

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 34.346(045)

Ю. В. Комиляй,  
здобувач

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНАМИ ВСЕРОСІЙСЬКОЇ НАДЗВИЧАЙНОЇ КОМІСІЇ ТА ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті розглядається сутність організаційно-правових форм управління господарською діяльністю. Здійснено характеристику сучасного розуміння таких форм та надано авторське визначення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю в контексті предмету дослідження. Проведений історико-правовий аналіз забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю органами Всеросійської надзвичайної комісії та Державного політичного управління в період запровадження радянською владою нової економічної політики.*

**Ключові слова:** організаційно-правова форма, управління, господарська діяльність, контроль, спостереження.

В умовах розвитку сучасної держави пріоритетним напрямком стає належне забезпечення її економічного розвитку. Однією із основних сфер діяльності органів державної влади в цьому напрямку є упорядковане регулювання організаційно-управлінських відносин господарської діяльності. Проблематика господарських організаційно-управлінських правовідносин досліджували у своїх роботах сучасні науковці: О.М. Вінник, О.П. Віхров, І.М. Кравець, А.С. Ластовецький, В.К. Мамутов та ін. Діяльності органів Всеросійської надзвичайної комісії та Державного політичного управління в період становлення нової економічної політики присвячені наукові праці: Г.В. Алексушина, А.Є. Еліфанова, Р.С. Мулукаєва, А.Я. Малигіна, А.М. Плеханова, В.В. Рибнікова та ін. Але, в науковій юридичній літературі на сьогодні не достатньо зверталась увага питанню щодо нормативно-правового регулювання участі органів Всеросійської надзвичайної комісії (далі ВНК) та Державного політичного управління (далі ДПУ) в забезпеченні організаційно-правових форм управління господарською діяльністю в період становлення нової економічної політики (далі НЕП).

Розвиток економіки невід'ємно пов'язаний з основними принципами діяльності складного механізму органів державної влади. Серед яких,

відмічаємо дієвий механізм обмеженого втручання у ринкові відносини з боку держави. Втручання в економічну сферу здійснюється способами та засобами організаційно-управлінського характеру, що врегульовані нормативно-правовими актами.

Забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю є дієвим механізмом органів державної влади щодо належного регулювання економічних відносин. А тому аналіз сучасного розуміння організаційно-правових форм управління господарською діяльністю та забезпечення їх органами ВНК та ДПУ в період нової економічної політики є актуальним.

**Метою дослідження** є з'ясування сутності організаційно-правових форм управління господарською діяльністю та історико-правовий аналіз забезпечення таких форм управління органами ВНК та ДПУ в період запровадження радянською владою НЕПу.

Проблематика організаційно-правових форм управління господарською діяльністю сучасними науковцями розглядається через організаційно-господарські правовідносини. Досліджуючи сутність організаційно-господарської діяльності через правовідносини О.П. Віхров зробив значимі висновки. Серед яких, організаційно-господарські правовідносини: відображають відповідні норми

господарського права в їх функціонуванні; мають характерну особливу форму взаємозв'язку, яка полягає в наявності у кожного з них суб'єктивних юридичних прав і обов'язків у сфері господарювання, що кореспондують одне одному; мають особливий суб'єктний склад (суб'єкти господарювання та суб'єкти організаційно-господарських повноважень) і особлива сфера поширення (процес управління господарською діяльністю) [1, с. 101-102]. У наданому визначенні звернена увага на наявну особливість суб'єктного складу організаційно-господарської діяльності, до якого автор відносить та розмежовує: суб'єкти господарювання та суб'єкти організаційно-господарських повноважень. Заслугує на схвалення предмет господарських правовідносин, який автор намагався окреслити у своїх доводах. А саме – сфера управління господарською діяльністю. Але, цьому напрямку управління варто додати такі його рівні, як загальнодержавний та комунальний.

Аналізуючи організаційно-правову сферу господарської діяльності через засоби регулювання, що використовуються в підприємницьких відносинах, А.С. Ластовецький прийшов до висновків. Під організаційно-правовими засобами регулювання підприємницької діяльності, він розуміє, дії органів державної влади, спеціалізованих установ та організацій, некомерційних самоврядних організацій, органів місцевого самоврядування, посадових осіб вказаних органів, наділених певною компетенцією стосовно суб'єктів підприємництва (включаючи застосування тих чи інших санкцій), які базуються на чинному законодавстві [2, с. 9]. Широке тлумачення засобів автор зводить лише до дій вищевказаних суб'єктів, які базуються на чинному законодавстві. Тобто дії, як реалізація своєї компетенції по відношенню до суб'єктів підприємництва. Бажано було б для більш повного визначення, вказати на певну сферу цих дій, або на систему напрямків які регулюються за допомогою дій вищевказаних суб'єктів щодо регулювання підприємницької діяльності. Неконкретність засобів організаційно-правової сфери господарської діяльності, тобто зведення їх лише до дій, потребує подальшого опрацювання відповідної проблематики.

