

6-7' 95

ИФР

---

ИНВЕСТИЦИИ

В

---

РОССИИ





КУЮТСЯ

# ОКОВЫ

ДЛЯ ИНВЕСТОРА...

Недавно произошли события, во многом символические для нынешнего переходного состояния российской экономики и законодательства. Едва ли не одновременно принимались противоречащие друг другу решения, происходили события, казалось бы, друг друга взаимоисключающие.

30 мая между российским Правительством, российскими компаниями «Роснефть» и «Сахалинморнефтегаз», японской «СОДЕКО» американской «Экссон» было подписано соглашение по проекту «Сахалин-1» на освоение нефтегазовых месторождений Чайво, Одопту и Аркутун-Дагинское на шельфе острова Сахалин. Тем самым длившаяся с 1975 г. сложная, изобилующая взлетами и падениями, временами практически замороженная сторонами история взаимоотношений СССР/России с японской фирмой «СОДЕКО» получила наконец свое логическое разрешение.

А за несколько дней до этого французская компания «Эльф-Нефтегаз» заявила о прекращении работ, совместно с российской фирмой «Интернефть», по поиску и освоению месторождений нефти и газа в Волгоградской области. Этот проект претендовал на то, чтобы оказаться самым первым действующим соглашением о разделе продукции (СРП) в России: переговоры сторон начались с 1989 г., в феврале 1992 г. был подписан Указ Президента, одобряющий этот проект, а чуть позже специальным распоряжением Верховного Совета РФ был узаконен специальный налоговый режим СРП по этому проекту (так как режим СРП вводил изъятия из действующего налогового режима, а изменение налогового законодательства входило в компетенцию Верховного Совета). Однако за прошедшие три года для французского инвестора стало очевидным — проект состояться не может.

Во-первых, проект «Эльф-Нефтегаз» единственный из СРП был нацелен на освоение месторождений, которые еще предстоит разведать, а не на разработку уже разведанных залежей. Проведенная французской фирмой за время деятельности в России переинтерпретация геофизических данных привела к гораздо менее оптимистическим выводам, чем ожидалось. Таким образом, стала еще менее «подъемной» экономика проекта. И, во-вторых, за прошедшие три года в стране так и не появилась необходимая для реализации СРП правовая база.

Показательно, что решение «Эльф-Нефтегаз» было принято за несколько дней до намеченного на 20 июля голосования в Совете Федерации по закону о СРП, принятому Государственной Думой одновременно во втором и третьем чтении 14 июля. Не будет одобрен этот закон — за «Эльфом» наверняка уйдут из России и другие фирмы, связывающие именно с СРП свои надежды на широкомасштабное присутствие в нашей стране. А уж что говорить об отечественных фирмах, которым без закона о СРП и вовсе уготована роль так и оставаться под нынешним налоговым прессом.

Выступивший 1 июля на очередном заседании Консультативного Совета по иностранным инвестициям В. Черномырдин отметил отсутствие должного прогресса в создании благоприятного инвестиционного климата в России. Закон о СРП мог бы стать самым крупным за последнее время шагом вперед в этом направлении. Видимо, понимая это, его поддержали в Госдуме фракции, самые разные по своей политической ориентации. И после того, как Госдума приняла закон о СРП, казалось, инвесторам был дан ясный знак: будьте спокойны, в

стране постепенно укрепляются гражданско-правовые отношения в недропользовании, можно приходить «всерьез и надолго». Однако, пока закон о СРП ожидал одобрения Советом Федерации, уже в июле были приняты законы «О нефти и газе», «О континентальном шельфе РФ», «О внешнеторговой деятельности», а также в первом чтении — «О драгоценных камнях и драгоценных металлах» и «Об исключительной экономической зоне РФ», которые заметно ужесточают — по сравнению с законом «О недрах» — лицензионный, административный порядок предоставления инвестору права пользования недрами, усиливают государственное вмешательство в дела инвестора.

