

Россия стемится обрести концессионное законодательство

24 ноября 1994 г. совет Государственной думы в официальном расписку Комитета по экономической политике проекта закона «О концессионных договорах» (Концепция А. А. Яшвина, Д. К. Сосис, С. А. Субботин, М. А. Юшвина Ю. М.) и «О соглашениях о разделе продукции» (Концепция А. А. Яшвина, А. Г. Давыдов, М. Ш. Давыдова, Е. А. Гринин, М. А. Субботин, М. А. Шварцбергер, Ю. М. Шильков, С. Г. Г.). Определяет срок их внесения

для рассмотрения на заседании Государственной думы в первом чтении — 23 декабря 1994 г. Тем самым ставит серьезный шаг в направлении создания законодательной базы для преодоления инвестиционного кризиса в стране. В случае принятия этого пакета законов у инвесторов появится обоснованная надежда на стабильной правовой режим, обеспечивающий им взыскание прибыли, в долгосрочных гарантиях возврата вложенного в экономическую Россию капитала.

которых затрачены годы и десятки миллионов долларов, все еще остаются в стадии переговоров или «заморожены» после проведения всех необходимых переговоров, в конечном итоге первыми ставятся юридическими проблемами отношений между государством и инвестором, является проект закона о соглашениях о разделе продукции».

Место законов в действующем законодательстве

Оба закона относятся к сфере действия гражданского права, а именно к отношениям и равновесию в углубленном понимании, закрепленном в экономической конституции страны — Гражданском кодексе РФ. ВС действующее сегодня законодательное акты устанавливает общие «правила игры» для отечественных и иностранных инвесторов. Формула инвестиционного режима в России является следующей: Закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» устанавливает, что режим иностранных инвестиций определяется в соответствии со специальным законом — «Об иностранных инвестициях в РСФСР» — устанавливает национальный режим инвестиций (с отдельными изъятиями) и тем самым определяет иностранные инвесторы в России. Этот действующий в России инвестиционный закон никак не прерывает «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

Одним из основных сфер действия закона «О концессионных договорах» является природопользование, и в частности недропользование, поскольку в соответствии с законом «О недрах» недра являются государственной собственностью. При этом, в отличие от предлагаемого проекта закона «О концессионных договорах» общего государственного порядка передачи на временное пользование инвестору, закон «О недрах» устанавливает иной, административный порядок передачи на временное пользование негосударственному инвестору одной из составных частей государственной собственности, законом является недра. Действие инвестиционной системы должна ограничиться теми сферами экономики (например добыча угля), где осуществляется разграничение прав собственности инвестора, закрепленная в лицензиях, и возможность расторжения государством такого договора, по существу, без какой-либо реальной возможности со стороны инвестора обжалования такого расторжения (принцип «одной» — часть лицензии). При таком подходе в большинстве случаев у инвестора нет гарантии возврата средств и как следствие нет и самого инвестора, т.е. не может быть решена задача масштабного привлечения отечественных и зарубежных финансовых средств в производство. Принято считать, что лицензия — это концессия или концессионное законодательство и государственное регулирование. В действительности концессия и лицензия, имеющие разную правовую природу, ставит частное предпринимательство в неординарное положение перед государством. В современном эпоху, характеризующуюся переходом в руки государства наиболее ценных национальных ресурсов, пользование ими со стороны частных лиц было по-настоящему законодательно урегулировано, а концессионный договор стал выступать в роли главного правового инвестора, обеспечивается не дискриминационный характер взаимоотношений с инвестором, действует принцип «два ключа» (Российской Федерации и ее субъекты) в отношении объектов недропользования, особый характер налогообложения, владения предоставляется инвестору, обеспечивая стабиль-

ности налогового режима на весь срок действия соглашения, договорный характер взаимоотношений с инвестором, возможный отказ государства от иммунитета, инвестору разрешается выступать предпринимателем, требуется внесение соответствующих изменений и доплат в действующее законодательство (например, введение в действующий Налоговый кодекс статьи, предусматривающей ссылку на особый порядок исчисления налога при заключении концессионных договоров с иностранными инвесторами в разделе продукции). Предлагаемые законы различаются по характеру деятельности — концессионных договоров — закон рамочный, в котором устанавливается структура «концессионного» типа, состоящую из «рамочного» закона «О концессионных договорах» и специальных законов, первым из которых является закон «О соглашениях о разделе продукции». В зону «рамочного» закона входят все производимые вопросы по разделению прав пользования объектами государственной собственности (как имуществом, так и природными ресурсами) в активной деятельности, на которые государство установило свой монополия. Система договорных отношений в недропользовании включает три основных вида производственных соглашений между принимающей страной и инвестором: собственно концессия (или соглашения аналог плюс рента), соглашения о предоставлении услуг (с риском и без риска) и соглашения о разделе продукции (СРП). Последние и являются предметом проекта соответствующего «специального» закона «О соглашениях о разделе продукции».

