

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ СОВЕТСКИХ КОНЦЕССИОННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В 20-х гг. XX в.

Аннотация. В статье анализируется формирование системы советских концессионных учреждений в начале 20-х гг. и их компетенция. Система концессионных органов складывалась постепенно в 1921–1923 гг., оформлялась процедура переговоров, порядок прохождения дел через государственные учреждения. В 1923 г. был учрежден Главный концессионный комитет (ГКК) при СНК СССР. Концессионная политика была монополизирована центральными государственными органами. Концессионный договор представлял собой специальный закон СССР, утверждаемый СНК СССР. В состав концессионных учреждений входили представители от различных ведомств. Показано, что концессионные учреждения соперничали между собой за лидерство в концессионной практике. Они учитывали не только экономические моменты, но и определяли политическую целесообразность концессионного предложения.

Ключевые слова: Главный концессионный комитет, концессионная комиссия, Наркоминдел, Наркомвнешторг, Высший Совет Народного Хозяйства, Госплан.

В период нэпа руководители большевистской партии предприняли попытку привлечь в экономику России иностранный капитал в форме концессий. Концессии виделись как один из способов ускорения восстановления экономики страны, осуществления плана электрификации¹.

Основные источники по данной проблематике хранятся в российских архивах: в Государственном архиве Российской Федерации (ГА РФ), Российском государственном архиве экономики (РГАЭ), Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ). Они представляют собой материалы государственных и хозяйственных органов, касающиеся различных аспектов концессионной политики. Основная масса документов – это материалы по рассмотрению различных концессионных предложений, договоры и проекты соглашений, переписка различных учреждений – Наркомвнешторга, Главконцесскома, Политбюро, протоколы заседаний концессионных органов.

О работе концессионных учреждений в период их становления известно немного. По архивным документам можно проследить образование первых концессионных органов в 1920–1922 гг., формирование их структуры, процедуры переговоров, порядка прохождения дел.

Первой 30 ноября 1920 г., вскоре после опубликования Декрета о концессиях, постановлением СНК при ВСНХ была образована комиссия для разработки вопросов по предоставлению концессий в Сибири². 30 июня 1921 г. положением СТО при нем был учрежден Концессионный Комитет во главе с П.А. Богдановым. В этот же период была образована Комиссия по смешанным обществам при СТО. Председателем был назначен Г.Я. Сокольников³. Вневедомственным концессионным органом был Концессионный Комитет при Госплане, через который должны были проходить все предложения о концессиях и смешанным обществам и выноситься на утверждение СНК. Председателем Концессионного Комитета (КК) был председатель Госплана Г.М. Кржижановский⁴.

* **КОСЫХ Елена Семеновна** — кандидат исторических наук; Башкирский государственный университет, Стерлитамакский филиал; кафедра теории и истории государства и права; доцент; г. Стерлитамак, Республика Башкортостан, Россия; kossES@yandex.ru.

¹ Ленин В.И. Доклад о концессиях // Полн. собр. соч. М., 1970. Т. 42. С. 72–73, 77, 78.

² Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 130. Оп. 4. Д. 208. Л. 4.

³ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 3429. Оп. 6. Д. 694. Л. 14 об.

⁴ ГА РФ. Ф. 130. Оп. 4. Д. 330. Л. 5.

В состав концессионных учреждений входили представители от различных ведомств: НКВД, НКВТ, ВСНХ, ВЦСПС, Наркомзема, РКИ и Наркомфина¹. 4 апреля 1922 г. Концессионный Комитет при Госплане и Комиссия по смешанным обществам при СТО объединились в Главный Комитет по делам о концессиях и акционерных обществах при СТО под председательством А.М. Лежавы².

Одним из первых органов, занимавшихся концессионными вопросами, была также подкомиссия Госплана по внешней торговле и концессиям (председатель – проф. П.С. Осадчий). Протоколы заседаний подкомиссии, датированные июлем–декабром 1921 г., показывают, насколько новый и неразработанный вопрос стоял перед хозяйственными органами, которые должны были учитывать не только экономические моменты концессионной практики, но и для начала определить общую политику по этому вопросу³. На заседаниях часто шли дебаты по поводу политической и экономической целесообразности того или иного концессионного предложения.

