

Государственная гарантия стабильности контрактов на недропользование в Республике Казахстан

Е.В. Нестерова, ассоциированный профессор Каспийского общественного университета, кандидат юридических наук

Проблемы соотношения закона и договора, разграничения публичных и частных методов правового регулирования энергетического сектора Казахстана не только актуальны с чисто научной точки зрения, но и имеют колоссальное практическое значение как для современного законотворчества, так и для правоприменения.

Введение в отечественное законодательство в начале 90-х гг. XX в. норм, устанавливающих верховенство договора (в том числе контракта на недропользование) перед изменившимся после его заключения законодательством стало прогрессивным шагом на пути усиления одного из центральных инструментов рыночных отношений — договора. Наличие в законодательстве гарантии стабильности условий контрактов на недропользование позитивно сказалось на инвестиционном климате в Казахстане и позволило привлечь значительный объем иностранного капитала в сырьевую отрасль.

При этом особенность казахстанского механизма «замораживания» контрактов на недропользование состояла в том, что зачастую гарантии стабильности не только распространялись на частную сферу взаимоотношений государства и инвестора, но и активно вторгались в административное регулирование недропользования, позволяя фиксировать в контрактах налоговые и таможенные платежи недропользователя.

По мере реформирования налоговой системы Казахстана и упорядочения правового регулирования налоговых отношений, возникающих при разработке казахстанских месторождений

полезных ископаемых, необходимость стабилизации налоговых режимов контрактов на недропользование (на момент их заключения) постепенно утрачивается, о чем свидетельствуют последовательные действия отечественного законодателя.

I этап реформирования — отмена с 1 января 2004 г. стабилизации налоговых режимов по вновь заключаемым контрактам на недропользование концессионного типа и введение общего правила об исчислении налоговых обязательств недропользователей в соответствии с налоговым законодательством, действующим на момент их возникнове-

ния (поправки в ст. 282 Налогового кодекса Республики Казахстан (далее — НК РК) от 2001 г. в редакции За-

кона Республики Казахстан от 29 ноября 2003 г. № 500-II «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения»).

II этап реформирования — отмена с 1 января 2009 г. стабильности налоговых режимов всех контрактов на недропользование (в том числе и ранее заключенных) и перевод их на условия налогообложения, установленные текущим законодательством, с сохранением стабильности налоговых режимов только в отношении соглашений о разделе продукции (далее — СРП) и контракта на недропользование, утвержденного президентом (п. 1, 2 ст. 308 НК РК от 2008 г. в первоначальной редакции).

Данная тенденция представляется в целом позитивной, поскольку сама суть налоговых отношений не предполагает, что стабильность, то есть неизменность налогового режима, —



это свойство, которым должно обладать налоговое правоотношение. В отличие от гражданских правоотношений, где стороны сами определяют характер и объем своих прав и обязанностей, в отношении налоговых характер и объем обязательств устанавливает государство. Ограниченность, связанность на будущее воли государства противоречит его суверенному статусу.

Наконец, последний этап сокращения сферы распространения государственных гарантий стабильности контрактов на недропользование, который сегодня активно обсуждается в Казахстане, состоит в необходимости обеспечения перевода всех без исключения недропользователей на налогообложение по действующему НК РК. Именно такую задачу президент страны поставил перед правительством. Понятно, что соответствующее поручение касается ранее заключенных СРП и контракта, утвержденного президентом, в отношении которых в настоящее время действует законодательная гарантия стабильности налоговых режимов, установленных в этих контрактах (п. 1 ст. 308-1 НК РК от 2008 г.).

Стабилизационные положения, применимые к СРП, в зависимости от их содержания можно условно разделить на три группы.

1 группа: стабилизационные положения неналогового законодательства, устанавливающие (либо устанавливавшие в момент заключения СРП) приоритет условий договора перед изменившимся законодательством и неприменение законодательных положений, ухудшающих положение инвестора (ст. 383 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее — ГК РК), п. 3 ст. 4 Закона Республики Казахстан «Об инвестициях», ст. 30 Закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», ст. 6 утратившего силу Закона Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. «Об иностранных инвестициях», части первая и вторая ст. 71 утратившего силу Закона Республики Казахстан от 27 января 1996 г. «О недрах и недропользовании», ст. 57 утратившего силу Закона Республики Казахстан от 28 июня 1995 г. «О нефти», ст. 25 утратившего силу Закона Республики Казахстан «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море»).

