

ИЗ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО РУКОВОДСТВА КООПЕРАТИВНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ В УКРАИНЕ В ПЕРИОД НЭПА (1922 - 1927 гг.)

В сложный для Украины переходный период к рыночным формам хозяйствования видная роль принадлежит кооперации, ведь кооперация - первый шаг к рыночной экономике. В ряду многих важных вопросов кооперативного строительства теории и практики кооперативного движения выделяется вопрос о государственном руководстве кооперативами, правильном сочетании государственного руководства с развитием и углублением кооперативной демократии. Государственное руководство кооперативным строительством в Украине, как и в большинстве других стран, осуществляется в основном по трем каналам: в законодательстве определяется сфера функционирования кооперативов; посредством экономических регуляторов (политикой цен, кредитной политикой и т. п.) государство воздействует на характер хозяйственной деятельности кооперативов; государственные учреждения в пределах своих ведомственных правсмочий осуществляют надзор за деятельностью кооперативов и соответствием этой деятельности правовым нормам. В то же время государственное руководство кооперативным сектором обогащается созданием системы органов, избираемых кооперированными массами; эти органы активно участвуют в подготовке решений по вопросам кооперативного движения.

Специальные органы по руководству кооперативами существуют в Польше, Венгрии, Германии, КНДР и других странах. В Польше, например, - это Главный кооперативный Совет, который состоит из общего собрания и выборного исполнительного Президиума. В состав собрания входят наряду с делегатами центральных кооперативных союзов представителя государственных, общественных и научных организаций. Компетенция Главного кооперативного Совета весьма широка: он координирует сотрудничество и взаимопомощь кооперативных орга-

низаций, обеспечивает соблюдение законности и принципов внутрикооперативной демократии, разрабатывает проекты нормативных актов по вопросам кооперации.

Несомненный интерес и практическую значимость представляет изучение опыта использования кооперации в социально-экономической жизни Украины на различных этапах ее истории и особенно в годы новой экономической политики. Ведь именно с переходом к нэпу произошло восстановление всех форм кооперации при активной поддержке и руководстве со стороны государства. Исследование вопросов государственного воздействия на кооперацию, взаимоотношения государства, кооперации и кооперативного законодательства является столь же важным и определяющим при изучении проблем кооперативного строительства.

В связи с этим показателен почти десятилетний опыт работы в Украинской ССР специального государственного органа - Главного кооперативного комитета при Совете Народных Комиссаров (Главкооперком) для руководства кооперацией и привлечения к этому руководству кооперативной общественности.

Бурное развитие кооперации при нэпе происходило в условиях возрождения частнокапиталистических отношений. В рядах кооперации преобладали непролетарские трудовые элементы, было немало и нетрудовых элементов. Что же касается специалистов-организаторов кооперации, так называемых "старых кооператоров", то многие из них видели в нэпе и восстановлении принципов самодеятельности первые шаги к реставрации капиталистических отношений и стремились усилить "автономию" кооперации, ее частнохозяйственную направленность. Для того чтобы направить развитие кооперации по нужному пути, государственному руководству предстояло выполнить нелегкую задачу - поощряя и развивая кооперативные принципы в духе демократического централизма, поощряя самодеятельность кооперированных масс населения, в то же время обеспечить строгий контроль за деятельностью кооперативов и их союзов. Необходимо было также сочетать государственное руководство с привлечением к руководству кооперацией людей, обладающих опытом кооперативного строительства, живыми нитями связанными с кооперацией и готовыми добросовестно использовать свой опыт в строитель-

стве новой кооперации.

