

# ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЭВОЛЮЦИИ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО КООПЕРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

В статье раскрываются проблемные вопросы, связанные с процессом формирования и развития дореволюционного российского кооперативного законодательства. Выявляются основные этапы законодательного обеспечения развития кооперативных организаций и их союзов. Определяется характер и степень административного воздействия различных органов государственной власти на кооперативное движение в дореволюционный период. Выявляются проблемные моменты, связанные с коллизиями кооперативного законодательства, мешающие эффективному обеспечению функционирования кооперативной системы в России.

**Ключевые слова:** государственная власть, законодательный акт, кодификация, кооперативное движение, кооперативное законодательство, кооперативная политика, кооперативный устав, надзорные функции государства, нормативные документы, правовое регулирование.

Во второй половине XIX века, после отмены крепостного права, в России начинают постепенно появляться первые кооперативные организации, что не могло не вызвать необходимость в их правовом оформлении.

Это был длительный и противоречивый процесс законодательного оформления кооперативного движения, в котором можно проследить несколько достаточно четко выраженных этапов.

Основная цель данного исследования заключается в том, чтобы выявить и проанализировать имеющиеся нормативно-правовые акты, как законодательного, так и подзаконного уровня, и установить, каким образом в самодержавной России, вплоть до событий октября 1917 года, осуществлялось правовое оформление кооперативного движения.

Ставятся следующие важные задачи: раскрыть основные тенденции развития кооперативного движения; доказать, что процесс кооперативного строительства был противоречив и неоднозначен в силу стремления органов государственной власти административным путем контролировать кооперативное движение и любой ценой сохранить за собой надзорные функции и тем самым предотвратить возможное превращение этой социально-экономической организации ещё и в политическую; выявить наиболее важные, фундаментальные принципы развития кооперативного движения и самого кооперативного законодательства; определить ключевые этапы в развитии кооперации. Решение данных задач позволит не допустить повторения сделанных ошибок в нормативном регулировании кооперативного движения в современную для нас рыночную эпоху развития многоукладной экономики, основанную на предпринимательской инициативности широких слоев населения страны.

Во второй половине XIX века государство инициирует процесс разработки кооперативного законодательства. Создание правовой базы было необходимо для организационного оформления и практической деятельности кооперативных объединений. Однако различные государственные органы власти и должностные лица противодействовали свободному и самостоятельному развитию кооперативных организаций в стране. На законодательном уровне кооперации отводилась практически бесправная роль, государство стремилось установить всеобъемлющий контроль за этой, по своей сути, демократической организацией.

С 1865 года правительство (Комитет министров) само определяло, какие кооперативы открывать, а какие нет. Впоследствии оно стало законодательно наделять различные органы власти и должностных лиц правом разрешительного порядка открытия кооперативных организаций.

С 1885 г. правительство наделило полномочиями министерство финансов давать разрешение на открытие кооперативов за подписью главы этого ведомства. Иногда на открытие кооперативов требовалось разрешение нескольких министров, что говорит об опасениях власти в отношении к этим общественным организациям и о полном административном контроле над ними. Так, с 1889 г. для открытия кредитных и ссудо-сберегательных товариществ требовалось разрешение министров финансов и внутренних дел. Самы кооперативные союзы должны были утверждаться Государственным советом. Эти административные барьеры тормозили развитие кооперации [1, л. 9 об.].

В 90-е гг. XIX века товарно-денежные отношения широко проникают в деревню; наблюдается подъем сельского хозяйства, выражающийся в активиза-

ции предпринимательской деятельности крестьян. Рыночные условия заставляли середняцко-зажиточные массы объединяться в кооперативы с целью развития своего хозяйства. Массовое увеличение заявок на организацию кооперативов вынудило правительство принять 13 мая 1897 г. «нормальный» устав о потребительских обществах и, согласно ему, отдать право на открытие кооперативных организаций губернаторам. 30 июня 1897 г. вышел типовой «нормальный» устав для сельскохозяйственных товариществ. В кооперативные объединения могли вступить только лица, внесшие вступительный пай, а это отсекало тех многих крестьян, которые не имели средств внести достаточно большие вступительные взносы. Кооперативные товарищества создавались с целью содействовать своим членам в приобретении сельхозинвентаря, в сбыте сельскохозяйственных продуктов, их переработке, выдаче ссуд и т.д.

