

ISTORIJA NASTANKA DRŽAVNE SOCIJALISTIČKE SVOJINE U SSSR

Državna socijalistička svojina u SSSR predstavlja jednu od tekovina ruske proleterske revolucije. Ona je stvarana još u prvim danima te revolucije, na osnovu dekreta nove sovjetske vlasti, koji su bili upereni protiv ranijih eksploatatorskih klasa i eksploatatorskih oblika svojine. To su bili dekreti o nacionalizaciji svojine na sredstvima za proizvodnju spahija i kapitalista, kao i svojine ranije carske države. Prema tome, nacionalizacija je bila najstariji način nastanka državne socijalističke svojine u SSSR.

Međutim, treba reći da je nacionalizacija u Sovjetskom Savezu vršena postepeno i da je ona obuhvatila jednu po jednu privrednu granu. Pri tome je još karakteristično i što je njoj u nekim privrednim oblastima prethodilo zavođenje izvesnih kontrolnih državnih mera, koje su značile ograničavanje privatne svojine, kao i to da je nacionalizacija često sprovođena sa predahom i da je kasnije dolazilo čak i do denacionalizacije nekih kategorija privatnih preduzeća.

I NACIONALIZACIJA ZEMLJE

1. Prvi udar po eksploatatorskoj svojini nova sovjetska vlast izvršila je u poljoprivredi. Tako je još drugog dana revolucije (26. oktobra (8. novembra) 1917), na II Sveruskom kongresu sovjeta radničkih i vojničkih deputata bio donet dekret „O zemlji”, s prilogom Seljačke naredbe o zemlji. Njime je praktično bila izvršena nacionalizacija celokupne zemlje, njene utrobe, voda i šuma, mada termin „nacionalizacija” nije uopšte upotrebljen. Pored zemlje, spahijsama je još nacionalizovan i celokupan poljoprivredni inventar. Nacionalizacijom je bilo obuhvaćeno ne samo poljoprivredno, već i gradsko zemljište, kao i zemljište pod zgradama i gradilištima. U tom pogledu dekret nije činio nikakav izuzetak, niti za pojedine vidove zemlje, niti za pojedine kategorije bivših zemljišnih vlasnika.

Dekretom „O zemlji” ukinuto je pravo privatne svojine na zemljištu, za uvek i bez ikakve naknade ranijim vlasnicima. Sva zemlja, nezavisno od toga u čijoj se svojini ili korišćenju dotle nalazila, prešla je u državnu svojinu i data je na raspolaganje organima državne vlasti. Osim toga, bila je zabrana kupovina i prodaja zemlje, davanje pod zakup ili u zalogu, kao i otudivanje na ma koji drugi način.

Dok je u pogledu ukinjanja privatne svojine na zemlji i konstituisanja državne svojine na istoj dekret izvršio totalnu nacionalizaciju, ne praveći pri-

tom nikakvu razliku ni između pojedinih vidova zemljišta, ni između pojedinih kategorija ranijih vlasnika, dотле je u pogledu faktičkog oduzimanja nacionalizovane zemlje on propisivao različit tretman za pojedine kategorije vlasnika. Tako su, na primer, bili različito tretirani spahije i drugi krupni zemljoposednici koji zemlju nisu obrađivali sopstvenom radnom snagom, s jedne strane, i radni seljaci, s druge strane. Zemlja spahija i drugih krupnih zemljoposednika bila je oduzeta (bez naknade) i data na korišćenje radnim seljacima; dok zemlja radnih seljaka, (tj. seljaka koji su zemlju obrađivali sopstvenom radnom snagom) nije uopšte oduzimana, nego im je ostavljena i dalje na korišćenje. Na taj način, što se tiče zemlje radnih seljaka promenio se samo njen nominalni vlasnik, tj. titular prava svojine na zemlji postala je država, dok je raniji vlasnik ostao i dalje korisnik iste.

Ovakav različit stav dekreta prema različitim kategorijama zemljišnih vlasnika imao je svoju političku pozadinu i predstavljaо je jedan od osnovnih principa Lenjinove agrarne politike. Ističući program nacionalizacije celokupne zemlje, Lenjin je govorio da nasilna eksproprijacija treba da bude primenjena samo prema krupnim zemljoposednicima, koji žive od tuđeg rada (tj. od rente), a ne i prema seljaštvu.

Većina nacionalizovane i oduzete zemlje data je na besplatno korišćenje seljacima koji su hteli da je obrađuju, sami ili udruženo. Nije se delilo samo ono zemljište koje se nalazilo pod poljoprivrednim kulturama, kao što su: voćnjaci, plantažne biljke, rasadnici i sl., nego je ono davano isključivo na korišćenje državnim organima ili seljačkim zadruagama. Ova neraspodeljena zemlja bila je u ono vreme osnovna baza za stvaranje sovhoza, seoskih komuna, poljoprivrednih artelja i drugih formi poljoprivrednih gazdinstava sa kolektivnom obradom zemlje.

2. Osnovni principi dekreta „O zemlji“ bili su kasnije razrađeni i u drugim pravnim propisima. Prvi među njima bio je dekret Sveruskog centralnog izvršnog komiteta sovjeta radničkih, vojničkih i seljačkih deputata (VCIK) „O socijalizaciji zemlje“, od 19. februara 1918. godine. On ponovo prokla muje ukidanje svih ranijih oblika svojine na zemlji, njenoj utrobi, šumama i vodama, i propisuje podelu zemlje seljacima po principu jednakog trudbeničkog korišćenja zemlje. Bez obzira na činjenicu što se u ovom dekreту ističe princip jednakog trudbeničkog korišćenja zemlje, oni ipak čvrsto stoje na liniji nacionalizacije zemlje. O tome principu Lenjin je pisao: „... ta ideja nije naša, mi sa takvom parolom nismo saglasni, mi smatramo svojom dužnošću da je sprovodimo zato što je to zahtev većine seljaka. A ideje i zahteve većine trudbenika treba da se izžive kod njih samih: takve zahteve ne treba ni „ukinuti“, ni „preskočiti“ preko njih. Mi, boljševici, pomoći ćemo seljaštvu da izživi sitnoburžoaske parole, da pređe (podvukao, autor) od njih, što skrije i što lako, ka socijalističkim“¹.

Na taj način, nacionalizacija zemlje u SSSR predstavlja, s jedne strane, mjeru buržoasko-demokratske revolucije, a s druge strane, otvaranje vrata ka socijalističkom preobražaju sela. Otuda nju treba posmatrati samo kao jednu od karika u ogromnom lancu onih mera koje su preduzimane u cilju stvaranja socijalističke privrede, a pre svega nacionalizacije industrijskih i bankar-

¹ V. I. Lenjin: Sočinenija, tom XXIII, str. 398.

skih preduzeća. Tačav začljučak nužno proistiće i iz Deklaracije radnog i eks-ploatašanog naroda (koja je ušla u Ustav RSFSR od 1918), gde se kaže: „Privatna svojina na zemlji ukida se i ceo zemljišni fond proglašava se opštenarodnim dobrom”.

3. Posle okončanja inostrane vojne intervencije i građanskog rata, tj. u periodu mirne izgradnje zemlje, trebalo je obezbediti takve uslove korišćenja zemljišta koji bi omogućili i ubrzali podizanje seoskih gazdinstava na bazi nove ekonomске politike, materijalno stimulirali seljaka, povećali produktivnost njegovog rada i stvorili više poljoprivrednih proizvoda. Pred tim zadatkom našlo se i zakonodavstvo o zemlji toga perioda.

Najvažniji zakonodavni akt iz tog vremena je Zemljišni kodeks RSFSR, od 1922, po čijem su uzoru bili doneti i zemljišni kodeksi ostalih saveznih republika. On se nadovezuje na raniji dekret „O zemlji“. Zemljišni kodeks RSFSR propisuje pravo svih građana da dobiju zemlju na tzv. „trudbeničko“ i besplatno korišćenje, na neodređeni rok, i to bez obzira na pol, veroispovest i nacionalnu pripadnost. Određujući pravo na zemlju „trudbeničkih“ korisnika zemlje, on je u čl. 25. propisao da korisnicima pripadaju sve građevine, naprave, usevi, zasadi i sve ono što se nalazi na zemljištu koga koriste. U cilju podizanja trudbeničkih domaćinstava, zakon je ponovo dopustio davanje pod zakup i korišćenje najamnog rada. Međutim, on je istovremeno predviđao i mera za ograničavanje kulaka. Davanje zemlje pod zakup dozvoljavano je samo seljačkim gazdinstvima koja su privremeno bila oslabljena usled elementarnih nepogoda, nedostatka radne snage ili inventara, i to samo na kraći rok (tri do šest godina). Niko nije mogao uzeti u zakup više zemlje nego što je mogao obraditi sa svojom porodicom, pored svog dela zemlje koji je koristio. Najamni rad bio je takođe ograničen.

Pored individualnog, zakonom je bilo predviđeno i kolektivno korišćenje zemljišta, tj. korišćenje od strane kolhoza, koji su u to vreme tretirani više kao zemljoradničke zadruge s društvenim načinom obrade zemljišta. U cilju stimuliranja kooperacije, zakon je priznao niz olakšica zadružnim korisnicima zemlje.

