

УДК 340. 15 (477)

С. И. Пирогова,
канд. юрид. наук, доцент
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ УКРАИНЫ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ НЭПА (1921 – 1925 гг.)

Статья посвящена роли и значению государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях новой экономической политики первой половины 20-х годов XX в. Освещаются ее организационная перестройка, постепенное возвращение формы кооперативной системы, особенности кооперативного движения в Украине и формы помощи Украинской кооперации со стороны государства.

Ключевые слова: нэп, кооперация, нормативно-правовая база, государственное регулирование.

Кооперативное движение в Украине прошло долгий и сложный путь становления и развития, тесно связанный с историей страны. Его начало относится ко второй половине XIX ст. – периоду великих реформ 60-70 годов в Российской империи. Исследователи истории кооперативного строительства условно делят его на 5 этапов: 1866 – 1917 гг., 1917 – 1920 гг., 1921 – 1929 гг., 1930 – 1990 гг. и последний (пятый) – с 1991 г. Каждый из них отличается определенной специфика, самобытность, традиции, а также социально-политические условия функционирования, хозяйственно-экономические достижения и неудачи.

Проблемы, связанные с кооперацией как добровольной общественной организацией и в целом кооперативного строительства, всегда интересовали и продолжают интересовать не одно поколение людей – и рядовых граждан, и ученых-исследователей, убежденных в важном значении этого сектора экономики и в необходимости сохранения классических международных принципов кооперативной жизни.

Украинское кооперативное движение, начиная с его зарождения, нашло довольно значительное освещение в научной литературе. К началу 20-х годов сформировалась большая группа отечественных ученых,

внесших весомый вклад в развитие мировой кооперативной мысли. Среди них: С. Н. Прокопович, М. И. Туган-Барановский, С. Л. Маслов, А. А. Николаев, А. В. Чаянов, Л. В. Меркулов и др. К числу известных исследователей и организаторов кооперативного движения в Украине принадлежат также М. В. Левитский, В. М. Доманицкий, И. В. Юркевич, М. П. Баллин и др. С переходом к нэпу многие работы упомянутых ученых были переизданы, появились и новые.

30-е годы отличаются длительным перерывом, связанным с резко изменившимся отношением государства к кооперации. Новый этап в развитии кооперативного движения датируется лишь после 1991 г. с обретением Украиной независимости. В сложных условиях перехода к рыночным преобразованиям и реформированию экономики кооперативные предприятия и кооперативная форма собственности призваны сыграть важную роль. В эти годы отечественная историко-правовая наука пополнилась рядом новых интересных исследований по данной проблематике. В их числе – научные труды С. Г. Бабенко, С. Д. Гелех, С. А. Гладкого, Г. А. Волошкевича, В. И. Марочко, В. М. Половца, Ю. С. Шемшу-

ченко [См.: 3 – 6; 12; 21] и др. Однако еще ждут ответа и разработки многие вопросы: о социально-экономических предпосылках кооперативного движения в Украине, особенностях его развития, основных этапах, организационных принципах, общей основе кооперации, формировании, роли и месте кооперативных структур в системе государственных экономических отношений и пр. Актуальность данной проблематики очевидна, так как кооперация в условиях современной Украины должна занять надлежащее место в ее экономической жизни.

Во всестороннем развитии многочисленных видов кооперативов объективно заинтересованы и население, и государственные институты страны, поскольку кооперация способна обеспечить развитие демократических основ хозяйствования, производственную демократию, занятость, достойное вознаграждение за труд.

Особый экономический механизм и правовой статус делают кооперативные формы хозяйствования уникальными объединениями в системе рыночного предпринимательства, в которых органически сочетаются права частной собственности с коллективными организационно-экономичес-

кими основами ее практического использования.

Несомненную помощь в эффективном развитии кооперативного движения окажет и его богатый исторический опыт, объединение исторической практики формирования и деятельности кооперативных организаций с критическим отбором организационных, экономических, социальных и правовых решений применительно к украинской кооперации в современных условиях.