Інший напрям аналізу, через правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень в юридичній літературі представлений І.М. Кравцем. Досліджуючи поняття організаційно-господарських повноважень автор чітко відмежовує управління господарською діяльністю від її регулювання. Управління розуміє як внутрішньогосподарську діяльність

або в межах єдиного сектору економіки, або в межах єдиного суб'єкта господарювання, або в разі делегування управлінських повноважень [3, с. 7].

Регулювання господарської діяльності здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення балансу між приватними інтересами підприємців та публічними інтересами (суспільства, держави, територіальних громад, споживачів) [3, с. 7]. Регулювання в такому визначенні охоплюється діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в економічній сфері, шляхом реалізації та застосування правових норм. Існують і інші погляди щодо організаційно-правових форм управління господарською діяльністю.

Узагальнюючи сучасні авторські визначення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю, можна зробити висновки, що особливість складових визначення цих форм перебуває у прямій залежності від предмету дослідження, проблематика якого розкривається. А отже, беручи за основу таку залежність, ми схилиємось до висновку, що під організаційно-правовими формами управлінням господарською діяльністю в нашому дослідженні вважаємо напрямки діяльності органів державної влади стосовно суб'єктів господарювання з метою належного здійснення ними господарської діяльності у відповідності до діючого законодавства.

20 грудня 1917 року Протоколом №21 засідання Ради Народних Комісарів була створена Всеросійська надзвичайна комісія при Раді Народних Комісарів по боротьбі з контрреволюцією та саботажем [4, с. 302].

Х з'їзд РКПб у березні 1921 року приймає рішення про перехід від політики «військового комунізму» до НЕПу [5, с. 3]. У відповідності до рішення з'їзду розроблені та затверджені законодавчі акти, які регулювали основи нової економічної політики. З прийняттям Постанови ВУЦВК «Про заміну продрозкладки податком» від 27 березня 1921 року розпочинається новий період господарювання, період нової економічної політики. Усі запаси харчові, сировини і фуражу, що залишаються у хліборобів після виконання ними податку, є в повному їх розпорядженні, можуть бути використані ними для поліпшення стану свого господарства, для підвищення особистого споживання і для обміну на продукти фабрично-заводської і кустарної промисловості. Обмін дозволяється у межах місцевого господарчого обороту, як через

кооперативні організації, так і на ринках і базарах [6, с. 186]. Починається відродження кооперативних та ринкових відносин, відбувається повернення до товарно-грошового обміну, що значно прискорило розвиток економіки.

На першому етапі запровадження НЕПу передбачалось організувати прямий товарний обмін (промислові вироби на продукти сільського господарства). Але вже наприкінці весни 1921 року відбулись суттєві зміни в методах господарювання, які почали будуватись з урахуванням товарно-грошових відносин [7 с. 9-10].

В ті часи зростає роль права, як засобу регулювання суспільних відносин. Оскільки, радянське керівництво розглядало право як засіб контролю над економікою [8 с. 27]. Запроваджуються основи господарювання підприємств на підставі комерційного розрахунку. У відповідності до Декрету ВУЦВК «Про державні промислові підприємства, що функціонують на підставі комерційного розрахунку (трести)» від 2 липня 1923 року [6 с. 222], державні підприємства набувають широких прав у виборі умов та порядку ведення господарства, укладання договорів та іншої діяльності. Це дає очікуваний результат у підйомі господарства. Значна увага була звернена на ведення господарства біржами. Прийнято Положення про товарні біржі від 23 лютого 1924 року.

Роль радянської влади в період НЕПу потребувала змін щодо нормативно-правового забезпечення господарської діяльності по відношенню до суб'єктів господарювання з метою належного здійснення ними господарської діяльності у відповідності до діючої на той час політики.

Розвиток ринкових відносин, які за своєю природою ґрунтуються на вільному волевиявленні суб'єктів господарської діяльності щодо формування свого прибутку, потребував послаблення щодо втручання з боку держави у господарські правовідносини між суб'єктами господарської діяльності. Відповідне зумовлює втрату тотального державного контролю, що вступало в суперечність із політичними принципами та гаслами нової радянської держави. Влада, з метою підсилення своїх політичних позицій у економічних відносинах країни, підключала до регулювання економіки свої силові відомства, яких уповноважувала забезпечувати регулювання сферою господарювання силовими засобами.

