



РАЗВЕДКА ШЕДР И ОХРАНА ШЕДР

ОСНОВАН В 1931 ГОДУ



9-1995

А.Г. АВЕРКИН, А.А. КОНОПЛЯНИК,
С.А. СОСНА, М.А. СУББОТИН

СОЗДАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В РОССИИ

24 ноября 1994 г. Совет Госдумы отправил в официальную рассылку текст подготовленных двумя группами экспертов Комитета по экономической политике (подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям) проектов законов "О концессионных договорах" (Конопляник А.А., Линник Л.К., Сосна С.А., Субботин М.А., Юмашев Ю.М.) и "О соглашениях о разделе продукции" (Конопляник А.А., Аверкин А.Г., Амиров И.Ш., Дьячкова Е.А., Грушин В.А., Субботин М.А., Швембергер Ю.Н., Шлыков С.Ш.). В случае принятия этого пакета законов у инвесторов наконец-то появляется обоснованная надежда на стабильный правовой режим, обеспечивающий не временные льготы, а необходимые долгосрочные гарантии возврата вложенного в экономику России капитала.

Почему нужен закон "О концессионных и иных договорах"

В условиях острого инвестиционного кризиса особую актуальность приобретает проблема создания законодательной среды, стимулирующей отечественных и иностранных инвесторов к вложению производственного капитала в российскую экономику. Одним из возможных путей решения этой проблемы может быть внедрение в практику хозяйствования в стране концессионных и иных договоров, передающих негосударственному инвестору во временное пользование на срочной и возмездной основе имущество (включая природные ресурсы), являющееся государственной и муниципальной собственностью, а также виды деятельности, являющиеся государственной монополией.

Исторически концессионные договоры в их современном понимании возникли во Франции во второй половине 18 в. и были наиболее распространены в городском хозяйстве, на транспорте, при сооружении дорожных сетей и коммуникаций, развитии инфраструктуры и различных объектов монопольной собственности государства. В свое время концессии широко использовались ведущими мировыми державами при колониальном разделе и переделе мира. После краха колониальной системы концессионное законодательство было "очищено" от элементов "проклятого прошлого", и сегодня концессионные договоры как чисто договорная форма широко практикуются во Франции, Италии, Германии и в десятках других стран системы континентального права. В конце 80-х годов "очищенные" подобным образом так называемые "модернизированные концессии" с успехом использовались в нефтяной промышленности 121 страны мира.

В дореволюционной России и в Советской России в ранний период ее существования иностранные концессии получили довольно широкое распространение и сыграли заметную роль в хозяйственном развитии страны, в преодолении наследия гражданской войны - разрухи. При этом в России концессии широко использовались во мно-

гих отраслях экономики: в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельскохозяйственном производстве, железнодорожном строительстве и т.п.

Существующая в нашей стране система законодательного регулирования капиталовложений, и прежде всего в сфере недропользования, построена на основе публичного права, в соответствии с которым отношения между принимающей страной и инвестором устанавливаются посредством властораспорядительных, административных актов государства. При этом договорные отношения в этой сфере по существу закрепляют условия, содержащиеся в указанных актах.

В последнее время были принят ряд законов и других нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты отношений собственности, инвестиционной деятельности, налогообложения, недропользования и тем самым формируют правовую среду осуществления инвестиционных проектов в экономике вообще и, в частности, в ее минерально-сырьевых отраслях. Однако существующее законодательство характеризуется множеством противоречий, не обеспечивает инвестору должных гарантий и, соответственно, стабильных условий осуществления предпринимательской деятельности, а в налоговой части является зачастую просто "запретительным" для инвестора. При этом наименее защищен от возможного административного произвола негосударственный инвестор, в то время как во всем мире именно частные инвестиции являются основным источником (до 80%) капиталовложений. Рост предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и оттоку капитала из страны.

Притоку инвестиций в Россию могло бы способствовать использование преимущественно частнопроводного (или гражданско-правового) регулирования, при котором принимающая страна и инвестор выступают в качестве равноправных сторон в отношениях, основанных на договоре между ними. Правовая база для использования гражданско-правовых методов регулирования, в

том числе в инвестиционной сфере, заложена в действующем гражданском законодательстве и получила дальнейшее развитие в первой части Гражданского кодекса. Однако гражданско-правовые отношения между государством и негосударственным инвестором, имеющие определенную специфику, требуют дополнительного и более детального регулирования. Именно эту задачу решает закон "О концессионных и иных договорах".

