

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТАНОВЛЕНИЯ КООПЕРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА): РЕТРОСПЕКТИВНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Чичулин Александр Владимирович

Доцент кафедры философии, истории, экономической теории и права
Омского государственного аграрного университета им. П. А. Столыпина (Омск),
кандидат исторических наук, доцент, ORCID: 0000-0001-6656-8641, e-mail: a.chichulin@mail.ru.

В статье раскрываются проблемы, связанные со становлением российского кооперативного законодательства, выявляются основные этапы его развития, обуславливающие специфику функционирования кооперативной системы. Определяются характер и степень административного воздействия различных органов государственной власти на формирование кооперативного движения в России. Ретроспективный анализ позволяет установить тенденции развития кооперативного движения, демонстрирует противоречивость и неоднозначность в реализации государственной политики на ранних этапах его формирования, обусловленные стремлением органов власти обеспечить контрольно-надзорное администрирование в данной сфере, чтобы предотвратить ее оппозиционную демократическую политизацию. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что с момента своего возникновения взаимоотношения кооперации с государственной властью были пронизаны борьбой за свое существование, при этом развитие кооперативного движения проходило в условиях противоборства административно-консервативного и либерально-демократического направлений. Первое основывалось на установлении почти тотального контроля и централизации системы государственного управления кооперацией. Второе отстаивало демократические тенденции развития кооперации, включающие в себя принципы добровольности, равноправия, самоуправления, самофинансирования, явочного порядка образования и др. Автор полагает, что результаты проведенного исследования имеют практико-ориентированное, методологическое значение для органов государственной власти и их должностных лиц, обеспечивают недопущение ошибок прошлого в современный механизм нормативно-правового регулирования сферы кооперации.

Ключевые слова: государство, власть, кооперация, кооперативное законодательство, кооперативные организации, правовое регулирование

Для цитирования: Чичулин А. В. Актуальные вопросы становления кооперативного законодательства России (вторая половина XIX – начало XX века): ретроспективное исследование // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 2. С. 99–109. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2023_2_99.

CURRENT ISSUES IN THE FORMATION OF COOPERATIVE LEGISLATION IN RUSSIA (SECOND HALF OF THE XIX – BEGINNING OF THE XX CENTURY): A RETROSPECTIVE STUDY

Chichulin Aleksandr

Associate professor, Omsk State Agrarian University named after P. A. Stolypin (Omsk),
candidate of historical sciences, ORCID: 0000-0001-6656-8641, e-mail: a.chichulin@mail.ru.

The article reveals the problems associated with the formation of Russian cooperative legislation, identifies the main stages in its development, determining the specific

functioning of the cooperative system. The nature and degree of administrative impact of various public authorities on the formation of the cooperative movement in Russia are determined. The retrospective analysis reveals trends in the development of cooperative movement, demonstrates the inconsistency and ambiguity in the implementation of state policy in the early stages of its formation, due to the desire of authorities to ensure control and supervision administration in this area, thereby preventing its opposition-democratic politicization. As a result of the study the author concludes that from the beginning the relationship of cooperation with the state power was permeated by the struggle for its existence, and the development of the cooperative movement took place in the context of the opposition of administrative-conservative and liberal-democratic vectors. The first was based on the establishment of almost total control and centralization of the state management system of cooperation. The second advocated democratic trends in the development of cooperation, including the principles of voluntariness, equality, self-government, self-financing, quota order of education, etc. The author believes that the results of the study are of practical, methodological importance for public authorities and their officials, ensure the avoidance of errors of the past in the modern mechanism of normative-legal regulation of the cooperative sphere.

Key words: state, power, cooperation, cooperative legislation, cooperative organizations, legal regulation

*For citation: Chichulin A. (2023) Current issues in the formation of cooperative legislation in Russia (second half of the XIX – beginning of the XX century): a retrospective study. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 99–109, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2023_2_99.*

После отмены крепостного права в России начинают постепенно появляться первые кооперативные организации, что вызывает необходимость их правовой регламентации. Длительный и противоречивый процесс законодательной регламентации кооперативного движения представляет собой предмет настоящего исследования и позволяет автору раскрыть актуальные вопросы формирования взаимоотношений российского общества и государства в сфере кооперации во второй половине XIX – начале XX в.

Во второй половине XIX в. государство инициирует разработку кооперативного законодательства. Создание отечественной правовой базы было обусловлено необходимостью законодательного оформления зарождающейся и развивающейся профессиональной деятельности кооперативных объединений, тем не менее государственные органы и должностные лица разного уровня оказывали противодействие свободному и самостоятельному развитию в стране кооперативных организаций. Поэтому изначально в сфере законодательства кооперации отводилась практически бесправная роль, государство стремилось установить всеобъемлющий контроль за этой, по своей сути демократической, формой организации экономических отношений.

