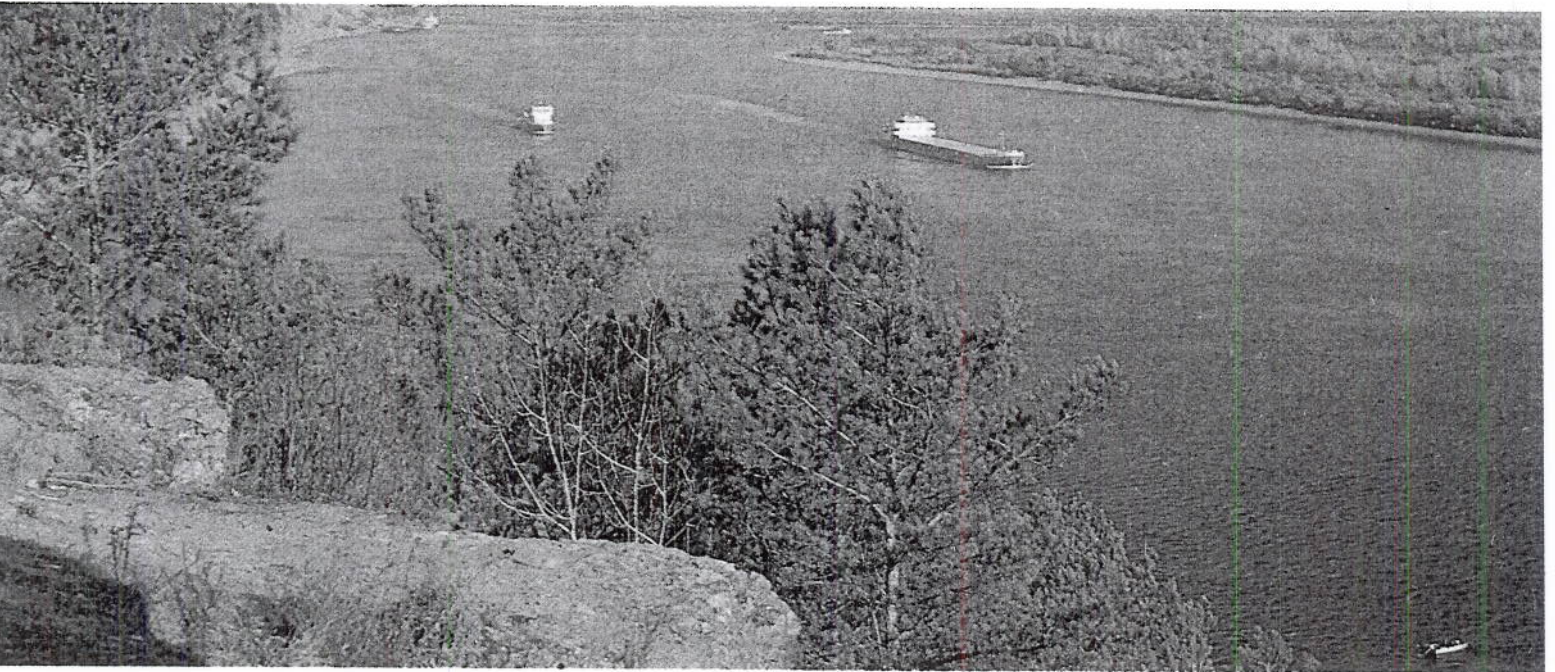


ISSN 0233-3619

ЭНЕРГИЯ ENERGY

ЭКОНОМИКА • ТЕХНИКА • ЭКОЛОГИЯ
5'96



ОКЕАН — РОССИЯ

стр. 24.

В условиях острого инвестиционного кризиса особую актуальность имеет проблема формирования законодательной среды, стимулирующей отечественных и иностранных инвесторов к вложению капитала в экономику страны. Одним из возможных путей ее решения может быть внедрение в практику концессионных договоров, по которым негосударственному инвестору во временное пользование, на срочной и возмездной основе передается имущество (включая природные ресурсы), являющееся государственной или муниципальной собственностью.

