

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА (1921 – 1924 гг.)**

Конституция Украины [ст. 42] закрепила право каждого на предпринимательскую деятельность, не запрещённую законом. Предпринимательство граждан – один из важнейших каналов коренной трансформации нашего общества, его социально-экономического строя, развития рыночной экономики, хозяйственной инициативы членов общества. Интересы предпринимателей отражены в таких Законах Украины, как «О собственности», «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц – предпринимателей», «О защите экономической конкуренции», «О Национальной программе содействия развитию малого предпринимательства в Украине», и др.

Однако важно не только провозгласить право на предпринимательство, но и создать условия и гарантии его реализации. Государство сегодня ещё не имеет возможности предоставить необходимую экономическую помощь развитию предпринимательской деятельности в Украине, в связи с чем снижается эффективность таких гарантий.

Поэтому на современном этапе возникает необходимость в эффективном и действенном государственном регулировании предпринимательской деятельности, которое неразрывно связано с созданием благоприятных условий для его развития. Они могут включать в себя методы сугубо административно-распорядительные, финансово-экономические, ограничительные и стимулирующие. В этой связи небезынтересным становится изучение опыта (хотя в значительной мере отрицательного) государственного регламентирования частнопредпринимательской деятельности в Украине в 20-е годы XX в. в условиях новой экономической политики.

За последние годы появился целый ряд публикаций, так или иначе затрагивающих эту проблему. В их числе – тезисы республиканской научно-практической конференции В.Д. Гончаренко [1], статьи В.И. Мокрушина [4], Н.Н. Олейника [5], А.А. Сушко [10; 11], М.М. Шевердина [13; 14], В.М. Юрченко [15] и других, в которых анализируются процессы становления и укрепления экономических позиций «новой буржуазии», освещается политика государственных и партийных органов по отношению к частным предприятиям, показаны правовые аспекты налогового обложения частных, экономические и административные меры по вытеснению из экономики частного производителя.

Цель данной статьи – показать двойственную направленность советского законодательства относительно частного предпринимательства в первые годы нэпа, когда одна часть нормативно-правовых актов была направлена на создание благоприятных условий для развития частных производств, другая – на максимальное ограничение их экономических возможностей, что нередко приводило к банкротству и самоликвидации предприятий.

Начало процессу перехода от политики военного коммунизма к новой экономической политике в стране положило решение X съезда РКП(б) (март 1921 г.) о замене развёрстки натуральным налогом. Именно оно легло в основу ряда законодательных актов, принятых государственными органами РСФСР, а затем продублированных в Украине. Чрезвычайная сессия ВУЦИК 27 марта 1921 г. приняла постановление «О замене продовольственной развёрстки натуральным налогом» [3; 1921. – Ч. 5. – Ст. 143], а 19 апреля в его развитие вышло постановление Совнаркома Украины «О разрешении свободного обмена, покупки и продажи сельскохозяйственных продуктов и фабрично-заводских и кустарных изделий», разрешающее крестьянам после выполнения натурального налога продавать на местных рынках излишки продуктов сельского хозяйства и покупать необходимые им товары. Право обмена, покупки и сбыта распространялось также на фабрично-заводские изделия и предметы кустарной промышленности [9; 1921. – № 7. – Ст. 193]. Данное постановление фактически заложило правовые основы частной торговли, которая до этого существовала подпольно, а в начале 20-х годов получает громадное развитие. Она становится одним из основных источников накопления капитала. В 1922 г. частнику принадлежало 95 %, а в 1923 г. – 92 % всей розничной торговли в стране [12, с. 49].

Введение нэпа одновременно дало толчок развитию частного предпринимательства в области промышленности. Однако появившаяся «новая буржуазия» являлась классом подавляемым и подчинённым «диктатуре пролетариата». Предпринимательская деятельность частников допускалась в определённых, строго ограниченных рамках. Их хозяйственно-имущественные права регламентировались соответствующими предписаниями, которые были обобщены в постановлении ВУЦИК от 26 июля 1922 г. «Об основных частных имущественных правах, признаваемых УССР, охраняемых её законами и защищаемых судами УССР». Согласно этому документу всем неограниченным в своей правоспособности гражданам предоставлялось право создавать на территории Украины промышленные и торговые предприятия и заниматься разрешёнными законами промыслами, придерживаясь при этом всех требований соответствующих нормативных актов. В нём подчёркивалось, что данный правовой документ не имеет обратной силы и, следовательно, не даёт права бывшим собственникам, имущество которых было ранее экспроприировано, требовать его возвращения [9; 1922. – № 31. – Ст. 492]. Таким образом, данное постановление ВУЦИК исключало право собственности на недвижимость, чем утверждалась и закреплялась государственная собственность, допуская право частной собственности на движимое имущество, при условии, что оно не изъято из гражданского оборота.

