

без страха // Общая газета.—1994.—2—8 дек. 3. Волошин С. Права людини: пілотажне дослідження // Права людини в Україні: Інформ.—аналітич. бюлетень.—Вип. 10.—Київ—Харків, 1994. 4. Тощенко Ж. Т. Соціологія: Общій курс.—М., 1994. 5. Юридическа конфліктологія—нове направление в науке // «Круглий стіл» журналу Гос. и право.—1994.—№ 4.

С. И. ПИРОГОВА, канд
юр. наук

ИЗ ИСТОРИИ КОДИФИКАЦИИ КООПЕРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ (1922—1927 гг.)

Путь Украины к становлению демократического, правового и социального государства, работа над программой экономических реформ, трудная дорога продвижения к рынку требуют создания нового хозяйственного законодательства, а в недалеком будущем и его кодификации. Приведение всех действующих нормативных актов в единую систему усилит роль хозяйственного законодательства в повышении эффективности производства, укреплении законности и дисциплины. Успешному осуществлению этой работы, несомненно, будет способствовать использование накопившегося в последние годы опыта кодификации других отраслей законодательства. Вместе с тем не следует забывать и о богатом историческом опыте, приобретенном нашей страной в области создания и развития советской правовой системы. Чтобы дойти до цели, нужно оглянуться на пройденное. В этой связи определенный интерес представляет опыт по общему упорядочению законодательства в Украине в 20-е годы, который был самым удачным и близким к достижению целей общей кодификации, несмотря на незавершенность этой большой работы.

Переход к новой экономической политике вызвал необходимость не только коренной перестройки правового регулирования всех хозяйственных отношений, но и кодификации законодательства. Последняя должна была, сохраняя и закрепляя основные принципиальные положения нового права, выработанные на протяжении первого пятилетия пролетарской диктатуры, исключить нормы, вызванные чрезвычайными обстоятельствами иностранной военной интервенции и гражданской войны. Кроме того, задача кодификации заключалась также и в том, чтобы привести законодательство в стройную непротиворечивую систему норм, отвечающую требованиям новой экономической политики в каждой отрасли правового регулирования.

Наиболее сложной задачей кодификации оказалась применительно к законодательству о кооперации. Если, например, законодательство о сельскохозяйственной производственной кооперации

периода иностранной военной интервенции и гражданской войны было, несмотря на деформацию его в условиях военного коммунизма, весомым вкладом в теорию и практику правового регулирования этой сферы кооперативного строительства, то нормы правового регулирования деятельности потребительской и промышленной кооперации фактически отсутствовали. Это объясняется тем, что с 1918 г. отсутствовали эти виды кооперации. Нормы кооперативного права, подлежащие кодификации, нужно было выработать заново в процессе создания кодекса.

Инициатором создания Кодекса законов о кооперации в Украине был Главный Кооперативный Комитет при Совете Народных Комиссаров УССР. Созданный в 1922 г. как единый орган государственного руководства всеми видами кооперации, он объединил в своем составе представителей республиканских центров всех отраслей кооперации: Вукоопспилки, Сельского Господаря, Уцерабкоопа, Украинкустарьспилки, а также руководящую группу представителей всех так или иначе связанных с хозяйственной деятельностью наркоматов (Наркомзема, Наркомпрода, Наркомюста, УСНХ, Уполномоченного Наркомвнешторга, Уполномоченного Наркомфина, Южбюро ВЦСПС, Украинбанка (3, ф. 271, оп. 1, д. 14, л. 182). Такая структура Главного Кооперативного Комитета, на который было возложено «общее государственное руководство всеми видами кооперации ... контроль над ее деятельностью и выполнение всех необходимых для этих целей административно-распорядительных функций» (1, 1922, № 4, ст. 67), позволяла 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.

Практическая деятельность Главного Кооперативного Комитета по руководству всеми сторонами жизни кооперации УССР выдвинула перед ним в качестве одной из особенно важных и необходимых мер регулирования ее деятельности — кодификацию кооперативного законодательства.

