

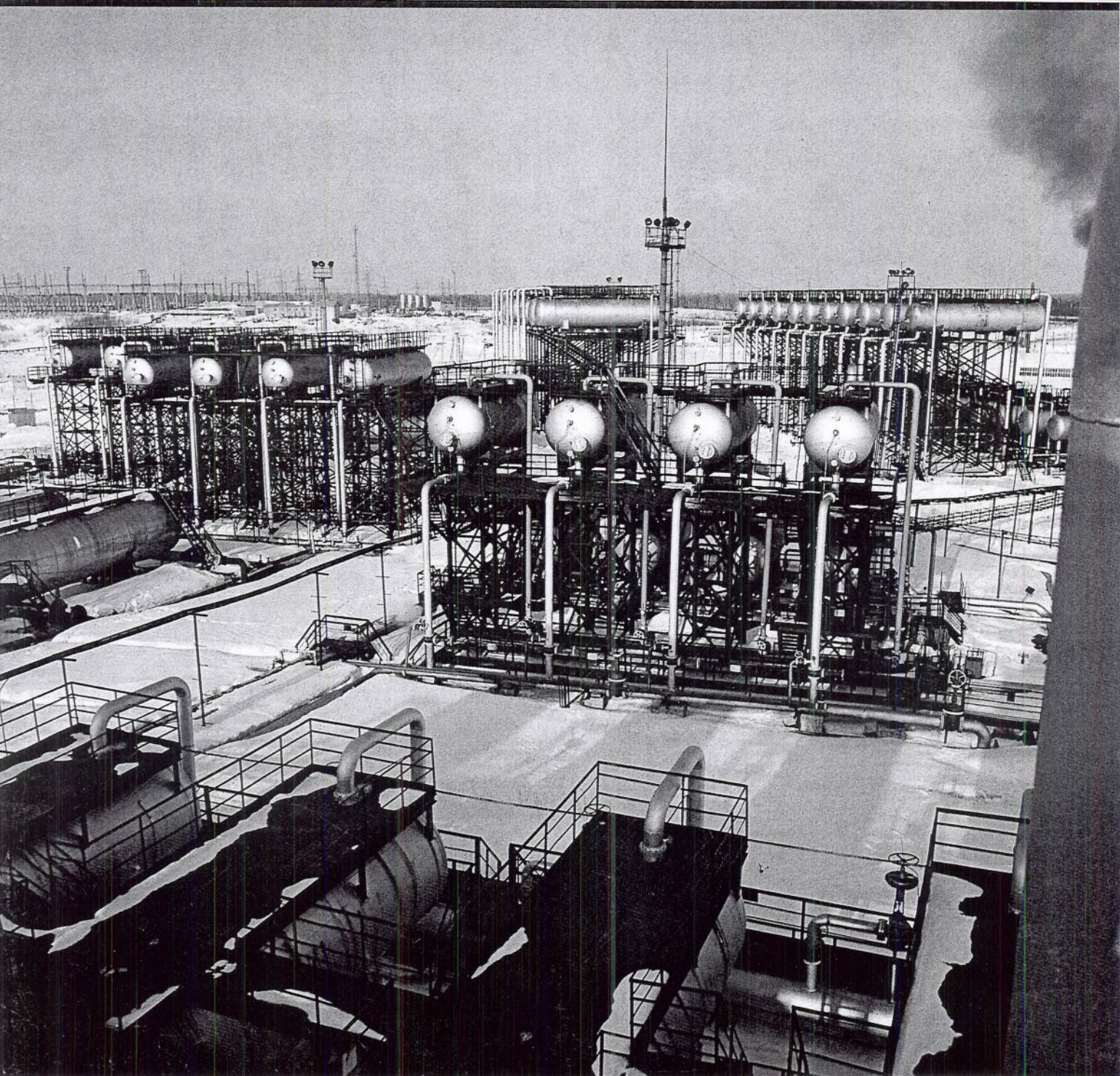
ISSN 0028-2448

ЯНВАРЬ-ФЕВРАЛЬ

JANUARY-FEBRUARY

1995 • 1-2

НЕФТЯНОЕ ХОЗЯЙСТВО OIL INDUSTRY



Как утолить инвестиционный голод? (вопросы создания правовой базы для производственных соглашений между государством и инвестором)

А.А. Конопляник, докторант ГАУ им. С.Орджоникидзе, М.А. Субботин, ст. научный сотрудник ИМЭМО РАН



А. Конопляник



М. Субботин

В современных условиях 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, с помощью которых негосударственному инвестору предоставляется на срочной и возмездной основе право пользования имуществом (включая природные ресурсы), являющимся государственной и муниципальной собственностью, а также право на осуществление деятельности, составляющей государственную монополию.

24 ноября 1994 г. Совет Госдумы официально разослал на отзыв субъектам Федерации подготовленные рабочими группами экспертов Подкомитета по внешнеэкономическим связям и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике Госдумы и внесенный депутатами указанного подкомитета А. Михайловым и А. Мельниковым пакет законопроектов: "О концессионных договорах" (А. Конопляник, Л. Линник, С. Сосна, М. Субботин, Ю. Юмашев) и "О соглашениях о разделе продукции" (А. Конопляник, А. Аверкин, И. Амиров, Е. Дьячкова, В. Грушин, М. Субботин, Ю. Швембергер, С. Шлык). На середину февраля 1995 г. запланировано обсуждение законопроектов на пленарном заседании Госдумы в первом чтении. К этому времени в законопроекты были внесены определенные коррективы по результатам проведенных за этот период обсуждений, полученных отзывов "с мест" и т.п. Таким образом сделан серьезный шаг в направлении формирования полноценной правовой базы, создающей предпосылки для преодоления инвестиционного кризиса в стране.

С принятием законов "О концессионных и иных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами" (так звучит сейчас - в начале февраля - откорректированное название этого законопроекта) и "О соглашениях о разделе продукции", у инвесторов появляется обоснованная надежда на стабильный правовой режим, обеспечивающий не временные льготы, а необходимые долгосрочные гарантии возврата вложенного в экономику России капитала.

С другой стороны, у Государства, наконец, 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 соответствующем договоре не только зафиксировать достигнутые в ходе серьезных переговоров и устраивающие его коммерческие условия, но и гарантировать стабильность соблюдения этих условий на протяжении всего срока действия договора. Принятие концессионного законодательства означало бы появление правовой возможности для государства не приказывать или указывать, а договариваться с инвестором, что заметно расширило бы возможности государства по хозяйственному маневрированию, позволило бы ему более рачительно распоряжаться своей собственностью.

СОЗДАНИЕ КОНЦЕССИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА

4 июля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон "Об иностранных инвестициях в РСФСР". Статья 6 этого закона установила для иностранных инвестиций в России так называемый "национальный режим", при котором "правовой режим иностранных инвестиций, а также деятельность иностранных инвесторов по их осуществлению не может быть менее благоприятным, чем режим для имущества, имущественных прав и инвестиционной деятельности юридических лиц и граждан РСФСР..."