Одним із яскравих прикладів цьому є видання Директиви ВНК №2107/С «Про оперативні задачі органів ВНК у зв'язку з новою

економічною політикою» від 26 вересня 1921 року. Цією Директивою затверджені: Інструкція про роботу Губернської надзвичайної комісії (далі Губнако) по продовольчій справі; Інструкція про роботу Губнако по кооперації; Інструкція про роботу Губнако по питанням зовнішньої торгівлі; Інструкція про роботу Губнако по нагляду за органами Наркомфіну; Інструкція про роботу Губнако по боротьбі з крадіжками та спекуляцією; Інструкція про роботу Губнако в галузі сільського господарства; Інструкція про роботу Губнако в галузі промисловості.

Досліджуючи засоби забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю органів ВНК визначених у вищевказаних нормативно-правових актах, необхідно проаналізувати їх особливість.

З метою виконання основних завдань ВНК серед яких: допомога державі та її органам в справі збору продподатку, накопичення, зберігання та правильного використання товарного фонду, а також боротьба із негативними наслідками, які несе завжди із собою вільний ринок: приватний зговір торгівців з метою підняття цін, приховування товарів з цією ж метою, торговий бойкот економічної політики пролетарської держави за видами контрреволюції та інше [4, с. 391]. Органами ВНК були дозволені особливі засоби забезпечення господарської діяльності в період НЕПу.

Дієвим засобом впливу на розвиток господарювання був контроль та спостереження. Спостереження за порядком передачі в оренду підприємств, укладання договорів між державними органами та приватними об'єднаннями. В галузі кооперації завдання ВНК зводилось до спостереження за збереженням, транспортуванням вантажів. У сфері фінансової діяльності на органи були покладені завдання щодо боротьби за несплату податків, фальсифікацією грошових знаків та інше. В сільськогосподарському господарюванні запроваджувалось спостереження за всім тим, що може сприяти або зашкодити сільськогосподарській компанії. Під особливим спостереженням з боку органів ВНК, був Зовнішторг. «Уся діяльність Зовнішторгу як в середині держави так і за її межами повинна бути взята під особливе спостереження. Ретельне спостереження за особовим складом цих представників та по їх операціям повинно складати задачу НК» [4, с. 394]. Для чого, у всі по можливості відділи повинні бути введені секретні співробітники [4, с. 401]. Головне навантаження щодо виконання поставлених зав-

дань мали економічні відділи ВНК які повинні засвоїти господарську політику, що проводиться радянською владою, форми небезпеки та засоби її попередження.

При виконанні покладених завдань щодо реалізації забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю органам ВНК дозволені особливі заходи. В галузі продовольчої справи для належного збору податку, в сфері кооперації, сільського господарства, промисловості дозволено здійснювати: цілеспрямовані огляди, ревізії, реалізовувати секретну інформацію, поточне спостереження тощо. Органи ВНК також застосовували рішучі репресії до винних працівників, вели реєстр продпрацівників та усували злочинний елемент у складі працівників [4, с. 396], та інше.

6 лютого 1922 року ВНК скасовано та утворено Держане політичне управління. Таке ж саме управління було створено на території України. Умови та порядок реорганізації ВНК у Держане політичне управління на Україні, функції та його завдання регулювались постановою ВУЦВК про скасування Всеукраїнської надзвичайної комісії та про утворення Держполітуправління від 22 березня 1922 року [9, с. 387].

У ДПУ забезпечення організації управління господарською діяльністю покладалось на Економічне управління ДПУ, Положення про яке затверджено Колегією ДПУ 11 січня 1923 року (оголошено наказом ДПУ №37 від 30 січня) [4, с. 31]. Основним завданням щодо забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю в роботі Економічного управління є сприяння економічним Наркоматам у виявленні та усуненні дефектів у їх роботі [4, с. 31]. До напрямків діяльності ДПУ з метою виконання покладених завдань відносились: боротьба з безгосподарністю; боротьба з умисним невиконанням зобов'язань за договорами які укладались із державними органами; сприяння економічним Наркоматам в повному оволодінні командними висотами господарського життя Республіки – зовнішньою та внутрішньою торгівлею, великою промисловістю, фінансами, шляхами сполучення та сільським господарством [4, с. 31] та інше. Основні заходи забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю викладені у розділі 3 Положення про Держане політичне управління, яке затверджено постановою Президії Загальноросійського Центрального виконавчого комітету № 69 від 16 березня 1922 року. Серед яких:

збір та повідомлення належним державним установам усіх свідчень щодо боротьби із контрреволюцією в економічній сфері; агентурне спостереження за злочинними або підозрілими особами чи організаціями; перегляд поштово-телеграфної кореспонденції, як внутрішньої так і закордонної; реєстрація неблагонадійного, адміністративного та керівного складу державних установ, промислових підприємств та інше [4, с. 423]. Отже, ДПУ продовжувало свою діяльність в якості допоміжного дієвого органу державної влади в напрямку забезпечення господарської діяльності, на якого були покладені функції контролю за господарською діяльністю та сприяння в роботі Наркоматів.