Принятие законов «О нефти и газе» и «О континентальном шельфе» показало, что законы продолжают приниматься по принципу «чем больше, тем, наверное, и лучше». В результате **возникает опасность конфликта принципиально разных подходов, которую не видят или не хотят видеть законодатели.** После того, как инвестор ясно продемонстрировал, что и на условиях закона «О недрах» инвестиционная бумага в стране ожидать не приходится, принимаются законы, в которых законодатели состязаются в «защите» государственных интересов, пытаются загнать инвестора в кабалу и не обращая никакого внимания, что нет ни инвестиций, ни денег в бюджете...

Вот принимается закон «О нефти и газе» как специальный к рамочному закону «О недрах»... И только? Как будто нет ни Гражданского кодекса, ни инвестиционных законов, ни закона о СРП и т.п. Например, в законе «О нефти и газе» есть понятие «лицензионный договор» (ст. 8), но нет — ни концессионного, ни СРП... При разработке месторождений нефти и газа это невозможно? Или — вводится понятие «прямые переговоры» (ст. 6). Но в каких случаях? Если месторождение экономически нерентабельно?! На тебе боже, что мне не гоже? Какой же инвестор может согласиться с таким условием? А если согласится, значит месторождение рентабельно и закон опять неприменим! Или другой казус — «когда владелец лицензии... уступает право». Какое отношение это имеет к прямым переговорам, которые ведут государство и инвестор как раз по поводу условий контракта? Ведь при переуступке условия не образуются, а лишь сохраняются. Множество подобных несуриц обедняет закон «О нефти и газе». Он несомненно нужен (в частности, им впервые определяются правовые основы функционирования магистрального трубопроводного транспорта), но нуждается в серьезной доработке... (Казусы встречаются и в принятом Госдумой законе о шельфе. Например, в ст. 20 с обезоруживающей простотой говорится о том, что «иностранцы... обязаны обеспечить присутствие... специально уполномоченных... включая размещение и полное обеспечение наравне с собственным командным (руководящим) составом...» Что охраняешь, то и имеешь?)

**Бурный финиш парламентского года вызывает озабоченность у тех, кто предпочел бы видеть не количество законов, а — нормальный процесс нормотворчества, при котором законы согласованы друг с другом и позволяют инвестору со спо-**



койной душой вкладывать средства в экономику. Теперь возникла серьезная проблема согласования и разграничения сферы действия сразу нескольких законов. Наряду с другими законопроектами, обсуждение которых ведется в Госдуме (например, «О концессионных и иных договорах», «О федеральных природных ресурсах», «О естественных монополиях» и т.п.) они складываются в сложную, пеструю картину разнообразных актов (принятых или подготавливаемых) правового регулирования деятельности инвестора с сфере недропользования. Отчего так происходит?

Вернемся к заседанию по закону о СРП «головного» Комитета Совета Федерации по вопросам экономической реформы. На этом заседании впервые единым фронтом выступили два недавних антагониста: Минтопэнерго и Роскомнедра. Позиция Минтопэнерго в отношении закона «О СРП», заключающаяся в его активной поддержке, хорошо известна — и она в очередной раз была твердо изложена министром Ю. Шафраником. Позиция же Роскомнедра ранее сводилась к необходимости «подстройки» гражданско-правового закона «О СРП» под публично-правовой закон «О недрах». Тем самым фактически предлагалось выхолостить основные преимущества закона о СРП. И вот, наконец, Роскомнедра изменил свою позицию. Выступивший на заседании зам. председателя Роскомнедра В. Щербаков подчеркнул, что принятый 14 июня Госдумой закон о СРП является «единственно возможным компромиссом» с действующим законом «О недрах».

