

УДК 334.722(477) (091)

Ткаченко І.В.

**Умови функціонування приватних підприємств
України на початковому етапі непу**

У статті подається аналіз законодавчої бази формування приватного сектору промисловості України у перші роки непу, висвітлюються механізми функціонування приватних підприємств в умовах існування тоталітарного політичного режиму.

Ключові слова: законодавча база непу, регламентація орендних відносин, орендні договори, система оподаткування, транспортні тарифи.

**Conditions of functioning of private enterprises of Ukraine at the
initial stage of new economic policy.**

In the article the analysis of legislative base of forming of private sector of industry of Ukraine in the first years of new economic policy is given, the mechanisms of functioning of private enterprises in the conditions of existence of the totalitarian political mode are lighted up.

Keywords: legislative base of new economic policy, regulation of rent relations, rent contracts, system of taxation, transport tariffs.

Господарський механізм, породжений умовами громадянської війни, в мирний час призвів до несприятливих соціально-економічних і політичних наслідків, а також поставив під сумнів існування радянської влади. Перші перетворення більшовиків супроводжувалися націоналізацією основних засобів виробництва, але більшість підприємств на кінець громадянської війни не працювали, фінансова система була зруйнована, торгівля замінена нормованим розподілом. Такий стан речей не міг сприяти розвитку дрібнотоварного виробництва, що переважало в економіці країни та роль якого зросла в період «воєнного комунізму». Як наслідок – зростання невдоволення населення, політичні виступи селян, робітників, військових, криза в самій партії

більшовиків. Таку ситуацію Ленін характеризував як поразку «на економічному фронті»¹.

У зв'язку з цим після закінчення воєнних дій перед радянською державою постало завдання зміни економічної політики, вироблення нових форм і методів господарювання. З проголошенням нового курсу розгорілись дискусії між прибічниками марксистської концепції державного соціалізму та тими, хто обстоював ідею відновлення ринку, підтримки дрібного виробництва, кооперації, оздоровлення фінансової системи тощо².

Допущення і використання капіталізму в період непу об'єктивно пояснювалося двома моментами. По-перше, економіка перехідного періоду від капіталізму до соціалізму мала включати елементи цих двох господарських систем (згідно вчення К.Маркса). По-друге, розвиток капіталізму в Росії не призвів до формування соціально-економічних передумов соціалізму, для яких, згідно з ленінською теорією імперіалізму, характерними ознаками були: стрімке зростання усупільнення виробництва, загострення основного протиріччя капіталізму, заміна вільної конкуренції монополією, виникнення елементів планомірності тощо. Тому в перехідний період елементи капіталізму були неминучі.

Розуміючи, що держава не може ефективно стимулювати окремі ланки господарської діяльності, пропонувалося тимчасово використати приватний капітал. Ленін обґрунтував можливість такого кроку: *«Якщо робітнича держава дістала в свої руки фабрики, заводи і залізниці, нам не страшний цей капіталізм»*³. У той же час, незмінними залишилися стратегічні установки побудови нового суспільства: зміцнення диктатури пролетаріату, союз робітничого класу і селянства, переважний розвиток великої промисловості, створення основ соціалізму. Для досягнення цієї мети капіталізм пропонувалося

¹ Ленін В.І. Нова економічна політика і завдання політосвіт // Повне зібрання творів. – Т. 44. – К., 1974. – С. 150

² Див.: Біла С. Проблеми структурної політики держави в економічній літературі України та Росії в першій третині ХХ століття // Економіка України.-1999.-№12.-С.77-80; Суперорин Л. Так утверждались стереотипы // Вопросы экономики.-1991.-№1.-С.144-155; Широкоград Л. В.И.Ленин и формирование основ командно-административной системы // Вопросы экономики.- 1991.- №12.- С.97-99.

³ Ленін В.І. Доповідь про продовольчий податок // Повне збір. творів.- Т.43.- С.144.

використати *«як засіб, шлях, прийом, спосіб піднесення продуктивних сил»*⁴, які в свою чергу визначатимуть усю господарську політику.