Социально-экономические условия и ресурсы Украины в настоящее время способствуют развитию национального кооперативного движения и созданию эффективного кооперативного сектора экономики. Отличием этого процесса является то, что украинская кооперация возрождается на новых началах, т. е. современная модель кооперативной сферы формируется как на базе международных кооперативных принципов, так и с учетом национальных традиций и особенностей.

Работа предстоит большая, но определенные успехи в активизации кооперативного строительства уже есть: разработана концепция развития кооперации, обеспечена ее законодательная поддержка.

Говоря о практическом значении исторического опыта

украинского кооперативного движения, следует признать, что применительно к условиям хозяйствования в современной Украине наиболее полезным может оказаться опыт кооперативного строительства периода новой экономической политики. В качестве примера можно взять один из самых популярных и распространенных среди населения видов кооперации – потребительскую и рассмотреть ее состояние и правовой режим. Особое значение потребительской кооперации в этот период определялось прежде всего тем, что начинать осуществление ленинского кооперативного плана нужно было с кооперирования крестьян в сфере оборота, т. е. в области наиболее простой, понятной и доступной для них. Вовлечение крестьян в потребительскую кооперацию позволяло удовлетворить их потребность в промышленных товарах, оградить от скупщиков и спекулянтов, а также объединить государственную промышленность с экономикой мелкого единоличного крестьянского хозяйства, устранив частного посредника.

С учетом этих задач была произведена организационная перестройка системы потребительской кооперации. Её освободили от подчинения Наркомпроду и вернули утраченную за

годы гражданской войны форму кооперативной системы. Декретом СНК РСФСР от 7 апреля 1921 г. был расширен круг ее деятельности: предоставлено право производить закупки сельскохозяйственной продукции и изделий кустарного производства, организовывать сбыт закупленных товаров, разрешалось заниматься производственной деятельностью. Восстанавливалась в качестве ее базы групповая кооперативная собственность.

Одним из результатов нэпа был быстрый рост частного капитала в области торговли, обгонявший увеличение капитала кооперативного. Это требовало от кооперации принятия мер по укреплению ее позиций в хозяйственной жизни страны. Из аппарата распределения потребкооперация превращалась в особую хозяйственную организацию самостоятельности народа, располагающую собственными средствами.

Новые условия работы требовали и новых организационно-правовых форм потребительской кооперации. Поэтому ЦИК и СНК СССР 28 декабря 1923 г. издали постановление «О реорганизации потребительской кооперации на началах добровольного членства» [7, с. 89], а 20 мая 1924 г. был опубликован обобщающий декрет ЦИК и

СНК СССР «О потребительской кооперации» [7, с. 90-94], утвердивший в законодательстве о потребительской кооперации те общие начала кооперативного права, которые ранее в (1921 – 1922 гг.) нашли свое признание в декретах о промысловой, сельскохозяйственной и кредитной кооперации. Декрет этот предоставлял всем гражданам СССР, пользовавшимся избирательными правами в Советы, право образовывать потребительские общества. Вступление и выход граждан из его членов признавались добровольными. Значительно расширились объем прав и сфера деятельности потребкооперации. Ввиду организации последней на новых началах ЦИК и СНК СССР предлагали ЦИК союзных республик издать перечень узаконений о потребительской кооперации, утративших силу с изданием нового декрета.

В Украине работа по воплощению в жизнь этих нормативных актов общесоюзного значения проходила под руководством Главного кооперативного комитета при СНК УССР и подчиненных ему губернских кооперативных комитетов при губисполкомах. Создание этих органов постановлением СНК УССР от 31 января 1922 г. (14; 1922. – № 4. – Ст. 67) было

одной из особенностей кооперативного движения в стране в эти годы и в то же время формой помощи государства украинской кооперации. В состав Главного кооперативного комитета наряду с представителями комиссариатов, связанных с хозяйственной деятельностью, и профсоюзов были включены и представители всех кооперативных центров УССР. Межведомственный характер Комитета давал возможность успешно руководить всеми видами кооперативных организаций республики, учитывая их интересы и потребности, и своевременно предупреждать разного рода конфликтные ситуации и бесполезные для них мероприятия. Защищая интересы кооперации перед государственными учреждениями, кооперкомы должны были одновременно выполнять регулирующую роль государства и осуществлять контроль за деятельностью кооперативов и их союзов. Постановление СНК УССР от 31 января 1922 г. распространяло компетенцию Главкооперкома почти на все моменты организации и деятельности украинской кооперации, однако исключало его непосредственное вмешательство в оперативную хозяйственную работу кооперативов.

