

ЭКСПОРТ

Экспорт энергоносителей: важнейшие аспекты регулирования

*Корогод С.О.**

Топливо-энергетический комплекс (ТЭК) представляет собой одну из базовых отраслей промышленности: от ее состояния, уровня цен в отрасли и других факторов ее работы зависит нормальное функционирование других отраслей экономики. В частности, цены в сфере ТЭК имеют достаточно сильное влияние на темпы экономического роста в целом.

ТЭК функционирует по своим законам, не всегда совпадающим с общими законами функционирования экономики. Например, для этой отрасли характерны очень большой объем первоначальных инвестиций в проекты и длительный срок их окупаемости. Некоторые ее подотрасли, в частности трубопроводный транспорт, относятся к сфере естественных монополий и работают по иным правилам, чем остальная экономика.

С учетом этих причин чрезвычайно важно создание эффективной и стабильной системы законодательного регулирования, которая позволила бы установить для отрасли четкие правила деятельности и повысить эффективность бизнес-планирования благодаря стабильности работы в долгосрочном плане. Особенно важно это для деятельности в сфере экспорта энергоносителей, где контрагентами выступают иностранные компании, работающие в рамках своих правовых систем. Обеспечение стабильности и неизменности правового регулирования по долгосрочным внешнеторговым контрактам положительно скажется на деятельности предприятий отрасли, позволит более четко планировать деятельность и инвестиционные процессы.

* Корогод Сергей Олегович – эксперт Российско-европейского центра экономической политики (РЕЦЭП).

Особую важность эффективность и стабильность правового регулирования приобретают в сфере экспортной деятельности. В этом случае другой стороной выступают иностранные предприятия, работающие в соответствии со своими правовыми нормами, и вопрос учета требований обеих правовых систем и при этом сохранения экономической эффективности долгосрочных соглашений приобретает особую важность.

В настоящее время деятельность предприятий в сфере экспорта энергоносителей регулируется большим количеством нормативных актов различных отраслей законодательства.

Основное влияние на экономическую деятельность в сфере экспорта энергоносителей оказывают три отрасли законодательства:

- законодательство о внешнеэкономической деятельности, содержащее, в частности, общие правила внешнеторговой деятельности;
- налоговое законодательство, устанавливающее, помимо прочего, платежи, относящиеся к сфере экспорта;
- законодательство о естественных монополиях, а также о трубопроводном транспорте, являющемся основным средством экспортной транспортировки энергоносителей в РФ;
- иные документы, действие которых распространяется и на сферу экспорта энергоносителей.

Базовые положения, касающиеся экспорта и импорта энергоносителей, содержатся в законодательстве о внешнеэкономической деятельности.

В настоящее время действует новый закон **«Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» № 164-ФЗ¹** (вступил в силу 17 июня 2004 года), пришедший на смену старому закону 1995 г. Новый закон содержит ряд серьезных изменений в структуре госрегулирования, на которых стоит остановиться подробнее.

Новый закон принят в рамках концепции модернизации законодательства, относящегося к внешней торговле. Помимо него был принят также новый Таможенный кодекс и другие нормативные акты. Все законодательные акты, принятые в ходе реформы, имеют схожую концепцию, терминологию, понятийный аппарат и пр. Кроме того, поскольку новое законодательство создавалось с учетом возможности

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Опубликован 18 декабря 2003 г., вступил в силу с 18 мая 2004 г.

присоединения России к ВТО, в нем учтены нормы ГАТТ, в частности соглашения по техническим барьерам в торговле, соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и др. Таким образом, по большому счету новая система регулирования совместима с международными требованиями в этой сфере. Особое внимание уделялось учету и других правил организации, с тем чтобы сделать законодательство РФ совместимым с правилами ВТО и чтобы в дальнейшем не потребовалась еще одна реформа российского законодательства.²

Новый закон вносит достаточно много серьезных изменений в нормативное регулирование внешнеторговой деятельности по сравнению с предыдущим. В то же время во многом сохранилась преемственность, например сохранилась структура построения нормативного акта.