Правительство также, наконец, однозначно полностью поддержало закон о СРП и попросило Совет Федерации принять его. Присутствовавший на заседании официальный представитель Правительства, зам. министра экономики РФ В. Косов добавил, что потери от неприятия этого закона намного превышают ущерб от возможных неточностей в нем (которые, впрочем, никто пока не обнаружил — на нынешнем этапе обсуждения все претензии оппонентов встречают аргументированные возражения). Поддержали закон о СРП и два комитета Совета Федерации из числа его обсуждавших — по вопросам экономической реформы и по международным делам.

Третий — Комитет по бюджету — не поддержал закон «ввиду неприемлемости отдельных его положений». Правда, члены комитета не располагали к моменту заседания положительным заключением Правительства, а проект заключения комитета был составлен его экспертами не просто крайне тенденциозно, но и вопиюще безграмотно. В частности, комитет в своем отзыве утверждал: «Указанный федеральный закон содержит ряд положений о предоставлении инвесторам конкретных налоговых и таможенных льгот, льготном порядке использования ими и некоторыми другими юридическими лицами валютной выручки, а также об особенностях бюджетных взаимоотношений между федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации». На самом деле закон о СРП предусматривает замену налогов на раздел продукции, когда государство в ходе нескольких месяцев переговоров с инвестором, после анализа ТЭО проекта, проведения ряда экспертиз и т.п. подписывает с инвестором контракт о «цене» права пользования недрами на определенный срок. Это — та цена, по которой инвестор готов приобрести права пользования, а государство — предоставить их. Сохранение тех или иных налоговых или других ограничений меняет эту цену. Здесь нет никаких льгот: происходит замена одного механизма взаиморасчетов (налогового) на другой (рентный). Комитет, специализирующийся на этих вопросах, «не разобрался» в сути закона?

Сейчас у российских предприятий нет средств для развития, а если сохраняются существующие налоги, да еще вводится раздел продукции, то ведь он выступает в качестве дополнительного предложения? Если оставить какой-то налог или платеж, просто сократится доля государства в прибыльной продукции, т.е. государство выигрывает в одном, но проигрывает в другом. **Идея СРП — в максимальном учете интересов сторон, чтобы был выбран оптимальный режим разработки месторождений и взаиморасчетов, чтобы в результате этого началась реализация крупных инвестиционных проектов и пополнение государственного, региональных, местных бюджетов, чтобы, наконец, регионы получили большую экономическую самостоя-**

**тельность...** Но вот появляются «борцы за государственные интересы» и... все насмарку.

На Комитете по бюджету было выдвинуто требование незваных «защитников» российских предпринимателей дополнить закон «О СРП» положением, в котором было бы предусмотрено производство не менее определенного процента оборудования предприятиями Российской Федерации. Звучит, конечно, привлекательно. Однако это, во-первых, дискриминировало бы регионы, разработка месторождений на территории которых возможна с использованием зарубежных технологий, не имеющих аналогов в России. Во-вторых, предоставление зарубежными банками связанных кредитов, которые заведомо менее выгодны национальным компаниям, не имеет в российском законодательстве подобных ограничений. Тем самым СРП ставится в заведомо невыгодное положение по сравнению с другими формами привлечения инвестиций. Наконец, внесение такого положения в закон о СРП, которое расценивается во всем мире как дискриминация инвестора, прямо противоречит подписанным Россией международным договорам. В свою очередь, в процессе переговоров с инвестором у государства есть все возможности, доказав конкурентоспособность отечественного оборудования, защитить интересы соответствующей российской компании. Любого из этих контраргументов достаточно, чтобы показать, что весь пафос оппонентов закона «О СРП» — псевдопатриотичен.