ЗАКОНЫ О КОНЦЕССИЯХ И РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ ЕСТЬ

**Консультант Комитета по экономической политике Госдумы,
кандидат экономических наук
А. А. КОНОПЛЯНИК**

В конце 1994 г. депутаты Подкомитета по внешнеэкономическим связям и иностранным инвестициям Комитета по экономической политике Госдумы А. Михайлов и А. Мельников представили в Думу 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. Шлыков). С тех пор не прекращается активная полемика сторонников и противников заложенных в этих законах принципов и механизмов регулирования отношений государства и негосударственного инвестора.

Законопроект «О концессионных договорах» не набрал необходимого большинства голосов депутатов нижней палаты во время первых чтений, закон же «О соглашениях о разделе продукции» («СРП») в феврале 1995 г. был принят Госдумой в первом, а в июне 1995 г. во втором и третьем чтении. Летом-осенью 1995 г. Совет Федерации, проводя одновременно две «параллельные» процедуры голосования, в соответствии с одной из них отклонил, а по другой — принял закон «СРП». Была образована и начала работу согласительная комиссия.

После окончательного принятия этого пакета законов у инвесторов нако-

нец-то появляется обоснованная надежда на стабильный правовой режим, обеспечивающий не временные льготы, а необходимые долгосрочные гарантии возврата вложенного в экономику России капитала.

Закон «О концессионных и иных договорах»

Концессионные договоры впервые возникли во Франции еще во второй половине XVIII в. Широкое распространение они получили в городском хозяйстве, на транспорте, при сооружении дорог и т. д. Ведущими мировыми державами концессии широко использовались при разделе и переделе мира. После краха колониальной системы «очищенное» от элементов «проклятого прошлого» концессионное законодательство широко практикуется во Франции, Италии, Германии и десятках других стран.

В дореволюционной России и в ранний период существования СССР иностранные концессии получили довольно широкое распространение и сыграли заметную роль в преодолении разрухи. Особенно широко они использовались в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельскохозяйственном производстве, железнодорожном строительстве и т. п. А что теперь?

В последнее время был принят ряд

законов и других нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты отношений собственности, инвестиционной деятельности, налогообложения, недропользования. Тем самым было положено начало созданию правовой среды осуществления инвестиционных проектов в экономике в целом и в ее минерально-сырьевых отраслях в частности. Однако в существующем законодательстве имеется множество противоречий, не дающих инвестору должных гарантий и стабильных условий для предпринимательской деятельности. Наименее защищенным от возможного административного произвола является негосударственный инвестор, служащий в мире основным источником капиталовложений (до 80 %). Высокий уровень предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и оттоку капитала из страны.

Притоку инвестиций могло бы способствовать использование преимущественно частного-правового (или гражданско-правового) регулирования, при котором принимающая страна и инвестор на договорных началах выступают в качестве равноправных сторон.

Закон «О соглашениях о разделе продукции»

Сегодня наиболее актуальной является корректировка инвестиционного механизма в минерально-сырьевых отраслях путем более широкого внедрения договорных отношений между инвестором и государством. Это объясняется высокой капиталоемкостью инвестиционных проектов в этих отраслях, а следовательно, и более высокой «ценой» риска их осуществления. Для добывающих отраслей характерно наличие еще и дополнительных — геологических рисков. В то же время именно они, в силу «конвертируемого» («валютного») характера их продукции и устойчивого спроса на нее, обладают наибольшей притягательностью для потенциальных инвесторов. Привлечение инвестиций могло бы улучшить сырьевой баланс страны, увеличить валютные поступления, обес-

печить загрузку производственных мощностей обрабатывающей промышленности (в том числе конверсионных) и содействовать поддержанию уровня занятости.