Почему нужен закон "О соглашениях о разделе продукции"

Сегодня наиболее актуальна определенная корректировка инвестиционного механизма в минерально-сырьевых отраслях российской экономики путем более широкого внедрения договорных отношений между инвестором и государством. Это объясняется высокой капиталоемкостью инвестиционных проектов в этих отраслях, а следовательно, и более высокой "ценой" риска осуществления инвестиций. Кроме того, для добывающих отраслей характерно существование еще и дополнительных - геологических рисков. В то же время именно добывающие отрасли в силу "конвертируемого" ("валютного") характера их продукции и устойчивого спроса на нее обладают сегодня наибольшей притягательностью для потенциальных инвесторов. Их привлечение могло бы улучшить сырьевой баланс страны, увеличить ее валютные поступления, обеспечить загрузку производственных мощностей, в том числе кон-

версионных, и содействовать поддержанию уровня занятости в России.

Соглашения о разделе продукции (СРП), обеспечивающие стабильную долгосрочную правовую основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемым в России видом соглашений в недропользовании (тем более, что они позволяют гибко учесть специфические особенности резко отличающихся друг от друга месторождений полезных ископаемых), но правовая база для их применения недостаточно развита. Правовые нормы, рассчитанные специально для СРП, практически не прописаны в действующем российском законодательстве, такие соглашения подпадают под регулирование всего блока инвестиционных законов. Повышенный инвестиционный риск требует от инвестора "перестраховки" - включения в проект для работы в России завышенной внутренней нормы рентабельности, что было бы исключено, если бы существовали законодательно закрепленные и однозначно понимаемые нормы, обеспечивающие применение СРП.

Именно поэтому практически все проекты соглашений о разделе продукции в нефтегазовой сфере, на подготовку которых затрачены годы и десятки миллионов долларов, все еще остаются в стадии переговоров или "заморожены" после проведения все необходимых переговоров (таблица). И именно поэтому первым специальным законом, в основе которого заложены гражданско-правовые

Соглашения о разделе продукции в Российском нефтегазовом комплексе
(находятся в настоящее время на различных стадиях подготовки и/или переговорного процесса)

Регион	Инвесторы		Начало подготовки проекта	Месторождение/контрактная территория	Сегодняшняя стадия подготовки проекта
	Иностранные компании (страна)	Российские компании			
Сахалинская обл.	Экссон (США), Содеко (Япония)	Роснефть, Сахалинморнефтегаз	1976	Месторождения Чайво, Одопту и Аркутун-Дагинское, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-I)	Переговоры по СРП завершены 10.04.95, вступление в силу обусловлено принятием закона о СРП
Сахалинская обл.	Сахалин Энерджи Девелопмент Компани (быв. консорциум 4 МШ): Маратон, Мак-Дермотт (обе - США), Мицуи, Мицубиси (обе - Япония), Роял-Датч/Шелл (Великобритания/Нидерланды)		1988	Месторождения Пильтун-Астоское и Лунское, шельф о-ва Сахалин, (проект Сахалин-II)	СРП подписано, но вступление в силу обусловлено принятием закона о СРП
Сахалинская обл.	Мобил, Тексако (обе - США)		1993	Кириный блок, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-III)	Подготовка ТЭО и СРП
Сахалинская обл.	Экссон (США)		1993	Восточно-Одоптинский и Аяшский блоки, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-III)	Подготовка ТЭО и СРП
Ненецкий АО Архангельской обл.	Тиман-Печора Девелопмент Компани: Тексако, Экссон, Амоко (все - США), Норск Гидро (Норвегия)	Архангельск-геология (?)	1990	Тимано-Печорская нефтегазовая провинция, участок площадью 17,5 тыс. км ² , вкл. месторождения им. Требса, Варандейское, им. Титова и др.	Завершение переговоров по СРП
Ненецкий АО Архангельской обл.	Тоталь (Франция)	Роснефть	1991	Тимано-Печорская нефтегазовая провинция, Харьгинское месторождение	В ожидании принятия закона о СРП
Волгоградская обл.	Эльф-Нетфегаз (Франция)	Интернефть	1990	Участок площадью 6,5 тыс. км ² на юго-западном борту Прикаспийской впадины	Переговоры по СРП завершены в ... г., в ожидании принятия закона о СРП
Ханты-Мансийский АО Тюменской обл.	Амоко (США)	Юганск-нефтегаз, Югранефть	1992	Приобское месторождение	Экспертиза технико-экономических показателей проекта, стороны начинают переговоры по СРП

