

Právní úprava soukromého podnikání v období Nové hospodářské politiky

IGOR ANDREJEVIČ ISAJEV

Nová ekonomická politika (NEP), k jejímuž uskutečňování sovětský stát přistoupil v létě roku 1921, byla zaměřena na vybudování základů socialistické ekonomiky v Rusku. Hlavním úkolem, který tato politika sledovala, bylo upevnění svazku dělníků a rolníků, zajištění spolupráce socialistického průmyslu s maloburžoasním rolnickým hospodářstvím.

V podmínkách poválečného rozvratu a mnohosektorové struktury národního hospodářství (značnou úlohu v něm tehdy hrál malovýrobní sektor) mladý stát musil hledat nové metody hospodaření a řízení, nové cesty výstavby socialismu. Metody „válečného komunismu“, kterými bylo národní hospodářství řízeno v letech občanské války a zahraniční vojenské intervence, staly se s přechodem k mírové výstavbě nepoužitelnými. Jak zdůrazňoval V. I. Lenin, „válečný komunismus“ byl vynucen válkou a rozvratem. Nebyl a nemohl však být politikou, která by odpovídala hospodářským úkolům proletariátu. Byl pouze dočasným opatřením.¹⁾ Systém tzv. „prodravzjorstky“, odebírající rolníkům značnou část jejich produkce a ponechávající jim jen životní minimum, nemohl být stimulem rozvoje malovýrobního hospodářství. Ve změněných poválečných podmínkách se tento systém stával brzdou rozvoje hospodářských vazeb mezi městem a vesnicí.

Novou formou spojení mezi průmyslem a zemědělstvím se nyní měla stát směna zboží. Zbožně-peněžní vztahy v době „válečného komunismu“, takřka likvidované s přechodem k NEPu, byly využívány k intensifikaci hospodářského spojení mezi průmyslem a zemědělstvím, k zapojení rolnických hospodářství do jednotného procesu obnovy národního hospodářství, k stimulování drobné zboží výroby. „Drobný zemědělec, dokud zůstává drobným zemědělcem“, učil V. I. Lenin, „musí mít stimul, pobídku, povzbuzení, odpovídající jeho ekonomické základně, tj. drobnému individuálnímu hospodářství.“²⁾ Tímto stimulem se stala naturální daň.

Dne 21. března 1921 Všeruský ústřední výkonný výbor RSFSR přijal dekret „O nahrazení prodravzjorstky naturální daní“. Nově zavedená na-

¹⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 43, str. 220 (rusky).

²⁾ V. I. Lenin, tamtéž, sv. 43, str. 63 (rusky).

turální daň byla značně nižší než odvody podle prodražviorstky. Potravinářské zboží a suroviny, které rolníkům zbyly po odevzdání naturální daně, směli vyměňovat za průmyslové výrobky nebo prodávat na trhu.

Připuštění volné realizace zemědělských výrobků znamenalo v podmínkách mnohosektorové ekonomiky jistou obnovu soukromo-kapitalistických prvků, soukromého obchodu, soukromého kapitálu. V této situaci nabyla zvláštního významu otázka, kde jsou hranice tohoto připuštění kapitálu v našem národním hospodářství, jakými prostředky nejeefektivněji regulovat a kontrolovat jeho aktivitu.

Zárukou toho, že soukromokapitalistická živelnost bude udržena v přísně stanovených mezích, bylo zachování „velících posic“ v rukou socialistického státu (půdy a nerostných zdrojů, velkopřůmyslu, bank, zahraničního obchodu atd.). V. I. Lenin zdůrazňoval, že prostor pro soukromý kapitál „je u nás vymezen dostatečně úzce (vyvlastněním šlechtických statkářů a buržoasie v ekonomice, dělnicko-rolnickou mocí v politice), dostatečně umírněně“.³⁾ Soukromý kapitál, připuštěný socialistickým státem, se měl stát pomocným hospodářským faktorem, využitelným v rámci jednotného hospodářského plánu k obnově rozvrácené ekonomiky. „Nová hospodářská politika nenarušuje jednotný hospodářský plán ani nepřekračuje jeho rámec, ale mění přístup k jeho uskutečňování“,⁴⁾ konstatoval V. I. Lenin.

Efektivnost státní kontroly nad vývojem soukromého podnikání do značné míry závisela na volbě těch nebo jiných organizačních forem, v nichž se soukromé hospodářství připouštělo. Živelný proces narůstání kapitalismu ze základny malovýrobních hospodářství v podmínkách svobodné směny zboží stavěl před zákonodárce složité úkoly: za první – aniž by byla omezována hospodářsky užitečná činnost soukromého kapitálu, omezit jeho nadměrný růst; za druhé – vybrat a legalisovat nejvhodnější formy jeho aktivity, současně při tom zamezovat a předcházet soukromo-hospodářské činnosti, která je v rozporu s principy sovětské hospodářské soustavy.

Od samého počátku své legální existence (od léta 1921) vrhl se soukromý kapitál do sféry obchodu. Drobné obchodní podniky, které vznikly v prvních měsících NEPu, prošly v podmínkách konkurenčního boje sítem přirozeného výběru. Některé z nich sílily a upevňovaly se, jiné podléhaly konkurenčnímu tlaku a zanikaly. K roku 1922 se vyvinula svérázná struktura soukromého obchodu se třemi základními větvemi: velkoobchodem, maloobchodem a podniky provozujícími velkoobchod i maloobchod. Vnitřní tendence a zvláštnosti tohoto systému charakterisovalo zejména: nejsilnější posice zaujal soukromý kapitál v drobném maloobchodě, hlavně v maloobchodě potravinami a zbožím široké spotřeby; projevovaly se prvky vykořisťování menších obchodníků většími a v této souvislosti i aktivnější proces koncentrace kapitálu u silnějších skupin soukromých obchodníků; projevovala se závislost soukromoobchodní sítě na soustavě státního zá-

³⁾ V. I. Lenin, tamtéž, sv. 43, str. 231 (rusky).

⁴⁾ V. I. Lenin, tamtéž, sv. 54, str. 101 (rusky).

sobováním zbožím a na konjunktuře rolnického a malopodnikatelského trhu.⁵⁾

Právní úprava postavení soukromého obchodu se v zásadě dokončila na podzim roku 1921, a to ve dvou směrech:

Za první — konkretisací zákonem připuštěných forem soukromých obchodních podniků. Zakonodárce zpočátku připouštěl soukromý obchod pouze na trzích a bazarech, potom připustil jeho provozování i „na jiných místech“ a v uzavřených místnostech. Paralelně se konkretizovaly metody kontroly obchodní činnosti. K otevření obchodu bylo zpočátku třeba svolení správního odboru výkonného výboru, později byl zaveden jednodušší způsob registrace v rajonních odděleních milice.⁶⁾

Za druhé — upřesněním okruhu předmětů, které mohly být objekty soukromého obchodu. Nejdůležitější objekty zůstávaly ze soukromoobchodního obrátu vyňaty (byla to půda, velké podniky atd.). Současně se rušil státní monopol na jednotlivé druhy zboží, které se stávalo předmětem soukromého obchodování (zemědělské výrobky, různý inventář atd.).

V oblasti průmyslové výroby se soukromý kapitál podstatněji neuplatnil. Co do organizačních forem se nejvíce rozšířily domácí výroba a drobné podniky, které nepoužívaly námezdní pracovní síly anebo je používaly v bezvýznamném rozsahu. Větší průmyslové podniky mohly být soukromými osobami provozovány pouze formou pronájmu nebo koncese.⁷⁾

Připuštění soukromého kapitálu do určitých sfér hospodářského života si vyžádalo ustavení speciálních orgánů, kontrolujících a usměrňujících jeho působení) a také zapojení řady existujících státních hospodářských orgánů do této činnosti).

Jedním z prvků nové ekonomické politiky bylo zavedení principu hospodářského rozpočtu ve státních podnicích. Státním podnikům bylo umožněno na „volném“ trhu nakupovat potřebné zboží i realizovat část své vlastní produkce. Jako nákupci i prodávající zde mohli vystupovat i soukromé osoby. Státní orgány u příležitosti svých nákupů, prodeje státního zboží na „volném“ trhu nebo v souvislosti s poskytováním půjček soukromým kontrahentům získávaly možnost kontrolovat určité stránky činnosti svých soukromých partnerů (například použití státním orgánem svěřených pro-

⁵⁾ Otázkám struktury a tendencí vývoje soukromokapitalistického sektoru sovětské ekonomiky jsou věnovány jiné práce autora, jakož i speciální kapitoly jeho kandidátské disertace na téma „Státněprávní regulace soukromého kapitálu v národním hospodářství SSSR v prvních letech NEPu (1921–1925)“, kterou obhájil v prosinci roku 1972 v Moskvě. V této studii se otázky tohoto druhu pouze nastiňují v kontextu ostatní problematiky.

⁶⁾ Viz Sobranije uzakoněnij RSFSR (dále SU RSFSR) 1921, č. 26, čl. 147; č. 40, čl. 212; č. 57, čl. 356; SU RSFSR 1922, č. 30, čl. 361.

⁷⁾ Viz dekrety: ze 7. července 1921 „O domácím a drobném průmyslu“ (SU RSFSR 1921 č. 53); z 5. srpna 1921 „O pravidlech pronajímání podniků, podléhajících Vseruské radě národního hospodářství“ (SU RSFSR 1921 č. 53); z 8. března 1923 „O ustavení Hlavní komise pro koncese při Vseruské radě národního hospodářství“ (SU RSFSR 1923 č. 20).

středků, plnění podmínek uzavřené smlouvy atd.). Analogické úkoly plnily orgány, které soukromým osobám pronajímaly státní majetek nebo podniky. Takto se v činnosti celé řady hospodářských orgánů (trustů, syndikátů, státních obchodních organizací aj.) začaly spojovat obchodní a kontrolní funkce.

Zvláštní význam v tomto směru měla činnost orgánů speciálně ustanovených k regulování obchodní aktivity včetně obchodní aktivity soukromé. Také pro ně bylo typické spojování administrativně mocenských regulačních opatření ekonomického rázu. Odpovídalo to nové podstatě ekonomické politiky, jejíž metody, protikladné metodám „válečného komunismu“ a „glavkismu“ let 1919–1920, byly založeny na převaze prvků ekonomického regulování nad administrováním a centralisovanou reglementací.

V prvních letech NEPu byla veškerá regulující činnost vůči soukromému obchodu koordinována Komisí pro vnitřní obchod (založenou v květnu roku 1922), později Lidovým komisariátem vnitřního obchodu (od května 1924). Zvláštní úlohu hrály zbožní bursy, které byly nejenom místem kontaktů kapitálu a obchodní iniciativy vycházející z různých sektorů (státního, družstevního a soukromého), ale i orgány kontroly a regulujícího vlivu státu vůči soukromoobchodní činnosti (prostřednictvím mechanismu cen a systému registrace). Specifické úkoly v tomto směru byly svěřeny Obchodním komorám, výborům trhovců, sjezdům bursovního obchodu, výborům výročních trhů atd.⁸⁾

Lze říci, že otázka volby forem a metod státního regulování soukromého sektoru byla jednou z nejdůležitějších otázek celého období Nové ekonomické politiky. Jak zdůrazňoval V. I. Lenin, „celá otázka — jak teoretická, tak i praktická — je v tom, jak najít správné způsoby usměrnění živelného vývoje kapitalismu do řečiště státního kapitalismu, jakými podmínkami jej ohraničit, jak zajistit, aby se státní kapitalismus v nedaleké budoucnosti přeměnil v socialismus“.⁹⁾

Rozbor některých konkrétních forem státního regulování soukromého sektoru, které byly používány v Sovětském Rusku v letech 1921–1925, je věnována tato studie.

1. STATNÍ REGULOVÁNÍ ÚVĚRU A CEN V SOUKROMÉM SEKTORU

Se vznikem a rozvojem zbožně-peněžních vztahů soustředila se státní regulační politika na dva nejdůležitější činitele trhu — úvěr a ceny.

Obrozující se soukromý obchod naléhavě potřeboval oběžné, hlavně peněžní prostředky. Tvrdé podmínky neukojené poptávky po zboží a stupňu-

⁸⁾ Rozbor systému a charakteru činnosti těchto orgánů je samostatným problémem, jehož speciálnímu výzkumu se autor věnuje v jiné své práci, která je součástí cyklu statí, věnovaných problematice státního regulování soukromého sektoru v přechodném období od kapitalismu k socialismu.

⁹⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 43, str. 223 (rusky).

jíci se inflace rublu ztěžovala nacházení úvěrových zdrojů. Protože pak hlavním vlastníkem materiálních hodnot a peněžních prostředků byl stát, obracela se značná část soukromých podnikatelů z nejrůznějších oborů národního hospodářství se svými žádostmi o úvěr zcela logicky ke státním orgánům.

Správný výběr forem vzájemných finančních vztahů mezi státem a soukromými podnikateli umožňoval státním úvěrovým organizacím zesílení kontroly nad soukromohospodářskou činností, stimulování nebo omezování jejího rozvoje v souladu s potřebami a cíli celého národního hospodářství. Pokud se naopak některé hospodářské orgány v této oblasti dopouštěly chyb, poskytovaly soukromým podnikatelům v prvních měsících NEPu možnosti k dosažení nezákonných zisků a důchodů pomocí státního úvěru.¹⁰⁾

Průzkum soukromého finančního kapitálu uskutečněný Lidovým komisiátem obchodu roku 1925 ukázal, že v systému soukromého úvěru se v tomto období projeví tendence k růstu rozsahu peněžních operací. Hlavním zdrojem úvěrování se tehdy stal vedle státních úvěrových institucí soukromý úvěr.¹¹⁾

Vytváření samostatné úvěrové soustavy soukromého sektoru bylo v určité etapě státem podporováno.¹²⁾ Zákonodárce povolil ustavování různých druhů úvěrových družstev a systému společností pro vzájemný úvěr.¹³⁾ Společnosti pro vzájemný úvěr se zpočátku organizovaly jako „otevřené“ úvěrové organizace, které se neomezují jen na služby svým členům.¹⁴⁾ Při správně koncipované úvěrové politice byla tu dána možnost účasti státních orgánů ve společnostech pro vzájemný úvěr a možnost ekonomickým vlivem přeměnit tyto investice v orgány hospodářské politiky státu.

