

**К вопросу о типовых условиях концессионных соглашений  
в лесном хозяйстве.\***

Статья посвящена вопросу о возможности привлечения частных инвестиций в лесную промышленность России на концессионной основе. Эта проблема приобретает актуальность в связи с принятием в 2005 г. закона «О концессионных соглашениях», который призван способствовать улучшению инвестиционного климата в российской промышленности. Автор статьи – аспирант Волгоградского государственного университета, научный сотрудник НИИ проблем экономической истории России Волгоградского университета – в течение ряда лет занимается изучением отечественного концессионного опыта 1920-х гг. На основании этого, а также зарубежного опыта, автор пытается представить возможный путь привлечения частных инвестиций в отечественную лесную промышленность.

21 июля 2005 г. президент России В.В. Путин подписал федеральный закон О концессионных соглашениях<sup>1</sup>. Разработка этого закона имела долгую и сложную историю. Она началась еще в 1991 г., в июле 1993 г. после двух лет работы Верховный Совет РСФСР принял Закон о концессионных договорах с иностранными инвесторами, однако президент закон отклонил, поскольку он был ориентирован исключительно на иностранных инвесторов. Разработка закона была продолжена правительством РФ, которое в 1994 г. представило его на утверждение в Государственную Думу. Судьба этого законопроекта оказалась столь же печальной, как и первого: он был отклонен большинством депутатов с пожеланиями некоторых из них больше никогда не слышать слова «концессия»<sup>2</sup>. Очевидно, главным мотивом отклонения этого законопроекта были идеологические соображения депутатов-коммунистов, занимавших тогда большинство в Думе. В законе о концессиях они увидели опасность разбазаривания национальных богатств страны, наживы нечистых на руку олигархов за счет трудового населения. Разработка закона была продолжена Думой следующего созыва, которая после бурных обсуждений, в апреле 1996 г. приняла его в первом чтении. Однако, дальнейшая работа над законопроектом продолжилась почти 10 лет. Наконец, 6 июля 2005 г. закон был принят Думой, 13 июля одобрен Советом Федерации и, как уже было сказано, подписан президентом 21 июля 2005 г.

Упорство, с которым руководящие органы страны, состав которых не раз менялся за это время, вновь и вновь возвращались к закону о концессиях, говорит о важности, которая придается этому вопросу. Действительно, кон-

---

\* Статья написана в рамках выполнения гранта РФФИ № 05-06-80492-а.

цессии, при продуманном подходе к их предоставлению и достаточном контроле над их деятельностью, могут быть достаточно эффективным инструментом развития и стабильной работы предприятий в различных отраслях промышленности. Источник этой эффективности кроется в особых признаках этого вида хозяйственных отношений между государством и частным предпринимателем, которые условно можно назвать концессионными.

Необходимо оговориться, что понятие «концессия», в смысле «хозяйственные отношения», является довольно широким. Его содержание во многом зависит от правовой системы государства, хозяйственного уклада, особенностей функционирования той или иной отрасли промышленности. На размытость понятия концессии повлияло и то обстоятельство, что концессионные отношения, в частности в сфере нефтедобычи, имели разный характер в разные исторические эпохи. В настоящее время концессии получили довольно широкое распространение в различных отраслях промышленности как в развитых, так и в развивающихся странах. Наиболее распространены концессии в области коммунального хозяйства и горнодобывающей промышленности<sup>3</sup>. В лесном хозяйстве за рубежом концессии пока не получили такого распространения, возможно потому, что леса там эксплуатируются достаточно эффективно с помощью других, более традиционных хозяйственных механизмов: аренды, передачи лесных участков в частную собственность. Что касается России, то здесь, как представляется, концессии могли бы занять более важное место в лесопромышленном комплексе страны, который сейчас переживает не лучшие времена. Несмотря на то, что в законе «О концессионных соглашениях» говорится только об объектах транспортной и социальной инфраструктуры и коммунального хозяйства, как об объектах концессионных соглашений, у нас практически нет сомнений, что со временем концессионные отношения проникнут и в другие отрасли промышленности, в частности лесную, где у концессий может быть довольно большой потенциал.

