

Ежемесячный  
Аналитический  
Журнал

# нефть и капитал



**Проблемы  
и перспективы ТЭК  
глазами ведущих  
российских политиков**

стр. 7

Ноябрь

11  
1995

November

**Neft i Kapital**  
*The Journal for CIS Decisionmakers*

# Совет Федерации еще раз хлопнул дверью

Андрей Конопляник

3 октября 1995 г. Совет Федерации отклонил закон "О соглашениях о разделе продукции", не согласившись с отдельными положениями этого документа, и вернул его в Госдуму, создав одновременно согласительную комиссию для доработки закона. В условиях надвигающихся выборов, при нынешнем составе парламента, шансы на успешное повторное голосование в Госдуме весьма невелики: скорее всего, депутаты не примут основополагающий для ведения инвестиционной деятельности закон ни в нынешнем, ни в последующие годы (если прогнозы о "полевении" парламента в декабре подтвердятся). В то же время процедурные нарушения, допущенные при организации голосования 3 октября, дают возможность Совету Федерации довести до конца незавершенное голосование опросными листами, что практически гарантирует принятие закона о СРП верхней палатой. А президент в этом случае, скорее всего, незамедлительно подпишет закон.

Отечественные и иностранные инвесторы, как и большинство российских регионов, с нетерпением ожидали начала осенней сессии Совета Федерации (СФ) - на одном из первых его заседаний должны были быть оглашены результаты проводившегося опросными листами в период летних каникул голосования по закону "О соглашениях о разделе продукции". Этот закон выравнивает права инвестора и государства и содержит ряд иных, "революционных" по меркам сегодняшнего дня, положений, которые открывают дорогу отечественным и иностранным инвестициям в экономику России (подробнее см. "Два новых закона помогут инвесторам вкладывать свои деньги в "НиК" № 1).

Закон о СРП вызвал острую дискуссию в обеих палатах парламента. Поэтому, учитывая исключительную важность данного закона для российской экономики, Совет Федерации 27 июля 1995 года принял решение провести в течение лета голосование с помощью опросных листов, чтобы обеспечить волеизъявление всех членов СФ. Однако в течение двух месяцев счетная комиссия не собиралась, не утвердила форму опросного листа (что обязана была сделать по регламенту), не рассыпала, а впоследствии и не собирала и не обрабатывала опросные листы. Только 26 сентября аппарат СФ разоспал опросные листы депутатам с требованием вернуть их к 3 октября, что было практически невыполнимо технически. Однако под тем предлогом, что только якобы 40 или 50 опросных листов вернулось в СФ к началу его работы, и что "счетной комиссии тут и работать не над чем", спикер верхней палаты объявил голосование опросными листами не состоявшимся.

В итоге, не дождавшись, когда все опросные листы поступят в счетную комиссию, сенаторы вечером первого же дня своей работы решили провести голосование буквально

в экстренном порядке (как заметил спикер: "Пока размножаются заключение Комитета и постановление... по преступности"), ограничившись учетом мнения лишь присутствующей части СФ (в голосовании не участвовал 71 сенатор).

Для принятия закона его сторонникам не хватило всего 27 голосов (за - 64, против - 41, воздержалось - 4). Таким образом, "за" закон было подано 59% голосов, принявших участие в голосовании. При этом самому процессу голосования был предложен совершенно недвусмысленный комментарий В.Шумейко о своем "двойственном" отношении к закону. "С одной стороны, сиюминутные интересы России требуют его принятия, так как это будет способствовать привлечению иностранных инвестиций, и следовательно пополнению федерального бюджета. Однако с точки зрения долговременных интересов России я бы не рискнул его принимать", - заявил спикер СФ, проголосовавший "за" закон своим опросным листом, но воздержавшийся 3 октября. После этого часть сенаторов проголосовала "против" закона, в том числе 7 человек (4 - против и 3 - воздержались) из числа проголосовавших "за" закон своими опросными листами. При голосовании опросными листами "артподготовка" спикера была бы невозможна и итоги такого голосования, будь оно доведено до конца, очевидно, были бы совершенно иными. Так, среди 61 поступившего к 3 октября, но так и не востребованного опросного листа, "за" закон было подано 53 голоса (или 87% - !!!), "против" - всего 5, и 3 сенатора воздержались. При этом 14 человек из числа проголосовавших "за" закон опросными листами не принимали участия в голосовании 3 октября, то есть их голоса, уже поданные "за" закон, не были учтены.