СНК УССР 26 июля 1921 г. издал постановление «О кустарной и мелкой промышленности», согласно которому в промышленности внедрялась система частного предпринимательства. Каждый гражданин получал право свободно заниматься кустарным промыслом, создавать мелкое предприятие, (не более одного), продавать продукцию собственного производства. Закон определял права собственника, его обязанности, организационные параметры самих предприятий. Мелкопромышленным считалось предприятие, на котором работало не более 20 наёмных работников; оно не подлежало национализации, муниципализации, реквизиции или конфискации [9; 1921. – № 14. – Ст. 389]. Постановление СНК УССР от 30 августа 1921 г. «О проведении в жизнь начал новой экономической политики» определяло частными

арендованные предприятия и концессии. В ведении государства оставались лишь крупные и наиболее важные предприятия. Из них средние переходили в подчинение государственных органов на местах – советов народного хозяйства, а мелкие сдавались в аренду кооперативам, товариществам и частным лицам [9; 1921. – № 16. – Ст. 491]. Кроме аренды Советское государство разрешало также концессии – тип государственно-капиталистических предприятий. Однако они не нашли сколько-нибудь широкого распространения в Украине.

В соответствии с постановлением СНК УССР от 8 августа 1921 г. СНК УССР издал новое – «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных УСНХ» [9; 1921. – № 15. – Ст. 425], которым в арендный фонд республики было отобрано 6426 предприятий. Из них уже до конца года было сдано в аренду 5200 [2, с. 62].

В очередном постановлении ВУЦИК «О мелкой и средней промышленности» от 15 февраля 1922 г. указывалось, что промышленные предприятия с числом рабочих свыше 5 при механическом двигателе или свыше 10 без механического двигателя признаются перешедшими в собственность республики, если в отношении их до 21 июня 1921 г. была фактически осуществлена национализация. Все иные такие промышленные предприятия принадлежат прежним их владельцам и могут быть использованы ими согласно соответствующим узаконениям. Все кустарные и мелкие промышленные предприятия, отобранные у владельцев распоряжением местных органов власти без утверждения Президиума Совета народного хозяйства подлежали возврату их владельцам по их просьбе по постановлению Губэкономсовещаний. Президиуму УСНХ предоставлялось право освобождать мелкие промышленные предприятия с числом рабочих до 20 человек от национализации по ходатайствам кооперативов, бывших владельцев и по истребованию в каждом отдельном случае заключений местных совнархозов, если эти предприятия не используются (или используются недостаточно) государственными органами. Если такие предприятия были ремонтированы, дооборудованы или получили снабжение за государственный счёт, понесённые государством издержки должны быть возмещены владельцами при восстановлении их права [9; 1922. – № 7. – Ст. 123].

В постановлении ВУЦИК «Об установлении прав на промышленные предприятия» от 6 июня 1923 г. подтверждалось право собственности юридических лиц на приватизированные ими объекты: «Собственники промышленных предприятий, подлежащих национализации, но не национализированных и находящихся в фактическом владении упомянутых лиц, обязаны в 3-месячный срок подать в надлежащий губсовет народного хозяйства заявление о регистрации принадлежащих им предприятий. ГСНХ не позднее 4-х месяцев со дня опубликования данного постановления должны были рассмотреть поступившие им заявления о регистрации и поставить по ним своё мотивированное определение о регистрации или отказе». Отказ в регистрации мог быть в месячный срок обжалован собственником предприятия в Президиум УСНХ [9; 1923. – № 22 – 23. – Ст. 335].