Для определения возможного облика концессионных отношений в лесной промышленности, возможных условий лесных концессионных соглашений, следует сначала охарактеризовать суть концессионных отношений. Слово «концессия» в переводе с латинского означает «уступка», «согласие». Это понятие возникло в Средние века и было связано с передачей, «дарованием» частному лицу права на осуществление деятельности, которую государство считало своей прерогативой<sup>4</sup>. Часто осуществление этой деятельности было связано с владением и пользованием государственной собственностью. К прерогативам государства относились виды деятельности, которые оно выполняло в порядке осуществления своих государственных функций. Это были сбор налогов в государственный и муниципальный бюджет, снабжение армии, управление территорией от имени суверена, разработка полезных ископаемых, устройство и эксплуатация устройств уличного освещения, содержание питейных заведений и др.

В эпоху колониального раздела мира получили распространение концессии другого вида. Они заключались в предоставлении государству метрополии права эксплуатировать месторождение на территории колонии. По сути, они не имели никакого отношения к концессиям, обозначенным выше, и назывались так лишь по внешнему сходству. Дело в том, что эксплуатация месторождения полезных ископаемых на территории колонии осуществлялась без учета интересов местного правительства. Его согласие на предоставление месторождения в эксплуатацию было чистой формальностью. Право на добычу ресурса предоставлялось, как правило, за символическую плату. При этом добывающая компания могла по конъюнктурным соображениям не приступать к работе в течение длительного времени, сохраняя монополию на разработку данного месторождения, или же эксплуатировать его в расточительном режиме, не руководствуясь ни экологическими соображениями, ни интересами местного правительства или населения. В своей работе добывающая компания не контролировалась и не отчитывалась ни перед кем. По сути это было разграбление ресурсов колониальных стран<sup>5</sup>. С разрушением колониальной системы ушли в прошлое и колониальные концессии, однако их дурная слава их пережила. В умах многих политиков в современной России, понятие «концессия» до сих пор ассоциируется с незаконным разграблением национальных ресурсов.

Горнодобывающими концессиями в колониальных странах не исчерпывалось все многообразие концессионных отношений. Наряду с ними продолжали существовать и, так сказать, «классические» концессии, представлявшие собой наем частного капитала для удовлетворения государственных интересов. Со временем менялись объекты и цели концессионных отношений. Приблизительно с середины XIX века в европейских странах, прежде всего во Франции, возникают так называемые концессии публичной службы или концессии на ведение общественных работ<sup>6</sup>. Их появление связано с развитием концепции социального государства, когда одной из своих первоочередных задач государство выдвигает удовлетворение элементарных нужд своих граждан: доступное жилье, его энергоснабжение, отопление, канализация, уборка мусора, – все, что называется коммунальным хозяйством. Эти концессии в настоящее время распространены наиболее широко и поскольку они представляют собой наиболее чистое воплощение «классических» концессионных отношений, будет удобно раскрыть суть этих отношений на их примере.

Коммунальные концессии предоставляются правительством или муниципалитетом, в зависимости от масштабов предприятия, частному лицу, физическому или юридическому. В большинстве случаев это концессии на поставку в жилые дома электроэнергии, снабжение их водой, отопление. В каждом отдельном случае обязательства концессионера могут быть разными. Концессионер обязуется либо построить предприятие, либо произвести его ремонт или модернизацию, либо просто принять его эксплуатацию и экс-

плуатировать предприятие в течение определенного срока за свой счет. Доходы от эксплуатации предприятия (платежи населения за коммунальные услуги) являются собственностью концессионера, государству поступают налоги от предпринимательской деятельности концессионера<sup>7</sup>.

Как правило, соглашение с концессионером оформляется в двух частях. Первая часть представляет собой собственно соглашение, в котором оговариваются права и обязанности сторон, порядок вознаграждения концессионера, порядок разрешения споров и прекращения соглашения. Во второй части содержатся технические регламенты работы предприятия, нормативы, обязательные для концессионера. Особенностью этой части концессионного соглашения является то, что она может изменяться концедентом (государством или муниципалитетом) в ходе выполнения договора без согласия концессионера<sup>8</sup>. Последний не вправе оспорить односторонние действия концедента, как это могло бы быть при выполнении обычного предпринимательского договора, осуществляемого в рамках гражданского права, например договора между частными лицами. Возможность одностороннего изменения соглашения является одной из основных, родовых характеристик концессионных отношений.

