

Ежемесячный
Аналитический
Журнал

нефть И Капитал



Азери, Чираг
и глубоководная часть
Гюнешли как новый объект
мировой геополитики
стр. 4

Январь

1

1995

January

Neft i Kapital
The Journal for CIS Decisionmakers

Два новых закона помогут инвесторам вкладывать свои деньги

Андрей Конопляник,
Михаил Субботин

24 ноября 1994 г. Совет Государственной думы отправил в официальную рассылку текст проектов законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции». Первоначально эти документы планировалось рассмотреть на заседании Государственной думы в первом чтении 16 декабря, потом этот срок был изменен на первую декаду января. Таким образом, сделан серьезный шаг в направлении создания законодательной базы для преодоления инвестиционного кризиса в стране. В случае принятия этого пакета законов у инвесторов появится обоснованная надежда на стабильный правовой режим, обеспечивающий не временные льготы, а необходимые долгосрочные гарантии возврата вложенного в экономику России капитала.

Авторы статьи Андрей Конопляник и Михаил Субботин участвовали в качестве экспертов Комитета по экономической политике Государственной думы РФ в подготовке проектов законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции».

Эксперты Комитета по экономической политике подготовили два взаимосвязанных закона, которые в сочетании обеспечивают законодательную основу для притока крупных инвестиций в российскую экономику, сулят не только поступления финансовых средств в бюджеты всех уровней, но и позволяют российским предприятиям (в том числе переживающим болезненный период конверсии производства) рассчитывать на крупные заказы. Закон «О концессионных договорах» содержит принципы взаимодействия государства и инвестора, в то время как закон «О соглашениях о разделе продукции» представляет собой так называемый специальный закон, регламентирующий порядок заключения соглашений на популярных во всем мире и понятных условиях, заменяющих нынешний налоговый режим.

Закон «О концессионных договорах» уравнивает в правах государство и инвестора

В дореволюционной, равно как и в Советской России (в ранний период существования последней), иностранные концессии получили довольно широкое распространение. Они сыграли заметную роль в хозяйственном развитии страны и преодолении разрухи на-

родного хозяйства по окончании гражданской войны. Столь же важную роль концессии способны сыграть и сегодня — но для этого необходимо создание надежной правовой среды, стимулирующей как отечественных, так и иностранных инвесторов к вложению производственного капитала в российскую экономику.

Существующая в России 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 властераспорядительных, административных актов государства. При этом договорные отношения в этой сфере по существу закрепляют условия, содержащиеся в указанных актах.

В последнее время был 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 минерально-сырьевых отраслях. Однако существующее законодательство характеризуется мно-

жеством 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 защищенным от возможного административного произвола является негосударственный инвестор, в то время как во всем мире именно частные инвестиции являются основным источником (до 80%) капиталовложений. Рост предпринимательского риска ведет и к сокращению инвестиционного предложения, и к оттоку капитала из страны. Инвестиционную привлекательность России могло бы повысить использование принципов гражданского права, в соответствии с которыми принимающая страна и инвестор выступают в качестве равноправных сторон договорных отношений. Важнейший шаг для внедрения гражданско-правовых отношений в инвестиционную сферу сделан с принятием части 1 Гражданского кодекса РФ. Однако сегодня в России отсутствуют законы, определяющие основы регулирования гражданско-правовых отношений между государством и негосударственным инвестором. Этот пробел призван восполнить закон «О концессионных договорах».

Закон «О соглашениях...» поможет «разморозить» проекты

Не менее остро стоит задача определенной корректировки 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 наиболее высокой «ценой риска» осуществления инвестиций. Кроме того, добывающим отраслям присуще наличие 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. Соглашения о разделе продукции (СРП), обеспечивающие стабильную долгосрочную правовую основу предпринимательской деятельности и потому широко представленные в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать и в России одним из наиболее используемых видов договоров при недропользовании. Однако как раз их правовая база наименее развита. Правовые нормы СРП практически не прописаны в действующем российском законодательстве, они подпадают под законодательное регулирование всего блока инвестиционных законов. Повышенный инвестиционный риск закономерно требует от инвестора «перестраховки» — включения в проект для работы в России завышенной внутренней нормы рентабельности. Этого можно было бы избежать, если бы существовали законодательно закрепленные и однозначно понимаемые нормы, обеспечива-

