Законодательная инициатива «от имени президента»

Новый пакет экономических законопроектов анализируют **Андрей Конопляник**, ГАУ им. С. Орджоникидзе, и **Михаил Субботин**, ИМЭМО РАН

24 ноября 1994 г. Совет Госдумы направил в официальную рассылку на отзыв субъектам Федерации подготовленный рабочей группой экспертов Комитета по экономической политике пакет законопроектов: «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции», первые чтения по которым назначены на 24 февраля с.г. В свою очередь 12 января 1995 г. президент направил в Госдуму вариант закона «О соглашениях о разделе продукции при пользовании недрами». В Госдуму поступили также два письма за подписью А.Б.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».

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 (именно по этому пути пошли абсолютно все субъекты Федерации, хотя и обладающие правом законодательной инициативы, но этим правом не воспользовавшиеся)? В этом случае процесс прохождения законопроекта резко ускоряется, и одновременно не создается впечатления возникновения конфликтной ситуации (раз правительство не выступает против «думской» версии), вызванной существованием двух версий одного и того же закона.

С другой стороны, если есть концептуальное единство, то зачем согласительная комиссия? По четырем-пяти выделенным в письме А. Чубайса вопросам правительство имеет полное право внести свои альтернативные предложения на второе чтение, и все решится голосованием депутатов. Более того, ведь авторы «думского» законопроекта, внесенного депутатами А. Мельниковым и А. Михайловым и разосланного в соответствии с решением Совета Госдумы, получили, проанализировали и учли отзывы (от субъектов РФ, комитетов Госдумы, российских и иностранных компаний, банков и др.), число которых уже приблизилось к двум сотням. В процессе работы они, естественно, учли и некоторые положения, содержащиеся в «президентской» версии. И чем в этой ситуации будет заниматься согласительная комиссия?

Наконец, если рассматривать проблему по существу: возможно ли концептуальное единство в принципе, если, в частности, в представленных законопроектах по-разному решена судьба российских инвесторов или у сторон принципиально разный подход к налогообложению инвестора? («Президентский» — предназначен лишь для иностранных инвесторов, оставляя отечественных не у дел. Тем самым прямо дискриминируются отечественные предприниматели (в том числе в нефтегазовой промышленности), которые в соответствии с ним смогут выступать в лучшем случае лишь как подрядчики иностранных фирм). А кроме того, существует масса менее очевидных расхождений в позициях.

Авторы «президентской» версии так и не определили свою позицию по ряду вопросов (в том числе по такому принципиальному, как выплачиваемые инвестором налоги): три статьи законопроекта представлены в двух версиях (ст.12 — Реализация государственной доли продукции, ст.14 — Налоги, сборы и платежи, ст.30 — Контроль за исполнением соглашения). Мало того, что таким образом его разработчики как бы заявляют о том, что им в принципе все равно, «как все повернется», т.е. просто-напросто не имеют ясной собственной позиции, которую они готовы отстаивать и предлагать как наилучшую. Это означает, что формально существует ВОСЕМЬ версий «президентского» законопроекта. ВОСЕМЬ его возможных концепций внесено в Госдуму! С какой же из них все-таки предполагается согласовывать подходы?

В противовес признанной во всем мире логике соглашений о разделе продукции в вопросе о налогах и указу №2285 авторы «президентской» версии предлагают (по одному из вариантов ст.14) 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, закон?) предлагается очередная модификация действующего налогового законодательства?

Детальный анализ позволяет выявить массу юридических и экономических противоречий, источников, просто ошибочных утверждений, содержащихся в представленном тексте. Чего стоит хотя бы список так называемых «Определений» (которыми открывается законопроект), где под «мерами государственного регулирования цен» понимается лишь «установление...фиксированных цен» (т.е. их замораживание выдается за регулирование?), а «меры экономической политики», в свою очередь, оказываются оторваны от «мер государственного регулирования цен»?!. Если соглашение заключается «Россией и субъектами РФ» (ст.1) (а не уполномоченными органами — правительством РФ и правительством (администрацией) субъекта РФ от имени государства), это означает, что субъект наряду с Россией является стороной соглашения?!