Эта возможность происходит из особого характера объектов концессионных договоров. Это объекты, которые непосредственно служат для обеспечения государственных целей и интересов. В примере с коммунальными предприятиями государственной целью является обеспечение населения необходимыми условиями достойной жизни, набором элементарных жизненных благ. Поскольку эти предприятия непосредственно обслуживают интересы государства, их функционирование сопровождается рядом обязательных условий. Это непрерывность предоставления благ; их доступность, т.е. цена, приемлемая для людей с разным достатком; и надлежащее качество. Передавая эксплуатацию коммунального предприятия в частные руки, государство (муниципалитет) должно иметь эффективные рычаги для воздействия на ситуацию, когда адекватное снабжение населения коммунальными услугами ставится под угрозу. Надо отметить, что такая угроза может возникнуть не только при нарушении концессионером своих обязательств по договору. Возможны ситуации, когда как раз следование условиям договора угрожает нормальному оказанию населению коммунальных услуг. В таких случаях для удовлетворения общественно полезных целей требуется быстрая оперативная корректировка задач, ставившихся перед концессионером, и концедент (государство или муниципалитет) такую возможность получает. Мало того, концедент изменяет условия договора, не спрашивая согласия другой стороны – концессионера. Предмет концессионного договора – исполнение государственных функций – ставит интересы одной стороны концессионных отношений (концедента) выше интересов другой стороны (концессионера). Концессионер может обжаловать действия концедента в суде только в интересах третьих лиц – пользователей коммунальных услуг.

Необходимо подчеркнуть, что такое отношение между участниками концессионного договора совершенно не свойственно, точнее сказать, прямо противоречит принципам неконцессионного (гражданско-правового) договора, заключенного с целью передачи имущества в эксплуатацию или оказания услуг. В основе гражданско-правовых отношений лежит принцип равенства сторон и незыблемости договорных условий<sup>9</sup>. Обязывая к чему-то другую сторону, первая сторона одновременно принимает симметричные обязательства на себя. Стороны, таким образом, как бы обмениваются в равной мере правами и обязанностями. Сделка, не содержащая в себе такого равенства прав и обязанностей сторон, не является действительной. Гражданско-правовой (неконцессионный) договор также может изменяться. Это может происходить либо в связи с изменением законодательства, либо по требованию одной из сторон договора<sup>10</sup>. В последнем случае для изменения договора требуется решение суда, которому как правило предшествуют длительные судебные процедуры. При этом неочевидно, что суд примет решение о пересмотре договора. Как видно, изменение гражданско-правового договора это сложный процесс, занимающий много времени. В этих условиях государство не имело бы эффективного рычага для воздействия на ситуацию в случае угрозы своим существенным интересам.

Надо оговориться, что сделанное выше заявление о приоритете интересов концедента над интересами концессионера является несколько утрированным. Разумеется, ни один частный предприниматель не пойдет на заключение договора на таких невыгодных условиях, поскольку одностороннее изменение договора концедентом часто влечет убытки у концессионера. В связи с этим концедент принимает на себя обязательства компенсировать концессионеру потери, происходящие от его односторонних действий. Нарушение принципа незыблемости договорных условий замещается здесь принципом незыблемости финансовых интересов сторон<sup>11</sup>. Такой порядок позволяет достичь компромисса между интересами сторон концессионного договора: государством-концедентом, который стремится обеспечить удовлетворение общественных потребностей, и частным предпринимателем-концессионером, чья цель – получение максимальной предпринимательской прибыли. Однако это лишь компенсация, но не отмена принципа неравенства сторон в концессионном договоре.

Таковы принципиальные условия «классических» концессионных отношений. Они присутствуют во всех случаях, когда в концессию сдаются объекты, или виды деятельности, имеющие особое государственное значение. Кроме предприятий коммунального хозяйства к таким объектам и видам деятельности можно отнести сбор государственных налогов, содержание тюрем и других объектов пенитенциарной системы, интендантскую службу, производство и торговлю спиртными напитками (в условиях государственной монополии на эту деятельность) и др. Конкретный круг таких объектов зависит от законодательства, традиций той или иной страны. Концессии на

перечисленные виды деятельности и объекты сдавались ранее и сдаются в настоящее время, однако гораздо реже, чем концессии на объекты коммунального хозяйства.

Однако перечисленными объектами сфера применения концессионных отношений за рубежом не ограничивается. Концессии достаточно широко проникли и в другие хозяйственные сферы, такие как горнодобывающая промышленность, промышленная и транспортная инфраструктура; при этом характер концессионных отношений в этих отраслях не мог не претерпеть некоторых изменений. Дело в том, что хотя эти объекты во многих странах находятся в государственной или муниципальной собственности, их нельзя отнести к объектам, непосредственно обеспечивающим выполнение государственных задач (как, например, тюрьмы), и они не несут в себе такого непосредственного социального значения, как предприятия коммунального хозяйства. Соответственно при хозяйственной эксплуатации этих объектов частным капиталом практически не возникают ситуации, когда государству требовалось бы в экстренном порядке вмешиваться в эксплуатацию и прямым принуждением изменять условия договора.