2 группа: стабилизационные положения, гарантирующие неизменность налоговых режимов СРП (текущая законодательная гарантия стабильности налоговых режимов, определенных в СРП (п. 1 ст. 308-1 НК РК от 2008 г.); законодательные гарантии стабильности налоговых режимов, установленные в законодательных актах, регулировавших налоговые отношения в момент заключения СРП; стабилизационные положения СРП, предусматривающие неизменность определенного СРП налогового режима (договорные условия).

3 группа: стабилизационные положения, гарантирующие восстановление первоначального экономического баланса (далее — ПЭБ) в случае изменения налогового законодательства (законодательные гарантии, предусматривавшие восстановление ПЭБ в случае изменения законодательства, действовавшие в момент заключения СРП; положения СРП, предусматривающие восстановление ПЭБ в случае изменения налогового законодательства).

Для установления правового значения перечисленных выше стабилизационных условий и их соотношения прежде всего необходимо учитывать следующее. Общественные отношения, возникающие на основании того или иного договора, автоматически попадают в сферу действия двух различных по своей правовой природе регуляторов:

норм законодательства (общеобязательные правила поведения, сформулированные в нормативных правовых актах);

условий договора (согласованное волеизъявление участников договора).

Определению порядка взаимодействия этих регуляторов и призваны служить стабилизационные положения, устанавливаемые законодательством и договорами.

Стабилизационная оговорка — это принцип защиты для инвестора от ужесточения национального законодательства, подразумевающий сохранение правового и экономического режимов инвестирования в случае неблагоприятного изменения законодательства.

Основная роль любого стабилизационного условия заключается в обеспечении сохранения для сторон договора того экономического эффекта, на который они обоснованно рассчитывали в момент заключения договора, невзирая на изменившееся после такого заключения законодательство.

При этом правовое значение того или иного стабилизационного условия напрямую зависит от специфики общественных отношений, применительно к которым необходимо



установить соотношение условий договора и норм изменившегося после его заключения законодательства и определить, какой из указанных регуляторов обладает приоритетом.

Так, если речь идет об имущественном отношении, основанном на равенстве его участников и возникшем на основании гражданско-правового договора, то гражданское законодательство, изменившееся после заключения договора, не будет обладать приоритетом перед условиями такого договора в силу стабилизационного положения, установленного ГК РК.

В свою очередь, неизменность (стабильность) имущественных отношений, основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (в частности, налоговых отношений), не может быть обеспечена посредством стабилизационных положений, установленных договором или гражданским законодательством, в силу того обстоятельства, что соответствующая сфера общественных отношений регулируется специальной публично-правовой отраслью законодательства — налоговым законодательством, которое обладает «монопольным» правомочием на введение, изменение и отмену государственных гарантий стабильности налоговых отношений.

В первую очередь рассмотрим пределы распространения так называемых «дедушкиных оговорок», содержащихся (и содержавшихся в момент заключения СРП) в актах неналогового законодательства (гражданского, природоресурсного и инвестиционного; 1-я группа стабилизационных положений, применимых к СРП). Соответствующие правила о незыблемости договорных условий, их приоритете перед изменившимся законодательством и неприменении законодательных положений, ухудшающих положение инвестора, являются, как правило, гражданско-правовыми конструкциями, установленными в неналоговом законодательстве. Данные нормы, несмотря на свое значение в других отраслях права, не могут регулировать налоговые отношения. Противоположный подход вступает в противоречие с основополагающими нормами налогового и гражданского законодательства, разграничивающими предметы правового регулирования соответствующих отраслей законодательства, создает неоправданное смешение частноправовых и публично-правовых регуляторов общественных отношений, ограничивает налоговый суверенитет государства, что представляется невозможным с позиции теории права.

Приведенный выше вывод находит подтверждение, во-первых, в положениях налогового законодательства, которые с момента принятия указа о налогах от 1995 г. запрещали

Документы

Казахстан ратифицировал соглашение о единых правилах технического регулирования в ЕЭП

Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев подписал Закон Республики Казахстан «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации».