Абсолютное большинство частных предприятий на протяжении всего периода существования нэпа составляли арендные производства. Арендные отношения, т.е. временное использование заводов и фабрик частными лицами, устанавливались на соответствующих юридических началах. 23 сентября 1923 г. ВСНХ направил в округа инструкцию «О порядке предоставления в аренду государственных предприятий», определив её порядок, нормы и сроки оплаты аренды, типы предприятий и

соответствующие гарантии. Аренде подлежали все предприятия, кроме тех, которые оставались в государственном пользовании. Частные лица, подавшие заявления на аренду, должны были иметь определённый стаж работы и надлежащую деловую репутацию. Договор об аренде, подписанный государственным органом с частным предпринимателем, предусматривал ряд ограничений его хозяйственной инициативы: определение ассортимента и количества профилирующей продукции, установление арендной платы, срока аренды (не менее одного года), контроль за выполнением её условий и др. Местным Советам народного хозяйства предоставлялось право проверки соответствующей документации (книг о выпуске продукции, реестр оборудования и др.) [6, с. 4-7].

Арендные предприятия, которые передавались в пользование частным лицам, юридически оставались собственностью государства. Регулированию подлежали не отношения собственности, а социально-экономические вопросы, связанные с организацией производства, его объёмом и формами реализации продукции.

В целом же арендная кампания в начале 20-х годов осуществлялась достаточно организованно и приобретала всё большие масштабы. Однако имели место случаи, когда местные хозяйственные органы без соответствующих судебных решений по тому и иному поводу самовольно разрывали арендные договоры, нарушая тем самым законодательство. Чтобы прекратить этот произвол, ЦИК РСФСР 25 августа 1921 г. принял специальное постановление «О запрете расторжения договоров на аренду государственных предприятий», в котором констатировалось, что не все местные советские органы усвоили основы новой экономической политики, что они неправильно понимают взаимоотношения государства с арендаторами. Разрыв договоров, закрытие производств, как подчёркивалось в этом акте, возможны только по решению судов. Запрещалась также какая-либо самовольная реквизиция арендованных предприятий [5, с. 18, 19].

В результате проведения этой кампании на 1 октября 1921 г. распределение по отдельным группам арендаторов в Украине было следующим: частные лица использовали 64 % предприятий, кооператоры – 22 %, артели – 10 %, государственные учреждения – 4 % [5, с. 19].

Укреплению экономических позиций частных способствовало и постановление СНК УССР от 19 июля 1921 г. «Об отмене ограничений денежного обращения и мерах к развитию вкладной и переводной операций», в котором отмечалось, что «в целях устранения стесняющих хозяйственный оборот ограничений и оздоровления денежного обращения все суммы, вносимые как частными лицами, так и организациями на вклады и текущие счета, а равно для перевода и перечисления в учреждения Народного Комиссариата финансов и в кассы кооперативных организаций, не подлежат аресту и конфискации, иначе как по постановлению органов, наделённых судебными правами». Подчёркивалось, что все суммы, вносимые на вклады и текущие счета, а также переводы и перечисления подлежат выдаче владельцам по первому их требованию без ограничения сумм наличными денежными знаками [9; 1921. – № 14. – Ст. 376].

Создавая условия для развития производств частных предпринимателей, Советское государство наряду с этим в самом начале развития нэпа усиливает на них налоговый пресс. Первым налогом на частных стал налог промысловый. Он был введён на территории Украины постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 26 августа

1921 г. Этим налогом облагались все ненационализированные торговые и промышленные предприятия и личные промысловые занятия, ведущиеся в целях получения дохода. Он состоял из двух платежей – патентного и уравнительного сборов; первый устанавливался в зависимости от величины частных предприятий, второй взимался со всех предприятий относительно одинаковый (кроме первого разряда) – 3 % с оборота ежемесячно. Все лица, получившие разрешение на право торговли и промыслов, выбирали патенты в кассах финотделов, подав заявление в установленной форме. Для промышленных предприятий с механическим двигателем цена патента удваивалась. Предприятия, производившие предметы роскоши или торговавшие ими, облагались дополнительным сбором [9; 1921. – № 16. – Ст. 476]. 14 февраля 1923 г. ВУЦИК утвердил новое положение о промысловом налоге, согласно которому уравнительный сбор с частных предприятий был повышен до 7 % с оборота, производство предметов роскоши облагалось 12-процентным уравнительным сбором.