4. Sve do 30-tih godina, zemljišnopravni odnosi u SSSR ostali su, uglavnom, ovakvi kao što smo ih napred prikazali. Ono što je bitno za te odnose to je da su njegovi glavni učesnici bili na jednoj strani država, kao isključivi vlasnik zemljišta, a na drugoj strani inokosni seljaci (tzv. edinoličnici); kao korisnici zemljišta. Međutim, 30-tih godina počelo je masovno stvaranje kolektivnih poljoprivrednih gazdinstava-kolhoza. Ta kolektivizacija na selu uslovila je unošenje bitnih izmena i u način iskorisćavanja zemljišta i u zemljišnopravne odnose uopšte. Zemljišno zakonodavstvo trebalo je sa svoje strane da doprineše likvidaciji eksplatacije na selu i učvršćivanju kolhoznog sektora.

Jedan od najvažnijih pravnih propisa iz tog perioda je odluka VCIK i Saveza narodnih komesara SSSR (SNK) „O merama za učvršćenje socijalističkog preobražaja poljoprivrede u rejonima masovne kolektivizacije i o borbi protiv kulaka“. Njome je bilo ukinuto ranije priznato pravo izdavanja zemlje pod zakup i pravo korišćenja najamnog rada. Lokalnim organima vlasti dato je pravo da preseljavaju kulake, a zemlju koju su oni koristili da daju na korišćenje kolhozima. Od toga vremena kolhozi su postali glavni korisnici državnog zemljišta.

II UVODENJE RADNIČKE KONTROLE KAO PRVI KORAK NA PUTU PRELASKA INDUSTRIJSKIH I TRANSPORTNIH PREDUZEĆA U DRŽAVNU SVOJINU

1. Dok je ukinanje privatne i konstituisanje državne svojine na zemljištu nova sovjetska vlast sprovodila veoma smelo i još u prvim danima revolucije, dotle je ona nacionalizaciji industrije pristupala vrlo oprezno. Postavljujući u prvi plan nacionalizaciju krupne industrije, ona je istovremeno smatrala za potrebno da pre nego što pristupi nacionalizaciji, preduzme izvesne pripremne mere — zavede radničku kontrolu nad proizvodnjom. Još u svojim „Aprilskim tezama“ Lenin je istakao princip da se socijalizam ne može „uvesti“, tako reći, potezom pera, da podruštvljavanje sredstava za proizvodnju treba pripremiti i da treba otpočeti sa uspostavljanjem kontrole od strane sovjeta nad društvenom proizvodnjom i raspodelom proizvoda. Tako su već u toku pripremanja Oktobarske revolucije radnici počeli da sprovode kontrolu po preduzećima, u cilju zaštite industrije od zlonamernog njenog rušenja i upropasčavanja od strane kapitalista. Uvođenje radničke kontrole bilo je prihvaćeno i u ekonomskom planu boljševičke partije, donetom na njenom VI kongresu, uoči Oktobarske revolucije.²

Zakonski osnov za uvođenje radničke kontrole predstavljala je Uredba VCIK o radničkoj kontroli, od 14. novembra 1917. Ona je priznala organima radničke kontrole u svim industrijskim i transportnim preduzećima puno pravo kontrole nad proizvodnjom, snabdevanjem, prodajom i finansijskim poslovanjem preduzeća. Kontrolu su vršili svi radnici i službenici preduzeća, i to u manjim preduzećima neposredno, a u većim preko svojih izabranih predstavnika organa (fabričkih komiteta, saveta starešina itd.). Organi radničke kontrole obrazovani su ne samo u svakom preduzeću, već i pri gradskim i gubernijskim sovjetima radničkih, vojničkih i seljačkih deputata. Proklamujući kao osnovni zadatak radničke kontrole „plansko regulisanje narodne privrede“ u preduzećima svih grana (čl. 11), Uredba je objedinila sve organe radničke kontrole u jedinstveni sistem, pod rukovodstvom Sveruskog saveta za radničku kontrolu.

Uredba o radničkoj kontroli ukinula je poslovnu i trgovacku tajnu i organima radničke kontrole otvorila, sve knjige i izveštaje preduzeća, pod pretjom sudske odgovornosti vlasnika za njihovo skrivanje. Dajući organima radničke kontrole pravo nadzora nad proizvodnjom, Uredba im je priznala i pravo da utvrđuju norme volumena proizvodnje i izračunavaju cenu koštanja. Odluke organa radničke kontrole proglašene su obaveznim za vlasnike preduzeća, s tim što im je priznato pravo žalbe, u roku od tri dana, višem organu radničke kontrole.

Vlasnici preduzeća i organi radničke kontrole bili su, prema uredbi, odgovorni državi za strogi red, disciplinu i čuvanje imovine. Za skrivanje materijala, proizvoda ili porudžbine, za nepravilno i neuredno vođenje računa i slične zloupotrebe, Uredba je propisivala krivičnu odgovornost.

2. Vršenje radničke kontrole u praksi bilo je veoma aktivno i graničilo se sa mešanjem u vlasnikova prava raspolaganja. Međutim, ta kontrola nije još značila ukinanje privatne svojine. Sveruski savet za radničku kontrolu u svojim instrukcijama stajao je na stanovištu da neposredna socijalizacija sredstava za proizvodnju i prometu ne stoji „na dnevnom redu ruske revolucije“.

² Vidi o tome Novickij I. B.: „Istorija sovetskogo graždanskogo prava“, Moskva, 1957, str. 36.

da „radnička kontrola još ne dira u osnove kapitalističkog uređenja”, da kontrola „ostavlja neprikošnovenu privatnu svojinu na sredstvima proizvodnje i ceo privatno-trgovinski kapital”, da radnička kontrola, dakle, predstavlja samo „regulisanje” proizvodnje, a ne i njenu „organizaciju”.³ Prema tome, stav Sveruskog saveta za radničku kontrolu bio je da radnička kontrola ima čisto kontrolni karakter, tako da se nije dozvoljavalo mešanje kontrolnih komisija u operativno raspolažanje od strane uprava preduzeća ili njihovih vlasnika.

Međutim, u Projektu instrukcije Centralnog saveta fabričko-zavodskih komiteta Petrovgrada predlagano je da se „radnička kontrola nad industrijom shvati kao sastavni deo kontrole nad celokupnim ekonomskim životom zemlje ... ne u uskom smislu proste revizije, već u širem smislu mešanja u raspolažanje” (podvukao J. R.), kapitalom, inventarom, sirovinama i fabrikatima u preduzeću, od strane vlasnika.⁴ Zato je kontrolnim organima dato pravo da se „u svako vreme, mešaju u raspolažanje i poslove vlasnika ili administracije, u slučaju kad ta raspolažanja idu protiv životnih interesa celog preduzeća”. Projekt priznaje organima radničke kontrole pravo da u takvim slučajevima izdaju sopstvena naređenja, koja bi bila obavezna ne samo za radnike i službenike, već i za upravu preduzeća.

Treba reći da su se organi radničke kontrole u Petrovgradu često pridržavali baš Projekta ove instrukcije, a ne instrukcija Sveruskog saveta za radničku kontrolu. S druge strane, u uslovima žestoke sabotaže vlasnika preduzeća, uprave i inženjersko-tehničkih vrhova, fabrički komiteti i njihove kontrolne komisije bili su često silom prilika prinuđeni da se više mešaju u operativne poslove vlasnika odnosno uprave preduzeća, i to kako po pitanju organizacije procesa proizvodnje, tako i po pitanju snabdевања i prodaje proizvoda preduzeća. Ovo izlaženje iz okvira vršenja kontrolnih funkcija u pravom smislu te reči, koje je u stvari značilo nastupanje revolucije protiv kontrarevolucije, bilo je različito u različitim rejonima zemlje i granama industrije. „Kapitalist, kaže Lenin, nije bio još „isteran napolje”, ali je on bio „obuzdan” postojećom radničkom kontrolom. Potpuno lišavanje vlasnika njegovog prava upravljanja preduzećem protivrečilo bi u tadašnjim uslovima zadatku iskorишćavanja organizacionog iskustva i tehničkog znanja buržoazije od strane proletarijata.⁵ Zbog toga, tamo gde vlasnik i uprava preduzeća nisu stali na put javne ili skrivene sabotaže, fabričko-zavodski komiteti i njihove kontrolne komisije ostali su u okvirima kontrole, ne zamjenjujući upravu preduzeća i ne negirajući privatnu svojinu kapitalista.

Međutim, radnička kontrola predstavljala je jedan snažan udarac po privatnoj svojini, jedan dubok zahvat u privatnu sferu kapitalista, koji se graniči sa nacionalizacijom. U Deklaraciji o pravima radnog i eksploatisanog naroda, koja je doneta na III Sveruskom kongresu sovjeta (januara 1918.), radnička kontrola okarakterisana je kao „priji korak ka potpunom prelasku” (podvukao J. R.) fabrika, zavoda, rudnika, železničkih pruga i ostalih sredstava proizvodnje u svojinu Sovjetske radničke-seljačke republike”. Za ostvarenje potpunog prelaska tih sredstava u svojinu države bilo je potrebno učiniti dalji, sledeći korak, tj. izvršiti njihovu nacionalizaciju.