Новый закон стал более специализированным, из текста полностью исключены нормы, относящиеся к смежным областям экономики, в частности к государственной политике в сфере международных заимствований, платежно-расчетным отношениям с иностранными государствами; полностью исключены вопросы экспортного контроля в связи с принятием профильного закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Благодаря этому закон о ВЭД стал более конкретным.

С точки зрения субъектов внешнеэкономической деятельности закон стал более ясным, условия введения ограничений и запретов – более четкими и прозрачными.

Основными принципами (ст. 4 закона) по-прежнему считаются:

1) защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг;

2) равенство и недискриминация участников внешнеторговой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законом;

3) единство таможенной территории Российской Федерации;

4) взаимность в отношении другого государства (группы государств);

5) обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и осуществление возникающих из этих договоров прав Российской Федерации;

² См., например, программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу 2003-2005 г.

6) выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, являющихся не более обременительными для участников внешнеторговой деятельности, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей, для осуществления которых предполагается применить меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

7) гласность в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

8) обоснованность и объективность применения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

9) исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике Российской Федерации;

10) обеспечение обороны страны и безопасности государства;

11) обеспечение права на обжалование в судебном или ином установленном законом порядке незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также права на оспаривание нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих право участника внешнеторговой деятельности на осуществление внешнеторговой деятельности;

12) единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

13) единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации.

Из списка принципов уже можно определить направленность закона и схему регулирования. Применительно к сфере энергоносителей хотелось бы особо отметить принципы 2, 5, 6, 7, 9. Эти принципы имеют особенно важное значение при регулировании деятельности по экспорту энергоносителей. Их важность заключается, помимо прочего, в том, что этими положениями закона должны руководствоваться суды при толковании положений закона и других нормативных актов. Этими же принципами должны руководствоваться государственные органы при разработке подзаконных актов.

В то же время возникают некоторые вопросы относительно выстроенной системы регулирования в этой сфере. Законодательство в сфере ВЭД состоит из большого количества документов. Однако в ст. 3 зако-

на о ВЭД, специально посвященной этой теме, не устанавливается иерархия нормативных документов, а лишь упоминается, что система состоит из различных нормативных актов. Косвенно взаимное положение этих документов можно вывести из ст. 54 (раздел «переходные положения»), п. 4 которой говорит, что другие нормативные акты в области государственного регулирования внешнеторговой деятельности, до приведения законодательства в соответствие с принятым законом о ВЭД, применяются в части, не противоречащей ему.

В новом законе распределение полномочий между различными уровнями исполнительной власти в сфере регулирования ВЭД больше соответствует концепции «укрепления вертикали власти»: значительно урезаны полномочия субъектов федерации, большой объем полномочий отдан на федеральный уровень. В частности, органы власти субъектов федерации лишились возможности контролировать деятельность фирм, осуществляющих операции в сфере ВЭД, предоставлять финансовые гарантии и льготы участникам ВЭД, создавать свободные экономические зоны.

На федеральном уровне значительно расширены полномочия правительства РФ, в частности устанавливается возможность вводить разрешительный порядок экспорта некоторых видов товаров, вводить ограничения в сфере международной торговли по значительному количеству оснований. При этом зачастую условия для применения ограничительных мер сформулированы недостаточно четко, что может привести к необходимости принятия подзаконных актов в этой сфере.

В новом законе появились новые методы регулирования. К таможенно-тарифному и нетарифному методам добавились, в частности, меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешнеторговой деятельности (ст. 12).