¹⁰⁾ Výška procenta, které banka dostávala za poskytnutou půjčku, často ani nekrýla ztráty, které nesla v důsledku poklesu kursu rublu. Rozsah přímého úvěrování soukromých firem bankami nebyl veliký. Zato však, jak konstatoval lidový komisiát dělnícko-rolnické inspekce, byl poměrně rozšířen tzv. „nepřímý“ úvěr soukromníkům. Ze směnek, které byly v oběhu mezi státními orgány, připadala značná část na směnky soukromé. Nezřídka docházelo k tomu, že velkoobchodník, který měl státní úvěr, používal získané sumy k úvěrování nižších článků soukromoobchodní sítě. (Viz Ústřední státní archiv národního hospodářství SSSR — dále CGANCh — fond 7733/21270-35; „Ekonomičeskaja žizň“ 23. 2. 1922.)

¹¹⁾ Viz CGANCh, fond 5240/11-1 a 76 až 79, 81, 83, 86.

¹²⁾ Jak psala „Ekonomičeskaja žizň“, „dokud státní úvěr není dostatečně rozvínut, umělé překážky spontánní organizaci soukromého úvěru tento soukromý úvěr pouze tříští a činí jej nelegálním. Pro nás je mnohem výhodnější, aby se organizoval legálně v podobě soukromých a družstevních úvěrových společností, které, až přijde čas, v konkrétní formě můžeme lehčeji podřídit svému vlivu.“ („Ekonomičeskaja žizň“ 7. dubna 1922.)

¹³⁾ SU RSFSR 1922 č. 12 str. 110; „Věstník finansov“ 23. září 1922. V září 1922 byly schváleny první stanovy Společnosti pro vzájemný úvěr.

¹⁴⁾ Klienty společností pro vzájemný úvěr se mohly stát i státní orgány. Od nich a na fondových bursách dostávaly společnosti pro vzájemný úvěr cenné papíry, které pak byly v oběhu. (Viz nařízení EKOSO z 30. dubna a 27. května 1925; SU RSFSR 1925 č. 28 čl. 200; č. 29 čl. 273).

Od roku 1924 začaly společnosti pro vzájemný úvěr sdružovat značné množství soukromých klientů; současně v jejich činnosti stoupá podíl obchodních operací a v nich se zvětšuje účast soukromých velkoobchodníků. Společnosti pro vzájemný úvěr se takto postupně transformovaly v kapitalistické obchodně-úvěrové instituce. Tyto tendence systému soukromého úvěru musily nutně vyvolat novou orientaci státních úvěrových orgánů.

Létem 1924 začíná období tzv. „nové obchodní praxe“. Státní průmysl uskutečnil v té době přestavbu svých rozpočtů. Značná část jeho prostředků investovaných do zbožího obratu byla převedena zpět do sféry výroby. Paralelně s tím státní průmysl rázně omezoval využívání soukromé obchodní zprostředkovatelské činnosti. Bylo to prováděno cestou rozvoje vlastního obchodního aparátu a také omezováním úvěrů soukromému obchodu a společností pro vzájemný úvěr.¹⁵⁾ Státní úvěrové orgány zkracovaly soukromým osobám a družstvům (družstva byla tímto opatřením stimulována k podnikání vlastními prostředky) lhůty úvěru, splatnost směnek, zvětšovaly zálohové sumy atd.¹⁶⁾ Současně bylo úkolem „nové obchodní praxe“ zapojit do oběhu i do výroby v mnohem větší míře než dosud nevyužité soukromé peněžní prostředky. Při tom se kladl důraz na koncentraci roztržitého drobného kapitálu.

V procesu uskutečňování „nové obchodní praxe“ však došlo k některým přehmatům a k případům absolutisace politiky „odnímání úvěru“ soukromým osobám. Útok proti soukromému velkoobchodu se nezřídka projevil zhoršením stavu celé soukromoobchodní sítě včetně sítě maloobchodní. Brzy se také ukázalo, že v blízké době není možno počítat se vstupem soukromého kapitálu do oběhu.¹⁷⁾ Při tom omezení soukromoobchodního aparátu v té době ještě nebylo možno vykompenzovat zesílením státní a družstevní obchodní sítě. Konstatuje výsledky „nové obchodní praxe“, Lidový komisiát obchodu shledal, že přinesly „příliš veliké, větší než nám to dovolují naše prostředky a možnosti“ vytlačení soukromého kapitálu z oběhu a omezení soukromé obchodní sítě.

V této situaci nabyla úvěrová politika státu opět nového významu. Mohla by se stát pákou regulování soukromohospodářského sektoru za podmínky, že banky a státní průmysl budou schopny navázat bezprostřední spojení s nejnižšími články soukromého obchodně-průmyslového systému.¹⁸⁾

¹⁵⁾ Na výzvu Dělnicko-rolnické inspekce a Ústřední kontrolní komise ředitelství bank prověřila složení své soukromé klientely z hlediska „jejího významu pro národní hospodářství“ a účasti v pasivních operacích státních bank. Výrazně se omezilo úvěrování velkých soukromých firem. (CGANCH, fond 8151/1-63-39, fond 7733/3-204-6; „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ I/4, 13. června 1924.)

¹⁶⁾ Viz CGANCH, fond 3429/78-813-41. Omezení státních úvěrů soukromému obchodu a společností pro vzájemný úvěr vyvolalo omezení soukromé obchodně-úvěrové soustavy. Došlo k omezení i těch slabých a spekulativních článků družstevního obchodu, které své operace zakládaly hlavně na cizích prostředcích a nepečovaly o urychlení jejich obratu. (Viz CGANCH, fond 3600/2-109-40, 41, 44, 181, 183, 187 atd.)

¹⁷⁾ Viz „Novaja torgovaja praktika“ (sborník materiálů), Moskva 1924, str. 48 až 49.

¹⁸⁾ Obtížnost takového spojení vyvolala námitky řady státních orgánů, které po-

V létě roku 1925 došlo k nové revisi metod státní úvěrové politiky.¹⁹⁾ Bankám bylo uloženo bedlivěji brát v úvahu všechny podmínky trhu a úvěrové konjunktury s tím, aby se zlepšilo úvěrové regulování soukromého obchodu.²⁰⁾ Ke klientům z řad soukromých podnikatelů se mělo přistupovat diferencovaně.²¹⁾

Jisté uvolnění úvěrové politiky ve vztahu k soukromému sektoru nenastolovalo ovšem v této oblasti rovnoprávnost soukromých a státních podniků.²²⁾

Stát se úvěrovou politikou snažil usměrňovat hospodářskou činnost soukromého kapitálu, podporoval nebo potlačoval v souladu se svou hospodářskou politikou ty nebo jiné formy jeho organizace a činnosti.²³⁾

Rozvoj úvěrování soukromého maloobchodu se mohl uskutečňovat zesílením procesu akciování drobných obchodů.²⁴⁾ V praxi se však akciování setkalo se značnými těžkostmi v oblasti zásobování a zbožího i peněžního úvěrování.²⁵⁾ Avšak hlavní příčinou nepatrného růstu akciových sdružení maloobchodníků bylo zesílení jiného hospodářského faktoru — družstevního obchodu. Procesy vnitřního ozdravování kooperativního systému stavely družstevnictví na první místo mezi obchodními kontrahenty a klie-

važovaly soukromý velkoobchod za daleko výhodnějšího klienta pro úvěrování, než jakým mohl být maloobchod. Navrhované formy úvěrových spojení bank s drobným soukromým podnikatelem měly mnoho variant. (Viz CGANCh, fond 3429/78-813-30; Úvěrování soukromého obchodu jako regulátor maloobchodních cen. „Birži i rynki“, str. 33.)

19) V souvislosti s tím vznikla otázka upřesnění jednotlivých právních momentů, spojených s úvěrováním soukromých osob (otázka lichvářského procenta, zálohování, lhůt splácení půjčky atd.). Viz CGANCh, fond 353-10-1-153.

20) Viz CGANCh, fond 7733/3-1204-7.

21) Vzhledem k obnovení významu společností pro vzájemný úvěr navrhla poradní komise správy obchodní politiky lidového komisariátu obchodu zrovnoprávnit tyto instituce se státními úvěrovými organizacemi (CGANCh, fond 8151/1-48-256). Finančně-rozpočtová komise Lidového komisariátu financí doporučovala úvěry soukromým podnikatelům pouze v rozsahu jejich reálné účasti na bankovních vkladech. (Tamtéž, Fond 7733/1-282-150.)

22) Hluboce mylná byla stanoviska, podle nichž „nebezpečnost soukromého velkoobchodu se zastíňuje jeho účastí v hospodářském obratu“ a „přehradu mezi dvěma peněžními trhy — bankovním a soukromým — mají být odstraněny“. (Viz CGANCh, fond 7733/3-1199-172 a /1204-7.)

23) Závislost nižších článků soukromoobchodní soustavy na soukromém velkoobchodu v oblasti úvěru stát likvidoval tím, že poskytoval levnější úvěr. Pro soukromý kapitál, vytlačený z této oblasti, naskýtala se řada jiných přijatelných forem uplatnění jako dodávky surovin, půjčky, společnosti pro vzájemný úvěr atd. („Torgovopromyšlennaja gazeta“ 15. dubna 1924.)

24) Soukromí maloobchodníci byli ochotni přijmout tento projekt, protože se domnívali, že si tak zajistí státní úvěr. Jako jednu z podmínek požadovala při tom jejich sdružení, aby bylo sníženo zdanění soukromého maloobchodu a poskytnuta mu větší samostatnost na burse. (Viz CGANCh, fond 3600/2-109-141,148.)

25) V řadě míst tyto těžkosti ustavení akciových sdružení maloobchodníků zcela znemožnily, jinde vyvolaly jejich brzkou likvidaci. (Viz CGANCh, fond 3200/2-110-41, 236, 237 ad.)

telou státních orgánů. Současně se silicím státním obchodem zatlačoval soukromý obchod družstevní a zaujímal jeho posice ve zbožním obratu.²⁶⁾

V té době ovšem ještě ani nebylo řeči o úplném vytlačení soukromého kapitálu z národního hospodářství. K tomuto faktu musila přihlížet i úvěrová politika. Po roce 1925 byla pozornost úvěrových orgánů zaměřena ke společnostem pro vzájemný úvěr. Tyto společnosti, které se mezi tím přeměnily v nové velkoobchodní organizace, stávaly se silnými soukromými zprostředkovatelskými organizacemi, „s nimiž bojovat bude v budoucnosti velmi obtížné“.²⁷⁾

Konec roku 1925 se vyznačoval novým zmenšením úvěrů soukromému kapitálu (v prosinci bylo zastaveno úvěrování soukromého obchodu obilím, následovalo omezení úvěrování soukromých dodávek). Na jaře roku 1926 byla široce prověřena činnost společností pro vzájemný úvěr a odhalena řada podvodů a zlořádů (používání nekrytých směnek, spekulace se zbožím atd.). Od začátku roku 1927 Lidový komisariát financí začíná společností pro vzájemný úvěr zakazovat provádění zbožně-komisionářských operací s maloobchodním zbožím a usiluje o zákaz úvěrování těchto společností akciovými bankami. V letech 1926/1927 je zrušena řada společností pro vzájemný úvěr, protože se zabývaly spekuláčními operacemi.²⁸⁾

Při celkovém hodnocení úvěrové politiky sovětského státu v prvních letech NEPu shledáváme tedy několik etap jejího vývoje. Po počátečním stimulování rozvoje soukromé úvěrové soustavy snažil se stát tuto soustavu sjednotit organizacemi, které poskytovaly možnost státní kontroly (společnosti pro vzájemný úvěr, akciová sdružení aj.). Potom prostřednictvím spoluúčasti v činnosti těchto organizací nebo prostřednictvím ekonomického vlivu začal stát usměrňovat aktivitu soukromých úvěrových organizací ve směru, který odpovídal jeho koncepci vývoje. Nakonec — v závislosti na míře celkového růstu ekonomických prvků socialismu (včetně úvěrové soustavy) — vedl stát útok proti soukromému kapitálu, využívaje při tom své úvěrové politiky jako prostředku reglementace, omezování a zatlačování soukromého kapitálu (v období od jara 1924 do podzimu 1925).

Úvěrová politika sovětského státu měla rozhodující vliv na důležitý tržní faktor — tvorbu cen. Tato oblast regulování měla své jisté zvláštnosti. V nové politice byla nepoužitelná administrativní opatření, zákazy a výjimky. V této oblasti se plně projevil ekonomický charakter útoku sovětského státu proti soukromému kapitálu. Vítězství zde mohlo být zajištěno pouze ekonomickou převahou, větším množstvím zboží v jeho rukou. V důsledku růstu této převahy začaly stále energičtější svůj vliv na trh uplatňovat i právní normy, reglementující tvorbu cen.

²⁶⁾ Viz „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 24. května 1924 (materiály k XIII. sjezdu RKS/b).

²⁷⁾ „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 11. května 1924.

²⁸⁾ Viz materiály o stavu soukromého kapitálu v národním hospodářství SSSR a o opatřeních k jeho vytlačování („Matěrialy po istorii SSSR“, díl 7, str. 25–29).

V prvních letech NEPu se do obchodního obratu aktivně zapojovaly státní podniky. Živelnost trhu dočasně zachvátila i některé z nich a zavlekla je do konkurenčních praktik a kramaření. Naprostá většina státních podniků, převedených na hospodaření podle rozpočtu, spatřovala však ve své účasti na volném trhu pouze novou metodu vedení plánovitého hospodaření. Jedním z nejdůležitějších atributů této metody se staly volné (rynočnyje) a plánované ceny. Ceny současně mírou své stability a kontrolovatelnosti představovaly ukazatel efektivnosti státní regulace trhu.²⁹⁾

Ceny sloužily jako ukazatel vztahu poptávky a nabídky nejen mezi socialistickým a soukromým sektorem, ale i mezi jednotlivými články socialistického sektoru (podniky činnými na principu hospodářského rozpočtu, státními orgány, družstvy atd.). Procesy tvorby cen zde odrážely měnící se hospodářské vztahy, zahrnující řadu vztahů od konkurence mezi jednotlivými státními orgány až po kooperované a plánovité společné vystupování na trhu.

