

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ В НАЧАЛЕ XX В.

Г.А. Поплетеева

Лаборатория по изучению истории развития  
нефтегазовых отраслей России

Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина  
*Ленинский пр-т, 65, Москва, Россия, 119991*

Статья посвящена изучению взаимоотношений государства и нефтяного бизнеса в России в начале XX в. Исследуются попытки государства усилить свою регулируемую роль в процессе законодательного оформления условий аренды нефтеносных земель, принадлежавших государству.

Современный финансово-экономический кризис, переживаемый развитыми и развивающимися экономиками, привел к усилению государственного регулирования. Не исключением стала и российская финансово-экономическая система. В этой связи особую актуальность приобретает исследование комплекса проблем, связанных с государственным вмешательством в экономику России начала XX в. Среди них интерес представляет анализ процесса усиления в тот период роли государства в отечественной нефтяной промышленности — отрасли, которая сегодня определяет политическое, макроэкономическое и научно-технологическое развитие современной России, ее геополитическое влияние в мире.

К началу XX в. промышленная добыча нефти в России велась на частновладельческих, так называемых войсковых (находившихся в бессрочном пользовании казачьих войск) и государственных землях. Последние были сосредоточены в основном нефтедобывающем районе империи — Бакинском. Регулирующая роль государства в отношении собственных нефтеносных земель сводилась к законодательному оформлению условий сдачи их в аренду частным предпринимателям. Само же государство не вело нефтедобычу на принадлежавших ей землях.

Начиная с отмены откупной системы в нефтяной отрасли в 1872 г. неизменной формой аренды государственных нефтеносных земель были торги. С 1872 по 1892 гг. предметом торгов была единовременная плата, то есть участок доставался тому предпринимателю, кто предложил за него наибольшую сумму. С 1892 по 1900 гг. торги на государственные нефтеносные земли проводились за поуд-

ную плату, которая выплачивалась промышленником с учетом отпущенной с промысла нефти. В 1900 г. был введен принцип долевого аренды, то есть на торгах участок доставался тому, кто предлагал наибольший процент отчисления в казну добытой нефти.

Торги на государственные нефтеносные земли в конце XIX — начала XX в. показали, что их участники готовы были заявить максимально высокую попутную плату, спекулятивно высокие долевые отчисления только ради получения участка казенной нефтеносной земли, что признавали сами нефтепромышленники (1). Но чтобы выполнить перед государством заявленные на торгах обязательства и возместить непомерные расходы, предприниматели поднимали цены на нефть и нефтяное топливо на внутреннем рынке, следствием чего стал так называемый «нефтяной кризис», охвативший страну в первое десятилетие XX в. Кризис подтолкнул и крупных потребителей нефти, и нефтепромышленников, и государство к поиску альтернативных вариантов самой системе торгов на казенные нефтеносные земли.

Позиция крупных потребителей нефтяного топлива, к которым относилось большинство провинциальных биржевых комитетов, волжских и каспийских судовладельцев, губернских земских собраний, заключалась в том, что рост цен на топливо явился результатом сосредоточения нефтяной промышленности в руках крупных фирм, вследствие чего она стала недоступной для мелких и средних предпринимателей (2). Поэтому выдвигавшиеся ими проекты выхода из нефтяного кризиса — от умеренных до радикальных — основывались либо на различных вариантах демонополизации нефтяной отрасли, либо на идее установления государственной нефтяной монополии («казенной нефтяной регалии»).

Одним из вариантов демонополизации нефтяной отрасли, который активно обсуждался в начале века в лагере крупных потребителей, заключался в том, чтобы казна законодательным путем предоставила свои пока еще не сданные с торгов частным предпринимателям нефтеносные земли под добычу ряду государственных ведомств исключительно с целью удовлетворения их потребностей в топливе. В частности, Совет съездов волжских судовладельцев положительно расценивал возможность предоставления железным дорогам, как государственным, так и частным, права добычи нефти на казенных землях для собственного потребления, запретив им передачу и продажу участка (3). Идея получила поддержку министерства путей сообщения, которое одним из первых разработало проект нефтедобычи собственными средствами, увидев в этом наиболее действенную меру борьбы с повышением цен на внутреннем рынке (4). Для организации собственных нефтепромыслов министр путей сообщения запросил из государственного бюджета 2 млн 300 тыс. руб. (5). Законопроект «Об отпуске кредита на устройство распоряжением МПС, казенных нефтяных промыслов на Апшеронском полуострове для снабжения нефтяным топливом казенных железных дорог» поступил на рассмотрение в IV Государственную думу в феврале 1914 г. Однако его обсуждение затянулось в думской комиссии о путях сообщения и в комиссии о торговле и промышленности вплоть до 1917 г. (6).