Чтобы получить статус юридического лица, нужно было провести общее учредительное собрание, на котором бы присутствовали все члены будущего кооператива, утвердить устав кооперативной организации и в письменном виде подать прошение на открытие кооператива в канцелярию губернатора. Губернаторы с большим подозрением относились к подобного рода общественным объединениям и разрешали кооперативные организации 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 и уставных положений самой кооперативной организации. Например, в середине 90-х годов XIX века в России из полутора тысяч разрешенных низовых кооперативных организаций функционировала только половина. Остальные были ликвидированы или их деятельность была приостановлена.

Данное положение 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 отдельные кооперативные товарищества разрешались властью губернатора, то союзы кооперативных товариществ должны были через совет министров утверждаться лично царем. Видный кооперативный теоретик А. В. Меркулов писал, что утверждение союзных кооперативных уставов происходило крайне редко и практически в единичных случаях [2, с. 85]. В среднем срок утверждения уставов союзных кооперативных организаций составлял от трех до пяти лет. Были случаи, когда уставы рассматривались и в течение более продолжительного срока. Причины были различные, но главная состояла в недоверии к этим общественным объединениям со стороны власти различного уровня. Власть опасалась политического брожения в умах наиболее активной экономической части крестьянского населения страны [3, с. 7].

Дополнительные стеснения вносились и местными властями. В условиях сложившегося положения ими практиковались меры, никакими кооперативными уставами не предусмотренные, например, устранение отдельных членов правлений, запрещение общих собраний, организация тех или иных учреждений при кооперативах и т.д. Само учреж-

дение кооперативной организации зависело фактически не только от губернатора или другой высшей власти, но и от личного усмотрения «...какого либо местного урядника», так как именно на его сведения опирался губернатор при решении вопроса — нужно или не нужно в таком-то месте потребительское общество, «благонадёжны» или «неблагонадёжны» учредители общества, не нарушит ли открытие кооператива общественное спокойствие и т.п. [4, л. 2].

Высшая государственная власть, стремясь не допустить принятия единого кооперативного закона, ограничивалась отдельными законодательными актами по каждому виду кооперации. Существование правовых норм для каждого вида кооперации разделяло кооперативное движение, что упрощало контроль над ним со стороны государственной власти и вело к регламентации его деятельности. В то время как большинство иностранных государств в осуществлении своей кооперативной политики шло путём создания общего кооперативного законодательства.

Уставы стали первыми нормативными документами, закреплявшими юридическое положение кооперативов и правила их организационной работы. Первый рекомендательный устав ссудо-сберегательного товарищества в России появился только осенью 1865 года. В 1871 г. правительством был разработан обязательный для всех кооперативных объединений так называемый «образцовый» устав ссудо-сберегательного товарищества [5, с. 38]. Министерство внутренних дел должно было утверждать устав каждого подобного товарищества.

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

Власть постепенно создавала целую систему надзорных органов. Так, в 1889 г. был организован институт земских начальников, которые контролировали кооперативные товарищества. Однако надзорные функции государства не преследовали цели её экономического удушения. Главным образом они носили политический характер. Власть не хотела конкуренции в этой сфере. В то же время, она разрешала в уставах демократические процедуры. Любой желающий мог свободно вступить в кооператив, для этого не требовалось разрешения от государственной инстанции или от какого-либо чиновника [6, л. 34–35 об.].

Развитие экономики страны и кооперативного движения в условиях рынка требовало от правительства перейти от утверждения отдельных кооперативных уставов к созданию общего кооперативного законодательства. Над этим вопросом интенсивно работало Министерство финансов во главе с С. Ю. Витте. Результатом этой работы стало утверждение правительством в июне 1895 г. законодательного акта «Положение об учреждениях мелкого кредита» [7, л. 3]. Оно определяло следующие формы организаций кредитных товариществ: ссудо-сберегательные товарищества, простые кредитные товарищества без паевых взносов и сельские, волостные, станичные банки (кассы).

Данное положение устанавливало организационные формы их деятельности. Устанавливалась

система контроля над ними. По замыслу власти кооперативные организации должны были помочь и беднейшим слоям крестьянства в развитии своего хозяйства. Например, получить на льготных условиях ссуды для закупки необходимых сельскохозяйственных орудий труда, семян, рабочего скота, а также получать проценты от своих вкладов.

