

Б. В. Раднаев

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Настоящая статья представляет собой развернутое и комплексное исследование по проблеме развития концессионных отношений. Достаточно подробно рассматривается проблема зарождения концессий, связанная с откупом, широко практиковавшимся в Древней Греции и Риме начиная с IV в. до н. э. Отдельное внимание автор уделяет правовой характеристике основных исторических этапов становления концессионного законодательства в России начиная с первой концессии, выданной Иваном Грозным в 1558 г., и до принятия специального законодательства в СССР, концессионные проекты которого вошли в отечественную историю как наиболее крупномасштабные. При этом в центре внимания автора правовая характеристика законов, определяющих правовой режим деятельности концессионера, прежде всего гарантий, закрепление которых в законодательстве свидетельствовало о стремлении советского государства рассеять боязнь инвестировать в «переходную экономику» Советской России. В заключение автор рассматривает вопрос использования опыта советского концессионного законодательства в процессе совершенствования современного законодательства о концессиях.

Ключевые слова: концессия, история, концессионное законодательство СССР.

B. V. Radnaev

HISTORY OF LEGAL REGULATION OF CONCESSION RELATIONS

This article represents an expanded and integrated study of development of concession relations. First of all, the issue of concession origins is considered in sufficient detail. It is connected with a buy-out which was a common practice in Ancient Greece and Rome beginning from the 5th century B.C. The author pays separate attention to the legal characteristics of the main historical stages of formation of concession legislation in Russia starting from the first concession issued by Ivan the Terrible in 1558 up to the adoption of the special legislation in the USSR concession projects of which are known as the most large-scale in the national history. Moreover, the author's attention is focused on the legal characteristics of laws determining the legal regime of the concessionary's activity, first of all, the guarantees which were established in the legislation. Thus, it showed the intention of the Soviet State to disperse fears to invest into the "transition economy" of the Soviet Russia. In conclusion, the author considers the issue of using the experience of the Soviet concession legislation while improving the modern legislation on concessions.

Keywords: concession, history, USSR concession legislation.

Если перефразировать небезызвестное выражение «Знания, не рожденные опытом, матерью всякой достоверности, бесплодны и полны ошибок», приписываемое Леонардо да Винчи, то можно заключить, что каждое государство и сформированное им право в их взаимосвязи и взаимозависимости наиболее эффективны и соответствуют менталитету общества, когда они являются результатом эволюционного развития, а не привнесены извне. Сказанное не означает полное игнорирование мирового опыта, но вместе с тем напоминает о необходимости учета конкретных географических условий и богатейшего исторического наследия. К сожалению, существующая в науке тенденция оставляет желать лучшего. Так, в научной литературе

Раднаев Баир Владимирович — аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; www.bair-radnaev@mail.ru
Radnaev Bair Vladimirovich — postgraduate student, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; www.bair-radnaev@mail.ru

на данный момент отсутствуют комплексные исследования по проблеме развития концессионных отношений. В то же время исторический опыт формирования концессионных отношений и практики их регулирования, выявления их особенностей и закономерностей, на наш взгляд, будут играть важную роль в процессе формирования современного законодательства о концессиях, определения его места в системе российского права и реализации концессионных отношений.

Как отмечал В. Н. Шретер, если вдуматься в сущность концессии, то окажется, что концессия — явление далеко не новое. Оно известно всякому экономическому строю, где государственная власть или корона монополизировала в свою пользу известную доходную деятельность, которую они, по соображениям той же доходности, затем считали возможным в виде особой привилегии или исключительной льготы предоставить отдельным лицам.¹ По мнению А. Михайлова и М. Субботина, история развития концессий связана с откупами, представляющими собой прообраз концессий в современном понимании этого слова, т. е. форму договора государства с предпринимателями.² Откуп представлял собой передачу государством за определенную плату на известных условиях права взимать налоги и другие государственные доходы. Откуп получил широкое распространение в Древней Греции и Древнем Риме с IV в. до н. э. В средневековой России были распространены откупы на «держание» литейных заведений, на пушной и иной промысел в царских лесах, на выжигание древесного угля, устройство рудников и железнодорожных заводов, на промысел морского зверя, на разработку и добычу соли, на взимание таможенных сборов и др.³ Как пишет В. Н. Шретер, в те времена «сдавались в концессию почти все функции власти, если они могли служить источником доходов».⁴ Упоминание о первых прообразах концессий встречается даже на страницах Нового Завета, где описывается отношение иудейского общества к мытарям (сборщикам налогов). Другой исторически сложившейся формой передачи прав стала отдача на кормление.

В Римской империи муниципии также практиковали передачу в управление частным лицам таких объектов античной инфраструктуры, как почтовые станции, порты, рынки и бани. Однако наибольшую известность в Древнем Риме получил способ, с помощью которого устанавливался «прекариум»,⁵ в силу которого какой-либо предмет предоставляется в пользование на неопределенный срок до истребования такого предмета обратно лицом, его предоставившим.⁶ В Дигестах содержится следующее определение прекариума: «Прекариум есть безвозмездная концессия пользования до тех пор, пока концедент это терпит».⁷

О сходстве прекариума и концессии говорил А. А. Борзенко, который определял прекариум как безвозмездную концессию, относящуюся к числу дарственных актов, отличающихся от дарения тем, что предоставивший вещь сохранял на нее право

¹ Шретер В. Н. Система промышленного права СССР. М.; Л., 1924. С. 53–54.

