

Д-р Андраш БЕНКО  
адъюнкт университета  
Печский университет,  
кафедра государства и права  
(Венгрия, Печ)

ПРИМЕРНЫЙ УСТАВ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ,  
КАК ОРУДИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

I.

I. Общеизвестно, что социалистические организации подчинены не только непосредственному руководству, но и органам государственного управления. Этот упрощенный научный тезис в основном действителен и по отношению к кооперативам, как экономическо-общественным организациям, и к связи, сложившейся между социалистическим государством и сельскохозяйственными производственными кооперативами. В этой связи важную роль играет примерный устав сельскохозяйственных производственных кооперативов, который является с одной стороны своеобразным орудием государственного управления, а с другой — значительным проявлением самоуправления производственных кооперативов. В этом смысле мое выступление связано с содержательным докладом профессора Имре Молнара.

Мне хотелось бы коснуться проблемы выбора темы здесь потому, что, насколько мне известно, в этой области развитие венгерского права, связанного с сельскохозяйственными производственными кооперативами несколько отличается от формирования подобных правовых институтов в остальных европейских социалистических странах. Этот вывод, по-моему, можно сделать на основе следующих факторов.

2.1. В первом десятилетии социалистической реформы сельского хозяйства (в период от 1948 до 1958 гг.) важнейшие акты организации, деятельности и хозяйствования производственных кооперативов были изданы в форме примерного положения, позже названного примерным уставом, правительственного постановления или правового ситочника правительственного постановления. Примерный устав был неоспорим: его правила нельзя было нарушать, но для того, чтобы он был признан действительным, в каждом конкретном случае органам государственного управления необходимо было принять особый акт (апробация министра). Примерный устав несомненно выиграл важную роль как в формировании крупнопромышленного характера сельскохозяйственных производственных кооперативов, так и в укреплении их структуры. Однако, на последующих этапах примерный устав все больше препятствовал проявлению местной инициативы сельскохозяйственными производственными кооперативами, главным образом вследствие жесткого регулирования.

2.2. На следующем этапе развития (в период между 1959 - 1968 гг.), в течение которого, как известно, закончилось социалистическое преобразование сельского хозяйства и окрепло кооперативное хозяйство, примерный устав должен был совершенствоваться в направлении, при котором надлежащее внимание в разработке основного устава хозяйствования обращалось как на общие моменты, отражающие интересы и запросы всего общества, так и на особенности отдельных производственных кооперативов. Осуществить эту цель был предназначен измененный по названию и по характеру примерный устав. Несмотря на то, что этот примерный устав был издан постановлением министра земледелия при согласии Совета производственных кооперативов, сельскохозяйственные производственные кооперативы вправе были дополнить этот примерный устав на местах. Производственные кооперативы получили право изменять правила примерного устава, которые

не коренились в противоположениях. Правда, на этом этапе большинство сельскохозяйственных производственных кооперативов принимали этот примерный устав фактически без каких бы то ни было изменений.

2.3. Наибольшие перемены в этой области произошли в результате принятия Закона о производственных кооперативах и инструкции о его исполнении, вступивших в силу 1 января 1968 года одновременно с реформой системы экономического управления (в дальнейшем: Закон - "П", постановление Совета Министров - "ПСМ", постановление министра сельского хозяйства и пищевой промышленности - "ПСХПП"). Их суть сводится к следующему: было отменено законодательное регулирование обязательного примерного устава; вместо этого уполномочили Венгерский Совет производственных кооперативов издать примерные уставы, служащие в качестве образцов для разработки устава и других внутренних правил на местах. "П" устанавливал лишь наиболее важные параметры содержания, обеспечения при этом возможность для производственного кооператива включить в свой устав любое предписание в связи со своей организацией, функционированием и хозяйственной деятельностью, обусловленное местными условиями и особенностями. Тем самым была создана юридическая основа для того, чтобы каждый сельскохозяйственный производственный кооператив разработал свой собственный самостоятельный устав.

Расширение сферы компетенции внутреннего регулирования, представляющего органическую часть самоуправления кооперативов, также потребовало разработки государством всеобъемлющей системы гарантий для того, чтобы сельскохозяйственные производственные кооперативы могли использовать надлежащим образом возможности самостоятельного регулирования и при этом осуществлять свою деятельность на основе законного устава. Такие гарантии предоставляются в трех планах:

- еще до разработки устава государство определяет с помощью правовых норм границы, внутри которых может действовать устав производственного кооператива. В этом отношении заслуживает особенного внимания способ и предмет правового регулирования;

- правоположения при составлении устава (или его изменении) предписывают применение особых ограничительных правил по отношению к другим нормативно-корпоративным актам производственных кооперативов и, наконец,

- последнее звено в цепи системы гарантий является последующее санкционирование устава государственными органами, являющееся и условием его действительности.