Таким чином, можна зробити висновки. Під організаційно-правим формами управління господарською діяльністю в нашому дослідженні вважаються напрямки діяльності органів державної влади стосовно суб'єктів господарювання з метою належного здійснення ними господарської діяльності відповідно до чинного законодавства.

У період запровадження радянською владою НЕПу органи ВНК та ДПУ виступали в якості дієвих органів державної влади по забезпеченню організаційно-правових форм управління господарською діяльністю. При розбудові НЕПу радянська влада з метою розвитку економіки країни ефективно використовувала органи ВНК та ДПУ.

Забезпечення організаційно-правових форм управління господарською діяльністю здійснювалась органами ВНК та ДПУ в обсязі жорсткого контролю над господарською діяльністю та спостереження за сферою діяльності підприємств, установ, організацій, «чистка» рядів особового складу цих організацій, викривлення буржуазного елементу, та сприяння у роботі економічним Наркоматам щодо належного ведення ними господарської діяльності. Основними заходами забезпечення організаційно-правових форм управління господарської діяльності органами ВНК та ДПУ в період запровадження НЕПу були: репресії, огляд, ревізія, введення секретних співробітників, здобування секретної інформації, поточне спостереження та інші.

Відповідні заходи жорсткого контролю не притаманні природі вільного обігу товару та вільним вибором контрагента у договірних зобов'язаннях. В зв'язку із чим, вони не в повній мірі сприяли розвитку ринкових відносин, оскільки межі втручання органів державної вла-

ди у розвиток громадянського суспільства набули значних відхилень від загальних стандартів його розвитку. Проведене дослідження та зроблені висновки в подальшому можуть бути використані під час аналізу сфери діяльності правоохоронних органів в забезпеченні економічної безпеки держави.

#### *Література*

1. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: загальне та особливе / О.П. Віхров. // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 101-103.

2. Ластовецький А.С. Київський національний університет імені Тараса Шевченка / А.С. Ластовецький. – Київ, 2008. – 16 с.

3. Лубянка: Органи ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МВД-КГБ. 1917 – 1991. Справочник: Под ред. акад. А.Н. Яковлева; авторы – сост.: А.И. Кокурин, Н.В. Петров. – М.: МФД, 2003. – 768 с.

4. Захарцев С.Н. Советское право в годы нэпа (1921-1929 гг.) Учеб. пособие / Под ред. д-ра

истор. наук, проф. С.А. Есикова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2004. – 80 с.

5. *Хрестоматія з історії держави і права України.* – Том 2. лютий 1917 р. – 1996 р.: Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький; За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1997. – 800 с.

6. Епихин А.Ю. ВЧК – ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921 – 1928): Монография. / А.Ю. Епихин, О.Б. Мозохин. – М.: Кучково поле; Гиперборея, 2007. – 528 с.

7. Соломон П. Советская юстиция при Сталине / П. Соломон ; [пер. с англ. Л. Максименкова]. – 2-е изд.. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. – 464 с.

8. *Хрестоматія з історії держави і права України:* Навч. посіб. / А.С. Чайковський (кер.), О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс, В.В. Свистунов, Г.І. Трофанчук. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 656 с.

#### **Ю.В. Комиляй**

Обеспечение организационно-правовых форм управления хозяйственной деятельностью органов Всероссийской чрезвычайной комиссии и Государственного политического управления в период становления новой экономической политики

В статье рассматривается сущность организационно-правовых форм управления хозяйственной деятельностью. Дана характеристика современного понимания таких форм и сделано авторское определение организационно-правовых форм управления хозяйственной деятельностью в контексте предмета исследования. Проведен историко-правовой анализ обеспечения организационно-правовых форм управления хозяйственной деятельностью органами Всероссийской чрезвычайной комиссии и Государственного политического управления в период внедрения советской властью новой экономической политики.

#### **Y. Komylyay**

Software organizational forms management of economic activities bodies russian extraordinary commission and state political control during formation of new economic policy

The article deals with procedural and institutional forms of economical activity management. There are given the features of modern understanding of such forms as well as author's definition of procedural and institutional forms of economical activity management within context of research subject. There was also analyzed the provision of procedural and institutional forms of economical activity management by proper bodies of All-Russian Extraordinary Commission and State Political Directorate during new economic policy implementation, undertaken by Soviet government.