Соглашения о разделе продукции в России могли бы стать самым используемым видом соглашений в недропользовании, тем более что они позволяют гибко учесть специфические особенности месторождений полезных ископаемых. Но правовая база для их применения недостаточно развита, правовые нормы, рассчитанные специально для соглашения о разделе продукции, практически не прописаны в действующем российском законодательстве. Повышенный инвестиционный риск требует от инвестора «перестраховки» — включения в проект завышенной внутренней нормы рентабельности. Это было бы исключено, если бы существовали законодательно закрепленные и однозначно понимаемые нормы применения «СРП». Поэтому почти 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».

Одной из основных сфер действия закона «О концессионных и иных договорах» является природопользование и, в частности, недропользование, поскольку, в соответствии с законом «О недрах», недра являются государственной собственностью. В отличие от предлагаемого проекта закона «О концессионных и иных договорах», закон «О недрах» устанавливает иной — административный порядок передачи во временное пользование инвестору всех видов государственной собственности.

Жесткая регламентация деятельности инвестора, закрепленная в лицензии, позволяет государству расторгать такой договор, по существу, без какого-либо реального права инвестора обжаловать расторжение. При таком подходе в большинстве случаев у инвестора нет гарантий возврата средств, а это означает, что нет и самого инвестора, то есть задача масштабного привлечения отечественных и зарубеж-

ных финансовых средств в производство не может быть решена.

Принято считать, что «лицензия — это концессия эпохи законодательства и государственного регулирования». В действительности концессия и лицензия имеют разную правовую природу и ставят частного природопользователя в неодинаковое положение перед государством. В современную эпоху, характеризующуюся сохранением за государством только наиболее ценных национальных ресурсов, пользование ими частными лицами было законодательно повсеместно упорядочено, а концессионный договор стал выступать в роли главного правового инструмента. 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. 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 и выдается носящая регистрирующий характер лицензия (принцип «лицензия — часть договора»). При этом стороны равны перед гражданским судом. Именно к этому сводится существо представленных проектов законов «О концессионных и иных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции».

Таким образом, в российском недропользовании допускается мирное сосуществование как административного, так и гражданско-правового регулирования. Это требует четкого разграничения между сферами их действия. Такое разграничение может быть достигнуто введением поправок отсылочного характера в действующее законодательство.

Предложенная экспертами Комитета по экономической политике (подкомитет по внешнеэкономической деятельности и иностранным инвестициям) Государственной Думы правовая кон-

струкция представляет в своей основе структуру «зонтичного» типа. Состоит она из «рамочного» закона «О концессионных и иных договорах» и серии «специальных» законов, первым из которых является закон «О соглашениях о разделе продукции». В зону «рамочного» закона входят все принципиальные вопросы передачи негосударственному инвестору прав пользования объектами государственной собственности (как имущественными объектами, так и природными ресурсами) и виды деятельности, на которые государство установило свою монополию. Система договорных отношений в недропользовании включает три основных вида производственных соглашений между принимающей страной и инвестором: собственно концессии (или соглашения типа «налог плюс роялти»), соглашения о предоставлении услуг (с риском и без риска) и соглашения о разделе продукции (СРП). Последние и являются предметом проекта соответствующего «специального» закона «О соглашениях о разделе продукции» (рис. 1).

Взаимосвязь двух законов

Для российских и иностранных инвесторов эти законы обеспечивают недискриминационный характер их взаимоотношений с государством. Действует принцип «двух ключей» (Российской Федерации и ее субъекта) в отношении объектов недропользования. Особый характер налогообложения включает предоставление необходимых инвестору гарантий стабильности налогового режима на весь срок действия соглашения, договорный характер взаимоотношений с инвестором, возможный отказ государства от иммунитета. Понятно, что в обоих случаях требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство (например, введения в разрабатываемый в настоящее время Налоговый Кодекс статьи, предусматривающей ссылку на особый порядок исчисления налогов при заключении концессионных договоров и соглашений о разделе продукции).