Законопроект, внесенный президентом, построен таким образом, чтобы быть самодостаточным, т.е. существовать вне связи с законом «О концессиях»: правда, из последнего — в стремлении обойтись без него — кое-что «экзистировано» (о защите среды обитания малых народов, о конкурсах, о перечнях). В то же время некоторые субъекты РФ считают взаимосвязь двух законов («концессионного» и «о разделе продукции») настолько тесной, что в своих отзывах предлагают объединить оба законопроекта, включив положения закона «о разделе продукции» в «концессионный».

При этом совершенно очевидно, что доработка «президентской» версии (если сравнивать ее ноябрьский 1994 г. и январский 1995 г. варианты) шла «по следам» и с использованием «думского» законопроекта. Об этом, правда, в сопроводительных документах к «президентскому» законопроекту скромно умалчивается. Разработчики «президентского» законопроекта были вынуждены в последнюю минуту после ряда обсуждений в недрах правительственных структур внести некоторые разумные изменения в законопроект. Так, в нем появились термины «извлекаемые запасы» (вместо «нефти и газа») и «российский инвестор». Ну и что? Действительно, теперь «уши» «нефтегазового подхода» в явном виде торчат только из ст. 24. И все-таки из текста «президентского» законопроекта следует, что хотя, например, российский инвестор и является стороной соглашения (ст.7), но одновременно говорится, что закон регулирует только «отношения, возникающие из заключаемых... с иностранными инвесторами договоров» (ст.2): российского нет как нет, и ему — в отличие от иностранного — не предоставляется никаких государственных гарантий (ст.32). Как такое могло произойти? Очевидно, в спешке только слегка кое-что подкрасили, но существо закона, к сожалению, осталось прежним.

Из «президентского» законопроекта следует, что «соглашение является самостоятельным источником прав и обязанностей и выдача лицензии не требуется» (ст.3). Что такое «самостоятельный»? 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, предполагаются только конкурсы, т.е. нет ни аукционов, ни прямых переговоров) и т.п. Совершенно непонятно, какая судьба уготована нынешним владельцам лицензий? На каком основании наконец будет предоставляться право на горный отвод?

Итак, подводя некоторые итоги, отметим, что при таких налогах (согласно «президентской» версии) — это уже не столько соглашение о разделе продукции, сколько неудачная модификация действующего налогового законодательства. Никто из нормальных политиков не проголосует за такой законопроект (кто же захочет скомпрометировать себя выступлением против отечественного предпринимателя?). Поэтому можно с уверенностью отметить, что ни одна концептуальная проблема в представленном проекте не решена и на практике такой закон работать не будет.

В результате за подписью президента внимание общественности предлагается уже достаточно хорошо известный в кругах специалистов «вариант Б.Двуреченского — А.Пашкова». Поскольку официально состав группы экспертов, готовивших «президентский» законопроект, можно только гадать: кто был его идеологом, кто — автором, а кто — организатором продвижения?

Как бы то ни было, создается ситуация, когда от имени президента вносится законопроект, по всем принципиальным вопросам прямо противоречащий его же указу №2285 годичной давности, выхолащивающий его суть, сверстан «на живую нитку» и подан в яркой упаковке «от президента». Прикрываясь именами президента и первого вице-премьера, заинтересованные лица шаг за шагом «протаскивают» свой законопроект. Вся эта история помогает им создать видимость у заинтересованных предприятий и компаний, что, мол, без них ничего не может быть сделано. При этом «за кадром» остается вопрос: а сколько прочедение с принятием Закона будет стоить государству?

В этих условиях возможны три варианта поведения Совета Госдумы:

1. Рассмотреть в первом чтении «думский» и «президентский» законопроекты на альтернативной основе.