В 1896 году были принят рекомендательный «образцовый» устав кредитного товарищества и новый устав ссудо-сберегательного товарищества [8, л. 13]. В этих законодательных актах оговаривалось, что руководство товариществом возможно 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 реализации проведения кредитных, торговых и иных операций. На общем собрании зачитывались, обсуждались и утверждались отчёты работы членов кооперативного правления.

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

Во второй половине 90-х гг. XIX века быстрое развитие получила законодательная база союзных кооперативных объединений. В 1896 г. в г. Москве был организован Союз потребительских обществ. В следующем году Министерство внутренних дел утвердило обязательный для исполнения всеми кооперативными объединениями «нормальный» устав потребительских обществ. Нарушение пунктов устава не допускалось под угрозой ликвидации товарищества. Это вело к ужесточению административного контроля и ограничению самостоятельности кооперации.

Главным положительным моментом стало то, что, согласно уставу, потребительские общества должны были способствовать своим членам приобретать товары по доступным ценам. Губернаторам предоставлялось право утверждать потребительские объединения, ставя в известность Министерство внутренних дел.

Министерство земледелия и государственных имуществ в феврале 1898 года утвердило нормальный устав сельскохозяйственных обществ, который определял порядок их учреждения и функционирования [9]. Разрешение на открытие сельскохозяйственных обществ, не выходящих за границы губерний, 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 тот или иной вид кооперации находился в ведении различных министерств, которые регламентировали нормальными 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 века процесс создания и правового регулирования Союзов различных форм и видов кооперации шел медленно. В 1898 году с большим трудом был оформлен Московский союз потребительских обществ, который впоследствии был переименован в Центросоюз. Только в 1911 году был принят примерный устав кредитных союзов, а в 1912 году был утвержден первый союзный устав потребительских обществ. Иные виды кооперации так и не получили, вплоть до 1917 года, права создавать собственные союзные объединения.

Правительство в 1899 г. опубликовало переработанное на основе западного права гражданское уложение, которое способствовало снятию административных ограничений при организации кооперативов и их объединений. Однако на практике административные ограничения сохранялись в действии.

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

В этих условиях намечается переход к новому этапу в развитии российского кооперативного законодательства. Правительство разрабатывает и принимает в июне 1904 года «Положения об организации мелкого кредита». Создается общегосударственный административный орган — Управление по делам мелкого кредита. Министерству финансов и Государственному банку было 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, предоставлялось Земским управам [10, л. 14 об.]. Министерского разрешения больше не требовалось, что значительно сокращало сроки организации кооперативов. Вклады не могли быть отчуждены и передавались по наследству с процентами по ним.

Период с 1865 года по 1905 год является начальным этапом развития кооперативного движения. В этот период идет организационно-правовое оформление кооперативного движения, появляются первые законодательные акты и первые различного вида кооперативные организации. С увеличением численности кооперативных товариществ формируются условия к появлению кооперативных объединений союзного масштаба. В рамках формирующегося, противоречивого, еще не устойчивого правового пространства суждено было развиваться кооперации. Утвержденные властью для каждого вида кооперации свои юридические нормы определяли цели и характер деятельности кооперации, порядок контроля и регулирования её 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 создания общекооперативного законодательства, провозгласив определённую свободу в создании кооперативных общественных объединений, воспринимавшихся многими как альтернативные общине учреждения.

4 марта 1906 г. правительством принимаются «Временные правила об обществах и союзах», содержащие в себе лишь ограниченный набор подлинно демократических принципов (явочный порядок открытия обществ и возможное закрытие их по решению суда отсутствовали) [11]. Они разрешали свободную договорную форму организации кооперативов, но с последующим обязательным оформлением юридического лица. В противном случае было невозможно совершать торговые и иные операции. Право на открытие кооперативов по-прежнему оставалось за губернатором, который скрупулезно изучал союзный устав и список учредителей на предмет их неблагонадёжности. В свою очередь, Министерство внутренних дел могло по своему усмотрению закрыть уже существующее товарищество или союз, если они будут экономическую деятельность совмещать с политической. Правительственным законом вводились определённые меры предосторожности при организации кооперативных общественных собраний. В обязательном порядке на них должен был присутствовать кто-то из полицейских чинов, контролировавший ход собрания, состав его делегатов (запрещалось присутствие представителей политических партий и иных общественных организаций) и тематику обсуждаемых исключительно кооперативных вопросов. Обсуждение политических событий сразу же пресекалось вплоть до закрытия собрания, а в случае неповиновения — и самого кооператива [12, л. 71].