Регион	Инвесторы		Начало подготовки проекта	Месторождение/контактная территория	Сегодняшняя стадия подготовки проекта
	Иностранные компании (страна)	Российские компании			
Ханты-Мансийский АО Тюменской обл.	Роял-Датч/Шелл (Великобритания/Нидерланды)	Эвйхон	1992	Западно-Салымское, Верхне-Салымское и Ваделупское месторождения	Подготовка ТЭО и СРП
Ханты-Мансийский АО Тюменской обл.	Юралс-АРА (Нидерланды)		1992	Хултурское и Славинское месторождения	Подготовка ТЭО и СРП
Калининградская обл.	РВЕ-ДЕА, Веба Ойл (обе - ФРГ)	Роснефть, Калининградморнефтегаз		Месторождение Д-6 на шельфе Балтийского моря	Подготовка СРП к подписанию (ориентировочно в конце апреля с.г.)
Республика Саха Якутия	ОМВ (Австрия)	Такт	1991	Участки в Кемпендяйской впадине (14 тыс. км ²) и Непско-Ботуобинской антеклизе (7 тыс. км ²)	Отложен
Тюменская обл.	Норск Гидро (Норвегия), Файбро Энерджи, Англо-Свисс (обе - США)	Варьеганнефтегаз		Месторождение Золотой Мамонт	
Енисейский р-н Красноярского края	Сымская Эксплорейшн Инк. (США)	Енисейгеофизика, Енисейнефтегаз-геология		Сымская площадь	

принципы регулирования отношений между государством и инвестором, является проект закона "О соглашениях о разделе продукции".

Место законов в действующем законодательстве

Оба закона относятся к сфере действия гражданско-правовых отношений, развивают и углубляют принципы, закрепленные в "экономической конституции" страны - Гражданском кодексе Российской Федерации.

Все действующие сегодня законодательные акты устанавливают единые "правила игры" для отечественных и иностранных инвесторов. Формула инвестиционного режима в России является следующей: закон "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" устанавливает, что режим иностранных инвестиций определяется в соответствующем специальном законе; этот специальный закон - "Об иностранных инвестициях в РСФСР" - устанавливает национальный режим инвестиций (с отдельными изъятиями) и тем самым переводит иностранных инвесторов в правовой режим наравне с инвесторами отечественными, в том числе и в единых законодательных актах, в рамках которых может быть выделена специфика национально-го режима для иностранных инвесторов.

Эти действующие в России инвестиционные законы никак не перекрывают "нишу" концессионных отношений: ни один из них не регулирует договорных отношений с инвесторами (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие принципы и основные положения инвестиционной деятельности в России и в этом смысле, наряду с Гражданским кодексом, могут рассматриваться в качестве инвестиционной законодательной основы концессионных отношений, но самого закона о концессиях они заменить не могут. Более того, закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР" в ст. 40

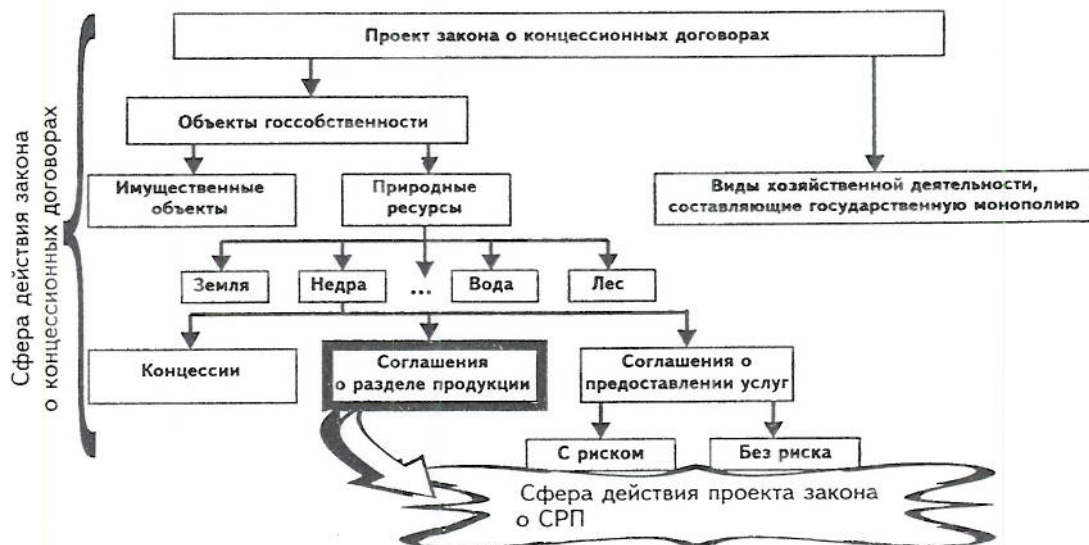
прямо предусматривает принятие закона "О концессионных договорах".

Одна из основных сфер действия закона "О концессионных и иных договорах" - природопользование и, в частности, недропользование (рис. 1), поскольку в соответствии с законом "О недрах" недра являются государственной собственностью. При этом в отличие от предлагаемого в проекте закона "О концессионных и иных договорах" общего (договорного) порядка передачи всех видов (составляющих) государственной собственности во временное пользование инвестору закон "О недрах" устанавливает иной (административный) порядок передачи во временное пользование негосударственному инвестору одной из составных частей государственной собственности, каковыми являются недра.

