

**НЭЖ**

**НАУЧНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ**

**4.96**

**ЭКОНОМИКА  
И УПРАВЛЕНИЕ  
НЕФТЕГАЗОВОЙ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

**ЧИТАЙТЕ В НОМЕРЕ:**

**СОЦИАЛЬНО-КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА, ОПЛАТА  
ТРУДА В УСЛОВИЯХ РЫНКА  
ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ  
ЗА РУБЕЖОМ  
СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ  
ПО СТРАНИЦАМ ГАЗЕТ**



**МОСКВА**



## ЗАКОН О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ ПОДПИСАН И ВСТУПИЛ В СИЛУ. ПЕРВЫЕ ИТОГИ\*

А. А. Конопляник  
(Минтопэнерго России)

30 декабря 1995 г. Президент РФ подписал Закон "О соглашениях о разделе продукции", история прохождения которого через парламент изобиловала такими поворотами и детективными сюжетами и сопровождалась таким мощным всплеском общественного мнения, которого вряд ли в обозримом прошлом удавалось какой-либо другой специальный нормативный документ.

В течение двух лет подготовки и прохождения Закона "О СРП" через парламент не ослабевало инициированное разработчиками закона широкомасштабное обсуждение основных его положений. Эта дискуссия резко обострилась в последние несколько месяцев — особенно после отклонения закона Советом Федерации и передачи его на "доработку" в согласительную комиссию обеих палат. По мере этих дискуссий амплитуда противоречивости мнений сторонников и противников закона все время возрастала и дошла до своей кульминации в первой половине декабря — после "второго" (т. е. уже по итогам работы согласительной комиссии) принятия закона нижней палатой. При этом по мере приближения даты выборов в саму Госдуму аргументация противников закона в отношении изначально неполитизированного по своей сути нормативного документа приобретала все более ярко выраженную политическую окраску.

С учетом этой разногласии мнений, широко отраженной в прессе, возникает ряд естественных вопросов, связанных с конкретными экономико-правовыми (не политическими, а именно экономико-правовыми) результатами этой двухлетней работы. В какой степени настоящий закон — после произошедших под эгидой согласительной комиссии его переделок — улучшает, если улучшает вообще, сегодняшнее положение инвестора в России? Начнет ли данный закон работать? Каково вероятное развитие событий в связи с этим законом в ближайшей перспективе?

### ШАГ СДЕЛАН. В КАКУЮ СТОРОНУ?

Ответ на данный вопрос зависит от выбора точки отсчета. Если сравнивать эволюцию содержания самого Закона "О СРП" с течением времени, то его нынешняя, подписанная Президентом РФ редакция, отражающая результаты

работы согласительной комиссии, безусловно, несравненно хуже версии, принятой Госдумой во втором и третьем чтениях 14 июня 1995 г. (рис.1).

Нет необходимости рассматривать для этого все поправки согласительной комиссии, ухудшающие закон [1]. Достаточно сослаться всего на два "новых" положения, появившихся в законе.

Во-первых, усложнилась и стала более "забюрократизированной" правовая конструкция подготовки и заключения конкретных СРП. Тому виной поправки, в соответствии с которыми требуется утверждать парламентом (принимаемая ответственность федеральные законы) как перечни объектов, на которых разрешено применение СРП (ст. 2 п. 3 закона), так и отдельные соглашения в случае, если они связаны "с использованием участков на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и на участках, отнесенных к особым государственным стратегическим интересам, а равно соглашения, заключенные без проведения конкурса или аукциона" (ст. 6 п. 1 абзац 2). Нетрудно заметить, что под это перечисление подпадают все без исключения проекты СРП, имеющиеся и/или намечаемые сегодня в России. Таким образом, создана своеобразная "правовая матрешка", состоящая из трех федеральных законов, последовательное принятие которых необходимо для того, чтобы инвестор смог начать тратить на свой страх и риск свои же собственные или привлеченные под свои гарантии деньги (причем суммы, исчисляемые миллиардами долларов) на подготовку и реализацию конкретных проектов. Такой фильтр для инвесторов, очевидно, дополнительно сократит, а отнюдь не расширит потенциальное инвестиционное предложение.

