

УДК 340

А.Б. Краснов

Некоторые особенности государственно-правового регулирования концессий в период подготовки и реализации НЭП

Аннотация:

Данная статья представляет собой краткий анализ причин и условий, в которых оказалось Советское государство по окончании Гражданской войны, а также характеристику правового инструментария, который использовал отечественный законодатель для регламентации процесса предоставления первых концессий в рамках реализации стратегии НЭП. Обозначены ключевые события, оказавшие решающее влияние на начальном этапе развития концессионной политики и практики в РСФСР.

Ключевые слова: НЭП, концессия, ГОЭЛРО, Госплан, Большое Северное Телеграфное Общество, Арманд Хаммер.

Об авторе: Краснов Алексей Борисович, Государственный университет «Дубна», старший преподаватель кафедры теории права факультета социальных и гуманитарных наук; эл. почта: sb_ak@mail.ru

Фактическое свертывание товарно-денежных отношений, а также предельная централизация процессов управления национализированной экономикой в рамках проводимой Советским правительством политики «военного коммунизма» в совокупности с последствиями продолжающейся Гражданской войны и иностранной интервенции к 1921 г. дали крайне негативный синергичный эффект в социальной и экономической сфере. Резкий слом сложившегося хозяйственного уклада страны показал невозможность одномоментного построения новой системы экономических отношений, в то время как потребность в восстановлении работоспособности целых секторов промышленности стала ощущаться все более остро.

Понимание сложности самостоятельного выполнения поставленных задач по восстановлению экономики при одновременно поступающих предложениях об организации новых производств от представителей крупных зарубежных финансово-

промышленных групп отразилось и в решениях X съезда РКП(б), давшего старт Новой экономической политике. Так, резолюцией № 5 от 15 марта 1921 г. было зафиксировано, что провалившиеся попытки интервенции и конкуренция между крупными державами за возможность использовать природные ресурсы, которыми располагает Советское государство, ставят задачу привлечения иностранного капитала в форме концессий для развития производительных сил внутри страны [6, с. 567-568].

Следует также особо отметить, что незадолго до X съезда РКП(б), а именно 22-29 декабря 1920 г. прошел VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, на котором Г.М. Кржижановским был представлен план государственной электрификации РСФСР [1, с. 61-87], разработанный специально созданной государственной комиссией по электрификации России (ГОЭЛРО). Указанный план, помимо технических характеристик предполагавшихся к строительству объектов электроэнергетики, давал также общие порайонные характеристики промышленных производств, которые являлись или могли бы являться крупнейшими энергопотребителями. Безусловно, планируемые к передаче в концессию иностранному капиталу промышленные объекты и территории добычи полезных ископаемых также были в общем виде описаны ГОЭЛРО.

Кроме того, по общим подсчетам реализация плана электрификации России должна была обойтись государству в сумму около 17 млрд золотых рублей, из которых СНК РСФСР планировал выделить из бюджета 11 млрд. Оставшиеся 6 млрд рублей планировалось покрыть из внебюджетных источников путем получения заграничных кредитов и предоставления по ним концессий [5, с. 173].

В связи с этим многие из поступавших в адрес правительства РСФСР концессионных предложений впоследствии рассматривались Государственной общеплановой комиссией при Совете Труда и Обороне РСФСР (Госплан), созданной на основе комиссии ГОЭЛРО. Рассмотрением таких предложений занималась специально созданная подкомиссия по делам внешней торговли и концессий [7, с. 38]. При этом, несмотря на имевшиеся и нормативно закрепленные общие юридические и экономические условия предоставления концессий в РСФСР, утвердивший их декрет не снимал с повестки дня дискуссионных вопросов, описанных ранее в выступлениях В.И. Ленина, а также упомянутых в Тезисах концессионной комиссии при СНК РСФСР от июня 1918 г. [8, л. 1].

С другой стороны, вопросы, возникшие в ходе работы СНК РСФСР по организации концессионной деятельности в отдельно взятой отрасли экономики, побудили руководство

страны выработать и утвердить основные принципы концессионных договоров с потенциальными инвесторами, дополнявшие и развивавшие положения Декрета от 23.11.1920 г. «Общие экономические и юридические условия концессий».

Данные принципы, как и многие другие документы начального периода регламентации концессионного дела на территории РСФСР не были официально опубликованы, однако довольно успешно использовались органами государственной власти при проведении концессионных переговоров и выдаче концессий. Соответствующее постановление СНК РСФСР предусматривало требования по: 1) улучшению условий рабочих, занятых на концессионном предприятии, до уровня международных стандартов с учетом мероприятий по повышению производительности труда; 2) материальному снабжению рабочих импортным вещевым довольствием или такому же снабжению по заказу Правительства РСФСР для собственных нужд; 3) соблюдению норм и правил, установленных законодательством РСФСР и т.д. [3, с. 497-498].

