный климат в стране в это время, поскольку существуют специальные правовые механизмы стабилизации условий инвестиционных проектов - так называемые стабилизационные оговорки, которые позволяют сохранять стабильный инвестиционный климат в стране в условиях нестабильной экономико-правовой среды.

В действующем российском законодательстве понятие "стабильность" трактуется наиболее неоднозначно. Это понятие имеет как бы три измерения: **продолжительность, зона распространения и экономическая сущность** стабилизационных оговорок. Рассмотрим каждое из них.

Действующие и разрабатываемые сегодня законы устанавливают различную **продолжительность** срока действия "стабилизационной (дедушкиной - от англ. grandfathering или grandfather's clause) оговорки". При этом отсутствует также четкая тенденция в изменении этого срока с течением времени, что позволяло бы говорить о целенаправленном изменении приоритетов инвестиционной политики (стабилизационная оговорка является одним из мощных инструментов регулирования инвестиционного предложения).

Впервые стабилизационная оговорка появилась в "Основах законодательства СССР об иностранных инвестициях" в июне 1991 г., и продолжительность ее составляла 10 лет.

Принятый всего лишь месяц спустя российский закон "Об иностранных инве-

Таблица 1

**Перечень основных законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность в энергетике России**

Когда принят	Название	Современная стадия
Декабрь 1990 г.	Закон "О предприятиях и предпринимательской деятельности"	Правительство подготовило поправки к закону, которые будут представлены в Думу в конце 1994 г.
Январь 1991 г.	Закон "О собственности"	
Июнь 1991 г.	Закон "Об инвестиционной деятельности"	
Июль 1991 г.	Закон "Об иностранных инвестициях"	Правительство подготовило поправки к закону, которые будут представлены в Думу в конце 1994 г.
Декабрь 1991 г.	Закон "Об основах налоговой системы"	Правительство подготовило поправки к закону, которые будут представлены в Думу в конце 1994 г.
Февраль 1992 г.	Закон "О недрах"	Закон "О поправках к Закону "О недрах" принят Думой во втором чтении в ноябре 1994 г.
Июль 1992 г.	Положение о порядке лицензирования пользования недрами	
Октябрь 1993 г.	Положение о платежах за право пользования недрами	
Декабрь 1993 г.	Указ Президента "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"	
(Июль 1993 г.)	Проект закона "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами"*	Принят Верховным Советом в июле 1993 г., на что Президент наложил свое вето. В настоящее время совместно Правительством (Минэкономики и др.) и рабочей группой экспертов Комитета по экономической политике Госдумы готовится новая версия закона для представления в Госдуму
(Июнь 1994 г.)	Проект закона "О нефти и газе"	Принят Госдумой в первом чтении в июне 1994 г. Президент и Председатель Правительства выразили сомнения в целесообразности дальнейшей работы над законом
(1994 г. — ?)	Проект Договора к Европейской Энергетической Хартии	Может быть подписан 50 договаривающимися странами в конце 1994 г.
(1994 г. — ?)	Проект закона "О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами"	Ведется работа над подготовкой текста закона. Может быть представлен в Госдуму в конце 1994 г.

\* Сейчас этот закон находится в стадии кардинальной переработки. В частности, он ориентирован и на отечественных, и на иностранных инвесторов; в зону его применения входят все принципиальные вопросы передачи негосударственному инвестору прав пользования объектами государственной собственности и видами деятельности, на которые государство установило свою монополию; он носит рамочный характер, а не является законом прямого действия и т.д.



Таблица 2

**Различия в определениях базисного инвестиционного режима и применимости различных видов производственных соглашений в текущем российском законодательстве**

Когда принят	Название законодательного акта	Национальный режим		Режим наибольшего благоприятствования	
		Только концессии	Все виды соглашений	Только концессии	Все виды соглашений
Июль 1991 г.	Закон "Об иностранных инвестициях"				
Февраль 1992 г.	Закон "О недрах"				
(Июль 1993 г.)	Проект закона "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами"				
Декабрь 1993 г.	Указ Президента "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"				
(Июнь 1994 г.)	Проект закона "О нефти и газе"				
(1994 г. — ?)	Проект Договора к Европейской Энергетической Хартии				

стициях" фактически сократил продолжительность стабилизационной оговорки до одного года.

Введение в январе 1992 г. экспортных тарифов по сути означало отказ государства от самого понятия "стабильность инвестиционных соглашений" в отношении по крайней мере тех соглашений (предприятий), которые были заключены (зарегистрированы) до указанной даты. В первую очередь это ударило по совместным предприятиям, поскольку они осуществляют свою деятельность на принципах проектного финансирования. Поэтому при подготовке распоряжений Правительства об освобождении указанных СП от уплаты экспортной пошлины (сначала - в качестве прецедента - соответствующих распоряжений Правительства по двум отдельным СП: "Комиарктикойл" и "Полярное Сияние", а затем - Распоряжения № 1375 от 27.07.92 г. по всем остальным СП, зарегистрированным до 01.01.92 г.) была введена продолжительность стабилизационной оговорки (правда, в отношении только этого платежа), равная сроку окупаемости капиталовложений в проект (по нефтяным проектам этот срок может составлять в среднем 5-7 лет, но в случае, например, ремонта скважин - всего несколько месяцев при благоприятном налогообложении).