Причины, которые привели Комитет к выводу о необходимости создания Кодекса законов о кооперации, были во многом аналогичны причинам, вызвавшим кодификацию других отраслей права. Это прежде всего необходимость укрепления законности в деятельности кооперации. К 1922—1923 гг. законодательство о кооперации насчитывало уже значительное количество законодательных и других нормативных актов, изданных в разные периоды и не согласованных между собой. Кроме того, нормативные акты, изданные до 1921 г., не отвечали требованиям новой экономической политики. Достаточно сказать, что в период военного коммунизма кооперативные организации были полностью огосударствлены и пре-

вращены в предприятия соответствующих экономических Наркоматов: Наркомпрода, Наркомзема, УСНХ и т. д. Законодательство об этих предприятиях периода 1919—1920 гг. давно утратило значение, но формально отменено не было. Такое положение не только затрудняло, но и мешало кооперативному строительству в условиях новой экономической политики. Многие законы о кооперации до 1921 г. содержали ряд норм, расходящихся с последующим кооперативным законодательством, а иногда и прямо противоречащих ему. Кооперативное законодательство 1922—1923 гг. также нуждалось в известной систематизации и согласованности отдельных законов, относящихся к тому или иному виду кооперации, с основными декретами о кооперации.

В то же время Главный Кооперативный Комитет ставил вопрос шире и глубже. Речь шла о необходимости пересмотра по существу всего законодательства Украины о кооперации, чтобы обеспечить полное его соответствие требованиям новой экономической политики и потребностям кооперативной системы на новом этапе. Кодекс законов о кооперации должен был содержать полное изложение правовых норм о кооперации, проникнутых внутренним единством, исходящих из общих принципов кооперативного строительства в новых условиях, непротиворечивых, доступных для пользования ими и не вызывающих сомнений в их законной силе (3, ф. 271, оп. 1, д. 4, л. 1—5, 12, 25, 27).

Впервые вопрос о необходимости проведения работы по кодификации кооперативного законодательства УССР был поставлен на пленуме Главного Кооперативного Комитета в мае 1923 г., затем последовало представление Совнаркому УССР, в котором обстоятельно анализировалась необходимость упорядочения украинского законодательства о кооперации и приведения в стройную систему его законодательных норм (3, ф. 271, оп. 1, д. 14, л. 32).

В августе 1923 г. ввиду большого объема предстоящих работ Главный Кооперативный Комитет принял постановление об учреждении Кодификационной комиссии, согласно которому в нее должны войти представители от Главного Кооперативного Комитета, Наркомюста, Украинского бюро ВЦСПС, Наркомфина, Главкомхоза и всех кооперативных центров: Сельского Господаря, Вукоопспилки, Украинкустарьспилки и Оргбюро жилкооперации при Вукоопспилке. По отдельным вопросам, затрагивающим как специальные виды кооперации (жилищную, мелиоративную, трудовые артели и т. д.), так и интересы других ведомств, могли приглашаться с правом совещательного голоса представители соответствующих ведомств и организаций (3, ф. 271, оп. 1, д. 5, л. 9). На каждом заседании пленума Главного Кооперативного Комитета Кодификационная комиссия должна была докладывать о ходе своих работ. В октябре 1923 г. в Совнарком была направлена

докладная записка по вопросу кодификации кооперативного законодательства. Подробно обосновав необходимость издания в УССР Кодекса законов о кооперации, Главный Кооперативный Комитет просил СНК УССК санкционировать его постановление о кодификации и учреждения Кодкомиссии, а также утвердить состав комиссии из перечисленных выше представителей кооперативных центров и государственных органов. В ноябре 1923 г. вопрос о кодификации кооперативного законодательства рассматривался Малым Совнаркомом УССР, который принципиально одобрил уже начатую работу и вынес решение об ассигновании необходимых фондов для Кодкомиссии (3, ф. 271, оп. 1, д. 1, л. 140).

В течение последующих 4-х месяцев Рабочее бюро, выделенное Кодкомиссией для составления проекта кодекса, проделало всю необходимую работу, а с 26 марта 1924 г. началось постатейное обсуждение проекта в заседаниях Кодификационной комиссии Главного Кооперативного Комитета.

В декабре 1924 г. работа над проектом Кооперативного кодекса Украины была завершена. Он состоял из 10 глав, содержащих 181 статью (3, ф. 271, оп. 1, д. 2, л. 4—8, 34). Прежде всего была принята схема кодекса. Представитель Вукоопспилки в своем выступлении по этому вопросу отметил, что задача Кодкомиссии заключается не только в том, чтобы систематизировать законодательный материал УССР и РСФСР и законопроекты СССР по кооперации, но и внести дополнения с целью восполнить пробелы в действующем законодательстве. Он указал, что при этом может возникнуть необходимость в пересмотре некоторых основных принципов, например, принципа принудительного союзного строительства, т. е. обязательного вхождения кооперативов в соответствующие союзы и регулирования союзной сети кооперации. Эта постановка вопроса отразила политическую остроту тех проблем, которые предстояло разрешить при кодификации, ибо, например, обязательное объединение низовых кооперативов в союзы было одним из важнейших и необходимых условий государственного руководства кооперацией.