Глава 6 этого же закона содержит вопросы "приобретения иностранными инвесторами и предприятиями с иностранными инвестициями прав пользования землей и других имущественных прав". В соответствии со ст. 40 этого закона, "предоставление иностранным инвесторам прав на разработку и освоение возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов и проведение хозяйственной деятельности, связанной с использованием объектов, находящихся в государственной собственности, осуществляется на основании концессионных догово-ров... в порядке, установленном законодательством РСФСР о концессиях". Иные виды соглашений между государством и инвестором, применяемые в мировой практике, в этом законе упомянуты не были.

21 февраля 1992 г. ВС РФ принял закон "О недрах", ст. 12 которого легализовала в недропользовании применение как концессионных, так и иных видов соглашений (о разделе продукции, о предоставлении услуг), причем в отношении как иностранных, так и отечественных инвесторов (в строгом соответствии со ст. 6 закона "Об иностранных инвестициях").

21 июля 1993 г. ВС РФ принял Закон "О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами". 18 августа 1993 г. Президент наложил на этот закон свое вето и дал поручение кардинально переработать принятый законопроект. Во исполнение этого поручения РАМСИР подготовил несколько иной вариант закона под названием "О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами". 30 апреля 1994 г. этот законопроект был представлен в Правительство РФ за подписью МВЭС (в связи с передачей РАМСИР в структуру МВЭС). Обе версии закона (ВС-93 и РАМСИР/МВЭС-94) были подготовлены в развитие ст. 40 Закона "Об иностранных инвестициях в РСФСР", но, вразрез со ст. 6 этого же закона, относились только к иностранным инвесторам. По этой причине, а также по ряду других принципиальных положений обе версии подвергались содержательной критике со стороны как различных ведомств, так и отдельных независимых специалистов.

Весной 1994 г. Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике (КЭП) Государственной Думы образовал рабочую группу экспертов, перед которой была поставлена задача разобраться в существующих подходах к созданию концессионного законодательства в России и предложить, если потребуется, такую версию законопроекта, которая учитывала бы как сегодняшний уровень законодательства в стране, так и перспективы его дальнейшего развития.

Во всех указанных выше версиях "концессионного" закона содержалась специальная статья о соглашениях о разделе продукции (СРП). Отсюда и возникла иллюзия, что для легализации отношений между инвестором и государством можно обойтись одним законом под условным названием "О концессионных договорах и соглашениях о разделе продукции", сообщения о котором не раз публиковались в средствах массовой информации. Однако, с учетом специфического характера СРП, наличие такой статьи никак не заполняло тот правовой вакуум, в котором оказались некоторые иностранные фирмы, уже в течение нескольких лет работающие над подготовкой крупных инвестиционных проектов по типу СРП в нефтегазовой промышленности России (табл. 1).

Таблица 1

СОГЛАШЕНИЯ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОМ НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ
(находятся в настоящее время на различных стадиях подготовки и/или переговорного процесса)

Иностранные компании (страна) и их российские партнеры	Начало подготовки	Местонахождение месторождения/ контрактной территории проекта	Сегодняшняя стадия подготовки проекта
Экссон(США)/Содеко(Япония)	1976	Месторождения Чайво, Одопту и Аркутун-Дагинское, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-I)	Подготовка условий СРП, ведутся переговоры по СРП
Маратон (США)/МакДермотт (США)/Мицуи (Япония)/Мицубиси(Япония)/Шелл(Великобритания-Нидерланды)/Сахалин Энерджи Девелоппмент Компани (бывш. консорциум ММММШ)	1988	Месторождения Пильтун-Астохское и Лунское, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-II)	СРП подписан, но вступление в действие обусловлено принятием закона о СРП
Тексако(США)/Экссон(США)/Амоко(США)/Норск Гидро(Норвегия)/Тиман-Печора Девелоппмент Компани/(Архангельскгеология)	1990	Архангельская обл., Ненецкий АО, Тимано-Печорская нефтегазоносная провинция, месторождения Варандейское, им.Требса, им.Титова и другим	Завершение переговоров по СРП инвесторов с Правительственной комиссией
Эльф-Нефтегаз (Франция)/Интернефть	1990	Волгоградская область, участок площадью 6,5 тыс.км ² на юго-западном борту Прикаспийской впадины	В ожидании принятия закона о СРП
ОМВ(Австрия)/Такт	1991	Республика Саха-Якутия, участки в Кемпедняйской впадине (14 тыс.км ²) и Непско-Ботуобинской Антиклизе (7 тыс.км ²)	Отложен
Тоталь (Франция)/Роснефть	1991	Харьятинское месторождение, Архангельская обл., Тимано-Печорская нефтегазоносная провинция	В ожидании принятия закона о СРП
Амоко(США)/Юганскнефтегаз/Югранефть	1992	Приобское месторождение, Ханты-Мансийский автономный округ	Экспертиза технико-экономических показателей проекта
Шелл(Великобритания-Нидерланды)/Эвихон	1992	Западно-Салымское, Верхне-Салымское и Ваделупское месторождения, Ханты-Мансийский автономный округ	Подготовка ТЭО и СРП
Юралс-АРА(Нидерланды)	1992	Хултурское и Славянское месторождения, Ханты-Мансийский автономный округ	Подготовка ТЭО и СРП
Мобил/Тексако(обе-США)	1993	Киринский блок, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-III)	Подготовка ТЭО и СРП
Экссон(США)	1993	Восточно-Одоптинский и Аяшский блоки, шельф о-ва Сахалин (проект Сахалин-III)	Подготовка ТЭО и СРП

В начале ноября 1993 г., в ходе обсуждения этой проблемы было предложено выделить ряд ключевых вопросов, имеющих общий характер для всех прорабатываемых проектов СРП, правая нерешенность которых сдерживает их продвижение вперед, и, используя полномочия, предоставленные Президенту РФ в соответствии с его Указом № 1598 от 06.10.93 "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в РФ", разрешить их соответствующим Указом. После появления такого Указа Президента - № 2285 от 24.12.1993 "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами" [1]- Правительство дало поручение Минтопэнерго РФ совместно с другими ведомствами подготовить пакет необходимых нормативных документов по СРП. Для этого была сформирована специальная Межведомственная рабочая группа (МРГ).

В процессе разработки "пакета" МРГ пришла к пониманию необходимости специального закона, который на тех же принципах, что Указ № 2285 и пакет нормативных документов (включающий Положение о порядке заключения и выполнения СРП, Положение о порядке налогообложения, Примерное соглашение, Инструкцию по бухучету), регулировал бы данную сферу деятельности, тем более, что в преамбуле Указа № 2285 было прямо указано, что он подготовлен "в целях создания правовых основ для привлечения российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на условиях СРП в период до вступления в действие законов РФ, регламентирующих порядок применения таких соглашений...".

Летом 1994 г. рабочая группа экспертов КЭП ГД, работая в тесном контакте с МРГ, сделала вывод о необходимости подготовки проекта закона о концессиях как "рамочного" закона и его тесной увязки в единый пакет со специальным законом о СРП, который в свою очередь и должен

сопровождаться пакетом подготовленных к Указу № 2285 нормативных документов [2]. Эта концепция была поддержана КЭП ГД, руководством ряда фракций Госдумы, в ходе обсуждения на Международной конференции "Энергетика и право" 14-18 ноября 1994 г., организованной совместно Минтопэнерго РФ, Министерством энергетики США и Международным Союзом Юристов. Пакет нормативных документов по СРП в течение лета был согласован со всеми заинтересованными министерствами, ведомствами, регионами, отечественными и иностранными инвесторами и в целом одобрен на Международном семинаре, проведенном 17-19 октября 1994 г. в Москве под эгидой Союза нефтепромышленников России.