Соглашение, подписанное в Санкт-Петербурге в ноябре 2010 г., создает единые правовые основы технического регулирования для свободного обращения продукции на территории Единого экономического пространства (ЕЭП) в соответствии с техническими регламентами Таможенного союза.

Согласно нормам документа технические регламенты имеют прямое действие на таможенной территории объединения. Стороны обеспечивают у себя обращение продукции, соответствующей требованиям технических регламентов, без предъявления дополнительных требований.

Государства формируют единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза. Единый перечень и порядок его ведения утверждаются Комиссией Таможенного союза. Стороны не допускают установления в своем законодательстве требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень.

«Новости-Казахстан». 27.06.2011

Казахстан продлил запрет на экспорт ГСМ до конца 2011 г.

Казахстан продлил запрет на экспорт ГСМ с 1 июля до конца 2011 г., сообщил источник в правительстве страны. По его информации, «принято постановление правительства, согласно которому запрет на экспорт ГСМ продлевается с 1 июля 2011 года на шесть месяцев».

Ранее министр нефти и газа Республики Казахстан Сауат Мынбаев говорил журналистам о том, что Казахстан намерен продлить запрет на экспорт ГСМ до начала октября.

В Казахстане до 1 июля действует запрет на вывоз ГСМ из страны, введенный для того, чтобы не создавать дефицита и удорожания ГСМ во время посевной кампании.

«Новости-Казахстан». 29.06.2011



включение в неналоговое законодательство вопросов, связанных с налогообложением (п. 2 ст. 1 указа). Эта норма, которая была сохранена во всех последующих редакциях законодательных актов, регулирующих налоговые отношения (п. 4 ст. 2 НК РК от 2001 г. и п. 4 ст. 2 НК РК от 2008 г.), однозначно устанавливает, что налоговые отношения, в том числе порядок установления и стабилизации налоговых режимов СРП, могут и должны регулироваться исключительно налоговым законодательством. Поэтому «дедушкины оговорки», зафиксированные в актах неналогового законодательства, не могут иметь юридического значения в регулировании налоговых отношений.

Во-вторых, общий законодательный подход о неприменении гражданско-правовых норм к административно-властным отношениям закреплён в пункте 4 статьи 1 ГК РК. Таким образом, к налоговым отношениям гражданское законодательство может применяться только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами. Такая возможность предусматривалась, например, налоговым законодательством в части возможности согласования налоговых режимов в СРП. Однако такая возможность не означает автоматического применения всего комплекса гражданско-правовых норм, регулирующих договорные отношения, поскольку применение гражданско-правовых норм к налоговым отношениям должно предусматриваться в отношении каждого конкретного случая.

Соответственно, стабильность налоговых режимов, установленных СРП, не может быть обеспечена посредством применения пункта 2 статьи 383 ГК РК и других «дедушкиных оговорок», закреплённых в актах гражданского законодательства, поскольку их применение в данном случае противоречит как налоговому, так и гражданскому законодательству. Следовательно, гражданско-правовые приёмы обеспечения стабильности отношений к налоговым вопросам неприменимы.

Как в налоговом законодательстве, действовавшем в момент заключения большинства казахстанских СРП, так и в положениях самих СРП, как правило, сочетаются два различных по своей правовой природе вида стабилизационных положений:

1) стабилизационные положения, гарантирующие неизменность налоговых режимов СРП;

2) стабилизационные положения, гарантирующие восстановление ПЭБ в случае изменения налогового законодательства.

Рассматриваемые стабилизационные условия гарантируют недропользователю два уровня защиты его экономических интересов на случай изменений налогового законодательства.

Первый уровень обеспечивается гарантией стабильности налогового режима и защищает от возможных изменений налогового законодательства, связанных с увеличением ставок отдельных видов налогов и других обязательных платежей, введением новых видов налогов и т.д. Такого рода новеллы не повлияют на экономические интересы недропользователя, поскольку попросту не будут на него распространяться в силу действия гарантии стабильности налогового режима.

Второй уровень обеспечивается гарантией восстановления ПЭБ и защищает от таких изменений налого-

вого законодательства, в результате которых происходит отмена предоставленной ранее гарантии стабильности налогового режима. Соответствующая новелла будет распространяться на недропользователя в силу самого существа налогового правоотношения, а также прямого предписания об этом, содержащегося как в законодательстве, действовавшем в момент заключения контракта, так и в самом контракте, но при этом защита экономических интересов недропользователя будет обеспечена путем внесения в контракт поправок, необходимых для восстановления экономических интересов сторон по состоянию на дату его подписания.