На одной позиции стоял НКВД, представителем которого в подкомиссии был А.В. Сабанин. По его словам, концессии «представляют собой большой политический интерес. Нужно осторожно подходить к выбору национальности концессионера: не давать концессии представителям тех государств, которые проводят по отношению к России политику саботажа. Так, англичанам и немцам интересно сдать концессии, что же касается Франции и Бельгии, то тут о сдаче не может быть и речи», в вопросах «территориальности и рабочей политики» должно превалировать «политическое самолюбие»⁴. Работники НКВД настаивали, чтобы концессионные договоры подписывались наркомом иностранных дел. НКВД отводилась наблюдательная и регулирующая роль⁵.

В свою очередь, работники экономических учреждений – НКВТ, ВСНХ, Госплана – иначе оценивали задачи концессионной практики. М.Я. Кауфман из НКВТ на заседании подкомиссии заявил, что «деление на страны позитивные и негативные целесообразно политически, но не экономически... Нужно установить контакт между политической работой и экономикой». Сходную позицию занимал член ВСНХ Н.Н. Мусатов: «Если концессия представляет большое экономическое значение, возможно отступление от международного права». Член Госплана И.И. Федорович: «НКВДу придется сдавать позицию за позицией»⁶.

Одновременно с выработкой общей принципиальной линии на заседаниях подкомиссии Госплана по внешней торговле и концессиям разбирались конкретные концессионные договоры. В документах не раз упоминается о политической подоплеке той или иной концессии: в договоре с Индо-Европейским телеграфным обществом на восстановление и эксплуатацию телеграфных проводов между Одессой и Константинополем (концессионный договор заключен в 1922 г.); в дискуссиях о сдаче в концессию нефтепромышленности западноевропейской части России. Неоднократно также поднимался вопрос о реституции⁷.

Такая политизация была присуща всем государственным органам, занимавшимся концессионной практикой в тот период: «Концессии в нефтяной промышленности допустимы только по соображениям общехозяйственной конъюнктуры страны

¹ РГАЭ. Ф. 3429. Оп. 6. Д. 694. Л. 14 об.

² Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 84. Д. 386. Л. 22.

³ ГА РФ. Ф. 130. Оп. 5. Д. 462. Л. 29 об.

⁴ Там же. Л. 40 об.

⁵ Там же. Л. 39–40.

⁶ Там же.

⁷ Там же. Л. 20, 20 об., 51 об., 90–90 об.

(необходимость заграничного займа) или по соображениям политического характера» (из протокола № 2 от 31 декабря 1921 г. заседания Главного Комитета по делам концессий при Госплане и СТО)¹.

Центральные учреждения ревностно относились к инициативе на местах. 16 сентября 1921 г. подкомиссия Госплана по внешней торговле и концессиям, обсуждая заключенный Азербайджанской Республикой концессионный договор на сдачу в концессию Эмбской лесной дачи, оценила договор, как невыгодный, хищнический и признала сдачу концессии неправильной, а выдачу концессий властями местных правительств без ведома и соглашения с центром РСФСР – ненормальным. Это заключение было представлено в Президиум Госплана и доведено до сведения СТО и ВЦИКа².

Видимо, Азербайджанская Республика не подчинилась этому решению, и этот вопрос вновь возникает 20 февраля 1922 г. на заседании Главного Комитета по делам концессий при Госплане и СТО: «Концессионный Комитет постановляет поручить тов. Литвинову обратиться в Политбюро ЦК с конкретным предложением мер, коими в партийном порядке можно было бы урегулировать этот важнейший государственный вопрос, а также урегулировать порядок ведения концессионных дел в автономных и независимых советских республиках»³.