С 1865 г. правительство (Комитет министров) монополизировало право выдачи разрешений на открытие кооперативных организаций. В последующем это полномочие было делегировано различным органам власти и должностным лицам. Так, с 1885 г. правительство наделило Министерство финансов правом выдавать разрешения на открытие кооперативов за подписью главы этого ведомства. Иногда на открытие кооперативов требовались одновременно разрешения нескольких министров, что указывает на настороженное отношение власти к рассматриваемым общественным организациям и ее желание установить полный административный контроль за их деятельностью. Уже с 1889 г. для открытия кредитных и ссудо-сберегательных товариществ требовались разрешения министров финансов и внутренних дел, кооперативные союзы должны были утверждаться Государственным советом¹. Очевидно, что указанные административные процедуры представляли собой препятствия в развитии кооперативного движения.

¹ ГАНУ. Ф. 32. Оп. 1. Ед. хр. 1028. Л. 9об.

С 90-х гг. XIX в. товарно-денежные отношения широко проникают в деревню, наблюдается подъем сельского хозяйства, выражающийся в активизации предпринимательской деятельности крестьян. Рыночные условия заставляли середнячко-зажиточные массы объединяться в кооперативы для развития своего хозяйства. Массовое увеличение числа заявок на организацию кооперативов вынудило правительство принять 13 мая 1897 г. Нормальный устав потребительных обществ¹, в рамках которого право на открытие кооперативных организаций было передано губернаторам. 30 июня 1897 г. вышел типовой Устав сельскохозяйственных товариществ². Согласно этому правовому акту членами кооперативных объединений могли быть признаны только лица, внесшие вступительный пай. Такое правило ограничивало многочисленных крестьян, не имевших средств для внесения достаточно значительных, по меркам своего времени, вступительных взносов. При этом основной целью создания любого кооперативного товарищества выступало содействие своим членам в приобретении сельхозинвентаря, сбыте сельскохозяйственных продуктов, их переработке, выдаче ссуд и т. д. Для получения статуса коммерческого юридического лица требовалось: проведение общеучредительного собрания с обязательным присутствием всех членов будущего кооператива, утверждение устава этой организации и последующая подача в канцелярию губернатора письменного прошения на открытие кооператива³. Губернаторы с большим подозрением относились к подобного рода общественным объединениям, поэтому разрешали открытие кооперативных организаций после долгой и всесторонней проверки их на верноподданнические настроения.

Губернаторы обладали правом не только разрешать, но и запрещать различные кооперативные объединения, если их функционирование создавало угрозу для сложившихся устоев общества и нарушало требования российского законодательства (включая уставные положения самой кооперативной организации). Например, в середине 90-х гг. XIX в. в России из полутора тысяч разрешенных низовых кооперативных организаций функционировала только половина. Остальные были ликвидированы или их деятельность была приостановлена⁴. Полномочие на запрет часто трактовалось администрацией достаточно широко и не ограждало кооперацию от произвола со стороны власти. Особенно наглядно это проявлялось в отношении к союзным кооперативным объединениям. Так, если решения о создании отдельных кооперативных товариществ принимались губернаторами, то образование того или иного союза кооперативных товариществ утверждалось лично царем через совет министров. Видный сторонник кооперативного движения А. В. Меркулов писал, что утверждение союзных кооперативных уставов происходило крайне редко и практически в единичных случаях⁵. В среднем срок утверждения уставов союзных кооперативных организаций составлял от трех до пяти лет. Были случаи, когда уставы рассматривались в течение более продолжительного срока. Причины были всякие, но основная состояла в недоверии государственных органов разного уровня к рассматриваемым общественным объединениям. Власть опасалась политического брожения в умах наиболее экономически активной части крестьян⁶.

Дополнительные ограничения в развитие кооперации вносились и местными властями. В условиях сложившегося правового положения ими практиковались меры, нередко выходящие за рамки действовавшего законодательства, например отстранение отдельных членов правлений, запрещение общих собраний, организация тех или иных учреждений при кооперативах и т. д. Вопрос правовой легализации кооперативных объединений фактически зависел не только от губернатора либо другого органа или должностного лица высшей власти, но и от личного усмотрения «какого-либо местного урядника», так как именно на его сведения опирался губернатор при

¹ Нормальный устав потребительных обществ: утвержден 13 мая 1897 г. // Кооперация: страницы истории / под ред. Н. К. Фигуровской: в 3 т. М.: Наука, 1998. Т. 1. Кн. 2. С. 78–90.

² Устав сельскохозяйственных товариществ 30 июня 1897 // Свод законов Российской империи. Т. XII. Ч. 2: Устав сельского хозяйства. СПб., 1903. Ст. 45–46.

³ ГАНУ. ФД. 51. Оп. 1. Ед. хр. 312. Л. 8.

⁴ Там же. Ед. хр. 314. Л. 17.

⁵ Меркулов А. В. Исторический очерк потребительской кооперации в России. М.: Типо-литография Русского Товарищества, 1917. С. 85.

⁶ Поволоцкий Н. Русское кооперативное законодательство. Пг.: Кооперация, 1923. С. 7.