Важно отметить, что предусмотрен гласный порядок разработки мер государственного регулирования (ст. 15). Это, теоретически, способно привести к установлению взаимовыгодного диалога между бизнесом и властью при утверждении мер регулирования ВЭД и, таким образом, повысить их эффективность. Особенно существенным это может оказаться для сферы экспорта энергоносителей, так как способно значительно поднять предсказуемость и открытость законодательства. С другой стороны, в законе наличествует достаточно широкий перечень случаев, в которых можно отказаться от консультаций, сформу-

лированный достаточно нечетко, что может привести к тому, что наиболее важные решения будут приниматься без них. Консультации обязательны при разработке федеральных законов в сфере ВЭД, подготовке предложений по заключению международных договоров РФ, при определении метода распределения квот в случае установления количественных ограничений экспорта или импорта товаров.

Правительство получает право в исключительных случаях устанавливать количественные ограничения на проведение экспортных или импортных операций (это право прописано в рамках ограничений, допускаемых ГАТТ). Полномочия по определению перечня товаров также переданы правительству РФ. В случае введения ограничений возможно введение системы квот, однако все детали по их распределению также оставлены на усмотрение правительства. В качестве возможных методов по распределению мер указываются аукционы и конкурсы. Кроме того, количественные ограничения могут вызываться мерами валютного регулирования и выступать в качестве ответных мер (ст. 39, 40).

Согласно новому закону, может вводиться режим наблюдения за экспортом или импортом отдельных видов товаров. Он осуществляется через выдачу разрешений, отсутствие которых является основанием отказа в выпуске товаров. Однако разрешения носят автоматический характер и выдаются в трехдневный срок любым участникам ВЭД после подачи заявления. Из нового закона убрана норма о возможности введения государственной монополии на импорт и экспорт отдельных видов товаров, однако в ст. 26 вместо этого устанавливается исключительное право на экспорт и импорт отдельных видов товаров (без ограничения форм собственности участника ВЭД, которому передается это исключительное право). Перечни таких товаров должны определяться федеральными законами. Подтверждением исключительного права является лицензия, выданная компетентным органом исполнительной власти. Указываются и другие основания для введения лицензирования ВЭД (ст. 24); лицензирование может вводиться, в частности, во время действия временных ограничительных мер, для вредных товаров. Также ограничения в области ВЭД могут вводиться исходя из национальных интересов страны. Наконец, новый закон имеет главу, посвященную регулированию бартерных сделок.

Структурно новый закон состоит из 13 глав и 54 статей. Закон полностью заменяет собой ранее действовавший закон 1995 г. (№ 157-ФЗ)

с изменениями и дополнениями, а также устанавливает, что иные акты, регулирующие внешнеторговую деятельность, должны применяться в части, не противоречащей этому закону.

Принятый в 2003 г. новый **Таможенный кодекс (ТК) РФ**³ представляет собой новый и актуальный документ, пришедший на смену Таможенному кодексу 1993 г. Основными причинами разработки и принятия нового кодекса стала необходимость модернизации законодательства в условиях развития и изменения внешнеэкономической деятельности, учета изменений в законодательстве, произошедших за 10 лет, а также обеспечения совместимости норм таможенного законодательства с другими современными нормативными актами. Кроме того, при разработке нового ТК принималась в расчет возможность вступления в ВТО и учитывались нормы этой организации, нормы ГАТТ. Также при разработке Кодекса учитывались положения новой Конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур и других международных актов, участником которых является Российская Федерация.

Новый таможенный кодекс не содержит специальных положений об экспорте энергоресурсов, в их отношении применяется стандартный режим «экспорт».

Таким образом, на данный момент законодательство РФ об осуществлении внешнеэкономической деятельности является современным, учитывает современное состояние международной практики в этой сфере и при правильном применении способно обеспечить эффективную правовую базу для отношений, связанных с экспортом энергоносителей. Кроме того, законодательство в этой сфере хорошо структурировано, различные нормативные акты увязаны друг с другом, что позволяет говорить о высоком качестве законодательства в этой сфере, что неоднократно отмечалось и на международном уровне.⁴

Вопросы валютного регулирования очень часто играют значительную роль при осуществлении внешнеэкономической деятельности в сфере ТЭК, так как большая часть сделок проводится с оплатой в валюте и, соответственно, к ним применяются все правила и ограничения, налагаемые валютным законодательством.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ.