Из перечисленных гарантий в своем выступлении я коснусь только первый, а именно, методов и предмета государственного (внешнего) регулирования устава с точки зрения границ сферы компетенции внутреннего регулирования, а, следовательно, с точки зрения законодательства, чтобы рассмотреть подробнее тезис, в соответствии с которым сельскохозяйственный производственный кооператив вправе разрабатывать свой устав в рамках правоположений.

## II.

I. В центре вопроса о методах правового регулирования стоит отношение между государственным (внешним) и уставным (внутренним) регулированием, а с точки зрения моей темы - рассмотрение вопроса о том, каковы особенности правового развития венгерских производственных кооперативов.

По моему мнению, законодательство в этой области должно разрабатывать и применять многообразные способы решений, не зависящие от того, в какой мере в каждом данном случае об-

обосновано вмешательство государства посредством внешнего регулирования и жизненные отношения производственных кооперативов охраной общественных интересов. Из тесной связи внешнего и внутреннего регулирования одновременно определяет сферу внутреннего регулирования.

На основе рассмотрения законодательных норм в Венгрии можно выделить следующие главные методы регулирования.

2. Наиболее широкой является сфера самоуправления по вопросам регулирования, которые производственный кооператив вправе регламентировать без всякого государственного вмешательства по отношению к собственной организации, деятельности и экономике, с учетом местных условий и особенностей. Это полномочие, основанное на с. I § 3 "ПСМ", оговорено лишь тем, что при этом должна соблюдаться законность.

3. Распространенным является также метод, при котором внешне регулируется лишь предмет самоуправления, но не дается никаких дальнейших инструкций о местном исполнении. При этом методе, собственно говоря, выражается то, что государство считает обоснованным регламентирование данной темы, но ограничивается регулированием её на местах, без выдвижения центральных установок. Этот метод можно проиллюстрировать на примере уставного правила, основанного на ст. 2, § 7Ф "П", регламентирующего поголовье содержащегося в приусадебном хозяйстве скота.

Сфера саморегулирования суживается в тех случаях, когда правовые нормы устанавливают необходимость регулирования конкретной темы в уставе, но указывают на положения, которые должны обязательно приниматься во внимание при местном регулировании. Типическим примером этого метода является регламентирование касательно низовых трудовых коллективов. Согласно законодательству, производственный кооператив вправе рег-

ламентировать уставом систему низовых трудовых коллективов с учетом местных условий, однако, при принятии решений обязан принимать во внимание отдельные единицы трудовой организации. В этом случае здесь выражается законодательная воля в соответствии с которой производственный кооператив регламентирован своим уставом на основе существующих единиц трудовой организации, а не вне зависимости от них.

5.1. Применяется также метод, при котором внешняя норма ограничивает внутреннее регулирование предписанием так называемого законного минимума, без установления других инструкций. Такой является в области нормализации деятельности производственного кооператива правовая регламентация, в соответствии с которой число проводимых в год общих собраний при наличии собраний депутатов не может быть меньше чем одно, а при отсутствии собраний депутатов - меньше двух. При этом способе требованием по отношению к производственному кооперативу является соблюдение "минимума", который он может превзойти без всякого ограничения на основе устава.

5.2. Сходным является решение, при котором правовая норма также регламентирует лишь минимум, однако, устанавливает также и положения, которые производственному кооперативу надлежит соблюдать при превышении минимума. Примером может служить регулирование числа руководителей, в соответствии с которым производственный кооператив обязан в уставе предписать включение по крайней мере пяти членов в орган оперативного руководства, однако при установлении количественного состава этого руководящего органа обязан учитывать величину совместного хозяйства и другие данные. Следовательно, при применении этого правоположения, крупное хозяйство, к примеру, в десять тысяч га не вправе предписать в уставе количественный состав руководящего органа в 5 - 7 человек, так как при этом не была бы учтена величина хозяйства.

6. Более строгое, чем в предыдущих случаях, государственное регулирование осуществляется тогда, когда внешние правовые нормы регламентируют для внутреннего регулирования не только минимум, но и максимум. Законодательством и при этом способе предусматривается два возможных решения.