Po napojení na trh mnohé státní podniky propadly honbě za ziskem, zapomínajíce pro svou obchodní činnost na obecné státní hospodářské zájmy. V důsledku toho docházelo k značnému působení živelnosti v tvorbě cen, k živelnému vlivu trhu na tento proces.³⁰⁾ Do roku 1922 se regulování cen jednotlivými trusty a syndikáty nejčastěji omezovalo na jejich zvyšování. Až od konce roku 1922 začíná nové období cenové tvorby, kdy opatření sledující regulaci cen začala mít centralisovaný a plánovitý charakter.³¹⁾

Současně praxe cenové tvorby ukázala, že regulaci cen nelze uskutečňovat prostřednictvím maloobchodní soustavy, monopolisované soukromou iniciativou a vystavené všem vlivům trhu. Regulace musela být zaměřena k základnímu pramenu zboží, tj. k ozdravení státních a družstevních velkoobchodních cen. Reálné výsledky mohly být získány za podmínek dostatečného nasycení trhu výrobky státního průmyslu, zlepšení a aktivisace státnědružstevního obchodního aparátu, ukončení škodlivého vlivu platné dvouvalutové soustavy („sovznak“ a „červoněc“).

²⁹⁾ Podle konstatování plánovací komise Lidového komisariátu vnitřního obchodu „výše srážek k velkoobchodním cenám, praktikovaná v maloobchodě státními, družstevními a soukromými podniky, je nejlepším ukazatelem úspěšnosti regulování“. (CGANCh, fond 8151/1-63-44.)

³⁰⁾ O hodnocení cenotvorných činitelů jednotlivými trusty viz CGANCh, fond 7733/2-970-127.

³¹⁾ V tomto období je ustavena cenová komise, sestávající z představitelů Všeruské rady národního hospodářství, lidového komisariátu zahraničního obchodu, lidového komisariátu vnitřního obchodu, lidového komisariátu financí, Všeruské ústřední rady odborů a Státní plánovací komise. V období od roku 1922 do krise v roce 1923 se pozornost cenových orgánů soustřeďovala na snižování vlastních nákladů výroby a na normalisaci cen ve státním průmyslu. Po krizi v roce 1923 byla politika těchto orgánů koordinována s emisní, úvěrovou a daňovou politikou státu. Začaly být zpracovávány meziresortní obchodně-operativní plány, aktivisoval se vliv státu na trh. Teprve sjednocením úsilí celé řady regulačních orgánů stala se tvorba cen regulovatelným procesem. (Viz CGANCh, fond 7733/2-998-64,72.)

Počátky zákonodárné regulace výrobních cen státního průmyslu byly položeny usnesením Rady práce a obrany ze 6. října 1922,³²⁾ které udělovalo komisi pro vnitřní obchod pravomoc koordinovat obchodní politiku vedoucích hospodářských orgánů. Toto usnesení zmocňovalo komisi pro vnitřní obchod stanovit rámcové ceny řady druhů zboží produkce státního průmyslu, které by platily jako ceny orientační.³³⁾

Od léta 1924 (po měnové reformě) došlo ke snižování maloobchodních cen průmyslových výrobků. Snižování výrobních cen státního průmyslu a aktivisace státního a družstevního maloobchodu donutily snížit ceny i soukromý maloobchod.³⁴⁾ Současně byl tento tlak státně-družstevního obchodu na ceny soukromého trhu podporován zákonodárně.

Zákonodárce postupně začíná přecházet od regulace cen zespolečenštěného sektoru (tj. fakticky od nepřímé regulace cen soukromého trhu) k bezprostřední regulaci cen soukromého sektoru. Tak v únoru 1924 Rada práce a obrany uložila komisi pro vnitřní obchod stanovit rámcové ceny pro velkoobchod i maloobchod, a to jak státní a družstevní, tak i soukromý. Komise pro vnitřní obchod měla vydávat seznamy zboží, jehož ceny nesměly být měněny.³⁵⁾ Přímé centralisované regulaci podléhaly soukromo-obchodní ceny zboží nejmasovější spotřeby.³⁶⁾

Zákonodárce tedy přecházel od plánovacích orientačních cen, které pouze zprostředkovaně reglementovaly obchodní činnost soukromých podnikatelů, k stanovení cen limitních, bezprostředně reglementujících soukromý obchod.

³²⁾ SU RSFSR 1922, č. 62, čl. 802.

³³⁾ Při tom Rada práce a obrany zdůrazňovala, že ceny stanovené komisí pro vnitřní obchod jsou „plánovými cenami pro centralisovaný rozpočet“. Nebylo je možno považovat za faktické ceny spotřebitelské. Tyto ceny se „orientovaly podle cen tržních“, ale měly se od nich lišit větší stabilitou. (Viz usnesení Rady práce a obrany z 16. února 1923; SU RSFSR 1923, č. 15, čl. 196.) Peněžní reforma z počátku roku 1924 stabilisovala kurs rublu, což vneslo do cenové politiky nové prvky. Ceny se nyní stanovily bez pojistných přírážek, které braly v úvahu pokles peněžního kursu. To upevnilo stabilitu cen. (Usnesení Rady práce a obrany z 29. února 1924 „O snížení maloobchodních cen“. SU RSFSR 1924, č. 35, čl. 339.) O výsledcích peněžní reformy podrobněji viz L. Jurkovskij, Děněžnaja politika sovětskoj vlasti (1917–1927), Moskva 1928; V. A. Cybulskij, NEP i děněžnaja reforma. 1922–1924. „Istorija SSSR“ 1972, č. 4 str. 114–127.

³⁴⁾ Viz CGANCH, fond 8151/1-63-44; „Vnutřennaja torgovlja SSSR za 10 let“, str. 272.

³⁵⁾ V říjnu 1924 toto právo bylo předáno místním výkonným výborům sovětů. Viz „Bjulletěň NKVnutorga“ č. 53 z 1. listopadu 1924.

³⁶⁾ Místní orgány komise pro vnitřní obchod, které také byly zmocněny stanovit ceny, orientovaly se na pevné nebo rámcové ceny určované samostatnou komisí pro vnitřní obchod i na ceny soukromého trhu. Tím se dosahovalo spojování plánovitosti a respektování místních podmínek. (Viz K. Gravě a P. E. Ejbušit, Osnovy zakonodatělstva po vnutřněj torgovle Sojuza SSR, str. 41; „Materialy po dějatelnosti SNK, STO i centralnych pravitelstvėnných učrežděnij“, Moskva 1923, str. 118.) Paralelně s rámcovými cenami zaváděly se tzv. „etiketové ceny“, uváděné přímo na zboží, které se prodávalo v obchodech kteréhokoliv sektoru. Zvláštní kategorií byly tzv. konvenční, dohodnuté ceny, stanovené pro soukromý obchod státním orgánem, který jej zásoboval zbožím.

Spojení státního průmyslu se soukromým maloobchodem v tomto období umožňovalo státním orgánům také smluvním způsobem zavazovat soukromého kontrahenta prodávat zboží za ceny, určené mu státem. F. E. Dzeržinskij o tom pravil: „Musíme říci: soukromý podnikateli, můžeš obchodovat pouze za legálních podmínek, tj. máš dostávat zboží za smluvních podmínek: ve smlouvě musí být řečeno, s jakou přírážkou, kde a komu máš právo prodávat; přírážka ti zajistí existenci; jestliže však překročíš tento stanovený rámec, pak se svých povinností ujme GPU, která tě nemilosrdně bude trestat a ničit.“³⁷⁾

Během svého vývoje byla veškerá státní cenová politika zaměřena na normalisaci obratu zboží, zamezování spekulčních tendencí a snižování maloobchodních cen. V bezprostřední realizaci politiky snižování maloobchodních cen se vedle obchodních orgánů exponovaly také orgány plánovací, úvěrovací a berní.³⁸⁾

2. STÁTNÍ DAŇOVÁ POLITIKA A SOUKROMÝ KAPITÁL

Nanejvýš důležitým nástrojem soukromého obratu zboží a soukromé výroby byla daňová politika sovětského státu. Zvyšováním či snižováním daňových odvodů v příslušných oblastech soukromého hospodářského sektoru stát ovlivňoval příliv či odliv soukromého kapitálu v jednotlivých odvětvích výroby tohoto sektoru, nepřímo posiloval konkurenční schopnosti socialistického sektoru, brzdil proces nadměrné akumulace soukromého kapitálu. V. I. Lenin, když zdůrazňoval význam daňové politiky, řekl: „Daně nám poskytují příjmy od nepmanů a od soukromých výrobců, které použijeme ve prospěch průmyslu, hlavně průmyslu těžkého.“³⁹⁾ Hlavním úkolem daňové politiky sovětského státu v období obnovy národního hospodářství při tom zůstávalo udržet soukromý kapitál ve státem stanoveném rámci a ve vymezené sféře a vytvořit podmínky pro ekonomické vítězství zespolečenštěného sektoru.⁴⁰⁾ S přechodem k NEPu stává se daňová soustava nejenom nástrojem k získávání prostředků, které stát nutně

³⁷⁾ F. E. Dzeržinskij, Vybrané spisy, sv. 1, Moskva 1967, str. 335 (rusky).

³⁸⁾ Roku 1926 byla ustavena meziresortní komise pro snižování cen. V místním měřítku se její práce aktivně účastnili také organizace soukromých obchodníků, řízené místními komisemi pro vnitřní obchod, bursovními výbory atd. (Viz CGANCh, fond 3600/1-302-6, 7.)

³⁹⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 45, str. 262 (rusky).

⁴⁰⁾ V letech 1917–18 bylo zdanění uvaleno na objekty, které zůstávaly v dispozici soukromých osob. Proces expropriace soukromého kapitálu vedl k snížení počtu různých daní a ke vzniku unifikovaných mimořádných revolučních daní. V době „válečného komunismu“ v důsledku všeobecného zespolečenštění soukromého vlastnictví však i tento druh daní ztrácel opodstatnění a mizel. V únoru 1921 byl vypracován návrh na úplné zrušení daní. Nebyl sice příslušnou komisí VŠeruského ústředního výkonného výboru projednán, ale vybírání daní bylo zastaveno. („Na nových puřach“, Moskva 1923, str. 129).

potřebuje k uskutečnění svých cílů, ale současně také metodou stimulo-
vání hospodářské iniciativy malovýrobních hospodářství.

V prvních etapách NEPu byl daňový systém charakterisován množstvím
různých poplatků a příspěvků,⁴¹⁾ a také převahou nepřímého zdanění.
Důraz na nepřímé daně byl podmíněn samotnou strukturou zdaňovaných
hospodářství.⁴²⁾ Soukromý kapitál, který se v dalších letech stal důležitým
zdrojem daňových příjmů státu, v prvních měsících Nové ekonomické po-
litiky ještě nehrál podstatnější úlohu.

Ve vztahu k soukromému sektoru usilovala daňová politika zpočátku
o zdanění všech možných forem soukromého podnikání. Charakteristické
zde proto bylo nikoliv zdanění majetkových hodnot, ale forem hospodářské
(průmyslové) činnosti, což mj. souvisí se zvláštnostmi tehdejší hospodářské
struktury a s nedokonalostí tehdejšího evidenčního a daňového aparátu.

V červenci roku 1921 bylo vydáno první nařízení o průmyslové dani.⁴³⁾
Vycházejí ze systému soukromého podnikání, který existoval v první po-
lovině roku 1921, zákonodárce stanovil klasifikaci hospodářství podléha-
jících průmyslové dani. Tato klasifikace odrážela skutečnost, že daňové
orgány soustřeďovaly zatím svou pozornost hlavně na nejjednodušší formy
organizace obchodně průmyslové činnosti.⁴⁴⁾ Brzy si však rychlý rozvoj
forem soukromého podnikání vynutil revisi těchto norem průmyslového
zdanění.

V únoru roku 1922 bylo vydáno nařízení o průmyslové dani.⁴⁵⁾ Zákon-
dárce v něm rozšířil počet kategorií zdaňovaných podniků, limitujícím
údajem byl počet zaměstnávaných dělníků. Zdanění podléhaly i státní pod-
niky, což vyplývalo z jejich přechodu na hospodaření podle samostatného
rozpočtu a z jejich napojení na tržní zásobování a odbytu. Daňové břemeno
podniků příslušejících do různých sociálních sektorů nebylo však zatím co
do způsobu a rozsahu zdanění diferencováno.

V březnu roku 1922 byl zaveden nový řád vybírání průmyslové daně, za-

⁴¹⁾ Při tom zákonodárce usiloval o pořádek v daňové soustavě, což se projevovalo
tím, že různé druhy poplatků byly spojeny v jednotnou naturální daň, že byly rušeny
různé mimořádné příspěvky a zaváděn jednotný způsob vybírání daní. (SU RSFSR
1922 č. 22 čl. 233, č. 30 čl. 357, č. 34 čl. 397, č. 44 čl. 350.)

⁴²⁾ V tomto období byli hlavními daňovými poplatníky střední rolníci, domácí vý-
robci a řemeslníci. Proletářské vrstvy měst a venkova byly od daní zcela nebo zčásti
osvobozeny. Soukromokapitalističtí podnikatelé začínali teprve vyvíjet činnost, anebo
ji provozovali nelegálně a nebyli proto ještě speciálním objektem zdanění. Proto
v daňové soustavě dále přežíval prvek roztržičnosti a nivelisace. Její třídní charakter,
který se zřetelně rozvinul v systému přímých daní, se zatím projevoval jen dílčím
způsobem, což odpovídalo tomu, že aktivita soukromého kapitálu zatím zůstávala
skrytá. Kromě toho byla důvodem prvotního uplatnění systému nepřímých daní ob-
tížnost evidence objektů zdanění i počáteční nespolehlivost berního aparátu.

⁴³⁾ SU RSFSR 1921 č. 56 čl. 354.

⁴⁴⁾ Hlavní pozornost se věnovala drobnému obchodu na trzích. Těžiště bylo ve
zdanění živnostenského listu, které bylo stanoveno v pevných částkách pro různé
druhy podniků. Nivelisované poplatky z obchodního obrátu, stanovené v procentech,
se vybíraly pouze ve větších městech.