В феврале 1914 г. в правительственных кругах активно обсуждался вопрос о выделении Морскому министерству для добычи 81 дес. нефтеносных земель Бакинского района для обеспечения нужд флота. Подобный шаг был обусловлен разработанной накануне войны судостроительной программой, в связи с осуществлением которой необходимо было решить вопрос о гарантированных поставках нефти для военного флота (7).

Совет съезда бакинских нефтепромышленников расценивал возможное участие государственных ведомств в нефтедобыче как «ненужную и вреднозадуманную меру», способную стать «разорением для Бакинской нефтяной промышленности» (8). Бакинцы, с одной стороны, признавали, что снабжение отечественного флота есть первоочередная государственная задача. С другой, они полагали, что решить ее надо так, чтобы «в наименьшей степени затронуть основы экономического развития страны», под которыми, прежде всего, понимались интересы нефтепромышленников, поскольку вышеназванные земли составляли «необходимый фонд для существования Бакинской нефтяной промышленности» (9). В начале 1915 г. правительство известило Совет съездов бакинских нефтепромышленников, что морское ведомство отказалось от собственных нефтеразработок.

Анализ ряда документов о деятельности провинциальных биржевых комитетов в начале XX в., которые хранятся в Центральном историческом архиве г. Москвы, показывает, что неуклонный рост цен на нефтяное топливо подталкивал биржевые комитеты заявить о своем стремлении непосредственно участвовать в нефтяной отрасли, что также можно рассматривать как вариант ее демонополизации. В этом отношении показательно стремление предпринимателей Волжского промышленного района соединить «потребителя и добывателя в одном лице». Они предлагали объединить предприятия Волжского района в Союз, которому правительство отведет участки под добычу нефти в Бакинском и Грозненском районе. Волжские промышленники готовы были взять на себя обязательство сдавать казне определенный процент добытой нефти, оставшуюся часть перерабатывать в мазут на построенных Союзом заводах, а получаемый керосин продавать правительству по установленной цене (10).

Попытки волжских судовладельцев участвовать в нефтяном промысле вызвали резко отрицательную реакцию бакинских нефтепромышленников. «Волгарей» обвиняли в том, что они преследуют свои узкокорпоративные интересы, стремясь получить от казны «скидку, которая должна составить и их законную прибыль» (11).

К умеренным проектам крупных потребителей по демонополизации нефтяной отрасли можно отнести предложение ограничиться государственным регулированием цен на нефтяные продукты, используя опыт винной монополии или регулирования цен на сахар, оставив добычу и транспортировку нефти в руках нефтепромышленников (12). Идея государственного регулирования цен на нефть по аналогии с сахарной и винной монополией была поддержана рядом депутатов IV Государственной думы от фракции правых (13). Вариант ценового регулирования рассматривался в 1907 г. Горным департаментом министерства торговли

и промышленности при разработке нового законопроекта о нефтяном промысле. В ходе его обсуждения с бакинскими нефтепромышленниками последним было предложено сдавать всю добытую на государственных участках нефть в казну натурой, по уплачиваемой им государством фиксированной цене. Бакинскими и терскими нефтепромышленниками предложение Горного департамента было названо «неприемлемым», а его возможное осуществление рассматривалось ни много ни мало как путь к «государственному социализму» (14). Э.Л. Нобель заявил, что «во всем мире принято, что казна не вмешивается в отношения частных лиц, поощряет конкуренцию между ними, но не выступает в качестве конкурента» (15).

Наиболее радикальным вариантом выхода из «нефтяного кризиса», активными сторонниками которого было большинство провинциальных биржевых комитетов, волжских и каспийских судовладельцев, ряд губернских земских собраний, был проект государственной нефтяной монополии («казенной нефтяной регалии»). В 1907 г. Елецкий биржевой комитет обратился к своим коллегам в Симбирске и Астрахани с предложением высказать мнение по вопросу о возбуждении ходатайства перед правительством об изъятии «всего нефтяного дела из рук частных предприятий и о передаче его в руки казны». Ответ Симбирского биржевого комитета был весьма осторожным: учитывая «серьезные обстоятельства нефтяной промышленности для пароходства», совместное ходатайство перед правительством «вполне желательно и своевременно» (16). Астраханцы же полагали, что для казны «неосуществим весьма сложный, сопряженный с громадным риском и требующий затраты огромных капиталов процесс бурения скважин и добычи нефти, успех которых, более чем всякого другого предприятия, во многом зависит от многолетней практики, специальных солидных знаний и инициативы» (17). Более активную поддержку предложение Елецкого биржевого комитета получило у их коллег в Самаре. 6 сентября 1913 г. на общем собрании биржевого комитета большинством голосов была принята обращенная к правительству резолюция с предложением провести отчуждение нефтеносных земель и передачу всей нефтяной промышленности в руки казны. Этого, по мнению самарцев, требовали интересы государственной безопасности и русской промышленности. Член Самарского биржевого общества М.Д. Челышев призвал Государственную думу выработать соответствующий законопроект и отметил, что «если правительство сумело в каждой деревне организовать раздачу водки, то не полезнее ли будет всюду продавать казенные баллоны с дешевым керосином» (18). Проект «казенной регалии» в нефтяном деле также был поддержан Рыбинским биржевым комитетом, выступавшим за отчуждение правительством нефтеносных земель у частных предпринимателей и монополизацию всего нефтяного дела в руках государства (19). На фоне антимонопольных настроений провинциальных биржевых комитетов позиция Московского биржевого комитета была прямо противоположной, что, на наш взгляд, объяснялось весомым присутствием капиталов Московского промышленного района в нефтяной промышленности. Московское биржевое общество открыто заявляло, что «всегда отрицательно относилось ко всем промышлен-