Концессионный характер отношений между собственником-государством и частным хозяйственником в промышленной эксплуатации таких объектов проявляется в другом. Выше, говоря о «классических» концессиях, мы обращали внимание на то, что принципиальными условиями этих отношений являются изъятия из гражданско-правовых норм хозяйственных отношений. Сейчас надо подчеркнуть, что изъятие из действующих норм, порядков, традиций (как гражданско-правовых, так и нет) является характерным признаком вообще всех концессионных отношений, во всех отраслях<sup>12</sup>. Концессию можно охарактеризовать как в определенной степени экстренный механизм, применяемый для создания, модернизации, эксплуатации объекта, когда другие механизмы неэффективны. Как правило это бывает, когда объект требует крупных вложений или инвестиции имеют длительный срок окупаемости. В этих случаях инвестору бывают необходимы особые, льготные условия. Это могут быть налоговые льготы, таможенные и какие-либо другие льготы – главное, что эти льготы имеют уникальный, «точечный» характер, т.е. предназначены для конкретного лица, на осуществление конкретного проекта в течение ограниченного периода времени<sup>13</sup>. Другой хозяйственник, эксплуатирующий такое же имущество в неконцессионном порядке (например, на основе договора аренды), таких льгот не имеет. Именно эти изъятия, отступления от общего порядка составляют концессионный характер таких отношений между собственником имущества и его пользователем.

Из вышесказанного вытекает еще один характерный признак концессионных отношений: их источником является административное решение государственного или муниципального органа власти, т.е. решение о предоставлении концессии является своего рода указом, постановлением органа вла-

сти<sup>14</sup>. Этот признак составляет еще одно принципиальное отличие концессионных отношений от отношений в рамках гражданского права. Когда стороны вступают в хозяйственные гражданско-правовые отношения, источником этих отношений является воля сторон как **частных** лиц. В гражданско-правовые сделки может вступать и государство, но здесь оно действует не в качестве органа власти, диктующего свою волю, а в качестве, пусть и с определенными оговорками, «частного» лица, имеющего те же права, что и другая сторона по договору.

Таковы общие принципы концессионных отношений как они сложились в практике зарубежных стран. Наша страна также имела свой опыт привлечения концессий в промышленность. В 1920-х гг. Советская Россия, а затем СССР проводили активную политику по привлечению частного, главным образом иностранного, капитала для восстановления и развития хозяйства страны<sup>15</sup>. Советский концессионный опыт довольно уникален, благодаря особым социально-экономическим условиям, в которых осуществлялась концессионная политика. В тот период в СССР были национализированы основные отрасли хозяйства: добывающая промышленность, металлургия, машиностроение. Государственная монополия была объявлена и на многие виды хозяйственной деятельности, главным из которых была внешняя торговля<sup>16</sup>. Таким образом, эксплуатация многих промышленных предприятий и занятия многими видами хозяйственной деятельности, которые в западных странах являются традиционными сферами деятельности частного капитала, в СССР были для частных лиц закрыты. Для допущения туда частного капитала требовалось административное решение (концессия) государства. Собственно, особенность советского концессионного опыта и заключается в расширенном круге объектов, которые могли эксплуатироваться на концессионной основе. Что касается принципиальных характеристик концессионных отношений, то здесь советская практика не отличалась от зарубежной<sup>17</sup>.

В настоящее время российское государство снова обращается к механизму концессии для привлечения частного капитала в проблемные отрасли хозяйства, обеспечения развития и эффективной эксплуатации государственной и муниципальной собственности. Об этом ясно заявлено в Статьях 1, 3 (пункты 1-3), 4 федерального закона «О концессионных отношениях». Однако чтение этого закона порождает много вопросов. Остается неясным, как государство будет привлекать частный капитал в эти проблемные отрасли, иными словами, в законе отсутствуют те принципиальные положения концессионных договоров, о которых говорилось выше. Ведь эти положения (особые льготы концессионеру, компенсация одностороннего изменения договора концедентом) как раз и призваны служить «приманкой», которая должна привлекать частных инвесторов к вложению своих капиталов в государственное имущество. В законе же нет ни слова об особом льготном режиме для концессионера. Если же государство считает, что выгодно эксплуатировать эти объекты можно и без льготного режима, в общем порядке, тогда

становится непонятным, зачем вообще понадобился особый закон о концессиях и почему нельзя эксплуатировать эти объекты на основе давно известного договора аренды, снабдив его инвестиционными обязательствами.

