

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ДРІБНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ У 1917 – 1928 рр.

У розвитку народного господарства України в 1917 – 1928 рр. важливу роль відіграло керування й правове регулювання діяльності підприємств кустарної промисловості. Докладний розгляд еволюції керування й законодавчого забезпечення їх функціонування в 1917 – 1928 рр. є предметом самостійного дослідження, яке дає можливість творчо осмислити історичний досвід відносин між радянською державою й дрібним виробником. Народне господарство України періоду нової економічної політики (неп) є прикладом доцільного сполучення державного та приватного секторів в економіці. Він має важливе практичне значення для сучасної України, оскільки демонструє ефективну модель співробітництва держави й дрібного виробника. Оцінка переваг і недоліків законодавчого забезпечення діяльності кустарних підприємств в Україні в 1917 – 1928 рр. може бути використана при розробці законопроектів про малий бізнес у сучасній Україні.

Опубліковані роботи з теми статті відбивають усю неоднозначність і суперечливість процесів, які відбувалися в галузі адміністративного й правового регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні в 1917 – 1928 рр. Головною рисою вітчизняної історіографії 1920-х рр. було вільне обговорення широкого кола проблем кустарництва, а в деяких випадках – критика на адресу партійних і господарських органів [1]. В офіційних виданнях цього періоду міститься важлива інформація про адміністративну, господарську роботу органів радянської влади щодо розвитку кустарної промисловості [2; 3]. У роботах істориків 1930-х – 1950-х рр. основну увагу звертали на хижацький характер приватного підпри-

ємництва, а складний процес адміністративного й правового регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні розглядався схематично й фрагментарно [4]. У період «відлиги» 1960-х рр. постановка багатьох не досліджених раніше проблем непу стимулювала подальшу розробку теми багатомісності економіки цього періоду [5; 6; 7]. У роботах істориків кінця 1960-х – початку 1980-х рр. наявні фрагментарні відомості про окремі негативні сторони кустарництва, уривчасті дані про особливості його правового регулювання, які не створюють цілісного уявлення про генезис дрібнотоварного виробництва в 1917 – 1928 рр. [8, 9]. Починаючи з другої половини 1980-х рр., у роботах істориків одержали принципово інше висвітлення теми розвитку багатокладної економіки та кустарництва в роки непу [10], про правове регулювання підприємницької діяльності [11]. Останнім часом в Україні з'явилися важливі роботи, присвячені розглянутим у статті питанням [12, 13]. Правове поле, у рамках якого функціонувала й розвивалася кустарна промисловість в Україні в 1917 – 1928 рр., окреслене в різних декретах, постановах і циркулярах вищих органів радянської влади [14; 15; 16; 17; 18; 19; 20]. Робіт, де всебічно й комплексно вивчається проблема адміністративного й правового регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні у 1917 – 1928 рр., на даний момент не існує. Завдання даної статті полягає в тому, щоб заповнити наявні прогалини.

Метою статті є всебічне й комплексне вивчення проблеми адміністративного й правового регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні в 1917 – 1928 рр. Дана робота є складовою

частиною процесу вивчення еволюції дрібної промисловості України в роки «воєнного комунізму» і непу.

Перша світова війна та перехід до мобілізаційної економіки порушили хід розвитку дрібної промисловості, а революційні потрясіння 1917 р. і громадянська війна 1918 – 1920 рр. поглибили кризу в цій сфері. З моменту прийняття декрету про націоналізацію (28 червня 1918 р.) всі промислові підприємства України вважалися власністю радянської держави. Вони перебували в безоплатному орендному користуванні колишніх власників до особливого розпорядження в кожному окремому випадку. У квітні 1919 р. Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет (ВЦВК) прийняв постанову «Про заходи щодо сприяння кустарній промисловості», у якому вказувалося, що для поліпшення стану трудящих і полегшення постачання населенню товарів першої необхідності місцеві органи влади повинні всіляко сприяти кустарям і ремісникам у справі організації їх трудових виробничих артілей [16, с. 5–7; 18, с. 3–4]. У роки «воєнного комунізму» (1918 – 1921 рр.) керування дрібнотоварним виробництвом в Україні (розподіл сировини й готової продукції) було строго централізоване. При Вищій Раді Народного Господарства (ВРНГ) було створене керівництво («Головкустпром») у справах кооперації, кустарної й дрібної промисловості, завданням якого було керувати вищезгаданими галузями. «Головкустпром» у 1919 – 1923 рр. втілював у життя рішення партії та уряду про широку підтримку дрібної промисловості шляхом надання їй державних замовлень, включення дрібної промисловості в загальний план постачання сировиною, паливом і кредитом, але за неодмінної умови кооперування кустарів. Незважаючи на те, що вищезгадана постанова ВЦВК забороняла муніципалізацію та націоналізацію дрібних підприємств, військова обстановка 1918 – 1920 рр. вимагала прискорення її темпів. Наприкінці листопада 1920 р. в Україні органами радянської влади були націоналізовані всі приватні підприємства з кількістю найманих робіт-