² Михайлов А., Субботин М. Яблоко и СРП. М., 2003. С. 37.

³ Сосна С. А. Концессии в России: между прошлым и будущим // Право и политика. 2004. № 1. С. 78.

⁴ Шретер В. Н. Система промышленного права СССР. С. 53–54.

⁵ Борзенко А. Гражданские ограничения железнодорожных предприятий. В 2 ч. Ч. 2. Концессия железнодорожного права. Опыт сравнительно-законодательного исследования. М., 1883. С. 1.

⁶ Азаревич Д. Прекариум по римскому праву. Ярославль, 1877. С. 11.

⁷ Цит. по: Там же.

собственности.⁸ Таким образом, между ними имеется сходство, обусловленное тем, что первоначально концессия являлась способом передачи прав на пользование вещью.

В эпоху Средневековья концессии являлись ярким примером связи права и экономической политики. Во времена Священной Римской империи (с X в.) наряду с другими исключительными королевскими правами формируется понятие горной регалии, в современном понимании — горной концессии. Фридрих Барбаросса ясно формулирует положение, в силу которого никто не вправе заниматься горным делом, предварительно не получив от короля специального разрешения в виде концессии, за которую обязан вносить известную плату. Поэтому землевладельцы для занятия горным делом нуждались в королевской горной концессии. В ст. 35 кн. I «Саксонского зеркала» (1220-е гг.), посвященной земскому праву, прямо закрепляется право монарха на недра, т. е. непосредственно говорится о горной регалии.⁹ Но и оно в результате столкновений императора с курфюрстами, окончившихся принятием Золотой буллы 1356 г., было отнято и перешло под контроль курфюрстов.¹⁰

Великие географические открытия — период в истории человечества, начавшийся в XV в. и продолжавшийся до XVII в., в ходе которого европейцами были открыты новые земли и морские маршруты в Африку, Америку, Азию и Океанию в поисках новых партнеров и источников товаров, пользовавшихся большим спросом в Европе. В свою очередь новые области для хозяйственной деятельности стали причиной появления торговых концессий. В частности, в Испании, Португалии, Англии государственная власть изымает торговлю с колониями из сферы частной инициативы и с XVII в. начинает выдачу торговых концессий.

Иммигранты, приезжавшие на новые земли, закрепляли право пользования ими с помощью хартий (Англия) и резолюций (Испания).¹¹ Некоторые ученые считают, что именно в этот период, т. е. к концу XV столетия, зарождается и формируется практика создания «классических» договоров концессии. Первой такой концессией называют договор между королем Испании Фердинандом, королевой Изабеллой Кастильской и Христофором Колумбом от 17 апреля 1492 г., в соответствии с которым Колумб назначался вице-губернатором всех открытых земель, переходивших под власть испанской короны. Известны и хартии на колонизацию Виргинии, выданные в апреле 1606 г. Яковом I двум акционерным компаниям — Лондонской и Плимутской. Формально земля принадлежала короне, но компании получали право вербовать поселенцев, вести хозяйственную деятельность и, как следствие, извлекать прибыль с необходимым отчислением в казну.¹²

Далее на почве развития техники появились новые объекты концессий. Во Франции и Великобритании с XVII в. власти в сфере строительства новых дорог и решения всех иных вопросов, связанных со строительством новых объектов инфраструктуры, были вынуждены положиться на опыт, умение и средства частных лиц. Существенным моментом, характеризовавшим концессии Великобритании

⁸ Борзенко А. Гражданские ограничения железнодорожных предприятий. Ч. 2. С. 12.

⁹ История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов. 2-е изд. / под ред. Н. А. Крашенинниковой, О. А. Жидкова. Ч. 1. М., 2001. С. 318–319.

¹⁰ Там же. С. 324–325.

¹¹ Аптекер Г. Колониальная эра. М., 1956. С. 15.

¹² История США. Т. 1. 1607–1877 гг. / отв. ред. тома Н. Н. Болховитинов. М., 1983. С. 18–23.

того времени, являлась минимизация участия государства в этих проектах, ограничивавшаяся лишь правом выдачи разрешений на строительство платных дорог со специальными заставами — пунктами сборы платы за проезд, в то время как частные предприниматели были вправе самостоятельно решать, где и когда им строить каналы, дороги и железные дороги. Так, согласно Акту Парламента от 1 августа 1836 г. «железные дороги должны были быть предоставлены частному усмотрению тех, кто захочет обратить на них свой капитал».¹³ В отсутствие утвержденной для всего государства схемы железных дорог железные дороги строятся по направлению, выгодному частному предпринимателю.¹⁴

Не остались без участия и другие отрасли хозяйства; например, уже к 1820 г. в Великобритании существовали шесть частных компаний, которые вели деятельность по водоснабжению на основе концессий.¹⁵

Таким образом, отличительной чертой «английской» концессионной схемы, которая впоследствии была воспринята большинством англосаксонских стран, является высокий уровень самостоятельности при создании и эксплуатации объекта концессии.