В связи с этим возникла идея создания такого органа государственного руководства кооперацией, в котором при руководящей роли представителей всех видов кооперации работали бы и представители государственных учреждений. Идея эта была осуществлена созданием на Украине по постановлению Совнаркома УССР от 31 января 1922 г. Главного кооперативного комитета при СНК УССР и подчиненных ему губернских кооперативных комитетов (1, СУ УССР, 1922, № 4, ст. 67). С учреждением этих органов были ликвидированы кооперативные управления при Наркомпрод, Наркомземе, УСНХ и тем самым устранен разнородность в руководстве отдельными отраслями кооперации в Украине (3, ЦГАОР УССР, ф. 271, оп. 1, д. 31, л. 182).

В состав Главного кооперативного комитета вошли представители Совнаркома (председатель Комитета) и по одному представителю от Наркомзема, Наркомпрода, Наркомюста, УСНХ, Уполномоченного Наркомвнешторга, Уполномоченного Наркомфина, Южбюро ВЦСПС, Вукоопспилки, Уцерабкоопа, Украинбанка, Сельского господаря и Украинкустарьспилки. Здесь отчетливо вырисовываются существенные преимущества такого единого органа, непосредственного государственного руководства всеми видами кооперации, в состав которого, наряду с руководящей группой представителей всех так или иначе связанных с хозяйственной деятельностью наркоматов, привлекались в качестве постоянных членов коллегии также и представители республиканских центров всех отраслей кооперации. Такая структура органа, на который возложено было "общее государственное руководство всеми видами кооперации..., контроль над ее деятельностью и выполнение всех необходимых для этих целей административно-распорядительных функций" (1, СУ УССР, 1922, № 4, ст. 67), позволяла Главкооперкому своевременно учесть потенциальные возможности каждой кооперативной системы и избегать таких мероприятий, которые в специфических условиях той или иной кооперативной организации могли оказаться неэффективными или даже вредными.

Одной из важнейших сторон деятельности Главного кооперативного комитета была разработка проектов законодательства о кооперации. В 1922 - 1931 г. все дек-

реты и постановления ВУЦИКа и СНК УССР, затрагивающие так или иначе интересы кооперации, были предварительно подготовлены или рассмотрены в Главкооперкоме или имели его положительное заключение. Главкооперком разрабатывал также инструкции и циркуляры, которые уточняли и разъясняли существовавшие законоположения. Разработанные Главкооперкомом законопроекты (например, "Положение о жилищной кооперации") положительно оценивались в законоподготовительной деятельности общесоюзных органов (З, ЦГАОР УССР, ф. 271, оп. 1, д. 31, л. 184). Подготовленное Главкооперкомом постановление ВУЦИКа "О праве членства во всех видах кооперации" (2, СУ УССР, 1923, № 26, ст. 395), разрешавшее важные проблемы кооперативной жизни, было в последствии воспринято общесоюзным законодательством.

Залогом немалых успехов Главного кооперативного комитета в законоподготовительной деятельности было объединение в нем как представителей высших органов государственного управления и прокуратуры, так и полноценного представительства кооперативных центров. Это давало возможность уже в ходе разработки законопроектов, типовых уставов и директив, касающихся деятельности кооперации, учесть интересы, пожелания кооперативных центров и всех ведомств, а также возможные возражения, которые могли бы затормозить продвижение нормативных актов к их утверждению.

Главный кооперативный комитет разработал четкую систему регистрации кооперативных уставов, давшую положительные результаты. При участии кооперативных центров - Вукоопспилки, Сельского господаря и Украинкустарьспилки - он выработал примерные уставы для всех видов и ступеней кооперативных организаций и обеспечил приведение этих уставов в соответствие с развивающимся новым кооперативным законодательством.

Большую работу проводил Главкооперком и по утверждению кооперативных уставов, причем процесс утверждения устава не был простым формальным актом. Составленный кооперативным центром или учредителями кооперативной организации проект устава подвергался глубокому всестороннему обсуждению на заседаниях Главного кооперативного комитета с участием представи-

телей кооперативных центров и заинтересованных ведомств. Разработанные Главкооперкомом типовые уставы устанавливали такие организационные формы и рамки хозяйственной деятельности кооперативов, которые, не умаляя демократических основ их кооперативной организации и не ограничивая соответствующей условиям нэпа свободы их хозяйственной деятельности, в то же время исключали возможность создания лжекооперативов, используемых некоторыми элементами для легализации своей незаконной деятельности.