Кроме того, одно из положений Закона обязывает концессионера не прекращать (не приостанавливать) деятельность по осуществлению концессионного договора без согласия на то концедента и в наказание угрожает концессионеру расторжением договора. По-видимому речь здесь идет о коммунальном хозяйстве, где непрерывность предоставления услуг населению является одной из важнейших характеристик эксплуатации этого вида предприятий. Наличие этого положения в Законе не вызывает вопросов. Вопросы вызывает отсутствие каких-либо компенсационных мер в пользу концессионера. Очевидно, что желание прекратить или приостановить выполнение договора может возникнуть у концессионера тогда, когда эксплуатация предприятия на существующих условиях становится нерентабельной. В зарубежной практике в подобных случаях государство, обязывая концессионера продолжать эксплуатацию предприятия, расторгает договор и заключает новый, с учетом новых условий<sup>18</sup>. Также, желая сохранить полезную концессию, государство может в отдельные критические периоды ее существования принять на себя финансирование ее работы. Однако надо учесть, что эти меры предпринимаются, когда эксплуатация концессионного предприятия становится невыгодной из-за внешних, не зависящих от концессионера причин, которые при этом кардинально меняют условия, среду, в которой работает концессионер. Что касается обычных рисков, естественным образом сопровождающих всякую предпринимательскую деятельность, то концессионер несет их наравне с другими хозяйствующими субъектами и никаких компенсаций за потери не получает. В законе «О концессионных соглашениях», на наш взгляд, следовало бы определить обстоятельства, когда концедент (государство) может расторгнуть концессионный договор из-за приостановления (прекращения) концессионером выполнения своих обязательств, иначе получается, что концессионер здесь имеет только обязанности, а в случае расторжения Закона оставляет непонятным, каким образом он будет способствовать привлечению в государственный сектор частного капитала и развитию проблемных хозяйственных отраслей.

Лесное хозяйство России как раз относится к числу проблемных. Россия обладает исключительно богатыми лесными ресурсами. Покрытая лесом площадь составляет около 776 млн. га.<sup>19</sup> На Россию приходится около 22% всего лесного покрова планеты. Площадь лесов, имеющих промышленное значение, составляет около 388,5 млн. га, с запасом древесины в 47.594 млн. куб. м.<sup>20</sup> При таком запасе ежегодно без ущерба для природы возможно рубить около 800 млн. куб. м. Однако, при современном состоянии инфраструктуры лесного хозяйства России из этого количества реально возможно заготавливать не более 250 млн. куб. м. в год или около трети, поскольку остальная часть находится в экономически недоступной зоне, для хозяйствен-



ного освоения которой требуются крупные долгосрочные инвестиции<sup>21</sup>. В их отсутствие огромные массивы ценных лесов, которые могли бы приносить хорошую прибыль в бюджет страны, перестают, теряют свои хозяйственные качества и гибнут, засоряя обширные районы и повышая пожарную опасность. При этом, даже в освоенных районах объем действительной заготовки не достигает возможного, составляя лишь около 130 млн. куб. м. в год<sup>22</sup>.

Другой, не менее острой проблемой лесопромышленного комплекса России, является неэффективная структура производства. Речь идет о низком развитии мощностей по глубокой переработке древесины (производство целлюлозы, бумаги, картона, другой продукции). Ситуация усугубляется крайним износом основного капитала предприятий в этой отрасли, который по оценкам экспертов достиг уже 80%. Несмотря на то, что за последние несколько лет целлюлозно-бумажная промышленность смогла увеличить объемы производства, темпы ее роста далеко не достигли желаемого; мало того, в ближайшее время следует ожидать замедления роста производства в этой отрасли, поскольку она уже фактически исчерпала потенциал развития и крайне нуждается в инвестициях. Основной продукцией лесопромышленного комплекса России остаются пиломатериалы и круглый лес. В результате государство получает лишь небольшую часть доходов, которые оно могло бы получать от более эффективной эксплуатации своих лесных ресурсов.