решении вопроса, нужно или не нужно в таком-то месте потребительское общество, «благонадежны» или «неблагонадежны» учредители общества, не нарушит ли открытие кооператива общественное спокойствие и т. п.¹

Центральная государственная власть стремилась не допустить принятия единого закона о кооперации, ограничивалась отдельными нормативными правовыми актами по каждому ее виду. Такая дифференциация позволяла разделить кооперативное движение в стране, что упрощало контрольно-надзорную деятельность государственных органов и обеспечивало более четкую нормативно-правовую регламентацию. В то же самое время большинство иностранных государств в осуществлении своей кооперативной политики шли по пути интеграции кооперативного законодательства.

Уставы стали первыми нормативными документами, закреплявшими правила создания кооперативов и их юридический статус. Первым в России учредительным юридическим документом, обусловившим легализацию российской кредитной кооперации, стал устав «Рождественского ссудного товарищества», который был утвержден властью 22 октября 1865 г.² В 1871 г. правительством был разработан обязательный для всех кооперативных объединений Образцовый устав ссудо-сберегательного товарищества, в рамках которого Министерству внутренних дел было поручено утверждать устав каждого подобного коммерческого объединения³.

25 января 1883 г. был обнародован Указ об учреждении сельских банков и ссудо-сберегательных касс. Согласно этому документу, Министерство финансов и Министерство внутренних дел должны были разработать новые правила организации и функционирования кооперативов. В 1885 г. сельские банки получили в качестве своей правовой базы отдельный Нормальный устав сельских банков, на основе которого они обязаны были выстраивать свою деятельность⁴.

Дифференциация кооперативного законодательства привела к постепенному созданию целой системы надзорных органов. Так, в 1889 г. был образован институт земских начальников, которые контролировали кооперативные товарищества. Однако надзорные функции государства не преследовали цели экономического удушения кооперации. Главным образом они носили политический характер. Власть не допускала конкуренции в этой сфере. В то же время она вносила элементы демократии в уставы: любой желающий мог вступить в действующий кооператив вне зависимости от волеизъявления государственных инстанций или каких-либо чиновников⁵.

Развитие экономики страны и кооперативного движения в условиях рынка требовало от правительства перехода от утверждения отдельных кооперативных уставов к созданию общего кооперативного законодательства. Над этим вопросом интенсивно работало Министерство финансов во главе с С. Ю. Витте. Результатом такой работы стало утверждение правительством в июне 1895 г. законодательного акта «Положение об учреждениях мелкого кредита»⁶. Этим правовым актом были определены следующие формы организации кредитных товариществ: ссудо-сберегательные товарищества, простые кредитные товарищества без паевых взносов и сельские, волостные, станичные банки (кассы).

Данное Положение устанавливало не только некоторые формы деятельности кооперативных организаций, но и систему контроля над ними. По замыслу власти кооперативные организации обязаны были помогать беднейшим крестьянам в развитии своего хозяйства. Например, предоставлять на льготных условиях ссуды для закупки необходимых сельскохозяйственных орудий труда, семян, рабочего скота, а также выплачивать проценты по вкладам.

В 1896 г. были приняты Образцовый устав кредитного товарищества и Устав ссудо-сберегательного товарищества⁷. В этих законодательных актах закреплялась возмож-

¹ ГАНО. ФД. 51. Оп. 1. Ед. хр. 315. Л. 2.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XL. 1865. СПб., 1867. 1198 с.

³ Образцовый устав ссудо-сберегательного товарищества, составленный комиссией, состоящей при Императорском Московском Обществе сельского хозяйства, одобренный Министром Финансов. СПб.: Тип. А. М. Котомина, 1871. 25 с.

⁴ Нормальный устав сельских банков. Киев: Тип. М. Д. Ивановой, 1894. 14 с.

⁵ Центр хранения архивных фондов Алтайского края. ФД. 82. Оп. 1. Ед. хр. 159. Л. 34–35об.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XV. СПб., 1899. № 11756.

⁷ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 376. Л. 13.

ность руководства товариществом посредством коллективного управления равноправных членов кооперативов. Все важные вопросы должны были решаться на общем кооперативном собрании, в присутствии всех членов кооператива и на основе принципа самоуправления.

На собрании избирались члены правления. Утверждались принципы и алгоритм работы кооператива, механизм проведения кредитных, торговых и иных операций. На общем собрании зачитывались, обсуждались и утверждались отчеты о работе членов кооперативного правления.

К середине 90-х гг. XIX в. в России функционировало более 30 различных видов уставов, которые в дальнейшем способствовали быстрому росту кооперативных организаций и их союзных объединений¹.

Во второй половине 90-х гг. XIX в. быстрое развитие получила законодательная база потребительской кооперации. В 1896 г. в Москве был организован Союз потребительских обществ. В следующем году Министерство внутренних дел утвердило обязательный для исполнения всеми кооперативными объединениями Нормальный устав потребительных обществ. Губернаторам предоставлялось право разрешать деятельность потребительских объединений, уведомляя об этом Министерство внутренних дел. Нарушение пунктов устава не допускалось под угрозой ликвидации товарищества. Это вело к ужесточению административного контроля и ограничению самостоятельности кооперации.

В качестве основного позитивного момента следует отметить то, что согласно положениям устава потребительские общества должны были способствовать своим членам в приобретении товаров по доступным ценам.

