

НЭЖ

НАУЧНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

8.94

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НЕФТЕГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

ЧИТАЙТЕ В НОМЕРЕ:

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И НАЛОГООБ-
ЛОЖЕНИЕ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В
УСЛОВИЯХ РЫНКА

КОНВЕРСИОННЫЕ РАЗРАБОТКИ В
ЭКОЛОГИИ

ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЕ
МЕТОДЫ

В ПОРЯДКЕ ОБСУЖДЕНИЯ



МОСКВА - 1994

В предыдущем этапе работы были представлены некоторые элементы возможного механизма определения уровней и динамики дотаций для угольных предприятий, предоставляемых им из государственного бюджета на период их адаптации к новым экономическим условиям хозяйственной деятельности.

Электроэнергетика

Методы регулирования ценообразования в электроэнергетике в значительной степени обусловлены организационными формами управления и используемыми моделями акционирования. При этом основные вопросы государственного регулирования ценообразования на федеральном уровне сводятся к разработке единой нормативной базы формирования всех элементов тарифной системы, начиная с уровня межрегиональных связей и кончая уровнем потребительских тарифов. Необходимо обеспечить эффективный контроль за их соблюдением.

Важными элементами государственного регулирования, которые должны быть учтены и без которых не может быть обеспечено эффективное развитие электроснабжения, являются:

включение экономических механизмов, предотвращающих застои в инвестиционной деятельности в региональных энергетических компаниях, который может быть обусловлен конфликтом на уровне регионов текущих интересов потребителей и стратегических задач развития компании. Недостаточное внимание к решению этой проблемы, учитывая техническое состояние многих объектов отрасли, в короткий срок приведет к ее полной деградации;

разработка нормативной базы — как правовой, так и экономической, регламентирующей процесс возникновения или выделения из региональных компаний самостоятельных энергопроизводителей, предусматривающий ценовые и режимные условия и ограничения их деятельности и их согласования с деятельностью соответствующих региональных компаний.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

УДК 620.9:65.012.6(2340)

К ВОПРОСУ О БАЗИСНОМ СОГЛАШЕНИИ К ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ

А. А. Конопляник

(Государственная академия управления им. С. Орджоникидзе)

Базисное Соглашение к Европейской Энергетической Хартии (ЕЭХ) является на сегодняшний день беспрецедентным экономическим договором, регулирующим вопросы взаимодействия принимающей страны и инвестора в энергетической сфере. В этом договоре регулируются как режим инвестиций в энергетике, так и вопросы доступа энергетических товаров (в том числе — и продукции энергосырьевых отраслей) принимающих стран (например, России), на экспортные рынки других стран, являющихся участниками переговоров в Брюсселе, на их финансовые рынки, к лицензиям, "ноу-хау", капиталу и т. д.

Договор, каковым является Базисное Соглашение (БС) к ЕЭХ, может существенно ускорить формирование внутренней экономико-правовой среды России через систему внешних обязательств нашей страны через формирование внеш-

неэкономического среза законодательного обеспечения развития российской экономики. Тем самым может быть существенно снижен уровень предпринимательских рисков как для западных, так и для отечественных инвесторов, которые сегодня испытывают серьезные колебания при принятии инвестиционных решений в отношении нашего энергетического комплекса.

При разработке Базисного Соглашения к ЕЭХ, принимая во внимание объективные процессы эволюции мировых финансовых рынков и международных торгово-экономических отношений, в том числе — в энергетической сфере, допускается возможность предоставления некоторых юридических авансов (льгот) иностранным инвесторам, некоторых менее дискриминационных условий для них в отношении доступа к нашим недрам, чем можем получить взамен в отношении возможностей вы-

хода на товарные, финансовые, интеллектуальные рынки материнских стран этих инвесторов. Идя на это, мы понимали, что та недостаточность внешнего финансирования, с которой мы сегодня сталкиваемся, видимо, может смениться перераспределением в нашу пользу международных финансовых потоков только в том случае, если условия, предоставляемые инвесторам в нашей стране, будут более благоприятны, чем в районах традиционной нефтегазодобычи и других видов энергопроизводства или же в трех секторах экономики промышленно развитых государств, куда устремлен сегодня основной международный поток прямых иностранных инвестиций.