С этого времени кооперативное движение начинает носить массовый характер, что выражается в быстром количественном росте кооперативов и небывалой активности масс по их созданию. Многочисленные кооперативные организации выступают с инициативой создания 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 по пути демократизации, выработке единых принципов и правовых норм деятельности кооперативов.

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

Власть стремилась не допустить кооператоров к политическому управлению страной, но в экономической сфере кооперации предоставлялась

экономическая свобода. Это способствовало количественному росту кооперативного движения, которое все активнее привлекало и беднейшие слои населения, что способствовало их выживаемости в условиях рынка.

Российской кооперации было тесно развиваться в рамках существующего кооперативного законодательства с его административными издержками, ограничивающими свободу развития кооперативного движения. Российские кооператоры, на своих всероссийских и региональных кооперативных съездах, постоянно требовали от правительства разработки и принятия единого кооперативного закона, а также совершенствования действующих нормативных актов.

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

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

На первом всероссийском съезде, прошедшем в г. Москве, единогласно было принято решение о разработке нового, единого для всех видов кооперативных объединений кооперативного закона. Проект должен был незамедлительно представлен правительству для ознакомления и доработки с последующим его принятием. Закон должен был предоставить кооперации самостоятельность и автономность в решении основных кооперативных вопросов и заменить разрешительный порядок открытия кооперативов на заявительный (явочный). Он должен был обеспечить свободу организации кооперативных 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, выражавшегося в образовании на легальных основаниях добровольных самоуправляющихся и построенных на демократическом и трудовом начале союзов» [13, л. 262]. Во исполнение этих рекомендаций губернатор города Тобольска поставил в известность уездных исправников о том, что «...революционеры стремятся использовать кооперативное движение в целях создания будущих боевых кадров на случай вооружённого восстания, имея в виду, что кооперативные предприятия, обладающие миллионными капиталами, представляют громадный источник денежных средств». Однако остановить набиравшее силу кооперативное движение было уже невозможно, о чём свидетельствуют последующие всероссийские и региональные съезды.

В марте 1912 г. в Петербурге состоялся второй Всероссийский кооперативный съезд, на котором

обсудили разработанный, единый для всех видов кооперации, проект кооперативного закона. В нем закреплялась свобода в организации кооперативных союзов и заявительный порядок открытия низовых кооперативных организаций. В этом году и последующие периоды наблюдается рост кооперативных организаций и увеличение численности в них.

Так, в Сибири по соглашению с губернатором г. Томска и с разрешения Министерства финансов в г. Томске 22–24 июня 1912 г. прошёл 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 кредитования [14, л. 4–5].

На третьем Всероссийском кооперативном съезде, состоявшемся в августе 1913 г. в г. Киеве, законопроект ещё раз подвергается 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 разработки законопроекта была избрана специальная комиссия, которая в 1915 г. закончила свою работу. Было разработано «Положение о кооперативных товариществах и их союзах» для внесения в Государственную думу. Положение вобрало в себя всё позитивное, что было накоплено в отечественной и мировой практике кооперативного движения.

Несмотря на то, что законопроект удалось привести в марте 1916 г. «...в порядке спешности» через Государственную думу, 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 согласованной и целенаправленной политики в сфере правового регулирования кооперативного движения, о полярности кооперативных представлений сторонников и противников кооперации по поводу определения места и роли этого движения. Правда, при существующем политическом строю трудно было ожидать чего-либо другого.

В свою очередь, департамент полиции, напуганный всё 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 результате наметившегося противостояния по этому вопросу правительством был распущен Центральный кооперативный комитет как незаконно созданный и функционирующий орган. В департамент полиции был вызван председатель комитета Зельгейм В. П., которому было сообщено о закрытии центрального кооперативного комитета «...как учреждения незаконного», с привлечением к уголовной ответственности всех его учредителей [15, л. 117].