По другому пути пошла Франция, разрешившая предоставлять концессии на строительство дорог только представителям зажиточной буржуазии. Так, первая концессия была предоставлена королем Франции Генрихом II выдающемуся инженеру Адаму де Крапону в долине Кроу городе Салон-де-Крапон, где в 1554 г. он смог построить канал, который до сих пор существует и носит его имя. Другим примером строительства крупного концессионного объекта стал Южный канал, соединяющий Гаррону со Средиземным морем и вместе с боковым каналом Гаронны составляющий так называемый «канал двух рек», т. е. водный путь между Атлантическим океаном и Средиземным морем. Идея построить такой канал посещала многих королей Франции, начиная с Франциска I, который для этой цели даже пригласил ко двору Леонардо да Винчи, однако из-за сложностей рельефа местности притворить в жизнь эту идею не представлялось возможным. Только в 1662 г. Пьером-Полем Рике был составлен проект, в котором найдено решение основных проблем, связанных с постройкой канала. С именем этого человека связано строительство Южного канала; помимо прочего, из его кармана было оплачено создание трети длины канала. Торжественное открытие канала состоялось в мае 1681 г., к сожалению, без участия своего творца, умершего за год до этого события. Однако и по настоящий момент канал существует и является одним из основных мест водного туризма, приносящим даже больше дохода, чем в прошлом, а в 1996 г. Южный канал был признан объектом всемирного наследия по классификации ЮНЕСКО.

В Соединенных Штатах Америки первые упоминания о концессиях относятся также к XVII в., когда губернаторы штатов выдавали прибывающим на поселение гражданам других стран первые концессии на землю, реки, строительство дорог.¹⁶

¹³ Борзенко А. Материалы по железнодорожным вопросам. Ярославль, 1881. С. 360–367.

¹⁴ Там же. С. 365.

¹⁵ Зусман Е. Концессии — перспективная форма приватизации // Слияния и поглощения. 2008. № 7–8 (www.vegaslex.ru/db/msg/9538).

¹⁶ Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности // www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var.

Чрезвычайно интересным представляется рассмотрение вопроса развития русского «концессионного права». Свое начало история концессий в России берет от знаменитой экспедиции Виллугби и Ченслера в 1553 г., когда вместо северного пути в Индию был открыт морской путь в Московское государство. 6 февраля 1555 г. король Филипп и королева Мария утвердили устав нового общества, получившего исключительное право на торговлю с русским государством. Английское общество также получило ряд привилегий от Ивана Грозного. Так, Привилегия 1569 г., являющаяся, по словам И. И. Любименко, «кульминационным пунктом в истории успехов, достигнутых компанией у русской верховной власти», давала следующие экономические преимущества англичанам: право беспошлинной свободной торговли по всей России (п. 1 и 5), причем особо укрепляется за обществом исключительная торговля с Казанью, Астраханью и Нарвой; право свободного проезда через Россию для торговли с Персией. На Вычегде компании разрешалось искать железную руду и построить для ее обработки завод. Полученное железо она могла вывозить в Англию, уплачивая по одной денге за фунт пошлины (п. 11).¹⁷ «За все эти преимущества... царь выговаривает себе: право выбора из привезенных английских товаров для покупки в царскую казну (п. 2), а также право покупки для казны выделенного в России железа по назначенной цене (п. 12). Английские рабочие, выписанные для завода в Вычегде, должны будут обучать русских своему ремеслу (п. 11)».¹⁸

Известный историк Н. И. Костомаров также упоминает об английских купцах и отмечает как положительные, так и отрицательные аспекты их деятельности в России. «Пустынные и дикие берега Северного моря оживлялись и заселялись». Но при предоставленных беспрецедентных льготах для английской компании «самим русским плохо от этого делалось... А деятельность компании превращалась в монополию, которая была неприятна для русских, так как выгода торговли отклонялась в сторону иноземцев».¹⁹

Если первыми иностранными концессионерами были английские купцы, то первым русским концессионером в общепринятом смысле следует считать Григория Строганова, которому были предоставлены широкие полномочия по колонизации прикамского края. Согласно жалованной грамоте Ивана Грозного 1558 г. Строганову предоставлены права на занятия различными промыслами, в частности соляным: «А где в том месте рассол найдут и ему варницы ставить и соль варить». А вскоре к праву на занятие солепромышленной деятельностью было присоединено право на занятие горнозаводским делом, ставшее в XVII в. приоритетным для русского государства.

В целях развития горнорудной промышленности в 1632 г. голландскому купцу Виниусу, в 1644 г. — Петру Марселису и Филимону Акеме были предоставлены привилегии на строительство горных заводов за счет собственных средств «безоброчно и беспошлинно на двадцать лет». По истечении льготного периода «с тех заводов со всякой плавильной печи велено в Великого Государя казну имать оброку по сто рублей в год и пошлины со всякого железа по указу».²⁰

¹⁷ Любименко И. И. История торговых сношений России с Англией. XVI. Вып. I. Юрьев, 1912. С. 44–46.