Министерство земледелия и государственных имуществ в феврале 1898 г. утвердило Нормальный устав для местных сельскохозяйственных обществ², определивший порядок их учреждения и функционирования. Разрешение на открытие сельскохозяйственных обществ, не выходящих за границы губернии, по-прежнему принадлежало губернатору. Устав 1898 г. лишь отчасти способствовал росту численности сельскохозяйственных кооперативов, которые так и не смогли выйти за рамки культурно-просветительской деятельности, рассчитанной, главным образом, на зажиточные слои населения.

Анализ кооперативного законодательства показывает, что разные виды кооперации находились в ведении различных министерств, регламентировавших типовыми уставами порядок возникновения и характер деятельности кооперативов. Например, Министерство внутренних дел ведало потребительской кооперацией, Министерство финансов – кредитной, Министерство торговли и промышленности – молочными артелями, Министерство земледелия и государственных имуществ – сельскохозяйственными товариществами.

К началу XX в. процесс создания и правового регулирования союзов различных форм и видов кооперации шел медленно. В 1898 г. с большим трудом был оформлен Московский союз потребительских обществ, который впоследствии был переименован в Центросоюз. Только в 1911 г. был принят Устав кредитных союзов, а в 1912 г. был утвержден Типовой устав потребительских обществ. Иные виды кооперации так и не получили, вплоть до 1917 г., права создавать собственные союзные объединения.

В 1899 г. правительство опубликовало переработанное на основе западного права Гражданское уложение, которое должно было способствовать снятию административных ограничений при организации кооперативов и их объединениях. Однако на практике административные ограничения сохранялись.

В первое десятилетие XX в. наблюдался массовый подъем кооперативного движения. Кооперация все больше стремилась к автономности, самостоятельности, независимости и самодостаточности. Этот подъем кооперации тормозился административным произволом. Указанное обстоятельство закономерно вызывало протест кооператоров, которые все настойчивее добивались принятия общекооперативного законодательства, явочного порядка учреждения кооперативов, свободы в организации кооперативных союзов и проведения своих съездов.

¹ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 384. Л. 22.

² Нормальный устав для местных сельскохозяйственных обществ: утвержден 28 февраля 1898 года. СПб.: Тип. М. Меркушева, 1910. 20 с.

В этих условиях наметился переход к новому этапу в развитии российского кооперативного законодательства. Правительство разрабатывает и принимает в июне 1904 г. Положение об организации мелкого кредита. Создается общегосударственный административный орган – Управление по делам мелкого кредита. Министерству финансов и Государственному банку поручено способствовать работе кредитных учреждений в России и контролировать их деятельность.

Образование, контроль и ревизия годовых отчетов ссудо-сберегательных и кредитных товариществ на основании образцовых уставов предоставлялись земским управам¹. Министерского разрешения больше не требовалось, что значительно сокращало сроки организации кооперативов. Вклады не могли отчуждаться и передавались по наследству с процентами по ним.

Период с 1865 по 1905 г. был начальным этапом развития кооперативного движения. В этот период шло его организационно-правовое оформление, появлялись первые законодательные акты и первые различного вида кооперативные организации. С увеличением численности кооперативных товариществ формируются условия к их объединению. Очевидно, что кооперации суждено было развиваться в рамках формирующегося, противоречивого, еще не устойчивого правового пространства. Утвержденные властью для каждого вида кооперации юридические нормы определяли цели и характер кооперативной деятельности, порядок контроля и регулирования ее со стороны государственных органов.

В ходе первой буржуазно-демократической революции и начавшихся аграрных преобразований власть вынуждена была пойти на смягчение своей политики в области кооперации. Столыпинское правительство, разрушая общину, бывшую основой социально-экономической организации крестьянства в предшествующий период, одновременно сделало первый шаг по пути формирования общекрестьянского законодательства, провозгласив определенную свободу в создании кооперативных общественных объединений, воспринимавшихся многими как учреждения, альтернативные общине.

4 марта 1906 г. правительством приняты Временные правила об обществах и союзах, содержащие в себе лишь ограниченный набор подлинно демократических принципов (явочный порядок открытия обществ и возможность закрытия только по решению суда отсутствовали)². Они допускали свободную договорную форму организации кооперативов с последующим обязательным их оформлением в качестве юридического лица. В противном случае было невозможно совершать торговые и иные операции. Право на открытие кооперативов по-прежнему оставалось за губернатором, который скрупулезно изучал устав и список учредителей на предмет их неблагонадежности. В свою очередь Министерство внутренних дел могло по своему усмотрению закрыть уже существующие товарищество или союз в случае совмещения их членами экономической и политической деятельности. Правительственным правовым актом вводились определенные меры предосторожности при организации кооперативных общественных собраний. В обязательном порядке на этих мероприятиях должен был присутствовать кто-то из полицейских чинов, контролировавший ход собрания, состав его делегатов (запрещалось присутствие представителей политических партий и иных общественных организаций) и обсуждаемые вопросы (допускались исключительно кооперативные темы). Обсуждение политических событий сразу же пресекалось вплоть до закрытия собрания, а в случае неповиновения и самого кооператива³.