Розвиток капіталістичних тенденцій супроводжувався активізацією старої та виникненням нової буржуазії у місті й на селі. Тому нова економічна політика повинна була мати ряд спеціальних заходів державного обмеження приватного капіталу, регулювання його діяльності, адже в даний період продовжувала діяти адміністративно-командна система, що склалась на кінець громадянської війни і визначала межі непу. Слід зазначити, що у другій Програмі РКП(б), прийнятій у роки громадянської війни (1918) і незмінній у період непу, залишалось завдання *«продовжувати і довести до кінця... експропріацію буржуазії»*⁵.

У перехідні періоди, а до таких відноситься і період непу, зростає роль законотворчої діяльності держави. В той же час, небезпечним є пріоритет політичних, владних завдань, які відсувають на другий план завдання трансформації економіки, створення більш ефективного господарського механізму. З введенням непу держава дозволила приватний капітал, намагаючись поставити його під контроль та обмеження. Така тенденція виявилась під час створення законодавчої бази непу. Ставилось, зокрема, завдання *«обмежити, приборкати, контролювати, ловити на місці злочину, карати відчутно всякий капіталізм, що виходить за рамки державного капіталізму»*⁶, пропонувалось створити нове цивільне законодавство, яке б дозволило *«розширити застосування державного втручання у «приватно-правові» відносини»*⁷. В цілому нормативно-правова база непу формувалась на принципах революційної правосвідомості.

На початковому етапі непу законодавство сприяло розвитку нових ефективних форм господарювання. Навесні 1921 р. було прийнято ряд законів, якими дозволялося приватне підприємництво у сфері виробництва, проте обмежувалися торговельні операції. З другої половини 20-х років

⁴ Там же.- С.210.

⁵ КПСС в резолюціях и рішеннях съездов, конференцій и пленумов ЦК.- Т.2.- М., 1983.- С.83.

⁶ Ленін В.І. Про завдання Наркомюсту в умовах нової економічної політики // Повне зібр. творів.- Т.44.- С. 381.

⁷ Там же.- С.382.

спостерігаються тенденції до гальмування особистої ініціативи, господарської автономії, підприємництва⁸. Причина цього явища, на нашу думку, полягала в тому, що власник залишався об'єктом, а не суб'єктом економічного регулювання.

Запроваджуючи неп, керівництво країни, як уже зазначалося, дотримувалося ідей про державний капіталізм. Тому приватним підприємцям було дозволено брати в оренду середні та дрібні промислові і торговельні об'єкти. Фактично ці підприємства належали державі, оскільки програма їх діяльності затверджувалась установами державної влади на місцях, але виробнича діяльність на них здійснювалась приватними підприємцями. Передавались в оренду лише націоналізовані підприємства. Ті з них, які не підпадали під декрет про націоналізацію, вважались денационалізованими і передавались колишнім власникам на правах приватно-правових підприємств⁹.

Орендарями могли бути державні установи, товариства, кооперативи, приватні особи. Але все ж при передачі підприємств в оренду перевага надавалася кооперації¹⁰. Соціально ненадійним особам, як правило, у праві на оренду відмовляли. Так, рішенням президії Кролевецької повітової економічної наради Чернігівської губернії від 22 серпня 1922 р. колишній поміщиці Литвиновій відмовили у праві на оренду млина *«як особі соціально ненадійній»*¹¹.

Порядок передачі підприємств в оренду регламентувався документами центральних, республіканських та місцевих органів влади¹². В них чітко визначалися умови діяльності цих підприємств та умови їх оренди. Зокрема, трестам і губернським установам надавалося право укладати договори терміном не більше шести років, а центральним установам республіки – не більше 12 років. Передача підприємств в оренду терміном більше 12 років була можлива лише з дозволу Української економічної наради.

⁸ Див.: Исаев И. Переходная экономика нэпа(Поиск форм хозяйственно-правовой автономии и централисткие тенденции)//История СССР.- 1990.- №2.- С.15-30.

⁹ ДАСО.-Ф.Р-1598.-Оп.1.-Спр.17.-Арк.12.

¹⁰ Там же.- Ф.Р-2317.-Оп.3.-Спр.3.-Арк.58; Там же.- Спр.14.- Арк.3.

¹¹ Там же.- Спр.13.-Арк.29.

¹² Там же.- Ф.Р-1598.-Оп.1.-Спр.17.-Арк.64,65; Там же.- Спр.8.- Арк.55, 56.

Договір оренди містив докладний опис майна, що належало підприємству: розмір площі підприємства, будівлі, споруди, підсобні приміщення, сировина, напівфабрикати, готові вироби тощо.