Действие лицензионной системы должно ограничиться теми сферами экономики, где реализуются разрешительный порядок заключения договоров, жесткая регламентация деятельности инвестора, закрепленная в лицензии, и возможность расторжения государством договора по существу без какой-либо реальной возможности со стороны инвестора обжаловать такое расторжение (принцип "договор - часть лицензии"). При подобном подходе в большинстве случаев у инвестора нет гарантий возврата средств и, как следствие, нет и самого инвестора, т.е. не может быть решена задача масштабного привлечения отечественных и зарубежных финансовых средств в производство.

Принято считать, что лицензия - это концессия эпохи законодательства и государственного регулирования. В действительности концессия и лицензия, имеющие разную правовую природу, ставят частного природопользователя в неодинаковое положение перед государством. В современную эпоху, характеризующуюся переходом в руки государства наиболее ценных национальных ресурсов, пользование ими со стороны частных лиц было повсеместно законодательно упорядочено, а концессионный договор стал выступать в

Рис. 1. Соотношение сфер действия проектов законов о концессионных договорах и о соглашениях о разделе продукции (по версии экспертной группы Комитета по экономической политике Госдумы)



роли главного правового инструмента, опосредующего отношения природопользования. В большой группе стран, относящихся в основном к системе общего (англосаксонского) права, такое пользование осуществляется на основе лицензионных соглашений.

Доминировать в гражданском обществе должна договорная система: законами и нормативными документами задаются "правила игры", по утвержденному регламенту проводятся конкурс, аукцион, а в некоторых случаях и прямые переговоры полномочного государственного органа с инвестором, детали согласуются сторонами в процессе переговоров, заключается соглашение, автоматически выдается носящая регистрирующий характер лицензия (принцип "лицензия - часть договора"). При этом стороны равны перед гражданским судом. К этому сводится существо представленных проектов законов "О концессионных и иных договорах" и "О соглашениях о разделе продукции".

Таким образом, в российском недропользовании допускается мирное сосуществование как административного, так и гражданско-правового регулирования. Это требует четкого разграничения сфер их действия. Такое разграничение может быть достигнуто введением поправок отсылочного характера в действующее законодательство, что позволило бы упростить и саму процедуру внесения таких поправок. Подготовленные проекты законов имеют каждый свою, четко очерченную сферу применения и соподчиненность.

Предложенная экспертами Комитета по экономической политике (подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям) Государственной Думы правовая конструкция представляет в своей основе структуру "зонтичного" типа, состоящую из "рамочного" закона "О концессионных и иных договорах" и серии "специальных" законов, первым из которых является закон "О соглашениях о разделе продукции". В зону "рамочного" закона входят все принципиальные вопросы передачи негосударственному инвестору прав пользования объектами государственной собственности (как имущественными объектами, так и природными ресурсами) и виды деятельности, на которые государство установило свою монополию. Система договорных отношений в недропользовании включает три основных

вида производственных соглашений между принимающей страной и инвестором: собственно концессии (или соглашения типа "налог плюс роялти"), соглашения о предоставлении услуг (с риском и без риска) и соглашения о разделе продукции. Последние и являются предметом проекта соответствующего "специального" закона "О соглашениях о разделе продукции" (см. рис. 1).

Взаимосвязь двух законов

Общее. Соглашение (договор) заключается между государством и инвестором, законы действуют для российских и иностранных инвесторов, обеспечивается недискриминационный характер взаимоотношений с ними, действует принцип "двух ключей" (Российской Федерации и ее субъекта) в отношении объектов недропользования, особый характер налогообложения, включающий предоставление необходимых гарантий стабильности налогового режима на весь срок действия соглашения, договорный характер взаимоотношений с инвестором, возможный отказ государства от иммунитета, инвестор разрешается уступка прав и т.д. Понятно, что в обоих случаях требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство (например, введение в разрабатываемый в настоящее время Налоговый кодекс статьи, предусматривающей ссылку на особый порядок исчисления налогов при заключении концессионных договоров и соглашений о разделе продукции).

