Бурданов Валерий Владимирович. Правовое регулирование кооперации в период новой экономической политики 1921 -1928 гг. (историко-правовое исследование): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Бурданов Валерий Владимирович;[Место защиты: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В современных условиях вопросы, связанные с развитием кооперации и совершенствованием ее правового регулирования, приобретают особую значимость.

Кооперация представляет собой особую форму объединения людей, в  
основе которой лежат экономические мотивы. При этом значение такого  
объединения выходит далеко за рамки сферы экономической деятельности.  
Будучи объединением лиц, а не капиталов, как в случае с акционерными  
обществами, кооперативы имеют большее социальное и даже

просветительское значение. Зародившись стихийно, кооперация уже впоследствии получила теоретическое обоснование и стала активно развиваться. Элементы самоорганизации, присущие кооперативному движению, побудили ряд ученых и практиков увидеть в ней основы будущего нового строя.

Закон СССР «О кооперации в СССР», принятый в 1988 г., употреблял  
такие показательные термины, как «кооперативная демократия»,

характеризовал кооперацию как вид общеполезной деятельности. И с такой оценкой вполне можно согласиться и сегодня.

В нашей стране кооперация достаточно активно развивалась в период Российской империи, а затем в период новой экономической политики. В итоге был накоплен богатый опыт правового регулирования кооперации, который востребован в современных условиях.

В период нэпа кооперация играла важную роль, способствовала успешному экономическому развитию страны, активизации торговли, внедрению коллективных форм ведения сельского хозяйства. В систему кооперации было так или иначе включено почти все население страны. Создавались и действовали сельскохозяйственные, потребительские, жилищные, сбытовые, кредитные, снабженческие, перерабатывающие

кооперативы. Такое многообразие форм экономической самоорганизации свидетельствовало, во-первых, о высокой востребованности идей и возможностей кооперации, во-вторых, о существовании достаточно благоприятного правового режима, создававшего условия для активизации кооперативного движения.

В современных условиях кооперация справедливо рассматривается как важный фактор решения насущных проблем, стоящих перед государством: импортозамещение и обеспечение продовольственной безопасности, строительство жилья, многофункциональное развитие сельских территорий, защита интересов отечественных производителей, инновационное развитие регионов и т.д.

Сегодня актуальность вопросов, связанных с развитием кооперации, еще больше возрастает.

Во-первых, развитие рыночной экономики возможно только в условиях многообразия форм собственности, причем одной из востребованных является кооперативная форма собственности. Активно развиваясь в разных сферах производства, торговли, услуг, кооперация может способствовать насыщению рынка необходимыми товарами, росту валового внутреннего продукта, повышению уровня жизни населения страны.

Во-вторых, кооперативы как особая форма объединения людей вполне могут стать важным институтом формирующегося гражданского общества, очагом самоорганизации и элементом народовластия.

В-третьих, действующее законодательство о кооперации не отличается совершенством, что актуализирует обращение к опыту правового регулирования кооперативной деятельности.

В целом, актуальность темы исследования может быть раскрыта в рамках следующих основных аспектов:

Историко-правовой аспект – требует решения важная научная задача, которая состоит в историко-правовом анализе накопленного в нашей стране опыта правового регулировании кооперации.

Доктринальный аспект – нуждаются в обосновании имеющиеся доктринальные подходы к пониманию правовой природы кооперации и особенностей ее правового регулирования.

Практический аспект – совершенствование действующего

законодательства о кооперации должно осуществляться с учетом результатов научного анализа уже имевшегося в прошлом соответствующего опыта, что поможет выработать оптимальную модель правового регулирования кооперации.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В российской юридической науке отсутствуют комплексные исследования правового регулирования развития кооперации в период новой экономической политики. Как правило, внимание вопросам развития кооперации уделяли экономисты, в том числе, А.В. Чаянов и М.И. Туган-Барановский; а также историки: Ю.Б. Будкина, К.И. Вахитов, А.К. Гагиева, А.А. Галаган, А.В. Иванов, О.П. Корольков, И.А. Самолыга, Ю.А. Сидорова и другие. В работах данных авторов в силу соответствующей научной специальности практически не уделяется внимания правовым аспектам развития кооперации. Среди исследований первой четверти ХХ века, посвященных вопросам кооперации, некоторые авторы уделяли внимание и развитию права, но фактически лишь излагали содержание нормативных актов без их глубокого анализа (Н.Г. Бердичевский, А.М. Долматовский, С.Л. Маслов и другие).

Среди иностранных авторов, изучавших историю российской кооперации, можно отметить таких исследователей, как Antsiferov А. N., Blanc E. T., Kayden Eugene M. и некоторых других.

