

8. ПСЗ. – I. – Т. 37. – № 28774.
9. ПСЗ. – I. – Т. 37. – № 28776.
10. ПСЗ. – I. – Т. 38. – № 29031.
11. ПСЗ. – II. – Т. 5. – Отд. 2. – № 3953.
12. ПСЗ. – II. – Т. 49. – Отд. 1. – № 29031.
13. ПСЗ. – II. – Т. 48. – Отд. 1. – № 52397.
14. Свод законов Российской империи. – СПб., 1892. – Т. 2. – С. 3.

УДК 340.15(470)“1912/17”:347.726

*Г.А. Волошкевич*

### ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО КООПЕРАТИВНІ ТОВАРИСТВА У ІV ДЕРЖАВНІЙ ДУМІ

Однією з ключових проблем дореволюційної кооперації була відсутність належної нормативно-правової бази діяльності, що не давало кооперативам можливості працювати в повну силу, сповільнювала темпи їх розвитку. На чисельних кооперативних форумах, що відбувалися в різних куточках Російської імперії, учасники кооперативного руху висловлювали невдоволення існуючими адміністративно-правовими перепонами на шляху кооперативного будівництва і вимагали від влади прийняти вкрай необхідний для кооперації закон про кооперативні товариства. Однак до початку Першої світової війни справа кодифікації кооперативного законодавства не зрушувалась з місця і лише різкі зміни в політичному, соціально-економічному розвитку країни, викликані вступом Російської імперії в цю війну, змусили владу частково переглянути свою політику у сфері кооперативного законодавства. Розпочалась підготовка до першого офіційного обговорення проекту кооперативного закону.

Слід зазначити, що історія прийняття кооперативного закону здавна викликала увагу дослідників історії держави та права. На початку 20-х рр. ХХ ст. цій проблематиці були присвячені праці Ф. Дьякова, Г. Коложнікова та Г. Кремнева [1], а на сучасному етапі її вивченням займаються – М. Коновалов, С. Тичинін та З. Хаджуова [2]. Разом з тим зазначені автори у своїх дослідженнях більшу увагу приділяють тексту прийнятого кооперативного закону, тоді як питання про хід його обговорення та прийняття висвітлюються дуже побіжно.

У запропонованій статті ставиться за мету відтворити та проаналізувати процес обговорення проекту загальнокооперативного закону на засіданнях ІV Державної Думи. На думку автора, розкриття означеного питання дасть змогу краще оцінити ті проблеми, з якими зіткнулась кооперація на шляху модернізації кооперативного законодавства.

Перша світова війна, як це не дивно може прозвучати, створила сприятливі умови для просування справи прийняття окремого кооперативного закону, чого безуспішно намагались домогтись від влади кооператори в попередній пе-

ріод. Під впливом обставин воєнного часу, насамперед через розлад товарно-грошового ринку, роль кооперації в господарському житті країни надзвичайно зросла. Зокрема, споживчі товариства перетворилися на основних постачальників населення недорогими та якісними продуктами першої необхідності. Це одразу позначилося на динаміці розвитку споживчої кооперації. У повідомленнях з місць представники поліції, на яких покладався обов'язок наглядати за діяльністю означених кооперативів, відзначали їх масову появу – «майже у кожному селі» [3]. Внаслідок поживлення кооперативного руху кількість товариств на землях Наддніпрянської України зросла – з 2,5 тисяч у 1913 р. до майже 5 тисяч у 1917 р, тобто фактично вдвічі [4]. Загалом подібна тенденція спостерігалася і в інших губерніях Російської імперії, тож більшість дослідників кооперативного руху відзначають значне піднесення темпів кооперативного будівництва протягом усього періоду війни [5].

Однак відсутність належної нормативно-правової бази діяльності не давала кооперативам можливості працювати в повну силу, тож темпи їх розвитку були набагато нижчими від реально можливих. За таких умов потреба в модернізації кооперативного законодавства помітно зростає і боротьба за прийняття кооперативного закону знову активізується. Користуючись наявністю у складі IV Державної Думи окремої кооперативної групи, до складу якої входили представники різних політичних партій, лідери кооперативного руху приймають рішення самостійно внести до парламенту проект кооперативного закону, що отримав назву – «Проект положення про кооперативні товариства та їх союзи». Текст означеного проекту був розглянутий на ряді Всеросійських кооперативних з'їздах і дістав цілковиту підтримку представників кооперативної громадськості.