⁴ См., например, аналитический обзор Департамента по законодательству ТПП РФ. Опубликовано, в частности, на сайте РСПИ. http://www.spi-umi.ru/cgi-bin/san/view.cgi?id=124&cat_id=20&print=1

В настоящее время принят и действует новый закон «**О валютном регулировании и валютном контроле**» от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ⁵, внесший достаточно много изменений в существующую схему валютного регулирования и контроля.

Одной из основных задач принятия нового закона также было упорядочение и упрощение системы валютного контроля. В частности, закон сокращает объем государственного контроля, сокращает применение разрешительного характера деятельности, а также устанавливает, что любая деятельность, в отношении которой запреты и ограничения не прописаны в законодательстве, осуществляется без ограничений.

Тем не менее в нем осталось достаточно большое количество недостатков, присущих и предыдущему закону. Основной из них – слабая юридическая техника закона и большое количество отсылочных и общих норм.⁶ Из-за этого закон не может работать сам по себе, без уточняющих и конкретизирующих распоряжений Правительства и других органов исполнительной власти. В силу этих причин, во-первых, снижается эффективность закона, во-вторых, усложняется схема деятельности, т.к. в процессе осуществления деятельности предприятиям приходится руководствоваться подзаконными актами, которые к тому же часто меняются.

Изменилась схема работы с валютой по сделкам: вместо нормы обязательной продажи валютной выручки введена норма обязательного резервирования суммы валютной операции (хотя обязательная продажа тоже осталась, только сократилась до 25% и немного изменился ее статус)⁷. В то же время из-за путаницы в законе сам термин «резервирование» иногда обозначает несколько разных действий.

В новом законе предусматривается прямой запрет применения разрешительной системы совершения валютных операций. Предусмотренные ограничения касаются только использования специального

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле». Опубликован 17 декабря 2003 г.

⁶ См., например, Ирина Рукавишникова «Акт неожиданности» // Бизнес-журнал. № 13 от 14 июля 2004 года; также см. комментарий к закону, составленный А.М. Эрделевским, доктором юридических наук, профессор Московской государственной юридической академии. Размещен, в частности, на Юрсервере LawLink <http://lawlink.ru/library/?section=443&pageID=317>

⁷ «Взгляд на Россию». Ежемесячный обзор, подготовленный компанией Ernst&Young. Март 2004 года.

счета и резервирования. Есть и другие улучшения, например принцип трактовки сомнений в пользу экономического агента, упрощенный порядок открытия счетов за рубежом и пр.

В целом основным функционально негативным моментом нового закона представляется необходимость замораживать значительные суммы (от 20 до 100% суммы сделки) на счету при определенных условиях, что способно серьезно понизить рентабельность работающих официально предприятий.⁸

Основным налоговым платежом в сфере ТЭК является НДС, налог на добычу природных ресурсов. Установлен в НК РФ⁹, ст. 334 и далее. В настоящее время применяется норма Федерального закона от 8 августа 2001 года № 126-ФЗ (ст. 5)¹⁰, будет действовать до 31 декабря 2006 года. Ставка является твердой (в рублях за тонну нефти), с корректировочным коэффициентом, зависящим от мировых цен на нефть. В дополнение к нему при внешнеэкономической деятельности действует **экспортная пошлина**, она устанавливается Правительством РФ в соответствии с законом «О таможенном тарифе»¹¹. В настоящее время действует постановление «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и нефтепродукты, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» от 9 декабря 2000 года № 939¹², в которое последние изменения вносились Постановлением Правительства РФ от 18 января 2005 года № 26¹³. Постановление в но-

⁸ Зинаида Журова, начальник отдела валютного регулирования и валютного контроля Национального банка Республики Бурятия Банка России. «О новой редакции федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» (№ 173-ФЗ от 10.12.2003 г.)». Размещено на сайте «экономика Бурятии». http://economy.buryatia.ru:8085/attached_documents/Gurova.htm.html

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая. От 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

¹⁰ Федеральный закон от 8 августа 2001 года N 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового Кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации».