ників більше 5 чоловік за наявності механічного двигуна й більше 10 чоловік за його відсутності. Персонал цих підприємств оголошувався мобілізованим і починав одержувати державні кошти, а їх керівний склад (колишні власники) ніс карну відповідальність за цілість і наявність виробничих потужностей [19, с. 7–8].

Введення непу навесні 1921 р. поклато початок відродженню дрібної промисловості в Україні в рамках державного капіталізму. У промисловості України понад 80 % всіх виробництв становили малі підприємства [12, с. 12–13]. Це обумовило істотну лібералізацію політики радянської влади стосовно кустарів. У травні 1921 р. був опублікований декрет «Про скасування, припинення й перегляд деяких постанов про дрібну й кустарну промисловість і кустарну сільськогосподарську кооперацію», відповідно до якого скасовувалася постанова ВРНГ від 29 листопада 1920 р. про націоналізацію дрібних підприємств і правила, що регламентували виробництво й збут їхньої продукції [20, с. 10–11].

У роки непу приватний сектор економіки України складався в основному з денационалізованих малих підприємств. Продовжуючи початий у роки «воєнного комунізму» курс на розвиток кооперації, радянський уряд прийняв ряд нормативно-правових актів, що регламентують відносини в цій сфері. Так, у квітні – травні 1921 р. були прийняті декрети «Про кооперацію», «Про натуральне преміювання робітників», «Про провідні вказівки органам влади відносно дрібної промисловості та кустарної, сільськогосподарської кооперації», які хоча й містили адміністративні обмеження, але вели до поступового розширення й зміцнення кооперації [3, с. 64–67]. 7 липня 1921 р. ВЦВК прийняв постанову «Про кустарну й дрібну промисловість», відповідно до якої кожний громадянин, який досяг 18 років, міг організувати власне мале підприємство (із чисельністю робітників від 10 до 20 чоловік), одержавши на це дозвіл у місцевому раднаргоспі. У власності власника міг бути лише один заклад, на робітників якого поширювалися всі постанови про охорону праці, прийом та звіль-

нення, тарифні норми й учнівство [14, с. 11–13]. Згідно з інструкцією Вищої Ради Народного Господарства, затвердженої в серпні 1921 р., колишнім приватним власникам могли повертатися ті підприємства, які фактично не експлуатувалися державними органами. Остаточо це питання було вирішено Декретом ВЦВК від 10 грудня 1921 р., відповідно до якого всі підприємства, де держава не змогла налагодити виробництво продукції та не було здійснене технічне переоснащення, підлягали поверненню колишнім власникам. Для цього вони повинні були звернутися з відповідним клопотанням у Губернську Економічну Раду [15, с. 13–14]. У червні 1922 р. право денационалізації млинів, пекарень, маслоробень було надано Народному Комісаріату Продовольства і його місцевим органам [5, с. 6]. На початку 1923 р. центр керування кустарною промисловістю – «Головкустпром» – був ліквідований, а замість нього був створений новий координуючий орган – кустарна секція при Центральному Промислово-Економічному Управлінні ВРНГ.

Процеси кооперування кустарів мали величезне значення у справі відновлення дрібної промисловості. З утворенням СРСР уся промисловість була розподілена за значенням і підпорядкованістю на три категорії: загальносоюзну, республіканську й місцеву. Згідно з положенням, затвердженим у листопаді 1923 р., як об'єднаний (союзно-республіканський) наркомат був створений ВРНГ СРСР. Він мав здійснювати керівництво й загальне регулювання всією промисловістю країни [21, с. 13–21]. У 1924 р. для оптимізації роботи держави із дрібними виробниками кустарна секція при Центральному Промислово-Економічному Управлінні ВРНГ була скасована, а питання щодо регулювання кустарної промисловості перейшли до компетенції відділу кустарної промисловості при Головному Економічному Управлінні ВРНГ [17, с. 21–22]. У багатьох республіках СРСР не існувало державних органів, що займалися питаннями дрібної промисловості. Для цього в Україні в 1923 р. було створене акціонерне товариство «Кустекспорт» з основним капі-