⁴⁵⁾ SU RSFSR 1922 č. 16 čl. 162.

vádějící tzv. několikeré zdanění.⁴⁶⁾ Když se ukázaly všechny negativní stránky tohoto řádu ve vztahu ke zdaněným státním podnikům, zrušil třetí řád o průmyslové dani (vydaný v lednu 1923)⁴⁷⁾ několikeré zdanění pokud šlo o vnitřní hospodářské operace státních trustů. Soukromé podniky a základní družstevní organizace byly nadále zdaňovány podle původních zásad. Tímto nepřímým způsobem byly soukromé podniky vyděleny ve zvláštní skupinu, jejíž zdanění se řídilo zvláštními pravidly.⁴⁸⁾

V dalším vývoji se toto zvláštní postavení soukromých podniků v daňových záležitostech ještě zvýraznilo. V červenci 1923 Lidový komisariát financí stanovil novou klasifikaci obchodně průmyslových podniků. Podle těchto pravidel pak výše nivelisovaných dávek předepisovaných státním podnikům byla 1,5krát až 4krát nižší, než jaká se ukládala soukromým podnikům.⁴⁹⁾

Další vývoj průmyslového zákonodárství se vyznačuje upřesňováním pořádku zdaňování a struktury zdaněných objektů a také rozšiřováním úlev družstevním a domáckým podnikům.⁵⁰⁾ Za celkové stabilisace daňové praxe a upevňování daňového aparátu bylo možno pozorovat zmenšování soukromého kapitálu v placení průmyslové daně. Tento jev vyplýval hlavně z absolutního i relativního růstu socialistických prvků národního hospodářství a ze vzrůstu státních podniků, které se stávaly hlavními daňovými poplatníky.

S relativním poklesem významu soukromého kapitálu jako poplatníka průmyslové daně začíná v soukromém sektoru stoupat význam jiné hlavní formy zdanění — daně z příjmů.⁵¹⁾ Poprvé byla daň z příjmů zavedena v listopadu roku 1922.⁵²⁾ Na rozdíl od průmyslové daně daň z příjmu na

⁴⁶⁾ Několikeré zdanění spočívalo v tom, že nivelisovaná dávka, která byla součástí průmyslové daně, se skládala z několika nivelisovaných poplatků, kterými byla zdaněna rozličná stadia výroby. Několikerost zdanění sledovala postižení soukromého obratu v jeho různých fázích (ve stadiu skupování a zprostředkování aj.). Avšak při tehdy ještě značně jednoduchých formách soukromých podniků tlak několikerého zdanění postihoval hlavně státní podniky a trusty, které měly organizaci podstatně složitější. (Viz „Materialy po torgovle i nalogam“, Moskva 1922, str. 11; G. L. Marjačin, Očerki istorii nalogov s naselenija v SSSR, Moskva 1964, str. 73.)

⁴⁷⁾ SU RSFSR 1923 č. 5 čl. 89.

⁴⁸⁾ Ve vztahu k družstvům zákonodárce důsledně zaváděl řadu daňových úlev. V prosinci 1923 byla základní dělnická a rolnická družstva od průmyslové daně zcela osvobozena. (Viz SU RSFSR č. 45 čl. 550.)

⁴⁹⁾ To se však týkalo jen soukromých podniků průmyslových. Obchodní podniky se zdaňovaly stejně jako obchodní podniky státní. Byl také zachován princip zdanění obratu a nikoliv zisku, což oslabovalo stimulování drobných soukromých výrobců, jejichž podnikání bylo založeno na rychlém obratu nevelkého kapitálu.

⁵⁰⁾ V září 1926 byl přijat čtvrtý Řád o průmyslové dani.

⁵¹⁾ Usnesení X. sjezdu sovětů ke zprávě lidového komisaře financí zdůrazňovalo: „Protože příjmy z daní jsou krajně nedostatečné, je nutno zvýšit nepřímé zdanění a zejména zdanění přímé (daně z příjmů a z majetku). Zejména je třeba zdanit novou buržoazii a ty buržoasní a maloburžoasní profese a podniky, které regenerují při NEPu“. (SU RSFSR 1922 č. 28 čl. 329.)

⁵²⁾ Dekretem Všeruského ústředního výkonného výboru a Rady lidových komisařů ze 16. listopadu 1922 (SU 1922 č. 28 čl. 329). Daň z příjmů se týkala všech druhů

prvním místě brala v úvahu nikoliv velikost podniku, ale jeho výnosnost. Tím se stávala poměrně ostrou zbraní, namířenou proti hromadění zisků soukromými kapitalisty.

Zatímco první řád daně z příjmu dělil plátce daně na skupiny v závislosti na druhu příjmového pramene, pak druhý řád daně z příjmu již zavedl přesnější sociální diferenciaci. Tento druhý řád byl vydán v listopadu roku 1923.⁵³⁾ Daňové poplatníci se podle tohoto zákona dělili na čtyři skupiny: první skupinu („A“) tvořily osoby, jejichž důchod pocházel z osobní námezdní práce; skupinu „B“ osoby, které nepracovaly v námezdním poměru (drobní výrobci); do třetí skupiny spadaly osoby, jejichž příjem pramenil z držby podniku, budovy, kapitálu, pronajatého majetku nebo z jiného vykořisťovatelského vztahu; čtvrtou skupinu vyhradil zákonodárce pro soukromé právnické osoby. Daňové poplatky sestávaly z „třídní daně“ (pevný základ)⁵⁴⁾ a progresivní daně, diferencované podle stupnice.⁵⁵⁾

Třetí řád o dani z příjmů, vydaný v září roku 1926,⁵⁶⁾ dále prohloubil třídní princip zdanění. Zákonodárce upustil od využití kritéria vnějších znaků užívaných objektů (rozměr podniku, zdroje důchodů atd.) a zachoval rozdělení daňových poplatníků podle sociální příslušnosti. Hlavní zvláštností nového řádu bylo stanovení různé gradace stupnice progresivní daně.⁵⁷⁾ V průměru činily odpisy soukromých podnikatelů okolo 45 % jejich příjmů (včetně místních přírůžků).

Ve všech případech použití daňového tlaku (s cílem vytlačování a omezení soukromého kapitálu nebo jeho získávání) snažil se sovětský stát znemožňovat spekulativní hromadění prostředků soukromými osobami a zabezpečit „produktivní spolupráci“ soukromého kapitálu ve výstavbě národního hospodářství.

V červnu 1926 byl zaveden dočasný řád o dani z nadzisku „s cílem vět-

důchodů získaných osobami, které se jako vlastníci, držitelé, spoluvlastníci, nájemci, podílníci, vkladatelé, prostředníci, komisaři apod. účastnily v obchodních, výrobních a úvěrových podnicích, dále důchodů plynoucích z držby majetku nebo kapitálu nebo z provozování řemesla nebo jiné výroby. První Řád o dani z příjmů nepředpokládal zdanění soukromých právnických osob (vzhledem k malé rozšířenosti tohoto institutu v tehdejších poměrech).

⁵³⁾ SU RSFSR 1923, č. 114–115, čl. 1054.

⁵⁴⁾ Pevný základ byl rozdílný pro různé sociální skupiny. Například veliký soukromý obchodník platil 5 až 10krát více než řemeslník nebo drobný obchodník. (Viz O. Barcegjanc, Státní daň z příjmu, Moskva 1925.)

⁵⁵⁾ Státní a družstevní podniky platily daň z příjmu podle zvláštních předpisů. Její velikost se stanovila výpočtem (8 % z obrátu). Podniky napojené na státní rozpočet a základní družstevní jednotky byly od daně z příjmu osvobozeny. (SU RSFSR 1923 č. 16 čl. 151, č. 61 čl. 573.)

⁵⁶⁾ SZ SSSR 1926 č. 64 čl. 484.

⁵⁷⁾ To znamenalo, že dělník a nepman, mající stejný příjem, platili různě velkou daň z příjmu, při čemž velikost odpisů u nepmana při stejném tempu růstu příjmu se zvyšovala daleko progresivněji. V letech 1926–1927 platilo daň z příjmu jen 8–10 % dělníkům a zaměstnancům, 40 % drobných výrobců apod., zatímco nepmani podléhali této dani takřka všichni. (M. Lifšic, Daňová politika RKP/b a opozice, Moskva–Leningrad 1928, str. 25.)

šího zdanění mimořádných zisků, dosahovaných jednotlivými soukromými podniky a osobami“.⁵⁸⁾ Od roku 1927 se mění způsob, kterým daňové orgány určují rozsah nadzisků. Nadzisky soukromých podniků začaly být vyčíslovány podle tzv. „normativního principu“: faktický výnos soukromých podniků se porovnával s výnosem, který finanční orgán považoval za normální pro podnik příslušné kategorie. Část důchodu převyšující normu se považovala za nadzisk. Tvrdost tohoto principu hodnocení byla zjevná.

Průmyslová daň a daň z příjmů představovaly hlavní centralizovaná daňová opatření reglementující akumulaci soukromého kapitálu. Vedle nich pak byly vůči soukromému sektoru používány i další ústřední⁵⁹⁾ a místní daně.

Důležitou úlohu v daňové politice hrály také místní daně. Postupně jimi byl v široké míře postižován soukromý sektor ve všech odvětvích. Místní daňová soustava doplňovala a zesilovala daňový tlak státu na soukromý kapitál. Místní daňová iniciativa, rostoucí paralelně s narůstáním obchodního obrátu a soukromého podnikání, vyžadovala ovšem stále usměrňování z centra. V prosinci 1921 a koncem roku 1922 zákonodárce vydal seznam objektů, které mohou být zatíženy místními daněmi a limitoval toto zda-

⁵⁸⁾ SZ SSSR 1926 č. 42 čl. 307. Zpočátku se zdaňovaný nadzisk vypočítával z rozdílu příjmů soukromého podniku za běžný a minulý rok. Od května 1927 byl tento způsob výpočtu zaměněn metodou normativní výměry. Daň z nadzisku byla předepisována zejména soukromým obchodním podnikům, kde nejpravděpodobněji byly dosahovány nadzisky spekulativního rázu.

⁵⁹⁾ K centrálním daním patřilo kolkovné, zavedené roku 1922, jemuž podléhaly obchodní papíry soukromých osob. Aby byla daňově postižena i mimobursovní aktivita soukromých podnikatelů, bylo nařízeno kolkovat také obchodní dokumenty potvrzující mimobursovní smlouvy soukromých osob. Kolkovné bylo diferencováno podle peněžní hodnoty objektu smlouvy. (SU RSFSR 1922 č. 9 čl. 89, SU RSFSR 1923 č. 2 čl. 30, č. 27 čl. 322.)

Průzkum soukromého finančního kapitálu, uskutečněný Lidovým komisariátem obchodu roku 1925, ukázal, že v systému soukromého úvěru se v tomto období projevily tendence k růstu rozsahu peněžních operací.

Třídní charakter daňové politiky se projevoval v organizaci bytové daně, kterou musili platit nepmani. V říjnu 1922 byly pro tuto skupinu obyvatelstva zavedeny vyšší poplatky než jaké byly vybírány u ostatních uživatelů bytů. (SU RSFSR, 1922, č. 67, čl. 889.) Dekretem „O placení za byt“ (SU RSFSR, 1924, č. 67, čl. 662) byly v červenci roku 1924 zachovány pevné nájemní poplatky jen pro pracující. Nepmanům stanovil zákonodárce pouze minimální poplatek, který místní výkonné výbory mohly libovolně zvyšovat.

Mezi platy, kterými byly zatěžovány soukromé podniky, patřily náklady majetkového pojištění, které bylo zvláště vysoké u povinného pojištění státem pronajatých majetkových hodnot. (SU RSFSR, 1921, č. 69, čl. 554, SU RSFSR, 1925, č. 73, čl. 537.)

Často stát ukládal jednorázové daně celostátního charakteru, jako na příklad příspěvky do fondu na pomoc hladovějícím. (SU RSFSR, 1922, č. 30, čl. 355.)

Zvláštní místo v daňovém systému mělo nucené upisování státních výherních půjček mezi „novou buržoazií“. (SU RSFSR 1923, č. 96, čl. 960.) Obligace půjčky se přidělovaly při placení daně z příjmu. Nepmani je nesměli dále prodávat, dávat do záloh apod. Roku 1926 bylo mezi nejrůznější vrstvy nové buržoazie nuceně rozděleno obligací státní půjčky za 150 miliónů rublů. (CGANCh, fond 7733/2-979-20.)

nění.⁶⁰⁾ Místní orgány však i nadále překračovaly takto vymezenou daňovou kompetenci a zaváděly další daně a dávky, kterými nepmanům odčerpávaly další prostředky na krytí svých nákladů při zajišťování zdravotnických, kulturních a jiných místních potřeb.⁶¹⁾

Mnohočetnost a variabilita místních daní se do jisté míry negativně odrážela ve vývoji drobných podniků.⁶²⁾ Sovětský stát, který se snažil stimulovat rozvoj drobné výroby, činil různá opatření k ulehčení daňového břemene individuálních a družstevních malovýrobců. Přesunoval část daňových povinností ze družstev a drobných samostatných řemeslníků a jiných drobných podnikatelů na soukromokapitalistické podniky a nepracující skupiny obyvatelstva. V prosinci roku 1923 byly od placení průmyslové daně osvobozeny nižší články družstev, v tomtéž roce byly všem druhům družstev poskytnuty úlevy na dani z příjmů.⁶³⁾ Daňové úlevy byly přiznány také různým sdružením městských domáckých výrobců, drobných řemeslníků, i sdružením drobných výrobců na venkově.⁶⁴⁾

Poskytování daňových úlev státním, družstevním a pracujícím soukromým podnikatelům zužovalo základnu pro výběr daní. Do této sféry nyní patřily hlavně státní podniky, podnikající na základě samostatného hospodářského rozpočtu, a soukromokapitalistické podniky. Vůči prvním zákonodárce využil pevných daňových sazeb, snaže se učinit daň nejen zdrojem příjmu pro národní hospodářství, ale i stimulem intensifikace hospodářských procesů. Ve vztahu k soukromokapitalistickým podnikům staly se daně postupně šroubem, který je vytlačil z našeho ekonomického života.⁶⁵⁾

V daňové praxi se poměrně široce uplatnila normativní metoda ukládání daní. Výše daně se daňovými orgány stanovovala na základě tzv. normál-

⁶⁰⁾ SU RSFSR, 1922, č. 78, čl. 980.

⁶¹⁾ CGANCH, fond 7733/1-264-134; „Ekonomičeskaja žizn“, 12. března 1922, 23. května 1922.

⁶²⁾ Už v červnu roku 1921 obracel se Glavkustprom (hlavní správa drobného průmyslu) na lidový komisariát vnitra a na Radu práce a obrany se žádostí o prověření otázky ukládání místních daní drobným výrobcům a drobným podnikatelům. O totéž žádal vyšší orgány i lidový komisariát financí. (Viz CGANCH, fond 393/28-8-196, fond 7733/1-264-133.) Další vývoj místní daňové praxe znamenal snížení počtu místních daní. Jejich místo však zaujaly „příplatky na místní potřeby“, které se připočítávaly k sumě centrálních daní.

⁶³⁾ SU RSFSR, 1923, č. 61, čl. 573; SU RSFSR, 1924, č. 16, čl. 150.