³ Venediktov A. V.: „Organizacija gosudarstvennoj promišlenosti v SSSR”, Lenjingrad, 1957, str. 93–94.

⁴ Venediktov A. V.: „Organizacija gosudarstvennoj promišlenosti v SSSR”, Lenjingrad, 1957, str. 93–93.

⁵ Lenin V. I.: Sočinenia, Tom XXVI, str. 368 i 85–86.

III. NACIONALIZACIJA INDUSTRIJE I TRANSPORTA

a) *Početak nacionalizacije.* Kapitalisti su ubrzo shvatili smisao i značaj Uredbe o radničkoj kontroli i zato su se žestoko suprotstavljali njenom sprovođenju u život. Vlasnici preduzeća pri tome su delovali organizovano, kroz svoje saveze, kao i kroz saveze inženjera i slično. U mnogim slučajevima oni su se opirali uvođenju radničke kontrole, obustavljali su proizvodnju i pokušali su čak da zatvore fabrike i da ih rasprodaju. Takoav nepomičljiv stav kapitalista prinudio je sovjetsku vlast da ubrzo pristupi nacionalizaciji osnovnih sredstava proizvodnje.

Tako je nacionalizacija krupne industrije započeta još u novembru 1917. Ona je vršena na taj način što su pojedina krupna preduzeća, čiji su vlasnici odbijali da se potčine Uredbi o radničkoj kontroli, skrivali ili upropasčivali svoja preduzeća, proglašavana državnom svojinom. Pojedinačnim odlukama te vrste bile su nacionalizovane stotine krupnih preduzeća. Međutim, treba reći da neposredni povod za nacionalizaciju pojedinih industrijskih preduzeća, u prvo vreme, nije bila samo sabotaža njihovih vlasnika. Već u decembru 1917. najkrupnija industrijska preduzeća bila su nacionalizovana zbog njihove preduženosti prema državi ili da bi se izbegao finansijski krah preduzeća koja su dugi niz godina dobijala vladine subsidine.⁶

Dalji korak u oblasti nacionalizacije industrije predstavljaju dekreti SNK opštijeg karaktera, kojima su bile nacionalizovane neke grane industrije: šećerna (dekretni od 2. maja 1918.), i industrijia nafta (dekretni od 20. juna 1918.).

b) *Dekret o nacionalizaciji krupne industrije od 28. juna 1918.* — 1. Na I Sveruskom kongresu Saveta za narodnu privredu istaknuta je potreba „završavanja nacionalizacije osnovnih grana industrije, prelaza od nacionalizacije pojedinih preduzeća ka doslednoj nacionalizaciji svih grana industrije“ (J. R.). Od tada se prelazi na plansko sprovođenje nacionalizacije industrije, i to isključivo na osnovu odluka Višeg saveta za narodnu privredu RSFSR ili njegovih lokalnih organa. Posle ovog kongresa, donet je dekret o nacionalizaciji krupnih preduzeća, od 28. juna 1918., koji predstavlja najvažniji zakonodavni akt u oblasti načionalizacije industrije.

Ovim dekretom bila su nacionalizovana sva krupnija preduzeća šumske, metalurgiske, metaloprerađivačke i tekstilne industrije, zatim električne i drvne industrije, industrije duvana, stakla i keramike, industrije kože i cementa, kao i još nekih drugih industrijskih grana, i na kraju parni mlinovi, komunalna preduzeća i preduzeća železničkog transporta (dok su trgovačka flota, pomorska i rečna bile nacionalizovane još ranije, dekretom od 26. I 1918.).

Istoriski značaj dekreta od 28. juna 1918. nije samo u tome što je njime nacionalizovan veliki broj preduzeća, već, pre svega, u tome što je njime bila nacionalizovana sva krupnija a delimično i srednja industrija, i to gotovo u svim granama. Ekonomski i politički značaj opšte nacionalizacije krupne industrije bio je istaknut u samom dekretu — da se nacionalizacija sprovodi „u cilju odlučne borbe protiv privrednog rasula i poremećaja u snabdevanju životnim namirnicama, kao i učvršćenja diktature radničke klase i seoske sirotinje“. Mada je veliki broj preduzeća (pa čak i neke privredne grane u celini) bio nacionalizovan još i ranije, dekret od 28. juna 1918. predstavlja ipak onaj istorijski akt na osnovu koga je sovjetska država osvojila glavne komandne

⁶ Venedikov A. V.: „Organizacija gosudarstvennoj promišlenosti v SSSR“, Leningrad, 1957, str. 189.

pozicije u privredi. Ovaj dekret, zajedno sa dekretima o nacionalizaciji banaka i o anuliranju državnih zajmova, predstavlja najjači udarac i po domaćem i po stranom kapitalu. On je praktično i završio eksproprijaciju stranog kapitala.

Međutim, na osnovu dekreta od 28. juna 1918. država je u prvo vreme stekla samo „golo pravo svojine“ na nacionalizovanim preduzećima. Sva nacionalizovana preduzeća ostavljena su, naime, i dalje na besplatnom korišćenju njihovih ranijih vlasnika, sve do posebnog naređenja. Uprave i bivši vlasnici bili su dužni da ih i dalje finansiraju, ali su zato imali pravo da ubiraju prihode od njih, „na ranijim načelima“. Ovo je bilo učinjeno usled faktičke nemogućnosti i necelishodnosti po sovjetsku državu da odmah uzme u svoje ruke neposredno upravljanje i privrednu eksploataciju tako veliki broj nacionalizovanih preduzeća. Za organizovanje državne uprave u tim preduzećima bio je potreban izvestan duži rok, a nije se htelo da preduzeća za to vreme ostanu zatvorena. Državni pak interesi bili su dovoljno zaštićeni radničkom kontrolom i novim sovjetskim zakonima koji su regulisali proizvodnju, snabdevanje, prodaju i finansiranje industrijskih preduzeća.

Kao i većina ranijih dekreta o nacionalizaciji pojedinih preduzeća i grana industrije, dekret od 28. juna 1918. obavezao je ceo službenički, tehnički i radnički personal preduzeća, kao i direktore i članove uprave, da ostanu i dalje na svojim radnim mestima i nastave posao. Za samovoljno napuštanje posla od strane tehničkog i administrativnog osoblja bila je predviđena sudska odgovornost „sa svom strogošću zakona“. U posebnom delu dekreta propisana je odgovornost članova uprave, direktora i ostalih odgovornih lica, kako za celovitost i čuvanje preduzeća, tako i za njihov pravilan rad. Za samovoljno napuštanje svojih radnih mesta ili neopravdane propuste u rukovođenju preduzećem, navedena lica ne samo što su odgovarala celom svojom imovinom, već su snosila i „strogu knjičnu odgovornost pred sudovima Republike“.

2. Svojom dopunskom odlukom, od 19. avgusta 1918. Savet narodnih komesara ovlastio je Narodnu banku RSFSR da prema postojećim načelima produži i dalje da kreditira nacionalizovana preduzeća „u licu njihovih ranijih vlasnika ili uprava“, zabranjujući pritom samo obezbeđenje kredita putem zalaganja zemlje, zgrada, postrojenja i ostalog inventara. Osim toga, odlukom o načinu obračuna između nacionalizovanih preduzeća i sovjetskih ustanova, od 20. avgusta 1918. Viši savet za narodnu privodu obavezao je svako nacionalizovano preduzeće (među njima i ona koja su nacionalizovana dekretom od 28. juna 1918) da svu svoju gotovinu drži na tekućem računu kod Narodne banke RSFSR, ostavljajući u kasi „najminimalniju sumu, kojom će moći da pokrije samo tekuće potrebe“. Sva nacionalizovana preduzeća bila su dužna da svoje proizvode daju na uvid odgovarajućim glavnim upravama i drugim organima. Višeg saveta za narodnu privodu, od kojih su opet dobijali potrebne materijale i sirovine. Obračuni za proizvode i materijale koji su davani i primani na taj način morali su se vršiti putem specijalnog knjiženja, bez novčanih znakova. Samo obračuni za proizvode i materijale dobivene „usled nužde“, mimo centra koji je vršio raspodelu, mogli su se vršiti putem čekova, preko Narodne banke RSFSR. Na taj način, za nacionalizovana preduzeća koja su ostala na besplatnom korišćenju njihovih ranijih vlasnika, važio je takođe opšti sistem snabdevanja i prodaje.

Na faktičku predaju preduzeća nacionalizovanih dekretom od 28. juna 1918. nije se, međutim, mnogo čekalo. Prve odluke Višeg saveta za narodnu privodu o predaji tih preduzeća na upravljanje državnim organima pojavile

su se još u julu iste godine. U decembru je većina nacionalizovanih preduzeća već bila data u ruke državnih organa, dok su poslednje odluke o njihovom prenošenju na upravljanje državnim organima bile doneće u marta 1919.

c) *Završetak nacionalizacije industrije.* Inostrana vojna intervencija i građanski rat ubrzali su tempo i proširili okvire nacionalizacije industrije. Ranije nacionalizovana preduzeća preneta su u neposredno upravljanje nadležnih državnih organa, a osim toga bila su podvržnuta nacionalizaciji i preduzeća onih industrijskih grana koje nisu bile obuhvaćene dekretom od 28. juna 1918, kao i preduzeća manjeg obima. Okupacija pojedinih industrijskih rejona od strane intervenata i belogardejaca privremeno je obustavila sprovođenje nacionalizacije u njima. Posle pak, oslobođenja tih rejona od strane Crvene armije, nacionalizacija je nastavljena i na osnovu ranijih odluka o nacionalizaciji centralnih i lokalnih organa sovjetske vlasti, i na osnovu novih odluka tih organa.

