

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

*А. И. Коновалов**

МИФЫ О НАЦИОНАЛИЗАЦИИ

Одним из самых стойких мифов общественного сознания России является история национализации промышленности в первые годы советской власти (1918–1920 гг.). Принято считать, что большевики злонамеренно произвели тотальное изъятие в государственную собственность всего недвижимого имущества граждан и юридических лиц, в том числе банков и промышленных предприятий. Из-за этого, собственно, и началась Гражданская война, за которой последовала разруха.

Данная точка зрения представляется крайне идеологизированной и не отражает действительного хода событий как в экономической жизни страны, так и в сфере правового регулирования складывавшихся тогда общественных отношений. Рассмотрим некоторые фактические данные о национализации в первой трети XX в. российской нефтяной промышленности, представляющей сейчас основу экономики.

Традиционно приоритет в создании доктрины государственной экономики, включающей в качестве ключевого элемента управление ресурсными отраслями (в том числе нефтяной промышленностью), отдается большевикам. На самом же деле последние в этом плане практически ничего сами не изобрели. Более того, стремление к контролю и государственному регулированию нефтяной отрасли не было и специфически российской чертой. В целом, «применительно к первой половине XX в. идею регулируемого, сознательно организуемого хозяйства можно без преувеличения назвать центральной, определяющей основные направления в развитии экономической мысли многих стран».¹

Идея участия государства в делах нефтяной отрасли прочно привилась в России, где имелись глубокие исторические корни этатизма, где государственный фактор играл всегда большую роль в развитии экономики страны. Особую роль в усилении государственного влияния на отечественную нефтепромышленность сыграла необходимость решения задач поздней индустриализации конца XIX — начала XX в. Отмечая

* Коновалов Александр Иванович, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права Северо-Кавказского филиала ГОУ ВПО «Российская Академия правосудия», докторант кафедры коммерческого права СПбГУ.

© А. И. Коновалов, 2011

E-mail: konovalov54@yandex.ru

¹ Мау В. А. Революция и экономическая политика // Российская империя, СССР, Российская Федерация: История одной страны. М., 1993. С. 60.

необходимость вмешательства в хозяйственную жизнь страны этого времени, инициатор нового правительственного курса С. Ю. Витте говорил о том, что задачи индустриализации в тот период и не могли выполняться иначе как искусственными государственными методами.²

К началу XX в. в России определились две группы сторонников монопольного положения государства в нефтяной отрасли. Одна из них была представлена так называемыми «государственниками» — правыми политиками и экономистами. Наиболее яркими представителями этого направления были лидер правых в III и IV Государственных думах Н. Е. Марков и редактор «Нового экономиста» П. П. Мигулин.

В резком повышении цен на нефтепродукты они видели сговор крупных предпринимателей (прежде всего, преобладавших в нефтяной отрасли зарубежных промышленников) и предлагали в качестве наиболее эффективного способа борьбы с подобными явлениями установление прямого контроля государства за деятельностью стратегических ресурсных отраслей промышленности, контроль за производством и ценами, а в дальнейшем, по мере появления технических возможностей, введение государственной монополии на торговлю или даже производство определенных видов продукции.³ Сторонники этого направления имели широкую поддержку в обществе, о чем свидетельствует хотя бы факт возникновения в Государственной думе в 1910 г. довольно большого объединения депутатов, недовольных усилением позиций иностранного предпринимательства в России и дебатировавших вопрос о введении государственного ограничения на его участие в российском народном хозяйстве.⁴

Интересно, что аналогичные выступления в этот период имели место и в законодательных собраниях других стран, в частности английском парламенте. Сторонники преобладания государства в нефтяной промышленности, возглавляемые с 1911 г. первым лордом адмиралтейства У. Черчиллем, приняли в мае 1914 г. законопроект, согласно которому правительство Великобритании приобрело контрольный пакет (более 50 %) акций «Англо-Персидской нефтяной компании». В обоснование принятия этого решения У. Черчилль заявлял, что поскольку преобладавшие на британском нефтяном рынке корпорации («Стандарт Ойл» и «Ройял Датч Шелл») принадлежат иностранцам, они будут завышать цены и ставить свои коммерческие преимущества выше английских стратегических интересов.⁵

Другая группа политиков, выступавших за национализацию нефтяной отрасли, представляла крайне левое, экстремистское крыло политического спектра России — большевиков. Эти деятели предлагали путем установления «рабочего контроля» на нефтяных производствах немедленно приступить к «социализации» всей отрасли. Популярность этого лозунга проявилась в знаменитой Бакинской стачке (декабрь 1904 г.), когда рабочим впервые удалось добиться заключения коллективного договора с работодателем. В те годы в Бакинском промышленном районе добывалось 93 % российской нефти.⁶

² Витте С. Ю. Конспект лекций о государственном и народном хозяйстве. СПб., 1912. С. 431.