Фактична передача підприємств в оренду здійснювалась у двотижневий термін особливою комісією у складі представників центральних або місцевих органів відповідних відомств. Договір не можна було розірвати або змінити, якщо орендарем не були помічені дефекти та недоліки орендованого об'єкту. Договір не міг бути розірваний в односторонньому порядку, а лише за вироком суду¹³.

Заслужують на увагу умови договорів, що стосувались механізму експлуатації орендованих підприємств. Так, у договори вносилося положення про необхідність виконання ремонтних робіт за рахунок орендаря, причому капітальний ремонт можна було здійснювати лише після затвердження його плану відповідною інстанцією. Підприємство могло експлуатуватись та розвиватись до визначених розмірів. Вказувалися строки початку експлуатації та рівень продуктивності праці¹⁴. Орендну плату необхідно було вносити у визначені договором строки, якщо ж такі не визначались, то плата здійснювалась за кожний місяць наперед. Терміни платежів визначались з часу фактичної передачі підприємства орендареві.

Власники орендованих підприємств у силу різних обставин не завжди могли вчасно і в повному обсязі сплатити орендну плату. Так, у фондах Державного архіву Сумської області містяться данні про факти звернення орендарів у відповідні органи з проханням зменшити орендну плату у зв'язку з відсутністю ринків збуту продукції та необхідністю виконання великого обсягу ремонтних робіт¹⁵, адже іноді окремі об'єкти основних фондів були зношені на 70%¹⁶. Водночас, якщо власник підприємства в ході експлуатації об'єкту здійснював певні вдосконалення з метою виконання передбачених договором

¹³ Там же.- Ф.Р-1599.-Оп.1.-Спр.3.-Арк.4.

¹⁴ Там же.- Ф.Р-2317.-Оп.3.-Спр.1.-Арк.8.

¹⁵ Там же.- Ф.Р-1598.-Оп1.-Спр.15.-Арк.61.

¹⁶ Там же.- Спр.8.-Арк.11.

умов, то при поверненні підприємства він не мав права вимагати відшкодування.

Значна увага приділялась соціальному страхуванню працівників та страхуванню орендованих об'єктів від пожежі. У разі пожежі страхове відшкодування надавалося орендодавцю. Місцева влада стежила за терміном внесення страхових платежів. У разі несвоєчасної сплати орендар підприємства мусив сплачувати пеню¹⁷.

Протягом терміну оренди орендодавцю належало право нагляду і контролю за експлуатацією підприємства відповідно до його призначення та умов договору, а також за вчасною сплатою орендної плати. Це питання постійно було в полі зору органів місцевої влади. Так, у проекті постанови Чернігівського губвиконкому по доповіді Чернігівського губраднаргоспу від 12 листопада 1922 р. зазначалось: *«У зв'язку з випадками нецільового використання установок на зданих в оренду підприємствах, запропонувати губраднаргоспу посилити контрольний апарат... в напрямку ретельного контролю за ходом виробництва, використанням сировини та палива, процента виходу продукції шляхом частіших об'їздів губернії відповідальними працівниками губраднаргоспу»*¹⁸. Контроль за орендними підприємствами здійснювали управління уповноважених інспекторів губраднаргоспу, промислові інспектори кожного повіту, інспекторсько-контрольні підвідділи промислово-технічних відділів губраднаргоспів. Вони повинні були стежити за виконанням орендних зобов'язань, зокрема за здійсненням ремонтних робіт, сплатою орендної плати, збереженням майна, недопущення вироблення фальсифікованої продукції та спекулятивними формами комерційного обороту, дотриманням умов охорони праці. Представники вищезазначених інстанцій мали право в будь-який момент відвідати підприємство з метою його інспектування¹⁹. Проте, якщо щодо державних підприємств застосовувались лише заходи регулятивного впливу, то стосовно орендованих об'єктів

¹⁷ Там же.- Спр.16.-Арк.10; Там же.- Ф.5699.-Оп1.-Спр.24.-Арк.35.

¹⁸ Там же.- Ф.Р-1598.-Оп.1.-Спр.17.-Арк.6.

¹⁹ Там же.- Спр.8.-Арк.59,60.