По вопросу систематизации декретов о кооперации Кодкомиссия постановила, что в кодексе должен быть систематизирован существующий законодательный материал, введены новые положения для восполнения пробелов законов о кооперации, а также восстановлены некоторые принципы кооперативного строительства. Для изложения общих вопросов кооперативного права была принята за основу следующая схема: а) кооперативы и их объединения; б) возникновение кооперативных организаций; в) членство, права и обязанности членов; г) органы управления и контроля; д) средства кооперативных организаций; е) функции кооперативных организаций; ж) имущественные права кооперации; з) льготы коопе-

рации; и) прекращение кооперативных организаций; к) контроль над кооперацией; л) органы, ведающие кооперацией; м) регистрационные органы (3, ф. 271, оп. 1, д. 4, лл. 1—5).

Сохранившиеся архивные материалы показывают напряженную, кропотливую и ответственную работу членов Кодкомиссии по выработке норм кодекса. Нередко им приходилось решать весьма сложные проблемы в длительных и острых дискуссиях, доходивших порой до настоящих «сражений» между представителями дореволюционных кооператоров и сторонниками государственного руководства кооперативным строительством. Большинство членов кооперативных центров пытались восстановить демократические принципы кооперации, спасти ее от полного подчинения государству. Предложения и возражения «старых кооператоров» вытекали из концепции «автономии кооперации» и ее частно-правового статуса. Хотя ряд проблем и был решен положительно, все же большинство их предложений последовательно отклонялись остальными членами Кодкомиссии.

Примеры работы Кодкомиссии убедительно говорят о том, что правовое регулирование деятельности кооперации в обществе, строящем социализм, имело своим основным содержанием классовую борьбу за социалистическую правовую форму и содержание кооперации для осуществления ленинского кооперативного плана. Вся сложность этой борьбы обусловливалась тем, что старый аппарат кооперации не подлежал слому, его нельзя было разрушать, и кадры широко использовались. Правовая форма, таким образом, не отбрасывалась, но требовала существенного преобразования. Лишь благодаря усилиям «старых» кооператоров кооперация все же (хотя и частично) сохранила свои специфические черты (так называемая «кооперативная демократия»). Например, более высокий, чем в государственных предприятиях, уровень ее хозяйственной самостоятельности был обусловлен групповой собственностью. Это хотя и временно, но сохранило почву для «автономистских» тенденций кооперации. В дальнейшем социалистическое законодательство превратило кооперацию в одно из звеньев планового социалистического хозяйства.

Одним из примеров как иллюстрации к сказанному выше может служить обсуждение в Кодкомиссии важного принципиального вопроса — о праве членства в кооперации. Необходимо было решить, предоставлять ли право вступления в члены кооператива всем гражданам, не подвергавшимся поражению права по суду, как это имело место в законодательстве некоторых других республик (в частности, существенные различия здесь имелись в законодательстве РСФСР и УССР), или предоставить это право только лицам, пользующимся избирательным правом в Советы. Лишая в своем проекте права вступать в число членов кооперативов лиц,

лишенных избирательных прав в Советы (1, 1924, № 8, ст. 76), Кодификационная комиссия тем самым создавала серьезные препятствия к использованию кооперативов нетрудовыми элементами. Комиссия также решительно отвергла предложение представителя Сельского Господаря допустить в кооперацию всех граждан, не занимающихся торговлей и не эксплуатирующих наемный труд, не считая этот критерий исчерпывающим и таким образом открывающим путь в кооперацию нетрудовым элементам. В связи с этим представляет интерес разработанные Кодкомиссией критерии понятия «трудящиеся», имевшие право входить в кооператив. К ним были отнесены рабочие и служащие государственных, общественных и частных учреждений, предприятий и хозяйств, военно-служащие Красной Армии и Флота, инвалиды труда и войны, лица, занимающиеся сельским хозяйством без применения наемного труда, прочие лица, не занимающиеся торговлей и не эксплуатирующие наемного труда с целью извлечения прибыли. Позиция Кодкомиссии по вопросу о членстве вскоре была подтверждена декретами союзного значения о потребительской и сельскохозяйственной кооперации, которые вводили принцип трудового членства в указанных видах кооперации (2, 1924, № 5, ст. 61).