Одночасно по країні була розгорнута активна пропаганда на підтримку закону, яка швидко дала значні результати – місцеві кооперативні осередки почали звертатися до царського уряду та депутатів з вимогою підтримати прийняття закону про кооперацію. Так, на зібранні кооператорів Крелевецького повіту (Чернігівська губернія), яке відбулося 16 червня 1915 р., присутні визнали за необхідне прийняття загального кооперативного закону, підкресливши при цьому, що «законопроект... повною мірою відповідає потребам кооперативного руху». Тому було вирішено направити листа до «депутата Державної Думи від Чернігівської губернії Крелевецького повіту В. Босанова з проханням підтримати означений законопроект» [6].

Рішення про направлення телеграм та листів подібного змісту приймалися кооператорами і в інших регіонах Наддніпрянської України.

Активна підтримка з місць відіграла важливу роль у швидкому просуванні кооперативного закону в нижній палаті російського парламенту. Вже 8 серпня 1915 р. за підписом 75 депутатів його проект був внесений до Державної Думи [7]. Одночасно означені депутати подали пропозицію про створення спеціальної комісії у складі 33 осіб для розгляду «Положення про кооперативні товариства та їх союзи» [8].

Депутати російського парламенту позитивно поставилися до внесених пропозицій і постановили утворити окрему комісію, щоправда у складі не 33, а

23 осіб, на яку покладалося завдання проаналізувати внесений до Державної Думи законопроект.

Комісія під керівництвом В. Ржевського негайно приступила до роботи і вже через декілька днів сформулювала основні принципи, на яких повинен був ґрунтуватися новий закон:

- 1) визнання за кооперативами права сприяти забезпеченню не лише матеріальних, а й духовних потреб їхніх членів;
- 2) запровадження явочного порядку відкриття товариств та їх союзів;
- 3) надання товариствам права на об'єднання в союзи;
- 4) створення єдиного, загального для всіх видів кооперації, закону [9].

Означене рішення комісії фактично збігалось з положеннями, закріпленими в законопроекті, розробленому представниками від кооперації, і свідчило про цілковиту підтримку нижньої палати російського парламенту прагнення кооперації до розширення своїх прав і зменшення опіки з боку держави.

Звісно, що подібні дії не зустріли позитивного відклику в царського уряду. Користуючись перервою в роботі Державної Думи (з вересня 1915 р. до лютого 1916 р.), представники окремих міністерств (Міністерства землеробства, Міністерства фінансів, Міністерства юстиції, Міністерства торгівлі і промисловості та Міністерства внутрішніх справ) провели декілька спільних засідань, в ході яких було констатовано, що зміст проекту, підтриманого депутатами, не відповідає інтересам уряду, оскільки зменшує можливість контролю за діяльністю кооперативних організацій. Зокрема, в інформаційному листі Міністерства внутрішніх справ запровадження явочного порядку відкриття кооперативів розглядалося як «прагнення [кооператорів. – Авт.] стати незалежними від урядової влади» [10].

Офіційну позицію уряду озвучив міністр торгівлі та промисловості князь В. Шаховський вже на першому сесійному засіданні російського парламенту, де обговорювалися проблеми кооперативного законодавства. Воно відбулося 15 лютого 1916 р. Спочатку В. Шаховський висловився проти прийняття єдиного кооперативного закону, запропонувавши, натомість, виробити окремі закони для кожного виду кооперативних організацій. Проте далі міністр погодився піти на поступки в цьому питанні за умови, що право вироблення остаточного тексту закону буде передано до рук уряду, який «готовий прийняти на себе його розробку, але на дещо інших засадах» [11]. Фактично йшлося про заміну законопроекту, що внесли кооперативні діячі, на урядовий законопроект, який розробило міністерство торгівлі та промисловості у 1915 р. Аналіз міністерських пропозицій ми вже зробили в попередній розвідці [12], тож тепер варто лише нагадати, що міністерський проект не знайшов підтримки кооператорів, оскільки передбачав збереження механізму жорсткого державного контролю за діяльністю кооперативів. Не підтримали його й депутати Державної Думи, які більшістю голосів (125 проти 88) проголосували за подальшу розробку думською комісією кооперативного закону на основі внесеного 8 серпня 1915 р. тексту законопроекту [13].

Остаточне обговорення законопроекту відбулося 24 березня 1916 р. Представники уряду знову намагалися затримати прийняття цього необхідного для

кооперації закону, наполягаючи на паралельному розгляді урядового та думського законопроектів. Проте депутати, цілком слушно вважаючи, що «обіцянка уряду взяти на себе розробку законопроекту не повинна зупиняти його розробку в законодавчій установі», прийняли внесений думською комісією проект у першому та другому читанні [14].