³ О таких предложениях по нефтяной промышленности см., напр.: Государственная дума. 4-й созыв. Стенографические отчеты. Сессия первая. Ч. II. СПб., 1913. С. 57–76.

⁴ Акиншин В. Национализм и иностранные капиталы // Экономист России. 1910. № 13. С. 13–14.

⁵ Тьюгендхэт К., Гамильтон А. Нефть. Самый большой бизнес. М., 1978.

⁶ Косторниченко В. Н. К вопросу о национализации отечественной нефтяной промышленности в 1918 г. // www.hist.msu.ru.

Существование столь разных группировок сторонников усиления государственного контроля в нефтяной отрасли доказывает распространенность воззрений о необходимости национализации промышленности в российском обществе. Особенно сильны подобные настроения стали в годы Первой мировой войны, когда нефтепродукты страшно подорожали и попали в разряд дефицитных товаров.

Это привело к тому, что в обществе становились все более популярными призывы к фиксации цен на нефть и даже к введению государственной монополии на ведение нефтяного дела. К правительству с подобными требованиями обращались представители казанского дворянства, председатели поволжских биржевых комитетов, технические специалисты и т. п. В 1915 г. с предложением выкупа государством акционных отраслей промышленности (прежде всего, нефтяной) выступили М. И. Туган-Барановский, М. И. Фридман, А. И. Шингарев и др.⁷

Столкнувшись с трудностями военного времени, частные нефтяные компании оказались неспособны обеспечить снабжение нефтепродуктами армии и мирного населения: сказывались технологическая отсталость, отсутствие нового оборудования и запасных частей. В этих условиях создание правительством в апреле 1915 г. комитета по регулированию топливного снабжения страны, поставившего фактически под контроль со стороны государства распределение минерального топлива между потребителями, выглядело вполне естественной для военного времени экономической мерой. Это был, по сути, первый шаг к национализации нефтяной и угольной промышленности, планы которой созрели еще в недрах IV Государственной думы. Вместе с тем следует отметить, что до революционного российского законодательства не знало понятия «национализация», не существовало и нормативных актов, определяющих основания и порядок передачи в государственную собственность действующих промышленных предприятий.

Февральская революция 1917 г. положила начало новому витку усиления государственного контроля за деятельностью предприятий. Путь выхода из сложившегося тяжелого экономического положения новая власть видела в дальнейшей централизации хозяйственного управления. В частности, Временное правительство сформировало Главный экономический комитет, сконцентрировавший широкую сеть снабженческих органов (в том числе и по распределению минерального топлива) в руках государства.

Приход большевиков к власти означал новый этап огосударствления в экономической политике. Еще в апреле 1917 г. лидер РСДРП В. И. Ленин декларирует позицию партии в отношении высоко развитых синдицированных отраслей (нефтяной, сахарной и др.): «...наше предложение должно быть непосредственно практическим: вот эти уже созревшие синдикаты должны быть переданы в собственность государству. Если Советы хотят брать власть, то только для таких целей. Больше ее не для чего им брать...».⁸ Этот тезис был включен в материалы программы РСДРП.⁹

Накануне революции В. И. Ленин вновь подтверждает это требование. В вышедшей в сентябре 1917 г. брошюре «Грозящая катастрофа и как с ней бороться» он пишет: «Национализация нефтяной промышленности возможна сразу и обязательна для революционно-демократического государства, особенно когда оно переживает величайший кризис, когда надо во что бы то ни стало сберечь народный труд и увеличивать

⁷ *Девятый* очередной съезд представителей промышленности и торговли. Петроград, 1915. С. 6–7, 12.

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 357.

⁹ Там же. С. 142, 168–169.