⁶⁴⁾ SZ SSSR, 1924, č. 26, čl. 219. „Divoká“ družstva (tj. nezapojená do družstevních svazů) tyto daňové úlevy nedostávala, protože fakticky často byla pouze nelegální formou kapitalistického podnikání. Zato byly tyto slevy platné i pro obchodní činnost drobných venkovských podnikatelů a invalidů a také pro případy nákupů potřeb „pro vlastní výrobu“. (SU RSFSR, 1923, č. 101, čl. 1006, SZ SSSR, 1925, č. 25, čl. 168.) Zde se znovu projevil diferencovaný, loajálnější vztah zákonodárce k pracujícím drobným podnikatelům.

⁶⁵⁾ Při formování základních principů daňové politiky se dočasně objevovaly různé nesprávné názory na úlohu daně jako regulátoru soukromého kapitálu. Daň se hodnotila jako stimulující činitel soukromokapitalistické akumulace. V souvislosti s tím se doporučovalo zatížit daní z příjmu jenom hlavní prameny příjmů, a to ještě ne všechny najednou; zatížit soukromé právnické osoby jen „měkčeji“ než osoby fyzické; nezdaňovat kapitál atd. (Viz G. L. Marjachin, cit. dílo, str. 82.)

ních sazeb, odpovídajících střednímu výnosu podniku dané kategorie. Tato metoda byla stále více doplňována detailním propracováváním normativních ukazatelů a zejména svěřováním práva prováděcím orgánům pružně konkretisovat příslušný daňový výměr (finančním inspektorátům, výkonným výborům).⁶⁶⁾ Praxe vyměřování a vybírání daní od soukromých kapitalistických podnikatelů byla přísná a s přechodem k vyšším fázím NEPu se stále zostřovala.

Sociální zaměření daňové politiky se projevovalo i ve způsobu rozdělení daňového břemene mezi různé vrstvy obyvatelstva.⁶⁷⁾ Nehledě na všeobecné relativní zmenšení soukromého kapitálu, jeho podíl v platbě průmyslové daně zůstal i nadále významným.⁶⁸⁾ Při tom hlavní část daňového zatížení nesl soukromý obchod.

Soukromý daňový poplatník se snažil přeložit část svého daňového břemene na záda spotřebitele. Daňový tlak jej nutil zvyšovat ceny. Tato reakce soukromého podnikatele však nebyla žádoucí pro stát, stojící na stráží spotřebitelských zájmů. Paralelně s normalisací daňového zatížení soukromého kapitálu bylo nutno ekonomickými opatřeními paralyzovat jeho možnost zvyšovat ceny a tím přesouvat daňový tlak na pracující. Bylo tedy jasné, že daňový šroub je vůči soukromým podnikatelům účinný jen v korelaci s ostatními opatřeními: politikou cen, zesílením konkurenčních schopností socialistického obchodu, úvěrovou politikou atd. Bezprostředně ve sféře daňové se řešil tento problém zvýšením podílu nepřesunutelných daňových odvodů (např. daně z příjmu) na úkor daní přesunutelných (např. daně průmyslové).⁶⁹⁾

⁶⁶⁾ Při vyčíslování výnosnosti podniků přihlížely daňové orgány také k výši ostatních daní příslušnému podniku ukládaných, k různým materiálům hospodářských a finančních orgánů atd. Vlastní daňová přiznání soukromých podnikatelů ani jejich obchodní knihy nebyly považovány za důvěryhodné. (Viz Nalogovoje obloženiye častnoj trgovli i promyšlennosti, sborník dokumentů, Moskva 1972, str. 64.) Část funkcí při výběru daní vykonávaly v té době hospodářské orgány, což souviselo s nespolehlivostí daňového aparátu. (Viz CGANCH, fond 7733/2-756-7.)

⁶⁷⁾ V průměru na jednoho obyvatele připadalo z celkového příjmu na daně u dělníků 11 %, u řemeslníků aj. drobných podnikatelů 20 %, u nepmanů asi 30 %. Za půl roku zaplatil dělník na daních 20 rublů, nepman až 600 rublů. (CGANCH, fond 7733/1-265-239 až 240.)

⁶⁸⁾ V roce 1960 to bylo 60 %. Soukromé podniky představovaly 90 % všech podniků, zatížených nivelisovanými daňovými poplatky. Tento jejich vysoký podíl byl zapříčiněn velkým rozsahem úlev poskytnutých socialistickým podnikům státním i družstevním, a dále vysokým počtem soukromých podniků, které ovšem byly poměrně nevelké. (CGANCH, fond 7733/1-263-72; fond 8151/1-63-43.)

⁶⁹⁾ Viz CGANCH, fond 7733/1-265-234. Při rozdělování daňového břemene projevily se známé nedostatky daňové politiky. Ukázalo se, že zatímco soukromý maloobchod je zdaněn tvrději než soukromý drobný průmysl, je soukromý velkoobchod zdaněn méně než soukromý velkoprámysl. Soukromé průmyslové podniky musily si zakupovat dvě koncesní listiny (na výrobu a na prodej), zatímco soukromý velkoobchod pouze jednu. Daňové rozdělení nepřihlíželo ani k té skutečnosti, že obrat obchodního kapitálu je daleko rychlejší než obrat kapitálu v průmyslu. Kromě toho se nepočítalo s reálnými zisky obchodně průmyslových podniků. To všechno zapříčinilo relativně vyšší daňové

Jak už bylo poznamenáno, důležitou úlohu při stanovení daňové povinnosti hrály způsoby stanovení konkrétní výše daně. Výpočet daně z obrátu měl například řadu nedostatků (mezi jiným nebylo možno přihlížet k reálné výnosnosti podniku), přesto však sehrál v daných ekonomických podmínkách důležitou kladnou roli. Vysoký obrat soukromého kapitálu v podmínkách panujícího hladu po zboží a relativní počáteční slabosti státního obchodu dovolil soukromému podnikateli značnou akumulaci. Soustředěný v obchodní sféře, nepatrný v oblasti fixního kapitálu, nabíral soukromý kapitál sílu v obchodním obrátu. Tam ho však střežil daňový dozor.⁷⁰⁾

V letech 1925/1926 lidový komisariát financí konstatoval symptomy přehnaného daňového zatížení soukromého kapitálu. Nepmani, aby se vyhnuli placení daní, nezřídka delegovali svou obchodní činnost na jiné osoby, neplatili dluhy, měnili místo pobytu atd.⁷¹⁾

Speciální komise, ustavená roku 1926 Radou lidových komisařů s úkolem posoudit váhu daňového břemene soukromého sektoru, došla také k závěru, že daňový tlak je příliš veliký. Příčinu toho komise shledávala mj. v normativní metodě stanovení daňových povinností.⁷²⁾ Tato metoda umožňovala místním daňovým orgánům praktikovat vlastní daňovou politiku, která byla často v rozporu s obecnými principy jednotné daňové politiky,⁷³⁾ a to nejen v těchto otázkách.

Postupně však se tyto difference překonávaly. Šířící se parazitní tendence v soukromém obchodním podnikání, rychlý pokles podílu soukromého obchodu při odpovídajícím posilování obchodu socialistického stavěly na pořad dne otázku vytlačení soukromého kapitálu z obchodního obrátu. A nyní daňová praxe, v určitém období neodpovídající záměrům ústředního zákonodárství,⁷⁴⁾ které sledovalo stimulování rozvoje soukromého obrátu, začala hrát novou úlohu. Ponecháváje daňové zákonodárství bez podstatněj-

zátížení soukromé výroby ve srovnání se zatížením soukromého obchodu. (Viz CGANCH, fond 3429/123-11-34, fond 7733/1-264-13.)

⁷⁰⁾ Zdanění obchodních zisků zajišťovala daň z nadzisků. Zavedení této daně vycházelo z názoru, že „polovina akumulovaných prostředků soukromého kapitálu v roce 1925 pochází z nadzisků a spekulativního využití výhodné konjunktury“. (Viz Matěrialy nalogovoj politiky Narkomfina za 1925/26 g., CGANCH, fond 7733/3-1198-147.)

⁷¹⁾ Tamtéž, fond 7733/1-264-99.

⁷²⁾ Poměrně často sazby „normálního“ zdanění značně přesahovaly reálný výnos podniku. Normativní výpočet vycházel z odhadu čistého zisku 23–95 % celkového obrátu, zatímco převažoval reálný zisk 40 %. Tento rozdíl se vysvětluje mj. dvojím zdaněním obchodně průmyslových podniků. (CGANCH, fond 7733/2-1013-89.)

⁷³⁾ Podle konstatování daňového odboru Všeuské rady národního hospodářství „při nejnasledující teoretických principů daňové soustavy připadala rozhodující úloha praxi široce zmocněných finančních orgánů, která konec konců určovala výsledky daňové politiky vůči soukromému kapitálu“. (CGANCH, fond 3429/73-826-31.)

⁷⁴⁾ Tyto difference se obzvláště zřetelně projevovaly v období generálních změn sovětské daňové politiky, na něž místní orgány nestačily reagovat, anebo které realisovaly extrémně. Jestliže centrální orgány usilovaly o produktivní rozvoj soukromého kapitálu, jehož důsledkem by mj. byl i zvětšený výnos daní, místní orgány často přikračovaly pouze k bezprostřednímu zvyšování daní, aniž by braly v úvahu vliv tohoto postupu na rentabilitu podniků.

ších změn, stát předal funkce regulování a zatlačování soukromého kapitálu místním orgánům.⁷⁵⁾ Daňová praxe se nyní stala nástrojem, kterým stát ještě energičtěji než dříve začal vytlačovat soukromé podnikání, omezovat jeho existenci.⁷⁶⁾

Daňová statistika ukazuje na proces zmenšování a tříštění soukromého kapitálu. Tak například dani podléhající obraty v soukromém sektoru se od roku 1923 do roku 1925 zmenšily více než dvakrát.⁷⁷⁾ V letech 1926/27 87 % soukromých poplatníků disponovalo ročním příjmem 5 tisíc rublů a jen 4 % mělo vyšší roční příjem než 10 tisíc rublů.⁷⁸⁾ V roce 1925 průměrná výše měsíční akumulace u jednoho nepmana nebyla vyšší než 120 rublů. V tomtéž roce lidový komisariát financí zaznamenal, že „polovina osob žijících z nepracovních důchodů měla příjem nižší životního minima, a skupina, podléhající progresivní dani, se stále zmenšuje“. Počet osob majících příjem z činnosti v soukromém obchodu a průmyslu se zmenšoval na úkor rostoucího počtu komisionářů, bursiánů, nájemců, rentiérů. Za tři kvartály roku 1924/25 se podíl bezpracných důchodů soukromých osob zmenšil o 16 %, zatímco podíl soukromých příjmů pracovních vzrostl o 16,3 %.⁷⁹⁾

Vymírající soukromý kapitál prodělával proces degradace, zmenšování. Soukromé vykořisťovatelské podniky postupně ustupovaly soukromým pracovním hospodářstvím. Daňový systém se v tomto stádiu NEPu přeorientoval od snahy obsáhnout co největší počet subjektů ke snaze postihnout hlavně skupiny s vyššími příjmy. Při tom se zde zejména uplatnila sama daňová praxe a vzrůst podílu místních daní. Při relativně malém počtu „nové buržoasie“ a při jeho důsledném omezování vzrůstalo daňové břemeno, které na ni bylo kladeno.

3. METODY ADMINISTRATIVNÍHO REGULOVÁNÍ SOUKROMÉHO PODNIKÁNÍ

Daňové zatížení, pocíťované zejména „dole“, doplňovalo se řadou administrativních opatření, přísně reglementujících vývoj soukromého podnikání. Formy administrativního regulování soukromého kapitálu se použí-

⁷⁵⁾ Charakteristickým byl soustavný rozdíl mezi předepsanými daněmi a skutečným výnosem, který každoročně byl aspoň o 10 % vyšší („Torgovo-promyšlennaja gazeta“, 24. května 1924).

⁷⁶⁾ Průzkum soukromého obchodu v 65 městech roku 1924/1925 ukázal, že podíl daní na celkových nákladech soukromého podniku činil od jedné pětiny do jedné třetiny. Současně s komunálními poplatky bylo to až 50 % příjmů a 70 % zisků. Daňové břemeno se zvyšovalo při používání námezdní práce, poplatky za živnostenský list nebo dva živnostenské listy a dále podle charakteru produkce. Značným břemenem pro nepmany byla domovní daň, činící v průměru 40 rublů za čtvereční sáh. (CGANCH, fond 7733/2-1096-76; 1-264-103; fond 5240/11-16a-24; fond 7733/2-851-54, 60; 2-1096-74.)

⁷⁷⁾ CGANCH, fond 7733/2-265-253.

⁷⁸⁾ M. Lifšic, cit. dílo, str. 28.

⁷⁹⁾ CGANCH, fond 7733/1-264-145, 148, 151.

valy nejvíce v prvních měsících NEPu, zejména v oblasti směny zboží.⁸⁰⁾ Snaha omezit státnímu obchodu konkurující soukromý obchod předpokládala poskytnutí širokých pravomocí místním orgánům.⁸¹⁾ Avšak s rozvojem obchodního obratu a zesílením hospodářské úlohy obchodu (včetně obchodu soukromého) se ukázalo účelným revidovat mnohé aspekty administrativního regulování soukromého kapitálu. Zakázat a zavřít rozvíjející se soukromé obchody administrativními opatřeními znamenalo by v nové ekonomické situaci provést „hloupost a sebevraždu“.⁸²⁾ Sovětský stát musil za těchto nových podmínek hledat nové formy a metody regulování soukromé iniciativy. Do popředí vystoupila opatření hospodářského rázu. Linie IX. sjezdu sovětu prohlásila regulační ekonomické faktory za hlavní a požadovala omezení čistě administrativních opatření. V souvislosti s tím začaly nabývat na významu i regulační prvky občanskoprávní.

První pokusy o regulování obchodního obratu ekonomickými opatřeními byly učiněny družstevními organizacemi již v roce 1921.⁸³⁾ V dalších letech ekonomické formy regulování výroby a směny v soukromém sektoru stále rychleji vytlačují administrativní prostředky, třebaže si tyto udržují i nadále značný význam; dochází ovšem ke změně jejich charakteru i ke změně sféry jejich uplatňování.