Наступною стадією, відповідно до тогочасного російського законодавства, повинне було стати обговорення та прийняття законопроекту Державною Радою. Цей орган, за висновком дослідників, по суті становлячи собою другу палату російського парламенту, відігравав у ньому консервативну роль, стримуючи ліберальні поривання Державної Думи [15]. В історії його діяльності досить частими були випадки, коли він відхиляв законопроекти, що знаходили значну підтримку в нижній палаті російського парламенту. Тож не дивно, що думські депутати та кооператори неодноразово висловлювали занепокоєння долею свого законопроекту в Державній Раді, яку вони влучно охрестили «чистилищем» і «пеклом».

Подальший розвиток подій засвідчив цілковиту слухність побоювань прихильників кооперації.

31 березня 1916 р. голова Державної Думи М. Родзянко вніс на розгляд Державної Ради «Проект положення про кооперативні товариства та їх союзи». 4 квітня 1916 р. цей законопроект постановою Державної Ради був переданий на попередній розгляд Комісії економічних та законодавчих пропозицій. Остання, відповідно до попередніх домовленостей з представниками уряду, внесла до проекту цілий ряд поправок, які істотно змінили його зміст.

По-перше, замість запропонованого кооператорами єдиного для усіх видів кооперативів закону планувалося видання окремих законоположень щодо таких видів кооперативних об'єднань, як: кредитні, страхові, земельні товариства, трудові артілі [16]. Фактично, внесений до Державної Ради загальний кооперативний закон перетворювався на закон про споживчу кооперацію, тоді як усі інші види кооперативних товариств повинні були або дотримуватися старих законоположень (закон 1904 р. щодо установ дрібного кредиту, закон 1902 р. щодо трудових артілей), або чекати на прийняття державою окремих нормативно-правових актів.

По-друге, замість запровадження явочного порядку відкриття кооперативів через суди передбачалося здійснювати їх реєстрацію в суто адміністративних органах – губернських та міських комітетах у справах громадського присутствія. Саме вони повинні були вирішувати питання про надання дозволу чи заборони організації кооперативної установи. Пояснюючи свою відмову від запропонованого кооператорами порядку реєстрації товариства через органи суду, представники Державної Ради не приховували, що подібна процедура не відповідає урядовим інтересам, оскільки може ускладнити нагляд влади за кооперативами. «Безсумнівно, – говорили вони, – що при вирішенні питання щодо можливості відкриття товариства чи необхідності його закриття неможливо обмежитися застосуванням норм матеріального права і виявленням, дотримано чи ні статут товариства, а необхідно також керуватися міркуванням доцільності й відповідності наявної чи можливої діяльності товариства інтересам держави чи вимогам громадського порядку» [17]. За логікою урядовців, у подіб-

них випадках суд, обмежений у своїх діях суворими рамками закону, не може мати достатніх правових підстав для прийняття необхідного рішення, тоді як адміністративні органи позбавлені таких жорстких обмежень і, при вирішенні долі кооперативу, будуть піклуватися не стільки про дотримання принципу законності, скільки про захист державних інтересів.

По-третє, обмежувалося право кооперативних товариств на утворення власних союзів – легітимними визнавалися лише об'єднання однотипних кооперативів, район діяльності яких не міг перевищувати межі однієї губернії та суміжних з нею районів.

По-четверте, комісією Державної Ради було вилучено з тексту закону згадку про те, що метою діяльності кооперативу є забезпечення духовних потреб його членів [18]. Тим самим товариствам і надалі заборонялося провадити будь-яку культурно-просвітницьку діяльність серед населення.

Короткий аналіз, що ми здійснили, змісту головних поправок, внесених Державною Радою до тексту законопроекту про кооперативні товариства, засвідчує їх повну невідповідність тим базовим принципам, на яких, на думку кооператорів та думських депутатів, повинен був ґрунтуватися новий кооперативний закон. З чотирьох ключових положень нового закону одне було повністю скасоване, а три інші зазнали такої трансформації, що втратили свій первинний зміст. Замість того щоб забезпечити умови для незалежного, самодіяльного розвитку кооперації, відредаговані Державною Радою статті закону зберігали жорстку опіку владних органів над кооперативними організаціями.