Drugi kongres saveta za narodnu privredu (koji je održan 19. do 27. decembra 1918) konstatovao je da je nacionalizacija industrije „uglavnom završena“. Međutim, ta konstatacija važila je samo za krupnu industriju, dok je proces nacionalizacije srednje industrije produžen 1919. do 1920. godine.

Sprovodeći planski nacionalizaciju krupne industrije već u prvim meseциma socijalističke revolucije, boljevička partija i sovjetska vlast su istovremeno smatrale da je još prerano pristupati nacionalizaciji ne samo sitne, već i srednje industrije. Za njihovu brzu nacionalizaciju još nije bilo potrebnih pretpostavki. U uslovima privrednih razaranja nastalih usled imperijalističkog rata, a kasnije i inostrane vojne intervencije i građanskog rata, sovjetska država nije raspolagala dovoljnim sirovinama i ostalim materijalnim zalihama za održavanje normalnog toka proizvodnje ogromnog broja srednjih i sitnih preduzeća, niti pak pripremljenim kadrovima za upravljanje istim. Osim toga, eksproprijacija sitnih proizvođača nije bila u skladu ni sa zadacima sprovođenja Lenjinovog kooperativnog plana za domaću kućnu radinost.

Međutim, žestoko protivljenje privatnih proizvođača radničkoj kontroli i svim ostalim direktivama sovjetske vlasti, kojima su regulisani proizvodnja i raspodela industrijskih proizvoda, kao i potreba da se u rukama države koncentriše raspolaganje gorivom, sirovinama i gotovim proizvodima, u cilju snabdevanja fronta i pozadine, zahtevali su nacionalizaciju i srednje industrije. Tako je dekretom Saveta narodnih komesara od 7. septembra 1920. i odlukom Višeg saveta za narodnu privredu RSFSR, od 29. novembra 1920, nacionalizacija bila proširena na srednja preduzeća, sa više od pet radnika, u slučaju da su raspolagala mehanizovanim pogonom, a više od deset radnika, u ostalim slučajevima. Time je bila završena nacionalizacija industrije.

Što se pak tiče još sitnijih preduzeća, ona nisu bila nacionalizovana, već su samo stavljenia pod prizmotru i kontrolu državnih organa. Sitna nemacionalizovana preduzeća i kućna zanatska radinost bili su potčinjeni Glavnoj upravi za kućno zanatstvo, sitnu industriju i zanatsko zadružarstvo, kao i njenim lokalnim organima. Ta preduzeća bila su dužna da svoje proizvode daju prvenstveno državnim organima i zadružnim organizacijama. Na taj način, na ova preduzeća primenjene su samo mere ograničavanja a ne i mere nacionalizacije koje bi dovele do ukidanja privatne i konstituisanja državne svojine.

IV. NACIONALIZACIJA BANAKA, SPOLJNE TRGOVINE I ZGRADA

a) *Nacionalizacija banaka.* Ruska boljševička partija nacionalizaciji banaka pridavala je veliki značaj. U svojim „Aprilskim tezama” Lenjin je istakao potrebu „brzog spajanja svih banaka zemlje u jednu opštenacionalnu banku i uvođenje kontrole nad njom od strane S.R.D.”. Na potrebū i značaj nacionalizacije banaka on je isto tako ukazivao i u drugim svojim radovima. „Evidencija i kontrola, po rečima Lenjina, to je ono glavno što je potrebno za pravilno funkcionisanje prve faze komunističkog društva”. „Državno računovodstvo, opštedržavna kontrola proizvodnje i raspodela proizvoda — to je, takoreći, skelet socijalističkog društva”.⁷

Praktične mere za nacionalizaciju privatnih trgovackih banaka pripremene su još u prvim danima revolucije. Pre svega, poslovanje privatnih banaka bilo je stavljen pod kontrolu Državne banke. Međutim, sabotaža od strane bankara uslovila je ubrzanje nacionalizacije banaka. Tako je odlukom VCIK „O nacionalizaciji banaka”, od 14. decembra 1917, bankarstvo proglašeno za državni monopol, u interesu pravilne organizacije narodne privrede, u interesu odlučnog iskorenjivanja bankarske špekulacije i svestranog oslobođenja radnika, seljaka i celokupnog stanovništva od eksploatacije bankarskog kapitala, i u cilju obrazovanja jedinstvene narodne banke Ruske Republike, koja će doista služiti interesima naroda i siromašnih klasa. Pošto je Državna banka još i pre revolucije pripadala državi, u pogledu nje nije ni bio upotrebljen termin „nacionalizacija”. Ona je prosti prešla iz ruku buržoaske u ruke proleterske države. U dekretu od 14. decembra bilo je rečeno: „Sve sada postojeće privatne akcionarske banke i njihove filijale spajaju se sa Državnom bankom. „Aktiva i pasiva likvidiranih preduzeća prelazi na Državnu banku”. Nacionalizovane banke bile su pretvorene u filijale jedinstvene državne banke.

Akcije i obveznice banaka (kao i industrijskih preduzeća) anulirane su dekretom SNK „o konfiskaciji akcionarskih kapitala bivših privatnih banaka”, a svi poslovi i akti koji se tiču ustupanja akcija i obligacija zabranjeni su za vreme od tri godine, pod pretnjom zatvorskih kazni. Zlato i druge dragocenosti u bankama bili su konfiskovani. U dekretu o nacionalizaciji banaka bilo je, međutim, istovremeno istaknuto da će „interesi sitnih ulagača biti potpuno obezbeđeni”.

Pored toga, dekretom VCIK od 28. januara 1918. bili su anulirani svi državni zajmovi (unutrašnji i spoljašnji) koje je zaključila carska, tako i Privremena vlada. Obveznice anuliranih zajmova izgubile su značaj hartija od vrednosti; jedino su sačuvale svoju vrednost one obveznice iz unutrašnjih zajmova koje su posedovali siromašniji građani i koje nisu prevazilazile sumu od 10.000 rubalja. Iznosi sa ovih obveznica bili su prosti prepisani na tekuće račune odnosnih građana u narodnoj banci RSFSR i u štednim kasama. Na tekuće račune kod Narodne banke bili su isto tako preneti i vrednosni iznosi anuliranih obveznica koje su pripadale potrošačkim zadugama, kasama za uzajamnu pomoć, radničkim, osiguraničkim, štednim i drugim kasama.

b) *Nacionalizacija trgovine.* Otežano snabdevanje stanovništva životnim namirnicama prisililo je novu sovjetsku vlast da trgovinu njima uzme pod svoju kontrolu. Ta mera bila je najpre zavedena dekretom SNK „O proširenju prava građanskih samouprava u oblasti snabdevanja životnim namirnicama”, od 28.

⁷ Lenjin V. I.: „Sočinenija, tom. XXVI, str. 82 i tom. XXV, str. 444.

oktobra 1917. Zatim, u dekretu VCIK „O socijalizaciji zemlje“, od 19. februara 1918. trgovina hlebom (kako unutrašnja, tako i spoljašnja) proglašena je državnim monopolom. Državni organi za snabdevanje životnim namirnicama stekli su isključivo pravo da nabavljaju hleb za gradsko stanovništvo i tako se stalo na put raznim špekulacijama sa hlebom, koje su bile uzele široke razmere. U cilju da se obezbedi uspešno funkcionisanje državnog monopolskog sistema snabdevanja hlebom, organizovana je neposredna razmena robe; u selo se šalje obuća, odelo i drugi predmeti široke potrošnje, kao i ostala roba potrebna za poljoprivrednu proizvodnju, a u zamenu za njih dobiveni su hleb i drugi poljoprivredni proizvodi potreбni za gradsko stanovništvo.