талом 250 тис. руб. До складу головних акціонерів «Кустекспорту» увійшли такі офіційні організації, як Укрдержторг, Українбанк, ВРНГ УРСР, Харківський Губвиконком, а також усі найбільші кустарно-промислові кооперативи, артїлі, ощадно-позикові товариства. «Кустекспорт» узяв на себе не тільки функції збуту виробів дрібної промисловості України за кордоном, але і їх розміщення на ринках республік СРСР, планового постачання кустарної промисловості України сировиною й напівфабрикатами. «Кустекспорт» був представником кустарів України в центрі, отримуючи у відповідних державних установах заявки на сировину й кредити для них [2, с. 14–15].

У другій половині 1920-х рр. радянською державою вживаються заходи, що обмежують діяльність приватних підприємців (у тому числі й кустарів). У першу чергу, ці заходи стосувалися оподаткування [3, с. 82]. Патентний збір з підприємства зараховувався в розмірі 50 % від зрівняльного збору. Зрівняльний збір стягувався з певного відсотка від обігу підприємства й обчислювався відповідно до обігів за попередній період без обліку поточних змін. Було введено оподаткування за прибутками залежно від сукупного доходу підприємства. Радянські фіскальні органи стали стягувати із власників дрібних підприємств тимчасовий державний податок на надприбуток. Початі радянською державою в другій половині 1920-х рр. фіскальні заходи істотно вплинули на обсяги й масштаби як усього приватного сектора, так і дрібного виробництва України [11, с. 158–194.]. Якщо в 1928 р. частка приватного сектора у валовій продукції промисловості становила 17,6 %, то до 1934 р. вона знизилася до 0,2 %. Жорсткість податкової політики стосовно дрібної промисловості призвела до того, що в 1928 р. самостійних кустарів, зайнятих у виробництві товарів широкого народного вжитку, стали прирівнювати до капіталістичних елементів [1, с. 12–17].

Адміністративне й правове регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні в 1917 – 1928 рр. мало

кілька етапів. Перший етап був пов'язаний із жорсткістю політики радянської держави стосовно кустарів під час «воєнного комунізму» в 1917 – 1921 рр. У цей період дрібна промисловість функціонувала в рамках законів воєнного часу, багато положень яких мали декларативно-пропагандистський характер. Нормативно-правові акти цього часу притісняли приватнопідприємницьку ініціативу, ставили кустарів у повну залежність від центральних і місцевих органів влади, прирікали дрібні підприємства на націоналізацію, а їхніх співробітників і власників на трудову мобілізацію. Другий етап (1921 – 1928 рр.) став часом розквіту радянського кустарництва, що розвивалося в рамках непу. Перехід до непу обумовив легалізацію й стрімке зростання дрібної промисловості України, а разом з ним і формування «нової» буржуазії. Використовуючи невміння більшості радянських господарників налагодити випуск товарів широкого народного вжитку, кустарі в перші роки непу отримували свій первісний капітал шляхом умілого використання недоліків радянської державної економіки. У цей період радянська влада створила

відносно сприятливий адміністративно-управлінський і фіскально-правовий режим, що дозволяв швидко розвиватися кустарній промисловості та промисловій кооперації в Україні. Серед його основних характерних рис варто виділити надання громадянам права на вільне створення приватних підприємств, спрощений порядок їх реєстрації, денационалізацію кустарних закладів, поширення на працівників дрібних підприємств норм трудового законодавства, надання їм дозволу на приватну торгівлю і т. ін. Це дозволило зусиллями дрібних виробників здійснити відносно безболісну й раціональну децентралізацію економіки України. Правове узаконення приватної власності і юридичне визначення прав дрібних виробників здійснювалося радянською державою паралельно з виробленням основних умов і принципів залучення приватного капіталу в господарське життя країни. Сфери його можливого втілення споконвічно обмежувалися внутрішньою торгівлею і дрібною промисловістю, а її розвиток стримувався регламентацією власницьких прав, радянським законодавством про працю та класовим принципом стягнення податків.