Для определения ставок патентного сбора промышленные предприятия разделялись на 12 разрядов по 5-ти поясам. Этот сбор был поставлен в прямую зависимость от числа рабочих, возрастая в арифметической прогрессии с увеличением численности последних. Ставка патентного сбора зависела также и от пояса, в котором находилось то или иное предприятие, значительно возрастая от 5-го до 1-го за исключением предприятий 3-х самых высоких разрядов (10 – 12), которые выкупали патенты по ценам 1-го пояса. Предприятия 1 – 8-го разрядов при наличии механических двигателей облагались на один разряд выше того, который соответствовал числу рабочих. Облагались на один разряд выше также предприятия, изготавливающие золотые и серебряные изделия, художественные изделия из бронзы, медицинские инструменты, изделия для проводки и ремонта водопроводов, газового хозяйства и электрооборудования, выделки химических продуктов, а также скорняжные, медные, портняжные и сапожные мастерские, работающие непосредственно на заказчика. На два разряда выше облагались фотосалоны, мельницы, крупяные, прососушки, маслобойни, лесопилни, винокуренные, пивоваренные и уксусные заводы, заведения для изготовления мыла и парфюмерии [9; 1923. – № 9. – Ст. 151].

Наиболее ощутимым для частных предпринимателей был подоходно-поимущественный налог, который в полном объеме учитывал всю совокупность их доходов. Введенный в Украине постановлением ВУЦИК 3 января 1923 г., он взимался по полугодиям по доходам за предшествующие 6 месяцев. Размеры облагаемых доходов устанавливались участковыми налоговыми комиссиями в составе налогового инспектора, представителей исполкома Совета профсоюзов и 2-х представителей от плательщиков. В дополнение к окладам налога лица, обладающие имуществом, не составляющим предмета их промысла (таким как ценности в драгоценных металлах и камнях, строения, экипажи, кроме предметов обычной домашней обстановки), облагались дополнительным окладом [9; 1923. – № 1. – Ст. 10].

Совнарком СССР 4 сентября 1923 г. издал постановление «О принудительном размещении государственного 6-процентного выигрышного займа среди имущих слоёв населения», согласно которому все частные предприниматели одновременно с уплатой подоходно-поимущественного налога и с выборкой патентов по промысловому налогу обязаны были приобрести в кассе Наркомфина, в которой производится уплата налога, облигации этого займа. Количество облигаций 5-рублёвого досто-

инства, выкупаемых частными предпринимателями, зависела от разряда предприятий, значительно возрастая на высшие из них. К тому же частникам приходилось дважды приобретать облигации этого займа – при получении патентов и при уплате подоходного налога [8; 1923. – № 14. – Ст. 177].

Особенно возросли налоги на частных предпринимателей после XIII съезда РКП(б) (май 1924 г.), принявшего решение о более энергичном и решительном их вытеснении из экономики и торговли [7, с. 30]. Уже весной того же года финансовые органы страны почти в 2 раза повысили налог с оборота частников. Немалым бременем для них являлась арендная плата за помещения, страховые взносы и другие платежи. Надбавка к арендной плате за уборку мусора и нечистот равнялась 20 %. Все частные предприятия обязаны были вносить страховые взносы в размере 16 % от суммы зарплаты занятых у них рабочих и служащих [12, с. 190].

Состоявшаяся в конце октября 1924 г. вторая сессия второго созыва ЦИК СССР ввела в действие новое положение о государственном подоходном налоге. Все его плательщики делились на 4 категории, из которых к 3-й из них относились лица, получающие доход от владений промышленными и торговыми предприятиями, строениями, капиталами и других нетрудовых источников. Размеры налогов, значительно увеличенные для субъектов этой категории, разделялись по разрядам и поясам местностей, где эти лица проживают. Обложению подлежала вся совокупность доходов, полученных за предшествующее полугодие. Плательщики, получающие доходы свыше суммы, указанной Наркомфином для каждого разряда и пояса, обязаны в определённый срок представлять в местную участковую налоговую комиссию декларацию о полученных ими доходах. За неподачу последней, несвоевременную подачу или предоставление органам НКФ неполных сведений о доходах по постановлению губернских или уездных налоговых комиссий мог быть наложен штраф в размере до 200 руб. Представление деклараций, содержащих заведомо неправильные или неполные сведения, каралось соответственно по статьям Уголовных кодексов союзных республик [8; 1924. – № 20. – Ст. 196].