По закону «О СРП» в каждом отдельном случае решение о том, сколько и какого оборудования приобретает, принимают стороны соглашения, исходя из требований рациональной разработки месторождений, соображений экологической безопасности и т.п. (т.е. приобретается лучшее для целей данного конкретного проекта оборудование и наиболее дешевое!), то есть будут руководствоваться в первую очередь сугубо коммерческими соображениями. Маркетинговые исследования инофирм показали, что российские производители товаров и услуг имеют большие шансы оказаться по многим позициям победителями в этой конкурентной борьбе: в среднем 50—70% заказов на оборудование и услуги уже на старте проектов инофирмы предполагают размещать на российских предприятиях. И с течением времени эта доля несомненно будет расти. Это означает, что первые инвестиционные потоки пойдут «сквозь» «нефтяные» или «сырьевые» — в машиностроительные регионы, причем сразу же после вступления соглашения в силу, а не спустя несколько лет, когда будет добыта первая нефть и начнутся расчеты с государством. Следовательно, в первую очередь в выигрыше окажутся именно те регионы, где размещены высокотехнологичные конверсионные производства ВПК.

Казалось бы, именно в верхней палате, где много руководителей регионов, процветание которых зависит от притока инвестиций, а те, в свою очередь, от закона о СРП, ему будет дан «зеленый свет». Но не тут-то было. Разгорелись жаркие дискуссии. И только в самый последний день голосование по закону о СРП — опросными листками — все-таки состоялось. Поэтому подведения итогов, по-видимому, ждуть раньше начала октября не следует. А что теперь прикажете делать Ненецкому округу, Сахалину, Ханты-Мансийску и многим другим регионам, где вот-вот должны были начаться работы по разработке месторождений?! Устроит ли сложившаяся ситуация Екатеринбург и Северодвинск, где предполагалось разместить заводы? Не устроит множество других городов, областей, республик в России, которые, возможно, даже и не догадывались, как могла измениться их жизнь, что сулило им принятие необычного для России закона «О СРП». **Промедление в данном случае — это и потеря времени, и потеря денег, и потеря репутации серьезного партнера.** Ни у кого из нынешних политических деятелей нет объективных оснований выступать против закона о СРП. Ими движут предрассудки и некомпетентность советников. Под разговоры, как трудно живется рядовым избирателям, народные заступники не воспользовались предоставившимся им шансом дать нечто вполне осязаемое, поскольку инвестиционный импульс в виде закона «О СРП» действительно способен заметно изменить ситуацию в экономике России.

*Андрей КОНОПЛЯНИК, Михаил СУББОТИН,*  
консультанты Комитета по экономической политике Госдумы РФ



Диагноз

Фото А. Щерстеникина



**Андрей КОНОПЛЯНИК,**  
эксперт  
Комитета Госдумы  
по экономической политике

## Государство выбирает инвестора, а инвестор – государство

Стала почти крылатой фраза, повторенная многократно премьером и президентом, о необходимости перехода от инфляционного сегодня к инвестиционному завтра. Взглянем на этот броский тезис под несколько необычным углом зрения.

Что мешает отечественным и иностранным инвесторам вкладывать свои деньги в российскую экономику? По сути, весь многообразный набор инвестиционных рисков в России можно свести к двум основным: правовой нестабильности и налоговой неблагоприятности. Особенно значимы эти проблемы для производящих «валютный» товар и поэтому обладающих наибольшей привлекательностью для потенциальных инвесторов минерально-сырьевых отраслей. Проекты разработки месторождений, как правило, рассчитаны на десятилетия и измеряются многими миллиардами (а чаще — десятками миллиардов) долларов, вкладывать которые собирается не собственник ресурсов, то есть государство (у него на это сегодня просто нет средств), а инвестор.