Во-вторых, появилась возможность внесения изменений в соглашения "по требованию одной из сторон в случае существенного изменения обстоятельств в соответствии с ГК РФ" (ст. 17 п. 1 закона). Сколь угодно внимательное прочтение соответствующей статьи Гражданского кодекса (ст. 451) сохраняет возможность произвольного толкования понятия "существенное изменение обстоятельств". Риск "существенного изменения" ценовой конъюнктуры, на что регулярно ссылаются авторы этой поправки, во всем мире в риск-контрактах такого типа элиминируется введением скользкой шкалы прогрессивного раздела

\* В порядке обсуждения.





Рис.1 Сравнительная привлекательность инвестиционного режима по Закону "О соглашениях о разделе продукции"

прибыльной продукции, а не предоставлением принимающей стороне возможности одностороннего пересмотра условий соглашения. Таким образом, появление указанных слов в ст. 17 закона "Стабильность условий соглашения" резко уменьшает обеспечиваемую законом эту самую стабильность.

К чему приводят все эти и другие поправки, внесенные якобы "для защиты государственных интересов", но ухудшающие качество закона и увеличивающие тем самым совокупность и размеры многочисленных рисков для инвестора? Они приводят к автоматическому достижению прямо противоположного результата. Во-первых, к сокращению числа самих инвесторов. Во-вторых, к тому, что для перестраховки повышенных инвестиционных рисков инвестор будет закладывать в расчеты более высокую внутреннюю норму рентабельности. Это приведет к уменьшению доли прибыльной продукции, перераспределяемой в пользу принимающей страны, и в итоге к прямому экономическому ущербу для государства, поскольку оно недополучит часть причитающейся ему горной ренты.

Что ж, законы экономики неумолимы, а их незнание большинством членов согласительной комиссии вкупе с сопредседателями и обслуживающими их "экспертами" не является основанием для того, чтобы эти законы перестали действовать...

#### ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД

Разработчики закона и его сторонники в парламенте, правительстве, регионах, деловых кругах делали все возможное для того, чтобы не допустить существенного ухудшения закона согласительной комиссией, которая была изначально настроена сопредседателями по сути на полное уничтожение закона под лозунгами "защиты государственных интересов". К сожалению, не все атаки на закон удалось отбить без существенных потерь. Поэтому следует честно признать, что подписанная Президентом 30 декабря 1995 г. версия закона существенно хуже версии от 14 июня 1995 г. и, более того, содержит ряд положений, блокирующих немедленное применение закона на практике.

Сегодняшний Закон "О СРП" отчасти напоминает спящую красавицу, которая как бы и жива, и мертва одновременно. Для оживления красавицы было необходимо разбить хрустальный саркофаг и совершить ряд иных приводящих принцессу в чувство действий. По аналогии со сказкой, дабы конец истории с Законом "О СРП" также оказался совсем счастливым, необходимо устранить ряд положений, блокирующих пока применение закона. О том, как это предполагается сделать — чуть позже.

Сейчас же взглянем на Закон "О СРП" в его нынешнем виде несколько с иной точки зрения — с позиции его местоположения в существующем



законодательном пространстве, очерченном рядом других законов, также регулирующих или претендовавших на регулирование инвестиционных отношений в недропользовании. В их ряду Закон "О СРП" даже в его нынешней редакции занимает, безусловно, самое прогрессивное положение, обеспечивая потенциальным инвесторам наибольшую правовую стабильность и палоговую благоприятность (см. рис.1), если устранить ряд блокирующих его применение препятствий.

Так, впервые в России гражданско-правовые отношения распространены на минерально-сырьевую сферу. В этих отраслях введено параллельное существование двух правовых режимов — публично-правового и гражданско-правового — и положен конец монополии существовавшей в стране только разрешительной системы недропользования. При этом положение ст. 124 Гражданского кодекса о возможности государства выступать на равных началах с иными участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, переведено Законом "О СРП" в плоскость конкретного типа договоров со своим специфическим механизмом. Предусмотрена возможность арбитража, в том числе международного, при договорах государства с негосударственным инвестором. Закреплена правовая стабильность заключаемых договоров, причем не на ограниченный стартовый период контракта (как в случае использования механизма стабилизационных или так называемых "дедушкиных" оговорок при публично-правовых сделках), а на весь срок соглашения.