Различия. Законы различаются по характеру действия: "О концессионных и иных договорах" - закон рамочный, в котором определяются права и обязанности инвестора, подписавшего с государством контракт на долгосрочное пользование объектом, находящимся в собственности государства, или занявшегося видом деятельности, составляющим государственную монополию (что можно, чего нельзя), и соответствующие гарантии государства, в то время как закон "О соглашениях о разделе продукции" - закон с ясной спецификой недропользования, который содержит механизм реализации соглашения (получил право на разработку месторождения, нашел минеральное сырье, сразу отчислил государству определенный

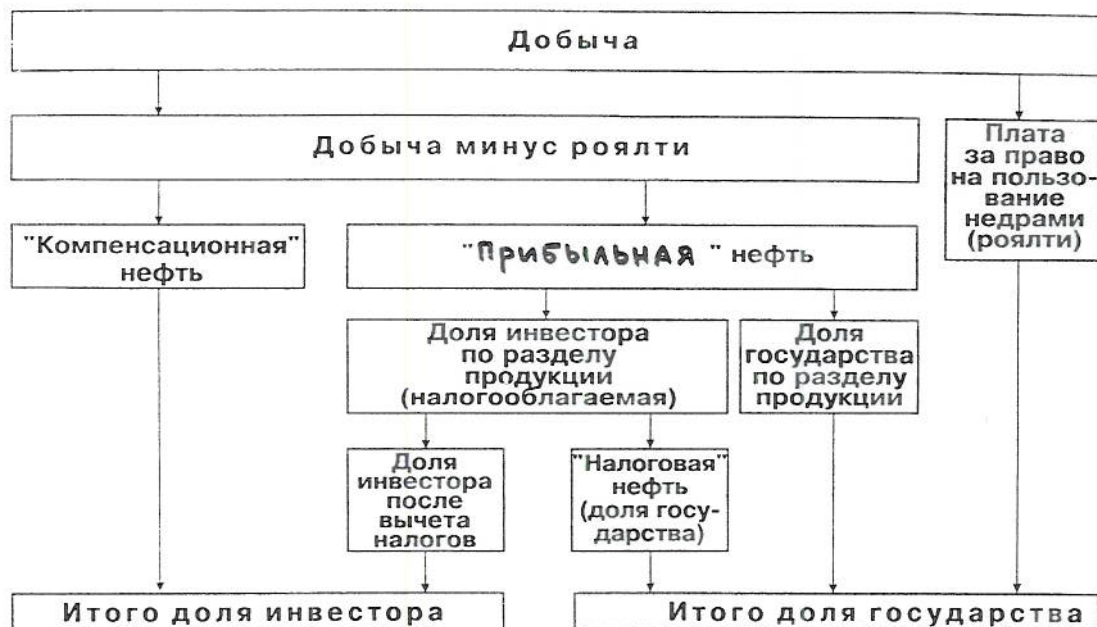


Рис. 2. Механизм распределения добытой нефти в российской модели соглашения о разделе продукции

процент от добычи, возместил из произведенной продукции свои издержки, получил прибыль, разделил ее с государством, заплатил налоги (рис. 2). Что касается сферы действия, то поскольку концессионный договор, как уже отмечалось, распространяется в основном на обрабатывающую промышленность, транспорт, услуги и т.п., то, как следствие, особое внимание проявляется к перечням концессионных объектов, процедуре их составления и пересмотра. Может различаться и порядок поступления доходов в казну: сразу после заключения договоров (при пользовании, включая аренду) или после получения первой продукции (при соглашении о разделе продукции).

Закон "О концессионных и иных договорах" становится своеобразным концессионным кодексом России, выполняя роль закона прямого действия для всех сфер экономики, в которых возможно договорное использование частных инвестиций, и имея частичное, вспомогательное (т.е. "в случае молчания закона") значение для тех отраслей экономики, в которых спецзаконодательством уже введена лицензионная система природопользования.

Формулируя закон "О концессионных и иных договорах" как универсальный концессионный кодекс, его авторы видят свою задачу еще и в том, чтобы не ограничиваться сырьевой ориентацией действующего российского специального законодательства.

Законы и инвестиционный климат

В период формирования экономико-правовой среды в стране сама эта среда является объективно нестабильной (число и содержание законодательных актов все время изменяется). Поэтому тем более важно стремиться максимально стабилизировать инвестиционный климат в стране в такой переходный период. Для этого существуют специальные правовые механизмы стабилизации условий инвестиционных проектов - так называемые стабилизационные оговорки, которые позволяют добиваться стабильного инвестиционного

климата в стране в условиях нестабильной экономико-правовой среды.

Предлагаемые проекты законов предполагают взаимную ответственность государства и инвестора за несоблюдение условий договора и благодаря этому обеспечивают инвестору наибольшие гарантии сохранения стабильности инвестиционных соглашений на весь срок их действия. В частности, поскольку СРП является гражданско-правовой сделкой с уравниванием сторон, в ходе переговоров становится возможным: инвестору - добиться приемлемой нормы прибыли на вложенный капитал, а государству (второй стороне СРП) - получить максимум доходов и других побочных экономических эффектов при условии, что реализация проекта останется не только возможной, но и выгодной для инвестора. Уже само применение СРП должно рассматриваться как способ обеспечения более благоприятного инвестиционного климата в стране. Механизм СРП внедряется в российское законодательство впервые, поэтому существует возможность сделать это достаточно эффективно (если удастся избежать приспособления к нуждам СРП множества действующих законов, написанных без учета возможностей применения СРП) - путем создания для СРП специального правового механизма, регулирующего применение этих типов соглашений.