Важной стороной деятельности Главкооперкома являлось издание руководящих инструкций в дополнение и разъяснение декретов и положений по кооперации. Например, в связи с реализацией в республике общесоюзного декрета от 20 мая 1924 г. «О переходе потребительской кооперации к добровольному членству за период 1924 – 1925 годы». Главкооперкомом были изданы специальные инструкции по применению данного законодательного акта, а также инструкции о регистрации уставов обществ потребкооперации. Новые уставы должны были отвечать правилам добровольного членства. Образцом для них послужил выработанный по поручению Главкооперкома Всеукраинским Союзом потребительской кооперации новый Примерный устав [20; ф. 271; оп. 1; д. 1, л. 40]. В конце мая 1924 г. этим Союзом совместно с секретариатом Главкооперкома и по соглашению с Наркоматом юстиции УССР был составлен перечень узаконений, подлежащих отмене в связи с изданием Декрета от 20 мая 1924 г. [20; ф. 271; оп. 1; д. 1, л. 516].

Рассматривая республиканские законы в сфере потребительской кооперации, стоит упомянуть о разработанных Главкооперкомом постановлениях СНК УССР от 17 октября

1922 г. «О возврате потребительским кооперативным организациям национализированных строений» [14; 1922 – № 53. – Ст. 753] и от 26 февраля 1923 г. «О порядке возврата потребительской кооперации принадлежащих ей предприятий» (14; 1923. – № 7. – Ст. 118).

Начиная с 1924 г., законодательство по всем видам кооперации пошло по пути издания общесоюзных декретов и постановлений, в связи с чем последующие годы отмечены значительным снижением в УССР работы по подготовке законодательных актов республиканского значения, в том числе и по потребительской кооперации. Но деятельность Главного кооперативного комитета при всей ее важности не ограничивалась подготовкой законодательных актов для высших законодательных органов республики. Комитет выполнял по отношению к потребкооперации и иные возложенные на него функции: следил за соблюдением государственными органами декретов и положений по потребительской кооперации, боролся за обеспечение предоставленных ей прав. Так, в марте 1923 г. Коллегия Управления Уполнаркомфина УССР приняла постановление о закрытии банковских отделов при потре-

бительских кооперативных организациях II степени, угрожая при этом уголовной ответственностью за его нарушение. Пленум Главного кооперативного комитета признал необоснованность этого постановления, обратив внимания Коллегии на то, что советское законодательство предоставило потребительским кооперативным организациям право вести банковские операции. В ст. 2 постановления СНК СССР «О средствах кооперации» от 13 апреля 1921 г. указано на образование средств кооперации путем таких банковских операций, как авансы, вклады, займы от лиц и учреждений и кредитные операции. Следовательно, операции, пассивные в потребительской кооперации, имели законодательное основание. Что же касается активных – кредитования своих членов в целях обслуживания их хозяйственных нужд, то они тем более не могли вызывать сомнений в их законности.

Деятельность потребкооперации, особенно на селе, не могла успешно развиваться без широкого применения кредита. Этим объясняется необходимость существования кредитных или банковских отделов в кооперативных центрах и таких же отделов в районных союзах [20; ф. 271, оп. 1. д. 1, л. 195]. Главкооперком одно-

временно обращал внимание Коллегии на то, что желательно более бережно относиться к интересам кооперации, и подчеркивал, что даже в случае, если бы Наркомфин обнаружил в деятельности отдельных кооперативных организаций отклонение от кредитных операций, вытекающих из самой природы его деятельности, нетрудно было бы найти надлежащие способы воздействия на нарушителей, не прибегая к запрещению всякой кредитной работы союза потребкооперации. В докладной записке Коллегии Уполнаркомфина также указывалось, что его распоряжение внесло дезорганизацию в деятельность всей потребительской кооперации. Главкооперком в связи с этим просил в срочном порядке аннулировать направленное на места распоряжение, запрещающее организациям потребительской кооперации вести банковские операции. [20; ф. 271, оп. 1, д. 1, л. 196-196]. Коллегия Уполнаркомфина признала доводы Главкооперкома правильными и вынесла решение об отмене своего постановления от 16 марта 1923 г. (24; ф. 271, оп. 1, д. 1, л. 197).