Принятием Закона "О СРП" в стране узаконена альтернативная налоговой системы расчетов инвестора с государством, построенная на рентных отношениях и системе рентных платежей. Таким образом, помимо существующего в стране единого для всех субъектов предпринимательской деятельности и крайне жесткого налогового режима, являющегося сегодня зачастую просто запретительным для инвестора, у добывающих компаний появилась и вторая, построенная на балансе интересов сторон, возможность расчетов с государством-собственником недр, учитывающая индивидуальные особенности отдельных месторождений. При этом речь не идет об индивидуальных льготах или об отдельных исключениях из общего правила. Речь идет о СРП как об универсальном механизме, дающем возможность учитывать эти индивидуальные особенности отдельных проектов.

Таким образом, и по правовым, и по экономическим основаниям у потенциального инвестора появился наконец выбор: на базе какой системы отношений недропользования ему строить свою работу в России. Введение конкуренции между двумя различными недропользо-

вательскими системами служит залогом того, что эффективность каждой из них должна будет неуклонно повышаться, и тем самым будет повышаться эффективность использования государственного имущества, одним из элементов которого являются недра.

С этих позиций, принятие Закона "О СРП" даже в его нынешней версии, изрядно подпорченной благодаря стараниям Болдырева—Глазьева, является мощным принципиальным прорывом вперед по сравнению с инвестиционными режимами недропользования, устанавливаемыми законами "О недрах", "О континентальном шельфе", законопроектом "О нефти и газе" [2] и др. (см.рис. 1).

После такого анализа становятся более понятными мотивы, которыми мог руководствоваться Президент, принимая свое решение о подписании Закона "О СРП".

#### ВЫБОР ПРЕЗИДЕНТА: ЧЕТЫРЕ ПУТИ

Президент стоял перед сложным выбором как минимум из четырех возможных вариантов действия (ни один из которых, правда, не отвечал в полной мере интересам российской экономики по привлечению инвестиций в ее минерально-сырьевые и смежные с ними отрасли, поскольку каждый вариант грешит определенными изъянами):

1) подписать закон в редакции, поступившей из Госдумы и утвержденной Советом Федерации 19 декабря 1995 г.,

2) наложить "вето" на закон в целом (например, по аналогии с вето на закон "О нефти и газе") в связи с противоречием Конституции и Гражданскому кодексу РФ отдельных его положений,

3) выразить несогласие с рядом содержательных положений закона и на этом основании вернуть его в Госдуму для доработки,

4) отказаться от рассмотрения закона по процедурным основаниям в связи с процедурными нарушениями при подготовке к передаче в СФ версии закона, принятой Госдумой 6 декабря 1995 г. по итогам работы согласительной комиссии (рис.2).

Информационный фон для принятия решения составляли две группы противоположных мнений "зависимых" и "независимых" экспертов, высокопоставленных правительственных чиновников, заинтересованных представителей отечественного и иностранного бизнеса, рассматривавших в основном первый и второй варианты.

На первом варианте категорически настаивали представители российского ТЭКа, поскольку именно для них (а не для иностранных инвесторов) этот закон создает наибольшее улучшение инвестиционного режима, предоставляя возможность перейти от нынешней запретитель-