¹¹ Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» от 21 мая 1993 года № 5003-1.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2000 г. № 939 г. «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных пород, и товары, выработанные из нефти, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» с изменениями, вносимыми последующими Постановлениями Правительства.

вой редакции действует с 1 февраля 2005 года. В то же время следует отметить, что экспортная пошлина пересматривается достаточно часто и в достаточно широких пределах.

В настоящее время действует система, при которой НДС рассчитывается по плоской шкале, а экспортная пошлина – по сложной формуле, в основе которой лежат мировые цены на нефть, причем чем выше цены, тем больше процентные отчисления.

Данная система платежей не является оптимальной и будет меняться.¹⁴ Среди основных проблем называют плоскую шкалу НДС, введенную в 2002 г.¹⁵ Такая шкала налогообложения не отражает реальных затрат предприятия на разработку месторождения и другие факторы, что не позволяет учитывать различия в рентабельности различных проектов. Существует мнение, что введение этой шкалы делает часть месторождений нерентабельными и заставляет предприятия отказываться от разработки других в целях максимизации прибыли.¹⁶ Объявленной причиной выбора такой схемы расчета НДС была простота расчета и низкая коррупционность (т.к. при расчете нет никаких дополнительных факторов, изменяя которые, недобросовестные производители или чиновники могли бы влиять на суммы платежей).¹⁷ Тем не менее минусы такого решения, очевидно, перевешивают плюсы. Кроме того, нарекания вызывает и шкала экспортной пошлины, из-за которой при высоких ценах на нефть у компаний-экспортеров отбирается большая часть прибыли.

В то же время в силу отсутствия единой концепции развития и реформирования отрасли отсутствует и единая концепция системы

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2005 г. № 26 «Об утверждении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных пород, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе»

¹⁴ О необходимости дифференциации НДС см., например, материал «Налоговая система и налоговая реформа в России», сборник научных материалов и мнений экспертов, администраторов и топ-менеджеров российских компаний». Подготовлен Аналитическим Центром Эксперт. М., 2003-2004.

¹⁵ Об аргументах за плоскую шкалу НДС смотри, в частности, публикацию Института Экономики Переходного Периода «Российская Экономика в 2003 году. Тенденции и перспективы» Выпуск 25. М., февраль 2005.

¹⁶ См., например, Выгон Г.В. «Интерес ФАС к теме НДС оправдан», 13.10.2005 г., опубликовано http://www.vedi.ru/OpEd/others_Vygon_009_131005.htm

¹⁷ См., например, выступление А. Кудрина 5 апреля 2005 г. Опубликовано, в частности, ИА «Росбалт».

платежей в этой сфере. Существует несколько проектов, которые принципиально различаются между собой.¹⁸ Например, предлагается максимальную нагрузку переложить на налоговые платежи, что позволит создать единые условия для предприятий, и создать более ровную ситуацию и устранить экспортные платежи. Такая концепция также находится в соответствии с мировым опытом. На другом конце спектра предложений находится концепция, предлагающая ослабить налоговое бремя на продукцию ТЭК внутри страны, с тем чтобы обеспечить низкий уровень цен на энергоносители, что положительно скажется на конкурентоспособности российских товаров и темпах развития экономики. Основную роль в таких схемах должны сыграть платежи, которыми будут облагаться экспортируемые товары. Существует несколько планов, предполагающих тот или иной баланс между этими видами платежей и различные формы их исчисления. В настоящий момент ни один из планов не принят.