7 сентября 1994 г. Правительство РФ поручило Минэкономике РФ и другим ведомствам доработать в месячный срок проект закона "О концессионных договорах, соглашениях о предоставлении услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами", представленный МВЭС в апреле. 29 сентября 1994 г. вышло Постановление Правительства № 1108 "Об активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации", в соответствии с которым Минэкономике и другим ведомствам (число и состав которых были уже иными по сравнению с аналогичным Поручением Правительства от 7 сентября) предписывалось в двухмесячный срок доработать с учетом имеющихся замечаний и представить в Правительство ряд законопроектов, в том числе и проект Закона "О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами".

В октябре эксперты КЭП ГД передали подготовленный ими проект закона в Минэкономике для совместной доработки и обсуждения с министерствами и ведомствами. 3 ноября

Минэкономики (сославшись на использование "разработок" экспертов КЭП ГД) разослал в ведомства на согласование свою версию проекта закона, озаглавленного "О концессионных и иных договорах, заключаемых российским государством с российскими и иностранными инвесторами".

Ряд специалистов под руководством заместителя министра топлива и энергетики РФ В.Двуреченского, принимавшие участие в переговорах по СРП по проекту Сахалин-2 (освоение Пильгун-Астохского и Лунского месторождений на шельфе о-ва Сахалин), также осознали необходимость подготовки специального закона (инвесторы ясно дали понять, что реальные крупные инвестиции в столь ответственный проект они смогут сделать только при наличии в стране необходимой законодательной базы). Был выбран путь создания "узкого" варианта закона "О соглашениях о разделе продукции": только для иностранных инвесторов и только для нефтегазовых проектов. Таким образом подверглись серьезной ревизии многие ключевые позиции Указа № 2285, а кроме того, не была поддержана идея взаимосвязки двух законов: "концессионного" как "рамочного" и "О СРП" как "специального". Неоднократные предложения экспертов МРГ о сотрудничестве в целях подготовки единой версии закона "О СРП" не были приняты.

В этих условиях Подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям КЭП ГД образовал Рабочую группу экспертов на базе МРГ для завершения разработки закона "О соглашениях о разделе продукции" - на принципах Указа № 2285 и в тесной увязке с проектом закона "О концессионных договорах", уже подготовленного к тому времени другой группой экспертов КЭП. 24 ноября Совет Думы одобрил оба законопроекта и разослал их на заключение субъектам Федерации и в Правительство перед вынесением на рассмотрение Госдумы в первом чтении.

На следующий день, 25 ноября, Первый Вице-Премьер О.Сосковец дал поручение Минэкономики РФ совместно с другими ведомствами рассмотреть подготовленный специалистами под руководством В.Двуреченского "узкий" вариант закона "О СРП" с учетом готовящегося Правительством (в соответствии с Постановлением № 1108) проекта закона "О концессионных договорах, договорах на предоставление услуг и соглашениях о разделе продукции, заключаемых с иностранными инвесторами".

Подготовленные экспертами КЭП ГД законопроекты вызвали широкий и заинтересованный отклик у субъектов Федерации и в профессиональной аудитории. Для того, чтобы максимально полно проанализировать и учесть все предложения, содержащиеся в этих отзывах (основной поток которых начал поступать только после Нового года), провести соответствующие встречи и обсуждения с заинтересованными сторонами, КЭП ГД обратился в Совет Госдумы с просьбой о переносе на месяц срока обсуждения законопроектов в первом чтении - на середину февраля.

К середине февраля на "думские" законопроекты получено в общей сложности около 200 отзывов, в том числе 160 - от субъектов Федерации, а также от Комитетов Государственной Думы, отдельных депутатов. Помимо этого поступило около 20 отзывов от российских и зарубежных ассоциаций и союзов предпринимателей (среди которых - Союз Нефтепромышленников, Ассоциация Российских Банков, Нефтяной Совещательный Форум), консультационных и

юридических фирм, потенциальных инвесторов.

12 января Президент направил в Госдуму "свой" вариант закона "О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами" (все тот же - правда, слегка подкорректированный вслед "думскому" варианту - "узкий" вариант закона "О СРП"). Ряд положений этого законопроекта были также учтены рабочей группой КЭП ГД при подготовке к первым чтениям.

Вобрав таким образом в себя все позитивные замечания и предложения регионов, потенциальных инвесторов, экспертов, а также "президентской" версии закона "О СРП", 14 февраля пакет "думских" законопроектов - "О концессионных и иных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами" и "О соглашениях о разделе продукции" - был вынесен на Совет Думы.

ДЛЯ ЧЕГО НУЖНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНЦЕССИОННЫХ И ИНЫХ ДОГОВОРАХ?

Первая нефтяная концессия (известная как "концессия Д'Арси") появилась на карте мира в 1901 г. Начиная с 1948 г., когда Венесуэла ввела в концессионный договор обязательный раздел прибыли концессионера, механизм этих соглашений постоянно подвергается существенным изменениям в направлении дальнейшего укрепления сбалансированности интересов сторон соглашения. В конце 80-х годов "очищенные" подобным образом так называемые "модернизированные концессии" (или соглашения типа "налог плюс роялти") с успехом использовались в нефтяной промышленности 121 стран мира [3, 4].

В дореволюционной и Советской России иностранные концессии получили довольно широкое распространение и в 20-е годы сыграли заметную роль в хозяйственном развитии страны, в преодолении наследия Гражданской войны - разрухи. При этом в России концессии широко использовались во многих отраслях экономики: обрабатывающей и добывающей промышленности, сельскохозяйственном производстве, железнодорожном строительстве, причем в основном в несырьевых отраслях (табл. 2). Поэтому хотя принятие закона "О концессионных и иных договорах...", включающего, помимо собственно концессии, и "продакшн-шеринг", и сервисный контракт, имеет большое значение для развития природопользования в России, реально оно выходит далеко за эти рамки, обеспечивая приток инвестиций в самые разные сферы деятельности частного инвестора и помогает не только разрабатывать сырьевую базу страны, но и развивать обрабатывающие отрасли, сферу услуг и т.п.

Более того, этими тремя типами договоров дело ведь можно и не ограничиться: уже сегодня в договорной практике с успехом могут быть использованы и лизинг, и франчайзинг... Несомненно, возникнут "смешанные" типы договоров "на стыке" хорошо известных. С другой стороны, и концессионные договоры, соглашения о разделе продукции и сервисные контракты (предмет сегодняшнего законопроекта "О концессионных и иных договорах...") могут и часто будут выступать "в одной связке", взаимно дополняя друг друга, обеспечивая государству наиболее выгодные условия и, одновременно, сохраняя все стимулы для частного инвестора.