Появившийся в сентябре 1993 г. Указ Президента № 1466 "О совершенствовании

работы с иностранными инвестициями" установил продолжительность стабилизационной оговорки, равную трем годам (что, безусловно, было шагом вперед по сравнению с законом "Об иностранных инвестициях").

Декабрьский (того же года) Указ Президента № 2285 "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами" продлил действие стабилизационной оговорки на весь срок действия лицензионных соглашений, который может составлять в недропользовании 25 лет и более. В подготавливаемых проектах законов "О нефти и газе" и "О соглашениях о разделе продукции" и в перерабатываемой версии закона "О концессионных договорах" стабилизационная оговорка распространяется также на весь срок действия соглашения.

Последняя версия проекта закона "О поправках к закону "Об иностранных инвестициях" предлагает продолжительность стабилизационной оговорки, равную 5 годам, что является очередным шагом вперед (в пользу инвестора) по сравнению с действующим законом и Указом № 1466, но, очевидно, не стыкуется пока с более длительными сроками этой оговорки, заложенными в Указе № 2285 и проектах трех вышеупомянутых законов.

Таким образом, эволюция продолжительности действия стабилизационной

оговорки в российском законодательстве представляет пилообразную характеристику с увеличивающейся амплитудой (рис. 1). При этом если продолжительность стабилизационной оговорки в "общеэкономических" законодательных актах имеет тенденцию к увеличению по "нижнему срезу" представленной на рис. 1 "пилы"\* с одного до пяти лет (точки В, D, F), то в законодательных актах, касающихся в первую очередь сферы недропользования и/или нефтегазового комплекса и разрабатываемых в рамках гражданско-правовых отношений между государством и инвестором, продолжительность стабилизационной оговорки увеличивается более радикально (по точкам С, Е) и в последних проектах соответствующих законодательных актов распространяется на весь срок осуществления инвестиционных проектов.

Это, безусловно, был бы мощный шаг вперед в направлении удовлетворения интересов инвесторов, если бы новые законодательные акты не дополняли, а заменяли многообразие существующих трактовок понятия "стабилизационная оговорка" или же давали четкое разграничение сферы применения стабилизационных оговорок разной продолжительности.

Сегодня же такого разграничения нет. При этом сфера применения (**зона распространения**) понятия "стабильность" существенно различается в различных законодательных актах.

Если декабрьский (1993 г.) Указ Президента № 2285 устанавливает безусловный иммунитет для инвесторов от изменений существующего законодательства, ухудшающих коммерческие условия реализации инвестиционных проектов, то проект закона "О концессионных договорах" (в его июльской 1993 г. версии) и проект закона "О нефти и газе" (в июньской 1994 г. версии) представляют инвестору уже не безусловный, а лишь условный иммунитет.

При этом разрабатывавшиеся практически параллельно и в значительной степени с участием одних и тех же экспертов (которые, кстати, принимали участие и в подготовке Указа № 2285) проекты законов "О нефти и газе" и "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами" содержали различные ограничения сферы применения стабилизационной оговорки: меньшие (два ограничения) - в первом случае, большие (четыре ограничения) - во втором (табл. 3). Но в обоих случаях формулировки указанных ограничений были настолько зыбкими, что можно, на наш взгляд, говорить о полной девальвации понятия "иммунитет инвестора" при указанных редакциях сферы применения понятия "стабильность".

И наконец третий срез понятия "стабильность" - его **экономическая сущ-**

\* Поскольку в этом случае с течением времени увеличивается не только номенклатура значений указанных показателей в российской экономико-правовой среде, но и диапазон несоответствия этих показателей в "макрэкономических" и "недропользовательских" законодательных актах.



Таблица 3

Применимость (зона действия) стабилизационной оговорки в трех российских законодательных актах

Когда принят	Название	Содержание стабилизационной оговорки
(Июль 1993 г.)	Проект закона "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами"	Устанавливает <i>условный</i> иммунитет инвестору, не распространяющийся на следующие законодательные изменения: (1) "существенно" ухудшающие экономическое положение иностранного инвестора (отсутствует критерий "существенного ухудшения"); (2) касающиеся требований, относящихся к охране окружающей среды (практически любая деятельность, связанная с недропользованием, затрагивает вопросы охраны окружающей среды, и поэтому может быть подведена под эту категорию; критерии отсутствуют); (3) то же самое — в отношении техники безопасности; (4) касающиеся вопросов налогообложения, относящихся ко всем субъектам предпринимательской деятельности в России (например, ставка и процедура взимания налога на прибыль. Иммунитет не должен был распространяться на иностранных инвесторов при повышении его ставки с 25 до 32% в 1992 г.)
Декабрь 1993 г.	Указ Президента РФ № 2285 "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами"	Предлагает <i>безусловный</i> иммунитет от всех изменений в законодательстве, ухудшающих коммерческие результаты деятельности инвестора
(Июнь 1994 г.)	Проект закона "О нефти и газе"	Предлагает <i>условный</i> иммунитет инвестору, не распространяющийся на следующие законодательные изменения: (1) касающиеся требований, относящихся к охране окружающей среды (практически любая деятельность, связанная с недропользованием, затрагивает вопросы охраны окружающей среды, и поэтому может быть подведена под эту категорию; критерии отсутствуют); (2) то же самое — в отношении техники безопасности

ность. Проанализировав предлагаемую экономикой этого понятия в трех указанных в табл. 3 законодательных актах, необходимо будет прийти к выводу, что экономическая сущность понятия "стабильность" инвестиционных соглашений также трактуется в них неоднозначно.