Концессионные учреждения соперничали между собой за лидерство в концессионной практике, в особенности это относится к ВСНХ и НКВТ⁴. Речь шла о принципиальных вопросах: ВСНХ выступал за смягчение монополии внешней торговли, НКВТ – за строгое ее соблюдение. В 1922 г. разговор шел даже об образовании параллельных торгпредств представительств ВСНХ за границей⁵. Победа осталась за НКВТ. Покушение на монополию внешней торговли закончилось поражением. Хотя из общего правила всегда делались исключения. Так, концерн Отто Вольфа, крупного германского предпринимателя, в виде исключения из закона о государственной монополии внешней торговли, получил право свободного вывоза и ввоза на условиях организации смешанного общества «Русгерторг» и предоставления кредита правительству в 500 тыс. ф. ст. и кредита обществу в 750 тыс. ф. ст.⁶

Говоря о концессионных учреждениях периода становления, необходимо отметить колоссальную работу, проделанную торгпредством РСФСР в Берлине и персонально торгпредом Б.С. Стомоняковым. В архивах Наркомвнешторга хранится большое количество документов о деятельности торгпреда Стомонякова: о ведении концессионных переговоров, заключении договоров, переписка с иностранными компаниями, с НКВТ, ВСНХ, НКВД, с военными ведомствами и др.⁷ Первые концессии с Германией – «Дерутра», «Дерулюфт», «Деруметалл», «Юнкерс» – были заключены во многом благодаря ему; в ряде правлений смешанных обществ Б.С. Стомоняков был председателем⁸.

Любопытен документ, касающийся заключенного в марте 1922 г. договора советского правительства с Ф. Круппом на сельскохозяйственную концессию в Донской области. Ф. Крупп хотел отказаться от концессии, мотивируя нехваткой средств. Б.С. Стомоняков в письме в Политбюро от 22 апреля 1922 г. считает, что это только предлог. Он предлагает надавить на Круппа, чтобы он все же взял концессию, путем

¹ РГАЭ. Ф. 3429. Оп. 6. Д. 694. Л. 9, 14 об.

² ГА РФ. Ф. 130. Оп. 5. Д. 462. Л. 58 об.

³ РГАЭ. Ф. 3429. Оп. 6. Д. 694. Л. 14 об., 17.

⁴ Там же. Ф. 413. Оп. 2. Д. 1482. Л. 111.

⁵ Там же. Д. 1530. Л. 203.

⁶ Там же. Д. 1436. Л. 20.

⁷ Там же. Д. 1530. Л. 141; РГАСПИ. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2377. Л. 1–2, 10.

⁸ РГАЭ. Ф. 413. Оп. 2. Д. 2014. Л. 124–125; Д. 1440. Л. 119, 128.

следующих мер: «1) отказаться от паровозных заказов Ломоносова с Крупном и 2) внести Круппа в черный список», т. е. никогда не сдавать ему концессий в России и не иметь с ним никаких торговых и иных дел¹.

Постепенно оформлялась процедура переговоров, порядок прохождения дел через государственные учреждения, складывалась система концессионных органов. Первоначально поступающие концессионные предложения рассматривались наркоматами или специальными комиссиями из представителей отдельных ведомств. Члены концессионных органов назначались Совнаркомом из представителей Наркоминдела, Наркомата внешней торговли, Наркомюста, Рабкринана, Наркомфина, ВСНХ и ВЦСПС.

Структура концессионных органов окончательно сформировалась к 1923 г. 21 августа 1923 г. был издан декрет об учреждении Главного концессионного комитета (ГКК) при СНК СССР. Главконцеском был совещательным органом. В его компетенцию входило решение вопросов о допуске и привлечении иностранных капиталовложений в СССР. ГКК наделялся правом:

а) осуществлять общее руководство и вести переговоры о заключении концессионных и иных договоров, допускающих изъятия из общих законов;

б) рассматривать при участии представителей союзных республик проекты концессионных договоров, проекты уставов акционерных обществ, в учреждении которых принимает участие иностранный капитал, а также просьбы иностранных акционерных обществ и других иностранных юридических лиц о допуске их к операциям на территории СССР.

Вся переписка по концессионным вопросам была секретной.

Председателями Главконцескома в разное время были: Г.Л. Пятаков (1923–1925), Л.Д. Троцкий (1925–1927), В.Н. Ксандров (1928–1929), Л.Б. Каменев (1929–1932) и А.Б. Трифонов (1933–1937).