С этого времени кооперативное движение начинает носить массовый характер, что выражается в быстром росте количества кооперативов и небывалой активности населения в их создании. Многочисленные кооперативные организации выступают с инициативой формирования крупных союзных объединений. В различных российских регионах проходят кооперативные съезды, на которых кооператоры выступают с предложениями о создании не только краевых, но и всероссийских союзных организаций. Звучат предложения о совершенствовании кооперативного законодательства

¹ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 376. Л. 14об.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. № 27479.

³ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1916. Ед. хр. 16. Л. 71.

по пути демократизации, выработке единых принципов и правовых норм деятельности кооперативов.

В период первой буржуазно-демократической революции и в первые годы после нее под давлением общества власть активизирует работу по завершению кодификации кооперативного законодательства. Последующие правовые акты определили основные структурные элементы кооперативной системы, формы и виды кооперативных объединений, пути развития. Однако наследие предыдущего этапа в развитии кооперативного законодательства сохранялось. Не могло быть и речи о полной самостоятельности и автономности кооперации. В последней власть видела угрозу своему политическому существованию. Подтверждением этому были революционные события, происходящие в стране, при которых далеко не все кооперативные объединения заявляли о своей политической нейтральности.

Власть стремилась не допустить кооператоров к политическому управлению страной, при этом старалась предоставить им некоторую экономическую свободу. Указанные факторы способствовало развитию кооперативного движения, в которое все активнее вовлекались беднейшие слои населения, что обеспечивало их выживаемость в условиях рынка.

Развитие российской кооперации было ограничено рамками существующего законодательства с его административными барьерами, ограничивающими свободу кооперативного движения. Делегаты на всероссийских и региональных съездах, постоянно требовали от правительства разработки и принятия единого кооперативного закона, а также совершенствования действующих нормативных правовых актов.

Только в 1911 г. был принят Закон о союзах кредитных кооперативов, который содержал единые принципы и нормы, расширявшие сферу деятельности и предоставлявшие кооперативам права самостоятельных юридических лиц. Контроль над кредитными кооперативными учреждениями по-прежнему оставался в ведении Комитета министров.

Всероссийские кооперативные съезды с 1908 г. начали проходить на регулярной основе (апрель 1908 г., март 1912 г., август 1913 г.). В их работе принимали участие сотни представителей кооперации из разных уголков нашей страны. Бурно обсуждались вопросы, связанные с выработкой более эффективных путей, принципов развития кооперации, единства правового пространства.

На первом Всероссийском съезде, прошедшем в Москве, единогласно было решено разработать новый общий для всех видов кооперативных объединений закон, который требовалось незамедлительно представить правительству для ознакомления и доработки с последующим его принятием. Проект закона должен был предусматривать по отношению к кооперации самостоятельность и автономность в решении основных кооперативных вопросов, замену разрешительного порядка открытия на заявительный (явочный), а также обеспечить дополнительную свободу в организации союзных объединений.

Значительная активизация кооперативного движения (после первого кооперативного съезда), ставшего ареной борьбы представителей различных политических сил Российского государства, обеспокоила соответствующее министерство. Так, в циркулярных письмах, рассылаемых местным административным органам департаментом полиции (за 1909 г.), настойчиво указывалось на «...нежелательно широкое развитие кооперативного движения, выражающееся в образовании на легальных основаниях добровольных самоуправляющихся и построенных на демократическом и трудовом начале союзов»¹. Во исполнение этих рекомендаций, например, губернатор Тобольска поставил в известность уездных исправников о том, что «...революционеры стремятся использовать кооперативное движение в целях создания будущих боевых кадров на случай вооруженного восстания, имея в виду, что кооперативные предприятия, обладающие миллионными капиталами, представляют громадный источник денежных средств». Однако остановить набравшее силу кооперативное движение было уже невозможно, о чем свидетельствуют последующие всероссийские и региональные съезды.

¹ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 121. Л. 262.

В марте 1912 г. в Петербурге состоялся второй Всероссийский кооперативный съезд, на котором обсудили разработанный проект закона, единый для всех видов кооперации. В нем закреплялась свобода в организации кооперативных союзов и заявительный порядок открытия низовых кооперативных организаций. С 1912 г. наблюдается рост кооперативных организаций и увеличение в них численности населения. В Томске по соглашению с губернатором и с разрешения Министерства финансов 22–24 июня 1912 г. прошел съезд представителей учреждений и инспекторов мелкого кредита Западной Сибири. В повестке заседания съезда стояли организационные и финансовые вопросы. Особое внимание было уделено поиску наиболее эффективных форм союзных организаций (губернских, уездных или других), выявлению степени влияния учреждений мелкого кредита на крестьянское хозяйство и его наилучшей защите от ростовщического капитала, а также развитию системы кредитования¹.