Таким образом, для полноценной реализации какого-либо, особенно крупномасштабного, инвестиционного проекта

Таблица 2

ИНОСТРАННЫЕ КОНЦЕССИИ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ ПЕРИОДА НЭПА: ОРИЕНТАЦИЯ НА НЕСЫРЬЕВЫЕ ОТРАСЛИ

Отрасли/сферы экономики	Поступившие концессионные предложения (1)		Подписанные концессионные соглашения (1)		Действующие концессии (2)	
	Всего	% к итогу	Всего	% к итогу	Всего	% к итогу
Обрабатывающая промышленность	705	31,9	36	22,1	24	35,3
Добывающая промышленность	258	11,7	26	16,0	14	20,6
Лесная промышленность	112	5,1	7	4,3	6	8,8
Транспорт и связь	148	6,7	12	7,4	6	8,8
Сельское хозяйство	203	9,2	11	6,7	5	7,3
Охота и рыболовство	52	2,4	4	2,5	2	2,9
Торговля	526	23,8	34	20,9	7	10,3
Строительство	207	9,4	33	20,2	3	4,4
Финансовая сфера					1	1,5
Итого	2211	100	163	100	68	100

(1) за период с 1922 по ноябрь 1927 г.

(2) на начало октября 1928 г.

Источник: А. Konoplyanik. USSR Oil Concessions Policy Alternatives: The Lessons from USSR History and Modern Western Practice. - "Energy Exploration & Exploitation", Vol. 9, 1991, № 1 & 2, Special Issue - "Commercial Prospects for Soviet Energy", p. 29-49.

легализация только одного типа договорных отношений может оказаться недостаточной - необходимость решения различных задач в рамках реализации одного проекта может потребовать серии разнообразных договоров как между инвесторами (отношения, попадающие в сферу действия Гражданского Кодекса), так и между инвестором и государством (попадающих в сферу действия "концессионного" законодательства). Задачу создания "правового зонтика" для системы (всей совокупности) договоров государства с инвесторами и призван решить "концессионный" закон.

Поэтому понятное в принципе стремление, например, некоторых "нефтяных" регионов довольствоваться лоббированием только "своего" закона из обсуждаемого пакета (как правило, лишь закон "О СРП"), может не только задержать его принятие, но и затормозить его применение, особенно если решение данной производственной задачи связано с реализацией и других типов договоров. Следовательно, нужно не только думать о решении сиюминутных задач - как быстрее подписать *готовые* контракты с инвесторами (чтобы начать получать с них налоги и другие платежи), - нужно думать о комплексном использовании возможностей договорного права для резкого увеличения числа таких контрактов.

В последнее время был принят ряд законов и других нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты отношений собственности, инвестиционной деятельности, налогообложения, недропользования и таким образом шаг за шагом 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 [5]. При этом наименее защищенным от возможного административного произвола является негосударственный инвестор, в то время как во всем мире именно частные инвестиции являются основным источником капиталовложений. В свою очередь, рост предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и оттоку (переходящему в бегство) капитала из страны.

Существующая в России система законодательного регулирования капиталовложений построена на основе *публичного права*, в соответствии с которым отношения между принимающей страной и инвестором устанавливаются посредством властно-распорядительных, административных актов государства. При этом договорные отношения в этой сфере по существу закрепляют условия, содержащиеся в указанных актах.

Притоку инвестиций в Россию могло бы способствовать использование преимущественно *частно-правового (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 РФ. Однако гражданско-правовые отношения между государством и негосударственным инвестором, имеющие определенную специфику, требуют дополнительного и более детального регулирования [6].

КОНЦЕССИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ИНВЕСТИЦИОННУЮ СИТУАЦИЮ В СТРАНЕ

Принятие законов "О концессионных и иных договорах..." и "О соглашениях о разделе продукции" может радикально изменить инвестиционную ситуацию в стране.

В истекшем году объем прямых иностранных инвестиций в экономику России не превысил 1,5 млрд.долл. При этом по сравнению с 1993 г. их поток сократился примерно втрое. В соответствии с оптимистичными оценками Правительства РФ, приток иностранных инвестиций в 1995 г. 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 - проекту "Сахалин-2" с "Сахалин Энерджи Девелопмент Компани", проекту в Волгоградской области с "Эльф-Нефтегаз" и двум проектам в Архангельской области: с "Тиман-Печора Девелопмент Компани" и с фирмой "Тоталь" (табл. 1).

Ожидаемый годовой объем иностранных инвестиций в экономику страны в целом легко перекрывается капиталовложениями всего по четырем реально

подготовленным нефтегазовым проектам, запускаемым практически сразу же с принятием закона о СРП.

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 миллиардов долларов уже в близкой перспективе. Пока же реализация крупных проектов, обеспечивающих привлечение инвестиций, тормозится, инвесторы замерли в ожидании появления адекватной правовой основы для своей деятельности.

Но и это еще не все. Если с принятием законов начнется рост инвестиционной активности, то он не приведет к увеличению расходов госбюджета. Более того, одно лишь размораживание "зависших" в ожидании принятия закона о СРП "пионерных" проектов в нефтегазовой сфере уже в течение года-двух может дать приток инвестиций, превышающий размер той почти половины дефицита госбюджета, которую планировалось покрыть внешними заимствованиями у МВФ (речь идет только об уровнях). При этом, если кредиты МВФ ведут к дальнейшему увеличению внешней задолженности страны, то приток прямых инвестиций в СРП идет по линии проектного финансирования, поэтому к росту внешнего долга России не приводит. С другой стороны, будущи сконцентрированными на конкретных проектах, эти инвестиции обеспечат более высокую отдачу, чем внешние займы, полученные Госбюджетом и распределенные через централизованное финансирование на реализацию множества мелких, хотя и важных в текущем плане задач.

Таким образом, стимулирование инвестиционной активности за счет быстрого принятия указанных законов может рассматриваться как один из косвенных источников покрытия дефицита госбюджета уже в самом ближайшем будущем: начало реализации практически готовых соглашений может дать возможность перераспределить часть централизованных ресурсов, высвобождаемых за счет притока негосударственных инвестиций в СРП, на иные нужды, в те сферы, куда никакой иной капитал, кроме государственного, не пойдет.

Существуют соображения о целесообразности (для погашения дефицита - если МВФ не даст денег) продажи части государственного пакета акций приватизированных предприятий нефтяной и газовой промышленности - как немногих пользующихся гарантированным спросом российских ценных бумаг.

Однако это не вызовет мощный приток инвестиционных ресурсов в российскую нефтегазовую промышленность: рынок акций приватизированных предприятий отрасли вот уже несколько месяцев находится в состоянии устойчивого спада, достигнув рекордно низкой за последние 6 мес. отметки, и выброс на него дополнительного крупного пакета акций, даже рассредоточенного во времени, приведет к дальнейшему лавинообразному "обвалу" рынка. Для игроков на понижение, стремящихся скупить по-дешевке эти акции, такое развитие событий будет, безусловно, благоприятным - оно даст возможность принять активное участие в "перераспределительных" процессах на рынке приватизируемых остатков государственной собственности в одном из наиболее привлекательных секторов российской экономики. Но это будет одновременно означать, что с падением цены акций будет падать и сумма потенциальной выручки от их продажи и, следовательно, сумма ожидаемых государственных поступлений, которыми предполагается покрыть дефицит бюджета.