Важнейшим двух законов (Общие Соглашение (договор) заключается между государством и инвестором, закон действует для российских и иностранных инвесторов, обеспечивается не дискриминационный характер взаимоотношений с инвестором, действует принцип «два ключа» (Российской Федерации и ее субъекты) в отношении объектов недропользования, особый характер налогообложения, владения предоставляется инвестору, обеспечивая стабиль-

ности налогового режима на весь срок действия соглашения, договорный характер взаимоотношений с инвестором, возможный отказ государства от иммунитета, инвестору разрешается выступать предпринимателем, требуется внесение соответствующих изменений и доплат в действующее законодательство (например, введение в действующий Налоговый кодекс статьи, предусматривающей ссылку на особый порядок исчисления налога при заключении концессионных договоров с иностранными инвесторами в разделе продукции). Предлагаемые законы различаются по характеру деятельности — концессионных договоров — закон рамочный, в котором устанавливается структура «концессионного» типа, состоящую из «рамочного» закона «О концессионных договорах» и специальных законов, первым из которых является закон «О соглашениях о разделе продукции». В зону «рамочного» закона входят все производимые вопросы по разделению прав пользования объектами государственной собственности (как имуществом, так и природными ресурсами) в активной деятельности, на которые государство установило свой монополия. Система договорных отношений в недропользовании включает три основных вида производственных соглашений между принимающей страной и инвестором: собственно концессия (или соглашения аналог плюс рента), соглашения о предоставлении услуг (с риском и без риска) и соглашения о разделе продукции (СРП). Последние и являются предметом проекта соответствующего «специального» закона «О соглашениях о разделе продукции».

Сегодня для проведения полноценной инвестиционной политики в России жизненно необходимым становится создание надежной правовой среды, стимулирующей как иностранных, так и отечественных инвесторов к вложению производственного капитала в отечественную экономику. Закон «О концессионных договорах» Существующая в нашей стране система законодательного регулирования капиталовложений и прежде всего в сфере недропользования построена на основе публично-правовых, в соответствии с которыми отношения между принимающей страной и инвестором устанавливаются посредством властно-распорядительных, административных актов государства. При этом договорные отношения в этой сфере, по существу, закреплены в указах, содержащихся в указанных актах. Приходу инвестиций в Россию могло бы способствовать использование преимущественно частного-правового (или гражданско-правового) регулирования, при котором принимающая страна и инвестор выступают в качестве равноправных сторон в отношении, основанных на договоре между ними. Правовая база для использования гражданско-правовых методов регулирования, в том числе в инвестиционной сфере, заложена в действующем гражданском законодательстве и получена дальнейшее развитие в 1-й части Гражданского кодекса. Однако гражданско-правовые отношения между государством и негосударственным инвестором, имеющие определенную специфику, требуют дополнительного и более детального регулирования. Именно эту задачу решает закон «О концессионных договорах».

Закон «О соглашениях о разделе продукции» Сегодня наиболее актуальной является определенная корректировка инвестиционного механизма в минерально-сырьевых отраслях российской экономики и в целом ряде других отраслей, в которых возможно договорное использование ча-

стных инвестиций, и имея зачастую асимметричные (т.е. в случае молчания закона) значение для тех отраслей экономики, в которых недропользование, в том числе в отношении добычи и переработки сырья, является жизненно важным. В то же время именно добыча полезных ископаемых, а именно поэтому первыми ставятся юридическими проблемами отношений между государством и инвестором, является проект закона о соглашениях о разделе продукции».

Соглашения о разделе продукции, обеспечивающие стабильную договорную основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемыми в России. Эти действующие в России инвестиционные законы никак не прерывают «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

Соглашения о разделе продукции, обеспечивающие стабильную договорную основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемыми в России. Эти действующие в России инвестиционные законы никак не прерывают «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

Соглашения о разделе продукции, обеспечивающие стабильную договорную основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемыми в России. Эти действующие в России инвестиционные законы никак не прерывают «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

Соглашения о разделе продукции, обеспечивающие стабильную договорную основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемыми в России. Эти действующие в России инвестиционные законы никак не прерывают «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

Соглашения о разделе продукции, обеспечивающие стабильную договорную основу предпринимательской деятельности и потому широко развитые в мировой практике освоения минерально-сырьевых ресурсов, могли бы стать наиболее широко используемыми в России. Эти действующие в России инвестиционные законы никак не прерывают «инициативу» концессионных отношений, но один из них не регулирует договорных отношений с инвестором (за исключением разве что совместных предприятий, но и в них нет места для участия государства). Оба закона формулируют общие положения инвестиционной деятельности в России и в гражданском кодексе, могут в РСФСР в уже упомянутой ст. 40 прямо предусматривает принцип закона «О концессионных договорах».

А. КОНОПЛЯНИК, С. СОСИС, М. СУББОТИН.