¹⁸ Ландау Б. А. Концессионное право Союза ССР. М., 1925. С. 9–10.

¹⁹ Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописании ее главнейших деятелей. В 4 т. Т. 1. М., 2001. С. 460–461.

²⁰ Удинцев В. А. Посессионное право. Киев, 1896. С. 2–3.

Впоследствии, в период правления преемников Ивана Грозного ранее переданные англичанам права систематически сужались и стеснялись вплоть до 1649 г., когда указом Алексея Михайловича по жалобе русских купцов англичанам было предписано оставить Россию и торговать только у Архангельского порта.

Особое развитие горное дело приобретает в период правления Петра I, что вызвано активизацией внешней политики русского государства. По указу Петра I от 4 марта 1702 г. «верхотурские железные заводы на Нейве реке буде приищет по той или иной рекам и на Тагиле и у Магнитной горы, Верхотурского уезду, заводы отдать во владении тулянину Никите Демидову, и ставить ему с тех заводов в нашу, Великого Государя, казну на всякие обиходы воинские припасы, пушки, мортиры, бомбы, гранатки и что описано выше сего, по тем вышепоименованным его, Никитиным, ценам, перед иноземскими с убавкой, опричь пушек и мортиров, которые ставить по тем ценам, как он уговаривался; а в которые места те припасы поставить, имать провоз, как писано выше сего, и за двора и уголья, и возку платить ему мужикам по тем же ценам, как в его уговоре написано; а буде мужички учнут противиться и покажут свое упрямство, их к возке и сечке дров принудить, чтобы тех заводов не остановить и не привести в разорение... а которое всякое железо за нашими, Великого Государя, обиходы в остатке у него, опричь воинских припасов, в деле явится и то железо вольно ему продавать в русских городах и поморских и Сибирских кому похочет; а татарам и уездным иноземцам железа на ружья отнюдь не продавать, а о пошлинах учинить указа по торговому уставу».²¹

Если перевести вышеизложенное на более понятный современный язык, то вырисовывается следующая схема реализации проекта: завод передается во владение и пользование частного лица; снабжение завода сырьем осуществляется государством; готовая продукция продается государству по условленным ценам.

При Петре I права земельного собственника на недра, леса, воды были ограничены в общегосударственных интересах. Петровское законодательство устанавливало принцип, согласно которому недра принадлежали государству, а эксплуатация их была возможна лишь путем предоставления концессии. Берг-привилегия 1719 г. ввела для желающих общий порядок заявки о розыске руды и минералов в Берг-коллегию, которая, в свою очередь, должна была обеспечить быстрое решение вопроса о предоставлении такого разрешения. В связи с тем, что недра находились в собственности государства, искать руду можно было как на собственных, так и на чужих землях. Таким образом, указанным актом была введена в действие горная реглация.

Существенная роль в притоке иностранных инвестиций принадлежит Манифесту от 30 июля 1720 г. «О допущении иностранцев к строению и размножению рудокопных заводов», согласно которому иностранцам было предоставлено право на осуществление горнодобывающей деятельности. В Манифесте указано: «Нашим природным подданным соизволяем рудокопные заводы строить, новые компании заводить, к заведенным приступать, из прибыли отдав десятину, и уступя первую Нам продажу свободную, и безопасную диспозицию яко истинное свое стяжение в свои пользы употреблять; к тому ж мы таких чужеземцев и охотников рудокопных дел Нашею милостивою протекцией особливо обнадеживанием...».²²

²¹ Цит. по: Ландау Б. А. Концессионное право Союза ССР. С. 11–12.

²² Полное собрание законодательства I (далее — ПСЗ I). Т. VI. Ст. 3621.

Из текста Манифеста следует, что в петровском законодательстве не делалось никаких изъятий из действующего законодательства относительно условий деятельности, размеров получаемых земель, прав наследования, т. е. с точки зрения современного законодательства в отношении иностранных граждан подлежал применению национальный режим деятельности.

В период правления Петра II горное дело продолжило свое развитие. Так, указом от 26 марта 1727 г. было отменено «право первой покупки».²³ Теперь государство не могло первым покупать все продукты, добытые частным предпринимателем из недр, по определенным ранее законом ценам.

Однако в таком виде горное законодательство просуществовало недолго: в результате принятия Манифеста Екатериной II в 1782 г. оно было отменено. Статья 1 Манифеста отождествляла право собственности на поверхность земли с правом собственности на недра, уничтожая горную регалию. В дополнение к изложенному ст. 2 Манифеста запрещала строить заводы и разыскивать полезные ископаемые без согласия собственника земли. Как говорил И. И. Янжул про преемников Петра Великого, «благодаря отсутствию той твердости, того строго определенного взгляда, которые являются характерными чертами деятельности Петра I, законодательные мероприятия этих государей в этой, как и в других отраслях экономической политики отличались крайним непостоянством и вследствие этого вносили беспорядочный и шаткий характер в развитии горного дела, задерживали и тормозили его даже там, где оно начиналось».²⁴