Первичной обработкой предложений и сбором информации занимались концессионные комиссии (КК), организованные при торгпредствах СССР за рубежом. Основной считалась концессионная комиссия при Берлинском торгпредстве, сфера действия которой распространялась на всю континентальную Европу. На втором месте по важности стояла концессионная комиссия в Лондоне, занимающаяся поступающими из Франции и Великобритании концессионными предложениями². Все остальные представительства СССР за рубежом в случае получения ими концессионных предложений обязаны были немедленно испросить разрешение у ГКК и действовать только с его ведома, а в особо срочных случаях выполнять решения Берлинской КК. Если Москва заинтересовывалась каким-либо предложением, то для ведения переговоров выезжала специальная делегация ГКК. Позже аналогичные комиссии возникли в ряде стран, в т. ч. и во Франции, Италии, Японии³.

Существовали концессионные комиссии и в СССР при Президиуме ВСНХ, а также при Совнаркомов союзных республик. В своей деятельности они руководствовались указаниями и директивами Главконцескома, делегируя ему все верховные полномочия⁴. Для оценки заключенных соглашений обязательно привлекались специалисты. Этим занимался ВСНХ как наркомат промышленности. На конечной стадии специалисты ГКК рассматривали проекты концессионных договоров, а также уставы концессий и смешанных обществ. Концессионный договор окончательно утверждался СНК СССР, только предоставление концессий в ряде второстепенных отраслей находилось в исключительной компетенции Главконцескома. Под текстом договора от имени

¹ РГАЭ. Ф. 413. Оп. 2. Д. 1519. Л. 16–20.

² Известия. 1923. 31 марта.

³ Ландау Б.А. Концессионное право Союза ССР. М., 1925. С. 71.

⁴ Договор об образовании СССР // Документы внешней политики СССР. М., 1963. Т. 6. С. 119.

правительства ставилась подпись наркома той отрасли, в ведении которого находилось данное предприятие, а также подпись самого концессионера¹.

Сложной и длительной была процедура концессионных переговоров. Концессионные предложения большей частью поступали от соискателей в заграничные концессионные комиссии, а где их не было – в торгпредства. Предложение препровождалось в ГКК и в копии – в надлежащее ведомство с заключением заграничного органа о солидности фирмы. Ведомство давало в Главконцесском свое заключение о приемлемости предложения и о возможных условиях концессии. Это заключение обсуждалось в рабочей коллегии ГКК – Малом ГКК – и ее решение направлялось в соответствующий заграничный орган для сообщения соискателю. Такой обмен перепиской проходил несколько циклов и часто тянулся много месяцев.

Когда вчерне намечались основные условия, соискатель приглашался в Москву, где составлялся проект договора. Часто в нем оставались разногласия, и соискатель уезжал к себе, ожидая присылки окончательного решения Главконцесскома. Таковое выносилось Пленумом ГКК и сообщалось в заграничную концессионную комиссию: возобновлялся обмен перепиской. После согласования всех вопросов соискатель вновь приезжал в Москву (часто он приезжал несколько раз). Договор вносился на утверждение СНК, где обычно ждал очереди месяц и более. В отдельных случаях СНК вносил в договор свои поправки или отвергал его.

Допуская в страну западный капитал, советское правительство рассчитывало получить значительную экономическую выгоду, хотя политический аспект тоже был далеко не на последнем месте. В деятельности концессионных учреждений 20-х гг. эти два аспекта концессионной политики часто переплетались и препятствовали ее успеху. В 20-е гг. Россия не смогла воспользоваться экспортом капитала в интересах своего экономического развития.

Источники и литература

1. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 130. Оп. 4. Д. 208, 330; Оп. 5. Д. 462.
2. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик // Документы внешней политики СССР. М.: Политиздат, 1963. Т. 6. С. 118–123.
3. Известия. 1923. 31 марта, 1 сент.
4. Ландау Б.А. Концессионное право Союза ССР. М.: Право и жизнь, 1925. 74 с.
5. Ленин В.И. Доклад о концессиях // Полн. собр. соч. М.: Политиздат, 1970. Т. 42. С. 55–78.
6. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 5. Оп. 1. Д. 2377; Ф. 17. Оп. 84. Д. 386.
7. Российский государственный архив экономики. Ф. 413. Оп. 2. Д. 1436, 1440, 1482, 1519, 1530, 2014; Ф. 3429. Оп. 6. Д. 694.

¹ Известия. 1923. 1 сент.