На третьем Всероссийском кооперативном съезде, состоявшемся в августе 1913 г. в Киеве, разработанный законопроект еще раз подвергся обсуждению. Кооператоры требовали явочного порядка учреждения кооперативов, предоставления кооперативам права свободного объединения в союзы, признания за кооперативами права заниматься не только экономической деятельностью, но и культурно-просветительской. Для доработки законопроекта была избрана специальная комиссия, которая в 1915 г. завершила свою деятельность. Результатом стала подготовка для внесения в Государственную думу Положения о кооперативных товариществах и их союзах. Положение вобрало в себя все позитивное, что было накоплено в отечественной и мировой практике кооперативного движения.

Несмотря на то, что законопроект удалось провести через Государственную думу в марте 1916 г. «в порядке спешности», он так и не был одобрен Государственным советом. Правительство всячески противилось его принятию, так как исполнительную власть не устраивал явочный характер образования кооперативов и особенно их союзов. Проявившиеся разногласия между органами законодательной и исполнительной власти свидетельствовали о полном отсутствии единой и целенаправленной кооперативной политики государства, о полярности кооперативных представлений сторонников и противников кооперации по поводу определения места и роли этого движения.

В свою очередь Департамент полиции, напуганный все возрастающей политизацией кооперативного движения, ростом его союзного строительства, категорически был против принятия этого законопроекта. В своих многочисленных циркулярных письмах он настоятельно рекомендовал государственным органам не утверждать этот закон как представляющий угрозу существующему строю. В Департамент полиции был вызван председатель комитета В. П. Зельгейм, которому было сообщено о закрытии правительством Центрального кооперативного комитета «как учреждения незаконного» с привлечением к уголовной ответственности всех его учредителей².

Вопрос о политической лояльности кооперации был одним из принципиальных. В годы Первой мировой войны соотношение сил и идеологические представления в кооперации качественно меняются. От политической нейтральности кооперация постепенно переходит к открытой политической оппозиции в отношениях с государственной властью. В секретном циркулярном письме Департамента полиции губернаторам и градоначальникам от 3 ноября 1915 г. говорилось, что «...по полученным сведениям, Московский центральный кооперативный комитет рассылает во все кооперативные учреждения империи воззвание, заключающее в себе, наряду с резкой критикой деятельности правительства, идею о необходимости, для успеха работы общественных организаций, проведения в жизнь политических свобод, народного представительства, избранного на основе всеобщего и равного для всех избирательного права и ответственного перед народом правительства. Воззвание заканчивается призывом к объединению кооперативных учреждений в одну могучую организацию, с пояснением, что кооперативы только в таком случае могут представлять собой в мирное время действительную силу, а в минуту великих испытаний явиться спасением Родины. Сообщая об изложенном, имею честь просить Ваше Превосходительство

¹ ГАРФ. Ф. 149. Оп. 1. Ед. хр. 382. Л. 4–5.

² Там же. Ф. 102. ДПОО. Оп. 246. Ед. хр. 310. Л. 117.

не отказать в принятии, по соглашению с жандармским надзором, мер к изъятию из обращения данного воззвания»¹.

В «Записке о кооперативном движении» от 1916 г. Департаментом полиции обращалось внимание на то, что «...среди возникающих повсеместно кооперативных учреждений сгруппировались представители революционных и левых партий, которые всемерно отвлекают кооперативы на путь политической борьбы»². Департамент напрямую связывал размах демократии кооперативного движения с революционными настроениями, охватывающими массы. Поэтому кооперация была поставлена под всеобъемлющий контроль власти и полиции.

Только после свержения самодержавного правительства в феврале 1917 г. кооперация освобождается от чрезмерной опеки государства. Временное правительство России издает 20 марта 1917 г. единый общекооперативный закон «Положение о кооперативных товариществах и их союзах», предоставляющий кооператорам права на самостоятельность, автономию и регистрацию кооперативных организаций явочным порядком. Упраздняется разрешительная административная система, регистрация кооперативов поручается судебной системе: в течение месяца суд должен был принять решение о регистрации кооператива или об отказе с мотивированным заключением³. Практически все другие нормативные акты в отношении кооперации упразднились. Разрешалось в упрощенном явочном порядке создавать также кооперативные союзы.

В развитие положений указанного закона было издано постановление «О регистрации товариществ, обществ и союзов» (от 21 июня 1917 г.), согласно которому при окружных судах формировались регистрационные отделы для ведения особых реестров кооперативных товариществ и их союзов. В месячный срок со дня поступления заявления о регистрации организации в этих отделах принималось решение (путем вынесения соответствующего постановления) о внесении кооператива в реестр или об отказе в регистрации. Отказ мог последовать лишь в случае несоответствия устава регистрируемой организации действующим законам и мог быть обжалован в вышестоящую судебную инстанцию. В этом случае каждой инстанции предоставлялось не больше месяца для рассмотрения поступившей жалобы. В противном случае кооперативное объединение автоматически заносилось в реестр. О состоявшейся регистрации, а также о ликвидации кооперативных организаций делались публикации в официальных изданиях. В интересах третьих лиц, вступающих в сделки с кооперативными товариществами или союзами, все делопроизводство по регистрации объявлялось открытым для обозрения всех желающих⁴.