Для выхода из сложившегося положения необходимы крупные долгосрочные инвестиции как в создание инфраструктуры в еще не освоенных лесных районах, так и в строительство предприятий по глубокой переработке древесины. Вопрос привлечения частных инвестиций был одним из основных при разработке нового Лесного кодекса, который совсем недавно был принят Думой и подписан Президентом.

Новый кодекс, в отличие от действующего ранее, не предусматривает передачу лесных участков в концессию. Первоначально она была заменена частной собственностью на лесные участки. Предполагалось, что частный собственник будет более ответственно подходить к вопросам эксплуатации и охраны своего участка, чем арендатор, получивший участок на время, а главное у него появятся стимулы и возможности для вложения в участок средств на развитие производства. Однако введение в проект кодекса положения о возможности продажи лесов в частные руки вызвало активный протест со стороны как части специалистов по лесному хозяйству, так и со стороны общественности. Под давлением этого негативного настроения рабочая группа по разработке нового кодекса была вынуждена убрать из проекта положение о частной собственности на лес.

Новый Лесной кодекс предусматривает следующие механизмы передачи лесных участков в эксплуатацию: аренда, купля-продажа на сруб, право постоянного (бессрочного) пользования, ограниченного пользования чужими лесными участками, безвозмездное срочное пользование (Статья 9 пункт 1).

Аренде и купле-продаже леса на сруб посвящена отдельная глава (№ 6). Об остальных правах эксплуатации лесных участков, кроме как в 9 Статье, больше нигде в проекте не говорится. Что касается аренды, то она заключается и осуществляется согласно гражданскому законодательству, если в Лесном кодексе не предусмотрено иное (Статья 9 пункт 2). Однако, «иное» в кодексе не предусмотрено. Таким образом, новый Лесной кодекс не содержит каких-либо положений о возможности изъятий из действующего законодательства в пользу инвестора. Правда, в Статье 56 (о порядке заключения арендного договора) в частности говорится об инвестиционных соглашениях в лесопромышленном комплексе. Однако, более нигде не поясняется, что представляют из себя эти инвестиционные соглашения.

Основным фактором, который, по мнению руководителей лесного хозяйства, должен способствовать привлечению в отрасль инвестиций – это срок предоставления участков в эксплуатацию. Промышленник, получивший во владение лес на долгий срок, должен быть заинтересован в развитии инфраструктуры и перерабатывающих предприятий для извлечения из своего участка максимальных прибылей (долгосрочная аренда, соответственно, должна предоставляться крупным, вертикально интегрированным компаниям). Согласно новому Лесному кодексу, максимальный срок аренды лесного участка установлен в 49 лет (Статья 49 пункт 3). Однако, при этом не принимается во внимание факт, что в предыдущем кодексе, принятом еще в 1996 г., срок аренды лесного участка также был установлен в 49 лет (вполне достаточный для окупаемости целлюлозно-бумажного предприятия), а в Положении об аренде участков лесного фонда, принятом в 1998 г., срок аренды установлен аж в 99 лет. Тем не менее, большая часть арендных договоров сегодня заключается на гораздо более краткие сроки – в пределах 5 лет.

Очевидно, что большой срок аренды сам по себе не будет способствовать привлечению в отрасль инвестиций для развития перерабатывающих производств и освоения еще не затронутых эксплуатацией площадей. Рычагом, который сможет помочь сдвинуть дело с мертвой точки, на наш взгляд могут послужить льготы по обязательным платежам, налагаемым на лесопромышленников. Такие льготы могли бы предоставляться на основании концессионных договоров. Надо отметить, что работа в этом направлении уже ведется. Так, в правительстве активно обсуждается вопрос отмены импортных пошлин на оборудование, которое не имеет достаточно качественных аналогов в России, на некоторые категории машин пошлины уже отменены<sup>23</sup>. Также отменены вывозные пошлины на экспорт березовых и осиновых балансов в Финляндию. Обсуждается вопрос льгот по уплате предпринимателями НДС на новое оборудование. Эти и подобные меры следует развивать, т.к. это будет способствовать более быстрой окупаемости инвестиционных проектов и, соответственно, привлечению частных капиталов в развитие лесопромышленного комплекса.

Какие льготы возможно предоставлять инвесторам, каковы должны быть типовые условия лесного концессионного договора – это отдельный большой вопрос, который должен быть предметом обсуждения специалистов в различных областях знаний: в юриспруденции, экономике, лесном хозяйстве. В качестве общих рекомендаций можно сказать следующее.