Термин "соглашения о разделе продукции" был легализован в российском законодательстве 21 февраля 1992 г. с принятием закона "О недрах" (ст. 12). С принятием указа Президента Российской Федерации № 2285 от 24 декабря 1993 г. "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами" был определен конкретный российский механизм СРП. В основу российского СРП положена индонезийская модель с добавлением платы за право пользования недрами (см. рис. 2).

Указ № 2285 содержит ряд правовых прорывов в российском законодательстве и определяет конкретный механизм взаимоотношений государства и инвесторов на основе соглашений о разделе продукции. Однако для инвесторов, прежде всего иностранных, и особенно для банков, обеспечивающих до 85% финансовых ресурсов любого ин-

Рис. 3. Правовая структура применения СРП в России



вестиционного проекта, осуществляемого на принципах проектного финансирования, появление этого Указа было существенным, но недостаточным основанием для принятия решений о выделении сотен миллионов и даже миллиардов долларов, поскольку в Указе № 2285 определено, что его положения распространяются на период до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких соглашений. Кроме того, поскольку данный Указ предусматривал целый ряд принципиально иных правовых решений по сравнению с предусмотренным действующим законодательством, большинство западных инвесторов не покидали сомнения: а будут ли нормы Указа доминировать над положениями действующих законов там, где между ними имеются расхождения? Существует также и определенная настороженность, связанная с возможностью появления новых законов или сохранения "старых", в которых правовые новеллы Указа не будут восприняты.

По мнению авторов думского проекта закона "О соглашениях о разделе продукции", для формирования правового режима таких соглашений необходимо, наряду с принятием этого закона, который отражает идеологию Указа Президента, осуществить разработку и принятие на федеральном уровне пакета подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих детальное регулирование отношений в этой области.

Такой пакет нормативных документов по СРП в основном подготовлен (рис. 3) практически той же группой экспертов, что подготовила и настоящие законопроекты, широко обсужден с федеральными ведомствами, регионами, отечественными и иностранными компаниями и экспертами и внесен в Правительство. В случае принятия законов Госдумой на доработку пакета нормативных документов по СРП потребуется не столь значительное время.

Кто поддержит законы

Формулируя закон "О концессионных и иных договорах" как универсальный концессионный ко-

декс, его авторы видели свою задачу в том, чтобы преодолеть односторонне-сырьевую ориентацию действующего российского специального законодательства и, соответственно, широко распространенное заблуждение, что едва ли не единственным масштабным источником получения частных инвестиций в российскую экономику являются ее невозобновляемые природные ресурсы. Закон может помочь высвободить огромный созидательный потенциал. Объектами концессий могут быть, в частности, государственные предприятия, подлежащие программам санации, модернизации, демонаполизации и т.д. Концессионный частный капитал может быть на самых разных условиях привлечен даже в отрасли ВПК. Возможно заключение самых разнообразных договоров с иностранными инвесторами с целью получения технологий, раздела продукции, строительства объектов "под ключ", сервисного обслуживания и многих других.

Законы "О концессионных и иных договорах", "О соглашениях о разделе продукции" содержат ряд юридических механизмов, которые позволяют придать отношениям инвестора и государства гражданско-правовой, договорный характер и тем самым обеспечить реальное равенство сторон. Вместе с тем эти законы не посягают на прерогативы государства. С одной стороны, оно - партнер частного инвестора, но с другой, оно же осуществляет контроль над его деятельностью.

Наконец, что особенно важно в нынешней социально-политической обстановке, в представленных проектах законов решена задача сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также координации законодательства федерации и ее субъектов в сфере концессионных отношений.

Налицо тот чрезвычайно редкий случай, когда существуют реальные возможности быстрого прохождения представленных законопроектов. В скорейшем появлении этой группы законов и, как следствие, осуществлении крупных инвестиционных проектов, обеспечивающих работу и зарплату широким слоям населения, объективно заинтересованы совершенно разные по своим политическим

убеждениям партии и фракции в парламенте: защитники интересов российских предпринимателей, сторонники широкого привлечения в страну иностранного капитала, радикальных реформ и гарантированной занятости (при минимизации безработицы), представители ВПК и ТЭКа.

Дальнейшая судьба законов "О концессионных и иных договорах" и "О соглашениях о разделе продукции" будет зависеть от оперативности и согласованности в действиях Правительства и Госдумы.