К середине 1921 г. работа по организации концессионного дела на территории РСФСР, проводившаяся Советским правительством в рамках международных отношений, а также создания системы специализированных государственных органов, принесла свои плоды. 21 июля 1921 г. была выдана первая в советской истории концессия, объектом которой стала эксплуатация на период до 31 декабря 1946 г. [4, с. 194] подводных телеграфных линий между Россией, с одной стороны, и Данией, Японией и Китаем, с другой, а также телеграфной линии между Швецией и Финляндией. В полном соответствии с требованиями советского концессионного законодательства [3, с. 497], Обществу было предоставлено не только право осуществления собственно концессионной деятельности, но также и право беспошлинного ввоза из-за границы и распространения между своими служащими потребительских и продовольственных товаров, правда, с оговоркой о возможном контроле такого распространения со стороны Правительства РСФСР [4, с. 193].

К концу 1921 г. Советскому правительству удалось заключить еще один концессионный договор, ставший знаковым во всех отношениях. Для большего понимания социально-экономической обстановки в РСФСР начала 20-х гг. XX в. следует сделать небольшое отступление. Еще летом 1921 г. по приглашению своего знакомого Л.К. Мартенса, бывшего представителем НКВД РСФСР в Соединенных Штатах Америки, Республику Советов посетил молодой предприниматель Арманд Хаммер. В своих воспоминаниях о России той поры будущий концессионер высказывался следующим образом: «...Повсюду было одно и то же – бездействующие заводы, фабрики и рудники с

голодными, отчаявшимися рабочими. Даже если бы можно было пустить их в работу, из-за разрухи в стране не было рынка для их продукции. Во многих местах я видел значительные запасы ценностей: платины и минералов, уральских изумрудов и полудрагоценных камней, а в Екатеринбурге – забитые мехами склады» [9, с. 50].

Предложение американского инвестора по разрешению сложившейся ситуации заключалось в организации продаж указанных материальных ценностей через его фирму в США в обмен на поставки зерна. А. Хаммер вспоминал: «Мне сказали, что для того, чтобы население Урала продержалось до следующего урожая, потребуется по крайней мере миллион бушелей пшеницы. В Соединенных Штатах в тот год был небывалый урожай, и зерно продавалось по доллару за бушель. Когда цена упала ниже доллара, фермеры предпочитали сжигать его, чем везти на рынок. [...] Тогда я послал длинную телеграмму брату Гарри и президенту нашей фирмы «Эллайд драг энд кемикл» Альфреду Ван Хорну с объяснением условий сделки и с просьбой зафрахтовать первые свободные суда, нагрузить их зерном и отправить в Петроград» [9, с. 51].

Помимо получения выручки от внешнеторговых операций в размере 10 % от продажи РСФСР заказанного зерна и аналогичных сделок по реализации переданного в его распоряжение имущества [4, с. 442], А. Хаммер получил также возможность непосредственного общения с руководителем Республики Советов, в ходе которого последний предложил ему реализовать первую американскую концессию в РСФСР. Действовавшее к тому моменту концессионное законодательство Советской республики предусматривало возможность получения концессии в качестве обеспечительной меры в обмен на внешнеторговые операции, аналогичные той, которую провел А. Хаммер, доставляя зерно на Урал.

Заклученный 2 ноября 1921 г. между РСФСР и компанией Арманда Хаммера концессионный договор имел ряд особенностей. Так, например, в полном соответствии с положениями «Тезисов о концессиях», утвержденных СНК РСФСР 25 марта 1920 г., устанавливавших полномочия по утверждению концессий в качестве исключительной компетенции СНК РСФСР [2, с. 600], данный договор от имени правительства Советской республики был подписан председателем ВСНХ П.А. Богдановым, а также заместителем НКВД РСФСР М.М. Литвиновым. По указанному договору правительство обязывалось передать концессионеру для эксплуатации все асбестовые рудники Алапаевского района Екатеринбургской губернии с возведенными на них шахтами, установленным

оборудованием и иным имуществом на срок до двадцати лет с правом досрочного выкупа объекта концессии спустя пять лет [4, с. 465-466, 469-470].

В обмен на предоставленные исключительные права, концессионер обязывался: 1) производить отчисления долей натурального продукта в размере 10 % от выработанного асбеста; 2) производить по требованию правительства РСФСР отчисления за пользование концессией в денежном эквиваленте в ценах лондонского рынка за вычетом стоимости фрахтования транспорта от рудников до Лондона; 3) вырабатывать продукцию с учетом прогрессирующего минимума добычи, установленного договором, а также применяя новейшие технологии добычи в отрасли полученной концессии; 4) снабжать концессионное производство оборудованием, а занятых на нем сотрудников и рабочих – продовольствием и снаряжением, необходимым для осуществления трудовой деятельности; 5) нести эксплуатационные издержки, связанные с текущим и капитальным ремонтом производственных зданий и оборудования, а также издержки, связанные с транспортировкой продукции за рубеж, оплачивая Правительству железнодорожные перевозки. Кроме того, концессионер получал преимущественное право получения других асбестовых концессий на территории РСФСР перед иными предпринимателями, обратившимися к правительству с аналогичными предложениями [4, с. 465-466, 469-470]. Реализация этих правовых положений на практике привела к тому, что компания, как позднее отмечал известный американский экономист Э. Саттон: «...построила 4800 футов шахтных проходов и отремонтировала шахты, рабочие казармы, дома и школы. В течение года уже было отправлено 1200 пудов высококачественного материала, 20 000 пудов руды были готовы к отправке, а 1100 рабочих были заняты в течение летнего сезона добычи» [10, с. 109].