Рассмотрим эти различия на примере возможных экономических подходов к применению понятия "стабильность" в отношении вопросов охраны окружающей среды\* (одно из основных изъятий из иммунитета инвестора, предлагавшихся в соответствии с проектами законов "О нефти и газе" и "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами") (рис. 2).

Предлагавшиеся проектами этих двух законов формулы стабильности инвестиционного соглашения означали, что инвестор должен обеспечивать полномасштабное выполнение требований принимающей страны по охране окружающей среды (а значит, и нести соответствующие расходы, ложась на затратную смету проекта) вне зависимости от уровня этих требований (зона между осью абсцисс, т.е. нулем, и линией D на рис. 2). Это означало, что в эти затраты автоматически включались:

а) расходы на ликвидацию экологических загрязнений, являющихся результатом хозяйственной деятельности иных

(помимо инвестора) экономических субъектов на контрактной территории до подписания лицензионного соглашения (зона от нуля до линии A на рис. 2). Иными словами, инвестору вменялось в обязанность нести прямую экономическую ответственность за экологические загрязнения, виновником которых он не является;

б) расходы на соблюдение экологических нормативов (например, на соблюдение предельно допустимых норм концентрации вредных веществ), установленных на уровне, превышающем технически и экономически реализуемые возможности в соответствии с передовыми достижениями научно-технического прогресса\*\* (зона положительных значений разницы между линией B и линией C на рис. 2). Это означает, что либо инвестору устанавливаются нереализуемые технические требования, либо требования с запредельной экономической их реализации.

Поэтому, детализируя понятие "стабильность" при разработке пакета нормативных документов к Указу Президента РФ № 2285, эксперты МРГ исходили из иной, нежели в проектах указанных в табл. 3 двух законов, экономической сущности этого понятия, в том числе и в отношении вопросов охраны окружающей среды (зона E на рис. 2). На наш взгляд, границы "зоны экологических требований" к инвестору, в пределах которой его затраты

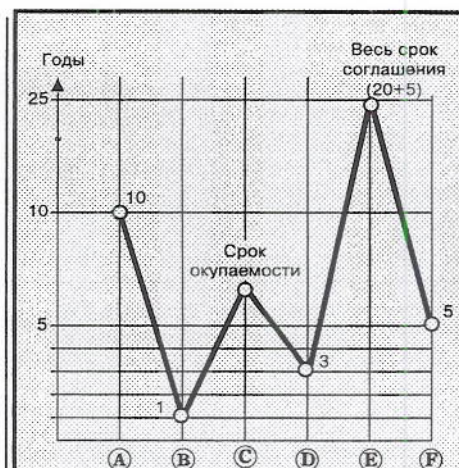


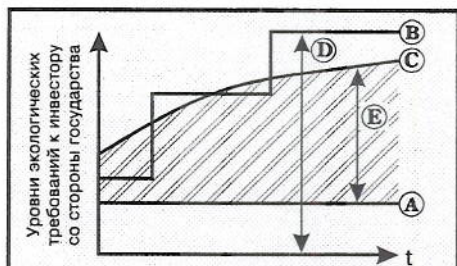
Рис. 1. Эволюция продолжительности стабилизационной (дедушкиной) оговорки в российском инвестиционном законодательстве

- А Основы законодательства СССР об иностранных инвестициях (июль 1991 г.)
- Б Закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" (июль 1991 г.)
- В Распоряжение Правительства РФ № 1375р (июль 1992 г.)
- Д Указ Президента РФ № 1466 (сентябрь 1993 г.)
- Е 1. Указ Президента РФ № 2285 (декабрь 1993 г.)  
2. Проект закона "О нефти и газе"  
3. Проект закона "О концессионных и иных договорах..."  
4. Проект закона "О соглашениях о разделе продукции..."
- Ф Проект закона "Об изменениях и дополнениях" к закону "Об иностранных инвестициях"

\* Этот вопрос подробно обсуждался в апреле 1994 г. в Вашингтоне во время семинара по практическим аспектам применения СРП, организованного Мировым банком, нефтяным Советательным форумом и МРГ, и отражает результаты прошедшей дискуссии.

\*\* Экономисту должно быть понятно, что понятие "экологическая чистота" есть функция не столько техническая, сколько экономическая.





**Рис. 2. Применимость (зона действия) стабилизационной оговорки в инвестиционном законодательстве по отношению к вопросам охраны окружающей среды:**

- Уровни экологических требований:
- А** - существовавшие на контрактной территории до подписания лицензионного соглашения
  - В** - устанавливаемые законодательными актами принимающей страны
  - С** - соответствующие реализации основных достижений НТП
  - Д** - заложенные в проектах законов "О концессионных и иных договорах..." (июль 1993 г.) и "О нефти и газе" (июнь 1994 г.)
  - Е** - заложенные в пакете нормативных документов по СРП
- Заштрихованная зона - зона, в которой дополнительные "экологические расходы" не компенсируются инвестору

на охрану окружающей среды должны целиком и полностью осуществляться за счет его собственных средств, определяются:

(а) нижняя - уровнем загрязнений, существовавшим к началу работы инвестора на контрактной территории (линия А на рис. 2);

(б) верхняя - возможностями реализации соответствующих передовых достижений НТП (линия С на рис. 2).