Но законы различаются по характе-

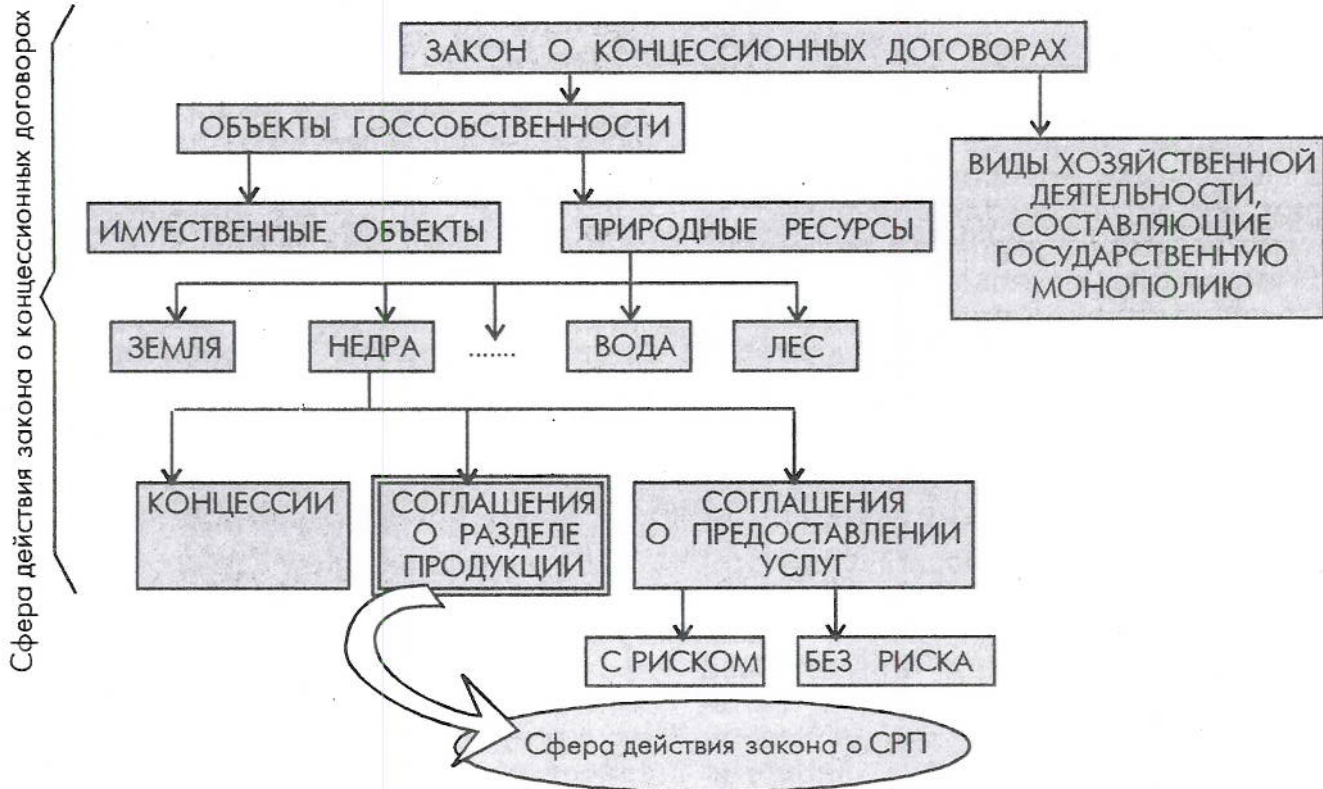


Рис. 1
Соотношение сфер действия законов о концессионных договорах и о соглашениях о разделе продукции

ру 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. Закон же «О соглашениях о разделе продукции» 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. Что касается сферы действия, то концессионный договор, как уже отмечалось, распространяется в основном на обрабатывающую промышленность, транспорт и услуги. Вследствие этого особое внимание 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).