Выводы

1. С принятием законов "О концессионных и иных договорах" и "О соглашениях о разделе продукции" у государства появится возможность выбрать достойного инвестора, который обладал бы всеми необходимыми финансовыми, технологическими возможностями, соответствующим опытом управления и т.д. В свою очередь инвестор может в концессионном договоре не только зафиксировать достигнутые в ходе переговоров и устраивающие его коммерческие результаты, но и гарантировать стабильность соблюдения условий договора на протяжении всего срока его действия. Принятие концессионного законодательства означало бы появление правовой возможности для государства не приказывать или указывать, а договариваться с инвестором, что заметно расширило бы возможности государства в области хозяйственного маневрирования.

2. Принятие данных законов может радикально изменить инвестиционную ситуацию в стране. В истекшем году объем прямых иностранных инвестиций в экономику России не превысил 1,5 млрд. долл. В соответствии с оптимистичными оценками Правительства РФ приток иностранных инвестиций в нынешнем году может достигнуть 7-8 млрд. долл. Примерно столько же, в пересчете на среднегодовой уровень, составят капиталовложения инофирм всего лишь по четырем первым нефтегазовым проектам СРП, переговоры по которым практически завершены. И это не считая проектов по добыче других видов минерального сырья, огромных возможностей использования сервисных контрактов, концессий на транспорте, в коммунально-бытовом хозяйстве и т.д. Речь идет о десятках млрд. долл. уже в близкой перспективе. Реализация крупных проектов, обеспечивающих привлечение инвестиций, тормозится, инвесторы замерли в ожидании появления адекватной правовой основы для своей деятельности (см. таблицу).

Таким образом, одно лишь размораживание "зависших" в ожидании принятия закона о СРП "стартовых" проектов в нефтегазовой сфере уже дает в текущем году приток инвестиций, превышающий размер той части (почти половины) дефицита госбюджета, которую планировалось покрыть внешними заимствованиями у МВФ (ведущими, кстати, к дальнейшему увеличению внешней задолженности страны). Приток прямых инвестиций в СРП идет по линии проектного финансирования, поэтому к росту внешнего долга не приводит. С другой стороны, будучи сконцентрированными на конкретных проектах, эти инвестиции обеспечат заведомо более высокую отдачу, нежели внешние займы, полученные Госбюджетом и распределенные через сито централизованного

финансирования на реализацию множества мелких, хотя и важных в текущем плане задач.

3. Существует законодательная "ниша" для рассматриваемых законов. В ряде случаев они уже предусмотрены действующим законодательством: например, ст. 12 закона "О недрах" или ст. 40 закона "Об иностранных инвестициях..." Они удачно могут и должны "вписаться", заполнив белые пятна недропользовательских и инвестиционных законов. Рассматриваемые законы - не конкуренты, они лишь вносят дополнительные элементы системности в действующее законодательство, когда у каждого закона - свое место, своя сфера действия (см. рис. 2).

4. Заключение концессионных и иных договоров, включая соглашения о разделе продукции, предусматривает полное покрытие расходов за счет привлекаемых средств, поэтому практическое применение этих законов, их реализация не повлечет за собой дополнительных расходов федерального бюджета. Более того, использование механизма привлечения инвестиций через заключение концессионных и иных договоров неминуемо вызовет массовые заказы на российские товары и услуги, тем самым обеспечивая загрузку производственных мощностей, рост прибылей предприятий и зарплаты для их работников и, как следствие, пополнение доходной части бюджета через расширение базы налогообложения юридических и физических лиц.

5. Новые формы взаимоотношений центра и регионов, новые возможности для сотрудничества, реальное финансирование, не увеличивающее расходы местных бюджетов. В случае, когда действует принцип "двух ключей", Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти субъекта РФ предварительно заключают соглашение между собой, оговаривая в нем степень своего участия в том или ином проекте, контроле, условиях раздела прибыльной продукции между бюджетами разного уровня и т.п. Что касается региональных перечней объектов государственной собственности, передаваемых в концессию, то местные власти получают право самим договариваться с инвестором и на этой основе привлекать инвестиционные ресурсы. Соблюден баланс интересов и в этом вопросе.

6. После появления Указа Президента № 2285 Правительство дало поручение Минтопэнерго совместно с другими ведомствами подготовить пакет необходимых нормативных документов по СРП. В этих целях была сформирована специальная Межведомственная рабочая группа (МРГ), основу которой составили специалисты, подготовившие и два рассматриваемых законопроекта. Соответствующий пакет документов был подготовлен (см. рис. 3), официально разослан, а полученные отзывы проанализированы, и материалы с внесенными в них соответствующими изменениями были обсуждены 17-19 октября 1994 г. на международном семинаре под эгидой Союза нефтепромышленников России, а также на международной конференции "Энергетика и право", организованной 14-18 ноября 1994 г. совместно Минтопэнерго, Министерством энергетики США и Международным союзом юристов. В случае принятия закона "О соглашениях о разделе продукции" указанный пакет документов может быть в сжатые сроки откорректирован, и таким образом будет создана необходимая нормативная база для притока инвестиций на основе СРП.