Очень важную роль играет и регулирование трубопроводного транспорта, особенно вопросы доступа к трубопроводам. Одним из основных регулирующих документов в этой сфере является закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ.¹⁹ Этот закон регулирует функционирование определенных сфер российской экономики, которые в нем отнесены к сфере естественной монополии. Естественная монополия в трактовке закона – это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствие конкуренции в силу различных экономических причин. Для сфер естественных монополий действует особый правовой режим.

Положения этого закона важны для целей импортно-экспортного регулирования, потому что к сфере естественных монополий отнесены транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической и тепловой энергии (ст. 4 закона). Вследствие этого, а также с учетом политической ситуации, когда государство тормозит либо прямо запрещает альтернативные проекты, включающие транспортировку энергоносителей, проблема доступа к существующей транспортной системе, а также организации эффективных маршрутов

¹⁸ См., например, Марина Даниленко, к.э.н., член экспертного совета комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы РФ. «Изменения вместо улучшений» // Нефть России. № 6. 2004.

¹⁹ Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ. Принят Государственной Думой 21 февраля 2003 г.

транспортировки энергоносителей (в том числе на экспорт) становится одной из основных при экспортной деятельности предприятий в сфере ТЭК. Особенно важно это в случае газовой промышленности, как будет показано ниже.

Сами вопросы доступа решаются на уровне исполнительной власти (как правило, федеральной) либо на уровне государственного предприятия, обслуживающего систему трубопроводов.

Основным документом, регулирующим доступ к трубопроводной системе для транспортировки нефти, является Постановление Правительства РФ (с последующими изменениями и дополнениями) «О регулировании доступа к системе магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации» от 28 февраля 1995 года № 209. В данном постановлении указываются параметры доступа к трубопроводной системе и морским портам для перекачки нефти и нефтепродуктов на экспорт. Постановлением (абзацы 2 и 3 п. 1), в частности, устанавливается система квотирования доступа для случаев, когда объем заявок на транспортировку превосходит пропускную способность трубопроводов (квота устанавливается пропорционально объемам добычи предприятия в предшествующем квартале). В данное постановление практически ежегодно вносятся изменения.

В газовой сфере установлен принцип, что доступ независимых производителей к газотранспортной системе осуществляется при наличии свободных мощностей (ст. 27 закона «О газоснабжении в РФ» 1999 г.)²⁰. Эта же норма получила свое развитие в положении об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе РАО «Газпром», которое было утверждено Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1997 года № 858²¹.

Особенности регулирования газовой отрасли таковы, что, несмотря на наличие независимых производителей газа на рынке, транспортная инфраструктура находится полностью под контролем «Газпрома». Условия доступа к ней не являются прозрачными. Одним из ключевых вопросов является уже упомянутая оговорка о наличии свободных

²⁰ Закон «О газоснабжении в Российской Федерации». № 69-ФЗ от 31 марта 1999 г.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1997 г. № 858 «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» с последующими изменениями и дополнениями.

мощностей. Информация о пропускной способности газопроводов и других аспектах их функционирования отнесена к конфиденциальной, получить ее у «Газпрома» нельзя. Этот факт значительно затрудняет для независимых производителей возможности по долгосрочному планированию своей деятельности. Другой аспект – Газпром и его дочерние структуры, контролирующие газотранспортную систему, самостоятельно планируют загрузку мощностей системы, соответственно имея возможность выбирать, какие именно производители будут «допущены» в нее. Существует еще целый ряд ситуаций, где усмотрение и политика «Газпрома» играет решающую роль. Таким образом, очевидно, что система в текущем состоянии не способна обеспечить экономически оптимального функционирования отрасли и нуждается в серьезном реформировании. Основным концептуальным недостатком существующей системы является частый и характерный для российской правовой системы дефект, когда экономические и административные полномочия соединяются в компетенции одного органа.

Общей проблемой также является строительство новых трубопроводов, как к месторождениям, так и к потребителям. Решения о строительстве принимаются транспортными компаниями с учетом политических соображений и внутренних расчетов, зачастую без учета интересов добывающих компаний.