Kasnije je zadatak nacionalizacije unutrašnjeg prometa bio rešen, u prvom redu, dekretom „O organizaciji snabdevanja stanovništva svim životnim namirnicama i predmetima za lične potrebe domaćinstva“, od 21. novembra 1918. Na osnovu ovog dekreta, bio je ostvaren prelaz od evidencije i kontrole grosističkih i sitnih trgovinskih preduzeća ka njihovoj potpunoj nacionalizaciji. Pored toga, zavođenjem državnog monopola trgovine nekim proizvodima privatnici su bili potpuno isključeni iz sfere trgovine. Tome je takođe doprinela i stroga centralizacija trgovine i snabdevanja koja je zavedena u ratno vreme. Izvesno oživljavanje privatne trgovinske delatnosti, do kojeg je došlo u periodu NEP-a, i koje je iščezlo zajedno sa tim periodom, obuhvatilo je, uglavnom, samo manja maloprodajna trgovinska preduzeća, dok je skoro potpuno mimošlo grosistička preduzeća, koja su se, uglavnom, nalazila u rukama države ili potrošačkih zadruga.⁸

Nacionalizacija pak spoljne trgovine izvršena je dekretom SNK od 22. aprila 1918. Spoljna trgovina proglašena je za državni monopol i zabranjeno je svako spoljnotrgovinsko poslovanje (kako uvoz, tako i izvoz) od strane privatnih lica. Pored toga, bilo je propisano da sve spoljnotrgovinske poslove u ime Ruske Republike mogu obavljati samo oni državni organi koji su za to posebno ovlašćeni, i pod neposrednom kontrolom Narodnog komesarijata za trgovinu i industriju. Na taj način je potkopana najvažnija pozicija inozemnog kapitala u unutrašnjoj privredi mlade sovjetske države, prekinute su njegove veze sa unutrašnjim kapitalom i izgrađen je spoljnotrgovinski pravni režim koji je postao jedan od čvrstih principa sovjetske privrede sve do danas.

c) *Nacionalizacija zgrada.* Dekretom VCIK „O ukidanju prava privatne svojine na nepokretnostima u gradovima“, od 20. avgusta 1918, izvršena je nacionalizacija i municipalizacija⁹ stambenih zgrada u gradovima (osim najmanjih). Sve nacionalizovane zgrade sačinjavale su državni stambeni fond. Međutim, još i pre toga, dekretom SNK-RSFSR od 14. decembra 1917, bio je zabranjen pravni promet nepokretnosti (gradskog zemljišta i zgrada).

Ubrzo posle toga, 6. septembra 1918, odlukom Narkomjusta RSFSR zabranjena je kupovina i prodaja seoskih zgrada. Zabrana se odnosila samo na kupovinu i prodaju koja nije vezana sa premeštanjem zgrada. Nedopustivost

⁸ Ioffe O. S.: „40 godina sovjetskog prava“, sveska II — građansko pravo; izdanje Instituta za uporedno pravo, Beograd, 1960, str. 18.

⁹ U sovjetskom zakonodavstvu i pravnoj teoriji pod municipalizacijom se podrazumeva nacionalizacija privatne imovine koja dolazi u nadležnost (tj. na upravljanje) lokalnih sovjeta, dok se pod nacionalizovanom u užem smislu reči podrazumeva samo ona imovina koja dolazi u nadležnost centralnih državnih organa.

takvih pravnih poslova proisticala je iz činjenice što vlasnik zgrade nije više bio i vlasnik zemljišta na kome se zgrada nalazi, već samo njegov korisnik. To svoje pravo korишćenja on nije, međutim, mogao preneti na kupca zgrade.

V. DRUŠTVENA I PRAVNA PRIRODA NACIONALIZACIJE U SSSR

1. Sovjetski zakoni o nacionalizaciji predstavljaju, pre svega, revolucionarnu meru nove državne vlasti koja je bila uperena protiv eksploatačkih klasa (srpskih i kapitalista). S druge strane, nacionalizacija je isto tako imala za cilj stvaranje ekonomске baze proleterske države, u vidu državne svojine na sredstvima za proizvodnju. Na taj način, ona, sa društveno-političkog stanovišta, predstavlja, ustvari, „eksproprijaciju eksproprijatora”, tj. prinudno lišavanje eksploatačkih klasa njihovih svojinskih prava, od strane eksploatačkih. U ime proletarijata i radnog seljaštva, koji su udruženim snagama pobedili u revoluciji, svojinu na sredstvima za proizvodnju preuzima iz ruku pobedenih eksploatača proleterska država, kao predstavnik radničko-seljačke vlasti. Tako je u vidu državne svojine nastala, ustvari, posredna društvena svojina na sredstvima za proizvodnju. Takav isti oblik društvene svojine pojavio se posle Drugog svetskog rata i u svim ostalim zemljama koje su izveli socijalističku revoluciju, pa i kod nas.

Međutim, eksproprijacija eksproprijatora koja je sprovedena u Sovjetskom Saveznu, koja je predstavljala pravni osnov nastanka državne socijalističke svojine, ima neke svoje specifičnosti kojima se razlikuje od eksproprijacije u ostalim socijalističkim zemljama. Pre svega, nacionalizacija u SSSR-u vršena je bez naknade ranijim vlasnicima.¹⁰ Takav stav sovjetske vlasti prema eksploatačkim klasama koje su bile podvrgnute eksproprijaciji imao je svoje istorijske društveno-političke uzroke. Otuda smatramo da neće biti suvišno ako na njih ovde ukratko ukažemo.

2. Na prvoj etapi socijalističke revolucije boljevička partija i vlasta dopuštale su mogućnosti davanja naknade bivšim vlasnicima nacionalizovane imovine, pod određenim uslovima. Tako je, naprimjer, dekret SNK (od 23. decembra 1917) o uskraćivanju isplata kupona i dividendi, predviđao donošenje „opštег zakonodavstva o daljoj nacionalizaciji proizvodnje, kao i o načinu i iznosima plaćanja procenata na fondove, dividende, na akcije i uloge privatnih preduzeća”. Zatim dekret SNK o registraciji akcija, obveznica i ostalih hartija od vrednosti (od 18. aprila 1918), propisivao je da „Samo oni imaoči akcija i drugih hartija od vrednosti koji su ih pravilno i blagovremeno registrovali, dobijaju naknadu u slučaju nacionalizacije preduzeća, u onim iznosima i pod onim uslovima koji će biti određeni zakonom o nacionalizaciji”. Na isti način, navedena lica mogla bi imati pravo na dividenu, kad njihova isplata, koja je obustavljena decembarskim zakonom, „bude dozvoljena”.¹¹

U svome istorijskom radu „O levom, rebjačtvu i o melkoburžoaznosti”, objavljenom početkom maja 1918 Lenjin je podsećao na Marksov stav o tome da „pri izvesnim uslovima, za radničku klasu celishodnije da se „otkupi od te bande” (naime, kapitalista, tj. da otkupi od buržoazije zemlju, fabrike, zavode

¹⁰ Reč je o nacionalizaciji koja je vršena u prvim godinama revolucije. Kasnije, međutim, pri nacionalizaciji u Litvaniji, Letoniji i Estoniji (1940) davana je u izvesnim slučajevima i naknada za nacionalizovanu imovinu. Vidi Novickij I. B.: Istorija sovetskog građ. prava, Moskva, 1957, str. 47.

¹¹ Citirano prema Venediktovu A. V.: „Organizacija gosudarstvennoj promislenosti v SSSR”, Leningrad, 1957, str. 223—224.

i ostala sredstva proizvodnje").¹² Nužan uslov za takvo otkupljivanje predstavljalo je mirno potčinjavanje kapitalista proleterskoj državi. Lenjin je smatrao da je „to potčinjavanje u datom trenutku obezbeđeno izvesnim bitnim pretpostavkama (pobedom u oktobru i ugušenjem od oktobra do februara vojnog otpora i sabotaže kapitalista)."¹³

Međutim, strana vojna intervencija i građanski rat, koji su otpočeli u letu 1918., potpuno su uništili one pretpostavke pod kojima su boljševička partija i vlada dozvoljavali mogućnost otkupa kapitalističkih preduzeća. Ruska buržoazija i sa njom tesno povezani inostrani finansijski i industrijski kapitalisti stupili su u otvorenu oružanu borbu protiv sovjetske vlasti. Kao odgovor na tu spregnutu oružanu akciju domaćih i stranih kapitalista, dolazi dekret SNK o nacionalizaciji krunpe industrije (od 28. juna 1918.), koji ne predviđa davanje ma kakve naknade bivšim vlasnicima nacionalizovanih preduzeća. Osim toga, naredbom Narodnog komesarijata za finansije (od 28. juna 1918.) bila je prekraćena registracija akcija, obveznica i ostalih hartija od vrednosti, dok su sve neregistrovane hartije bile anulirane. I na kraju su dekretom SNK (od 4. maja 1919.) o likvidaciji obaveza državnih preduzeća bile anulirane i akcije svih nacionalizovanih i sekvestiranih preduzeća.

3. Što se tiče pitanja pravne prirode nacionalizacije u SSSR, njegovo rešenje je znatno otežano već samim tim što je putem nacionalizacije vršeno prinudno uzimanje imovine iz privatnih u državne ruke a da se pritom nije davala nikakva naknada ranijim vlasnicima. Na taj način, nacionalizacija je sadržavala u sebi izvesne kaznene elemente, koji su inače tuđi njenoj prirodi. Pored toga, pojedini dekreti i odluke državnih organa iz prvog perioda socijalističke revolucije upotrebljavali su još izvesne pravne termine ruskog zakonodavstva iz doba pre revolucije, kao što su „konfiskacija“, „sekvestar“, „rekvizicija“ i sl. Korišćenje te stare pravne terminologije takođe otežava odgovor na pitanje o pravnoj prirodi nacionalizacije u SSSR. No da bismo mogli sagledati suštinu prinudnog oduzimanja imovine koju je sprovodila sovjetska vlast, koristeći staru pravnu terminologiju, pogledajmo ukratko prirodu istoimenih starih pravnih instituta.