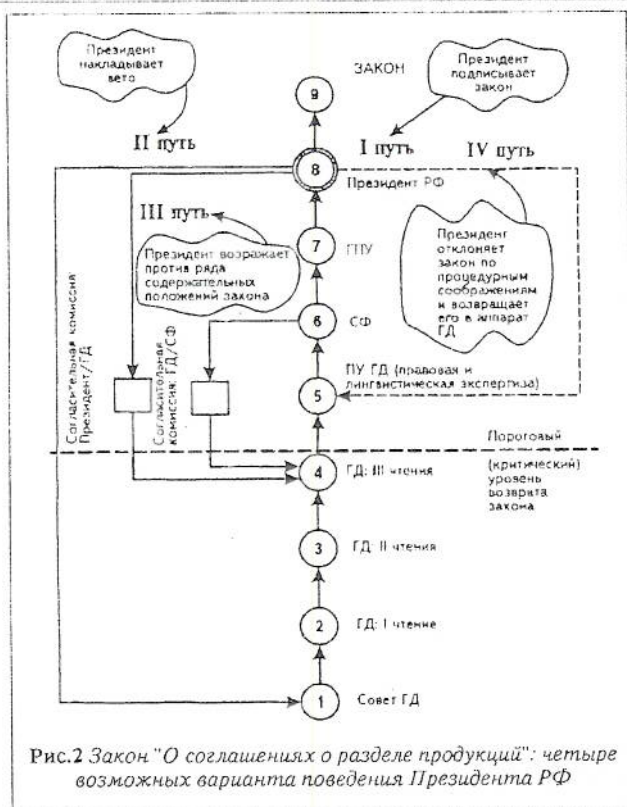


Рис.2 Закон "О соглашениях о разделе продукции": четыре возможных варианта поведения Президента РФ

ной налоговой системы к более сбалансированной схеме раздела продукции. Иными словами, российские компании получали возможность сделать шаг вперед в благоприятном для инвестора направлении: от Закона "О недрах" к Закону "О СРП" (см.рис.1). Иностранные же компании, сравнивая инвестиционный режим российской модели СРП с альтернативными вариантами при принятии решения об осуществлении инвестиций, в качестве точки отсчета выбирают, естественно, не только и не столько российский же Закон "О недрах", а инвестиционные режимы, существующие в других странах, в том числе в странах Ближнего зарубежья. И с этой точки зрения нынешняя редакция Закона "О СРП" (с поправками Болдырева—Глазьева) выглядит уже не столь предпочтительно. Этим и вызвана столь, скажем мягко, сдержанная реакция многих инофирм на принятую в декабре 1995 г. версию закона.

Сторонники немедленного подписания закона, даже со всеми его недоработками и ухудшениями, появившимися в результате работы согласительной комиссии, понимают, что практически сразу же после вступления закона в силу необходимо начинать подготовку соответствующих поправок, компенсирующих негативные последствия работы согласительной комиссии.

Основной аргумент в пользу немедленного подписания был примерно следующим: если сей-

час закон не подписать в существующем виде, то его новый вариант удастся принять не раньше, чем через год-полтора. К тому же существовали опасения — правда, на мой взгляд, не бесспорные, — что следующая версия Закона "О СРП" могла бы оказаться еще менее благоприятной по отношению к инвестору, чем существующая.

Многочисленные опасения о "полевении" новой Госдумы как факторе непроходимости в ней Закона "О СРП", видимо, не вполне оправданы. Многие нефтяные регионы 17 декабря проголосовали за коммунистов, которые впоследствии оказались бы под мощным давлением со стороны выдвинувших их регионов за принятие закона в случае, если бы Президент вернул его в Думу. К тому же коммунистическая фракция неоднократно поддерживала закон в ходе его прохождения через парламент. Так что по итогам выборов в Думе, скорее всего, сложилась бы достаточно широкая коалиция в поддержку закона, состоящая не только из фракций "ЯБЛОко", НДР, группы Медведева "Регионы России", но и не менее других заинтересованных в инвестициях коммунистов.

Сомнения в наличии у Президента достаточных правовых оснований для подписания нынешней редакции закона [1], причем оснований как по его содержанию (ряд "поправленных" статей закона в утвержденной Советом Федерации редакции, например, ст. 6 п.1 абз. 2, противоречат Конституции и Гражданскому кодексу РФ), так и по конституционности порядка его принятия (наличие серьезных процедурных нарушений, допущенных сразу после принятия закона Думой 6 декабря 1995 г.), в этом случае как бы уходили с первого плана.