Таким образом, непредвзятый анализ итогов двух неполных голосований сенаторов показывает, что сторонники закона уже почти набрали необходимые для принятия закона 91 голос (при том, повторимся, что процедура голосования опросными листами юридически не закончена - учтены голоса 1/3 сенаторов, а в голосовании 3 октября участвовали голоса 60% сенаторов). Достаточно сложить 64 голоса, поданных за закон 3 октября; 14 голосов, не участвовавших в голосовании 3 октября, но поданных "за" закон в опросных листах; 7 голосов, поданных "за" закон в опросных листах, но "перевербованных" спикером 3 октября. Итого: из 126 человек, принявших участие в двух голосованиях, "за" закон было подано 85 голосов или 67% (а не будь упомянутой преамбулы спикера к голосованию, доля проголосовавших "за" могла бы быть еще больше).

Вот эти цифры, на мой взгляд, как раз свидетельствуют о реальных настроениях сенаторов, сумевших в подавляющем большинстве оценить закон. Очевидно, что при

доведении до конца процедуры голосования опросными листами закон уже был принят с большим запасом голосов. В этих условиях надежда у противников закона была одна: торпедировать голосование опросными листами, а затем сделать так, чтобы закон "проголосовали" на пределе кворума. Тогда даже высочайшая доля сенаторов, поддерживающих закон, не давала возможности преодолеть критический барьер в 91 голос. Интересно, что еще в середине дня 3 октября Юрий Шафраник, вылетавший в Чечню, получил заверения в том, что вопрос о подведении итогов голосования опросными листами по закону о СРП в этот день рассматриваться не будет. Однако, как известно, все произошло по другому...

Почему же В.Шумейко предпослал голосованию в верхней палате именно "двойственное" представление о предмете? Почему голоса и аргументы многочисленных сторонников закона оказались невостребованными спикером при формировании им своей позиции по закону о СРП, с которой он счел необходимым ознакомить сенаторов непосредственно перед голосованием 3 октября?

Принятию закона предшествовало обстоятельное и открытое обсуждение, в ходе которого были показаны его долгосрочные преимущества для экономики России. Зачем говорить о соответствии закона лишь краткосрочным интересам России, если при СРП основные поступления в государственную казну будут поступать уже после выплаты инвестором разовых платежей (бонусов). Сначала - через размещение заказов и налоговые поступления от предприятий, производящих добывающее оборудование, а затем, с началом добычи минерального сырья, через механизм платежей за пользование недрами, налога на прибыль и государственной доли по разделу продукции.

Затягивание принятия закона "О соглашениях о разделе продукции", как мне кажется, уже наносит многомиллиардный ущерб отечественной экономике. Объем капиталовложений, ожидаемый только от прорабатываемых сегодня проектов на условиях СРП в нефтегазовом комплексе с участием российских и иностранных фирм (Приобское, Приразломное, несколько сахалинских, Тиман-Печора, Харьяга и др.), оценивается порядка 7-8 млрд долларов в год - при том, что около 70% капиталовложений предполагается разместить в виде заказов на российских предприятиях. СРП выгодны не только "сырьевым", но и "машиностроительным" регионам, поскольку первые инвестиционные потоки по этим соглашениям пойдут именно в производство оборудования для добычи и переработки сырья. Уровень ожидаемых инвестиций по первым проектам уже превышает объем внешних заимствований страны у Международного валютного фонда, за которые долго и тяжело "бьется" наше

правительство. И при этом Совет Федерации "заворачивает" закон, который способен привлечь инвестиции в экономику страны, но в отличие от кредитов МВФ, не увеличивает сумму внешнего долга России.