Таким образом, анализ только одного понятия "стабильность инвестиционных соглашений" показал, что существуют по крайней мере три различных измерения этого ключевого понятия (продолжительность, зона распространения и экономическая сущность стабилизационных оговорок), по каждому из которых российское законодательство (действующие и разрабатываемые законодательные акты) допускает различные, в том числе противоречивые, трактовки.

**ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ: НЕБЛАГОПРИЯТНОСТЬ**

Автору уже приходилось достаточно подробно излагать свои взгляды в отношении сложившейся в России запретительной налоговой системы, определяющей крайнюю неблагоприятность инвестиционного климата в стране вообще и в ее нефтегазовом комплексе в частности [1]. Приходилось также обосновывать необходимость внедрения СРП как альтернативной системы налогообложения, построенной, в отличие от действующей системы административного недропользования с прямым и жестким налогообложением, на договорных принципах, поскольку СРП является гражданско-правовой сделкой с уравниванием сторон, при которой становится возможным (в ходе переговоров): инвестору - добиться приемлемой нормы при-

были на вложенный капитал, а государству, как второй стороне СРП, - получить максимум налогов и других побочных экономических эффектов при условии, что реализация проекта останется не только возможной, но и выгодной для инвестора [2].

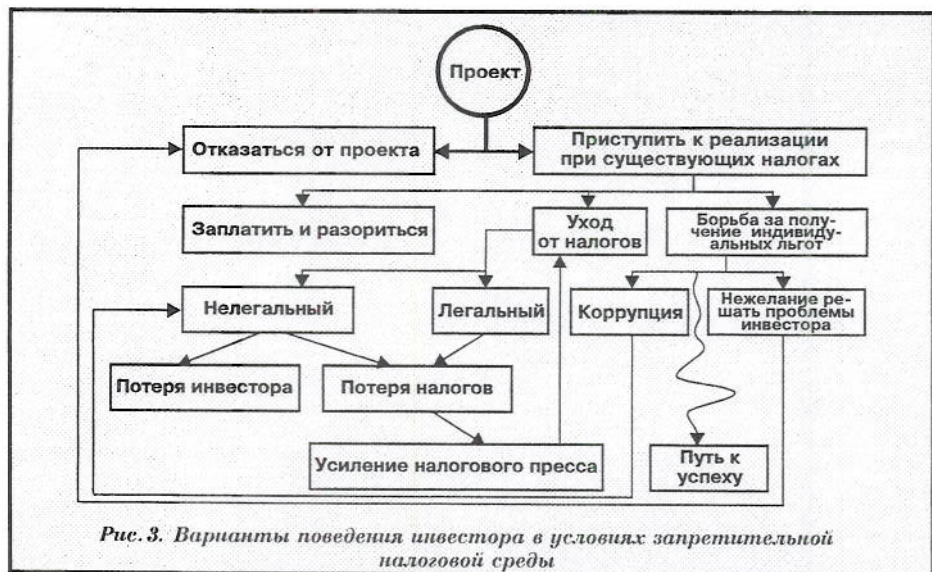
Поэтому в данной статье ограничимся констатацией, что в условиях государственного регулирования инвестиционных проектов, построенного на принципах публичного права и административного недропользования, при запретительном налогообложении у инвестора остается лишь очень узкий и весьма ненадежный путь к успешной реализации проекта, связанный с борьбой за получение индивидуальных налоговых льгот и поэтому пролегающий между "Сциллой" коррупции и "Харрибдой" нежелания чиновничества способствовать инвестору в решении его проблем (рис. 3). Поэтому уже сам по себе механизм СРП должен рассматриваться как механизм достижения необходимого уровня благоприятности инвестиционного климата в стране. Причем, поскольку этот механизм внедряется в российское законодательство впервые, существует возможность сделать это достаточно эффективно, если следовать не путем приспособления к нуждам СРП множества действующих законов, написанных без учета возможностей применения СРП, а путем создания для СРП специального правового механизма, регулирующего применение этих типов соглашений, стоящих особняком в ряду механизмов реализации инвестиционных проектов\*.

Вышеизложенное достаточно убедительно иллюстрирует сложность тех проблем, которые стояли перед разработчиками пакета законодательных документов, необходимых для внедрения СРП в действующую российскую экономико-правовую среду. Отсюда же следует и обоснование той траектории, по которой МРГ предлагает легализовать "продакшн-шеринг" в России.

**КОНЦЕПЦИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ СРП**

Что уже сделано к сегодняшнему дню?

С принятием Указа № 2285 был определен конкретный "российский" механизм СРП, поскольку сам этот термин, как известно, был легализован в России в феврале 1992 г. с принятием закона "О недрах". В основу российского СРП положена "индонезийская" модель\*\* с добавлением платы за право на пользование недрами (рис. 4). Указ содержал ряд "правовых прорывов" в российском законодательстве (рис. 5), которые подробно рассмотрены в [2].