S přechodem k NEPu začínají administrativně-regulační opatření přecházet od plnění funkcí zakazovacích a povolovacích, které si ovšem i nadále zachovávají značný význam, k funkcím převážně kontrolním. Určité změny prodělává i samo zaměření administrativních opatření ve vztahu k soukromému sektoru. Současně s úsilím o zamezení a znemožnění „zneužívání NEPu“ soustřeďují se administrativní opatření (spolu s celým komplexem dalších nástrojů státní politiky) k vytváření příhodných podmínek hospodářského vývoje socialistického sektoru.

V souvislosti s tím vznikl další problém: metody administrativního regulování se přenášejí — v závislosti na jeho rozvoji — do socialistického sektoru národního hospodářství, založeného na plánovitém centralisovaném řízení. Zde nabývají rázu centralisovaného plánování, „korigujícího“ zboží-peněžní vztahy uvnitř socialistického sektoru.⁸⁴⁾

⁸⁰⁾ Svobodu obchodu chápaly mnohé místní orgány jako „svého druhu amnestii, poskytnutou osobám, zabývajícím se činností do té doby považovanou za zakázanou“. (Viz „Na nových puřích“, sv. 1, str. 414.)

⁸¹⁾ Zásobovací komisaři měli právo zakázat obchodování v rajónech, kde se neplnila zemědělská naturální daň. Výkonné výbory kontrolovaly na železnicích, zda obchodníci mají povolení k přepravě. Některé rajóny byly vyhrazovány výlučně pro dodávky do státních fondů. V řadě gubernií docházelo k zákazu konání trhů. (Viz V. P. Dmitriěnkovo, cit. dílo, str. 152–153.) V souvislosti s tím docházelo v některých místech ke zbytečně tvrdým administrativním opatřením. Například ve Voroněži bylo konfiskováno zboží, přivezené na trh, v Novgorodě byly zbourány prodejní stánky na trhu aj. (Ústřední státní archiv Říjnové revoluce, fond, 130/6-564-8; „Ekonomičeskaja žizn“ 1.1. ledna 1922.)

⁸²⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy sv. 44, str. 222 (rusky).

⁸³⁾ Viz „Kooperacija o samoj sebě“, sborník materiálů, Moskva 1921, str. 105.

⁸⁴⁾ Viz V. M. Kuricyn, Přechod k NEPu i revolucijnaja zakonnosť, Moskva 1972, str. 36–37.

Po zapojení státních podniků do tržních vztahů převzal úlohu regulovat zboží obrát stát. K tomu musily být ustaveny zvláštní státní orgány, regulující pohyb zboží.⁸⁵⁾ Zpočátku tuto funkci převzala Všeruská rada národního hospodářství, podle jejíhož stanoviska „byl zřejmý doplňující ráz obchodu vzhledem k průmyslu“ a proto i společného regulování obou sfér.⁸⁶⁾ Rozšiřující se obchodní obrát však záhy toto společné regulování průmyslové i obchodní aktivity z jednoho centra učinil nemožným. Bylo proto nutno ustavit zvláštní orgány pro řízení obchodu.⁸⁷⁾ Ustavení zvláštního celostátního orgánu pro regulování obchodu — Komise pro vnitřní obchod — dovolilo začít uplatňovat aktivní vliv státu na obrát zboží.

Administrativní akty, jimiž stát ovlivňoval obrát zboží, se dělí podle svého charakteru a obsahu na tři skupiny:

1. Všeobecné akty ustavující základy zboží obrátu (okruh subjektů a objektů obrátu zboží);
2. Akty, týkající se technické stránky obchodní činnosti (registrace, řádu obchodních operací atd.);
3. Akty usilující o prosazení principu plánovitosti na trhu zboží (regulace cen apod.).⁸⁸⁾

Státní regulace obchodu se uskutečňovala ve dvou soupeřících hospodářských sektorech — socialistickém a soukromém.⁸⁹⁾ Uplatňování administrativních opatření bez ohledu na jejich společný cíl musilo být proto přiměřeně diferencované. Zatímco v socialistickém sektoru byla jednou z hlavních forem hospodářského řízení, v sektoru soukromém mohla pouze doplňovat ekonomické a všeobecně právní metody regulování.⁹⁰⁾

⁸⁵⁾ Protože hlavní oporou státu na hospodářské frontě byl velkoprámysl, bylo těžiště regulování rozvíjejícího se obchodu spatřováno v něm. Obchod byl považován za jednu z fází výroby. V důsledku toho regulování obchodu se mělo podřizovat regulování průmyslu a obojí mělo se provádět z jednoho centra. („Ekonomičeskaja žizň“ 28. května 1922; „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 21. listopadu 1922; CGANCH, fond 130/6-564-8.)

⁸⁶⁾ Viz CGANCH, fond 7733/2-970-112.

⁸⁷⁾ Rada takovýchto orgánů, spojujících administrativní a hospodářsko-obchodní funkce, tomuto úkolu nedostála, přeměnila se v čistě obchodní organizace. Byly to mj.: Ústřední obchodní oddělení Všeruské rady národního hospodářství, Správa pro regulaci obchodu, aj. Tyto organizace byly v květnu 1922 nahrazeny Komisí pro vnitřní obchod při Radě práce a obrany, která měla přísně uskutečňovat politiku dirigování obchodu a řídit se při tom nikoliv resortními, ale celostátními národohospodářskými zájmy.

⁸⁸⁾ Viz N. S. Magarin, Gosudarstvennoje regulirovanie sovětskoj torgovli v přechodnyj period, Oděsa, 1968, str. 5.

⁸⁹⁾ Určitou dobu místní orgány považovaly obchod za „čistě kapitalistickou“ formu rozdělování, protikladnou administrativnímu rozdělování výrobků. Tytéž představy vedly ke druhé krajnosti — ke ztotožňování soukromého a státního obchodu a tím ke ztotožňování metod řízení obchodu v obou sektorech. (Viz „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 12. září 1922.)

⁹⁰⁾ Například závazné plánované ukazatele nemohly být administrativním aktem soukromému podniku předepisovány, byly však zcela nutným prostředkem řízení státních podniků. Skutečně ovlivňovat produkci, ceny aj. ukazatele soukromého podnikání bylo možno pouze při prvotním uplatnění nástrojů ekonomických, tržních, zboží-peněžních atd.

Před státními orgány vyvstal úkol vymezit optimální míru svého vměšování do autonomie soukromého podnikání.⁹¹⁾ Stát vymezil soukromému podnikání jednoznačné hranice. Od státních orgánů, podle slov V. I. Lenina, se požadovalo „ohraničovat, krotit, kontrolovat, na místě postihovat a trestat každý kapitalismus, který překročil rámec státního kapitalismu“.⁹²⁾ Regulování soukromého kapitálu se mělo uskutečňovat pomocí reglementačních (povolovacích a zakazovacích) opatření. Celý komplex těchto opatření byl zaměřen k zajištění státní kontroly nad soukromým kapitálem (opatření účetní, kontrolní, povolovací a zakazovací).

Tato kontrola začínala okamžikem registrace soukromého podniku.⁹³⁾ Rychlý rozvoj soukromého obchodu si vynutil unifikaci registračního řádu. Vznik organizačních forem soukromého kapitálu, jako byly akciové společnosti, vedl k ustavení dalších zvláštních orgánů a zvláštního řádu jejich registrace.⁹⁴⁾ Jednotný způsob registrace soukromých podniků byl definitivně zakotven řádem o obchodní registraci, schváleným Radou lidových komisařů SSSR dne 20. října 1925.⁹⁵⁾ Pro soukromé podnikatele byla registrace právním aktem, který jim zajišťoval právo účasti v hospodářském životě i samo právo na podnik. Právo na užívání podniku se také zákonem přiznávalo jen za podmínky jeho včasné registrace. Také postavení právnické osoby nabývala sdružení soukromých podnikatelů až momentem registrace.

Kromě registrace uskutečňovala se kontrola soukromých podniků formou povinného předkládání účetních knih kontrolním nebo hospodářským státním orgánům. V říjnu a prosinci 1921 vydala Rada lidových komisařů RSFSR dekrety, stanovící odpovědnost vedoucích představitelů soukromých podniků za neposkytnutí informací vyžádaných ústředními nebo

⁹¹⁾ V období NEPu se maximálně uplatnily metody nepřímého ekonomického regulování a odpovídající měrou byly omezeny metody administrativního přinucování. (Viz materiály všeruské obchodní konference 25. srpna 1922, „Ekonomičeskaja žizň“ 30. srpna 1922.) V praxi se otázka metody ovlivňování soukromého kapitálu někdy chápala i takto: co je efektivnější, všeobecná právní reglementace nebo systém praktických opatření „obchodní politiky“? Toto pojetí, odmítající přiznat soukromohospodářským subjektům garantovaná práva, mělo ovšem vzhledem k úsilí o využití soukromé iniciativy negativní vliv. (Viz „Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 24. září 1922.)

⁹²⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 44, str. 397 (rusky).
⁹³⁾ Registraci soukromých obchodních podniků zpočátku prováděly správní odbory výkonných výborů sovětů, od roku 1922 oddělení milice, od října 1924 finanční orgány, které vykonávaly i následující kontrolu. (Dekret Rady lidových komisařů RSFSR z 31. října 1924 „O zrušení závazné registrace živnostenských listů obchodně-průmyslových podniků na milici.“ — SU RSFSR 1924 č. 24 čl. 861.)

⁹⁴⁾ V dubnu 1922 byl zřízen Hlavní výbor pro koncese a akciové společnosti (Glavkonceskom), kterým byla nahrazena od března 1922 existující komise pro posuzování návrhů na ustavení smíšených společností. V srpnu 1923 byly věci akciových společností (nikoliv společností smíšených) předány Ekonomické konferenci RSFSR (EKOSO) a Glavkonceskom se soustředil na záležitosti koncesí.

⁹⁵⁾ SZ SSSR č. 82 čl. 623. Do zavedení tohoto řádu registrovaly se akciové společnosti u Glavkonceskomu, ostatní sdružení a komisionářské podniky u gubernských orgánů EKOSO, výbory trhovců ve správních odborech výkonných výborů sovětů, atd.

místními sovětskými orgány.⁹⁶⁾ V březnu 1922 Rada práce a obrany RSFSR vydala usnesení „O odpovědnosti státních, družstevních, soukromých — vlastních, pronajatých i koncesních — podniků vůči státním úřadům“,⁹⁷⁾ kterým přecházela evidence údajů o soukromých podnicích na Všeruskou radu národního hospodářství a na Ústřední statistickou správu.

Povinnost kontrolovat stav a charakter činnosti soukromých podniků byla stanovena také státním a družstevním kontrahentům těchto podniků. Zejména byly povinny poskytovat všemožnou pomoc kontrolním a finančním orgánům sovětského státu. Před vstupem do smluvního vztahu se soukromým podnikem byly hospodářské orgány povinny prověřit, zda soukromý podnikatel má právo příslušnou hospodářskou operaci uskutečnit. Soukromí zprostředkovatelé musili před zahájením jednání se sovětskými hospodářskými orgány a státními a družstevními podniky přikládat své živnostenské listy, opravňující k operacím příslušného druhu.⁹⁸⁾

Zvláštní formou podávání zpráv soukromých podniků o činnosti bylo zveřejňování příslušných údajů v novinách. V říjnu 1922⁹⁹⁾ Rada práce a obrany RSFSR uložila soukromým podnikům publikovat v novinách „Ekonomičeskaja žizň“ své rozpočty a jiné důležité údaje.

Informace o finanční situaci soukromých hospodářských organizací byla zvláště důležitá pro daňové a plánovací státní orgány. Dostávaly ji většinou několikerou cestou — přímo od jednotlivých soukromých podniků a dále od zvláštních státních orgánů, pověřených jejich opatrováním.¹⁰⁰⁾ V souvislosti s tím v srpnu 1923 Rada práce a obrany přijala usnesení „O úřadu pro opatrování a vydávání informací o úvěruschopnosti“.¹⁰¹⁾ Tímto úřadem se stalo Kreditburo, pracující pod všeobecným vedením Rady práce a obrany. Povinnost soukromých podnikatelů poskytovat informace o finančních otázkách svých podniků byla uložena dekretem Rady lidových

⁹⁶⁾ Vyžadovaly se údaje o prováděné práci, její produktivitě, změnách v personálním obsazení podniků atd. (SU RSFSR 1921 č. 70 čl. 571; 1922 č. 1 čl. 4.)

⁹⁷⁾ SU RSFSR 1922 č. 22 čl. 244. Soukromé podniky byly povinny sdělovat údaje o počtu pracovních dní, objemu produkce, počtu námezdních sil, důvodech prostojů aj.

⁹⁸⁾ SU RSFSR 1923 č. 62 čl. 597. Před vydáním živnostenského listu bylo od soukromých podnikatelů vyžadováno písemné prohlášení, že jim příslušná činnost není úředně zakázána. Soukromí zprostředkovatelé musili každý měsíc podávat zprávu gubernskému finančnímu oddělení o smlouvách, které uzavřeli se státními orgány. Státní orgány, které uzavřely smlouvy se soukromými zprostředkovateli a dodavateli, obligatorně o nich tento orgán informovali také. (SU RSFSR 1922 č. 65 čl. 849; 1924 č. 53 čl. 524.)

V procesu posuzování otázky o předání kontrolních funkcí nad soukromým sektorem státním orgánům střetly se názory pro a proti (poslední motivované obavami z oslabení komerční způsobilosti státních orgánů pověřených kontrolou). Tato stanoviska v podstatě opět odrážela dvě zásadně rozdílné posice ve vztahu k otázce využití soukromého kapitálu státem.

⁹⁹⁾ SU RSFSR 1922 č. 62 čl. 804.

¹⁰⁰⁾ V červnu 1922 uložila Všeruská rada národního hospodářství ustavit zvláštní kancelář informací o výrobě a zejména finanční způsobilosti obchodně-průmyslových podniků. („Torgovo-promyšlennaja gazeta“ 11. srpna 1922.)

¹⁰¹⁾ SU RSFSR 1924 č. 21 čl. 207.

komisařů z 18. září 1923 „O povinném vedení obchodních knih“.¹⁰²⁾ K tomu je třeba poznamenat, že obligatorní obsah a forma podnikového účetnictví se stávaly rozsáhlejšími a složitějšími v závislosti na velikosti podniků.

Základní břemeno kontrolně-finančního dohledu nad soukromým kapitálem zůstávalo na bedrech lidového komisariátu financí. Formy jeho činnosti v tomto směru byly různé: prověrky a revise soukromých podniků, vysílání inspektorů nebo stálých představitelů do podniků a soukromých úvěrových společností atd.