Правовое регулирование хозяйственной деятельности в период нэпа изучал И.А. Исаев. Особенности развития законодательства в первые годы советской власти проанализированы в работах О.Д. Максимовой и Н.Ю. Гавриловой. Н.В. Лысак исследовал вопросы борьбы с растратами в системе кооперации в годы нэпа. Отдельные правовые аспекты, связанные с историей

кооперативного законодательства, рассматривались в статьях таких авторов, как Н.П. Воронина, Е.О. Колоколова, М.Г. Тихонова и некоторых других. Некоторые аспекты истории потребительской кооперации в контексте ее современного развития рассматривал С.В. Тычинин.

Практически одной из немногих работ, связанных с историей законодательства о кооперации, является диссертационное исследование О. А. Липич (Омск, 2009)1, но эта работа посвящена только потребительской кооперации в первые годы советской власти, и не уделяет внимания иным видам кооперации, что не позволило провести комплексный анализ данного историко-правового опыта.

Историю развития советского законодательства о кооперации исследовал В.В. Кулаков (Москва, 1991)2, но это диссертационное исследование выполнено исключительно в рамках нормативистской методологии, автор фактически отождествляет право и законодательство, кроме того, автору не удалось в полной мере отойти от идеологических штампов советского периода.

Вопросам модернизации российского кооперативного законодательства посвящена диссертация З.А. Хаджуова, но в этой работе исследуется только дореволюционный период, и автор не затрагивает развитие кооперации после 1917 г3.

В целом, анализ степени разработанности темы исследования свидетельствует о том, что в отечественной историко-правовой науке еще не решена важная задача, связанная с исследованием истории правового регулирования кооперации.

**Цель диссертационного исследования** состоит в том, чтобы на основе комплексного историко-правового анализа раскрыть общие закономерности

1 Липич О.А. Нормативно-правовое регулирование потребительской кооперации в России  
в 1917 – конце 1920-х годов: дисс. канд. юрид. наук. 12.00.01. Омск, 2009.

2 Кулаков В.В. История советского законодательства о кооперации (1917 – 1929): дисс.  
канд. юрид. наук. 12.00.01. М., 1991.

3 Хаджуова З.А. Модернизация российского кооперативного законодательства в конце ХХ  
– начале ХХ века: дисс… канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

и показать динамику правового регулирования кооперации в период новой экономической политики.

**Задачи исследования**:

разработать периодизацию развития кооперации в период новой экономической политики и охарактеризовать соответствующие периоды с позиций юридической науки;

выявить и обосновать историко-правовые предпосылки развития кооперации в России;

раскрыть особенности развития законодательства, регулировавшего хозяйственную деятельность в период новой экономической политики;

определить тенденции развития законодательства о кооперации в период нэпа;

- охарактеризовать проводившуюся советским государством политику в  
отношении кооперации;

- обосновать специфику правового регулирования наиболее  
востребованных в период нэпа видов кооперации (потребительской,  
сельскохозяйственной, промысловой, кредитной);

- выявить главные особенности реализации законодательства о  
кооперации в период нэпа.

**Объект исследования** – общественные отношения в сфере кооперации в период новой экономической политики.

**Предмет исследования** – нормы права, регулировавшие создание и деятельность различных видов кооперативных организаций, а также практика их применения в период новой экономической политики.

**Источниковая база исследования.** Источники исследования можно разделить на несколько основных групп:

1)нормативные акты периода нэпа, непосредственно связанные с развитием кооперации в этот период: Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., декреты, положения, инструкции и т.д.;

2)правовые акты предшествующего периода, в том числе,

законодательство Российской империи, определявшее порядок создания и деятельности кооперативов;

3)архивные материалы из фонда 484 - Центральный союз потребительских обществ СССР (Центросоюз) - Государственного архива Российской Федерации;

4)опубликованные работы исследователей первых лет советской власти, в которых содержится конкретный материал, связанный с развитием кооперации и практикой реализации кооперативного законодательства;

5)материалы периодической печати периода новой экономической политики (журналы «Кооперативное дело», «Вестник кооперации» и другие).

**Методологическая основа** исследования представлена общенаучным диалектическим методом познания, а также следующими методами:

с помощью формально-юридического метода проанализированы нормы законодательства о кооперации;

системно-структурный метод позволил определить место норм кооперативного законодательства в системе законодательства периода нэпа;

с помощью историко-сравнительного метода нормы кооперативного права периода нэпа сопоставлены с соответствующими нормами предшествующих периодов;

с помощью компаративного метода исследовано зарождение норм кооперативного права в Европе.