В итоге баланс интересов в рамках Базисного Соглашения к ЕЭХ может быть достигнут на следующем уровне:

в торговой части — за счет применения режима Генерального Соглашения по Тарифам и Торговле (ГАТТ) "by reference" (т. е. по умолчанию, де-факто). Правила ГАТТ в этом случае будут едиными и для стран, которые являются членами данного соглашения и для государств, которые членами данного соглашения не являются. Это значит, что российские энергетические товары будут получать не менее дискриминационный доступ на западные рынки, чем соответствующие товары стран-членов ГАТТ. А это, в свою очередь, сможет ускорить наше юридическое вхождение в данную организацию путем вхождения в ГАТТ, распространить закрепляемый для торговли энергетическими товарами наименее дискриминационный "режим наибольшего благоприятствования" (РНБ) на все остальные сферы экономики, а это значит на торговлю всеми остальными российскими товарами на абсолютно большей части мирового рынка. В существующих условиях для стран-участниц переговоров по ЕЭХ наименее дискриминационной нормой во внешней торговле является "режим наибольшего благоприятствования", поскольку "национальный режим" не применим во внешней торговле по определению, в противном случае она превращается в торговлю внутреннюю;

в инвестиционной части — за счет применения "национального" режима капиталовложений. В Брюсселе было подтверждено, что наша страна не собирается отходить от действующего в России законодательства. Поэтому, в настоящее время, нет намерений не предоставлять инвесторам декларированный в нашем законодательстве национальный режим с существующими изъятиями, т. е. с теми, которые в нем заложены (с этой точки зрения тем более актуальной становится задача устранения противоречий между разрабатываемыми, вновь принятыми и действующими российскими законами в отношении режима инвестиций в сфере

недропользования). В то же время допустима коррекция этого подхода в рамках согласованных в Базисном Соглашении к ЕЭХ положений концепции "переходного периода".

Ясно, что режим ГАТТ, хотя и является на сегодня высшей формой недискриминации в сфере внешнеэкономических связей, по сути своей национальным режимом не является. При национальном режиме не производится дискриминация между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности по национальному признаку, хозяйственный режим их уравнивает, в то время как режим ГАТТ означает по сути режим наибольшего благоприятствования, где всегда есть разница между отечественными и иностранными участниками хозяйственной деятельности, и поэтому отношение к иностранным инвесторам всегда является более дискриминационным, чем к отечественным, но, правда, ко всем иностранным инвесторам — дискриминационным в одинаковой степени.

Таким образом, баланс интересов между торговой и инвестиционной частями Базисного Соглашения и, тем самым, баланс интересов между странами-потенциальными инвесторами и странами-собственниками энергетических ресурсов (принимающими странами) может быть достигнут на основе применения принципа "наименьшей дискриминации" в обеих частях Соглашения. В торговой части такому принципу соответствует применение режима ГАТТ (режима наибольшего благоприятствования) для всех стран, участвующих в переговорном процессе, в инвестиционной части — применение национального режима инвестиций с существующими изъятиями, поскольку "чистого" национального режима инвестиций не существует, по сути, ни в одной стране. Понимая, что, идя на предоставление нескольких дополнительных льгот потенциальным иностранным инвесторам, можно достигнуть баланса интересов в рамках Базисного Соглашения к ЕЭХ как бы "на своей территории". На это пошли сознательно, причем не только исходя из анализа объективных процессов развития мировых рынков и получили в этом поддержку Правительства нашей страны. Очевидно, что ни о каком балансе интересов не может идти речи до тех пор, пока в торговой части Соглашения по отношению к России будет продолжаться применяться дискриминационный режим, тем более, если последний будет опираться на политические ограничения времен холодной войны. Пока будет применяться ограничения по экспорту наших товаров в промышленно развитые страны (например, в случае со странами ЕС), которые тормозят продвижение вперед переговоров по Торговому соглашению РФ-ЕС, а также пока предоставляемый России торговый режим

будет увязываться с неприменимыми по отношению к ней политическими ограничениями, действовавшими в отношении Советского Союза и других "коммунистических" стран.