переважали заходи фіскального характеру та адміністративного тиску. Якщо в результаті обстежень виявлялись факти порушення умов договорів, приймалися рішення про припинення строку оренди за невиконання ремонтних робіт²⁰ або притягнення до судової відповідальності за несплату орендної плати²¹.

Потерпало приватне підприємство і від непомірних податків. У державі застосовувалися непрямі та прямі податки: промисловий, загальногромадянський, трудовий гужовий податок у грошовій формі, прибутково-майновий. У документах партійних та державних органів визначалося не лише економічне значення податків, але і політичне, що полягало у регулюванні державою накопичення капіталів у буржуазії. Крім того, місцевими органами влади встановлювалися місцеві податки. Так, пленум Чернігівського губвиконкому у 1922 р. затвердив 16 видів місцевих податків і зборів²².

У залежності від форми власності підприємства диференціювалися ставки оподаткування. Зокрема, Декретом РНК від 2 листопада 1922 р. визначалися розміри загальногромадянського податку, який використовувався для допомоги сільському господарству. За цим Декретом для власників торговельних і промислових підприємств та громадян, що займалися торгівлею, комісіонерством, посередництвом, підрядами і постачанням, біржовими та кредитними операціями, податок встановлювався в розмірі 5 тисяч карбованців, для інших категорій платників він становив від 150 до 500 крб.²³. Сплата цього податку суворо контролювалася місцевими органами влади. Всі державні установи, підприємства і кооперативні об'єднання при здійсненні операцій з приватними особами повинні були вимагати пред'явлення документа про сплату податку або про звільнення від нього. За відсутності такого документа вказаним підприємствам заборонялося здійснювати операції з приватними особами²⁴. За несплату загальногромадянського податку до боржників

²⁰ Там же.- Спр.8.-Арк.59,60.

²¹ Там же.- Спр.12.-Арк.1,4.

²² Там же.- Ф.Р-2317.-Оп3.-Спр.9.-Арк.1.

²³ Там же.- Оп.2.-Спр.4.-Арк.112.

²⁴ Там же.- Ф.Р-5699.-Оп1.-Спр.26.-Арк.91.

застосовувалися примусові заходи та штрафи – за перший місяць несплати 100%, за другий – 200% податкового окладу²⁵. В той же час, державні і кооперативні підприємства звільнялись від окремих видів податків, зокрема прибутково-майнового²⁶.

Жорсткі санкції у вигляді штрафів, пені застосовувались до неплатників податків. Інструкція ВУЦВК «Про стягнення за порушення законоположень про податок» від 12.04.1922 р. передбачала опис та арешт майна неплатника податку. Причому до опису включалось усе рухоме майно. Арешт накладався на частину майна, за рахунок якого можна було покрити розмір недоїмок по податках²⁷.

З метою інтенсифікації процесу стягнення орендної плати було прийняте рішення про допомогу промінспекторам у цій справі за рахунок уповноважених Держполітуправління (ДПУ). Щоб компенсувати додаткові витрати, передбачалося відраховувати 2% від загальної вартості стягненої суми²⁸. Значна кількість приватних підприємств не витримувала податкового тиску і припиняла свою діяльність²⁹.

Налагодити ефективну охорону промислових об'єктів, у тому числі переданих в оренду, та здійснювати контроль за ними мала промислова міліція, що була створена на території України згідно з постановою РНК від 22 березня 1922 р. та наказом по поліції УСРР від 25 листопада 1922 р. В її обов'язки входила безпосередня охорона установ, підприємств як державної, так і приватної власності. Керівники підприємств повинні були звільнити найняту раніше охорону й укласти договір з промисловою міліцією. В разі не укладання таких договорів керівники притягувалися до відповідальності³⁰.

За роки війни була зруйнована транспортна система країни. Тому з прийняттям нової економічної політики приватну ініціативу допустили на

²⁵ Там же.-Спр.24.-Арк.47.

²⁶ Там же.-Оп3.-Спр.3.-Арк.5.

²⁷ Там же.- Спр.5.-Арк.27.

²⁸ Там же.- Ф.Р-1598.-Оп1.-Спр.18.-Арк.143,144.

²⁹ Лантух В.В. Податкова державна практика у відношенні приватної торгівлі на Україні в 20-х роках // Питання історії СРСР.Респ.міжвід.наук.зб.Вип.36.-Харків, 1996.-С.40-41.