Анализируя порядок и особенности предоставления правительством РСФСР первых концессий, представляется возможным сделать следующие выводы. В период становления концессионного дела в Советской России, высшее государственное руководство стремилось регулировать данные отношения, используя как традиционные методы, выработанные концессионной практикой Российской империи и Временного правительства, так и подходы, являвшиеся, по сути, новацией в государственном регулировании концессионных отношений.

К традиционным методам регулирования данных отношений, преемственность в использовании которых прослеживается в политике СНК РСФСР следует отнести: 1) практику предоставления концессий в сфере деятельности отраслей «естественных

монополий», привлекательность которой для предпринимателя объясняется значительными денежными оборотами на счетах концессионного предприятия за счет осуществления широкой операционной деятельности, а для государства – социальной направленностью концессии; 2) запрет на предоставление аналогичных концессий с целью исключения «вредного совместничества»; 3) условие о прогрессирующем минимуме добычи в случае предоставления концессии в горнодобывающей отрасли; 4) условие о предоставлении концессий исключительно высшими органами государственной власти.

Новациями, примененными руководством РСФСР в рамках организации концессионного дела, стали условия: 1) об использовании концессионером наиболее современных методов и технологий при производстве продукции; 2) об организации концессионером имущественного и продовольственного снабжения концессионного предприятия и занятого на нем персонала; 3) об улучшении условий занятости работников концессионного предприятия среднемирового минимума и т.д.; 4) о предоставлении концессий на достаточно короткий период на действующие предприятия.

Необходимо отметить, что внедрение указанных требований к соискателям концессий во многом было обусловлено социально-экономической обстановкой в РСФСР в начале 1920-х гг. XX в., поскольку последствия Гражданской войны, проведения политики «военного коммунизма» и внешнеэкономической блокады со стороны Запада выражались в разрыве кооперативных цепочек, снижении потребительской активности населения, технологическом отставании промышленности и т.д. Применение подобных правовых инструментов в рамках концессионных отношений в Российской империи было нецелесообразно в силу развитости рыночной конкуренции и наличия устойчивых рынков сбыта выпускаемой концессионными предприятиями продукции.

Библиографический список:

1. Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографический отчет (22-29 декабря 1920 г.). М.: Госиздат, 1921.
2. Декреты Советской власти. Т. VII. 10 декабря 1919 г. – 31 марта 1920 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории СССР АН СССР. М.: Политиздат, 1975.
3. Декреты Советской власти. Т. XIII. 1 февраля – 31 марта 1921 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории СССР АН СССР. М.: Политиздат, 1989.
4. Документы внешней политики СССР. Т. 4. 19 марта 1921 – 31 декабря 1921 г. М.: Госполитиздат, 1960.

5. Ленин В.И. Полное собрание сочинений (5 издание). Т. 42 (ноябрь 1920 – март 1921). М.: Политиздат, 1970.
6. Протоколы X съезда РКП(б) 8-16 марта 1921 г. – М: Партиздат, 1933.
7. Протоколы Президиума Госплана за 1921-1922 годы. М.: Экономика, 1979. Т. 1. 1921.
8. РГАЭ. Ф. 413. Министерство внешней торговли СССР. Оп. 2. Д. 58. Тезисы концессионной комиссии СНК об условиях привлечения иностранного капитала в Россию. Проект концессионного договора на эксплуатацию рек Восточной Сибири.
9. Хаммер А. Мой век – двадцатый. Пути и встречи. М.: Прогресс. 1988.
10. Sutton A.C. Western Technology and Soviet Economic Development 1917 to 1930. Stanford (California, USA): Stanford University, 1970.

Krasnov A.B. Some features of state-legal regulation of concessions during the preparation and implementation of the NEP

This article is a brief analysis of the causes and conditions in which the Soviet state found itself after the end of the Civil war, as well as a description of the legal tools that the domestic legislator used to regulate the process of granting the first concessions as part of the implementation of the NEP strategy. Key events that have had a decisive influence on the initial stage of development of concession policies and practices in the RSFSR.

Key words: NEP, concession, GOELRO, Gosplan, Great Northern Telegraph Society, Armand Hammer.