6.1. С одной стороны, часто применяется метод, в соответствии с которым государство регламентирует минимальные и максимальные границы, а регулирование внутри этих рамок осуществляется на местах. Так, например, величину средств, ассигнуемых для постоянных и оборотных фондов, производственный кооператив вправе устанавливать в уставе самостоятельно в пределах 20-25 %, установленных законом.

6.2. С другой стороны, правовая норма иногда устанавливает обязательные минимальные и максимальные пределы не только в процентном отношении, но и, например, в абсолютных цифрах. Так, например, число делегатов в производственных кооперативах может колебаться в пределах 5 - 10 % от общего количества членов, в зависимости от правил устава. Однако это число не может быть ниже 25 и больше 150. При этом способе, по сравнению с предыдущим, несколько более узки пределы саморегулирования, поскольку при внутреннем регулировании необходимо учитывать два ограничения.

6.3. Более сильное ограничение внутреннего регулирования производственных кооперативов происходит при часто применяемом способе, в соответствии с которым законодательством регламентируются не только минимальные и максимальные пределы, но и более конкретные положения, которые необходимо учитывать при регулировании. Так, например, срок заявления о желании выйти из состава кооператива можно установить в уставе в пределах от 30 дней до 6 месяцев, с учетом должности. В этом конкретном случае очевидно требование, предъявляемое законодательством по отношению к уставу: с одной стороны,

регламентация сроков прекращения членства должна быть дифференцированной в соответствии с конкретными группами членов, с другой стороны – при дифференциации внутри производственных кооперативов должны учитываться должности.

7. Часто применяется способ, при котором внешние правовые нормы предоставляют для уставного регулирования альтернативные варианты. При этом способом законодательством также предусматривается две возможности.

7.1. Сюда относятся случаи, когда предлагаемые законодательством альтернативные варианты являются лишь ориентировочными, которыми производственный кооператив не обязан воспользоваться. Таким является, например, регулирование взноса в производственный фонд или в фонд по развитию, или регламентация членской набавки в имущественном отношении между производственным кооперативом и членами.

7.2. Во втором случае предлагаемые законодательством альтернативы обязательны для производственного кооператива, который может выбирать решения исключительно из предлагаемых вариантов и не вправе применять другие решения. В соответствии с этим, например, производственный кооператив принимает в рамках устава решение о том, обеспечивать ли для своих членов в целях приусадебного хозяйства земельный участок или долю урожая.

8. Встречаются и такие решения, при которых законодательством предусматривается возможность частичного или полного отхода в уставном регулировании от правоположений. Правила, от которых предусматривается возможность отхода, без исключения касаются вопросов, принятие решений, по которым законодательство вменило в обязанность уставов производственных кооперативов. Этот способ применяется государством при разрешении частичных общих собраний производственных

кооперативов, обеспечении оплачиваемого отпуска для тех работников, которые не трудятся непрерывно, или же в соответствии с недавно принятыми правовыми положениями, при регламентации юбилейных вознаграждений работников, готовящихся выйти на пенсию.

9. Из многообразных решений в заключение упомянем и о том, что часто внешние правовые нормы уполномачивают составителей устава расширить и дополнить правовые положения посредством саморегулирования. Здесь также встречаются два решения.

9.1. В первом случае сфера саморегулирования при расширении или дополнении правовых положений шире в том случае, если дополнение внешних норм можно осуществить внутри производственного кооператива без каких бы то ни было ограничений. Так, например, расширение сферы компетенции собрания депутатов посредством устава зависит полностью от решения производственного кооператива.

9.2. Сущность второго решения заключается в том, что государство считает недостаточным лишь предоставление полномочий и устанавливает в законодательном порядке точки зрения, которые надлежит принимать во внимание при принятии решений. Так, например, производственный кооператив вправе расширить на месте исключительную сферу компетенции общего собрания, однако, к компетенции общего собрания при её расширении могут быть отнесены лишь темы, касающиеся интересов деятельности и хозяйствования кооператива, правового положения слесарей и правопорядка руководства. (§ 17 "ПСМ").

В заключение рассмотрения этой темы можно констатировать, что в ходе развития сложилось несколько вариантов правовых норм, непосредственно касающихся устава производственных кооперативов, и изложение, приведенное выше, ни в коем случае нельзя считать полным или окончательным. Вследствие развития общего права можно ожидать расширения этих

вариантов, потому что при надлежащих гарантиях все больше вопросов переходит из сферы государственного регулирования в сферу внутреннего регулирования производственными кооперативами, главным образом посредством уставов. Этот факт, однако, приводит нас к рассмотрению предмета уставного регулирования.