Кодификационная комиссия решительно отвергла также редакцию статьи Кодекса, устанавливавшую основные цели организации кооперативов любого вида кооперации, ввиду того, что цели кооперативного строительства были сформулированы неполно, ограничены «развитием производительных сил» и «осуществлением социалистических начал общежития». Существенным, принципиально важным, с точки зрения комиссии должно было стать дополнение, указывавшее на такую цель кооперации, как выполнение государственных заданий, а также борьба с частным капиталом. Но представители кооперативных центров иначе понимали место кооперации в системе народного хозяйства. Стоя на позициях «кооперативной автономии», они заявили, что эта поправка не может быть принята в силу того, что кооперация является частно-правовой организацией, и потому государство не должно вмешиваться в ее деятельность, а вносимая поправка предлагает именно такое вмешательство. Однако, к сожалению, эта верная позиция «старых» кооператоров не только не нашла поддержки, а была квалифицирована как вредная буржуазно-реставраторская концепция.

Выработка статьи, определявшей задачи кооперации в целом, как и всего Кооперативного Кодекса УССР, встретила серьезные затруднения еще и в связи с тем, что далеко не ко всем видам кооперации применимы были одни и те же нормы кооперативного права. Сельскохозяйственная кооперация должна была развиваться из кооперации в сфере снабжения и сбыта в кооперацию производ-

ственную. Это стало основным направлением и основной целью ее развития, так как именно таким образом можно было обеспечить перевод индивидуальных крестьянских хозяйств в хозяйство социалистическое. Но на этапе производственного кооперирования, на которое она была нацелена, сельхозкооперация должна была приобрести принципиально иной характер, иную базу, что требовало совершенно иных норм правового регулирования. В отличие от сельскохозяйственной кооперации в сфере снабжения и сбыта и от промысловой кооперации (тоже производственной) сельскохозяйственная производственная кооперация своей экономической базой имела государственную собственность на землю и на основные орудия и средства производства, что коренным образом меняло всю систему внутрикооперативных имущественных и трудовых отношений, структуру и принципы кооперативного строительства в колхозах по сравнению с иными видами кооперации, базой которых и при наличии государственной помощи было обобществление личной собственности. В момент разработки Кодекса сельскохозяйственной кооперации еще не перешла на производственные рельсы и потому внимание практических работников сосредоточилось на ее потребностях как кооперации обмена.

В итоге Кодификационная комиссия в окончательной редакции данных статей отвергла ссылки на частный характер кооперации и включила в перечень ее задач выполнение государственных заданий и борьбу с частным капиталом, определив тем самым кооперацию как планомерно регулируемый сектор социалистического народного хозяйства.

В данном случае «старые» кооператоры проиграли в этой неравной борьбе. Однако есть и примеры победы здравого смысла, когда даже представители государственных органов вынуждены были признать правоту оппозиции в ее стремлении сохранить хотя бы частично демократические принципы строительства кооперации. Так, гл. 3 определявшая состав кооперативных организаций, права и обязанности их членов, содержала положение, противоречащее ранее утвержденным принципам трудового членства и трудового равенства. Речь шла о том, что помимо основного пая, члены кооператива могли вносить и дополнительные паи, количество которых определялось уставом. А это означало неравномерное распределение прибыли между членами кооператива. Представители кооперативных центров сумели оправдать это тем, что кооперативы очень нуждались в средствах, дополнительные же паи укрепляли их финансовое положение (З, ф. 271, оп. 1, д. 4, л. 59), ст. 52 проекта Кодекса перечисляла виды ответственности членов кооперативов по обязательствам организации. Ответственность могла быть ограниченной — суммой стоимости принадлежащих члену кооператива паев или определенным в уставе кратном отношении к стоимости

пая а также неограниченной, при которой члены кооператива отвечали всем своим имуществом. Ряд членов Кодкомиссии (от Наркомюста, Укрбюро ВЦСПС и др.) решительно выступили против неограниченной ответственности, доказывая, что такой вид ответственности не соответствует природе советской кооперации и не отвечает ее задачам, что он присущ капиталистическим образованиям, но не кооперации. Советские законы, подчеркивали они, ограничивали свободу договоров и тем защищали граждан, давших обязательства, влекущие слишком тяжелые для них последствия. Оставить в Кодексе неограниченную ответственность означало, по их мнению, открыть свободные условия для деятельности капиталистических предприятий. Члены Кодкомиссии колебались. Однако точка зрения кооператоров-профессионалов взяла верх. Статья была принята без изменений (3, ф. 271, оп. 1, д. 4, лл. 59—61).