производство топлива»¹⁰. Впрочем, от идеи немедленной национализации (экспроприации) нефтяных предприятий пришлось отказаться ввиду того, что в Баку не было какое-то время советской власти.

Не последнюю роль в изменении позиции большевиков сыграло и то обстоятельство, что национализация собственности иностранных нефтепромышленников могла привести к ухудшению и без того непростого международного положения еще не укрепившейся советской власти. Дело в том, что, как свидетельствует предшествующая мировая практика подобных обобществлений, национализация иностранного имущества, проводимая во время войны, означала в основном захват собственности стран — военных противников. Таким образом, национализация выглядела бы как враждебная мера по отношению, прежде всего, к Англии и Франции, имевших значительные интересы в российском нефтяном деле. О том, что опасения большевиков были не напрасными, говорит реакция западных государств на принятый 28 января 1918 г. декрет об аннулировании иностранных займов. В ноте дипломатических представителей союзных и нейтральных стран, в частности, говорилось, что они считают подобные декреты «поскольку они касаются интересов иностранных подданных, как бы несуществующими». «Их правительства оставляют за собой право настоятельно потребовать удовлетворения и возмещения всего ущерба и всех убытков, причиненных... иностранным государствам и их подданным...».¹¹

Столкнувшись со значительными экономическими трудностями, с необходимостью бесперебойного топливного снабжения страны, большевистское руководство стало склоняться к тому, чтобы не только не форсировать национализацию, но даже привлечь к делу восстановления отрасли иностранный капитал.¹² Ленин, полностью отказавшись от своего раннего тезиса об «обязательной и быстрой» национализации, стал склоняться на сторону тех, кто говорил о ее несвоевременности, мотивируя это тем, что такая «мера не только не восстановит, но и еще более разрушит нефтяную промышленность».¹³

Однако в условиях начавшейся гражданской войны местное бакинское руководство и представители центральной власти в регионе во главе с И. В. Сталиным приняли самостоятельное решение о передаче нефтедобывающих предприятий в собственность государства.

Так, 16 марта 1918 г. конференция большевиков в Баку выступила за скорейшее осуществление национализации нефтяной промышленности. Исходя из этого, образованный 25 апреля 1918 г. Бакинский СНК, опираясь на Центральный совет промыслово-заводских комиссий фирмы Нобель и Техническую комиссию для наблюдения за отраслью, определил в качестве важнейшей своей цели национализацию нефтяной промышленности, морского транспорта и т. п.

12 мая 1918 г. Бакинский СНК, заявив о саботаже нефтепромышленников, виновных в возникновении кризиса, поставил перед собой «непосредственную задачу» национализации нефтяной отрасли. В качестве первоочередной меры он выдвинул осуществление предварительного трестирования всех нефтяных предприятий. 22 мая Бакинский

¹⁰ Там же. Т. 34. С. 169.

¹¹ *Документы внешней политики СССР* (далее — ДВП СССР). Т. 1. М., 1957. С. 98.

¹² ДВП СССР. Т. 1. М., 1957. С. 676–677.

¹³ См. воспоминания А. И. Микояна: *Победа Великой Октябрьской социалистической революции*: Сб. воспоминаний участников революции в промышленных центрах и национальных районах России. М., 1958. С. 340–341.

СНК поднял цены на нефть, повысил зарплату нефтяникам «до норм питерских» и издал декрет о национализации нефтяных недр (с сохранением аренды), опираясь на ленинский Декрет «О земле» от 26 октября 1917 г.¹⁴

Основанием к принятию окончательного решения о национализации бакинской нефтяной промышленности послужило вмешательство И. В. Сталина. В тот период Сталин, назначенный правительством ответственным за заготовку продовольствия, был фактически главным представителем советской власти на юге России. Впоследствии участники бакинской национализации признавали его решающую роль в этих событиях: «Нужно сказать, что если центр постановил сдерживать Совнарком, то это благодаря тов. Сталину. Сталин, сидя в Царицыне, дал распоряжение все захватить в свои руки. На этом основании нефтяная промышленность была национализирована».¹⁵