Главный кооперативный комитет, как государственный орган руководства потребкооперацией, своими постановлени-

ями и инструкциями стремился обеспечить в деятельности кооперативных органов сочетание постановлений и указаний государства с инициативой населения Украинской республики, охваченного кооперированием. Часто его опыт приходил на помощь законодательным органам, подсказывая потребность принятия того или иного решения. Будучи тесно связанным с кооперативными организациями в центре и на местах, Главкооперком помогал законодательным органам разобраться в богатом материале кооперативной деятельности и направить развитие кооперативного движения в полезное русло как для самой кооперации, так и государства в целом. Приведенные выше примеры являются наглядным тому доказательством.

Подводя итоги деятельности Главного кооперативного комитета при СНК УССР, следует еще раз подчеркнуть важность и необходимость его роли, регулирующей кооперативное строительство. Государственное регламентирование сочетало соблюдение законности в организации и деятельности кооперативов и предусмотренных законодательством норм кооперативной демократии.

Совместная работа в Комитете представителей

государственных и кооперативных организаций в ходе разработки нормативных актов, касающихся кооперации (в том числе и потребительской), а также типовых уставов позволяла учитывать интересы, возражения и пожелания как кооперативных центров, так и государственных ведомств. При таком состоянии легче было избежать серьезных ошибок, возможных ведомственных возражений (они тут же могли быть учтены или отвергнуты) и вообще всего того, что тормозило процесс продвижения законодательных актов к их утверждению. Эта организационно-правовая деятельность Главного кооперативного комитета имела весьма положительное значение. Некоторые законы по кооперации, изданные по его инициативе и разрешавшие важные проблемы кооперативного строительства, легли в основу не только республиканского, но и союзного законодательства.

Междуведомственный состав Главкооперкома сыграл весомую роль не только в подготовке законопроектов, но и в нормативной регламентации деятельности украинской кооперации на уровне подзаконных актов. С переходом к нэпу многие опытные кооператоры-специалисты были возвращены на работу в

кооперативные центры, союзы и заняли в них руководящие посты. Опыт специалистов-организаторов кооперативного движения, входящих в состав комитета, помог удачно установить в разрабатываемых Главкооперкомом типовых уставах такие организационные формы и рамки хозяйственной деятельности кооперативов, которые не умоляли роли демократических начал кооперативной организации и не ограничивали их хозяйственной деятельности, что соответствовало условиям новой экономической политики. На основании уставов для всех видов кооперативных организаций создавались все кооперативные объединения и их союзы в Украине. Их разработка в одном и том же государственно-кооперативном органе по руководству кооперацией способствовала тому, что все они были правильно оформлены, согласованы с нормами советского кооперативного права и принципами кооперативной организации.

Подчеркнем и иные важные стороны деятельности Главкооперкома, в частности, его роль в защите кооперации от имевших место случаев ущемления гарантированных законом ее прав и интересов. Разрешение различного рода конфликтов при участии Главкооперкома

в республиканском масштабе создавало прецедент, исключавший последние. А разрешались они при наличии в Комитете представителей всех заинтересованных центров, оперативно и в соответствии с требованиями законности. В компетенцию Главного кооперативного комитета входило также наблюдение за выполнением государственным органами декретов и положений о кооперации. Он вел энергичную борьбу за обеспечение прав, предоставленных кооперативным организациям, создавая этим нормальные условия для деятельности украинской кооперации всех видов.