В то же время, если считать, что достигнут баланс интересов в Базисном Соглашении к ЕЭХ "на своей территории", то, во-первых, как учит теория "конструктивных переговоров" не бывает результативных переговоров с устойчивыми результатами без взаимных уступок, а, во-вторых, этот шаг на "свою территорию" может оказаться по сути не столь уж и большим.

Национальный режим (НР) инвестиций с изъятиями, отличаясь — в юридическом смысле — от Режим наибольшего благоприятствования (РНБ), по сути своей — в практическом смысле — соответствует РНБ, поскольку временно закрывает отдельные сферы экономической деятельности для иностранных инвесторов или ставит их в этих областях в дискриминационное положение по сравнению с инвесторами отечественными. Поэтому отличие национального режима с изъятиями от режима наибольшего благоприятствования заключается в том, что РНБ делает нормой, общим правилом то, что в НР с изъятиями является исключением из правил, являясь как бы временной мерой.

В текущей редакции БС к ЕЭХ предлагается закрепить действующий в настоящее время во всех странах, подписавших БЭХ, национальный инвестиционный режим (за исключением Норвегии, где законодательно установлен РНБ как режим капиталовложений для иностранных инвесторов на прединвестиционной стадии инвестиционного процесса) и на перспективу при помощи юридических норм "стэнд-стилл" и "ролл-бэк". При этом правило "стэнд-стилл" не разрешает вводить новые ограничения (изъятия из НР) по сравнению с существующими на дату достижения соответствующего соглашения, как, впрочем, и придавать действующим ограничениям (изъятиям из НР) обратную силу, а "ролл-бэк" — требует свести эти ограничения (изъятия из НР) в течение некоторого времени до минимума, определяемого соображениями национальной экономической безопасности и национального суверенитета над природными ресурсами.

В отношении применения указанных юридических норм существуют разные подходы у российской делегации, поддерживаемой рядом делегаций государств СНГ, Восточной Европы и некоторых западных стран, и у большей части западных делегаций на переговорах, поддерживаемых руководством Секретариата и Бюро Конференции по ЕЭХ. Разногласия особенно ярко проявились в отношении концепции "переходного периода" для стран, осуществляющих трансформацию своих экономик на рыночные рельсы.

Большинство западных государств, выступающих в ходе переговоров в роли потенциальных инвесторов, считают, что безусловное применение принципов "стэнд-стилл" и "ролл-бэк" должно начаться с момента переходного периода и к концу переходного периода число изъятий из НР в отношении режима инвестиций должно быть сведено к приемлемому и взаимосогласованному минимуму. С точки зрения российской делегации и ряда делегаций других стран, формирование экономико-правовой среды как в России, так и в других государствах находится на начальной стадии. Эти государства, как и Россия, обладают значительными природными запасами энергетических ресурсов и поэтому выступают в качестве потенциальных реципиентов внешнего финансирования в энергосырьевой сфере, и поэтому такая концепция переходного периода не является сбалансированной и дает односторонние преимущества государствам, обладающим сформированной экономико-правовой средой и выступающим в роли потенциальных инвесторов.

Содержащееся в западной концепции переходного периода требование зафиксировать число изъятий из НР на существующем уровне имеет разную степень "жесткости" для государств в основном сформировавших свое законодательство (например, страны ОЭСР) и только его формирующих (например, Россия и страны СНГ). Страны ОЭСР пришли к нынешнему числу ограничений из НР, проделав длинный эволюционный путь формирования экономико-правовой среды, путь проб и ошибок, где отсев тех или иных юридических норм, дискриминирующих иностранных инвесторов происходил постольку, поскольку эти нормы не выдерживали испытания временем в рамках эволюции конкретной структуры хозяйства той или иной отдельно взятой страны. Таким образом, это был сравнительно "мирный" путь выхода на существующее сегодня число и качество ограничений (изъятий) из НР там, где он применяется как базисная правовая норма, регулирующая режим инвестиций.