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

Таким образом, рассматриваемые законы не конкурируют между собой. Они вносят дополнительные элементы системности в действующее законодательство. У каждого закона свое место, своя сфера действия.

Законы и инвестиционный климат

Экономико-правовая среда в стране в период формирования новых законов является объективно нестабильной (число и содержание законодательных актов все время изменяется). Поэтому для уменьшения рисков ин-

вестиционной деятельности важно максимально стабилизировать инвестиционный климат. Для этого существуют специальные правовые механизмы — так называемые стабилизационные оговорки, которые позволяют добиваться инвестирования в условиях нестабильной экономико-правовой среды.

Проекты законов предполагают взаимную ответственность государства и инвестора за несоблюдение условий договора. Благодаря этому последнему обеспечиваются гарантии сохранения инвестиционных соглашений на весь срок их действия. В частности, поскольку СРП является гражданско-правовой сделкой с уравниванием сторон, инвестор в ходе переговоров имеет возможность добиться приемлемой нормы прибыли на вложенный капитал, а государство — получить максимум доходов и побочных экономических эффектов. Поэтому его применение должно рассматриваться как создание более благоприятного инвестиционного климата. Механизм СРП внедряется в российское законодательство впервые, поэтому желательно не упустить возможность сделать это достаточно эффективно и избежать приспособления его к нуждам множества пока действующих законов и к сиюминутным интересам отдельных политических партий.

Термин «соглашение о разделе продукции» был легализован в российском законодательстве 21 февраля 1992 г. законом «О недрах» (статья 12). С принятием же Указа Президента Российской Федерации № 2285 от 24 декабря 1993 г. «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами» был определен конкретный «российский» механизм СРП. В основу его положена «индонезийская» модель с добавлением платы за право пользования недрами.

Указ № 2285 определяет механизм взаимоотношений государства и инвесторов на основе соглашений о разделе продукции. Однако для инвесторов, прежде всего иностранных, и особенно для банков, обеспечивающих до 85 % финансовых ресурсов любого инвестиционного проекта, появление этого Указа было недостаточным, по-

скольку его положения распространяются только на период до вступления в действие законов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких соглашений. Большую часть 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 настоятельность, связанная с возможностью появления новых законов или сохранения «старых», в которых правовые нормы Указа не будут учтены.

По мнению авторов «думского» проекта Закона «О соглашениях о разделе продукции», для формирования его правового режима необходимо разработать и принять на федеральном уровне пакет подзаконных нормативных правовых актов (порядок налогообложения, бухгалтерского учета и т. п.).

Такой пакет нормативных документов по СРП в основном подготовлен группой экспертов, которая работала над проектом закона (рис. 2). Он широко обсуждался с федеральными ведомствами, регионами, отечественными и иностранными компаниями и экспертами и внесен в правительство. В случае принятия законов Государственной Думой на доработку нормативных документов по СРП значительного времени не потребуется.

Кого поддерживают законы

Формулируя закон «О концессионных и иных договорах» как универсальный концессионный кодекс, его авторы видели свою задачу в том, чтобы преодолеть односторонне-сырьевую ориентацию действующего российского специального законодательства. Для этого необходимо отказаться от широко распространенного заблуждения, что едва ли не единственным масштабным источником частных инвестиций в российскую экономику являются ее невозобновляемые природные ресурсы. Объектами концессий могут быть, в частности, государственные предприятия, подлежащие санации, модернизации, демополизации и т. д. Частный капитал может быть



Рис. 2
Правовая структура применения СРП

на самых разных условиях привлечен даже в отрасли ВПК. Возможно широкое разнообразие договоров с иностранными инвесторами, заключаемых с целью получения технологий, раздела продукции, строительства объектов «под ключ», сервисного обслуживания.