Část kontrolních funkcí tohoto druhu vzala na sebe také Dělnicko-rolnická inspekce. Všeruský ústřední výkonný výbor uložil svým usnesením ze 16. března 1922 dělnicko-rolnické inspekci „v zájmu úpravy vzájemných vztahů státu nebo jeho orgánů a soukromých podniků kontrolovat vynakládání peněžních a materiálních prostředků v soukromých podnicích, které obdržely na základě smluv se státními orgány. Tato kontrola má být prováděna s respektováním zákonnosti a celkového zájmu státu.“¹⁰³⁾ Kontrolní funkce dělnicko-rolnické inspekce vykazovaly v tomto směru zvláštnosti. Do její kompetence nespadala faktická a preventivní kontrola (revise) soukromých podniků. S poukazem na to někteří právníci vůbec upírali DRI právo kontrolovat soukromé a pronajaté podniky. Proti těmto pokusům oslabovat státní kontrolu příkře vystupoval V. I. Lenin, který prosazoval stanovisko, že dělnicko-rolnická inspekce má právo uskutečňovat důslednou kontrolu jakéhokoliv soukromého podniku.¹⁰⁴⁾ Ve vztahu k podnikům pronajatým soukromým podnikatelům od státu měla kontrolní činnost DRI ještě širší rozsah. Kromě dohledu nad všeobecným dodržováním sovětských zákonů byla DRI povinna zkoumat, zda je s pronajatými prostředky při jejich exploataci zacházeno hospodárně a současně přiměřeně účelně.

Důležité místo v evidenci a kontrole soukromohospodářské činnosti měly zbožní bursy. Bursy prověřovaly, zda hospodářské smlouvy uzavírané soukromými osobami jsou v souladu se sovětskými zákony a celkovým státně-hospodářským zájmem. Pokud šlo o smlouvy uzavřené mimo bursu, jejich registrace byla povinná pouze pro státní podniky, soukromí podnikatelé přímou povinností tohoto druhu neměli. Protože však soukromí obchodníci většinou zboží a zejména zboží průmyslové nekupovali u státních organizací, plnila povinná registrace smluv uzavřených státními podniky nepřímou kontrolní úlohu i vůči podstatné části obchodních smluv, které uzavírali soukromí podnikatelé mimo bursu.¹⁰⁵⁾

¹⁰²⁾ SU RSFSR 1923 č. 100 čl. 998. Obchodní knihy poskytovaly poměrně podrobný obraz o stavu podniku a byly doplňujícím podkladovým materiálem pro výměr daní.

¹⁰³⁾ SU RSFSR 1922 č. 32 čl. 384. Dělnicko-rolnická inspekce kontrolovala také stav podniků aj. majetku, který stát pronajal soukromníkům. (Viz SU RSFSR 1922 č. 32 čl. 385; G. A. Dorochova, *Raboče-krestjanskaja inspekcija v 1920–23 gg.*, Moskva 1959; S. I. Ikonnikov, *Organizacija i dejatel'nost' RKI v 1920–23 gg.*, Moskva 1960.)

¹⁰⁴⁾ Leninský sborník, díl XXXV, str. 326, 328 (rusky).

¹⁰⁵⁾ Státní organizace přitom registrovaly i smlouvy se soukromníky, kde kupujícím byly tyto organizace. (SU RSFSR 1923 č. 14 čl. 173.) Smlouvy mezi soukromými osobami a nájemci státních podniků, akciovými společnostmi anebo družstvy měly po-

Zaměření administrativní reglementace soukromopodnikatelské činnosti se v procesu Nové ekonomické politiky měnila. S posílením ekonomických metod regulace zúžila se sféra administrativní ingerence do této sféry.¹⁰⁶⁾ Od prostředků administrativně zakazovacích (razie, konfiskace majetku atd.) přecházelo se v praxi k jiným opatřením.

Administrativně-kontrolní opatření postupně nabývala rysů opatření „společenských“. Souviselo to s tím, že do sféry kontroly soukromého kapitálu rychle pronikaly i nestátní společenské organizace — různé bursovní komise, odborové organizace, zvláště k tomu vybraní zástupci pracujících atd. Stále většího významu nabývaly metody ekonomického, operativního a všeobecně-právního usměrňování soukromého podnikání. Všeobecně-právní regulace spočívala ve vymezení obecných principů a hranic regulační politiky: zákonem byly stanoveny druhy soukromohospodářské iniciativy, rozměry soukromého vlastnictví atd., nezávisle na teritoriálních a osobních znacích. Takové metody se ovšem užívaly pouze ve sféře zákonem kapitálu vymezené; jakmile soukromý podnikatel její hranice překročil, vystavoval se administrativním i trestně-právním represím.

Represivní opatření administrativního charakteru byla uplatňována vůči narušitelům zákonů a pravidel stanovených pro soukromé podnikání. Soukromí podnikatelé byli stíháni zejména za porušování předpisů o vedení obchodu, za daňové přestupky, za nedodržování pravidel ochrany práce, pravidel o respektování a veřejném vyvěšování cen atd.¹⁰⁷⁾

4. TRESTNĚ-PRÁVNÍ FORMY PŮSOBENÍ NA SOUKROMÝ KAPITÁL

V květnu 1926 řekl F. E. Dzeržinskij: „... bez soukromého podnikatele se nemůžeme obejít a musíme jej využít... dávající mu vymezený prostor i formy, v nichž má žít a vyvíjet svou činnost... Jestliže však bude hranice tohoto prostoru překračovat, pak je nutné jít na něj s holí. Avšak to nás zavazuje ukázat našim orgánům, který soukromý kapitál je legální a který spekulární, aby se celá naše státní moc postavila proti těm, kdo se

vinnost registrovat tyto organizace. (SZ SSSR 1926 č. 18 čl. 117.) Zákonodárce projevoval větší důvěru k organizovaným a produktivním formám kapitálu než k formám neorganizovaným a obtížněji evidovatelným. Kontrola aktivity kapitálu vycházela z přísné evidence jeho velikosti a struktury. Postupně se kontrolní funkce centralisují. Roku 1925 ukládá Rada práce a obrany řadě ústředních úřadů vypracovat metody evidence soukromého kapitálu, roku 1926 přebírá Ústřední statistická práva koordinaci této evidence. Podléhal jí veškerý soukromý kapitál, vložený do průmyslu, obchodu, bytové výstavby, úvěrových operací. Postupně se kontrolní funkce soustředily v rukou ministerstva financí a jeho orgánů, funkce evidence v rukou Ústřední statistické správy (Viz „Materiály po istorii SSSR“, Moskva 1939, díl VII, str. 11–12.)

¹⁰⁶⁾ Projevilo se to mj. také ve sféře povolování zahájení podnikatelské činnosti, obnovy technického zařízení atd. (Viz podrobněji V. Kobaljevskij, Sovětskoje administrativnoje pravo, Charkov 1929, str. 296.)

¹⁰⁷⁾ Viz „Častnoje torgovoje predprijatije“, sborník materiálů, Moskva 1924, str. 41–62; SU RSFSR 1924 č. 35 čl. 338; SZ SSSR 1926 č. 5 čl. 35.

nejdou schopni podříditi státnímu regulování“.¹⁰⁸⁾ Represe tedy byla namířena především proti neregulované, živelné, nelegální soukromohospodářské činnosti.¹⁰⁹⁾ Ve složité situaci, kdy se proplétaly hospodářské vztahy socialistického a soukromého sektoru (a uvnitř druhého vztahy mezi legální a nelegální sférou), bylo třeba represí uplatňovat nanejvýš přesně a ohleduplně.¹¹⁰⁾ Zákodárce byl nucen provést přísné rozhranění mezi sférami povolené a nepovolené hospodářské činnosti soukromého kapitálu.¹¹¹⁾ Soukromohospodářská činnost se měla uskutečňovat v přísných hranicích sovětského zákona. „Obchoduj, vydělávej, to ti dovolujeme“, psal V. I. Lenin, obraceje se k nepmanům, „avšak třikrát podtrhujeme tvou povinnost počínat si čestně, ... zachovávat nejen literu, ale i ducha našeho komunistického zákonodárství, nedopouštět se ani v nejmenším porušování našich zákonů.“¹¹²⁾

Přechod k NEPu vyžadoval upevnit a rozvinout principy socialistické zákonnosti. V. I. Lenin zdůrazňoval naléhavou nutnost její hodnoty a stability. Sovětský zákon je k tomu, aby vymezoval přísnou hranici „mezi tím, co je zákonným uspokojováním potřeb kteréhokoli občana v oblasti současného hospodářského obratu, a tím, co je zneužíváním NEPu, co je sice ve všech státech legálním, ale co my legalisovat nechceme“.¹¹³⁾ Revise řady faktických vztahů mezi socialistickými a soukromohospodářskými elementy, kterou sovětský stát provedl při přechodu k NEPu, projevila se v novém zákonodárném pojetí problému „legální“ a „nelegální“ soukromopodnikatelské aktivity.¹¹⁴⁾ Současně v podmínkách NEPu, kdy se změ-

¹⁰⁸⁾ F. E. Dzeržinskij, Vybrané spisy, sv. 2, str. 346, 534 (rusky). IX. sjezd sovětů uložil lidovému komisariátu spravedlnosti, aby prostřednictvím soudů dohlížel na aktivitu soukromého kapitálu; aniž by byla omezována jeho iniciativa, je třeba „trestat sebemenší pokusy o porušování zákonů sovětské republiky“.

¹⁰⁹⁾ Viz „Zákony o soukromém kapitálu“, str. 9. Zákodárce stavěl před státní orgány úkol pomoci ekonomických a administrativních opatření využít, ovlivňovat a řídit soukromý kapitál „v zájmu zmenšení jeho škodlivých vlivů a rozvoje výrobních sil v zemi“. (SZ SSSR č. 20, čl. 190.) Centrum, z něž vycházela „represivní regulace“, přenášelo se podle slov V. I. Lenina z vojenského oddělení ÚV a Byra Čeky k lidovému komisariátu spravedlnosti. (Viz V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 44, str. 396 – rusky.)

¹¹⁰⁾ Metody trestně-právní regulace je možno označit za nejostřejší formu regulování, která se uplatňovala vůči soukromému kapitálu. Srovnání těchto forem s ostatními právními formami regulování provedl A. Gojchbarg, Naše ekonomika a právo, „Ježenědělník sovětskoj justiciji“, 1924, č. 19/20, str. 2.

¹¹¹⁾ Začátkem NEPu se objevovaly pokusy rozšířit sféru legální aktivity kapitálu zapojením do ní mnohých nelegálních soukromokapitalistických vztahů a elementů, což by vedlo k zúžení sféry trestní represe. Například se navrhovalo, aby za „legální“ byla považována i ta činnost, která sice neměla oporu v sovětských zákonech, ale odpovídala „obchodním zvyklostem“, „bursovní praxi“ apod. Tyto pokusy byly však odmítnuty jak zákonodárcem, tak i soudní praxí. (Viz Ja. Berman, Marxismus a občanský kodex, „Sovětskoje pravo“ 1924 č. 3 str. 87; „Ježenědělník sovětskoj justiciji“ 1924 č. 23/24 str. 537.)

¹¹²⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 44, str. 399–400 (rusky).

¹¹³⁾ V. I. Lenin, tamtéž, sv. 45, str. 248 (rusky).

¹¹⁴⁾ Některé její formy, v době „válečného komunismu“ považované za nezákonné (například soukromý obchod), za NEPu nabývaly statut legálního podnikání.

nily formy třídního boje, došlo k přesunu centra represivní politiky do oblasti hospodářské delikvence.¹⁴⁵⁾ Při tom sociálně-ekonomická důležitost objektu trestného činu a třídní příslušnost subjektu determinovaly jak diferenciaci samotných hospodářských trestných činů, tak i rozsah trestní represe.¹⁴⁶⁾

Při přípravě návrhu prvního sovětského trestního kodexu bylo navrženo rozdělit kodexem předpokládané druhy trestných činů na dvě skupiny. Do první měly být zařazeny trestné činy namířené proti společenským a ekonomickým vztahům ustaveným sovětskou mocí. Do druhé — trestné činy namířené proti přežitkům dorevolučního zřízení, jejichž přetrvávání bylo vlastností přechodného období. Tento návrh klasifikace trestných činů nebyl přijat¹⁴⁷⁾, avšak diferenciace trestné činnosti podle stupně její sociálně-ekonomické nebezpečnosti uskutečněna byla. Kodex vydělil skupinu trestných činů namířených proti oporám sovětské moci (ekonomickým, politickým, právním aj.). Tato skupina byla charakterisována jako zvlášť nebezpečná, což se promítlo do zásad stanovení trestu, kde byla zákonem stanovena přísná minimální hranice. Druhou skupinu tvořily ostatní trestné činy, klasifikované podle objektu trestné činnosti. Během času se v soudní praxi první skupina zužovala, byly do ní zahrnovány jen trestné činy proti nejzákladnějším zájmům sovětského státu.

Vycházejí z důležitosti ochrany hospodářských zájmů státu, trestní kodex pečlivě reglementoval druhy trestné činnosti v této sféře.

Zvláště nebezpečné byly činy mající kontrarevoluční charakter. K tomuto druhu deliktů kodex řadil jednání, směřující ke svržení hospodářských výdobytků revoluce (čl. 57 trestního kodexu RSFSR v redakci z roku

¹⁴⁵⁾ Nejdůležitějšími trestnými činy se staly: ekonomická kontrarevoluce, zlovolné nesplnění závazků ze smlouvy se státní organizací, úplatkářství atd. (Viz I. Skrinnik, Uголовnaja politika Sovětskoj vlasti, Charkov 1924, str. 25–29; S. Prigov, Prestuplenije i nakazanie v raboče-krestjanskom gosudarstve, Charkov 1925; „Za vosëm let“ (materiály o dějinách milice a trestního procesu 1917–1925), Leningrad 1925, str. 92.)

¹⁴⁶⁾ Důležitá úloha v určení stupně sociální nebezpečnosti trestného činu nebo pachatele připadala v té době proletářskému soudu. (Viz N. Slavin, Soud a Nová hospodářská politika, „Ježeněnělnik sovětskoj justicii“ 1922 č. 1 str. 7; F. Volfson, O klassovom charaktere graždanskich děl i priměněniji zakona, „Proletarskij sud“ 1924 č. 1/2, str. 11.) Jak poznamenal D. I. Kurskij, široká formulace našich trestních norem odpovídá naší důvěře v tvůrčí schopnosti mas, která nám pomáhá spoutat ten soukromý kapitál, který se snaží svrhnout nás z našich posic. (D. I. Kurskij, Izbrannye statji i reči, str. 162.)