Rusko zakonodavstvo iz vremena pre revolucije razlikovalo je tri načina prinudnog oduzimanja imovine od vlasnika: 1) konfiskaciju, kao oduzimanje imovine bez naknade i u vidu kazne; 2) eksproprijaciju, kao prinudno oduzimanje nepokretne imovine (zgrada i zemljišnih parcela) za državne i društvene potrebe, uz naknadu, ili rekviziciju, kao analogno oduzimanje pokretne imovine (poljoprivrednih proizvoda, stoke, transportnih sredstava i sl.) i 3) sekvestar, kao privremeno oduzimanje imovine (preduzeća) na upravljanje i korišćenje od strane države, pri čemu vlasnik nije bio lišavan svog prava svojine na istoj.

Već na osnovu izloženog možemo zaključiti da konfiskacija, rekvizicija i sekvestar privatnih preduzeća, koji su bili dekretirani od strane sovjetske vlasti, bitno se razlikuju od istoimenih pravnih instituta ruskog prava iz vremena pre revolucije, i to ne samo po svojoj socijalno-ekonomskoj i klasnoj suštini, već i po pravnoj formi. Za razliku od starog ruskog zakonodavstva i prakse, sovjetsko zakonodavstvo i administrativno-privredna praksa, u prvo vreme, ne prave razliku između konfiskacije kao prinudnog oduzimanja imovine u državnu svojinu, bez naknade i u vidu kazne, i rekvizicije kao prinudnog

¹² Lenin V. I.: „Sočinenija“, tom XXVII, str. 309—310.

¹³ Lenin V. I.: „Sočinenija“, tom XXVII, str. 311.

uzimanja imovine uz naknadu i u cilju zadovoljenja državnih i društvenih potreba. Terminologija koju su koristili pojedini sovjetski dekreti ne treba, međutim, da nas zbujuje. Ona nije bitna za određivanje suštine revolucionarne eksproprijacije sredstava za proizvodnju koja su do tada bila u rukama privatnih vlasnika. Bitno je to da je na osnovu tih dekreta vršeno prenošenje sredstava proizvodnje u državnu svojinu, primudnim putem i bez davanja naknade ranijim vlasnicima. Razlika u formulaciji, pa čak i u sadržini, pojedinih dekreta i odluka o nacionalizaciji, konfiskaciji, rekviziciji i sekvestru preduzeća, nije imala nikakvog uticaja na njihov ekonomski i pravni status i na dalju sudbinu oduzete imovine. I u slučaju sekvestra uzeta imovina je odmah prelazila u svojinu države, na osnovu same odluke o sekvestraciji, a ne na osnovu nekog kasnijeg, dopunskog akta o nacionalizaciji.

Konfiskacija koja je vršena u prvim mesecima sovjetske vlasti od strane Višeg saveta za narodnu privrodu, njegovih lokalnih organa i lokalnih sovjeta, kao odgovor na kapitalističko suprotstavljanje radničkoj kontroli, ne može se smatrati konfiskacijom u pravno-tehničkom smislu. Takvo njeno tretiranje bilo bi pogrešno, pre svega, zato što je ona sprovođena na liniji opšte politike eksproprijacije privatnog kapitala, politike opšte borbe protiv kontrarevolucije buržoazije, jer je sabotaža kapitalista daleko prevazilazila okvire pojedinačnih kršenja dekreta o radničkoj kontroli i drugih sovjetskih zakona. Ona je, dakle, bila izraz opšteg političkog i ekonomskog suprotstavljanja diktature proletarijata buržoaziji. S druge strane, to nije bila konfiskacija u pravno-tehničkom smislu ni zbog toga što ona nije sprovođena na osnovu presude suda ili posebne odluke administrativnog organa.

Prema tome, i za razlike u terminima, kao što su „konfiskacija”, „rekvizicija” i „sekvestar”, ne treba tražiti ni razliku u socijalno-ekonomskoj suštini primudnog prenošenja svojine na sredstvima proizvodnje u državne ruke, ni razliku u prirodi pravnih formi u kojima je to prenošenje vršeno. Kod svakog od pomenutih načina konstituisanja državne svojine nalazimo sve potrebne elemente nacionalizacije kao pravnog instituta: 1) da prinudno oduzimanje privatne imovine u državne ruke ima za predmet celo preduzeće kao „*universitas rei et facti*”, a u većini slučajeva sva preduzeća određene privredne grane, i 2) da se ono vrši na osnovu posebnog zakona ili odluke o nacionalizaciji, koji ne podleže nikakvoj sudskoj oceni; država, dakle, postaje vlasnik na osnovu samog zakona, što predstavlja originarni način sticanja svojine.¹⁴

VI. UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM U PRVIM GODINAMA SOVJETSKE VLASTI

1. Dok je prenošenje komandnih privrednih pozicija u ruke sovjetske države izvršeno relativno brzo (uglavnom, do jeseni 1918), dotle je razrađivanje organizacionih formi upravljanja državnim sistemom privrede i državnom imovinom zahtevalo daleko više vremena i predstavljalo je daleko složeniji istorijski proces. U prvim godinama sovjetske vlasti, tj. u periodu tzv. ratnog komunizma, zaveden je strogi centralistički način upravljanja državnom imovinom. Prvog decembra 1917. obrazovan je viši savet za narodnu privrodu, sa zadatkom da „organizuje narodnu privredu i državne finansije, da izradi

¹⁴ Treba reći da u sovjetskoj pravnoj literaturi postoji, međutim, i mišljenje da nacionalizacija predstavlja derivativni način sticanja državne svojine. Vidi Novickij I. B.: „Istoriya sovetskogo graždanskog prava”, Moskva, 1957, str. 50.

opšte norme i plan regulisanja ekonomskog života zemlje, da usaglasi i objedinji delatnost centralnih i lokalnih regulativnih organa" koji rukovode privredom. Viši savet za narodnu privrodu postao je kasnije centralni državni organ za upravljanje privredom. Njegove kompetencije bile su veoma velike i on je dobio pravo da vrši nacionalizaciju privatne imovine. Sa njegovim osnivanjem počinje era strogog centralističkog rukovođenja sovjetskom privredom.

U sastav Višeg saveta za narodnu privrodu ulazili su: 1) Sveruski savet za radničku kontrolu koji je na taj način izgubio svoju samostalnost i 2) predstavnici svih narodnih komesarijata, kao i pojedini stručnjaci sa savetodavnim glasom. Članovi Višeg saveta za narodnu privrodu sačinjavali su plenum, a njegova uža tela bila su biro i prezidijum. Kasnije je (polovinom 1918) biro bio ulkinut, tako da su ostali samo plenum i prezidijum, koji je brojao devet članova. Viši savet za narodnu privedu imao je još u svome sastavu odjeljenja, sekcije i komitete (glavne ili centralne komitete – tzv. „glavke“ ili „centre“) za pojedine privredne i industrijske grane. U užim političko-teritorijalnim jedinicama postojali su lokalni organi – saveti za narodnu privredu.¹⁵

Najvišu tačku centralizacije sovjetska privreda je dostigla već u vremenu održavanja VII kongresa Ruske boljevičke partije (marta 1919), na kome je istaknut zahtev za maksimalnom koordinacijom celokupne privrede zemlje pomoću jednog sveobuhvatnog državnog plana. Prema direktivi koja je data na ovom kongresu, 21. februara 1920. osnovana je Državna komisija za elektrifikaciju, koja je izradila prvi jedinstveni privredni plan, tj. plan za elektrifikaciju Rusije, tzv. GOELRO-plan. To je bio početak totalnog planiranja koje će se kasnije sprovoditi.

Treba reći da je ovako strogog centralizacija upravljanja privredom u periodu ratnog komunizma bila uslovljena i objektivnim i subjektivnim faktorima. U uslovima inostrane vojne intervencije i građanskog rata, bilo je, naime, potrebno da se u svim oblastima privredne delatnosti ustanovi „...vojni režim, tj. režim stroge radne discipline“, što je još više potenciralo metod centralizovanog upravljanja državnom imovinom. Pored toga, sistem maksimalne centralizacije upravljanja privredom bio je takođe inspirisan i idejom o neposrednom prelasku od kapitalističke (trešnje) privrede ka neposrednoj razmeni proizvođača. Kasnije, kada je ta ideja napuštena i kada se sa pobedom proleterske revolucije sovjetska vlast učvrstila, sistem upravljanja državnom imovinom bio je znatno izmenjen.

Pokušaćemo sada makar u najkraćim crtama da osvetlimo pobliže taj rani period upravljanja sovjetskom državnom privredom.

2. Već smo istakli da je Viši savet za narodnu privrodu imao u svome sastavu glavne ili centralne uprave za pojedine privredne grane (skraćeno, „glavke“ ili „centre“), kojima su u nadležnost data pojedina privredna preduzeća. „Glavki“ i „centri“ preuzeli su rukovođenje poslovima pojedinih privrednih industrijskih grana, sprovođenje jedinstvenih proizvodnih planova i davanje radnih zadataka preduzećima. Viši pak savet za narodnu privrodu zadržao je za sebe samo funkciju opšte kontrole privrede. Prema tome, „glavki“ i „centri“ predstavljali su one državne upravne organe koji su neposredno rukovodili državnim privrednim preduzećima i koji su davali glavni pečat celokupnom

¹⁵ Venediktov A. V.: „Organizacija gosudarstvenoj promišljenosti v SSSR“, Leningrad, 1957, str. 262 i sled.