Первая концессия в области железнодорожного дела была выдана в 1836 г. Николаем I. Общество акционеров «для сооружения железной дороги от Санкт-Петербурга до Царского Села с ветвью до Павловска»²⁵ ввело в эксплуатацию в 1838 г. первую и единственную железную дорогу Петербург — Царское Село — Павловск. Условия первой в истории России железнодорожной концессии были очень льготными для концессионера. Так, компания имела следующие прерогативы: концессия была бессрочной и построенная железная дорога находилась в собственности компании бессрочно; компания по своему усмотрению устанавливала размер платы за перевозки; находившиеся на пути железной дороги земли, как казенные, так и во владении казенных крестьян, уступались компании бесплатно. Беспрецедентные условия первой железнодорожной концессии были вызваны необходимостью развития и нормального функционирования крупного машинного производства, требовавшего наличия развитой транспортной инфраструктуры. Позднее условия концессии были пересмотрены: установлены сроки выкупа железных дорог, определены железнодорожные тарифы и др. К сожалению, данный проект не увенчался успехом, эксплуатация дорог не дала желаемого дивиденда, вследствие чего акции общества упали в цене.

Следующий этап в развитии концессионных отношений связан с образованием советского государства. Как известно, советские концессионные проекты вошли в отечественную историю как наиболее крупномасштабные. При этом наибольшую известность среди выданных советским государством концессий получили «Лена

²³ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 425.

²⁴ Там же. С. 201.

²⁵ Ландау Б. А. Концессионное право Союза ССР. С. 13.

Голдфилдз Лимитед», «Друзаг», концессии Хаммера, японские нефтяные концессии на Сахалине.

Итак, каковы основные предпосылки законодательного закрепления концессий?

Потребность в привлечении иностранных капиталов выявилась сразу же после октября 1917 г. и преследовала разнообразные цели, прежде всего экономические. Серьезной экономической проблемой того времени являлся «хронический голод на капиталы» для использования национального богатства страны. В свою очередь концессии давали возможность ввести в нашу страну иностранный капитал не только в денежной, но и, что было особенно важно в тот период, товарной форме: в виде машин, оборудования, полуфабрикатов. Концессии могли привнести в нашу страну столь нужные ей знания, опыт и технологии. Кроме того, от концессии ожидалось создание образцовых, технически совершенных предприятий, переходящих целиком в наши руки по истечении срока договоров; увеличение силами иностранных предпринимателей общего количества продуктов, поступающих в наше распоряжение; усвоение технического опыта и знаний иностранного капитала.²⁶

Необходимо отметить, что в развитии хозяйственных связей с нашей страной были экономически заинтересованы и иностранные державы. В первую очередь, этот интерес материализовывался в необходимости получения продуктов продовольствия и сырья. До Революции 1917 г. целые отрасли западной промышленности работали на российском сырье (например, льняная промышленность — на 75 %). Важными статьями импорта из России были также хлеб, текстиль, лес, нефть.²⁷

Не секрет, что большинство развитых стран не приняли Революцию и не признавали власть большевиков. В связи с этим выдача концессий подданным иностранных государств означала реальное признание последними Советской России. Кроме того, с помощью концессий закладывался экономический фундамент стабильных внешнеполитических отношений, а также сглаживалась проблема возвращения Советской Россией дореволюционных долгов царской России, национализации иностранной собственности.

Наконец, после вступления в силу Декретов ВЦИК от 9 февраля 1918 г. «О социализации земли», Совета Народных Комиссаров (далее — СНК) от 28(15) июня 1918 г. «О национализации крупнейших предприятий горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообрабатывающей, табачной, стекольной и керамической, кожевенной и прочих отраслей промышленности, паровых мельниц и предприятий по местному благоустройству, предприятий в области железнодорожного транспорта», СНК от 22(9) апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли» инвестор мог работать только в условиях концессий, в связи с чем возникла необходимость в создании стройной правовой базы в данной сфере.

Первым шагом в этом направлении были «Тезисы об условиях привлечения иностранного капитала в товарной форме в Россию», обсуждавшиеся на I съезде СНХ 1918 г. и включавшие в себя следующие основные положения:

— распределение концессий по территории Советской России не должно создавать определенных сфер влияния иностранных государств;

²⁶ Сворцов-Степанов И. И. Об иностранных концессиях. М., 1920. С. 40.

²⁷ Ляндау Л. Г. Иностранный капитал в дореволюционной России и в СССР. Л., 1925. С. 58.

— для иностранного капитала обязательны все действующие в стране общие и специальные законы; изъятия из них допускаются в исключительных случаях особыми постановлениями высшей власти Республики;

— советское правительство может выкупить концессию до срока;

— без разрешения правительства концессия не может переходить от лица к лицу;

— иностранному капиталу может быть гарантирована выплата процента на затраченный им на концессию капитал.²⁸

Гражданская война и интервенция помешали в тот момент реализации концессионной политики. Кроме того, вышеизложенные тезисы, по-нашему мнению, не обеспечивали необходимый баланс интересов сторон, а, напротив, умаляли интересы будущих инвесторов возможностью применения односторонних административных мер в связи с отсутствием гарантий от национализации своего капитала.