Следующим важным законодательным актом Временного правительства, относящимся к кооперации, стало постановление от 1 августа 1917 г. «О съездах представителей кооперативных учреждений». Необходимость организации таких съездов как представительного органа русской кооперации, действующего на постоянной основе, была обозначена еще третьим Всероссийским кооперативным съездом. Съезды представителей кооперативных учреждений и их советы имели своей целью защиту и представительство интересов кооперативной системы, осуществление идейно-организационного руководства ею в идеологической, пропагандистской, исследовательской и культурно-просветительской областях. При этом хозяйственная деятельность из ведения съездов исключалась. В условиях революций и разгоревшейся Гражданской войны эти учреждения, особенно в Западной Сибири, сделались центрами политической организации кооперативных сил, выступающих против советской власти⁵. Поэтому все эти кооперативные законодательные акты применялись в течение короткого периода времени и не могли создать условий для налаживания механизма развития кооперативного движения.

¹ ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. Оп. 246. Ед. хр. 164. Л. 88.

² Там же. 1916. Ед. хр. 16. Л. 48.

³ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 72. Ст. 414.

⁴ ГАНО. Ф. 32. Оп. 1. Ед. хр. 1028. Л. 16.

⁵ Сборник постановлений Временного правительства по кооперации: 1, 2, 3. О кооперативных товариществах и их союзах от 20 марта 1917 г. О регистрации товариществ, обществ и союзов от 21 июня 1917 г. О съездах представителей кооперативных учреждений от 1 авг. 1917 г. (С введ., сост. Юрид. отд. Сов. всерос. кооп. съездов). М.: Сов. всерос. кооп. съездов, 1917. XIV. С. 16.

Обобщая результаты проведенного исследования, автор вынужден констатировать, что с момента возникновения кооперации ее взаимоотношения с государственной властью были пронизаны борьбой за существование посредством непрекращающихся требований к высшим органам власти (ходатайства о проведении в жизнь единого кооперативного закона, снижении контрольно-надзорного влияния государства, демократизации и т. п.). В результате напряженного развития кооперативного движения в период со второй половины XIX в. по март 1917 г. были выработаны и закреплены в нормативных документах и законодательных актах принципы и механизмы функционирования кооперативных организаций. Основным нормативно-правовым базисом кооперации на разных уровнях юридической регламентации до марта 1917 г. составляли уставы. Их критический формально-правовой анализ позволяет выявить противоречия в реализации кооперативной политики государства, выраженные главным образом в создании законодательных и административных ограничений, препятствующих формированию и развитию свободной кооперативной деятельности. Ярким подтверждением является продолжительное игнорирование вопросов предоставления прав на союзное кооперативное строительство и принятия общего кооперативного закона, вбирающего в себя демократические принципы кооперативного устройства.

Следует выделить два основных этапа в эволюции кооперативного движения до революционного периода:

1) с 1865 по 1905 г. – период противоречивого формирования законодательной политики государства и постепенного развития кооперативного движения;

2) с 1905 по 1917 г. – период окончательного законодательного оформления кооперации, знаменующийся принятием единого кооперативного закона (Положение о кооперативных товариществах и их союзах от 20 марта 1917 г.), обеспечивающего быструю динамику развития кооперативных объединений и вовлекающего в сферу кооперации почти половину крестьянского населения страны.

Список литературы

Государственный архив Новосибирской области. Ф. 32. Оп. 1. Ед. хр. 1028. Л. 9об, 16; ФД. 51. Оп. 1. Ед. хр. 312. Л. 8; Ед. хр. 314. Л. 17; Ед. хр. 315. Л. 2.

Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. ДПОО. Оп. 246. Ед. хр. 164. Л. 88; Ед. хр. 310. Л. 117; 1910. Ед. хр. 121. Л. 262; Ед. хр. 376. Л. 13, 14об; Ед. хр. 384. Л. 22; 1916. Ед. хр. 16. Л. 48, 71; Ф. 149. Оп. 1. Ед. хр. 382. Л. 4–5.

Меркулов А. В. Исторический очерк потребительской кооперации в России. М.: Типо-литография Русского Товарищества. 1917. 112 с.

Нормальный устав для местных сельскохозяйственных обществ: утвержден 28 февраля 1898 года. СПб.: Тип. М. Меркушева, 1910. 20 с.

Нормальный устав потребительных обществ: утвержден 13 мая 1897 г. // Кооперация: страницы истории / под ред. Н. К. Фигуровской: в 3 т. М.: Наука, 1998. Т. 1. Кн. 2. 602 с.

Нормальный устав сельских банков. Киев: Тип. М. Д. Ивановой, 1894. 14 с.

Образцовый устав ссудо-сберегательного товарищества, составленный комиссией, состоящей при Императорском Московском Обществе сельского хозяйства, одобренный Министром Финансов. СПб.: Тип. А. М. Котомина, 1871. 25 с.

Поволоцкий Н. Русское кооперативное законодательство. Пг.: Кооперация, 1923. 168 с.

Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XL. 1865. СПб., 1867. 1198 с.

Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XV. СПб., 1899. 892 с.; Т. XXVI. СПб., 1909. 1157 с.