7. Законопроекты прошли серьезную экспертизу. Наряду с упомянутыми конференциями, отметим, что 9-10 декабря 1994 г. пакет проектов "инвестиционных" законов России ("О поправках к закону "Об иностранных инвестициях в РСФСР", "О свободных экономических зонах", "О концессионных договорах" и "О соглашениях о разделе продукции") обсуждался в штаб-квартире ОЭСР в Париже. 5-7 декабря последние два закона обсуждались на семинаре по управлению инвестициями под эгидой Мирового банка в Уфе, чуть раньше состоялись посвященные той же проблеме чтения в Государственной академии нефти и газа им. акад. И.М. Губкина. Были проведены рабочие встречи с крупными зарубежными консультативными центрами, юридическими фирмами и т.д.; идет интенсивное заинтересованное обсуждение проектов законов в министерствах и ведомствах, в регионах, с нефтяными компаниями, с международными и отечественными экономистами и юристами, учеными и практиками. За период с

24 ноября 1994 г. получено около 200 отзывов на подготовленные законопроекты. Абсолютное большинство отзывов носит положительный характер и содержит много позитивных замечаний, как правило, редакционного и/или уточняющего характера. Ряд концептуальных замечаний был учтен рабочей группой экспертов при подготовке законопроектов к первым чтениям, а концептуальные замечания, противоречащие идеологии гражданско-правовых отношений, были отвергнуты. Учет редакционных замечаний будет продолжен при подготовке законопроектов ко второму чтению. Для этих целей предполагается пригласить в состав рабочей группы экспертов подкомитета по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике депутатов - представителей профильных комитетов Госдумы, представителей регионов, приславших наиболее содержательные отзывы, представителей Правительства.



© М.В. Голицын, А.М. Голицын, 1995

М.В. ГОЛИЦЫН, А.М. ГОЛИЦЫН (МГУ)

УГЛЕНОСНОСТЬ ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО НЕФТЕГАЗОНОСНОГО БАССЕЙНА

Западная Сибирь представляет собой огромный долгоживущий прогиб, в котором на протяжении более 300 млн лет накопились многокилометровые толщи морских и континентальных осадков позднепалеозойского, мезозойского и кайнозойского возрастов. Благоприятные климатические и геоморфологические условия обусловили накопление огромных масс сапропелевого и гумусового материала, из которого в процессе катагенеза образовались крупнейшие месторождения нефти, газа и угля карбонового, пермского, триасового, юрского, мелового и палеогенового возрастов. Торфо- и сапропеленакопление продолжается и в настоящее время. Мощность торфяных залежей местами достигает 10-12 м, а ресурсы западно-сибирского торфа составляют половину его мировых ресурсов.

Присутствие ископаемых углей в разрезе Западной Сибири известно достаточно давно. В первую очередь, это касается палеогеновых углей, ресурсы которых, по данным И.Н. Звонарева (1969), выделившего так называемый Обь-Иртышский угольный бассейн, оцениваются при коэффициенте достоверности 0,5 в 1,6 трлн. т. В трех свитах здесь вскрыто до 22 пластов углей суммарной мощностью 29 м. Угли среднезольные бурые группы IB (табл. 1).

Очень мало сведений имеется относительно

угленосности верхнепалеозойских отложений Западной Сибири. На отдельных участках в пределах Ямальского и Гыданского п-ов, а также в южных районах в этих отложениях вскрыто 11 угольных пластов мощностью 1-5 м. Угли каменные, относятся к тунгусской угленосной серии. Их оценка - дело будущего.

Больше сведений об угленосности мезозоя (Багринцева К.И., 1968). Правда, эти сведения в основном касаются рассеянного органического вещества (ОВ), которого значительно больше, чем ОВ в угольных пластах (табл. 2).

Общее количество ОВ, по разным данным, составляет от 32 до 141 трлн т.

Оценка ресурсов угля, заключенного в конкретных пластах, вскрытых многочисленными скважинами, пробуренными на нефть и газ, показала, что осадки мезозоя заключают десятки пластов угля, ресурсы которого оцениваются в несколько трлн т [1, 3, 4]. Оценка произведена только по пластам мощностью 0,4-0,5 м и выше, как это принято при подсчете запасов в угольных бассейнах.

Следует подчеркнуть, что скважины на нефть и газ обычно бурятся без подъема керна. Поэтому сведения о вещественном составе и каче-

Таблица 1

Свита	Число пластов угля (до)	Мощность пластов (до), м	Зола %	Сера %	Летучие вещества %	Углерод, %
Знаменская	5	8	24	1,4	60	66
Новомихайловская	15	15	20	0,7	60	67
Чеганская	2	6	23	-	52	67