Лишь 23 ноября 1920 г. СНК принял Декрет «О концессиях»,²⁹ по-новому сформулировав важнейшие экономические и юридические принципы и условия предоставления концессий:

— концессионеру предоставлялось вознаграждение долей продукта, обусловленной в договоре, с правом вывоза за границу;

— в случае применения особых технических усовершенствований в крупных размерах концессионеру предоставлялись торговые преимущества (как-то: в заготовке машин, в специальных договорах на крупные заказы и т. д.);

— в зависимости от характера и условий концессии предоставлялись продолжительные сроки концессии для обеспечения полного возмещения концессионера за риск и вложенные в концессию технические средства;

— правительство РСФСР гарантировало, что вложенное в предприятие имущество концессионера не будет подвергаться ни национализации, ни конфискации, ни реквизиции;

— концессионеру предоставлялось право найма рабочих и служащих для своих предприятий в РСФСР с соблюдением Кодекса законов о труде или специального договора, гарантировавшего соблюдение по отношению к ним определенных условий труда, ограждающих их жизнь и здоровье;

— правительство РСФСР гарантировало концессионеру недопустимость одностороннего изменения какими-либо распоряжениями или декретами правительства условий концессионного договора.

Значение этого Декрета — не только в том, что он устанавливал правовые гарантии для концессионера, но и в ярко выраженном стремлении советского государства рассеять боязнь инвестировать в «переходную экономику» Советской России. В то же время, как указывает Ю. Н. Юмашев, Декрет был принят в период «военного коммунизма», что наложило характерный отпечаток на его содержание. Так, если в 1918 г. концессионер мог свободно распоряжаться собственной продукцией, а советское государство оговаривало лишь свое право на покупку части этой продукции, то в соответствии с Декретом от 23 ноября 1920 г. вся продукция концессионного

²⁸ Юмашев Ю. Н. Иностранные концессии в России и СССР (20–30-е годы) // Хозяйство и право. 1989. № 7. С. 101–102.

²⁹ СУ РСФСР. 1920. № 91. Ст. 484–485.

предприятия принадлежит государству и только часть ее может предоставляться концессионеру в качестве вознаграждения.³⁰

Тем не менее практически реализовать изложенные принципы стало возможным после официального введения новой экономической политики на X съезде РКП(б) в марте 1921 г., одобдившем Декрет от 23 ноября 1920 г. об экономических и юридических условиях концессий.

Таким образом, с введением новой экономической политики, цель которой В. И. Ленин обозначил как «получение концессий»,³¹ в целом был создан правовой механизм для регулирования процесса привлечения иностранных инвестиций в СССР.

Последствия смены советского политико-экономического курса, параллельно сопровождавшиеся нововведениями в сфере законодательства, не замедлили сказаться. С 1922 по 1927 г. было получено 2211 предложений о концессиях.³² Из них первые места занимали Германия (35,3 %), Англия (10,2 %), США (9,4 %), Франция (7,9 %). В отраслевом разрезе наибольшее количество концессионных предложений поступило в области обрабатывающей промышленности — 31,9 %, торговли — 21,9 %, горнодобычи — 11,7 %, сельского хозяйства — 7,3 %, транспорта 6,2 %.³³

Однако заключено было всего 163 концессионных договора, что в процентном соотношении составляет 7,5 % от общей численности предложений, включая договоры о технической помощи. Следовательно, большая часть предложений о концессиях советской властью была отклонена; думается, это решение вызвано следующими соображениями. «Мы не должны торопиться и должны выбирать из различных предложений только те, которые для нас наиболее выгодны», — писал И. С. Перетерский.³⁴ С ним солидарен инициатор и идеолог новой экономической политики В. И. Ленин, который подчеркивал, что «концессии не страшны, если мы отдаем концессионерам несколько заводов, сохраняя большинство за нами, это не страшно... Концессии не страшны, пока мы держим в руках все государственные предприятия и взвешиваем точно и строго, какие и на каких условиях мы можем отдать концессии и в каких размерах».³⁵ Иной позиции в решении этого вопроса придерживался В. П. Бутковский: «Есть ряд отраслей нашего народного хозяйства, которые уже окрепли настолько, что не нуждаются в помощи иностранного капитала. В таких отраслях концессий мы не сдаем и сдавать не предполагаем. К ним относится производство электромашин, радиоаппаратуры, ткацкая часть нашей текстильной промышленности, производство кос, вил и т. д.»³⁶

В связи с активизацией в указанный период концессионного дела и необходимостью сосредоточения управления в данной сфере в одном ведомстве 21 августа 1923 г. был издан Декрет об учреждении Главного концессионного комитета (далее — ГКК) при СНК СССР.³⁷ В исключительной компетенции ГКК находилось решение

³⁰ Юмашев Ю. Н. Иностранные концессии в России и СССР (20–30-е годы). С. 102.

³¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 374.

³² Бутковский В. П. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. М., 1928. С. 40.

³³ Эвентов Л. Иностранные капиталы в русской промышленности. М., 1931. С. 99.

³⁴ Перетерский И. С. Значение концессий для поднятия нашей авиационной промышленности. М., 1921. С. 13.

³⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 159.

³⁶ Бутковский В. П. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. С. 123.

³⁷ Постановление Совета Труда и Обороне от 21 августа 1923 г. «Об учреждении при Совете Труда и Обороне Главного комитета по делам о концессиях и акционерных обществах» // СУ. 1922. № 22. Ст. 320.

следующих вопросов: руководство допуском иностранного капитала в промышленность, торговлей и иной хозяйственной деятельностью на территории РСФСР и союзных с ней советских республик; ведение переговоров о заключении концессионных договоров и контроль за такими переговорами; рассмотрение проектов договоров; представление проектов договоров и уставов акционерных обществ с иностранным участием на утверждение СНК и др. Наряду с ГKK были созданы концессионные комитеты в союзных республиках, при Верховном экономическом совете, народных комиссариатах торговли, транспорта и связи, сельского хозяйства, финансов, внутренних дел, при торговых представительствах за рубежом.

Разумеется, следует остановиться и на существовавших особенностях взаимоотношений между государством и концессионером в части, касающейся объема их взаимных прав и обязанностей, а также условий предоставления концессии.

Прежде чем перейти к исследованию указанных вопросов, по-нашему мнению, следует коснуться ключевого вопроса: что есть концессия в смысле юридическом по советскому законодательству?

Как известно, правовой системе СССР был чужд принцип разделения властей, вследствие чего законотворческой компетенцией согласно ст. 8, 18, 29, 38 Конституции СССР от 31 января 1924 г. обладали СНК, ЦИК и Съезд советов СССР. Поэтому декреты и постановления названных органов следует считать законами в материальном смысле. В то же время в силу Декрета об учреждении ГKK при СНК СССР рассмотрение и утверждение концессионных договоров относилось к ведению СНК СССР. В связи с этим концессия, утверждавшаяся СНК СССР и содержащая определенные изъятия из общего правового регулирования, являлась специальным законом СССР.

Поскольку концессия рассматривалась советским правом как привилегия, ее объектами могли быть предметы и действия, изъятые из гражданского оборота. К ним относились объекты, указанные в ст. 21, 22 Гражданского кодекса РСФСР,³⁸ такие как недра, транспорт, внешняя торговля и др.

Субъектами концессионного договора в абсолютном большинстве случаев были Правительство СССР, иногда действовавшее от имени правительства союзной республики, с одной стороны, и иностранные юридические лица — частные компании — с другой.

Условно имущество концессионного предприятия состояло из переданного государством в пользование концессионеру на срок действия концессии и привнесенного самим концессионером в виде воздвигнутых им строений, ввезенного из-за границы оборудования и т. д. Однако по закрепляемому правилу оно не подлежало ни отчуждению, ни залогу и на него не могли быть обращены взыскания кредиторами концессионера. Также условием всех концессионных соглашений был безвозмездный переход основного имущества в собственность государства по окончании срока действия концессии, так как концессионер успел возместить вложенный капитал и получить необходимую прибыль.

Сырье, материалы и продукция концессионного предприятия находились в собственности концессионера. Вместе с тем государство оговаривало себе преимущественное право приобретать произведенную продукцию по заранее согласованным

³⁸ СУ РСФСР. 1923. № 96. Ст. 952.

ценам для ее реализации на внутреннем рынке. Ввоз оборудования был беспопытным, но в течение определенного срока, заранее оговаривавшегося, и только в том случае, если оно было новейшим для своей отрасли.

Срок действия концессионных договоров был достаточно продолжительным, чтобы концессионер мог вернуть вложенный капитал и получить прибыль. Однако во все договоры включали условие о досрочном выкупе предприятия. В случае досрочного выкупа концессионеру возмещались непогашенная часть его затрат и недополученная прибыль.

Платежи концессионера были трех видов. Долевые отчисления являлись платой за предоставление права на концессию. Они устанавливались в денежной или натуральной форме и исчислялись в определенном проценте к продажной стоимости реализованной продукции концессионного предприятия за определенный срок. Долевые отчисления не покрывали обязательства концессионера перед казной за предоставленное в эксплуатацию имущество, за пользование которым в концессионном договоре устанавливается особая плата, — это так называемая плата за использованием имуществом. Наконец, третий вид платежей концессионера — налоги (как всесоюзные, так и местные).

В сфере трудовых отношений предусматривалось обязательство концессионера подготавливать квалифицированных рабочих и административно-технический персонал из советских граждан и постепенно заменять ими иностранных специалистов.

Договоры допускали и досрочное прекращение концессий как путем одностороннего акта правительства, так и в связи с решением спора в судебной инстанции.