Вопрос о политической лояльности кооперации был одним из принципиальных с позиции отношения власти к кооперативному движению. В годы первой мировой войны соотношение сил и идеологические представления в кооперации качественно меняются. От политической нейтральности кооперация постепенно переходит к открытой политической оппозиции к государственной власти. В секретном циркулярном письме департамента полиции губернаторам и градоначальникам от 3 ноября 1915 г. говорилось, что «...по полученным сведениям, Московский центральный кооперативный комитет рассыпает во все кооперативные учреждения империи возвывание, 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. Возвывание 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 годину великих испытаний явиться спасением родины. Сообщая об изложенном, имею честь просить Ваше Превосходительство не отказать в принятии, по соглашению с жандармским надзором, мер к изъятию из обращения данного возвывания» [16, л. 88].

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» [17, л. 48]. Департамент напрямую связывал размах 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 издает 20 марта 1917 г. единый обще-кооперативный закон «Положение о кооперативных товариществах и их союзах», предоставляющий наконец кооператорам право самостоятельности и автономии, право регистрировать кооперативные организации явочным порядком. Разрешительная административная система упразднялась, а регистрация кооперативов была поручена судебной системе. В течение месяца суд должен был вынести решение о разрешении или об отказе в регистрации кооператива с мотивированным заключением [18]. Практически все другие нормативные акты в отношении кооперации упразднялись. Разрешалось в упрощенном явочном порядке создавать и кооперативные союзы.

В развитии положений данного закона от 20 марта 1917 г. было издано 21 июня 1917 г. постановление о регистрации товариществ, обществ и союзов. Согласно ему, при окружных судах должны были быть организованы регистрационные отделы, в которых велись особые реестры кооперативных товариществ и их союзов. В месячный срок со дня поступления заявления о регистрации должно было быть постановлено или о внесении кооператива в реестр, или об отказе в регистрации. Отказ мог

последовать лишь в случае несоответствия устава действующим законам. Отказ в регистрации мог быть обжалован вышестоящей судебной инстанцией, причём каждой инстанции предоставлялось не больше месяца для рассмотрения 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, всё делопроизводство по регистрации объявлялось открытым для обозрения всех желающих [19, л. 16].

Следующим важным законодательным актом Временного правительства, относящегося к правовому регулированию кооперативного движения, стало постановление от 1 августа 1917 г. «О съездах представителей кооперативных учреждений». Необходимость постоянной организации таких съездов как представительного постоянного органа русской кооперации были выдвинуты ещё третьим Всероссийским кооперативным съездом. Съезды представителей кооперативных учреждений и их Советы имели своей целью защиту и представительство интересов кооперативной системы и осуществление идеально-организационного руководства ею в области идеологической, пропагандистской, исследовательской и культурно-просветительской. Хозяйственная деятельность из ведения съездов исключалась. В революционных российских условиях и разгоревшейся гражданской войны эти учреждения, особенно в Западной Сибири, сделались центрами политической организации кооперативных сил, выступающих против советской власти [20]. Однако все эти кооперативные законодательные акты применялись в течение короткого периода времени и не могли создать перспективные условия для налаживания механизма развития кооперативного движения.

В завершение исследования автор констатирует, что с момента своего возникновения взаимоотношения кооперации с государственной властью были пронизаны борьбой за своё существование путём требований, предъявляемых к правительству (ходатайства о проведении в жизнь единого кооперативного закона и т.п.). В процессе исследования установлено, что развитие кооперативного движения проходило в условиях борьбы следующих векторных направлений: административно-консервативного и либерально-демократического. 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, образование явочным порядком и другие.

В результате напряжённой политической, социально-экономической деятельности власти и кооперативного движения в период со второй половины XIX века по март 1917 г. были выработаны и закреплены в нормативных документах и законодательных актах основные принципы и механизмы функционирования кооперативных организаций. Важнейшими нормативными документами, регулирующими практическую деятельность кооперативных объединений до марта 1917 г., были их уставы. Их критический анализ позволил выявить противоречивость в осуществлении государственной

властью кооперативной политики, направленной, главным образом, на создание законодательных и административных ограничений, мешающих кооперативной деятельности. Ярким подтверждением этого стало всяческое затягивание вопроса о разрешении союзного кооперативного строительства и откладывание принятия единого кооперативного закона, вбирающего в себя демократические принципы кооперативного устройства. До февраля 1917 года государственная власть стремилась любой ценой сохранить за собой надзорные функции, с целью постоянного контроля кооперативного движения, чтобы оно не переросло в оппозиционное власти политическое движение.