За таких умов прийняття закону в редакції Державної Ради ставало абсолютно неприйнятним для представників кооперативного руху. У центральній статті «Союзу споживачів», друкованого органу споживчої кооперації Російської імперії, з цього приводу зазначалося: «Каменя на камені не залишилося від головної сутності законопроекту, від його основних положень, вироблених протягом тривалих років колективною кооперативною думкою, які відображають реальні потреби руху... За відсутності кооперативного закону кооперації складно буде розвиватися... Проте краще залишитися при старому, хоч і ненормальному становищі. Запровадження ж викривленого закону завдасть більшої шкоди кооперативному рухові» [19].

Проголошення остаточного рішення комісії Державної Ради дало поштовх до нового етапу боротьби за прийняття єдиного кооперативного закону. З ініціативи центральних та регіональних кооперативних осередків у країні була проведена масова кампанія протестів проти змін, внесених до думського законопроекту.

Незважаючи на серйозний тиск з боку громадськості, царський уряд не виявляв значного бажання йти на поступки кооператорам, тож вирішення проблеми прийняття єдиного закону про кооперативні товариства затягнулося до лютого 1917 р., коли події в Петрограді кардинально змінили розстановку суспільно-політичних сил у країні і привели до повалення царизму.

Складаючи підсумки, ми повинні відзначити, що історія прийняття кооперативного закону загалом відповідає історії багатьох важливих законопроектів, прийня-

тих Державною Думою, однак нереалізованих внаслідок протидії царського уряду та Державної Ради. Тогочасна політична система не давала можливості кооператорам забезпечити прийняття потрібного їм закону легальними, законними методами, що, у свою чергу, штовхало їх на шлях революційної боротьби з царизмом.

### Література

1. Дьяков Ф. Царское законодательство о кооперации. – Баку, 1930; Коложников Г. Эволюция русского кооперативного права // Право и жизнь. – 1923. – № 4. – С. 57-66; Кремнев Г.М. Основные этапы развития кооперативного законодательства в России. – Л., 1924.
2. Коновалов Н.И. Из истории становления российского кооперативного законодательства, конец XIX – начало XX в. // Правоведение. – 1995. – № 2. – С. 108-116; Тычинин С.В. Становление законодательства о кооперации в России // Изв. высш. учеб. заведений. – 2004. – № 1. – С. 202-211. – (Сер.: Правоведение); Хаджуова З.А. Модернизация российского кооперативного законодательства в конце XIX – начале XX в.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2001.
3. Центральний державний архів м. Києва (ЦДАК). – Ф. 274. – Оп. 4. – Спр. 456. – Арк. 11, 31; Там само. – Ф. 274. – Оп. 4. – Спр. 548. – Арк. 44, 57, 90, 98.
4. Стовпневич Б. Споживча кооперація на Україні (спроби історико-статистичного начерку). – Полтава, 1919. – С. 96.
5. Див.: Корольков О.П. Кооперативное движение в России и Псковской губернии (60-е гг. XIX в. – 1917 г.); Ист.-экон. обзор. – Псков, 2001. – С. 24; Орлов А.С. Кооперация в России перед войной и во время войны. – М., 1915. – С. 54-55.
6. ЦДАК. – Ф. 1439. – Оп. 1. – Спр. 1639. – Арк. 895-897.
7. ЦДАК. – Ф. 301. – Оп. 1. – Спр. 1849. – Арк. 8.
8. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. – 1915. – № 24. – С. 817.
9. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. – 1915. – № 25-26. – С. 869.
10. ЦДАК. – Ф. 274. – Оп. 4. – Спр. 501. – Арк. 139.
11. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Кооперативная жизнь. – 1916. – № 3-4. – С. 184.
12. Див.: Волошкевич Г. Царський уряд та проблема модернізації нормативно-правової бази діяльності споживчої кооперації (початок XX ст.) // Держава і право: Зб. наук. пр. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 33. – С. 124-126. – (Сер.: Юридичні і політичні науки).
13. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. – 1916. – № 9. – С. 299.
14. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. – 1916. – № 13. – С. 415-416.
15. Юртаева Е.А. Государственный совет в России (1906 – 1917 гг.) // Гос. и право. – 1996. – № 4. – С. 148.
16. П. Х. Проект кооперативного закона в Государственном Совете // Муравейник. – 1916. – № 23-24. – С. 375.
17. Никитин А. К судьбам кооперативного закона // Союз потребителей. – 1916. – № 42. – С. 1555.
18. К вопросу о судьбе кооперативного закона // Кооперативная жизнь. – 1916. – № 9-10. – С. 413-415.
19. Тревога за кооперативный закон // Союз потребителей. – 1916. – № 39. – С. 1461-1462.