Как "смотрятся" 6 млрд.долл. "от МВФ" на рынке акций приватизированных предприятий нефтегазовой отрасли? Эта цифра немного меньше суммарной капитализации двух крупнейших российских корпораций - РАО "Газпром" и НК "Лукойл" - по состоянию на начало декабря 1994 г. (соответственно 3,5 и 3,4 млрд.долл. в ценах покупки). Следовательно, чтобы компенсировать неполученное от МВФ пришлось бы почти полностью продать эти две крупнейшие компании (правда, такое уже практически и невозможно).

Подойдем к оценке с другой стороны. Выбрав в том же (на начало декабря) списке крупнейших российских корпораций с наиболее ликвидными акциями (всего 78) все нефтедобывающие (16), обнаруживаем, что на долю последних приходится 74% добычи нефти в стране в 1994 г., в то время как, при суммарной капитализации менее 9 млрд.долл. (табл. 3), их "гос.пакет" (считая его равным от 45 до 51% - по схеме акционирования вертикально интегрированных нефтяных компаний) "потянул" всего на 3,9-4,4 млрд.долл. в тех же ценах покупки. Уменьшим приведенные цифры еще на 1/4-1/3 (видимо, настолько как минимум упадут цены акций при резком сбросе последних) и неизбежно приходим к выводу: чтобы покрыть неполученное от МВФ финансирование за счет продажи государственного участия в нефтяных компаниях, придется "сбросить" это участие в нефтедобыче практически

Таблица 3.

КАПИТАЛИЗАЦИЯ И ДОБЫЧА НЕФТИ КРУПНЕЙШИХ ПРИВАТИЗИРОВАННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Компании/ предприятия	Место (1)	Капитализация, млрд.долл. (2)	Добыча нефти в 1994 г., млн.т
Лукойл	2	3,39	45,1
Сургутнефтегаз	5	1,30	34,3
Юганскнефтегаз	6	0,99	28,6
Ноябрьскнефтегаз	9	0,48	22,7
Пурнефтегаз	10	0,38	8,4
Мегионнефтегаз	12	0,34	13,1
Сахалинморнефтегаз	13	0,30	1,5
Томскнефть	14	0,30	11,2
Нижневартовскнефтегаз	15	0,28	23,2
Кондпетролеум	17	0,25	6,6
Коминнефть	18	0,21	5,1
Черногорнефть	22	0,16	6,7
Оренбургнефть	25	0,15	7,4
Варьеганнефтегаз	30	0,09	4,7
Пермьнефть	37	0,04	8,6
Самаранефтегаз	41	0,03	8,7
Итого:	16	8,69	235,9

(1) В списке крупнейших российских корпораций с наиболее ликвидными активами;

(2) В ценах покупки на 08.12.94

Рассчитано по: "Рынки капиталов: События. Комментарии. Прогнозы", 1994, № 8, 13 декабря, с. (10)-4 - (10)-7; данные Минтопэнерго РФ.

до нуля. Готово ли государство пойти на это сегодня?

Вряд ли этот путь может рассматриваться как серьезная альтернатива увеличению инвестиционной привлекательности экономики страны и, в первую очередь, российского недропользования. Наиболее приемлемой в указанных условиях остается альтернатива другого рода - и связана она с принятием законов "О концессионных и иных договорах" и "О соглашениях о разделе продукции".

**КОРРЕКТИРОВКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
К СТАБИЛЬНОМУ И БЛАГОПРИЯТНОМУ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ**

Сегодня наиболее актуальной является определенная корректировка инвестиционного механизма в минерально-сырьевых отраслях (не только в них, но в них - в первую очередь) российской экономики путем более широкого внедрения договорных отношений между инвестором и государством. Это объясняется, в том числе, и высокой капиталоемкостью инвестиционных проектов в данных отраслях, а следовательно, и более высокой "ценой" риска осуществления долгосрочных 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 наибольшей притягательностью для потенциальных инвесторов. Их привлечение могло бы резко улучшить сырьевой баланс страны, увеличить ее валютные поступления, обеспечить загрузку производственных мощностей у смежников, в том числе конверсионных, и содействовать поддержанию уровня занятости в России.

Соглашения о разделе продукции, 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 [7] (тем более, что они позволяют заключать договоры на поисково-разведочные работы слабоизученных участков недр, а также наиболее гибко учитывать специфические особенности различающихся месторождений при их разработке), 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 [2].

Понятно, что 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 [8]. Нестабильность налоговой системы справедливо оценивается потенциальным инвестором как повышенный фискальный риск, даже если этот риск в принципе считается инвестором приемлемым. "В награду" за согласие работать в таких условиях государство просто вынуждено обеспечить какие-нибудь льготы и преференции, обеспечивающие повышенные показатели рентабельности проекта" [9]. То-есть, стабильность - это на самом деле и есть то необходимое условие, та единственная "льгота", которая предоставляется инвестору при СРП.

Вместо громоздкой, а часто - по сути дискриминационно-запретительной ныне действующей налоговой системы - осуществляется раздел прибыльной продукции, плата за право пользования недрами и налог на прибыль. Иногда пытаются напрямую сопоставлять, что дает эта замена государству? Более того на этой основе строить методические рекомендации по распределению поступлений в бюджеты всех уровней (которые должны быть определены - в соответствии с Указом № 2285 и проектом закона "О СРП" - в соответствующем спецдоговоре между Правительством России и органом исполнительной власти субъекта Федерации): "Такая пропорция должна базироваться на оценке примерного соотношения потенциальных налоговых поступлений в федеральный бюджет, в республиканский (областной и т.п.) и соответствующий местный бюджеты в том случае, если бы взимание налогов не заменялось разделом продукции, а возможность применения инвестиций в данный проект сохранялась" [10]. Такую постановку вопроса в лучшем случае можно определить как гипотетическую. На практике при действующей налоговой системе, например, для разработки месторождений, просто не будет инвестиций (ну, в самом деле, кто же рискнет вкладывать деньги при нынешних-то налогах?), т.е. у инвестора не будет доходов - той самой налогооблагаемой базы, с которой гипотетически предполагается собирать налоги.

Сродни этой постановке вопроса и другое предложение (например, по одной из версий законопроекта "О соглашениях о разделе продукции...", подготовленном под руководством В.Двуреченского [10]) - чтобы государственные доходы от реализации соглашения включали в себя не только плату инвестора за право пользования недрами, налог на прибыль и определяемую на основе переговоров сторон долю каждой из них в прибыльной продукции, но еще и некий "перечень налогов и платежей инвестора", который на практике может "с успехом" заменить нынешний по сути "запретительный" налоговый режим. Для чего было "огород городить", если вопреки замене налогов разделом продукции (о чем, собственно, и пишется закон о СРП) предлагается очередная неудачная модификация действующего налогового законодательства?

Концессионными договорами и соглашениями о разделе продукции - в их "нормальном" виде - предлагается принципиально иной режим получения государством "своей доли": государство, конечно, "своего не упустит", но меняются "правила игры". Это - никакая не льгота, а создание условий для покупателя и продавца в ходе многоступенчатых переговоров, постепенно сближая позиции, договориться о справедливой цене. В частности, становится возможным на условиях раздела продукции осваивать "сложные" месторождения, которых у нас большинство и эксплуатация которых сегодня просто разорительна для производителя.

