

Ежемесячный
Аналитический
Журнал

нефть и капитал

**Акцент номера:
НЕФТЕПЕРЕРАБОТКА**

стр. 54

**Специальное приложение:
АВТОМОБИЛИ**

стр. 81

12
1995

December

Neft i Kapital
The Journal for CIS Decisionmakers

НЕ ЗАБУДЬТЕ ПОДПИСАТЬСЯ НА «НЕФТЬ И КАПИТАЛ»-96

Инвестор свои деньги не отдаст

Пока не получит правового единообразия

В этом номере редакция «НИК» предлагает читателям первые две публикации из нового цикла статей «Инвестор и закон». Главным элементом этого цикла является то обстоятельство, что вести ее будут специалисты, разрабатывающие российское концессионное законодательство, в том числе Закон «О соглашениях о разделе продукции». Предметом статей будут различные, чаще дискуссионные, проблемы формирования благоприятного инвестиционного климата в стране. Курировать наше новое начинание будет член Редакционного Совета «НИК» Андрей Конопляник.

Анатолий Аверкин, Андрей Конопляник, Михаил Субботин

1995 год был богат на новации в области российского законодательства, регулирующего вопросы недропользования. Госдума приняла новую версию закона «О недрах», законы «О разделе продукции», «О нефти и газе», «О континентальном шельфе», «О естественных монополиях». Сложно сказать, каким же все-таки законом должен в первую очередь руководствоваться инвестор, если он заключил соглашение о разделе продукции при разработке нефтяного месторождения на шельфе России? Особенно если учесть, что они во многих существенных вопросах противоречат друг другу...

Корни такого параллелизма (и во многих случаях - несоответствия) кроются в разобщенности, а иногда и открытой межведомственной борьбе на ниве законотворчества, в первую очередь между Роскомнедрами и Минтопэнерго. Каждое из ведомств закладывало в «свой» закон не только собственное представление о механизме недропользования в России, но и те функции, которые этому ведомству было удобно исполнять. Под знаком такого соперничества проходила, например, в Роскомнедрах разра-

ботка закона «О недрах», которому в свою очередь был противопоставлен «развивающий и углубляющий» его минтоповский «О нефти и газе» (последний существовал по крайней мере в четырех различных версиях). Понятно, что в этих условиях трудно ожидать согласованности между законами. В результате принятые законы во многих принципиальных вопросах противоречат друг другу и нуждаются в тщательной «притирке» с тем, чтобы возможность заключения гражданско-правовых сделок стала реальной. Именно этим

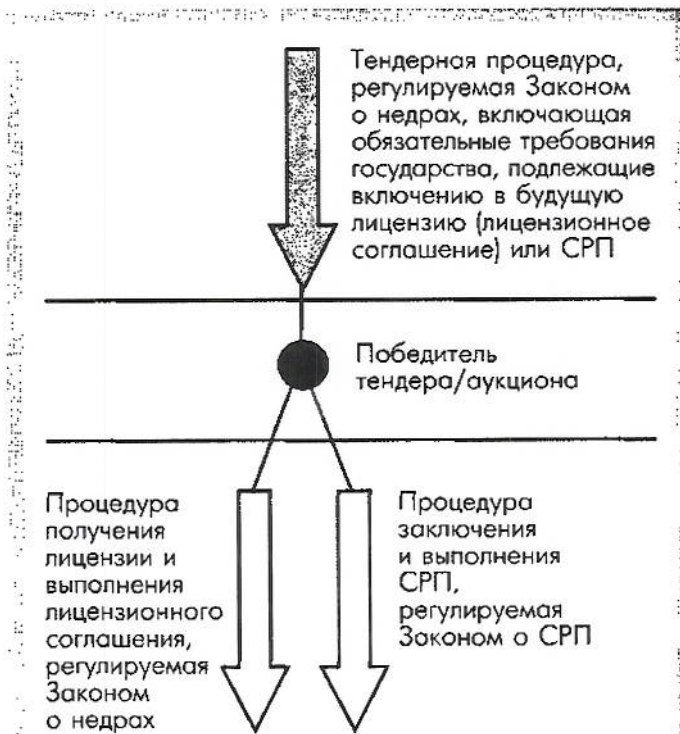
обстоятельством, видимо, руководствовался и президент, воспользовавшийся своим правом вето в отношении законов «О континентальном шельфе» и «О нефти и газе». Посмотрим, в чем же суть проблемы? Любой закон должен иметь самостоятельный, присущий лишь ему предмет регулирования и четко определенную концепцию. Закон «О нефти и газе» не имеет ни того, ни другого, представляя собой в лучшем случае некие «тезисы» к ведомственной инструкции или набор фрагментов «по поводу». В значительной части (главы II и III) вопреки содержащейся в ст. 1 декларации он не регулирует «отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и добычи нефти и газа...» (урегулированные другими нормативными правовыми актами, в частности законом «О недрах»), а лишь содержит неудачные попытки все-таки установить особенности отношений, в первую очередь связанных с предоставлением и оформлением права пользования недрами для целей поисков, разведки и добы-