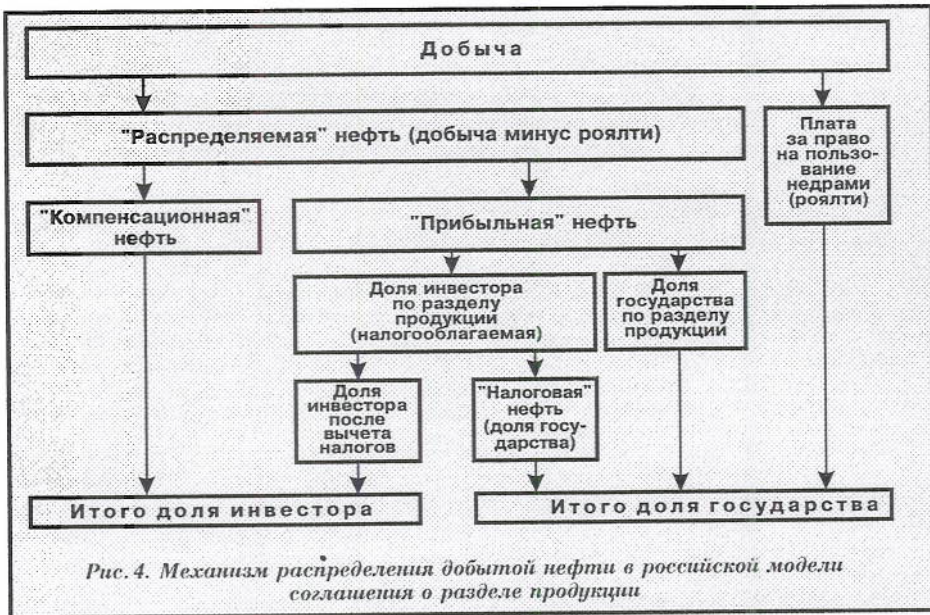


**Рис. 3. Варианты поведения инвестора в условиях запретительной налоговой среды**

\* Именно такой подход и инициировал решение Первого Вице-Премьера России Е.Т.Гайдара о подготовке Указа № 2285 от 24.12.93 г. и пакета нормативных документов к нему как возможного механизма легализации СРП в России [2].

\*\* Эта и другие модели СРП, применяемые в мировой практике, а также другие виды производственных соглашений между принимающей страной и инвестором в нефтяной промышленности, были описаны в [3] (см. также статью G. Waggows'a в этом журнале).





В соответствии с изложенным в процессе работы над пакетом нормативных документов к Указу № 2285 эксперты МРГ пришли к пониманию необходимости внесения поправок в действующее законодательство для того, чтобы можно было осуществить предусматриваемые в указанном пакете процедурные решения, необходимые для реализации СРП в России (в первую очередь это касалось налоговых вопросов).

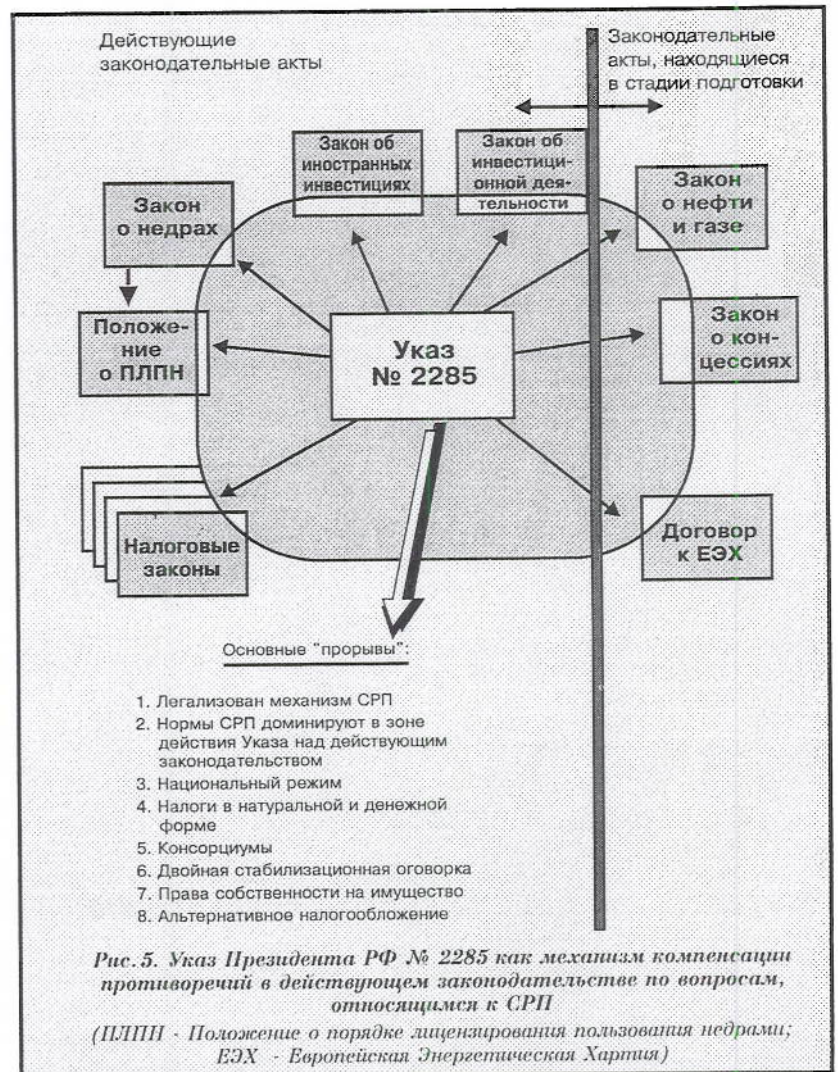
В то же время такая схема, скорее всего, не сможет эффективно легализовать СРП (рис. 6), поскольку число поправок, которое придется вносить в действующее законодательство, оказывается достаточно велико. Это означает, что необходимо вносить поправки в ряд действующих законов, а также постоянно держать под контролем разрабатываемые законодательные акты, дабы исключить их возможное рассогласование с пакетом нормативных документов по СРП. Сроки прохождения указанных законов через Думу различны, поэтому задача принятия Россий-