³⁰ ДАСО.-Ф.Р-5699.-Оп.3.-Спр.3.-Арк.1.

гужовому транспорті й дозволили приватне володіння автомобілями. Але використання зазначених приватних транспортних засобів обмежувалось. Так, у наказі по Чернігівському губраднаргоспу від 1 листопада 1922 р. зазначалось: «Установи і підприємства, що потребують засобів перевезення, в першу чергу повинні звертатись до губтрансу, а не користуватись послугами приватних підприємців»³¹. Не сприяла розвитку приватного сектору тарифна система на транспорті. Для державних і кооперативних підприємств установлювались знижені, заохочувальні та пільгові тарифи. Перевози вантажів приватних підприємств сплачувалися по тарифах, що перевищували ставки на 50-100%³². У разі несвоєчасної сплати транспортних послуг приватний підприємець повинен був платити пеню³³.

Розглянуті аспекти діяльності орендних підприємств як одного з видів приватного підприємства в роки непу спростовують твердження ортодоксального економіста-марксиста Ю. Ларіна, який вважав, що «приватні підприємства ... шляхом хижацької оренди перекачують державні кошти в свої кишені»³⁴. Факти свідчать про різноманітні форми обмежень, що застосовувались до приватного підприємства. Іноді воно навіть усувалося в адміністративному порядку, якщо створювало конкуренцію соціалістичним підприємствам.

Крім перешкод щодо підприємницької діяльності, до приватного власника застосовувались і політичні обмеження. Про необхідність обмеження політичних прав і свобод «експлуататорів» зазначалося у другій Програмі РКП(б). Пояснювалась така позиція необхідністю перешкодити відновленню привілеїв даної частини суспільства³⁵. Надалі така точка зору була закріплена Конституцією УСРР 1919 р., якою обмежувалися виборчі права окремих категорій громадян. Зокрема 21-ою статтею позбавлялися виборчого права особи, які користувалися найманою працею; ті, хто жив на прибутки з

³¹ Там же.- Ф.Р-1598.-Оп1.-Спр.18.-Арк.83.

³² Маркова А. Транспорт в условиях непа // Экономические науки.- 1989.- №12.- С.92.

³³ ДАСО.-Ф.Р-1598.-Оп.1.-Спр.16.-Арк.11.

³⁴ Ларин Ю. Частный капитал в СССР // Антология экономической классики.- М., 1993.- С.459.

³⁵ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК.- Т.2.- М, 1983.- С.76-77.

підприємства, маєтків; приватні торговці і комерційні посередники³⁶. Положення вказаної статті реалізовувалися при створенні законодавчої і нормативної бази. Так, у 1922 р. було видано «Інструкцію про перевибори Сільських Рад, волосних, повітових, губернських З'їздів Рад та вибори на 7-й Всеукраїнський З'їзд Рад». Третім розділом документу визначалися категорії громадян, які позбавлялися виборчих прав. У 20-й статті вказаної інструкції зазначалося, що громадяни, які позбавлені виборчих прав за своїм соціальним та майновим положенням, позбавляються їх незалежно від того, визначається їх соціальне положення нині чи в минулому³⁷. Відомий економіст-ринковик 20-х років Б. Бруцкус такий стан речей вважав притаманним соціалізму: *«За відсутністю економічних передумов індивідуальної свободи в соціалістичному суспільстві в ньому не може бути мови про політичну свободу, і наші комуністи з повною послідовністю її заперечують як інститут буржуазного суспільства»*³⁸.

Таким чином, на початковому етапі непу тоталітарний політичний режим не зазнав радикальних змін. Постійно блокувався процес створення правової демократичної держави, що негативно позначилося на розвитку приватного підприємства. Якщо ж керівництво країни і йшло на деякі поступки в економічній сфері, то робилося це в межах системи диктатури пролетаріату, що суттєво обмежувало умови функціонування приватних підприємств.

³⁶ Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.- Том 2.- Лютий 1917-1996 рр. За ред. В.Д. Гончаренка.- К., 1997.- С.143-144.

³⁷ ДАСО.-Ф.2317.-Оп.2.-Спр.6.-Арк.312,313.

³⁸ Бруцкус Б. Социалистическое хозяйство // Новый мир.- 1990.-№8.- С.203.