В настоящее время принята программа реформирования газовой отрасли, которая предполагает по крайней мере частичную либерализацию рынка и более полное использование рыночных механизмов. Введение этой системы должно привести к повышению эффективности работы газового сектора и способствовать более правильному ценообразованию. Последнее соображение важно в свете внешнеторговых отношений Российской Федерации, т.к. выдвигается, в частности, Евросоюзом в качестве одного из требований для прекращения проведения антидемпинговых мер с РФ, снятия препятствия для вступления в ВТО и пр.²²

Таким образом, представляется, что существующая в настоящее время система правового регулирования деятельности в сфере ТЭК не может эффективно решать поставленные перед ней задачи в силу целого ряда присущих ей системных недостатков. Существующие

²² См., например, Георгий Бовт. «Газпром» идет на либерализацию европейского рынка ради расширения продаж. – Прогиб трубы // «Финансовые известия», 09.10.2003.

законодательные акты не систематизированы, принимались в разное время и в соответствии с различными правовыми концепциями и приоритетами, зачастую несовместимы и противоречат друг другу. В силу различных причин, в том числе политических и исторических, российское законодательство в сфере экспорта энергоносителей очень часто сочетает в себе административный подход, который предполагает примат государства в отношениях и жесткую схему регулирования рынка, и гражданско-правовой подход, построенный на принципах свободы договора и равенства сторон в договоре. Из-за постоянного и не всегда удачного сочетания элементов этих подходов, а также отсутствия четкого отделения функций государства как контролирующего и надзирающего органа от функций государства как экономического агента на рынке законодательство очень часто не может эффективно выполнять свою регулируемую функцию.

В существующем законодательстве также очень часто нарушается распределение правовых норм по различным нормативным актам, имеющим разную юридическую силу. Существующие законы не регулируют важнейшие аспекты функционирования отрасли, передавая полномочия по их регулированию на усмотрение исполнительных органов власти, либо регулируют такие вопросы неудовлетворительно. Подзаконные акты имеют иной механизм принятия по сравнению с законами; в частности, они принимаются в соответствии с политическими приоритетами правительства, как правило, носящими краткосрочный характер, и не предполагают широкого общественного обсуждения подходов и предлагаемых норм. Распоряжения правительства и иные подзаконные акты могут быть легко отменены или изменены.

Другая важнейшая проблема – нестабильность законодательства. В существующие законодательные акты постоянно вносятся изменения и поправки с целью приспособления их к существующим реалиям рынка и повышения эффективности правового регулирования. Однако внесение изменений без устранения концептуальных недостатков и внутренних противоречий в законодательстве приводит к тому, что даже при решении отдельных конкретных проблем общая правовая ситуация в отрасли ухудшается, так как появляются новые противоречия и коллизии в самом законодательстве.

Кроме того, из-за слишком частого изменения «правил игры», т. е. законодательных норм, регулирующих функционирование отрасли

ТЭК, значительно снижается эффективность долгосрочного планирования деятельности предприятий. Из-за этого усложняется планирование инвестиционной деятельности и возврата кредитов, страдает доверие инвесторов, наконец, контрагенты, не уверенные в стабильности деятельности предприятий сферы ТЭК, требуют более выгодных условий за риск. Эти проблемы также значительно всего проявляются при осуществлении деятельности в сфере экспорта энергоносителей, т.к. российские предприятия оказываются в менее выгодном положении по сравнению с предприятиями из других стран, не страдающих от политической и правовой нестабильности, и вынуждены изыскивать возможности компенсировать эту ситуацию. К тому же в этих условиях значительно снижается эффективность инвестирования в отрасль, особенно если речь идет об иностранных инвестициях, т.к. в таких условиях невозможно составить долгосрочный работающий бизнес-план и график возврата средств.