Основная идея подготовки Указа № 2285 заключалась в том, чтобы использовать полномочия, предоставленные Президенту РФ в соответствии с (его же) Указом от 07.10.93 г. № 1598 "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации", и в изменяющемся правовом пространстве, очерчиваемом непостоянным числом различных законодательных актов (как действующих, так и находящихся в стадии подготовки), выделить то поле, в пределах которого нормы Указа № 2285 будут доминировать над нормами иных законодательных актов (рис. 5).

Однако, поскольку в преамбуле Указа № 2285 содержалась запись о том, что его положения действуют "в период до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких соглашений", и учитывая не совсем полное единодушие между Президентом и Государственной Думой, для инвесторов (а особенно для банковских кругов, обеспечивающих до 85% финансирования любого инвестиционного проекта, осуществляемого на принципах проектного финансирования) появление Указа было существенным шагом вперед в формировании правовой базы применения СРП в России, недостаточным, однако, для принятия решений о выделении под реализацию проектов на базе СРП в России сотен миллионов и даже миллиардов долларов заемных средств.

Во-первых, поскольку Указ № 2285 входит в противоречие по большому числу вопросов с действующим законодательством, у инвесторов возникают обоснованные сомнения в том, что нормы Указа будут всегда доминировать над положениями действующих законов там, где эти нормы не совпадают (в соответствии с общераспространенным среди инвесторов мнением, закон всегда стоит выше Указа Президента, даже если последний своим Указом приравнял часть других своих Указов к законам).

Во-вторых, существовали (и, на наш взгляд, все еще сохраняются) опасения появления законов, иначе, чем в Указе № 2285, трактующих вопросы, применимые и к СРП (например, некоторые положения проектов законов "О недрах" и "О нефти и газе").





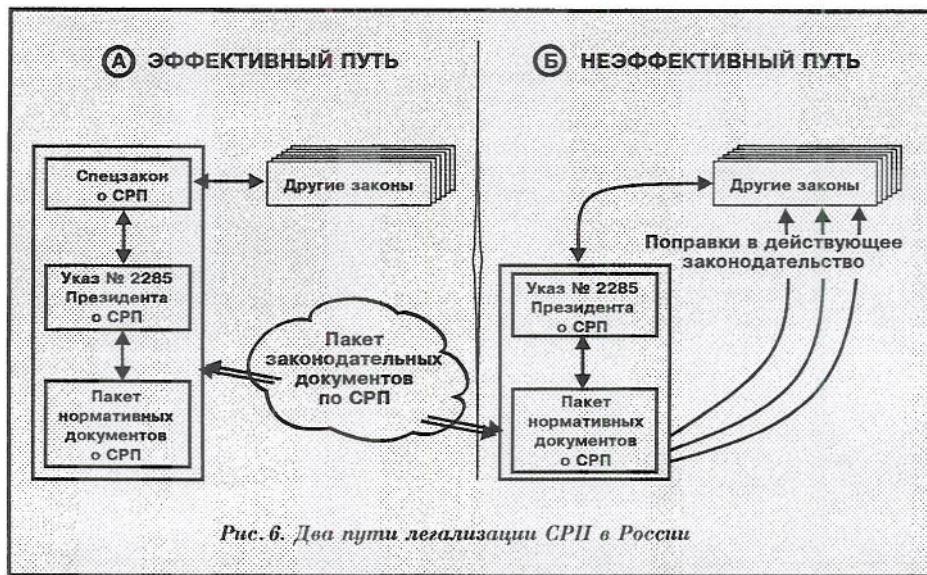


Рис. 6. Два пути легализации СРП в России

ским Парламентом согласованного и непротиворечивого набора поправок оказывается также и технически трудноосуществимой.

В этих условиях летом 1994 г. эксперты МРГ пришли к выводу, что более (или единственно?) эффективным следует признать иной путь легализации СРП в России, который обеспечил бы им правовой статус, достаточный для того, чтобы инвесторы могли бы принимать многомиллиардные долгосрочные инвестиционные решения. Этот путь - путь подготовки специального закона о СРП, который включил бы в себя в том числе и все необходимые поправки в действующее законодательство и таким образом поднял бы нормы, закрепленные в Указе № 2285, до уровня закона и закрепил бы в нем и иные правовые нормы, необходимые для применения СРП.