В нашем случае, например, России предстоит пройти довольно длительный путь работы "законодательной массы" прежде чем выйти на необходимые количественные параметры, позволяющие говорить о создании в стране экономико-правовой среды. Одновременно с этим, безусловно, должны и будут отрабатываться качественные параметры этой среды, поскольку безусловной подстыковки одних законов к другим сразу ожидать не приходится. Процесс качественной отшлифовки, набравшей необходимые количественные параметры экономико-правовой среды, безусловно, также потребует значительного времени. Требовать при этом моментального и

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА

безупречного согласования количества и качества принимаемых законов между собой было бы, видимо, неразумно, поскольку требование быстрого наращивания законодательной массы с точки зрения практической его реализации вступает в противоречие с требованием ее качественного совершенства. Таким образом, мы встали перед дилеммой: либо ускорить наработку законодательной массы, пожертвовав при этом временно столь же быстрым наращиванием его качества (на первом этапе качественные параметры законодательной среды будут наращиваться медленнее, чем наращивание количественных ее характеристик), либо в целях согласованного наращивания и качественных, и количественных параметров среды, пожертвовать темпом ее формирования. Третьего не дано (требование перестройки с одновременным ускорением экономически нераслизуемо).

Западные страны, особенно ЕС, подталкивают нас к быстрейшему завершению переговоров по БС к ЕЭХ, мотивируя это, в основном, политическими ожиданиями общественности в своих странах, но также и экономическими ожиданиями потенциальных инвесторов. Поэтому речь идет о скорейшей наработке подпадающей под инвестиционный раздел Базисного Соглашения законодательной массы во внутреннем законодательстве стран с переходной экономикой. Поэтому представляется логичным применение правил "стенд-стилл" и "ролл-бэк" в отношении России и других стран с переходной экономикой не с начала, а с конца переходного периода, с тем чтобы в течение этого периода была завершена наработка необходимой законодательной массы.

Вплоть до самого недавнего времени такая позиция российской делегации на переговорах встретила категорические возражения со стороны большинства западных стран. Но в самое последнее время произошло резкое изменение в позиции основных наших западных оппонентов в сторону российских подходов, и, в первую очередь, позиции ЕС. Причем приме-

чительно, что эта подвижка произошла практически одновременно в группе взаимосвязанных переговорных процессов, в ходе которых формулируется и легализуется новое качество отношений Восток—Запад, где формируется "внешнеэкономическая" законодательная деятельность российской экономики.

Так, в результате переговоров по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС в октябре 1993 г. Сообщества наконец отказались рассматривать Россию как "страну с государственной экономикой" и признали ее "страной с переходной экономикой". В соответствии с изменением статуса должны быть пересмотрены и специальные механизмы торговых ограничений, ранее автоматически применявшиеся к нашей стране. Торговые ограничения ЕС теперь должны применяться к России на тех же основаниях, что и к любой третьей стране, не входящей в ЕС. Это автоматически серьезно продвигает вперед и переговоры по Базисному Соглашению к ЕЭХ, поскольку предлагает конструктивные развязки в его торговой части.

Примерно в это же время страны ЕС, по сути, приняли и российскую концепцию "переходного периода" в Базисном Соглашении к ЕЭХ, согласившись на введение трехлетнего моратория на принципы "стенд-стилл" и "ролл-бэк" с начала переходного периода, дабы предоставить возможность "странам с переходной экономикой" наработать необходимую законодательную массу. Таким образом, наметились реальные пути для форсированного продвижения вперед переговоров в Брюсселе.

Прекращение существования ВС РФ как законодательного органа, безусловно, не может — хотя бы временно — не сказаться на темпах формирования микро- и макроэкономического законодательства страны. В этих условиях возможная роль юридически обязывающего пакета документов к ЕЭХ как основы законодательного процесса в России на микро- и макроэкономическом уровне может еще более возрасти.