¹⁴⁷⁾ Autoři projektu předpokládali, že tato klasifikace by mohla posloužit k přesnému rozhranění dvou sfér právního řádu, obsahujících prvky starého a nového práva, a přispět k posílení třídního principu. Takovéto rozdělování by však zakrývalo, že „přežitky dorevolučního zřízení“, tj. prvky kapitalismu (jako soukromý obchod, soukromé vlastnictví, smlouva mezi soukromými podnikateli apod.) mohly existovat jen díky tomu, že to připouštěla nová moc. Jejich existence se vysvětluje nejen objektivními příčinami (vývojem ekonomiky přechodného období), ale i faktory subjektivními, uvědomělými (politickými, právními atd.), jejich tolerancí sovětským státem. Předpokládané dělení sfér by rozštěpovalo jednotný právní řád a oslabovalo by jednotu sovětské zákonnosti. Z těchto důvodů byl návrh zamítnut. (Viz Istoriya sovětskogo ugovnogo prava, Moskva 1948, str. 251.)

1922) a podryvání ekonomických základů našeho národního hospodářství, prováděné s využitím státních, družstevních a jiných společenských forem (čl. 63. tamtéž).¹¹⁸⁾ Skutková podstata těchto trestných činů byla naplněna přiměřeně širokou soukromohospodářskou činností, namířenou proti socialistickému národnímu hospodářství.

Jednotlivé formy soukromého podnikání, zakázané v období „válečného komunismu“, byly za NEPu legalisovány. NEP vnesl do jejich hodnocení podstatné změny. Nicméně v soukromém obchodním podnikání, které až do roku 1921 bylo takřka všeobecně hodnoceno jako spekulace, zůstaly i po jeho legalisaci v období Nové hospodářské politiky prvky spekulace, které bylo zapotřebí oddělit od legalisované obchodní činnosti. V. I. Lenin navrhl „přehlédnout a přepracovat všechny zákony o spekulaci, vyhlásit trestným (a fakticky s trojnásobnou přísností stíhat) každé rozkrádání a každý pokus — přímý i nepřímý — vyhnout se státní kontrole, dozoru, evidenci“.¹¹⁹⁾ Kvalifikační znak spekulace byl tedy spatřován v hospodářské činnosti, vymykající se státní kontrole.¹²⁰⁾ Článek 137 trestního kodexu z roku 1922 definoval spekulaci jako zvyšování cen prováděné pomocí skupování, skrývání, úmyslného zadržování výrobků a dohody obchodníků k tomu cíli.

Za účelem posílení zákonodárné reglementace cen na soukromém trhu zákonodárce zařadil do trestního kodexu zvláštní ustanovení, předpokládající odpovědnost soukromých obchodníků za zvyšování cen zboží na zboží uvedených anebo rámcových. Porušování dohody o cenách, která byla uzavírána u určitého druhu zboží, bylo stíháno podle ustanovení o porušování uzavřených dohod vůbec. Zvláštní pozornost věnoval trestní zákon smluvním vztahům mezi státem a soukromými osobami, za jejichž nedodržení byl soukromý kontrahent odpovědný podle článku 130 trestního kodexu. Skutková podstata tohoto trestného činu předpokládala úmysl kontrahenta nebo úmyslu agentů státního orgánu a kontrahentů. Existence druhého znaku zakládala vysoký stupeň společenské nebezpečnosti, vážně ohrožovala spolehlivost sovětského hospodářského aparátu.¹²¹⁾ Agenti soukromého

¹¹⁸⁾ Viz I. Rusakov, Ob ekonomičeskoj kontrarevoluciji, „Rabočij proletarskij sud“ 1928 č. 7, str. 561; G. Merec, Prestuplenija osobo socialno opasnyje, „Rabočij sud“ 1928, č. 8/9, str. 721.

¹¹⁹⁾ V. I. Lenin, Úplné sebrané spisy, sv. 43, str. 237 (rusky).

¹²⁰⁾ Zákonodárce obsah pojmu „spekulace“ zůžil. Dekret Rady lidových komisařů z 15. července 1921 „O odpovědnosti za porušování dekretů o naturální dani a o směně“ (SU RSFSR 1921 č. 55 čl. 346 (stanovil znaky spekulace takto: domluva o zvýšení cen, zlovolné odnímání zboží z tržního oběhu s cílem zvýšení jeho cen, prodej zakázaného zboží. Zákonodárce v první řadě kladl otázku: z jakých zdrojů pochází zisk soukromého obchodu (a nikoliv jaká je výše tohoto zisku), je-li podnik legální, povolený státem. Současně starší pojem pro spekulaci — „zakázaný obchod“ — byl vztažen na takové trestné jednání jako porušování státního monopolu obchodu, pašeráctví, falšování zboží, lichvářství aj.

¹²¹⁾ Soudní hospodářské procesy odhalovaly značně silné tendence k vytváření spojení mezi soukromým kapitálem a jednotlivými skupinami pracovníků státních hospodářských orgánů, zaměřené k různým formám rozkrádání socialistického vlastnictví.

kapitálu, pronikající do státních orgánů, využívali nepořádků, nedokonalostí evidence aj. skutečností a dále zejména situace kolem soukromého zprostředkovatelství k nejružnějším formám poškozování státních zájmů a k dosahování nelegálních zisků soukromými osobami. Zákonodárce proto přísně trestal nejen trestný komplot úředníků se soukromými podnikateli, ale také nedbalost, umožňující takové zneužívání funkcí. Při postihu této činnosti podle čl. 128 trestního zákoníku z roku 1922 (porušování služební povinnosti) rozšiřovaly soudy postih také na nepmany jako na spolupachatele těchto deliktů.¹²²⁾

Trestné spolupachatelství soukromého kapitálu a jeho agentury ve státním aparátu se uskutečňovalo nejčastěji prostřednictvím úplatků. Za existence dvou antagonistických hospodářských sektorů přeměňovaly se úplatky v most, po kterém pronikaly kapitalistické vlivy do socialistického hospodářství, ohrožující jeho základní principy. Jak konstatoval F. E. Dzeržinskij, úplatek v podmínkách diktatury proletariátu „má hluboce třídní charakter, ... je projevem maloburžoasní, soukromokapitalistické živelnosti, namířené proti základům existujícího zřízení.“¹²³⁾ Zákonodárce proto co nejprísněji pronásledoval jednání spojené s úplatkářstvím, přímé i zprostředkující. Postihoval je články 14 trestního kodexu z roku 1922 a 117, 118 trestního kodexu z roku 1926.

Velkou skupinu trestné činnosti tvořily tehdy trestné činy, jejichž cílem bylo skrýt před státní kontrolou skutečný charakter a formy soukromokapitalistické podnikatelské činnosti a také prameny příjmů a údaje o jejich velikosti.

Proti trestné činnosti tohoto typu byl namířen čl. 226 trestního zákoníku z roku 1926. Pokusy nepmanů dát svým podnikům formu družstva byly v rozporu s čl. 189 trestního zákoníku z roku 1926, ve zvláště nebezpečných případech se však posuzovaly jako činnost při vytváření pseudodružstev, tj. jako ekonomická kontrarevoluce (čl. 587).

Rozšířenou trestnou činností nepmanů byly daňové podvody, které byly stíhány s největší přísností.

Zákonodárce i soudní praxe vystupovali tvrdě proti všem těmto pokusům soukromého kapitálu vymknout se státní kontrole. Trestněprávní metody působení na soukromý kapitál stávaly se tak jedním z prostředků jediné regulační politiky, její nejvyhrocenější formou, podporující dvojjedinou úlohu využití a omezování soukromého kapitálu v souladu s potřebami socialistické společnosti.

*

Složitý konglomerát metod ekonomického, politického a právního regulování soukromého sektoru měl za úkol v podmínkách Nové hospodářské politiky postupně vytlačit soukromokapitalistické elementy z ekonomiky

¹²²⁾ Viz Ja. Berman, Dolžna-li priměnaťsja st. 130..., „Ježenědělnik sovětskoj justicii“, 1925 č. 6 str. 430.

¹²³⁾ Článek F. E. Dzeržinského v „Izvěstija VCIK“, 6. října 1922.

a umožnit jejich nahrazení kvalitativně novými socialistickými prvky. Výběr a využívání těchto metod odpovídaly konkrétně-historickým podmínkám dané situace. Současné však zkušenost Sovětského svazu v této oblasti obsahuje celou řadu prvků, které jsou charakteristické pro hospodářskou politiku jakéhokoliv státu, který přistoupil k výstavbě socialistické ekonomiky. Nejdůležitější z nich byly v jiné historické podobě uplatněny v zemích lidové demokracie a „třetího světa“. Proto také studium zkušenosti SSSR z procesu přestavby mnohosektorové ekonomiky a zejména studium metod této přestavby je nejen důležitou otázkou vědeckou, ale i významnou problematikou praxe mezinárodního dělnického hnutí.

(Přeložil Dragutin Pelikán)

ИГОРЬ АНДРЕЕВИЧ ИСАЕВ

Правовое регулирование частного предпринимательства в период новой экономической политики

РЕЗЮМЕ

В марте 1921 года X съезд РКП(б) принял свое историческое решение о переходе к новой экономической политике. Ее главными задачами явились: дальнейшее укрепление союза рабочего класса и крестьянства вовлечение крестьянских масс в социалистическое строительство, перестройка методов хозяйствования и управления. Одним из первых и важнейших мероприятий новой экономической политики явилась замена продовольственной разверстки продовольственным налогом. Фиксированный натуральный налог оставлял в распоряжении крестьян излишки их продукции, которые они могли обменивать или продавать. Тем самым мелкие товарные хозяйства получали стимул для интенсификации своего производства.

Развивавшийся с переходом к НЭПу товарный оборот (предельно сжатый в годы „военного коммунизма“) становился новой формой связи между отдельными отраслями и секторами народного хозяйства. Свободный торговый оборот допускался в строгих, очерченных государством пределах. Командные высоты экономики (земля, недра, крупная промышленность, транспорт, банки, связь и т. п.) были сосредоточены в руках социалистического государства. Это позволило контролировать и направлять стихийное развитие мелкотоварных хозяйств и возрождавшегося на их основе частного капитала. В этой ситуации важное значение получал вопрос о формах и методах регулирования частнохозяйственной деятельности, о правовых пределах частной инициативы. Для воздействия на частный сектор применялся сложный комплекс регулирующих мероприятий, важной составной частью которого являлись меры правового регулирования.

В условиях быстро развивающегося рыночного оборота важное значение приобретали методы воздействия на такие рыночные факторы, как цены и кредит. В области кредитных отношений государство, имевшее в своем распоряжении основные фонды материальных ценностей и денежных средств занимало главенствующее положение. Частные предприятия, искавшие источников кредитования у государственных учреждений, вынуждены были принимать взамен жесткие условия, регламентирующие их хозяйственную деятельность. Кредит превращался в руках госорганов в действенный рычаг управления работой частного сектора. Через эту систему государство могло стимулировать или сдерживать его развитие. На деятельность частных предприятий, пользовавшихся государственным кредитом в известной мере распространялось также плановое начало.

В области ценообразования государственная регулирующая политика осуществлялась преимущественно через систему косвенных мер воздействия. Возможность регулирования цен обеспечивалась товарным фондом государства, которое могло варьированием цен в обобществленном секторе торговли (государственной и кооперативной) косвенным образом воздействовать на цены частного рынка. Эти экономические оперативные мероприятия подкреплялись мерами правового регламентирования цен. От регламентации цен обобщественного сектора, государство постепенно переходило к регламентации цен частного сектора — вначале путем установления предельных (высших и низших) цен, а затем — жесткого фиксирования цен на целый ряд товаров частного рынка. Для координирования этой деятельности создавались специальные органы, планирующие мероприятия в области ценообразования.

Стимулом деятельности частного капитала являлось получение им прибыли. Вместе с тем, задачей государства в деле использования частнохозяйственной инициативы было не только развитие тех или иных отраслей хозяйствования, но и получение от частнопредпринимательской деятельности определенных налоговых отчислений. Налоговая политика и практика в период НЭПа сосредоточилась на обложении как самой частнохозяйственной деятельности (промышленный налог) так и на доходах, получаемых от нее (подходный налог). При этом в действовавшем налоговом законодательстве последовательно проводился классовый принцип. Значительную роль в налоговой политике играла местная налоговая практика и система местных сборов. Этим последним законодатель предоставлял достаточную свободу действия в рамках общих налоговых норм. В качестве меры регулирования налоговая политика стимулировала перераспределение частного капитала в системе отраслей хозяйствования, привлекая его в один отрасли и вытесняя из других.

Важное место в системе регулирования частного предпринимательства отводилось административным мерам. Последние подразделялись на практике на меры разрешительно-запретительные и контрольные. На первых этапах НЭПа более широкое распространение получили первые. Но постепенно с перестройкой хозяйственной политики (когда все большее развитие получают методы непрямого регулирования) на место непосредственного администрирования и прямого вмешательства в частнохозяйственную деятельность приходят методы контролирования, регистрации, учета. Законодатель стремится разграничить две сферы применения административных рычагов: область государственной хозяйственной деятельности и частный сектор. Для каждой из них выбираются соответствующие приемы регламентации и ее степень. В этот период создается целая сеть специальных органов, в компетенцию которых входит учет доходности частных предприятий, контроль за эксплуатацией частными лицами государственных имуществ, регистрация частных заведений и т. п.

Выход частнохозяйственной деятельности из-под контроля государства расценивался как уголовно-наказуемое деяние. Тем самым, меры уголовно-правового воздействия представляли одно из звеньев единой политики государственного регулирования частного капитала (в ее наиболее жесткой форме). Основной задачей законодателя в этой области было разграничение сфер законного и незаконного частного предпринимательства и, в связи с этим, классификация незаконной деятельности по степени социальной опасности.

Вся система регулирующих мероприятий (и в ее рамках система правового регулирования) была направлена на решение сложной задачи — использовать, стимулировать частнохозяйственную деятельность, рассматривающуюся в качестве вспомогательного фактора в развитии народного хозяйства, и одновременно с этим, ограничить и постепенно вытеснить частнокапиталистические элементы из экономики, заменить их социалистическими элементами. Эта сложная задача была успешно решена Советским государством. Опыт СССР в этой области экономической политики является весьма ценным и в настоящее время для государств, приступающих к строительству социализма в условиях многоукладной экономики.