¹⁶ Vidi dekret „obrazovanju saveta za radničku i seljačku odbranu“, od 30. novembra 1918. Citirano prema Ioffe O. S.: „40 godina sovjetskog prava“, sveska II – građansko pravo; izdanje Instituta za upoređeno pravo, Beograd, 1960. str. 20.

privrednom sistemu. Otuda se ovaj razvojni period sovjetske privrede u literaturi naziva period „glavkizma”.

Za period „glavkizma” posebno je karakteristično to što su pojedina preduzeća predstavljala samo tehnički samostalne jedinice državnog sektora privrede, lišene skoro potpuno svake pravne samostalnosti. Ona su radila prema uputstvima i naređenjima „glavkova” i „centra”. Svoje proizvode morala su isporučivati državi, na osnovu administrativnih naredbi odgovarajućih državnih organa, i to bez ikakve naknade. Prodaja proizvoda od strane samih proizvodčića bila je zabranjena. Snabdevanje preduzeća sirovinama i gorivom vršeno je takođe centralistički, preko određenih organa za snabdevanje, na čijem čelu je stajala Komisija za snabdevanje. Preduzeća su se, na osnovu predračuna, finansirala iz državnog budžeta i nisu raspolagala sopstvenim novčanim sredstvima. Obračun između njih vršen je bez gotovog novca.

Što se tiče državnih industrijskih preduzeća, ona su bila podeljena u tri grupe. Prvu grupu sačinjavala su preduzeća udružena u tzv. trustove,¹⁷ kao i samostalna preduzeća koja su bila od posebnog značaja za državu. Tim preduzećima upravljali su neposredno „glavki” i „centri”. U drugu grupu spadala su preduzeća kojima su upravljali gubernijski saveti za narodnu privredu, uz neposredno rukovodstvo centralnih organa Višeg saveta za narodnu privredu. Ta preduzeća finansirana su od strane gubernijskih saveta za narodnu privredu, dok je njihovo snabdevanje potrebnim sirovinama vršeno prema planским zadacima koji su dolazili iz centra. Proizvodima ovih preduzeća raspolagali su takođe centralni organi Višeg saveta za narodnu privredu, dok su gubernijski saveti za narodnu privredu imali pravo da raspolažu istima samo u granicama planskih normi koje daje centar.

Poslednju, treću grupu činila su preduzeća lokalnog značaja. Organizacija i upravljanje ovim preduzećima bili su u nadležnosti gubernijskih saveta za narodnu privredu. Za njihovo finansiranje stvoren je poseban fond, kojim je raspolagao Viši savet za narodnu privredu. Sredstvima proizvodnje koja su data tim preduzećima raspolagali su gubernijski saveti za narodnu privredu u granicama određenim pravnim propisima.¹⁸

Ovakav sistem upravljanja privredom postojao je sve do odluke osmog Sveruskog kongresa sovjeta „O lokalnim organima ekonomskog upravljanja”, od 28. decembra 1920. Tom odlukom sistem „glavkizma” bio je znatno izmenjen. „Glavki” i „centri” Višeg saveta za narodnu privredu bili su reorganizovani u rukovodeće organe, tj. organe koji samo daju zadatke, regulišu i kontrolišu rad gubernijskih saveta za narodnu privredu, na bazi jedinstvenog državnog privrednog plana. Neposredno pak upravljanje preduzećima bilo je preneto u nadležnost gubernijskih saveta za narodnu privredu. No, kao izuzetak od tog opštег pravila, u nadležnosti „glavkova” i „centara” ostala su još i dalje preduzeća — kako je to rečeno u odluci — „koja očigledno podleže trustiranju (kao što su: krupni metalurgijski zavodi, električne centrale, rudarstvo i sl.)”.

Pored društvenog, država je u isto vreme svojom regulativnom delatnošću obuhvatala i privatni sektor privrede. Tako na primer, zanatlje, koji su

¹⁷ Trust u sovjetskom pravu, ni onda a ni danas, nije identičan sa istoimenim privrednim udruženjima buržoaske privrede, jer on se pojavljuje kao administrativno-operativni rukovodilac prema preduzećima koja su mu potčinjena.

¹⁸ Vidi o tome Novickij, I. B.: „Istoriya sovjetskogo graždanskogog prava, Moskva, 1957, str. 70.

bili udruženi u zadruge, bili su dužni da izvršavaju sve državne porudžbine, dok su seljaci viškove svojih poljoprivrednih proizvoda morali davati državnim organima, kao porez u naturu.

3. Međutim, navedene mere stroge centralizacije upravljanja privredom nisu bile u mogućnosti da podignu rusku privredu, koja je, usled prvog svetskog rata i građanskog rata, bila veoma razorena. Tako je celokupna poljoprivredna proizvodnja u 1920. godini iznosila svega oko polovinu predratne, dok je industrijska opala za nešto oko 1/7 predratne proizvodnje.¹⁹ Posle građanskog rata, metodi ratnog komunizma nisu više mogli da zadovolje potrebe naroda. Lenjin je to oštroumno prizreо, pa je zato tražio ponovno uspostavljanje trgovine, otvaranje vrata i privatnom kapitalu u sovjetskoj privredi, davanje u zakup manjih preduzeća privatnim preduzetnicima, kao i oslobođenje seljaka od njihove obaveze isporuke poljoprivrednih proizvoda državi, putem uvođenja ograničenog poreza u naturu. Time je on zahtevao, praktično, delimično oživljavanje privatnog privrednog prometa, umesto čisto državnog snabdevanja potrošača. Ovaj zahtev značio je potpuno napuštanje ranijih privrednih metoda ratnog komunizma.

Prelaz na novu ekonomsku politiku (NEP) počeo se ostvarivati na bazi odluke donete na X kongresu Ruske boljševičke partije, koji je održan 8. do 16. marta 1921. Osnovna koncepcija NEP-a bila je korišćenje privatne inicijative i robnonovčanih odnosa, u cilju obnove razorenog sovjetskog privrednog sistema. Trgovina je trebalo da oživi neminovnu razmenu roba između poljoprivrede i industrije i da tako dopriene ozdravljenju oba ova privredna grana. Tu ideju najbolje je izrazio profesor Asknazij, rekavši: „Godine ratnog komunizma pokazale su potpunu nemogućnost, u uslovima naše stvarnosti, zavesti privredni sistem regulisan isključivo (podvukao J. R.) planskim načelom. Bilo je nužno dopustiti delovanje i drugog regulatora – robnog (podvukao autor), tj. zakona vrednosti, koji se realizuje na tržištu. Robni regulator, u tom vidu, počinje da funkcioniše naporedo sa planskim regulatorom, dobijajući u nekim oblastima ekonomike širu, a ti nekim ograničeniju primenu“.²⁰

Shodno ovim koncepcijama NEP-a, donet je niz propisa koji je trebalo da otvore put ka novoj privrednoj politici. Prvi takav propis predstavlja dekret o koncesijama, od 23. novembra 1920., koji je inostranim interesentima koji su želeli da svoj kapital investiraju u rusku privrednu garantovao privilegovan položaj u odnosu na sovjetske građane. Njihova imovina nije se, naime, mogla ni nacionalizovati, ni konfiskovati, ni rekvirirati. Ta izričito formulisana garancija trebalo je da bude podstrek stranom kapitalu za investicije. Strani kapitalisti nisu, međutim, u početku pokazali mnogo volje za takve investicije, ali je kasnije ipak bilo zaključeno više ugovora o koncesijama sa stranim firmama.

Da bi se pružila pomoć stranoj privatnoj inicijativi za izgradnju industrije, u decembru 1921. bila je poništена odluka o nacionalizaciji sitne industrije, tj. izvršena je denacionalizacija. Denacionalizacija je obuhvatila manja preduzeća, u kojima broj najamnika nije bio veći od dvadeset odnosno deset, ako su ona raspolagala sa mehanizovanim pogonom. Ta preduzeća su tako opterećivala državni budžet neproizvodnim troškovima u vezi njihovog održa-

¹⁹ Goppold Nikolaus: Der Staatsbetrieb als juristische Person im sowjetischen Zivilrecht, Frankfurt am Main, 1960, str. 26.

²⁰ Asknazij S. I.: „Avtonomnoe i reguliruemoe pravootnošenie v hozjajstvennom prave SSSR“, Graždanskoje pravo i reguliruemoe hozjajstvo; Leningrad, 1927, str. 15.

vanja, pa je zato njihovo dalje zadržavanje u državnim rukama bilo potpuno nerentabilno.²¹ Zato su ona vraćena njihovim bivšim vlasnicima, koji su nastavili da ih vode po principu ranije tržišne privrede: slobodno su određivali cene svojih proizvoda i prodavali ih na tržištu.

Ostala pak nacionalizovana preduzeća sovjetska država nije htela da vrati u privatnu svojinu kapitalista. Ostajući i dalje vlasnik svih njih i ne upuštajući iz svojih ruku komandne privredne pozicije, ona je davala privatnom kapitalu niz drugih grana delatnosti samo na privremeno korišćenje, zadržavajući ipak za sebe i u pogledu njih opštu kontrolu poslovanja. Pored pomenutih koncesija stranom kapitalu, mnoga nacionalizovana preduzeća, koja nisu bila pogodna ili nužna za neposrednu eksploraciju u državnoj režiji, data su u zakup privatnim preduzetnicima. Preostali i najvažniji deo država je zadržala neposredno u svojim rukama.