чи углеводородов. Для решения этой частной задачи, очевидно, вполне достаточно было бы предложить соответствующие поправки к закону «О недрах» и/или к Положению о порядке лицензирования пользования недрами. Однако основная претензия к двум указанным законам заключается в том, что их разработчиками фактически игнорируется необходимость учета особенностей гражданско-правовых методов регулирования отношений недропользования на условиях раздела продукции в соответствии с частью первой Гражданского кодекса РФ, Указом № 2285 от 24.12.93 «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» и законом о СРП. Такой подход отражает менталитет определенных политических сил, которые убеждены, что государство должно приказывать инвестору, если это — «действительно великое государство», что, налаживая с ним равноправные отношения, Россия роняет свое реноме. При этом не принимается во внимание, что заставить инвестора

Авторы статьи являются консультантами по экономической политике Государственной Думы РФ

просто отдать деньги никогда не удастся — он может это сделать только по доброй воле и там, где сам захочет. А продолжение политики государственного диктата очень многих просто заставит махнуть на Россию рукой, как на тяжелый случай бескомпромиссной борьбы с инвесторами. И тогда не будет выгодных заказов предприятиям, не будет нормальной и стабильной зарплаты, не будет налогов в бюджете.

Законы «О континентальном шельфе» и «О нефти и газе» ужесточают — даже по сравнению с законом «О недрах» — административный режим управления нефтегазовым комплексом. (Последний в своей нынешней редакции оставляет возможность альтернативы путем принятия федеральных законов, допуская тем самым — по умолчанию, — что эти законы могут носить гражданско-правовой характер.) Следовательно, если бы не вето президента, был бы поставлен под сомнение договорный и взаимовыгодный порядок заключения контрактов государства и инвестора при разработке нефтегазовых месторождений на шельфе (Приразломное, Сахалин, Штокмановское и др.). В частности, контракты в соответствии с законом о шельфе могут заключаться только благодаря выдаче лицензий на право пользования недрами, а не как



следствие заключения соглашения (кстати, согласно закону «О нефти и газе», даже «форма договорных отношений определяется органами, предоставляющими лицензию» (ст.6); этот закон не допускает международного арбитража, различны (с законом о СРП) подходы к переоформлению прав пользования недрами, плюс существует масса других юридических противоречий с российским и международным законодательствами.

К закону «О нефти и газе» есть и иные претензии. Например, в

ст.4 вводится понятие «стратегических запасов», из которых составляется «федеральный фонд резервных месторождений». Более того, в ст.5 разработчики закона продолжают настаивать на возможности государства оплачивать консервацию месторождений. Во-первых, смешаны широко используемые понятия: запасы, то есть добытую и закачанную в хранилища нефть, и резервы — законсервированные месторождения. Во-вторых, остается неспроясненным вопрос: откуда

возьмутся деньги в бюджете под такое мероприятие? Наконец, знают ли разработчики закона, какие страны и при каких обстоятельствах организовывали стратегические запасы или резервировали месторождения? Во что обошлось, в частности, США создание «стратегических запасов» — а ведь годового бюджет на эти цели превышал временами 1 млрд долларов — в соляных кавернах штатов Техас и Оклахома, или содержание военно-морского резерва на Западном побережье? Как подобное следование зарубежным аналогам соотносится с текущей экономической ситуацией в России? Из каких финансовых источников, для чего и как это могло бы быть сделано?

Остается и другой вопрос: не означает ли наличие статей 4 и 5, где затрагиваются вопросы финансирования создания стратегических запасов (или все-таки «резервов?»), обязательность обсуждения (которого не было!) закона «О нефти и газе» в Совете Федерации? Такую же, как и для других законов с бюджетными составляющими? А значит, не был ли нарушен регламент одобрения закона на пути его следования на подпись к президенту?

