

## ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.44

Джумагельдиева Г.Д.

### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СОГЛАШЕНИЯХ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ

Рассмотрены факторы позитивного и негативного влияния соглашений о разделе продукции на экономическую безопасность государства. Проанализирована целесообразность существующей конструкции субъектного состава таких соглашений с позиции соблюдения национальных интересов Украины.

Ключевые слова: соглашение о разделе продукции, экономическая безопасность, национальные интересы, иностранный инвестор, национальная компания.

В современных условиях потенциал экономического развития государства в немалой степени зависит от степени сбалансированности энергопотребления и уровня собственной энергообеспеченности. Согласно аналитическим материалам НАК «Нафтогаз Украины» в структуре потребления первичной энергии в Украине преобладают углеводородные природные ресурсы, прежде всего, нефть и природный газ. Так, удельный вес потребления нефти составляет 18,4%, природного газа – 41,0%. Подтвержденные потенциальные запасы природного газа в Украине составляют 5,4 трлн м<sup>3</sup>, нефти – 850 млн т. В то же время за счет собственной добычи потребность в природном газе удовлетворяется лишь на 24 - 27%, в нефти – на 10 - 12% [1], что свидетельствует о значительной зависимости национальной экономики от импорта энергоресурсов.

Повышение цен на импорт углеводородных энергоресурсов обусловило изменение акцентов энергетической стратегии. На первый план выходит необходимость оптимизации государственной политики в сфере разработки отечественных месторождений углеводородов. В последнее время на законодательном уровне уделяется значительное внимание вопросам обеспечения сбалансированности энергопотребления: утверждена Стратегия национальной безопасности Украины, принята Концепция формирования энергетического баланса Украины и др. Вместе с тем, использование имеющегося энергетического потенциала Украины остается неудовлетворительным.

Основной причиной невысокой активности в сфере разработки углеводородов называют дефицит собственных бюджетных средств для проведения соответствующих работ. Недостающие средства могут быть получены путем привлечения иностранных инвестиций на условиях соглашений о разделе продукции (далее – СРП). Такая форма участия иностранного капитала в разработке и добыче углеводородов применяется в ряде государств (Алжир, Египет, Казахстан, Китай, Российская Федерация, Филиппины и др.).

При этом важным аспектом использования СРП является обеспечение баланса интересов его сторон. В специальной литературе уделяется значительное внимание про-

блемам правового обеспечения прав и гарантий инвестора (Д. Джонстон, А. Мещерин, А. Трофимук и др.). Правовому обеспечению интересов государства-собственника месторождения при его разработке на условиях СРП посвящены труды С.М. Богданчикова, А.И. Перчика, М.К. Сулейменова и др. В то же время вопросы обеспечения экономической безопасности от возможных угроз, связанных с присутствием иностранного субъекта хозяйствования в стратегических отраслях экономики остаются малоисследованными, что и предопределило цель настоящей статьи.

В общем смысле под экономической безопасностью понимают сложную многофакторную категорию, включающую в себя ресурсно-сырьевую, энергетическую, финансовую, технологическую и другие составляющие, характеризующую способность национальной экономики к расширенному воспроизводству с целью сбалансированного удовлетворения потребностей населения на определенном уровне, противостояния дестабилизирующим факторам, а также обеспечения конкурентоспособности национальной экономики в мировой системе хозяйствования.

Статья 7 Закона Украины «Об основах национальной безопасности Украины» среди факторов, представляющих потенциальную угрозу экономической безопасности Украины, выделяет опасное для экономической независимости Украины увеличение доли иностранного капитала в стратегических отраслях экономики и др. [2]. В то же время одним из приоритетов национальной политики, направленных на обеспечение приемлемого уровня экономической безопасности в Стратегии национальной безопасности Украины, утвержденной Указом Президента Украины №105/200 от 12.02.2007 г. названо улучшение инвестиционного климата [3].

Одной из форм осуществления иностранных инвестиций согласно ст.392 ХК Украины является хозяйственная деятельность на основе СРП, в рамках которого одна сторона - государство поручает другой стороне - инвестору проведение поиска, разведки и добычи полезных ископаемых на определенном участке недр и ведение иных связанных с таким соглашением работ, а инвестор обязуется выполнить порученные работы за свой счет и на свой риск с последующей компенсацией затрат и получением вознаграждения в виде части прибыльной продукции (ст. 4 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» [4]). В зависимости от целевого назначения изготовленная продукция подразделяется на компенсационную и прибыльную. Под компенсационной продукцией согласно ст. 1 указанного Закона понимается часть продукции, передаваемой в собственность инвестора в счет компенсации его затрат. Размер компенсационной продукции определяется СРП, но не может превышать 70% от общего объема изготовленной продукции. Прибыльная продукция – это часть продукции, которая подлежит распределению между инвестором и государством, и определяется как разница между изготовленной и компенсационной продукцией. Порядок распределения прибыльной продукции, в т.ч. размер долей инвестора и государства, определяется СРП.