Концессии должны, безусловно, предоставляться на длительные сроки, достаточные для окупаемости делаемых промышленником вложений. Сроки договоров могут варьироваться в каждом отдельном случае. Советские концессии предоставлялись на срок 20 лет<sup>24</sup>. Предоставление лесных концессий должно осуществляться на конкурсной основе. Именно такой порядок практиковался в период нэпа. Арендные договоры на эксплуатацию лесных участков вплоть до последнего времени также предоставлялись на конкурсной основе. Согласно проекту нового кодекса лесные участки должны предоставляться в аренду по итогам аукционов. Предполагается, что такой порядок позволит снизить коррупционность при передаче лесных участков в эксплуатацию. Не берясь судить о том, насколько обоснована такая позиция в отношении аренды, можно с большой уверенностью утверждать, что передача лесных участков в концессию должна осуществляться на конкурсной основе, поскольку предметом концессионного договора является крупный инвестиционный проект: строительство перерабатывающего предприятия, развитие транспортной инфраструктуры. Государство должно в этом случае иметь возможность оценки предлагаемых проектов с точки зрения объемов производства, сроков строительства и окупаемости проекта, социально-экономических эффектов от реализации проекта и т.д.

Концессионер должен иметь монополию на эксплуатацию переданного ему лесного участка. Вопрос о монополии концессионера на эксплуатацию переданного ему имущества или на осуществление деятельности, являющейся предметом договора, не однозначен. В мировой практике в большинстве случаев концессионер такую монополию получает<sup>25</sup>. Это логически следует из статуса имущества или вида концессионной деятельности. Как уже говорилось, в концессию, как правило, сдается имущество или право на осуществление деятельности, являющиеся монополией государства. Вместе с ними концессионеру «по наследству» передается и монополия. Так было и в Советском Союзе в период нэпа. Наряду с этим в зарубежной концессионной практике встречаются случаи, когда государство в целях поощрения конкуренции допускает в отрасль нескольких концессионеров. Однако, если речь идет об имуществах и видах деятельности, не составляющих государственную монополию, то, соответственно, отпадает и вопрос о монополии концессионера. Что касается лесного хозяйства, то здесь, разумеется, возможно и желательно допущение в отрасль нескольких или даже множества концессионеров. На отдельном же конкретном участке концессионер должен быть единственным хозяином, поскольку только при таком условии будет возможно осуществление крупного строительного проекта.

В лесном концессионном договоре должны быть возможно точнее определены обязательства концессионера по строительству объектов, срокам и размерам инвестиций. Эти вопросы должны согласовываться сторонами на этапе обсуждения проекта, представленного соискателем концессии. Советская концессионная практика шла по несколько иному пути. Среди руководителей хозяйственных органов, занимающихся разработкой концессионных вопросов, было распространено мнение, что достаточно обязать концессионера ежегодно заготавливать определенный объем древесины на переданном ему участке, а уж как эту древесину использовать, решит сам концессионер, который под давлением хозяйственной необходимости выстроит «нужные» дороги и перерабатывающие предприятия<sup>26</sup>. В концессионных договорах со смешанными обществами вопрос о строительстве целлюлозных заводов оставался на решение концессионера и наличие «действительной хозяйственной необходимости»<sup>27</sup>. На наш взгляд при такой формулировке концессионер может при желании легко уклониться от инвестиции в тот или иной объект, нужный государству. Государство в концессионном договоре должно прямо заявлять об объектах, которые должен построить концессионер и о сроках строительства.

В отношении прав собственности на имущество концессионного предприятия можно сказать следующее. В соответствии с международной практикой имущество концессионного предприятия является собственностью государства, в том числе и установленное концессионером в ходе выполнения договора. Концессионеру принадлежит только право владения и пользования. Такими же правами обладали и концессионеры в СССР. По истечении договора концессионное предприятие безвозмездно переходило советскому правительству. Однако здесь надо учитывать, что в Советском Союзе деятельность частного капитала в лесном хозяйстве по общим законам была запрещена. Частный капитал допускался в лесную промышленность как временная мера, в виде исключения – концессии. Сейчас же, когда деятельность частного капитала в лесном хозяйстве – явление обычное, такой порядок кажется нецелесообразным. Здесь можно отступить от практики и оставить отстроенное концессионером предприятие в его собственности, поскольку трудно представить, что частный инвестор будет вкладывать средства в предприятие, которое ему не принадлежит и которое, теоретически, может быть отчуждено в любое время.