При анализе развития норм, регулировавших отношения в сфере  
кооперации в период нэпа, автор опирался на положения немецкой  
исторический школы права, а также на социологический тип

правопонимания, выявляя те внеправовые факторы (экономические, политические, социальные), которые повлияли на развитие законодательства о кооперации и особенности его реализации в период нэпа.

**Теоретической основой** исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых – специалистов по теории государства и права, таких,

как Н.А. Власенко, В.В. Лазарев, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянц, Т.Н. Радько, Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Черногор, И.Л. Честнов; Р. Алекси, Г. Берман, Г. Гуго, Г. Пухта, К. Савиньи и другие. Историко-правовой характер исследования определил необходимость обращения к работам российских специалистов по истории государства и права, таких, как А.А. Дорская, Н.Н. Ефремова, И.А. Исаев, В.М. Курицын, Л.Е. Лаптева, Н.В. Михайлова, М.Е. Немытина, Т.Е. Новицкая, Д.А. Пашенцев, В.А. Томсинов, О.И. Чистяков и другие.

**Хронологические рамки** исследования охватывают период новой экономической политики, который большинством авторов датируется рамками 1921 – 1928 гг. Нижняя граница нэпа датируется Декретом ВЦИК от 21 марта 1921 г. «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом», верхняя граница нэпа определяется началом реализации в 1928 г. первого пятилетнего плана развития народного хозяйства. В тоже время, необходимость исследования развития кооперации и кооперативного законодательства в предшествующий период обусловила целесообразность выхода за хронологические рамки нэпа, обращение как к периоду «военного коммунизма», так и к опыту Российской империи.

**Научная новизна** исследования. Настоящая работа является одним из первых монографических исследований, посвященных изучению общих закономерностей правового регулирования кооперации в период новой экономической политики.

Конкретные элементы научной новизны состоят в следующем:

разработана и с историко-правовых позиций обоснована периодизация развития кооперации в период новой экономической политики;

раскрыты особенности правовой природы кооперации применительно к периоду новой экономической политики, а также предпосылки развития кооперации в период нэпа;

- выявлены тенденции развития законодательства, регулировавшего  
хозяйственную деятельность в период новой экономической политики;

- обоснованы особенности развития законодательства о кооперации в  
годы нэпа;

- дана характеристика проводившейся советским государством политики  
в отношении кооперации;

- выявлены особенности правового регулирования наиболее  
востребованных в период нэпа видов кооперации (потребительской,  
сельскохозяйственной, промысловой, кредитной);

- введены в научный оборот новые архивные материалы из фондов  
Государственного архива Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать **положения, выносимые на защиту** и обладающие элементами научной новизны:

1.Развитие кооперации и регулировавшего ее законодательства в период нэпа может быть разделено на два периода: начальный период (март 1921 – май 1924 гг.) и завершающий период (май 1924 – 1928 гг.).

Юридическим критерием такого разделения послужил факт принятия 24 мая 1024 г. Декрета ЦИК СССР и СНК «О потребительской кооперации», разрешившего добровольное членство в потребительской кооперации. Этот правовой акт ознаменовал изменение политики государства в отношении кооперации.

Первый период характеризуется следующими чертами: классовый подход к кооперации; преобладание административных методов в руководстве кооперацией; ограничения в деятельности кооперации; сохранение обязательного членства в потребительской кооперации; слабая финансовая база кооперации; смешение видов и форм кооперации.

Второй период характеризуется следующими чертами: децентрализация системы управления кооперацией; принятие мер по активизации хозяйственной активности населения; повышение самостоятельности кооперативов; более динамичное развитие кооперации.

2. Предпосылки развития кооперации в период новой экономической политики: а) особенности менталитета большинства населения страны, которое тяготело к коллективным способам ведения хозяйства; б) традиционно высокая роль государства в развитии кооперативного движения; в) объективная потребность в новых формах ведения хозяйства для преодоления продовольственного кризиса; г) сложившаяся в дореволюционный период широкая сеть кооперативов различных видов и форм; д) введенное в период «военного коммунизма» обязательное членство населения в потребительской кооперации, которая стала использоваться как аппарат распределения.

3.В период нэпа происходило активное развитие законодательства, регулировавшего хозяйственную деятельность. Особенности этого развития определялись следующими чертами:

а) высокий уровень динамики хозяйственного законодательства, что  
выражалось в постоянном принятии новых норм в той или иной сфере  
хозяйственно-экономической деятельности;

б) принятие в 1922 г. Гражданского кодекса как основополагающего  
акта в сфере экономической деятельности, который закрепил  
возможность существования различных форм собственности, включая  
кооперативную; существование многообразных форм осуществления  
хозяйственной деятельности отличало данный период как от  
предшествующего («военный коммунизм»), так и от последующего;

в) классовый характер хозяйственного законодательства, который  
проявлялся в юридическом неравенстве субъектов хозяйственно-  
экономической деятельности.