СРП не является новой формой инвестирования в разработку углеводородов. Считается, что первым СРП в его современном понимании стало нефтяное соглашение, заключенное в 1901 г. между персидским правительством и английским промышленником Вильямом Дарси [7]. В СССР подобные соглашения заключались в период НЭПа. Ленин В.И., характеризуя эту форму инвестирования как «договор государства с капиталистом, который берется поставить или усовершенствовать производство (на-

пример, добычу или сплав леса, добычу угля, нефти, руды и т.п.), уплачивая за это государству долю добываемого продукта, а другую долю получая в виде прибыли», отмечал, что государству «приходится идти на некоторые жертвы, лишь бы добиться быстрого, даже немедленного улучшения положения. Жертвы состоят в том, что мы десятки миллионов пудов ценных продуктов отдадим капиталисту». В связи с этим главной задачей государства виделся контроль за соблюдением условий договора, «чтобы договор был для нашей выгоды» [6]. СРП практиковались в СССР и в дальнейшее время. Позитивный опыт применения этих соглашений, накопленный в советскую эпоху, в той или иной мере, с поправками на изменившиеся условия хозяйствования, учитывался при формировании законодательства Украины, Российской Федерации, Казахстана, Китая и др.

Анализ отдельных норм современного законодательства Украины о СРП, а также имеющейся практики действия этих соглашений за рубежом позволяет выявить основные факторы возможного позитивного и негативного влияния на экономическую безопасность.

К позитивным факторам следует отнести финансово-экономическую возможность: реализации наукоемких и дорогостоящих программ в рамках Энергетической стратегии Украины до 2030 г.; увеличения внутреннего рынка и объемов производства за счет заказов на оборудование, размещаемых на отечественных предприятиях с соответствующим обеспечением занятости населения; привлечения в Украину передовых западных технологий добычи и переработки энергоресурсов, прежде всего, углеводородов; снижения зависимости Украины от кредитов иностранных финансовых организаций и импорта энергоресурсов.

В результате реализации СРП государство может рассчитывать на получение части добытого углеводородного сырья, которое может использоваться как на внутреннем рынке для потребностей национальной экономики, так и стать предметом экспорта и, как следствие, обеспечить приток иностранной валюты, что окажет благоприятное влияние на стабильность гривны. Доходы от налоговых поступлений инвестора в условиях нынешнего спада внутреннего производства могут обеспечить пополнение Государственного бюджета Украины.

Основным негативным фактором действия СРП для экономической безопасности Украины является получение иностранным субъектом хозяйствования долгосрочного контроля над национальным стратегическим сырьем, мировые запасы которого ограничены.

Степень защищенности национальной экономики от указанной потенциальной угрозы определяется полнотой отражения в национальном законодательстве приоритетных интересов государства.

В Законе Украины «О соглашениях о разделе продукции» защите национальных интересов посвящены нормы, касающиеся условий включения месторождений полезных ископаемых в Перечень участков недр, которые могут предоставляться в пользование на условиях СРП, основным из которых является невозможность (финансового, технологического и др. характера) разработки месторождения собственными силами (ст. 6); определение инвестора на конкурсной основе (ст. 7); определение максимального размера доли компенсационной продукции, передаваемой инвестору в качестве воз-

мещения его затрат (ст. 19), обеспечение доходов бюджета от налоговых поступлений, уплачиваемых инвестором (ст. 25), осуществление государственного контроля за выполнением СРП (ст. 28) и др.

В то же время указанный Закон не позволяет в полной мере использовать потенциал СРП для удовлетворения потребностей национальной экономики. Одной из причин подобного положения, на наш взгляд, является определенная в Законе конструкция субъектного состава таких соглашений, игнорирующая потенциальные возможности отечественных субъектов хозяйствования, прежде всего, государственного сектора экономики, и не учитывающая их экономические интересы, при осуществлении хозяйственной деятельности по разработке углеводородов.

Так, согласно ст. 4 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» от имени государства стороной СРП может выступать Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым или орган местного самоуправления, на территории которого расположен участок недр, передаваемый в пользование.

В то же время указанные органы государственной власти (местного самоуправления) согласно ст. 8 ХК Украины не являются субъектами хозяйствования. Их назначение заключается не в осуществлении непосредственного хозяйствования, а в эффективном выполнении функций по обеспечению проведения финансовой, ценовой, инвестиционной политики; политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования в пределах предоставленной компетенции. Деятельность органов власти не может носить коммерческого характера. В то же время СРП заключается с целью получения прибыли его сторонами. Таким образом, участие органов государственной власти (местного самоуправления) в таком соглашении с целью получения прибыли небезупречно с точки зрения соответствия объему их хозяйственной компетенции. Отсутствие же такой цели у государства как заказчика проведения работ по разработке недр – объектов исключительной собственности Украинского народа, невразумительно с экономической точки зрения.