Из приведенных выше условий предоставления концессий следует, что регулировавшие их нормы носили общий характер, позволявший сторонам самостоятельно сформировать условия предоставления имущества применительно к специфике предмета (концессиям). Например, концессия «Друзаг» была образована в результате подписания 21 сентября 1921 г. генеральным директором Германского общества семеноводов (*Deutsche Saatbau Gesellschaft*), доктором Варге и уполномоченным общества Яковом Фашиньяком концессионного договора сроком на 30 лет с ежегодной выплатой советскому государству в размере 20 % валового сбора продуктов данного хозяйства за отчетный год. При этом число иностранцев не должно было превышать 25 % общего количества рабочих и служащих хозяйства. Концессионный договор был расторгнут в 1934 г. по инициативе советского государства под предлогом невыполнения условий.³⁹

По приблизительным данным доходы государства от концессий в 1923–1924 гг. составили 14 млн руб., в 1924–1925 гг. — 14 млн руб., в 1925–1926 гг. — 26 млн руб.⁴⁰

Несмотря на очевидное положительное влияние концессий на промышленное восстановление страны, к концу 1920-х гг. в правительственных кругах возобладал взгляд на них как на форму связей, малоэффективную для народного хозяйства. На наш взгляд, отправной точкой для подобных суждений стали преобладавшие в обществе того времени идеологические взгляды на отношения к концессии как к враждебной советскому государству форме капитализма. В пользу этого обстоятельства свидетельствует факт ликвидации упоминавшейся концессии «Друзаг».

³⁹ Ерохина О. В. Концессионная политика советского государства и сельскохозяйственная концессия «Друзаг» в 1920–1930-е годы // Федерализм. 2009. № 1. С. 93.

⁴⁰ Бутковский В. П. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. С. 87–90.

Так, в мае 1930 г. уполномоченный ЦК Союза сельхозлесрабочих Н. В. Дедаев написал докладную записку в адрес Наркомтруда, в которой предлагал расторгнуть концессионный договор, ссылаясь на то обстоятельство, что в числе служащих «Друзаг» нашли себе покровительство антисоветские элементы: бывшие помещики Ашколенко и Петрих, бывшие торговцы Поль и Фирсов, сыновья крупного кулака Шерер.⁴¹ Таким образом, к концу 1920-х гг. политический аспект переборол здравый смысл, что повлекло за собой необратимый процесс вытеснения иностранного капитала из советской экономики на почве усиливавшегося антагонизма между социалистической и капиталистической системами.

В то же время были и другие причины как внутреннего, так и внешнего характера. К ним относились нелояльность в отношении СССР со стороны определенных западных политических и экономических кругов, тяжелейший экономический кризис 1929–1933 гг., боязнь вкладывать крупные капиталы во все более централизованное социалистическое хозяйство и др.

Нельзя не согласиться с тем, что общая линия советского государства в области концессий в период с 1918 г. вплоть до окончания НЭПа заключалась в следующем: «Привлечь иностранный капитал, выжать из него все возможное (инвестиции, технологии, управленческий опыт) и выдворить концессионера из Советской России».⁴² Такого же мнения придерживались и западные исследователи. Э. Саттон приводит выдержку из конфиденциального доклада Скотленд-Ярда: «Концессий и иностранных капиталов добиваются в целях восстановления разрушенной индустрии России... Когда через несколько лет иностранное предпринимательство оживит те отрасли промышленности, которые окажутся наиболее эффективными, они перейдут государству, которое затем, укрепленное зарубежным опытом и методами, продолжит марксистский эксперимент. Когда обманутые капиталисты откроют глаза, они будут ошеломлены».⁴³

В настоящий момент в оценке концессионной деятельности в период НЭПа нет единства мнений.

Однако опыт, накопленный при реализации концессий, представляется весьма ценным. Во многом он применим и в современных условиях, несмотря на значительные изменения. По мнению С. А. Сосны, опыт НЭПа полезен в современной ситуации в смысле широты использования концессий в народном хозяйстве и их отраслевого разнообразия. При этом объекты концессий были не только материальными, вещественными; допускалось создание концессий на осуществление определенных видов деятельности (например, внешняя торговля). В принципе, это было обусловлено монополизированием внешнеторговой деятельности государством. В современных условиях, отмечает С. А. Сосна, принцип предоставления концессии на какой-либо вид деятельности, составляющий монополию государства, вполне может быть реализован в России.⁴⁴

Наконец, необходимо отметить, что закон о концессиях должен был быть принят уже давно, еще в период начала приватизации 1990-х гг. Как показывает история,

⁴¹ Там же. С. 101.

⁴² Данильченко С. Л. Концессионная политика Советского государства в годы НЭП, 1921–1929 гг. Дис. ... к. ист. н. М., 2000. С. 158.

⁴³ Цит. по: Курьсь Н. В., Тищенко С. Г. Концессионное право Союза ССР. СПб., 2011. С. 171.

⁴⁴ Сосна С. А. Концессионное соглашение: теория и практика. М., 2002. С. 116.

приватизация 1990-х гг. была проведена по наихудшему из всех возможных сценариев. При своевременном принятии закона, вполне вероятно, государству не пришлось бы сейчас задумываться, каким образом привлечь инвестиции в экономику и «предотвратить и нашу страшную сегодняшнюю беду и проклятие — чудовищное имущественное и социальное расслоение людей, где небольшой кучке сверхбогатых магнатов, паразитирующих на народных богатствах, противостоит малообеспеченное большинство населения России».⁴⁵

Статья поступила в редакцию 17 сентября 2014 г.

⁴⁵ *Алексеев С. С.* Философия права. История и современность. М., 1999. С. 311.