Еще раньше, весной 1994 г., к такому же выводу пришла группа участников переговоров по проекту "Сахалин-2" во главе с заместителем министра топлива и энергетики В.А. Двуреченским, которая начала в инициативном порядке - подготовку проекта такого закона, используя в своей работе материалы, подготавливаемые МРГ.

Таким образом, две группы специалистов, вполне независимо друг от друга, пришли к заключению о необходимости подготовки специального закона о СРП (в дополнение к Указу № 2285 и пакету нормативных документов к нему) как наиболее эффективному пути легализации СРП в России (см. рис. 6).

В результате, схема легализации СРП в России трансформировалась из двухуровневой, состоящей из Указа № 2285 и пакета нормативных документов к нему

(как это предполагалось необходимым и достаточным осенью 1993 г.), в трехуровневую, дополненную специальным законом о СРП. При этом сфера (зона) действия спецзакона должна соответствовать сфере (зоне) действия и Указа № 2285 и пакета нормативных документов к нему. Таким образом, сегодня работа над легализацией СРП проводится путем подготовки "трехуровневого" пакета законодательных документов, соответствующего трем уровням законодательной деятельности.

Можно ли было обойтись без подготовки проекта закона о СРП?

Ряд специалистов, в том числе представители некоторых западных нефтяных и горнодобывающих компаний, считают, что можно, при условии, что Государственная Дума утвердила бы этот Указ. Но этот путь, во-первых, все равно потребует внесения ряда поправок в действующее законодательство, поскольку Указ № 2285 не является нормой прямого действия в отличие от готовящегося проекта закона о СРП. Во-вторых, утверждение этого Указа Госдумой создавало бы прецедент, в соответствии с которым потребовалось бы утверждение Госдумой и нескольких десятков других Указов Президента РФ, принятых в период между 20 сентября и 25 декабря 1993 г. Но это сильно затормозило бы и без того не очень активную законодательную работу нынешнего российского парламента.

Указ № 2285, на наш взгляд, уже выполнил свою историческую роль: он инициировал подготовку закона и нормативных документов и жестко обозначил принципы, на которых они должны строиться. После утверждения закона Госдумой, с одной стороны, и утверждения нормативных

документов Правительством - с другой - необходимость в Указе № 2285 как таковом отпадет, поскольку он должен будет "раствориться" в этих двух вступивших в законную силу правовых документах.

Сегодня пакет нормативных документов (в его второй - сентябрьской - версии) состоит из четырех документов с приложениями\*:

(1) Положение о порядке заключения и выполнения СРП при пользовании недрами, включая:

Приложение 1. Функции и полномочия федерального органа исполнительной власти по организационному обеспечению заключения и выполнения СРП;

Приложение 2. Порядок функционирования объединения юридических лиц без создания нового юридического лица;

(2) Положение о режиме налогообложения при выполнении СРП, включая:

Приложение 1. Обязательные требования к операторам соглашений;

Приложение 2. Порядок выдачи и принятия при таможенном оформлении документов, подтверждающих право на получение таможенных льгот при выполнении СРП;

(3) Примерное СРП при пользовании недрами для поисков, разведки и добычи нефти и газа;

(4) Инструкция о порядке возмещения и учета капитальных и эксплуатационных расходов при реализации СРП при пользовании недрами в Российской Федерации.

Специалисты МРГ не считают этот список исчерпывающим.

Во-первых, в ходе обсуждения первой - июньской - версии пакета нормативных документов с министерствами, регионами, российскими и зарубежными предприятиями, компаниями и отдельными специалистами были высказаны предложения дополнить пакет еще как минимум двумя документами, что соответствовало намерениям и самой МРГ:

(5) Положением о порядке преобразования действующих лицензионных соглашений, в том числе СП, в СРП;

(6) Соглашением о принципах распределения поступлений государству в ходе реализации СРП между федеральным, региональными и местными бюджетами.

Работа над этими документами уже начата и ряд обсуждавшихся в МРГ соображений на этот счет уже были опубликованы в [4].

Во-вторых, специалисты МРГ не исключают, что может возникнуть необходимость подготовки еще ряда документов, дополняющих уже существующий пакет. Например, может возникнуть потребность в ряде документов методического характера, разъясняющих (в первую очередь - российским инвесторам, не имею-

\* Указанный пакет нормативных документов, подготовленный МРГ, был полностью опубликован в специальном выпуске "Бюллетеня правовой и коммерческой информации" АО "Геоинформмарк" (Роскомнедра/Минтопэнерго; сентябрь 1994 г.) для широкого обсуждения, а также лег в основу программы обсуждения на упомянутом выше семинаре 17-19.10.94 г.



щим пока опыта применения СРП) наиболее существенные особенности использования различных специфических механизмов СРП.

Таким образом, пакет нормативных документов находится в высокой степени готовности и мог бы, видимо, быть завершён в своем расширенном виде в ближайшее время.

Проект закона о СРП находится на более ранней стадии подготовки - эксперты, привлеченные к работе над ним В.А. Двуреченским, не успели подготовить, как предполагалось, первую версию проекта закона к обсуждению на октябрьском семинаре по СРП. Но так как очевидно, что должно быть соблюдено единство принципов между действующим Указом № 2285, практически подготовленным пакетом нормативных документов к нему и готовя-

щимся проектом закона, то с высокой степенью обоснованности можно предположить следующее: если дальнейшая работа над законом будет сосредоточена в рамках МРГ, реально подготовившего Указ № 2285 и нормативные документы к нему, то закон также может быть завершён в короткие сроки - синхронно с пакетом нормативных документов, что и требуется в силу неразрывности одного и другого.