Література

1. Шапиро Д. Кустарная промышленность и народное хозяйство СССР / Шапиро Д. – М. – Л. : Госиздат, 1928. – 184 с.
2. Кустарная и ремесленная промышленность национальных республик : мат. к совещанию при ВСНХ СССР по вопросам кустарной промышленности союз. нац. республик и областей. – М. : Центр. упр-ние печати ВСНХ СССР, 1926. – 45 с.
3. Кустарно-промышленная кооперация в системе народного хозяйства СССР : сб. мат. к XIV съезду РКП(б). – М. : Изд-во Всероссийского союза промышленной кооперации, 1925. – 179 с.
4. Генкина Э. Б. Переход советского государства к новой экономической политике (1921 – 1922) / Генкина Э. Б. – М. : Госполитиздат, 1954. – 504 с.
5. Каменицер С. Е. Хозяйственное руководство промышленным предприятием в СССР / Каменицер С. Е. – М. : Экономиздат, 1961. – 287 с.
6. Морозов Л. Ф. Решающий этап борьбы с нэпманской буржуазией (Из истории ликвидации капиталистических элементов города) / Морозов Л. Ф. – М. : Изд-во ВПШ и АОН, 1960. – 103 с.
7. Трифонов И. Я. Очерки истории классовой борьбы в СССР в годы НЭПа (1921 – 1937) / Трифонов И. Я. – М. : Госполитиздат, 1960. – 279 с.
8. Архипов В. А. Борьба против капиталистических элементов в промышленности и торговле. 20-е – начало 30-х годов / В. А. Архипов, Л. Ф. Морозов. – М. : Мысль, 1978. – 263 с.
9. Трифонов И. Я. Ликвидация эксплуататорских классов в СССР / Трифонов И. Я. – М. : Политиздат, 1975. – 406 с.
10. Бокарев Ю. П. Социалистическая промышленность и мелкое крестьянское хозяйство в СССР в 20-е гг.: источники, методы исследования, этапы взаимоотношений / Бокарев Ю. П. – М. : Наука, 1989. – 310 с.

11. Исаев И. А. Проблемы правового регулирования советской многоукладной экономики // Экономическая политика Советского государства в переходный период от капитализма к социализму / АН СССР, Науч. совет «История соц. и ком. строительства в СССР», Ин-т истории СССР; отв. ред. М. П. Ким. – М.: Наука, 1986. – 254 с.
12. Лантух В. В. Становление и развитие торговли на Украине в 1921 – 1932 гг. / Лантух В. В. – Х.: Основа, 1992. – 189 с.
13. Голець В. В. Кооперація і неп (20-ті роки ХХ ст.) / Голець В. В. – Чернігів: Просвіта, 2006. – 244 с.
14. Декрет ВЦИК и СНК о предприятиях, перешедших в собственность республики // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 13–14.
15. Инструкция для применения декрета ВЦИК от 26 апреля 1919 года в кустарной и ремесленной промышленности // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 5–7.
16. Положение о Главном Экономическом Управлении ВСНХ // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 21–22.
17. Постановление ВЦИК о мерах содействия кустарной промышленности // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 3–4.
18. Постановление Высшего Совета Народного Хозяйства о национализации предприятий // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 7–8.
19. Постановление Совета Народных Комиссаров об отмене, приостановке и пересмотре некоторых постановлений о мелкой и кустарной промышленности и кустарной сельскохозяйственной кооперации // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 10–11.
20. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров о кустарной и мелкой промышленности // Законы о кустарях и артелях: сб. декретов, постановлений, инструкций, циркуляров и пр. – М.: Право и жизнь, 1925. – С. 11–13.
21. Лаптев В. В. Проблемы предпринимательской (хозяйственной) правосубъектности / В. В. Лаптев // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 13–21.

Надійшла до редколегії 12.01.2009

Анотації

У статті автор виявляє основні етапи адміністративного й правового регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості, встановлює характерні риси їхнього функціонування, визначає специфіку правового забезпечення діяльності кустарних підприємств в Україні у 1917 – 1928 рр.

В статье автор выявляет основные этапы административного и правового регулирования деятельности предприятий мелкой промышленности, устанавливает характерные черты их функционирования, определяет специфику правового обеспечения деятельности кустарных предприятий в Украине в 1917 – 1928 гг.

In this article the author reveals the basic stages of administrative and legal regulation of activity of the enterprises of the small industry, establishes characteristic features of their functioning, defines specificity of legal maintenance of activity of the handicraft enterprises in Ukraine in 1917 – 1928.