Очевидно, подобная целевая неопределенность участия органов государственной власти (местного самоуправления) в СРП, обусловила их определенную пассивность, что выражается в объеме полномочий, сводящихся, главным образом, к осуществлению проверки соблюдения инвестором условий соглашения. Такая проверка согласно ст. 28 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» проводится один раз в пять лет. В период между проверками деятельность по разработке месторождения подконтрольна только инвестору. При таких условиях сомнительна не только эффективность участия государства в СРП, но и качество выполнения государственными органами власти возложенных на них функций по управлению в стратегической отрасли национальной экономики.

В то же время, как свидетельствует международный опыт применения СРП, сторона, представляющая интересы государства, в целях выполнения возложенных на нее функций наделяется достаточно широкими полномочиями. Например, в Казахстане полномочия выступать от имени государства в СРП предоставлены национальной компании «КазМунайГаз», которая имеет право участвовать в управлении деятельностью по разведке месторождения, добыче нефти и сбыту нефтепродуктов. В Китае в целях

ограничения монополизма иностранного инвестора в энергетической отрасли, ему предоставлено право осуществлять деятельность по поиску и разработке нефти на условиях СРП совместно с Китайской Национальной Корпорацией по Нефти, Залегающей вне Суши (CNOOC).

Представление интересов государства в СРП национальными компаниями (субъектами хозяйствования, основанными на государственной собственности) является в большей степени предпочтительным, чем выполнение этих функций органами государственной власти (местного самоуправления). Во-первых, национальная компания является субъектом хозяйствования, и ее участие в СРП как хозяйственном договоре в качестве представителя интересов государства имеет целью получения прибыли. Органы государственной власти при этом выполняют свойственные им функции по управлению этой деятельностью (определение общего порядка осуществления такой деятельности, утверждение перечня участков недр, которые могут быть переданы в разработку на условиях СРП, проведение конкурса на получение права на разработку конкретного месторождения и определение победителя, определение полномочий национальной компании по представлению интересов государства, лицензирование, выдача разрешительной документации, контроль и т.д.). Во-вторых, создаются предпосылки для оптимизации прибыли национальных компаний, что в целом повышает эффективность управления объектами государственной собственности, способствует увеличению поступлений в Государственный бюджет от участия в уставном капитале субъектов хозяйствования государственной формы собственности.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным внести следующие изменения в Закон Украины «О соглашениях о разделе продукции»:

в части 1 статьи 5 слова «и Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым или орган местного самоуправления, на территории которого расположен участок недр, передаваемый в пользование» заменить словами «национальная компания, уполномоченная Кабинетом Министров Украины, Верховной Радой Автономной Республики Крым или органом местного самоуправления».

Таким образом, внесение предлагаемых изменений позволит снизить степень угрозы экономической безопасности государства, связанной с присутствием иностранного субъекта хозяйствования в стратегической отрасли экономики, создать условия для обеспечения национальных интересов путем вовлечения отечественных субъектов хозяйствования в деятельность по разработке месторождений полезных ископаемых.

#### Список использованных источников и литература:

1. Розподіл і споживання: Аналітичні матеріали НАК «Нафтогаз України» // [www.naftogaz.com](http://www.naftogaz.com)
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №39. - Ст. 351.
3. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 12.02.2007 р. №105/200 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 04 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №44. - Ст. 391.
5. Крюков В.В. Современный правовой режим соглашений о разделе продукции: Автореф. дисс... канд. юрид. наук.:12.00.03 / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2004. – 22 с.
6. Ше Мидон. Соглашения о разделе продукции при морской нефтедобыче в Китае. // *Обозреватель* - 1997. - № 3 - 4. - С. 68 – 72.

Дж умагельдієва Г.Д. Правове забезпечення національних інтересів в угодах про розподіл продукції.

Розглянуто фактори позитивного та негативного впливу угод про розподіл продукції на економічну безпеку держави. Проведено аналіз доцільності існуючій конструкції суб'єктного складу таких угод з точки зору дотримання національних інтересів України.

Ключові слова: угода про розподіл продукції, економічна безпека, національні інтереси, іноземний інвестор, національна компанія.

Dzumageldieva G.D. The legal regulation of national interests in production sharing agreements.

The article considers the factors having both positive and negative effect on the economic security of the state. Expediency of existing construction of subject's composition in given agreements has been analyzed from view of observing national interests of Ukraine.

Key words: production sharing agreement, economic security, national interests, foreign investor, national company.

Пост упила в редакцію 16.03.2009 г.