Таким образом, казахстанский законодатель не предусматривал абсолютной и непоколебимой гарантии стабильности налоговых режимов контрактов на недропользование. Напротив, налоговое законодательство и заключённые в соответствии с ним СРП допускали возможность законодательной отмены соответствующей гарантии и устанавливали правовые последствия такой отмены в виде восстановления ПЭБ путем внесения в СРП необходимых поправок.

По сути, рассматриваемые стабилизационные положения, гарантирующие неизменность налоговых режимов, с одной стороны, и восстановление ПЭБ в случае изменения налогового законодательства — с другой, не вступая друг с другом в противоречие, соотносятся между собой с точки зрения формальной логики



посредством импlications: пока действует первое положение, необходимость реализации второго отсутствует, но если первое будет отменено, то наступит необходимость реализации второго.

То обстоятельство, что рассматриваемые стабилизирующие положения были не только закреплены в налоговом законодательстве, действовавшем в момент заключения большинства СРП, но и практически дословно продублированы в положениях самих СРП (либо в положениях СРП были закреплены прямые ссылки на законодательные нормы, устанавливающие данные стабилизирующие положения), свидетельствует о намерении сторон СРП обеспечить именно такую двухступенчатую защиту своих экономических интересов на случай изменения налогового законодательства.

Таким образом, правовое соотношение стабилизационных положений, гарантирующих неизменность налоговых режимов СРП, и стабилизационных положений, гарантирующих восстановление ПЭБ в случае изменения налогового законодательства, состоит в следующем. Оба стабилизирующих положения направлены на обеспечение сохранения для сторон СРП того экономического эффекта, на который они обоснованно рассчитывали в момент заключения СРП, невзирая на изменившееся после этого законодательство. Однако одновременное применение обоих стабилизационных условий невозможно, поскольку правовая суть предоставляемых ими гарантий различна. Пока стабильность налоговых режимов СРП обеспечивается соответствующей законодательной гарантией, применение второго стабилизационного механизма просто бессмысленно. Но если законодательная гарантия стабильности налоговых режимов СРП будет отменена, тогда наступит правовое условие для реализации стабилизационного положения, направленного на восстановление ПЭБ. ❧

Казахстан ратифицировал Договор об обращении в Суд ЕврАзЭС по спорам хозяйствующих субъектов в рамках Таможенного союза

Нурсултан Назарбаев подписал Закон Республики Казахстан «О ратификации Договора об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним».

*Пресс-служба Президента Республики Казахстан.
30.06.2011*

Минтранском Казахстана перенес введение «Евро-3»

Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан изменило дату введения в действие экологического этапа «Евро-3» в Казахстане, сообщает пресс-служба ведомства.

«Проект данного решения был разработан в связи с многочисленными обращениями физических и юридических лиц Республики Казахстан о необходимости переноса сроков внедрения экологического этапа — 3 с 1 июля 2011 года на более поздние сроки», — говорится в сообщении.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2011 г. срок ввода экологического этапа «Евро-3» перенесен на 1 января 2012 г.

Kazakhstan today. 01.07.2011

Казахстан ратифицировал соглашение о единых правилах конкуренции в Таможенном союзе

Нурсултан Назарбаев подписал Закон Республики Казахстан «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции», сообщила пресс-служба главы государства.

Соглашение подписано странами Таможенного союза в декабре 2010 г.

Целью соглашения является формирование сторонами единой конкурентной политики для обеспечения свободного перемещения товаров, услуг и капитала, свободы экономической деятельности и эффективного функционирования товарных рынков на территории Таможенного союза, гармонизации законодательства стран в области конкурентной политики и недопущения действий, способных оказать негативное влияние на взаимную торговлю.

Документом устанавливаются единые принципы конкуренции, такие как равенство в применении норм конкурентного законодательства, недопустимость антиконкурентных действий органов власти, эффективное администрирование, информационная открытость.

Соглашением определяются единые правила конкуренции: запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения субъектов рынка, запрет на злоупотребление ими