Перечисленные выше моменты конечно не задают концессионный характер договорам с частным предпринимателем о развитии производства на лесном участке. Собственно, говорить о лесной концессии можно только тогда, когда соглашение предусматривает изъятия принципиального характера из общей практики ведения хозяйства. Как уже говорилось, такими принципиальными изъятиями могут быть индивидуальные льготы концессионеру по внесению платежей в бюджеты (муниципальный или государственный – не важно). Эти льготы должны служить стимулом для инвестора к вложению

средств в сложный дорогостоящий проект и должны облегчить окупаемость инвестиций. Разумеется, эти льготы приведут к снижению бюджетных поступлений, однако надо учесть, что это временное снижение, за которым следует рост в результате освоения новых лесных площадей и введения в строй новых промышленных предприятий.

Мы, конечно, далеки от мысли, что предоставление частным промышленникам лесных участков в эксплуатацию на концессионных условиях станет панацеей от болезней лесопромышленного комплекса России. Однако, нам представляется, что лесные концессии, при продуманном подходе к их предоставлению, все же могли бы сыграть определенную роль в развитии этой важной отрасли российской промышленности, стать одним из локомотивов привлечения в отрасль частных инвестиций.

---

<sup>1</sup> Российская газета, 26 июля 2005 г.

<sup>2</sup> С.А. Сосна. Концессионные соглашения: теория и практика. М. 2002. С. 13.

<sup>3</sup> В.Г. Варнавский. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора. М., 2003. С. 56.

<sup>4</sup> С.А. Сосна. Указ. соч. С. 27.

<sup>5</sup> Там же. С. 14-15.

<sup>6</sup> В.Г. Варнавский. Указ. соч. С. 24.

<sup>7</sup> Там же. С. 27.

<sup>8</sup> Ж. Ведель. Административное право Франции. М., 1973. С. 490.

<sup>9</sup> Гражданский Кодекс РФ. Ст. 1.

<sup>10</sup> Там же. Ст. 422, Ст. 450.

<sup>11</sup> Ж. Ведель. Указ. соч. С. 493.

<sup>12</sup> Словарь инвестиционных терминов дает два значения концессии: «уступка» и «отклонение». Инвестиции: Терминологический словарь. М., 1997.

<sup>13</sup> Интересно заметить, что в случае налоговых льгот речь идет об изъятии не из гражданского права, а из административного, т.к. налоговое законодательство принадлежит к этой ветви права.

<sup>14</sup> С.А. Сосна. Указ. соч. С. 31.

<sup>15</sup> См., например, В. Бутковский. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. М.-Л., 1928.; А.Г. Донгаров. Иностранный капитал в России и СССР. М., 1990.; В.И. Касьяненко, Л.Ф. Морозов, Л.К. Шкаренков. Из истории концессионной политики Советского государства // История СССР. – 1959. – № 3.

<sup>16</sup> См., например, И.Б. Берхин. Экономическая политика Советского государства в первые годы Советской власти. М., 1970.

<sup>17</sup> См., например, И.Н. Бернштейн. Очерки концессионного права СССР. М.-Л., 1930.

<sup>18</sup> С.А. Сосна. Указ. соч. С. 73.

<sup>19</sup> Что выросло за три года // Российская лесная газета. – 2005. – 8 ноября.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Стенографический отчет о совещании по вопросу развития лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса в г. Сыктывкаре 6 апреля 2006 г. // Российская лесная газета. – 2006. – 6 апреля.

<sup>24</sup> Иностранные концессии в СССР (1920-1930-е гг.) / Серия «Отечественный опыт концессий». Т. II. / Ред. М.М. Загорюлько. М., 2005. С. 226.

<sup>25</sup> См., например, В.Г. Варнавский. Указ. соч.

<sup>26</sup> См. «План концессионирования лесов» Центрального управления лесов Народного комиссариата земледелия РСФСР, составленный в 1923 г.: Российский государственный архив экономики (далее РГАЭ) Ф. 478. Оп. 2. Д. 881. Л. 26 об. В концессионных лесных договорах, заключенных СССР с иностранными концессионерами в 1920-х гг., обязательства концессионеров по строительству лесовозных дорог не прописывались. Этот пункт помещался в раздел «Права концессионеров».

<sup>27</sup> РГАЭ. Ф. 478. Оп. 2. Д. 832. Л. 112, 119 об.; Д. 850. Л. 37 об.