Прохождение всех кооперативных уставов через один и тот же государственный орган по руководству кооперацией было, несомненно, явлением положительным. Уставы были правильно оформлены, согласованы с нормами кооперативного права и принципами кооперативной организации.

Работа кооперации на началах хозяйственной самостоятельности выдвинула необходимость постоянного надзора и корректирования государственной властью работы кооперативных организаций, которые получали в то время от государства значительные средства для выполнения отдельных, главным образом, товаро-заготовительных операций. В этой связи весьма показательна деятельность Главного кооперативного комитета по организации контроля и ревизий кооперативных организаций. Заслугой Главкооперкома являлось установление им твердых форм ревизионного обследования, недопущение антикооперативных уклонов и в некоторых случаях даже ликвидация объединений, нарушивших требования кооперативной организации.

Положительная роль принадлежала Главкооперкому в защите кооперации от имевшего довольно часто места ущемления отдельными органами ее гарантированных законом прав и интересов. Архивные документы сохраняли многочисленные случаи улаживания таких конфликтов. Эта деятельность Главкооперкома была одинаково важной и полезной как для местных органов власти, так и для кооперации. Во-первых, потому что отдельному кооперативу, особенно на периферии, иногда трудно было защитить свои законные права. Во-вторых, потому что разрешение подобных конфликтов при участии Главного кооперативного комитета в республиканском масштабе создавало прецедент, исключавший в даль-

нейшем такие конфликты. А разрешались они, при наличии в Комитете представителей всех заинтересованных центральных учреждений, быстро, оперативно и в строгом соответствии с требованиями законности. Так, с органами Наркомтруда Главкооперком регулировал вопросы организации трудовых кооперативных товариществ и устанавливал твердые формы охраны труда лиц, работающих в промысловых кооперативных предприятиях (3, ЦГАОР УССР, ф. 271, оп. 1, д. 31, л. 188).

С профорганами в лице Южбюро ВЦСПС было достигнуто соглашение о невмешательстве профсоюзов в работу промысловой кооперации (циркулярное письмо Южбюро ВЦСПС № 80 от 5 мая 1923 г.) (4, с. 235, 236), а с органами Наркомсобеса - полный контакт по работе в области организационного руководства объединениями кооперации инвалидов (3, ЦГАОР УССР, ф. 271, оп. 1, д. 31, л. 188). Были установлены определенные правила по совместному контролю за деятельностью кредитных кооперативов органами Наркомфина и Главкооперкома (3, л. 188).

Важной стороной деятельности Главного кооперативного комитета была его борьба с лжекооперативами. Регистрация кооперативов показала, что некоторые из них не соответствовали своему назначению, под их вывеской ловко действовали различного рода жулики и спекулянты. Государство установило для кооперации ряд льгот: налоговые, жилищные и пр. Нередко наблюдались случаи, когда объединения, ничего общего с кооперацией не имевшие, с целью использования этих льгот ухитрялись зарегистрировать свои уставы в кооперативном порядке и выдавали себя за настоящие кооперативы.

На Украине работу по выявлению и ликвидации таких лжекооперативов неустанно проводил Главкооперком. Она проводилась в двух направлениях: путем предупреждения создания объединений с признаками антикооперативности и путем установления надлежащего надзора за деятельностью существовавших кооперативов. В действовавшем в тот период законодательстве по кооперации этой важной (прежде всего с экономической стороны) проблеме не было уделено достаточно внимания. Поэтому Главкооперком вынужден был вести борьбу с лжекооперативами как своими постановлениями, так и практической работой, ревизиями, обследованиями через

губернские кооперативные комитеты или соответствующие кооперативные центры. Кроме годичных плановых ревизий проводились и специальные ревизии кооперативов.