Приведенные примеры — только малая часть решения тех сложных проблем, с которыми пришлось столкнуться членам Кодкомиссии.

В августе 1925 г. проект с небольшими изменениями был одобрен Комиссией законодательных предположений при СНК УССР (3, ф. 1, т. 2, д. 3838, л. 50). Структура Кодекса законов о кооперации УССР такова: гл. 1 — «Кооперативы и их союзы» (7 статей); гл. 2 — «Возникновение кооперативных организаций (кооперативов и их союзов)» (ст. 8—38); гл. 3 — «Состав кооперативных организаций, права и обязанности их членов» (ст. 39—56); гл. 4 — «Средства и капиталы кооперативных организаций» (ст. 57—62); гл. 5 — «Органы управления и контроля кооперативных организаций» — (ст. 63—87); 6 — «Функции кооперативов и их союзов» (ст. 88—101); гл. 7 — «Имущественные права кооперативных организаций (кооперативов и их союзов)» (ст. 102—132); гл. 8 — «Прекращение деятельности кооперативных организаций (кооперативов и их союзов)» (ст. 133—165); гл. 9 — «Ревизия кооперативных организаций (кооперативов и их союзов)» (ст. 166—173). Гл. 10 — заключительная, была посвящена органам, регулировавшим кооперацию на Украине (ст. 174—181) (3, ф. 271, оп. 1, д. 4, лл. 18—98).

Процесс разработки Кооперативного Кодекса УССР сопровождался освещением его проблем в юридической печати. Протоколы заседаний Кодификационной комиссии регулярно печатались в журнале «Вестник Советской юстиции» за 1924 г. В обсуждении принимали участие многие деятели кооперации, юристы, работавшие в области кооперативного права, а также представители кооперативных центров РСФСР и государственных органов — ВСНХ Наркомвнурторга РСФСР. Печать отмечала, что значение работы Главного Кооперативного Комитета при Совнарком УССР по

кодификации выходит за пределы Украинской республики и ее достижения послужат материалом, а возможно, и образцом для такой же работы не только отдельных республик, но и всего Союза ССР.

В декабре 1925 г. СНК УССР поручил Главному Кооперативному Комитету разработать также проект общесоюзных «Основ кооперативного законодательства» с целью предложить его ЦИКу и СНК СССР в порядке законодательной инициативы (З, ф. 271, оп. 1, д. 12, л. 332). Комитет выполнил и это поручение. Разработанный им проект к концу 1927 г. был одобрен СНК УССР, Президиумом ВУЦИКа и представлен Совнаркому и ЦИКу Союза ССР (З, ф. 271, оп. 1, д. 1). Но дальнейшая работа над этими законодательными актами была приостановлена, так как началась интенсивная разработка правовых проблем колхозного строительства. Проекты, подготовленные Главным Кооперативным Комитетом, не стали законом, однако такой исход работы не снижает ее значения как первого опыта по упорядочению кооперативного законодательства УССР и его кодификации. Она ценна как попытка изложить в одном законодательном акте основы правового регулирования деятельности всех видов кооперации.

Список литературы: 1. КУ СССР. 2. СЗ СССР. ЦГАОР УССР.

С. А. ЧЕРНИЧЕНКО, канд. истор. наук

ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В УКРАИНЕ В ГОДЫ НЭПа (1921—1928 гг.)

Создание советской милиции в Украине связано с декретом Временного Рабоче-крестьянского правительства Украинской ССР «Об организации власти на местах», изданного в конце ноября 1918 г. На основании этого декрета при военно-революционных комитетах создавались отделы народной милиции, которые проводили борьбу с грабежами и хулиганством, поддерживали общественный порядок. На селе организацией милиции занялись отделы по борьбе с контрреволюцией при местных комитетах бедноты (З, 1919, № 1, ст. 3).

5 февраля 1919 г. Совнарком УССР принял декрет «Об организации милиции» (З, 1919, № 7, ст. 96). После его опубликования процесс формирования милиции принял более организованные формы. Постепенно сложились уголовный розыск, общая, судебно-уголовная, промышленная, железнодорожная, речная и морская службы милиции. Для руководства всеми видами милиции в марте 1919 г. было создано Главное управление милиции (Главмилиция),