В последнее время неоднократно предпринимались попытки и концептуального реформирования законодательного регулирования. Тем не менее сам принятый процесс разработки законодательных предложений приводит к тому, что их эффективность неизбежно будет находиться под вопросом. Основной недостаток заключается в том, что концепции и законопроекты, как правило, разрабатываются за закрытыми дверями, закрытыми группами разработчиков, которые отбираются не в силу профессиональных качеств, а из-за приверженности к той же концепции, что и заказчик разработки. Это приводит к тому, что на публичное обсуждение представляется уже готовая стратегия, очень часто уже с конкретными законопроектами, направленными на ее реализацию. Поэтому когда на этапе неизбежного публичного обсуждения в законопроекты вносятся поправки, в том числе концептуального характера, это приводит к тому, что размывается концепция реформы целиком и нарушается целостность правового регулирования, что приводит к необходимости переписывать концепцию и законодательные нормы. К сожалению, как правило, этого не делается, и документы либо отвергаются, либо принимаются в таком виде, с внутренними противоречиями, что значительно снижает их правовую эффективность.

Также следует отметить, что значительным недостатком как существующих, так и предлагаемых к рассмотрению нормативных актов является то, что они создаются для закрепления сложившейся

на определенный момент системы отношений в отрасли и стремительно теряют эффективность при любом изменении рыночной ситуации.

Особенно ярко эти проблемы проявляются в сфере экспорта энергоносителей, так как в этой сфере, в дополнение к другим существующим проблемам, добавляется проблема совместимости различных сфер законодательства. Эти отношения регулируются целым рядом отраслей законодательства, включая законодательство о природных ресурсах, законодательство о внешнеэкономической деятельности, валютное законодательство и др. Сочетание этих отраслей (нормы которых не всегда гладко сочетаются между собой) также способно вызвать проблемы в деятельности предприятий в этой сфере.

Эффективное реформирование правового регулирования ТЭК и эффективное функционирование отрасли в целом невозможно путем латания существующей системы. Реформы должны проводиться в рамках единой концепции, что позволит создать единую и взаимосвязанную систему правового регулирования, не содержащую внутренних конфликтов и противоречий. Кроме того, такой подход позволил бы создать более стабильную систему законодательства. Также целесообразно при разработке новой системы с целью повышения ее стабильности основной упор в регулировании перенести на законодательный уровень, оставив в сфере деятельности исполнительной власти в основном текущие и распорядительные функции.

В настоящее время нет эффективного и действующего плана стратегического развития и реформирования отрасли. Это объясняется целым рядом политических и стратегических причин. В частности, отсутствует внятный долгосрочный план развития экономики в целом, который должен стать основой деятельности правительства и других органов государственной власти; как правило, экономические планы разрабатываются на краткосрочную, в лучшем случае – среднесрочную перспективу. Правда, в 2003 г. была принята Энергетическая стратегия России до 2020 г., в которой содержится программа действий по развитию и реформированию отрасли, и в частности прописаны приоритеты реформ в сфере законодательного регулирования. К сожалению, программа является правительственным документом и не имеет должной юридической силы для того, чтобы стать основным документом, координирующим деятельность всех государственных органов. К тому же она страдает распространенным среди концептуальных документов недостатком, а именно излишне общим характером изло-

жения. Формулировки стратегии представляют собой общие фразы и оставляют очень широкий простор для толкования, в связи с чем текст стратегии не может стать базой, на основе которой будет разрабатываться четкая и скоординированная система правовых актов, эффективно регулирующих экономическую деятельность в сфере ТЭК.

В качестве вывода стоит отметить, что создание эффективной системы правового регулирования ТЭК, в частности экспортной деятельности в этой сфере, возможно только при существовании единого документа, который содержал бы стратегию развития отрасли и правового регулирования ее деятельности и мог бы служить основой для координации законодательной деятельности с целью обеспечения совместимости правовых актов в различных сферах, регулирующих экономическую деятельность. Также следует отметить, что создание эффективных нормативных актов невозможно без предварительного широкого обсуждения, необходимого для полного учета всех интересов, существующих в отрасли.