Дальнейшая их судьба будет зависеть от оперативности и согласованности в действиях Правительства и Государственной Думы.

#### ЛИТЕРАТУРА

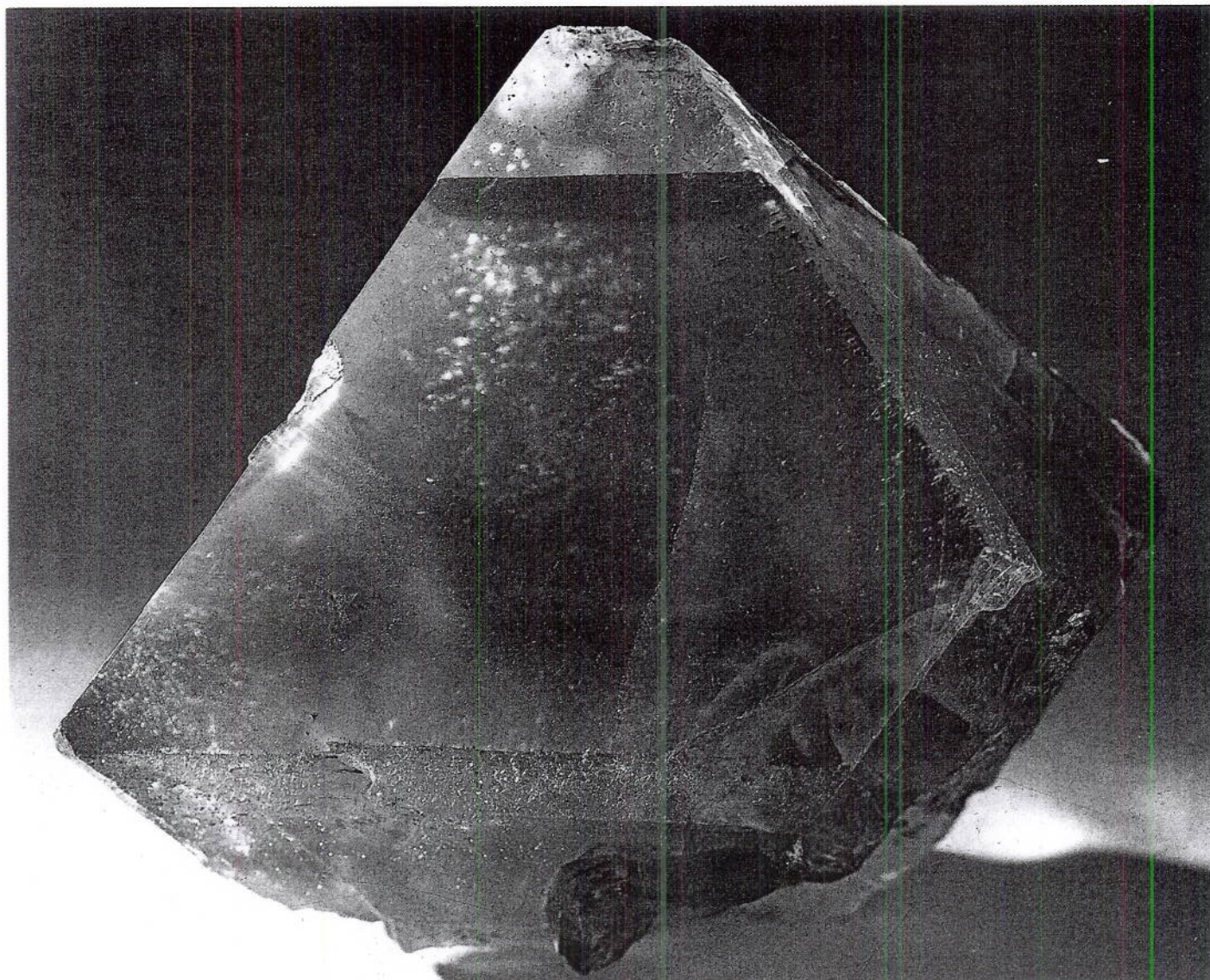
1. КОНОПЛЯНИК А. Нефтяная промышленность России и иностранные инвестиции: законодательные аспекты и проблема рискованности предпринимательского

климата//Нефт.хоз-во. - 1993.-№4.-С.9-15.

2. КОНОПЛЯНИК А. Продакшн-шеринг: рождественский подарок инвесторам сделан. Что дальше?//Нефт.хоз-во". - 1994. - №3. - С. 10-15.

3. КОНОПЛЯНИК А. Основные виды и условия соглашений, действующих в нефтяной промышленности капиталистических государств между ТНК и принимающими странами//БИКИ. - 1989. - Прил. №10.- С. 3-23.

4. КЛУБНИЧКИН М. Необходимы налоговые перемены//Нефть и капитал. - 1994, окт. - №0. - С. 18-21.



*Флюорит — сырье для металлургии, химической промышленности, оптики (Забайкалье, Горный Алтай, Приморье)*