ющие 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 всех необхо-

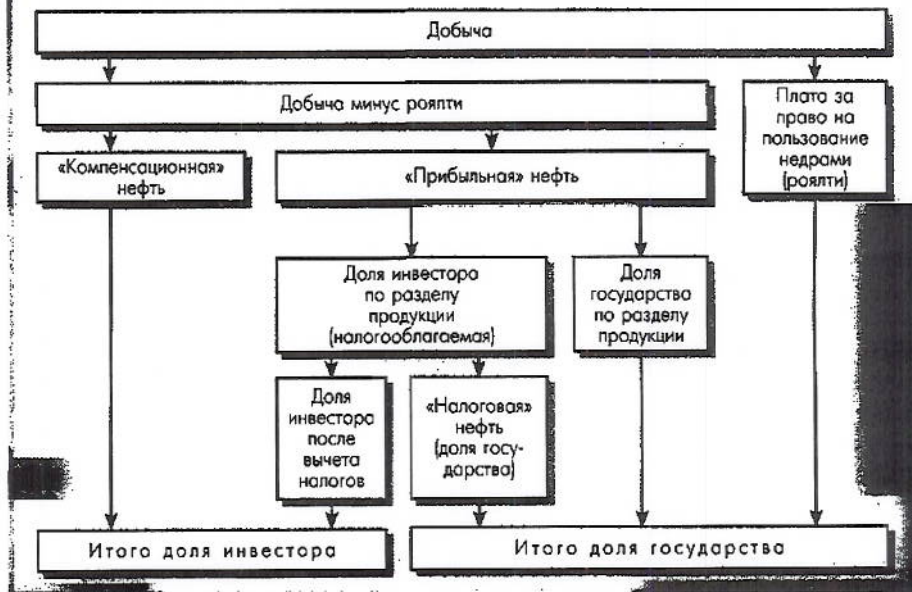
димых переговоров (подробнее см. «Тимано-печорский контракт: кто-то должен научиться уступать» на стр.82). Первым специальным законом, в основе которого заложены гражданско-правовые принципы регулирования отношений между государством и инвестором, является про-

ект закона «О соглашениях о разделе продукции».

Для обоих законов найдется незанятая «ниша»

Оба вышеперечисленных закона относятся к сфере действия гражданско-правовых и отношений в обществе, поэто-

Механизм распределения добытой нефти в российской модели соглашения о разделе продукции



Правовая структура применения СРП в России



① Подготовка текстов

② Взаимодействие документов после принятия закона (думой) и утверждения пакета нормативных документов (правительством)

му развивают и углубляют принципы, закрепленные в «экономической конституции страны» — Гражданском кодексе РФ.

Все действующие сегодня законодательные акты построены на основе национального режима, устанавливающего единые «правила игры» для отечественных и иностранных инвесторов. Формула национального режима в России является следующей: закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (устанавливает, что режим иностранных инвестиций определяется в соответствующем специальном законе), 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 кото-

рых может быть выделена специфика национального режима для иностранных инвесторов). Два действующих в России инвестиционных закона никак не перекрывают «нишу» концессионных отношений: ни один из них не регулирует договорных отношений с инвесторами, за исключением совместных предприятий (но и они рассчитаны на участие 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 своей статье 40 прямо предусматривает принятие закона «О концессионных договорах».

Одной из трех основных сфер действия закона «О концессионных договорах» является природопользование, и в частности недропользование, поскольку в соответствии с законом «О недрах» недра являются государственной собственностью. При этом, в отличие от предлагаемого в проекте закона «О концессионных договорах» общего (договорного) порядка передачи всех видов (составляющих) государственной собственности во временное пользование инвестору, проект закона «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 деятельности инвестора, 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 обжалования со стороны инвестора такого расторжения (принцип «договор — часть лицензии»). При таком подходе чрезвычайно затруднен залог лицензии, невозможна переуступка прав на нее. А без этого в большинстве случаев у инвестора нет серьезных гарантий возврата средств и, как следствие, нет самого инвестора. 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,

ВЗАИМОСВЯЗЬ ДВУХ ЗАКОНОВ

Общее

Соглашение (договор) заключают государство и инвестор, законы действуют для российских и иностранных инвесторов, обеспечивается недискриминационный характер взаимоотношений с инвестором, действует принцип «двух ключей» (Российской Федерации и ее субъекта) в отношении объектов недропользования совместного ведения, особый характер налогообложения, включающий предоставление необходимых гарантий стабильности налогового режима на весь срок действия соглашения, договорный характер взаимоотношений с инвестором, отказ государства от иммунитета. Инвестору разрешается уступка прав, предоставляется возможность залога и т. д. Понятно, что в обоих случаях требуются внесение соответствующих 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 своему характеру. «О концессионных 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, составляющей государственную монополию (что можно, чего нельзя). В этом же документе определяются гарантии государства.

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 налог на прибыль, все детали — в соглашении). Что касается сферы действия, то, поскольку концессионный договор, как уже отмечалось, распространяется в основном на обрабатывающую промышленность, транспорт, услуги и т. п., особое внимание здесь уделяется 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).

заклучается соглашение, автоматически выдается носящая регистрирующий характер лицензия (принцип «лицензия — часть договора»). При этом стороны равны перед гражданским судом (отказ государства от своего иммунитета по крайней мере в области судебно-арбитражных отношений). К этому сводится существо представлен-

ных проектов законов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции». Таким образом, в российском недропользовании допускается одновременное существование как административного, так и гражданско-правового регулирования. Это требует четкого разграничения между сферами их действия. Такое

разграничение может быть достигнуто введением поправок отсылочного характера в действующее законодательство, что позволит упростить и саму процедуру внесения таких поправок. Подготовленные экспертами Комитета по экономической политике Государственной думы проекты законов имеют каждый свою, четко очерченную сферу при-

менения и соподчиненность. Вместе с тем, очевидно, принятие указанных законов предполагает разработку и соответствующего пакета подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих детальное регулирование отношений в этой области.