**"ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ НИПА"
ДЛЯ ОБСУЖДАЕМЫХ ЗАКОНОВ**

Для обсуждаемых законов существует и вполне определенная "законодательная ниша". 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" в российское законодательство, заполнив белые пятна и недропользовательских законов, и - инвестиционных. Обсуждаемые законы - не конкуренты, они лишь вносят дополнительные элементы системности в действующее законодательство, когда у каждого закона - свое место, своя сфера действия (см. рисунок 1). Оба закона относятся к сфере действия гражданско-правовых отношений и 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 закон - "Об иностранных

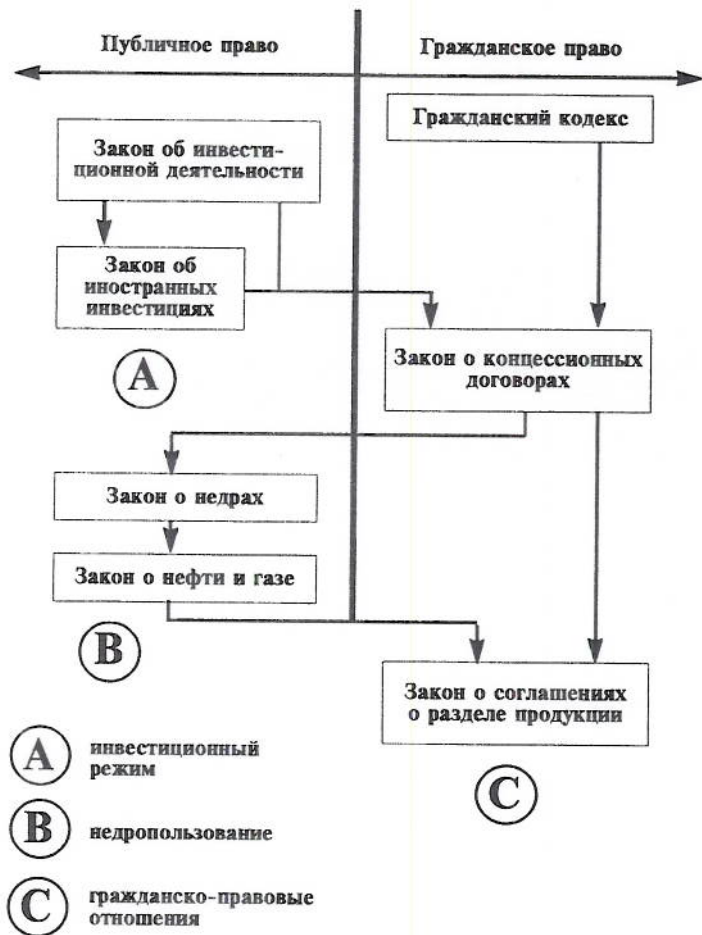


Рис.1. Предлагаемая соподчиненность группы законов, регулирующих вопросы инвестиционной деятельности в минерально-сырьевых отраслях

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 национального режима для иностранных инвесторов [2]. Поэтому все попытки обосновать необходимость создания раздельной правовой базы для российских и для иностранных инвесторов, создавая для последних самостоятельный правовой режим, на наш взгляд, противоречат принципу "национального режима инвестиций", закрепленному в действующем законодательстве, и на практике ведут к дискриминации российских компаний.

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 указанных "инвестиционных" 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 концессии они заменить не могут.

Одной из основных сфер действия закона "О концессионных и иных договорах..." является природопользование и, в частности, недропользование (см. рисунок 2), 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.

На наш взгляд, действие лицензионной системы,

положенной в основу закона "О недрах", должно ограничиться теми сферами экономики, где осуществляется разрешительный порядок заключения договоров, жесткая регламентация деятельности инвестора, закрепленная в лицензии, и возможность расторжения государством такого договора по существу без какой-либо реальной возможности со стороны инвестора обжаловать такое расторжение (принцип "договор - часть лицензии"). При таком 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.

Концессия и лицензия, имеющие разную правовую природу, ставят частного природопользователя в неодинаковое положение перед государством. В современную эпоху, характеризующуюся повсеместным переходом в руки государства наиболее ценных национальных ресурсов, пользование ими со стороны частных лиц было повсеместно законодательно упорядочено, а концессионный договор стал выступать в роли главного правового инструмента, опосредующего отношения природопользования. В большой группе стран, относящихся в основном к системе общего (англо-саксонского) права, такое пользование осуществляется на основе лицензионных соглашений.

Доминировать в гражданском обществе должна договорная система, при которой законами и нормативными документами задаются "правила игры", по утвержденному регламенту проводится 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.

В случае принятия концессионного закона и закона о "продакшн-шеринге" в российском недропользовании сложилась бы система мирного сосуществования и административного, и гражданско-правового регулирования.

При таком подходе у инвестора расширяется возможность выбора - не только конкретных объектов и производственных программ их разработки, но и (по согласованию с государством - всегда являющегося стороной соглашения) правового режима реализации проектов. Таким образом, административный и гражданско-правовой режим инвестиционной деятельности в недропользовании будут de facto поставлены в условия конкурентной борьбы между собой за инвестора в условиях объективно ограниченного инвестиционного предложения [12]. Поэтому либо один из этих правовых режимов "проиграет" с течением времени эту конкурентную борьбу и "отомрет" естественным образом (потенциальные инвесторы просто перестанут подавать свои инвестиционные предложения на условиях наименее эффективного из этих режимов, поэтому административные "правила игры" останутся, но не останется желающих играть по этим правилам) или зона его действия, как шагреновая кожа, сократится до некоей минимально обязательной зоны действия лицензионной системы, в пределах которой ей - в соответствии с законодательством - просто не предусмотрено альтернатив, либо правила конкурентной борьбы потребуют пересмотра сегодняшних, в массе своей - запретительных, правил административной системы недропользования. В любом случае исход этой "конкурентной борьбы" неизбежно приведет к резкому расширению инвестиционного предложения.

Это - нормальное и естественное в нынешних исторических условиях "разделение труда", но оно требует четкого разграничения между сферами действия этих законов. Предложенная рабочей группой экспертов подкомитета по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям КЭП ГД 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 (см. рисунок 2).

Относительно лицензии предложения носили диаметрально противоположный характер: либо договор только на ее основе, "вослед" - позиция Комитета по природным ресурсам и природопользованию Госдумы, либо - вообще без нее ("Заключенное соглашение не требует дополнительных разрешений") - позиция авторов "президентской" версии закона о СРП. В частности, из "президентского" законопроекта от 12 января 1995 г. следует, что "соглашение

Сфера действия закона о концессионных договорах



Рис. 2. Соотношение сфер действия проектов законов о концессионных договорах и о соглашениях о разделе продукции (по версии экспертной группы Комитета по экономической политике Госдумы)

является самостоятельным источником прав и обязанностей и выдача лицензии не требуется” (ст.3). При этом порядок и условия предоставления права пользования недрами в представленном законопроекте как раз и отсутствует! Дело даже не в том, что сам по себе отказ от лицензии прямо противоречит закону “О недрах” (а кроме того, указанным законопроектом предполагаются только конкурсы, т.е. нет ни аукционов, ни прямых переговоров) и т.п. Совершенно непонятно, что будет с владельцами уже выданных лицензий: ведь никто насильно лицензию у ее владельца не отберет, а “за так” ее никто из владельцев и не отдаст. На основании какого документа будет выдаваться разрешение на горный отвод? Вопрос: остается без ответа...