Негативная реакция инвестиционного сообщества на долгое непринятие закона о СРП становится все более и более заметной. Основные ожидания по улучшению инвестиционного климата в России в последнее время были связаны именно с этим законом (и последующим развитием его принципов через систему нормативных документов, первый вариант которых был подготовлен и представлен в правительство). Ряд заключенных соглашений по крупномасштабным инвестиционным проектам содержал оговорки в том смысле, что соглашения вступают в силу после принятия закона о СРП. Решение Совета Федерации вернуть закон на доработку в Госдуму может означать на практике, что принятие закона откладывается как минимум на год. Это не только девальвирует ценность утверждений российского руководства о формирующемся в стране благоприятном инвестиционном климате (в последнем, в частности, убеждал своего канадского коллегу российский премьер как раз в тот момент, когда СФ своим решением убеждал весь мир в обратном), но и подрывает надежды западных компаний увидеть Россию страной, стремящейся к "инвестиционному будущему" не только на словах.

Если СФ не пересмотрит свое решение, возможен массовый исход инвесторов с российского рынка на неопределенное время (пока в стране не будет создана достаточная правовая база для осуществления долгосрочных и крупномасштабных инвестиций). Обнародованные результаты голосования 3 октября уже привели в движение механизм сокращения региональных офисов крупных зарубежных компаний, связывающих с принятием закона "О соглашениях о разделе продукции" перспективы своей работы в России.

### Хронология легализации СРП в России

21.02.92	Принят закон "О недрах". Первое упоминание о СРП в тексте действующего нормативного документа
24.12.93	Принят Указ # 2285 Президента РФ "Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами".
24.02.95	Госдума приняла в первом чтении закон "О соглашениях о разделе продукции", представленный на альтернативной основе .
14.06.95	Госдума приняла во втором и третьем чтении закон о СРП.
27.07.95	Совет Федерации принял решение голосовать опросными листами по закону о СРП.
03.10.95	Совет Федерации отклонил закон о СРП, проведя по нему поименное

количественное голосование.

P.S. 24 октября несколько депутатов Совета Федерации предложили внести вопрос о законе о СРП в повестку дня текущего заседания для обсуждения. Преследовалась конечная цель - завершить процедуру голосования опросными листами. Имелись и дополнительные (помимо указанных в статье) мотивы для такой постановки вопроса.

Во-первых, к этому моменту в наличии имелось уже 95 опросных листов в поддержку закона, то есть было получено на 4 голоса больше того критического количества, которое позволяло бы считать закон - в соответствии с этой процедурой голосования - уже принятым Советом Федерации.

Во-вторых, в адрес президента РФ, Совета Федерации и его спикера поступило значительное число обращений от представителей российских регионов, отечественных и иностранных нефтяных компаний с просьбой довести до конца процедуру голосования опросными листами.

В-третьих, в средствах массовой информации прошел вал публикаций в поддержку закона о СРП.

В-четвертых, действия СФ и его спикера 3 октября стали предметом обсуждения в международных политических кругах. Здесь можно сослаться на письмо группы американских сенаторов президенту США Биллу Клинтону, в котором содержалась просьба обратить внимание российского президента на значение закона о СРП для экономического подъема России и создания в стране благоприятного инвестиционного климата.

Тем не менее, сторонникам закона не удалось набрать требуемых для включения этого вопроса в повестку дня 51% голосов от числа присутствовавших 24 октября в зале СФ депутатов.

Вечером того же дня Совет Госдумы включил в повестку дня пленарного заседания нижней палаты 27 октября вопрос о преодолении вето Совета Федерации на закон о СРП.

25 октября с активной поддержкой закона о СРП выступил по телевидению

помощник президента по экономическим вопросам Александр Лившиц. На следующий день, уже на заседании правительства то же самое сделал премьер Виктор Черномырдин, подвергший резкой критике министра топлива и энергетики и сенатора Юрия Шафраника за провал закона в Совете Федерации.

В ходе пленарного заседания Госдумы 27 октября вето Совета Федерации преодолеть не удалось: за это проголосовали 282 депутата. Таким образом, до критической отметки в 300 голосов не хватило всего 18 голосов, что по-прежнему оставляет сторонникам СРП надежду на прохождение закона через парламент.

*Нефть и Капитал №11/1995*