Во втором случае закон возвращался бы в Думу, причем на самый "нижний" уровень процедуры его рассмотрения (рис.2) — на повторное рассмотрение в первом чтении после его переработки. Это, безусловно, и неоправданно затянуло бы принятие данного закона и связанных с ним поправок в соответствующие другие законы (например, в Налоговый кодекс) и опять-таки не исключало бы вероятности еще большего ухудшения качества Закона "О СРП" по сравнению с существующей при прохождении через новый состав Думы.

При сопоставлении только первых двух вариантов (а большинство экспертов иных вариантов и не рассматривало. Или не видело?) у Президента, по сути, не оставалось выбора — подписывать нужно было бы то, что есть и немедленно. Однако существовало еще как минимум два сценария поведения, один из которых позволял избежать возврата закона ниже "порогового" уровня, каковым считалось очередное обсуждение закона Думой нового созыва.



В третьем случае закон возвращался бы в созданную для устранения указанных в президентском послании разночтений согласительную комиссию, после чего потребовалось бы новое обсуждение (хотя и не трехкратное, как при предыдущем варианте, но всего лишь однократное) "согласованной" версии закона Государственной думой и его принятие сразу в третьем чтении (см. рис. 2). В этом случае, как видим, обсуждения закона новой Думой избежать не удавалось.

Однако в четвертом случае закон возвращался бы лишь на уровень аппарата Госдумы, что не требовало бы повторного его обсуждения самой Думой (см. рис. 2). Основание именно для такого возврата (выше "порогового" уровня) имелось — злоупотребление властью со стороны сопредседателя согласительной комиссии и допущенные под его давлением нарушения процедуры на уровне аппарата Госдумы (подмена текста закона за спиной Думы уже после ее голосования по закону) [1]. В этом случае правовое управление Госдумы получало бы задачу привести текст закона в соответствие с решением Госдумы на основании итогового протокола работы согласительной комиссии, подписанного ее сопредседателями. Поскольку такая версия закона (прошедшая правовую и лингвистическую экспертизу, причем выверенная самим правовым управлением Госдумы по итоговому протоколу согласительной комиссии) существовала уже вечером 8 декабря, решение поставленной задачи требовало минимума времени — буквально одного-двух дней — для возврата к указанному выше и имеющемуся в наличии варианту текста закона.

Это давало возможность старому составу Совета Федерации до срока истечения его полномочий проголосовать за легитимный вариант Закона "О СРП", либо вынести закон на рассмотрение нового состава Совета Федерации, который по самому принципу своего формирования из глав законодательной и исполнительной власти регионов (а также в силу отсутствия в нем ряда активных противников закона, не вошедших в новый состав верхней палаты) был бы неизбежно более лоялен к данному закону, чем предыдущий состав СФ.

Понятно, что этот путь не гарантировал принятие (а тем более немедленное) Закона "О СРП" и даже при самом благоприятном развитии событий занял бы один-два месяца. Но именно этот путь давал возможность наименее болезненно вернуться к версии закона, очищенной от нелегитимных вставок Болдырева—Глазьева. И именно этот путь был той реальной альтернативой, которая принималась во внимание при решении Президентом вопроса о подписании Закона "О СРП".

Итак, основным аргументом за немедленное подписание закона было, скорее всего, вполне разумное желание зафиксировать достигнутое продвижение вперед по пути формирования приемлемого инвестиционного климата в стране. Пусть даже это продвижение все еще недостаточно пока для того, чтобы сразу разблокировать зависшие в ожидании приемлемого законодательства многомиллиардные инвестиции. Однако оно существенно переместило в более благоприятном направлении на указанной траектории отправную точку для последующих улучшений.