В соответствии с обоими - “рамочным” и “специальным” - законами соглашение (договор) заключается между государством и инвестором, законы действуют для российских и иностранных инвесторов, обеспечивается недискриминационный характер взаимоотношений, 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, возможный отказ государства от иммунитета, инвестору разрешается уступка прав и т.д. Понятно, что в обоих случаях требуются 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).

Вместе с тем 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 занявшимся 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 процент от добычи, возместил из произведенной продукции свои издержки, получил прибыль, разделил ее с государством, заплатил налоги, все детали - в соглашении). Что касается сферы действия, то

поскольку концессионный договор, как уже отмечалось, распространяется в большей степени на обрабатывающую промышленность, транспорт, услуги и т.п., как следствие, - особое внимание - к перечням концессионных объектов, процедуре их составления и пересмотра. Может различаться и порядок поступления доходов в казну: сразу после заключения договора (при пользовании, включая аренду) или после получения первой продукции (при соглашении о разделе продукции) [13].

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. 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 не всегда удачного приспособления к нуждам СРП множества действующих законов, т.е. путем создания для СРП специального правового механизма, регулирующего применение этого типа соглашений.

Указ Президента РФ № 2285 содержал ряд правовых прорывов в российском законодательстве и определял конкретный механизм взаимоотношений государства - Российской Федерации и инвесторов на основе соглашений о разделе продукции [1]. Однако для инвесторов, прежде всего иностранных, и особенно для банков, появление этого Указа было хотя и 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 предусмотренными 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 (и как показывает пример принятия закона “О недрах” - вполне оправданная) настороженность, связанная с возможностью появления новых законов или сохранения “старых”, в которых правовые новеллы Указа не будут восприняты.

КТО ПОДДЕРЖИТ ЗАКОНЫ, КТО ИХ ТОРМОЗИТ

Концессионное законодательство, широкое внедрение договорных отношений между государством и инвестором может помочь преодолеть односторонне-сырьевую ориентацию действующего в России специального законодательства и соответственно поможет на деле опровергнуть распространённое заблуждение, что едва ли не единственным масштабным источником частных инвестиций в российскую экономику являются ее невозобновляемые природные ресурсы. Законы могут помочь высвободить огромный созидательный потенциал, раскрутить маховик инвестиций даже в нынешней крайне трудной экономической ситуации. Объектами концессий могут быть, в частности, государственные предприятия, подлежащие программам санации, модернизации, демодернизации 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, заключаемые с целью получения технологий, раздела продукции, строительства объектов "под ключ", сервисного обслуживания и многих других.

Законы "О концессионных и иных договорах..." и "О соглашениях о разделе продукции" заключают в себе ряд юридических механизмов, которые позволяют придать отношениям инвестора и государства гражданско-правовой, договорной 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 стороны, оно уже осуществляет контроль над его деятельностью. Наконец, что особенно важно в нынешней социально-политической обстановке, в представленных законопроектах решена задача сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере концессионных отношений. Для регионов открываются новые формы взаимоотношений с центром, новые возможности для сотрудничества, реальное финансирование не из федерального бюджета и, тем самым, уменьшение угрозы срыва программ финансирования производственных и социальных объектов из-за отсутствия бюджетных средств или из-за усиления напряженности в отношениях с Центром.

В случае, когда действует принцип "двух ключей", Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти субъекта РФ заключают соглашение между собой, оговаривая в нем степень своего участия в том или ином проекте, его контроле, условиях раздела прибыльной продукции между бюджетами разного уровня и т.п. Но и в отношении шельфовых зон, в каких-либо иных случаях, когда субъект Федерации не является собственником ресурсов, имущества и т.п., но его интересы прямо затрагиваются заключаемым без его прямого участия соглашением, и тогда требуется его согласие, которое означает специальный договор между центром и регионами, где оговорены интересы последних.

Что касается региональных перечней объектов государственной собственности, передаваемых в концессию, то местные власти получают право "напрямую" договариваться с инвестором и на этой основе привлекать средства. Соблюден баланс интересов и в этом вопросе.

Налицо тот чрезвычайно редкий случай, когда в скорейшем появлении этих законов и, как следствие, осуществлении крупных инвестиционных проектов, обеспечивающих работу и зарплату широким слоям населения, объективно заинтересованы совершенно разные по своим политическим ориентирам партии и фракции в парламенте: защитники интересов российских предпринимателей и сторонники широкого привлечения в страну иностранного капитала, радикальных реформ и гарантированной занятости (при минимизации безработицы), представители ВПК и ТЭКа... 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 товары и услуги, тем самым, обеспечивая загрузку производственных мощностей, рост прибылей предприятий и зарплаты для их работников и, как следствие, пополнение налоговой части бюджета.

Итак, необходима законодательная база для применения гражданско-правовых отношений между государством и инвестором. Именно из-за ее отсутствия 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 всех необходимых переговоров (см. таблицу 1). И именно поэтому первым специальным законом, в основе которого заложены гражданско-правовые принципы регулирования отношений между государством и инвестором, является проект закона "О соглашениях о разделе продукции".

Правда, как отмечалось выше, Президент РФ направил в Госдуму "свой" вариант закона "О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами". Вместе с тем в Госдуму поступили два письма за подписью А.Чубайса (отзыв на законопроект, подготовленный экспертами Комитета по экономической политике Госдумы, и сопроводительное письмо Правительства к законопроекту, внесенному Президентом), в которых заявлено, что оба законопроекта - "президентский" и "думский" - "имеют одну концептуальную основу" и лишь "по разному определяют существо отдельных вопросов, возможность привлечения российских инвесторов, порядок проведения конкурсов и лицензирования, подходы к налогообложению и таможенному регулированию". В связи с этим Правительство предлагает "создать согласительную комиссию для подготовки согласованного варианта законопроекта" [14].

Возникает несколько вопросов... Первый из них: если есть концептуальное единство, то зачем было вносить альтернативную версию? Может быть куда более оправданным в этой ситуации выглядело бы внесение замечаний на "думскую" версию, раз правительство не выступает против нее (именно по этому пути пошли абсолютно все субъекты Федерации, хотя и обладающие - как и Президент - правом законодательной инициативы, но этим правом не воспользовавшиеся, чтобы не замедлять процедуру подготовки и принятия столь необходимых стране законов)? В этом случае процесс прохождения законопроекта резко ускоряется и одновременно не возникает конфликтной ситуации, вызванной существованием двух версий одного и того же закона.