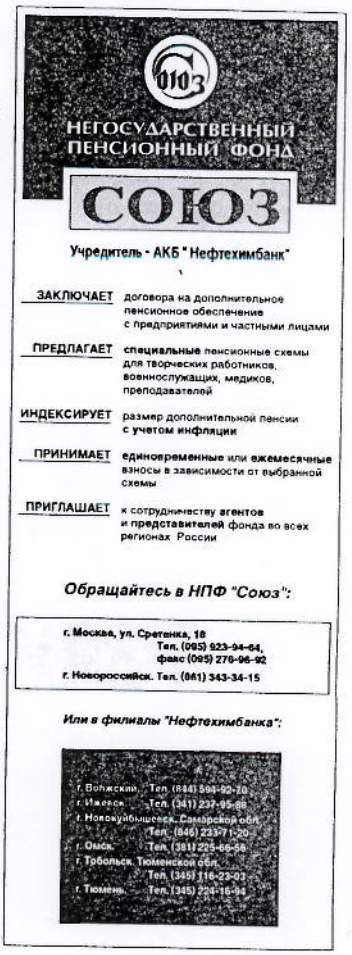
Понятно, что это приведет к существенной задержке с принятием законов: «президентская» версия должна будет повторить весь путь получения одобрения отзывов, пройденный «думским» пакетом законопроектов. Это примерно три-четыре месяца плюс самая процедура параллельного обсуждения двух «альтернативных» законов Госдумой, которая, если состоится, также может затянуться... Если на это уйдет первая половина года, то надеяться на то, что закон «заработает» уже в этом году, можно оставить: технологическое «погодное окно» не даст возможности начать в 1995 г. работы ни по проекту «Сахалин-2», ни по другим проектам, «зависшим» в ожидании принятия закона «О разделе продукции». Это, скорее всего, приведет к свертыванию работ или даже отказу от попыток реализации ряда таких проектов и в итоге к оттоку капитала из России.

2. Организовать согласительную комиссию с представителями (авторами?) «президентского» варианта и ждать, пока она выработает согласованный (единый) вариант проекта закона для вынесения его на первое чтение Госдумы.

Возможный состав такой комиссии, скорее всего, не будет способствовать ее эффективной работе. Как гласит один из законов Паркинсона, «чем больше людей входит в группу, тем менее эффективна ее работа», а уж что касается «возможных кандидатов, с большим или меньшим основанием претендующих на участие в «согласительной» группе, то в них недостатка нет: представители групп разработчиков, заинтересованных комитетов Госдумы, регионов, министерств и ведомств... Кроме того, у такой комиссии объективно трудный выбор: с одной стороны, «думский» вариант, развивающий положения указа президента №2285 и пакета нормативных документов к нему (которые были внесены в правительство осенью 1994 г., обсуждены с регионами, отечественными и иностранными компаниями, с ведущими экспертами, в том числе в ходе ряда международных семинаров и конференций), с другой — этот «президентский» вариант (точнее, как было показано выше, несколько возможных вариантов)... В любом случае высока вероятность, что либо Госдума не захочет принять родившийся в результате такого «компромисса» закон, либо сам президент в конце концов воспользуется своим правом вето. При этом, как и в первом случае, налицо огромная потеря времени.

3. И все-таки существует возможность быстрой доработки окончательной версии соответствующего законопроекта.

Правительство не стало ввязываться в прямую конфронтацию, несмотря на активность инициативных добиться, а заняло нормальную позицию: мол, давайте выберем все лучшее из наработанного. Рабочая группа экспертов Комитета по экономической политике в процессе работы по подготовке к первому чтению пакета законопроектов «О концессионных договорах» и «О соглашениях о разделе продукции», наряду с учетом замечаний субъектов Федерации, уже инкорпорировала в текст законопроектов отдельные инициативные положения «президентской» версии. При доработке принятого в первом чтении законопроекта ко второму чтению для постатейной работы можно будет расширить состав рабочей группы экспертов за счет представителей Государственно-правового управления администрации президента (от авторов «президентской» версии).

Третий вариант дает возможность быстро и эффективно завершить работу по подготовке целостного и концептуально непротиворечивого пакета законопроектов.

Как бы то ни было, создается ситуация, когда от имени президента вносится законопроект, по всем принципиальным вопросам прямо противоречащий его же указу №2285.