Удивление вызывает ряд положений этого закона. Взять, например, список случаев предоставления лицензии без



конкурсов и аукционов (ст.6):
- при «доказанной необходимости (?)... для обеспечения сырьевой базы действующих нефтегазодобывающих предприятий...» И это утверждается в тот момент, когда полным ходом идет приватизация предприятий ТЭК. Вдруг возникают какие-то «действующие предприятия», которым не ясно, на каком основании государством передаются вполне реальные активы, способные приносить прибыль;
- «если у претендента есть уникальная технология». Но это вовсе не означает, что он уже не продал лицензию на нее. Следовательно, отныне он может участвовать в конкурсе вместе и на равных с другими потенциальными инвесторами, такую лицензию приобретшими (то есть также владеющими такой «уникальной технологией»);
- «если месторождение экономически нерентабельно». Какой инвестор может согласиться с такими условиями? А

если согласится, значит месторождение экономически рентабельно;

— когда «владелец лицензии... уступает право». Какое отношение это имеет к прямым переговорам, которые ведут государство и инвестор по поводу условий контракта? Ведь при переуступке все условия договора сохраняются, меняется лишь владелец этих прав и обязанностей.

Кроме того, закон «О нефти и газе» фактически попал «под перекрестный огонь». Все, что касается специфики контрактов в нефтегазовом комплексе, уже есть в законах «О недрах» (административный договор) и о СРП (гражданско-правовой договор). Или должно быть внесено туда: например, положения о лицензионном договоре, СРП или концессионном договоре — в закон «О недрах». С другой стороны, пока закон «О нефти и газе» в течение нескольких лет «подготавливался» и «совершенствовался» в парламенте, вопросы регули-

рования магистральных трубопроводов оказались уже фактически в законе «О естественных монополиях». В результате для закона «О нефти и газе» в российском законодательстве попросту не осталось места.

Теперь альтернатива такова. Путь первый — бороться за «место» для закона «О нефти и газе», пытаясь найти для него нишу как бы «между» законами «О недрах», «О естественных монополиях» и о СРП. Второй путь — признать сложившиеся реалии и, учитывая, что существует стандартная процедура внесения поправок, процесс законотворчества не дискретен, а постоянен, и опираясь на накопленный опыт, учитывающий апробирование соответствующих законов на практике, внести необходимые поправки в законы «О недрах» и «О естественных монополиях».

Таким образом, речь идет о том, смогут ли ведомственные интересы отступить перед целесообразностью. В любом случае — и при возможной доработке законов «О нефти и газе» и «О континентальном шельфе» и при окончательном отказе от них (и внесении в этом случае соответствующих поправок в соответствующие законы) — и в любом законе, регулирующем отношения недропользования, нельзя не учитывать реальность мирного сосуществования в России двух правовых режимов: административно-правового и гражданско-правового. То есть стремление привлечь инвестиции для разработки национальных недр может быть реализовано в разных формах, предлагая инвестору (и зарубежному, и отечественному) на выбор разные возможные условия контракта между ним и государством (см. схему).

В августе 1995 года правительство РФ внесло в Госдуму свою версию федерального закона «О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами». Теперь в Госдуме две версии и этого закона: «прави-

тельственная» и «думская» (переработанный вариант законопроекта, не набравшего достаточного числа голосов в феврале 1995 года). А значит, предстоит либо выбирать из них, либо их согласовывать. Но в любом случае принятие такого закона необходимо с точки зрения эффективного управления не подлежащей приватизации государственной собственностью. Это был бы еще один крупный шаг в укреплении гражданско-правовых норм взаимоотношений государства с негосударственным инвестором в российском законодательстве.

Суммируя написанное выше, можно сказать, что в целях создания правового режима обеспечивающего реализацию крупномасштабных инвестиционных проектов в области разработки месторождений углеводородов на территории Российской Федерации и ее континентальном шельфе, сегодня необходимо:

— принятие Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», то есть одобрение его Советом Федерации и подписание президентом РФ;

— подготовка изменений и дополнений в закон РФ «О недрах» (с учетом положений первых — «недропользовательски» — разделов закона «О нефти и газе») в части, касающейся общих положений о предоставлении права пользования недрами;

— внесение поправок в закон «О естественных монополиях», учитывающих все лучшее из закона «О нефти и газе» в части, регулирующей отношения по транспортировке углеводородного сырья;

— подготовка пакета нормативных правовых актов (подзаконных), необходимых для реализации положений Федерального закона о СРП;

— принятие Федерального закона, регулирующего отношения государства и негосударственного инвестора, будь то «О концессионных и иных договорах» или закон с более общим названием.