Законы «О концессионных и иных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции» включают в себе юридические механизмы, которые позволяют придать отношениям инвестора и государства гражданско-правовой, договорный характер и тем самым обеспечить реальное равенство сторон. Вместе с тем Законы не посягают на прерогативы государства. С одной стороны, оно — партнер частного инвес-

тора, но с другой — осуществляет контроль над его деятельностью.

Особенно важно в нынешней социально-политической обстановке то, что в представленных проектах Законов решены задачи сочетания интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также координации законодательства Федерации и ее субъектов в сфере концессионных отношений.

Новые формы взаимоотношений центра и регионов — это новые возможности для сотрудничества, реальное финансирование, не увеличивающее расходы местных бюджетов. В случае, когда действует принцип «двух ключей», Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти субъекта РФ предварительно заключают соглашение между собой, оговаривая в нем степень своего участия в том или ином проекте, контроле, условиях раздела прибыльной продук-

ции между бюджетами разного уровня и т. п. Что касается региональных перечней объектов государственной собственности, передаваемых в концессию, то местные власти получают право самим договариваться с инвестором и на этой основе привлекать инвестиционные ресурсы. Баланс интересов соблюден и в этом вопросе.

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, их использование неминуемо вызовет массовые заказы на российские товары и услуги. Тем самым будут обеспечены загрузка производственных мощностей, рост прибылей предприятий и зарплаты для их работников и как следствие — пополнение доходной части бюджета через расширение базы налогообложения юридических и физических лиц.

Кроме того, у государства появится возможность выбрать достойного инвестора, который обладал бы всеми необходимыми финансовыми, технологическими возможностями и соответствующим опытом управления. В свою очередь, инвестор может в концессионном договоре не только зафиксировать достигнутые в ходе переговоров и устраивающие его коммерческие результаты, но и гарантировать стабильность соблюдения условий договора на протяжении всего срока его действия. Принятие концессионного законодательства означает появление правовой возможности для государства не приказывать или указывать, а договариваться с инвестором, что заметно расширяет возможности государства по хозяйственному маневрированию.

Принятие данных законов может радикально изменить инвестиционную ситуацию в стране. В 1994 г. объем прямых иностранных инвестиций в экономику России не превысил 1,5 млрд. долл. В 1995 г. приток иностранных инвестиций должен достигнуть 7—8 млрд. долл. Примерно столь-

ко же, в пересчете на среднегодовой уровень, составят капиталовложения инофирм всего лишь по четырем первым нефтегазовым проектам СРП, переговоры по которым практически завершены. И это не считая проектов по добыче других видов минерального сырья, огромных возможностей использования сервисных контрактов, концессий на транспорте и в коммунально-бытовом хозяйстве. Речь идет о десятках миллиардов долларов уже в ближайшем будущем. Пока же реализация крупных проектов, обеспечивающих привлечение инвестиций, тормозится, инвесторы замерли в ожидании появления адекватной правовой основы для своей деятельности.

Таким образом, одно лишь размораживание «зависших» в ожидании принятия закона о СРП «стартовых» проектов в нефтегазовой сфере уже дает приток инвестиций, превышающий размер той половины дефицита госбюджета, которую планировалось покрыть внешними заимствованиями у МВФ. Приток прямых инвестиций в СРП идет по линии проектного финансирования, поэтому к росту внешнего долга не приводит. С другой стороны, будучи сконцентрированными на конкретных проектах, эти инвестиции обеспечат заведомо более высокую отдачу, нежели внешние займы, распределение которых через сито централизованного финансирования влияет на реализацию множества мелких, хотя и важных в текущем плане задач.

* * *

В декабре 1995 г. Государственная Дума проголосовала за принятие закона «О соглашениях о разделе продукции», а Совет Федерации 19 декабря одобрил его. В самый канун нового года — 30 декабря — закон подписал Президент Российской Федерации. Завершилась двухлетняя работа экспертов и законодателей. Начинается этап практической реализации закона. А 3 апреля 1996 г. Государственная Дума приняла, в первом чтении, закон о концессиях.