Međutim, kasnije, u eri tzv. borbe „ko će koga”, država je preduzimala mere za postepeno potiskivanje privatno-kapitalističkih elemenata, što je postizano, uglavnom, posebnim sistemom poreza i politikom cena. Na kraju se od ograničavanja i potiskivanja prešlo na potpunu likvidaciju privatno-kapitalističke svojine. Za sprovođenje ovih mera na selu odlučujući značaj imala je pomenuta odluka VCIK, od 1. februara 1930. kojom je zabranjen zakup zemlje i korišćenje najamnog rada u rejonima potpune kolektivizacije. Tom odlukom dozvoljena je konfiskacija imovine kulaka i davanje iste u svojinu kolhoza, u vidu uloga za siromašna domaćinstva koja stupaju u kolhoze. Konačan, pak, udarac privatnom kapitalu u gradu nanesen je odlukom VCIK i CNK (od 20. maja 1932) koja se tiče kolhozne trgovine i kojom je privatnim trgovcima zabranjeno otvaranje magazina i radnji, i propisano preduzimanje mera za potpuno likvidiranje nakupaca i špekulanata. Tako je u stvari potpuno ukinuta privatna svojina na sredstvima za proizvodnju, izuzev svojine inokosnih seljaka i kućnih zanatlja, koja se odnosi na najsitniji inventar i čiji je ideo u sovjetskoj privredi veoma neznatan.

4. Što se tiče onih privrednih (pre svega industrijskih) preduzeća koja je država, i u doba NEP-a nastavila da eksplotiše u svojoj režiji, treba reći da je sistem upravljanja njima bio podvrgnut značajnoj reorganizaciji. Gotovo sva pojedina preduzeća jedne industrijske grane bila su udružena u jedno administrativno-privredno udruženje — trust. Trust nije bio akcionarsko društvo, već privredni organ. Rukovođenje poslovima tog privrednog organa preuzela je uprava, čija su prava i obaveze bili fiksirani u pravilima trusta. Ovaj novi privredni organ bio je opet dalje potčinjen Višem savetu za narodnu privrednu, tj. njegovoj odgovarajućoj glavnoj upravi. Za pravnu prirodu trusta karakterističan je njegov dvojaki karakter: on je istovremeno i državni organ, koji je pozvan da služi planskoj privredi, na javnopravnim načelima, i subjekt građanskog prava (pravno lice), koji je dužan da posluje po principu privrednog računa.

U prvim godinama NEP-a, ogromna većina državnih preduzeća bila je udružena u trustove, dok je samo vrlo mali broj tzv. „autonomnih preduzeća” bio neposredno potčinjen Višem savetu za narodnu privredu. „U uslovima NEP-a, piše akademik Venediktov, bilo je necelishodno, pa čak i opasno, širiti krug „autonomnih preduzeća” jer su ona dobila pravo da samostalno

²¹ Martynov B. S.: „Gosudarstvennoe tresty”; Moskva, 1924, str. 5.

istupaju na tržištu.”²² Tek sa daljom izgradnjom socijalizma i izvršenjem prvog petogodišnjeg plana, „otklonjene su ranije prepreke” za širenje dvo-stepenog sistema upravljanja industrijom. Tako je u 1934. godini došlo do širenja neposrednih veza centralnih organa (počev od komesarijata) sa naj-krupnijim njima potčinjenim preduzećima. U toku drugog svetskog rata dvo-stepeni sistem upravljanja u industriji još više se proširio, ali se trostепени sistem zadržao delimično još i do danas.

Što se tiče samih državnih preduzeća, važno je još da istaknemo da je sa prelaskom na NEP njihov ekonomski i pravni položaj bio znatno promjenjen. Svi kasniji sovjetski privredni propisi dolaze na liniji želja i nasto-janja da se preduzećima dâ što veća ekonomска samostalnost. U tom cilju ona se prevode na tzv. privredni račun, tj. na način poslovanja bez gubitaka (princip rentabilnosti). Tako je načelo individualističke privrede – da svako preduzeće mora da pokriva najmanje troškove svoga poslovanja i da vrši amortizaciju – preneseno i na teren državne privrede. Na bazi principa pri-vrednog računa doći će kasnije i do imovinskog osamostaljenja preduzeća, čiji vrhunac predstavlja dobijanje sopstvenih obrtnih sredstava, do čega je došlo na bazi odluke Saveta za rad i odbranu (STO), od 23. juna 1931. Na-taj način, državna preduzeća nisu više bila anonimne, depersonalizirane pri-vredne jedinice, kao u doba ravnog komunizma, tj. u sistemu „glavkizma”. Ona postaju privredni i pravni subjekti odvojeni od državnog fiskusa, samo-stalno istupaju u imovinsko-pravnom prometu, stiču prava i preuzimaju na sebe obaveze, kratko rečeno, dobijaju svojstvo pravnog lica.

Prvim zakonodavnim aktom, Dekretom o trustovima, od 10. IV 1923, državni trust je konstruisan po obrascu privatnih preduzeća: on je pravno lice koje koristi imovinu koja mu je data i raspolaže njome po opštim načelima građanskih zakona (čl. 6). Trust kupuje i prodaje po cenama koje određuje slobodno, zajedno sa saugovoračem (čl. 48), oporezuje se „kao i privatna preduzeća” (čl. 47) i kreditira se „po načelima koja važe za privatna preduzeća”.

Međutim, prema kasnijim zakonskim propisima, položaj trusta u mnogo-mome je izmenjen. Tako na primer, za razliku od ovog dekreta, Uredba o tru-stovima, od 29. juna 1927. ne podvlači više posebno momente zajedničke i jednake za državne privredne organizacije i privatna preduzeća. Naprotiv, u Uredbi se naglašava „poseban način”, „osobiti režim”, koji važi za državne privredne organe, za razliku od ostalih učesnika privrednog prometa (po pi-tanju sredstava i fondova, oporezivanja, načina kreditiranja, podele dobiti itd.). Ovo je došlo kao posledica pojačane regulativne delatnosti države u privredi i jačanja planskog karaktera rada državnih privrednih organizacija. Usled toga stvara se sistem obaveznih porudžbina i isporuka i normiranja cenu. Dakle, sistem koji je i danas na snazi.

Po uredbi o trustovima, trusa je kao i ranije, samostalna privredna or-ganizacija, sa posebnom imovinom i posebnom imovinskom odgovornošću. Međutim, on je ipak u celokupnoj svojoj privrednoj delatnosti orientisan na nov način. On deluje po načelima privrednog računa, ali ne „u cilju izvlačenja dobiti”, već „u skladu sa planskim zadacima” države. To podvla-čenje značaja „planskih zadataka” ima veliki, principijelni značaj, i njime je

²² Venediktov A. V.: „Gosudarstvennaja socialističeskaja sobstvennost”, Izd. Akademii Nauk SSSR, Moskva, 1948, str. 718.

prožeta sva priyredna delatnost trusta, pa i današnjih državnih privrednih preduzeća u SSSR.

Međutim, treba istaći da je u Sovjetskom Savezu opet na pomolu proces osamostaljivanja preduzeća, tj. njihovog oslobođanja ispod starateljstva državnih upravnih organa. Njega podržavaju i ekonomisti i pravnici, a odobravaju ga i državni i partijski rukovodioci koji određuju privrednu politiku zemlje. Princip materijalne zainteresovanosti preduzeća, koji treba da doprinese povećanju produktivnosti rada i o kome se poslednjih godina u SSSR mnogo piše i diskutuje, moguće je ostvariti samo u uslovima dovoljno široke operativne samostalnosti preduzeća. Na toj liniji se sada priprema i novi zakon o državnim privrednim preduzećima. Tek posle njegovog donošenja, biće moguće sagledati suštinu najavljenih promena u državnoj privrednoj politici koja je na pomolu.

Dr Jakov RADIŠIĆ
docent Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

Summary

The author is expounding the history of the nationalization in the Soviet Union, as an aspect of the beginning of the state socialist property. Thereat he is specially laying stress on the following questions: nationalization of the land; introduction of a workers control as the first step on the way of passing over of the industrial and transport enterprises in state property; nationalization of the banks, of the foreign trade, and of the houses; social and juristic nature of the nationalization in the SSR; management of state property in the first years of soviet power.

Dealing with the question of the nationalization in the Soviet Union, the author points at some of its particular specificities and therefore underlines that they do not, however, exert any influence on the juristic nature of this compulsory dispossession of the capitalists executed by the young soviet state, and notwithstanding that in some ones of the decrees on nationalization there was not always used an adequate juristic term for such a juristic institution.

In reviewing the management of state property in the first years of the soviet power, the author lays stress on the fact that they started at first from a strictly centralized control and distribution of the products to the enterprises, and through a liberal, so-called new economic politics (NEP), to come finally again to the position of a stern administrative control and centralized planning. At the end, it is said that in the Soviet Union to-day are again in prospect new changes in state economic politicy, in the direction of affording more independence to the state economic enterprises.