Процесс возрождения кооперативного движения в начале 20-х годов не был простым и легким и занял несколько лет. Не обошелся он и без ошибок, просчетов и неудачных решений и в значительной мере был стихийным. Ведь государство, по сути, фиксировало реально складывавшиеся отношения, действуя при этом нерешительно, часто половинчато и осторожно. Как считают некоторые исследователи кооперативного движения, нельзя представлять дело так, что кооперация с переходом к нэпу получила реальную возможность свободно определять свою организационную струк-

туру и формы хозяйственной деятельности. Практически сведенное на нет функционирование кооперации как самостоятельной экономической системы в годы «военного коммунизма» и тяжелый экономический кризис, охвативший страну к 1921 г., вынудили государство привлечь кооператоров к восстановлению экономики. Способствовать этому должна была легализация некоторых основ ее хозяйственной деятельности. Возродилась же кооперация, по их мнению, не столько как самостоятельный сектор экономики, а скорее как партнер иных форм хозяйствования. В таком качестве она и получала помощь и поддержку властей [16, с. 45, 46].

Замена продразверстки продналогом и дозволенная в связи с этим свобода реализации крестьянами части произведенной продукции привели к легализации рыночных отношений. Со временем свобода реализации была распространена и на продукцию ремесленного производства. В этих условиях и начался процесс возрождения рыночной деятельности потребительской кооперации, предназначение которой состоит главным образом в обслуживании рыночных потребностей своих членов. В итоге объективные процессы, игнорировать которые власть не могла, заставили ее восстано-

вить основные права и свободы кооперации, отказаться от многих запретов и ограничений на ведение хозяйственной деятельности. Значительно ослаблен был и государственный диктат, а хозяйственные функции кооперации стали выполняться на демократических кооперативных принципах – добровольности, групповой кооперативной собственности, выборности органов управления и др.

Вместе с тем управленческая функция государства не может и не должна была исчезнуть совсем. Она лишь изменилась в условиях рынка. На смену государственному управлению пришло государственное регулирование. Государственное управление кооперацией до перехода к нэпу исходило из необходимости постоянного и прямого вмешательства государственного аппарата в функционирование кооперативных организаций. В новых условиях «главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самодеятельностью этих организаций» [1, с. 37].

В то же время специалисты не видят принципиального различия между государственным управлением и государственным регулированием по целевому назначению, так как последнее является одной из функций государственно-управленчес-

кой деятельности. Регламентирование рыночной экономики означает, что государство вмешивается в экономику, лишь когда не срабатывает механизм рыночного самоуправления. Реальные взаимоотношения между кооперацией и иными экономическими системами могут включать как совпадение целей, интересов и действий, так и их несовпадение, создавая конфликтные ситуации. При этом необходимо правильное соотношение их связей и автономности. А поскольку его определить трудно, здесь особая роль должна отводиться государственному регулированию. С этих позиций правомерно требовать государственной поддержки предпринимательской деятельности кооперативных обществ и их союзов. Следует, как считает С. Н. Братановский, отменить такую важнейшую сторону государственного регламентирования, как разработка, законодательства обязательного для всех субъектов рыночной экономики [1, с. 37, 38].

Оценивая освещенную в этой публикации деятельность Главного кооперативного комитета при СНК УССР по руководству украинской кооперацией в восстановительный период 20-х годов, прежде всего отметим его значительную позитив-

ную роль в развитии кооперативного движения республики. Приведенные основные стороны регулирующей деятельности государства нашли отражение в его работе, а накопленный опыт не потерял своей актуальности и может быть полезен и в настоящее время. Отдельные недостатки и ошибки, вызванные сложными условиями переходного периода, не повлияли

в целом на успешное развитие украинской кооперации. Бурный рост всех без исключения видов кооперативных обществ был неразрывно связан с деятельностью этого Комитета по созданию законодательной базы, четко определившей правовые, экономические и социальные основы деятельности кооперации в период новой экономической политики.