Вряд ли кто-нибудь из серьезных иностранных инвесторов собирался немедленно начать осуществление инвестиционных программ имеющих СРП в период до президентских выборов даже в случае принятия Закона "О СРП" в его версии от 14 июня и не в самом конце 1995 г., а ранее. Но все они, безусловно, предпочитали получить Закон "О СРП" до президентских выборов: отношение Б. Ельцина к закону известно, а каково будет отношение к философии СРП нового Президента, если им вдруг окажется не сам Б. Ельцин — еще вопрос... Однако по вполне понятным причинам этот вопрос (реальная зависимость начала осуществления капиталовложений в проекты СРП от итогов президентских выборов) никто из компаний не выносил на широкое обсуждение.

Поэтому ухудшение качества Закона "О СРП" в ходе работы согласительной комиссии представляет заинтересованным инвесторам замечательную возможность оправдать, если потребуется, свою инвестиционную пассивность в первой половине 1996 г. А там (если последствия выборов Президента окажутся не вполне очевидными) можно будет посотовать на то, что очередное "погодное окно" для производства работ на месторождениях упущено. Таким образом, действия сопредседателей согласительной комиссии оказали осторожничающим или скептически настроенным добывающим компаниям неоценимую услугу — дали возможность выдержать очередную инвестиционную паузу на период возможных политических неясностей в стране между декабрем 1995 г. и июнем 1996 г.

Но любая медаль имеет и оборотную сторону. В этом смысле чрезмерное затягивание "инвестиционной паузы" инофирмами работает на руку отечественным компаниям, которые, как отмечалось выше, готовы начинать работать и по этому несовершенному пока закону, поскольку привыкли жить и работать в еще менее комфортных условиях. Тем самым может начаться если не постепенное вытеснение осторожничающих западных фирм из наиболее перспективных проектов СРП, то постепенное расширение присутствия в этих проектах российских компаний.



В любом случае, ждать немедленного открытия инвестиционных шлюзов в ближайшие полгода не приходится. Это означает, что существует объективная временная пауза как для устранения недостатков в самом Законе "О СРП", блокирующих его применение, так и для завершения подготовки пакета нормативных документов, сопровождающих этот закон. Каковы ожидаемые конкретные действия?

#### РАБОТА ПРОДОЛЖАЕТСЯ

Очевидно, что работа по завершению формирования эффективной правовой базы для реализации СРП в стране должна быть сконцентрирована в ближайшие полгода на следующих трех направлениях:

а) внесение поправок в сам Закон "О СРП", устраняющих из него, в первую очередь, "незаконные" вставки Болдырева—Глазьева;

б) внесение необходимых поправок в действующее законодательство, обеспечивающих гармоничное существование в нем Закона "О СРП";

в) завершение подготовки пакета нормативных документов, представленного в Правительство осенью 1994 г., доработка которого была отложена до момента принятия Закона "О СРП".

В соответствии со ст. 26 Закона "О СРП", установлен трехмесячный срок на приведение в соответствие с ним иных нормативных правовых актов, равно как и на подготовку предложений о внесении в законодательные акты РФ изменений

и дополнений, вытекающих из этого закона, а также на подготовку закона об утверждении перечня месторождений для СРП. С учетом многообразия документов, которые необходимо подготовить, это означает, что темп работы группы разработчиков законодательства по СРП будет еще более ускорен.

В этих условиях необходима тесная координация действий, а лучше — совместные действия Правительства и парламента по подготовке необходимых правовых документов. Все необходимые основания для этого имеются.

Некоторые политические фракции (например, "Яблоко") уже обнародовали свою программу действий в новой Думе по поддержке завершающих усилий по формированию эффективного инвестиционного законодательства в стране, одним из ключевых элементов которого является блок вопросов, связанных с Законом "О СРП". В рамках Минтопэнерго начата работа над завершением пакета нормативных документов и со стороны Правительства. Есть все основания рассчитывать на то, что эта работа в предстоящие несколько месяцев приведет и к улучшению самого закона, и к созданию механизмов его реализации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конопляник А. Как был сфальсифицирован закон о разделе продукции // Нефть и капитал. — 1996. — № 1. — С. 13—17.
2. Аверкин А., Конопляник А., Субботин М. Инвестор свои деньги не отдаст. Пока не получит правового единообразия // Нефть и капитал. — 1995. — № 12. — С. 10—12.