4.Развитие законодательства о кооперации в период нэпа

осуществлялось в рамках следующих условий и тенденций:

- унификация правового регулирования организационно-правовых вопросов создания, деятельности, прекращения кооперативных организаций

различных видов, что определялось сходством правовой природы разных кооперативов;

- расширение круга возлагавшихся на кооперацию государственных  
задач, в том числе, изначально ей не свойственных;

- сохранение некоторых элементов механизма правового регулирования  
кооперации, типичных для предшествующих периодов ее развития.

5.По мере развития экономики страны в период новой экономической  
политики прослеживается следующая тенденция развития кооперации:  
потребительская кооперация, которая на первом этапе привлекала основное  
внимание правительства и была ориентирована на решение важнейших  
хозяйственных задач, связанных с организацией снабжения населения в  
нелегких с продовольственной точки зрения условиях, постепенно  
стабилизировала свою деятельности, и фокус внимания стал смещаться на  
сельскохозяйственную кооперацию. В условиях, когда еще не встал остро  
вопрос о массовой принудительной коллективизации сельского хозяйства,  
правительство стало обращать все больше внимания на

сельскохозяйственную кооперацию как добровольную, ненасильственную форму коллективизации.

6.Советское правительство в организации кооперативного движения в определенной мере проводило тот же курс, что и правительство царское. Основные черты этого курса могут быть выражены в следующих положениях: поощрение развития разных видов и форм кооперации; сепаратное правовое регулирование разных видов и форм кооперации; сочетание государственного регулирования и свободной инициативы.

7.В период нэпа развивались различные виды кооперации, но при этом  
проявилась важная тенденция: некоторые из них кооперации прочно  
«врастали» в социализм, рассматривались как неотъемлемая черта  
социалистического строительства; другие виды кооперации рассматривались  
как временные, характерные только для нэпа, подлежащие последующей  
ликвидации либо модификации. Примером первого вида стала

потребительская кооперация, которая существовала все время существования советской власти, примером второго вида стала кредитная кооперация, которая со временем была вытеснена системой государственного кредита.

8.Важным принципом организации системы потребительской

кооперации в период нэпа стало сочетание принципов обязательности и  
добровольности. Обязательное членство в потребительской кооперации  
определялось социально-экономической ситуацией и решением

правительства использовать аппарат кооперации для решения задачи организации снабжения населения. Возможность реализации добровольного начала в организации потребкооперации стала логичным выражением правовой природы кооперации, способом самоорганизации населения на демократических началах. Сочетание обязательности и добровольности можно рассматривать как важную особенность развития потребительской кооперации в период новой экономической политики.

9.В период нэпа законодатель отошел от узконаправленного понимания сельскохозяйственной кооперации и ее функций. Сельскохозяйственные кооперативы рассматривались как средство для реализации целого ряда функций в сельской местности, начиная от развития сельского хозяйства на коллективных началах, и заканчивая просвещением сельского населения.

**Теоретическая значимость** исследования состоит в том, что с новых методологических позиций решена важная научная задача, которая состоит в выявлении особенностей правового регулирования развития кооперации в период новой экономической политики. С теоретических позиций обоснован тот курс, который проводило правительство по отношению к различным видам и формам кооперации, показано влияние социально-политических аспектов на развитие законодательства о кооперации.

**Практическая значимость** исследования определяется тем, что его выводы могут быть использованы в современных условиях при разработке основ государственной политики в сфере кооперации и при внесении изменений в действующее законодательство о кооперации. Материалы

исследования могут использоваться в учебном процессе при преподавании курса истории отечественного государства и права студентам юридических институтов и факультетов, а также на курсах повышения квалификации практических работников системы кооперации.

**Апробация** выводов исследования осуществлялась по следующим основным направлениям:

- основные выводы исследования докладывались в выступлениях на  
ежегодной Международной научной конференции «Права и свободы  
человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» в  
Московском городском педагогическом университете в апреле 2014, апреле  
2015 и апреле 2017 гг.; а также в выступлении на Международной научной  
конференции «Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы  
развития» (Покров, 2015);

- выводы исследования опубликованы в 13 научных статьях автора, в  
том числе, 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации  
основных результатов диссертационных исследований.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, разделенных на шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.