ным предприятиям, которые ведет казна. Все казенные железные дороги, железодельательные заводы, судостроительные заводы... работают хуже, чем другие частные заводы». Поэтому оно выступало против того, чтобы казна «пускалась в спекуляции по нефтяному делу» (20).

Несомненно, идея «казенной нефтяной регалии» была неприемлема для нефтепромышленников. Э.Л. Нобель посоветовал государству «не впутываться» в подобные дела: «...Казна не сумеет урегулировать наши отношения и в результате будут самые плачевные результаты» (21).

Государство, несмотря на то, что само являлось крупным потребителем нефтяного топлива, не поддерживало ни умеренные, ни радикальные предложения биржевых комитетов, так активно обсуждавшиеся в первое десятилетие XX в. И только начавшаяся Первая мировая война ускорила в недрах Горного департамента разработку законопроектов, основанных на усилении роли государства в нефтяной отрасли. В декабре 1915 г. Особое совещание по топливу (далее — ОСОТОП) установило высшие предельные цены для нефти в местах добычи в размере 45 коп. за пуд и для нефепродуктов на нефтеперегонных заводах — 47 коп. за пуд (22). Летом 1916 г. ОСОТОП рассматривал разработанный Горным департаментом законопроект «Об устройстве распоряжением Министерства Торговли и Промышленности казенных нефтяных промыслов на Апшеронском полуострове» (23). В нем горное ведомство обосновало необходимость организации собственных нефтепромыслов в самом производительном нефтяном районе империи — Бакинском — тем, что этой мерой казна была бы освобождена «от зависимости от рынка», «находящегося под непосредственным влиянием интересов частного капитала, не всегда согласованных с интересами общегосударственного значения» (24). Предполагалось организовать казенные нефтепромыслы на Сабунчинской (60 дес.), Раманинской и Сураханской площадях (45 дес.) Бакинского района и выйти на добычу нефти в 50 млн пудов ежегодно к 1922 г. (25). Авторы законопроекта подсчитали, что себестоимость пуда нефти на казенных нефтепромыслах составит всего 36 коп., в то время как предельная цена пуда нефти при продаже на частных промыслах составляла 45 коп. Разница в 9 коп. помогла бы казне, при условии добычи на ее участках 50 млн пудов в год, сэкономить на переплатах нефтепромышленникам 4 млн 500 тыс. руб. ежегодно (26).

Нефтепромышленники заявили, что проект Горного департамента «отзовется весьма тягостно на будущем Бакинской нефтяной промышленности», поэтому в качестве альтернативы ими был предложен проект так называемого «Паевого товарищества» (27). Проект предусматривал передать оставшиеся государственные нефтеносные земли на старобакинских (наиболее продуктивных) площадях тем фирмам, которые уже осуществляли там добычу, без торгов. Тем самым, по мнению авторов проекта, устранялся ажиотаж, сопровождавший все торги. Предполагалось, что Товарищество будет заниматься только добычей, но не продажей нефти. Вся полученная нефть поступала бы на склады Товарищества и раз в месяц распределялась между пайщиками пропорционально их доле участия в нем. Согласно проекту, казна могла принять участие в Товариществе в качестве пайщика.

ОСОТОП, рассмотрев оба проекта, решительно высказался в пользу идеи казенной нефтедобычи. Законопроект Горного департамента Министерства торговли и промышленности был одобрен большинством голосов Совета министров и в начале 1917 г. поступил на рассмотрение в IV Государственную думу (28).