Кроме того, в процессе противоречивой законодательной эволюции кооперативного движения довоенного периода прослеживаются следующие два основных этапа:

1) с 1865 г. по 1905 г. — период неспешной выработки законодательной политики государства по пути централизованного регулирования и организационного развития кооперативного движения, выработки подконтрольных власти механизмов деятельности кооперативов посредством разработки и принятия отдельных типовых кооперативных уставов;

2) с 1905 г. по 1917 г. — период принятия нормативно-правовых актов, регулирующих порядок образования и деятельности кооперативных союзов; сочетания административного и демократического направлений в развитии кооперативного движения, а также период завершения законодательного оформления кооперации, вершиной которой стал единый кооперативный закон от 20 марта 1917 г. «Положение о кооперативных товариществах и их союзах», который обусловил быструю динамику развития кооперативных объединений, вовлекающих в свой состав почти половину крестьянского населения страны.

#### Библиографический список

1. Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф. 32. Оп. 1. Ед. хр. 1028.
2. Меркулов А.В. Исторический очерк потребительской кооперации в России. Москва, 1917. 112 с.
3. Повоцкий Н. Русское кооперативное законодательство. Петроград, 1923. 166 с.
4. Государственный архив Новосибирской области (ГАНО). Ф.-Д. 51. Оп. 1. Ед. хр. 315.
5. Отечественная история: энциклопедия. В 5 т. Москва: Большая российская энциклопедия, 2000. Т 3. 623 с.
6. Центр хранения архивных фондов Алтайского края. Ф.-Д. 82. Оп. 1. Ед. хр. 159.
7. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 375.
8. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 376.
9. Нормальный устав для местных сельскохозяйственных обществ: утвержден 28 февраля 1898 года. Санкт-Петербург: Типография М. Меркушева, 1910. 20 с.
10. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 377.
11. Полное собрание законов Российской империи. № 27479. Собрание 3. Санкт-Петербург, 1906. Т. 26. Отд. 1. Ст. 308.
12. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1916. Ед. хр. 16.
13. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1910. Ед. хр. 121.
14. ГАРФ. Ф. 149. Оп. 1. Ед. хр. 382.
15. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. Оп. 246. Ед. хр. 310.
16. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. Оп. 246. Ед. хр. 164.
17. ГАРФ. Ф. 102. ДПОО. 1916. Ед. хр. 16.

18. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. Москва, 1917. № 72. Ст. 414.
19. ГАНО. Ф. 32. Оп. 1. Ед. хр. 1028.
20. Сборник постановлений Временного правительства по кооперации: 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. Юрий, отд. Сов. всерос. кооп. съездов) / Сов. всерос. кооп. съездов. Москва: Сов.всерос. кооп. съездов, 1917. XIV. 29 с.

и права Омского государственного аграрного университета им. П. А. Столыпина, г. Омск.

SPIN-код: 6756-4745

AuthorID (РИНЦ): 474738

Адрес для переписки: av.chichulin@omgau.org

#### Для цитирования

Чичулин А. В. Проблемные вопросы эволюции дореволюционного кооперативного законодательства в России// Омский научный вестник. Сер. Общество. История. Современность. 2023. Т. 8, № 1. С. 49 – 56. DOI: 10.25206/2542-0488-2023-8-1-49-56.

Статья поступила в редакцию 10.01.2023 г.

© А. В. Чичулин

**ЧИЧУЛИН Александр Владимирович**, кандидат исторических наук, доцент (Россия), доцент кафедры философии, истории, экономической теории

# PROBLEMATIC ISSUES OF THE EVOLUTION OF PRE-REVOLUTIONARY COOPERATIVE LEGISLATION IN RUSSIA

The article reveals problematic issues related to the process of formation and development of pre-revolutionary Russian cooperative legislation. The main stages of legislative support for the development of cooperative organizations and their unions are identified. The nature and degree of administrative influence of various state authorities on the cooperative movement in the pre-revolutionary period is determined. Problematic moments associated with collisions of cooperative legislation that interfere with the effective functioning of the cooperative system in Russia are identified.