### III.

Предмет регулирования. Мне кажется, что дальнейшие выводы можно сделать на основе рассмотрения предмета уставного регулирования, на основе анализа того, по отношению к каким жизненным отношениям, существующим в производственных кооперативах, предоставляется государством возможность уставного регулирования. Иначе говоря, как сложился круг вопросов, которые производственный кооператив обязан или вправе был регламентировать в уставе. Предметом рассмотрения станет регулирование, последовавшее за хозяйственной реформой 1968 года.

На основе сравнения нынешнего и вступившего в силу 1 января 1968 года регулирования в общем можно констатировать, что в уставе производственных кооперативов встречаются разделы, которые остались неизменными со времени реформы 1968 года (константные элементы), однако чаще наблюдается их изменение и расширение (изменяющиеся элементы). При развитии прослеживается следующая тенденция.

I. 30-40 % регламентирующихся уставом вопросов не изменились в течение рассматриваемого периода. Внутри этого в одинаковой мере представлены правила, касающиеся организационной деятельности (например, время проведения общего собрания, решение о созыве частичных общих собраний, число руководящих членов и т.д.), имущественных отношений (например, имущественный взнос, повышение постоянного и оборотного фондов, образование фондов и т.д.), а также труда и вознаграждения за труд (например, низший предел выполняемого труда, декрет-

ные пособия и пособия больным и т.д.). Следует отметить, что эти так называемые константные элементы могут считаться постоянными лишь по отношению к их более узкой области применения, что не исключает возможности их изменения в конкретных областях.

2. Предмет уставного регулирования, как правило, расширялся, и только в отдельных случаях - суживался. Наибольшее расширение произошло вследствие нового постановления "П" от 1977 года: по сравнению с предыдущим периодом приблизительно на одну треть расширился круг вопросов, регулируемых уставом производственных кооперативов.

3. Вскрытие источников расширения требует более подробного рассмотрения. В этой области наблюдаются следующие главные явления:

- во многих случаях правовые нормы регулируют лишь наиболее важные аспекты жизненных отношений в производственных кооперативах, а более подробное регулирование относится к области саморегулирования. Таково, например, внешнее регулирование выхода из состава кооператива, режим собраний депутатов, низовых трудовых коллективов, членского взноса и т.д.;

- можно заметить, что иногда законодательство препроводает предыдущее законодательное регулирование отдельных вопросов в круг внутренне регулируемых вопросов производственного кооператива. Например, ранее поголовье скота, содержимого в приусадебных хозяйствах, определялось дополнительной правовой нормой, в настоящее же время этот вопрос является полностью предметом саморегулирования производственных кооперативов;

- в некоторых случаях перегруппировка компетенций в системе внутренних норм производственных кооперативов также может стать источником расширения круга уставного регулирования. Примером может послужить регулирование на местах величин

ны поземельной ренты, которая ранее устанавливалась резолюцией общего собрания полного созыва, а сейчас согласно действующему законодательству регулируется уставом.

4. Как уже было указано выше, сокращается число тем, регулировавшихся раньше на местах, которые в настоящее время уже не регулируются уставом. В этом развитии решающую роль сыграло требование обеспечения стабильности устава. Вследствие этого некоторые темы, регламентировавшиеся ранее уставом, впоследствии стали регулироваться в производственных кооперативах внутренними нормами более низкого уровня. Так, например, согласно предшествующему законодательному регулированию для того, чтобы уполномочить главного бухгалтера задачами по закупке и сбыту, требовалось уставное регулирование (ст. 2, § 34 бывшего "ПСМ"); в настоящее время это может стать предметом регулирования в организационном и функциональном уставе.

В заключение можно сказать, что общей тенденцией является, с одной стороны, превращение правовых норм в уставные, а с другой - в особенности в связи с недавно возникшими требованиями регулирования - отнесение частных вопросов к уставной регламентации.

Подводя итоги, мне хотелось бы сделать существенное замечание в связи с уставом производственных кооперативов. С одной стороны, устав является важным орудием государственного управления, находящимся в тесной связи с правовым регулированием; с другой стороны, устав - порождающая самое себя форма проявления и существенный показатель кооперативной автономии.