Итак, возникший в начале XX в. нефтяной кризис, вызвавшийся в росте цен на сырую нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке, вызвал необходимость поиска альтернатив его законодательного урегулирования. Несомненно, варианты, предлагавшиеся крупными потребителями, с одной стороны, и нефтепромышленниками, с другой, были прямо противоположными с силу кардинальных отличий их корпоративных интересов. Государству же предстояло сделать непростой выбор: либо, учитывая свой статус крупного потребителя нефти, принять предложения провинциальных биржевых комитетов и ввести «казенную нефтяную регалию», что, однако, могло нанести ущерб фискальным интересам государства, либо пойти навстречу предложениям нефтепромышленников и ограничиться ролью рядового пайщика, оставив в неприкосновенности частное нефтяное предпринимательство. Шаги государства, предпринятые в 1916—1917 гг., свидетельствовали о разработке своеобразного третьего варианта: сосуществование частной нефтяной промышленности и казенной нефтедобычи. Однако он так и не был реализован на практике вплоть до октября 1917 г.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Центральный государственный военно-исторический архив (далее — ЦГВИА). — Ф. 369. — Оп. 2. — Д. 2. — Л. 215.
- (2) Съезд представителей биржевой торговли и сельского хозяйства. К вопросу о мерах борьбы с дороговизной топлива. — СПб., 1914. — С. 105, 109.
- (3) Центральный исторический архив г. Москвы (далее — ЦИАМ). — Ф. 143. — Оп. 1. — Д. 500. — Л. 1, 122.
- (4) Нефтяное дело. — 1914. — № 13. — Стлб. 5—6.
- (5) Нефтяное дело. — 1914. — № 4. — Стлб. 36—37.
- (6) Государственная дума. Созыв четвертый. Сессия вторая. Стенографические отчеты. 1914 г. Часть V. Заседания 98—111 (с 30 мая по 14 июня 1914 г.). — СПб., 1914. — Стлб. 671.
- (7) Монополистический капитал в нефтяной промышленности России (далее — МКНПР). 1914—1917. — Л.: Наука, 1973. — С. 475.
- (8) Нефтяное дело. — 1914. — № 5. — Стлб. 41.
- (9) Нефтяное дело. — 1914. — № 6. — Стлб. 38—40.
- (10) ЦИАМ. — Ф. 143. — Оп. 1. — Д. 255. — Л. 541.
- (11) Съезд Бакинских нефтепромышленников. Труды XXV очередного съезда нефтепромышленников в г. Баку (с 15 января по 8 февраля 1908 года). — Баку, 1908. — Т. I. — С. 244.
- (12) Докладная записка Нижегородского биржевого общества министру торговли и промышленности по вопросу о нефтяной промышленности. — Б.м., 1909. — С. 2; ЦИАМ. — Ф. 143. — Оп. 1. — Д. 500. — Л. 27—28.
- (13) Государственная дума. Созыв четвертый. Стенографические отчеты. 1913 г. Сессия первая. Часть III. Заседания 55—81 (с 27 мая по 25 июня 1913 г.). — СПб., 1913. — Стлб. 1827.
- (14) Совет съездов представителей промышленности и торговли. Журналы Совещания, созванного при Совете Съездов для рассмотрения предположений Горного департамента об изменениях и дополнениях в действующих правилах закона о нефтяном промысле. — СПб., 1908. — С. 47—48.

- (15) Там же. — С. 47.
- (16) Нефтяное дело. — 1907. — № 10. — Стлб. 777.
- (17) Нефтяное дело. — 1907. — № 11. — Стлб. 854.
- (18) ЦИАМ. — Ф. 143. — Оп. 1. — Д. 505. — Л. 161, 162.
- (19) ЦИАМ. — Ф. 143. — Оп. 1. — Д. 500. — Л. 29.
- (20) Особое совещание для рассмотрения вопроса о мерах обеспечения нашей промышленности жидким топливом и каменным углем. — СПб., 1907. — С. 255.
- (21) Там же. — С. 271.
- (22) МКНПР. — 1914—1917. — С. 72.
- (23) ЦГВИА. — Ф. 369. — Оп. 14. — Д. 2. — Л. 108, 206.
- (24) ЦГВИА. — Ф. 369. — Оп. 14. — Д. 2. — Л. 111, 112.
- (25) ЦГВИА. — Ф. 369. — Оп. 14. — Д. 2. — Л. 208.
- (26) ЦГВИА. — Ф. 369. — Оп. 14. — Д. 2. — Л. 212.
- (27) ЦГВИА. — Ф. 369. — Оп. 14. — Д. 2. — Л. 213.
- (28) МКНПР. — 1914—1917. — С. 482—483.

## **THE PROBLEM OF STATE REGULATORY RUSSIAN OIL INDUSTRY IN THE EARLY XX**

**G.A. Popleteyeva**

I.M. Gubkin Russian State University of Petroleum and Gas  
*Leninsky Ave., 65, Moscow, Russia, 119991*

Article is devoted the studying of relations between the state and oil business in Russia at the beginning of XX century. Research attempts of government to strengthen the regulating role in the process of legislative registration lease's terms of containing oil earths, belongings to the state.