Список литературы: 1. Братановский С. Н. Роль и пределы государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях перехода к рыночным отношениям / С. Н. Братановский // Гос-во и право. – 2001. – № 8. – С. 37-41. 2. Височанський П. Начерк розвитку української споживчої кооперації (дорядянська доба) / П. Височанський. – Х.: Книгоспілка, 1925. – 180 с. 3. Гелей С. Д. Кооперація і національне відродження української державності / С. Д. Гелей // Національний кооперативний рух та структурні зміни в економіці України XXI століття: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Укоопсвіта, 2001. – С. 73-82. 4. Гладкий С. О. Етапи розвитку і структура законодавства про кооперацію УСРР 20-х років / С. О. Гладкий // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 30-35. 5. Гладкий С. О. Кооперативні об'єднання в організаційному механізмі реалізації законодавства про кооперацію УСРР у 20-х роках ХХ ст. / С. О. Гладкий // Підпр-во, держава і право. – 2009. – № 12. – С. 138-141. 6. Гладкий С. О. Система органів державного управління та контролю за кооперацією в УСРР 1920-х років / С. О. Гладкий // Юрид. Україна. – 2009. – № 8. – С. 4-9. 7. Законы о кооперации: системат. сб. декретов, постановлений, инструкций и циркуляров по кооперации. – Харьков: НКЮ УССР, 1925. – 253 с. 8. История споживчої кооперації України: моногр. / за ред. М. В. Аліман. – Л.: Каменярь, 1996. – 383 с. 9. Клеандров М. И. Правовая организация потребительской кооперации в СССР. / М. И. Клеандров // Проблемы государства и права. – М.: ИГП АН СССР, 1974. – Вып. 9. – С. 168-174. 10. Лурье Г. И. Кооперативное законодательство: моногр. / Г. И. Лурье. – М.: Изд-во Центросоюза, 1930. – 207 с. 11. Макерова Н. Я. История потребительской кооперации в СССР / Н. Я. Макерова. – М.: Изд-во Центросоюза 1927. – 159 с. 12. Половец В. М. Дореволюційний досвід кооперативного будівництва в Україні та напрямки його відродження / В. М. Половец // Національний кооперативний рух та структурні зміни в економіці України XXI століття: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Укоопсвіта, 2001. – С. 98-104. 13. Социалистическая кооперация: история и современность: моногр. / (отв. ред. Л. В. Никуфоров). – М.: Наука, 1989. – 224 с. 14. СУ УССР. 15. Тычинин С. В. Очерк развития законодательства о кооперации в СССР в период с октября 1917 по 1929 г. / С. В. Тычинин // История гос-ва и права. – 2004. – № 2. – С. 61-64. 16. Файн Л. Е. Нэповский «эксперимент» над российской кооперацией / Л. Е. Файн // Вопр. истории. – 2001. – № 7. – С. 35-54. 17. ЦГАВО Украины. – Фонд ВуЦІК. – № 1. 18. ЦГАВО Украины. – Фонд СНК УССР. – № 2. 19. ЦГАВО Украины. – Фонд НКЮ. – № 8. 20. ЦГАВО Украины. – Фонд Главкооперкома при СНК УССР. – № 271. 21. Шемшученко Ю. С. Правові засади розвитку кооперативного руху в Україні / Ю. С. Шемшученко // Національний кооперативний рух та структурні зміни в економіці України XXI століття: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: Укоопсвіта, 2001. – С. 23-27.

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПОЖИВЧОЇ КО- ОПЕРАЦІЇ УКРАЇНИ У ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ НЕПА (1921 – 1925 рр.)

Пирогова С. І.

Стаття присвячена ролі і значенню державного регулювання організації й діяльності споживчої кооперації за умов нової економічної політики першої половини 20-х років ХХ ст. Висвітлюються її організаційна перебудова, поступове повернення форми кооперативної системи, особливості кооперативного руху в Україні й форми допомоги кооперації з боку держави.

Ключові слова: неп, кооперація, нормативно-правова база, державне регулювання.

STATE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF CONSUMERS 'COOP- ERATIVES OF UKRAINE DURING THE FIRST HALF OF THE NEP (1921-1925)

Pirogova S. I.

The article is devoted to role and significance of state regulation of organization and activity of consumers 'cooperatives under conditions of the new economic policy of the first half of the 1920's. Its organizational reconstruction, gradual returning of the form of cooperative system, peculiarities of the cooperative movement in Ukraine and forms of state assistance to cooperatives are described.

Key words: NEP, cooperatives, normative and legal basis, state regulation.

Поступила в редакцію 09.10.2012 з.