Реализация нового положения о подоходном налоге по материалам выборного обследования РКИ в конце 1924 – в начале 1925 г. показала, что государство изымало у промышленников V – XII разрядов 57 – 59 % учтённого дохода [12, с. 191]. Чтобы избежать такого налогового бремени многие предприниматели прибегали к сокрытию доходов или переезжали в другую местность. По этой же причине значительное число мелких предпринимателей, обанкротившись, самоликвидировались. В Черниговской губернии, к примеру, именно так ликвидировалось около 25 % небольших предприятий [12, с. 153].

Таким образом, развитие рыночных отношений в самом начале существования нэпа создало условия для появления так называемой новой буржуазии – частных торговцев, предпринимателей и др. Законодательные акты Советского государства содействовали становлению системы частного предпринимательства, поскольку оно считалось средством достижения конкретных хозяйственных задач, направленных на восстановление разрушенного в ходе революции и гражданской войны народного хозяйства. Однако, считая новую буржуазию враждебным советскому строю классом, государство только временно разрешило функционирование частной промышленности и торговли, используя их экономические возможности. Уже в первые годы нэпа государственные органы, выполняя директивные установки правящей

большевистской партии, с целью укрепления социалистического сектора хозяйства усиливают экономическое давление на частников, ограничивают их деятельность, постепенно вытесняя из производства и товарооборота. В результате усиливающегося налогового прессы, сокращения государственного кредитования, принятия других экономических мер, негативно воздействующих на состояние производства предпринимателей, к концу 1924 г. в Украине происходит частичное свёртывание частной промышленности.

**Список литературы:** 1. *Гончаренко В.Д.* Обмеження радянською владою приватногосподарчої діяльності в Україні в умовах непу (20-ті роки) // Правова держава Україна: проблеми, перспектива розвитку: Короткі тези допов. та наук. повід. Респ. наук.-практ. конф. 9 – 11 лист. 1995 р. – Х., 1995. – С. 54-56. 2. *Диденко Г.Д.* Рабочий класс Украины в годы восстановления народного хозяйства (1921 – 1925). – К.: Изд-во АН УССР, 1962. – 373 с. 3. Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1-е вид. – Х.: Вид. НКЮ, 1921. 4. *Мокрушин В.* Становлення податкової системи у період непу // Право України. – 2006. – № 10. – С. 126-128. 5. *Олійник М.М.* Політика державних та партійних органів України щодо приватних підприємств у період непу // Укр. іст. журн. – 2001. – № 1. – С. 16-29. 6. О порядке предоставления в аренду государственных предприятий: Инстр. ВСНХ УССР от 23.09.1923 г. // Хоз-во Украины. – 1923. – № 3. – С. 4-7. 7. Пленум ЦК РКП(б). – Москва, 31 марта – 2 апреля 1924 г. // КПСС в резолюциях... Изд. 8. – Т. 3. – М.: Политиздат. – С. 27-36. 8. СЗ УССР. 9. СУ УССР. 10. *Сушко О.О.* Особливості висвітлення приватного підприємництва в історико-економічній літературі 20-х рр. ХХ ст. // Укр. іст. журн. – 2003. – № 4. – С. 34-48. 11. *Сушко О.О.* Організаційно-господарські форми денационалізації промисловості в Україні (20-ті рр. ХХ ст.) // Укр. іст. журн. – 2003. – № 4. – С. 112-122. 12. *Трифонов І.Я.* Классы и классовая борьба в СССР в начале нэпа (1921 – 1925 гг.). – Ч. II. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – 288 с. 13. *Шевєрді́н М.М.* Прибуткове оподаткування в Радянській Україні в період нової економічної політики: історико-правове дослідження // Підпр-во, госп-во і право. – 2004. – № 11. – С. 72-76. 14. *Шевєрді́н М.М.* Промислове оподаткування в період непу (1921 – 1929 рр.): правова характеристика // Підпр-во, госп-во і право. – 2004. – № 1. – С. 8-11. 15. *Юрченко В.М.* Правові засади прямого оподаткування в УСРР у роки непу // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Вип. 21. – Ч. 2. – Х., 2003. – С. 122-127.

*Надійшла до редакції 05.11.2007 р.*