Центр не поддержал действия бакинских властей. Главный нефтяной комитет на заседании от 14 июня 1918 г. постановил «считать неправильным и недопустимым объявление национализации», признав ее «несвоевременной». В Баку были направлены телеграммы с требованием приостановить реализацию декрета. 18 июня 1918 г. В. И. Ленин сообщил С. Г. Шаумяну: «Декрета о национализации нефтяной промышленности пока не было. Предполагаем декретировать национализацию нефтяной промышленности к концу навигации. Пока организуем государственную монополию торговли нефтепродуктами».¹⁶

Однако Бакинский Совнарком продолжал отстаивать свою позицию, выступая против задержки национализации. Телеграмма председателя Бакинского совнархоза Доссера от 20 июня 1918 г. уже фактически требовала от центра принятия декрета о национализации нефтяной промышленности: «Всякое промедление колебания в вопросе национализации поднимает надежду противников усилит их сопротивление легко повлечет забастовку технических сил со всеми тяжелыми последствиями. Изменение принятого курса невозможно просим немедленно издать декрет о национализации сообщите Баку телеграфно...».¹⁷

В этот же день, уступив нажиму Баку, СНК РСФСР принял декрет о национализации нефтяной промышленности в масштабах всей страны. Все имущество нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятий объявлялось государственной собственностью. Вводилась государственная монополия на нефтяную торговлю, управление национализированными предприятиями передавалось Главному нефтяному комитету (ГНК).

Очевидно, что в основе разногласий между ГНК, выполнявшим ленинские распоряжения, и бакинским руководством, опиравшимся на поддержку И. В. Сталина, лежал не фактор случайности, не «конспиративный заговор», направленный неизвестно против кого, а серьезные различия внутри самой большевистской партии в оценке ситуации и, соответственно, в предложениях по выходу из кризиса.

Ленин и Главный нефтяной комитет, исходя из конкретных задач преодоления разрухи и экономической деградации в нефтяной отрасли, выступали за то, чтобы приостановить «красногвардейскую атаку» на капитал, ориентируясь на сохранение в течение переходного периода крупных частных отечественных и зарубежных нефтяных

¹⁴ ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 569. Л. 4–5.

¹⁵ РГАСПИ. Ф. 70. Оп. 3. Д. 4. Л. 40.

¹⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 103–104.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 569. Л. 35.

предприятий, работающих под контролем государства. Кроме того, в деле восстановления отрасли они предполагали развернуть программу широкого международного взаимодействия, осуществлять концессионную политику и т. п.

Их оппоненты, руководители Бакинской коммуны и Сталин, руководствуясь, прежде всего, политическими интересами, считали, что стабильность и эффективная работа советской власти в регионе возможны лишь в результате смены собственности, через огосударствление. На основании этого они ратовали за быстрейший переход средств производства из частных рук в полное распоряжение советских органов.

В заключение следует отметить, что решение о национализации нефтяной промышленности России было вынужденным и вовсе не вытекало из сущности советской власти как политического режима. Исследуя вопрос, мы увидели противоречия внутри самой большевистской элиты по вопросу о необходимости немедленной национализации экономики. Думается, что на принятие решения оказали влияние состояние гражданской войны, полная разруха денежного обращения, необходимость концентрации управления промышленностью.¹⁸ Значит, национализация в тот конкретный исторический момент была наиболее приемлемым, если не единственным средством решения экономических и политических задач России. Тем более, национализация не стала неожиданной: о ней говорили и писали почти 20 лет. Скажем определеннее: национализация была желанной для большей части российского общества.

Был ли опыт национализации в России уникален? Нет! В Великобритании масштабная национализация была проведена в 1946–1951 гг., во Франции — в 1946 г. Национализация проводилась, как правило, под давлением «левых» в Италии и Португалии. Этим самым подтверждается тезис: национализация всего лишь инструмент для решения насущных задач в условиях кризиса или послекризисного восстановления. Политики левого толка видят в национализации способ установления справедливого распределения благ в обществе, либеральные политики лишены подобных романтических иллюзий, однако нередко поддерживают национализацию промышленности в кризисные периоды. Например, во Франции за последние 60 лет прошли уже три «волны» национализации.

Вывод может быть один: национализация, как и приватизация, являются всего лишь правовыми инструментами решения экономических и политических задач в различных условиях. Мифологизация процессов национализации промышленности играет на руку различного рода дельцам от политики.

¹⁸ Стародубовская И. В., Май В. А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М., 2004. С. 338.