Во-вторых, с какой из восьми версий "президентского" законопроекта предлагается согласовывать "думский" вариант? (Дело в том, что за подписью Президента на рассмотрение Думы был внесен законопроект, в котором - впервые, как говорят в истории Думы - три ключевые статьи, включая налоговую, были представлены в двух противоположных вариантах, по принципу: "чего изволите"?). Может быть авторам "президентской" версии следовало бы сначала самим прийти к некой единой концепции закона, которую и отстаивать сбалансированной системой аргументов, а не стремиться любой ценой "застолбиться" на этом участке "законодательного поля"?

И как, например, прикажете согласовывать следующие "имеющие единую концептуальную основу" подходы, пронизывающие насквозь сравниваемые законопроекты: в "думском" варианте - закон о СРП распространяется на отечественных и иностранных инвесторов, в "президентском" - только на иностранных? И т.п.

К тому же, несмотря на письма А.Чубайса, версия "от Президента" все-же, на наш взгляд, концептуально противоречит и "думской" версии закона, одобренного Советом Думы еще в конце ноября 1994 г., и Указу самого Президента о СРП годичной давности, а также совсем свежему, датированному началом января с.г., письму Президента, которым он накладывал вето на принятый в третьем чтении закон "О внесении дополнений и изменений в закон "О недрах". Можно только гадать: кто был ее идеологом, кто - автором, а кто - организатором продвижения. Вся эта история, похоже, помогает им создать видимость у заинтересованных предприятий и компаний, что, мол, без них ничего в российском нефтяном законодательстве не может быть сделано. При этом "за кадром" остается вопрос: а сколько это промедление будет стоить государству вообще и нефтяной промышленности страны - в частности?

Итак, пакет столь необходимых стране и отрасли законов "О концессионных и иных договорах..." и "О соглашениях о разделе продукции" подготовлен к первым чтениям и представлен Совету Думы. Дальнейшая судьба этих законопроектов будет зависеть от согласованности в действиях Государственной Думы, Президента и Правительства.

Список литературы

1. Конопляник А. Продакшн-шэринг: рождественский подарок инвесторам сделан. Что дальше? // Нефтяное хозяйство.-1994.- № 3. С. 10-15.
2. Конопляник А. Концепция легализации соглашений о разделе продукции в России: ключевые аспекты.//Минеральные ресурсы России.-1994.-№ 6.- С. 29-36.
3. Конопляник А. Основные виды и условия соглашений, действующих в нефтяной промышленности капиталистических государств между ТН Ки принимающими странами.//Бюллетень иностранной коммерческой информации (БИ И).-1989.-Приложение # 10.- С. 3-23.

4. Субботин М. Анализ теории и практики установления цены разведанных запасов за рубежом//Экономика и хозрасчет предприятий ТЭК.-1991.-Вып. 3-С. 3.
5. Конопляник А, Селимов М. Российская нефтяная промышленность, налоговое законодательство и иностранные инвестиции.//Нефтяное хозяйство.-1993.-№ 2.-С. 2-7.
6. Конопляник А., Сосна С., Субботин М. Россия стремится обрести концессионное законодательство//Финансовые Известия.-1994.-№ 65 (126).-20 декабря 1994 г.- С. IV.
7. Конопляник А. О формах привлечения иностранного капитала в нефтяную промышленность России//Нефтяное хозяйство.-1992.- № 3.- С. 2-4.
8. Конопляник А. Иностранные инвестиции. Диапазоны риска//Финансовые Вести (Финвест).- 1991.- № 9.- С. 12.
9. Клубничкин М. Концессионное соглашение или соглашение о разделе продукции?//Минеральные ресурсы России.- 1994.- № 6.- С. 22-24.
10. Клубничкин М. Продажи шэринг: необходимы налоговые перемены//Нефть и капитал.- 1994.- № 0.- С. 18-21.
11. Конопляник А., Субботин М. Production-Sharing: межведомственной конфронтации можно избежать//Business - Московские Новости.- № 50-51 (149-150).- 28 декабря 1994 г.- С. 4.
12. Конопляник А. Российский ТЭК и мировой финансовый рынок: соотношение инвестиционного спроса и предложения//Экономика топливно-энергетического комплекса России.- 1994.- № 6.- С. 31-33.
13. Конопляник А., Субботин М. Два новых закона помогут инвесторам вкладывать свои деньги//Нефть и капитал.- 1995.- № 1.- С. 28-31.
14. Конопляник А., Субботин М. Законодательная инициатива "От имени президента"//Финансовые известия.-1995.-№12 (141).-21 февраля.- С.IV.

П о з д р а в л я е м ю б и л я р а

Авилов Владимир Иванович



4 февраля 1995 г. исполнилось 60 лет Авилову Владимиру Ивановичу, одному из известнейших руководителей нефтяной и газовой промышленности страны, 38 лет он посвятил служению нелегкой профессии буровика.

Поступив в 1952 г. в Грозненский нефтяной институт, он с отличием его окончил в 1957 г. и был направлен в только что открытый нефтяной район Ставропольского края — Затеречную равнину, где 4 года трудился на участковой работе в должностях от помощника бурильщика до начальника участка конторы глубокого разведочного бурения. На протяжении шести лет он являлся директором Прикумской конторы разведочного бурения треста "Ставропольнефтегазразведка" объединения "Ставропольнефтегаз".

В связи с открытием крупных запасов нефти на п-ве Мангышлак в 1967 г. В.И.Авилов был направлен на работу в этот район в качестве заместителя по бурению начальника объединения "Казахстаннефть" Совета Министров Казахской ССР, где много сил отдал становлению и развитию нефтяной промышленности Казахстана, в том числе освоению сложнейших нефтяных залежей месторождений Прорва, Узень, Жетыбай, Тенге и др.

Одним из результатов серьезной научно-технической работы в этом регионе явилась защита В.И.Авиловым в 1971 г. кандидатской диссертации.

В связи с приоритетным развитием газовой индустрии и созданием Министерства газовой

промышленности СССР В.И.Авилов в 1973 г. переведен заместителем по бурению начальника объединения "Ставропольгазпром", а в 1975 г. назначен начальником Управления по бурению газовых и газоконденсатных скважин Мингазпрома.

Восемь лет работы на этом посту В.И.Авилов посвятил созданию и развитию буровых мощностей газовой отрасли страны, решению научно-технических и организационных проблем повышения надежности конструкций газовых скважин в экстремальных горногеологических и природно-климатических условиях, в том числе в условиях многолетнемерзлых пород и сероводородной агрессии.

При непосредственном участии В.И.Авилова освоены такие крупнейшие газовые месторождения, как Медвежье, Уренгой, Вынгапур на Крайнем Севере Тюменской области; Наип, Ачак, Шатлык и Советабад в Туркмении; Култук, Зеварды, Шуртан и другие в Узбекистане.

С 1982 по 1986 г. В.И.Авилов возглавляет буровое направление во Всесоюзном научно-исследовательском и проектно-конструкторском институте по проблемам освоения нефтяных и газовых ресурсов континентального шельфа в качестве Заместителя директора института.

С 1986 г. В.И.Авилов — заместитель Генерального директора НПО "Буровая техника".

Заслуги В.И.Авилова в развитии нефтяной и газовой промышленности отмечены присвоением ему звания "Почетный работник нефтяной и газовой промышленности", а в 1994г. звания "Заслуженный работник нефтяной и газовой промышленности".

*Коллеги по работе,
коллектив НПО "Буровая техника"*