Выявлению лжекооперативов (особенно в промкооперации) помогали назначаемые время от времени Главным кооперативным комитетом генеральные обследования кооперативных организаций в губернском или городском масштабе. Материалы ревизий давали право Губкооперкомам отказать кооперативу в перерегистрации, что и означало конец его существованию. Кроме того, в своей обычной повседневной работе Губкооперкомы выносили постановления о необходимости ликвидации выявленного лжекооператива и направляли все делопроизводство в Главкооперком, который выносил постановление о ликвидации и назначал ликвидационную комиссию. Важнейшее постановление о перерегистрациях и ревизиях кооперативных организаций изданы были Главкооперкомом в 1922-1924 гг. (3, л. 321; 2, ст. 23, 27). Следует подчеркнуть положение, в силу которого при ликвидации кооператива (безразлично, в добровольном или принудительном порядке) все оставшееся у ликвидируемого объединения имущество после уплаты долгов и возвращения паев обязательно обращалось на кооперативные или общественно полезные нужды. Это положение, характеризующее кооперативную организацию как организацию, накапливающую неделимые капиталы в пользу общества, попутно ставило под угрозу дельцов из лжекооперативов, поскольку последние в конце концов обнаруживались и ликвидировались Главкооперкомом.

Так как кустарно-промысловая кооперация давала наибольший процент лжекооперативов, Главкооперком разработал ряд специальных постановлений, направленных на борьбу с фиктивными товариществами этого вида кооперации (4, с. 230-233). Итогом этой борьбы стала ликвидация с 1922 по 1925 гг. Главкооперкомом в принудительном порядке 66-ти существовавших лжекооперативов и отказ в регистрации 256-ти лжекооперативам, т. е. ликвидация их в зародыше (3, л. 192).

Таковы важнейшие стороны организационно-правовой и законотворческой деятельности Главного кооперативного комитета при СНК УССР. Как было показано, область ее оказалась весьма широкой и имела положи-

тельное значение. Некоторые акты по кооперации, изданные по инициативе Главкооперкома, разрешали важнейшие проблемы кооперативной деятельности и легли в основу не только республиканского, но и союзного законодательства. Много сделал Главкооперком и по руководству отдельными системами кооперации, главным образом сельскохозяйственной, потребительской и кустарно-промысловой.

Руководя почти всеми сторонами жизни украинской кооперации, Главкооперком не мог не остановить свое внимание на очень важной и необходимой проблеме кодификации кооперативного законодательства УССР. Им был подготовлен проект кооперативного Кодекса УССР, а также проект Основ кооперативного законодательства Союза ССР.

Список литературы: 1. СУ УССР, 1922, № 4. 2. СУ УССР, 1923, № 26. 3. ЦГАОР УССР, ф. 271. 4. Законы о кооперации: Систематический сб. декретов, постановлений, инструкций и циркуляров по кооперации. - Х.: Изд-во НКЮ УССР, 1925. 5. Кооперация на Україні в 1925 - 1926. рр. - Х., 1929. 6. Мельников А., Казарина А. Обеспечение законности в деятельности кооперативов // Сов. законность. - 1989. - № 1. 7. Остапкович Г. Кооперация - первый шаг к рыночной экономике // Вестник статистики. - 1990. - № 9. 8. Файн Л.Е. Социально-экономическая характеристика кооперации в начальный период нэпа (1921-1923 гг.) // История ССР. - 1968. - № 5.

**Ю.Н. Тодька, д-р юрид. наук,
И.В. Бенедик, канд. юрид. наук.**

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЕЙ

Проблемы власти, ее формирования и функционирования, взаимоотношений между властными структурами по вертикали и горизонтали, обеспечения возможности влияния гражданского общества, политических негосударственных формирований на государственную власть приобретают в условиях нестабильности социума