**Keywords:** state authority, legislative act, codification, cooperative movement, cooperative legislation, cooperative policy, cooperative statute, supervisory functions of the state, normative documents, legal regulation.

## References

1. Gosudarstvennyy arkhiv Novosibirskoy oblasti (GANO) [State Archive of the Novosibirsk Region (SANR)]. File: 32/1/1028. (In Russ.).
2. Merkulov A. V. Istoricheskiy ocherk potrebitel'skoy kooperatsii v Rossii [Historical sketch of consumer cooperation in Russia]. Moscow, 1917. 112 p. (In Russ.).
3. Povolotskiy N. Russkoye kooperativnoye zakonodatel'stvo [Russian cooperative legislation]. Petrograd, 1923. 166 p. (In Russ.).
4. Gosudarstvennyy arkhiv Novosibirskoy oblasti (GANO) [State Archive of the Novosibirsk Region (SANR)]. File: A-51/1/315. (In Russ.).
5. Otechestvennaya istoriya: entsiklopediya. V 5 t. [National history: an encyclopaedia. In 5 vols.]. Moscow, 2000. Vol. 3. 623 p. (In Russ.).
6. Altai Krai Archives Storage Centre [Center for storage of archival funds of the Altai Territory]. File: A-82/1/159. (In Russ.).
7. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GARF) [State Archive of the Russian Federation (SARF)]. File: 102/DPOO/1910/375. (In Russ.).
8. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/1910/376. (In Russ.).
9. Normal'nyy ustav dlya mestnykh sel'skokhozyaystvennykh obshchestv: utverzhden 28 fevralya 1898 goda [Normal charter for local agricultural societies: approved February 28, 1898]. St. Petersburg, 1910. 20 p. (In Russ.).
10. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/1910/377. (In Russ.).
11. Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperii. № 27479. Sobraniye 3. [Complete collection of laws of the Russian Empire. No. 27479. Collection 3]. St. Petersburg, 1906. Vol. 26. Department 1. Art. 308. (In Russ.).
12. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/1916/16. (In Russ.).
13. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/1910/121. (In Russ.).
14. GARF [SARF]. File: 149/1/382. (In Russ.).
15. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/246/310. (In Russ.).
16. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/246/164. (In Russ.).
17. GARF [SARF]. File: 102/DPOO/1916/16. (In Russ.).
18. Sobraniye uzakoneniy i rasporyazheniy rabochego i krest'yanskogo pravitel'stva [Collection of legalizations and orders of the workers' and peasants' government]. Moscow, 1917. No. 72. Art. 414. (In Russ.).
19. GANO [GANR]. File: 32/1/1028. (In Russ.).
20. Sbornik postanovleniy Vremennogo pravitel'stva po kooperatsii: O kooperativnykh tovarishchestvakh i ikh soyuzakhot 20 marta 1917 g. O registratsii tovarishchestv, obshchestv i soyuzovot 21 iyunya 1917 g. O s"yezdakh predstaviteley kooperativnykh uchrezhdeniy ot 1 avg. 1917 g.: (S vved., sost. Yurid. otd. Sov. vseros. koop. s"yezdov) [Collection of resolutions of the Provisional Government on cooperation: On cooperative partnerships and their unions of March 20, 1917. On the registration of partnerships, societies and unions of June 21, 1917. On congresses of representatives of cooperative institutions of August 1, 1917: (Introduced, comp. by the Legal Department of the Soviet All-Russian Coop. Congresses)] / Sov. vseros. koop. s"yezdov. Soviet. All-Russian Coop. Congresses. Moscow, 1917. XIV, 29 p. (In Russ.).

**CHICHULIN Aleksandr Vladimirovich**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Philosophy, History, Economic Theory and Law Department, Omsk State Agrarian University named after P. A. Stolypin, Omsk.

SPIN-code: 6756-4745

AuthorID (RSCI): 474738

Correspondence address: av.chichulin@omgau.org

## For citations

Chichulin A. V. Problematic issues of the evolution of pre-revolutionary cooperative legislation in Russia // Omsk Scientific Bulletin. Series Society. History. Modernity. 2023. Vol. 8, no. 1. P. 49 – 56. DOI: 10.25206/2542-0488-2023-8-1-49-56

Received January 10, 2023.

© A. V. Chichulin