Сборник постановлений Временного правительства по кооперации: 1, 2, 3. О кооперативных товариществах и их союзах от 20 марта 1917 г. О регистрации товариществ, обществ и союзов от 21 июня 1917 г. О съездах представителей кооперативных учреждений от 1 авг. 1917 г. (С введ., сост. Юрид. отд. Сов. всерос. кооп. съездов). М.: Сов. всерос. кооп. съездов, 1917. 29 с.

Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. М., 1917. № 72.

Устав сельскохозяйственных товариществ 30 июня 1897 // Свод законов Российской империи. Т. XII. Ч. 2: Устав сельского хозяйства. СПб., 1903. Ст. 45–46.

Центр хранения архивных фондов Алтайского края. ФД. 82. Оп. 1. Ед. хр. 159. Л. 34–35об.

References

Center for storing archival funds of the Altai Territory. Collection 82. Inventory 1. File 159. List 34–35 back.

Merkulov A. V. (1917) *Istoricheskii ocherk potrebitel'skoi kooperatsii v Rossii* [Historical sketch of consumer cooperation in Russia]. Moscow, Tipo-litografiya Russkogo Tovarishchestva, 112 p.

Normal'nyi ustav dlya mestnykh sel'skokhozyaistvennykh obshchestv: utverzhden 28 fevralya 1898 goda [Normal charter for local agricultural societies: approved February 28, 1898] (1910). Saint-Petersburg, Tipografiya M. Merkusheva, 20 p.

Normal'nyi ustav potrebitel'nykh obshchestv, utverzhden 13 maya 1897 [Normal charter of consumer societies, approved on May 13, 1897] (1998). In Figurovskaya N. K. (Ed.) *Kooperatsiya: stranitsy istorii: in 3 vols.* Moscow, Nauka, vol. 1, book 2, 602 p.

Normal'nyi ustav sel'skikh bankov [Normal charter of rural banks] (1894). Kiev, Tipografiya M. D. Ivanovoi, 14 p.

Obraztsovyi ustav ssudo-sberegatel'nogo tovarishchestva, sostavlennyi komissieyu, sostoyashcheyu pri Imperatorskom Moskovskom Obshchestve sel'skogo khozyaistva, odobrennyi Ministrom Finansov [Model charter of a savings and loan partnership, drawn up by a commission consisting of the Imperial Moscow Society of Agriculture, approved by the Minister of Finance] (1871). Saint-Petersburg, Tipografiya A. M. Kotomina, 25 p.

Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. 2nd Collection. 1865 [Complete collection of laws of the Russian Empire. 2nd Collection 1865] (1867). Saint-Petersburg, vol. XL, 1198 p.

Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. 3rd Collection [Complete collection of laws of the Russian Empire. 3rd Collection] (1899). Saint-Petersburg, vol. XV, 892 p.

Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. 3rd Collection [Complete collection of laws of the Russian Empire. 3rd Collection] (1909). Saint-Petersburg, vol. XXVI, 1157 p.

Povolotskii N. (1923) *Russkoe kooperativnoe zakonodatel'stvo* [Russian cooperative legislation]. Petrograd, Kooperatsiya. 168 p.

Sbornik postanovlenii Vremennogo pravitel'stva po kooperatsii: 1, 2, 3. O kooperativnykh tovarishchestvakh i ikh soyuzakh ot 20 marta 1917 g. O registratsii tovarishchestv, obshchestv i soyuzov ot 21 iyunya 1917 g. O s'ezdakh predstavitelei kooperativnykh uchrezhdenii ot 1 avg. 1917 g. (S vved., sost. Yurid. otd. Sov. vseros. koop. s'ezdov) [Collection of resolutions of the Provisional Government on cooperation: 1, 2, 3. On cooperative partnerships and their unions from March 20, 1917. On registration of partnerships, societies and unions from June 21, 1917. On congresses of representatives of cooperative institutions from August 1, 1917 (With an introduction, compiled by the Legal Department of the Council of All-Russian Cooperative Congresses)] (1917). Moscow, Sovet vserossiiskikh kooperativnykh s'ezdov, 29 p.

Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii rabocheho i krest'yanskogo pravitel'stva [Collection of laws and orders of the workers' and peasants' government] (1917). Moscow, no. 72.

State Archive of the Novosibirsk Region. Collection 32. Inventory 1. File 1028. Lists 9 back, 16; Collection 51. Inventory 1. File 312. List 8; File 314. List 17; File 315. List 2.

State Archive of the Russian Federation. Collection 102. DPOO. Inventory 246. File 164. List 88; File 310. List 117; DPOO. 1910. File 121. List 262; File 376. Lists 13, 14 back; File 384. List 22; 1916. File 16. Lists 48, 71; Collection 149. Inventory 1. File 382. Lists 4–5.

Ustav sel'skokhozyaistvennykh tovarishchestv 30 iyunya 1897 [Charter of agricultural partnerships from June 30, 1897] (1903). In *Svod zakonov Rossiiskoi imperii*, vol. XII, part 2, Saint-Petersburg, 664 p.