Для чего нужна правовая стабильность? Любой проект должен быть «прозрачным» для технико-экономических обоснований уже на стадии его подготовки, чтобы расчетная его экономика была приемлемой для инвестора — только в этом случае может идти речь об инвестировании в проект. Именно поэтому инвестор должен быть уверен, что условия его соглашения с государством о реализации проекта будут неизменны в течение всего срока его действия и что законодательская деятельность государства не приведет к тому, что устанавливаемые последние правила игры будут меняться по ходу самой игры. Вплоть до сегодняшнего дня правила, по которым инвестор должен осуществлять свою деятельность, устанавливаются государством в одностороннем порядке и в одностороннем же порядке и изменяются (административное регулирование), причем, как правило, не в пользу инвестора. Поэтому у последнего отсутствуют достаточные правовые гарантии неизменности условий его соглашения с государством. В результате он вынужден «перестраховываться», закладывая в обоснование проекта дополнительную норму прибыли для покрытия рисков правовой нестабильности соглашения. В итоге страдает и государство, получая меньшую долю произведенной продукции после компенсации затрат инвестора и прибыли на вложенный им капитал.

При административном регулировании, когда в рамках договора одна из сторон (государство) всегда выше другой (инвестор), это противоречие может быть разрешено только в том случае, когда повышенная жесткость административного режима компенсируется наличием разветвленного законодательства с четко прописанными и однозначно понимаемыми и исполняемыми процедурными нормами. То есть инвестиционный климат хотя и является заведомо жестким, но столь же заведомо — прозрачным и предсказуемым.

Переход к гражданско-правовым отношениям означал бы появление правовой возможности для государства не приказывать или указывать, а договориться с инвестором, что заметно расширило бы возможности государства по хозяйственному маневрированию, позволило бы ему более рачительно распоряжаться своей собственностью.

### КСТАТИ

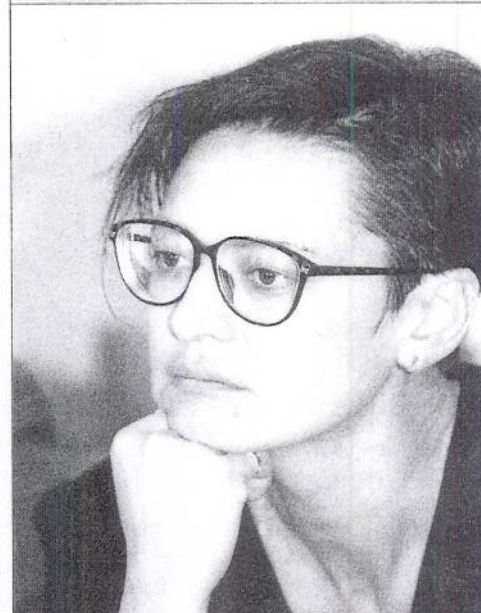
Президент России подписал Указ «О мерах по обеспечению интересов инвесторов и приведению в соответствие с законодательством РФ предпринимательской деятельности юридических лиц, осуществляемой на финансовом и фондовом рынках без соответствующих лицензий».

Согласно документу, для инвестиционных компаний, занимающихся приемом денежных вкладов без соответствующих лицензий, установлен трехмесячный срок, в течение которого они должны привести свою деятельность в соответствие с законодательством. В противном случае она будет пресечена.

Комментируя этот указ, помощник президента А. Лившиц сообщил, что документ содержит ряд поручений властным структурам, в числе которых — создание экономической и правовой основы деятельности инвесторов.

В указе также даны рекомендации Генпрокуратуре, Верховному суду, МВД и ФСБ в 10-дневный срок подготовить инструкцию по возможному изъятию денежных средств граждан у компаний, не имеющих лицензий, и передаче этих денег гражданам до конца рассмотрения соответствующего дела.

По информации пресс-службы Комиссии правительства РФ по экономической реформе



Экономика — слишком тонкое дело, чтобы ею занимались одни экономисты, промышленники, торговцы и так далее. Пройдет несколько лет, и сочетания слов наподобие «школьная экономика» станут привычными для нашего слуха.

Школы, больницы, детские сады, политические партии, театры и поликлиники сегодня в поисках денег зарабатывают и просят. Но печаль в этой ситуации должно вызывать другое: полное отсутствие «правил игры» для тех, у кого получение прибыли не может быть основной задачей.