

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ОБЩЕСТВ (ТОВАРИЩЕСТВ)
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX В.**

Актуальность темы. На сегодняшний день история потребительской кооперации, как и кооперации в целом, переживает своего рода период ренессанса. За последнее время появилось множество работ, в которых детально анализируются исторические истоки и социально-экономические условия развития кооперативных обществ в различные исторические периоды. Такой интерес со стороны ученых не случаен, так как в условиях нестабильного развития отечественной экономики именно кооперация могла бы снизить остроту кризисных явлений и обеспечить социальную защиту миллионов людей. Но реформирование кооперативного сектора, которое уже давно назрело в Украине, невозможно без учета уже накопленного исторического опыта, в частности опыта в сфере правового регулирования деятельности потребительских обществ. Кооперативное законодательство периода Российской империи привлекало внимание ученых со второй половины XIX в. Наиболее изученными в этом аспекте сегодня являются вопросы, связанные с ролью государства в разработке и принятии общего кооперативного закона.

Данной проблематике в первой трети XX ст. уделяли внимание Ф. Дьяков, Г. Коложников и Г. Кременев [1], а на современном этапе ее изучением занимаются С. Тычинин и З. Хаджуова [2]. Однако, концентрируя внимание главным образом на проблеме «государство — общеккооперативный закон», исследователи зачастую обходили вопрос о других путях реформирования кооперативного законодательства, которыми пыталась воспользоваться власть или же сами кооператоры.

Цель и задачи исследования: воспроизвести и проанализировать законопроекты правительства Российской империи конца XIX — начала XX в. и кооперативной общественности, которые предусматривали внесение важных изменений в нормативно-правовую базу деятельности потребительских обществ и их союзов. По мнению автора, изучение данного вопроса позволит лучше оценить степень разработки кооперативного законодательства в Российской империи в указанный период и те проблемы, с которыми столкнулась отечественная кооперация в дореволюционный период своего развития.

Первые потребительские кооперативы появляются в Российской империи в начале 60-х гг. XIX в. Отсутствие подобного рода обществ в прошлом требовало от родоначальников кооперативного движения приложить значительные усилия для преодоления препятствий, которые всегда возникают на пути развития новой, непривычной для общества и государства, организации. Естественно, одним из самых актуальных вопросов для приверженцев потребительской кооперации было создание соответствующих правовых условий, что

обеспечило бы стабильность и эффективность ее функционирования. Как справедливо отмечал по этому поводу известный английский кооператор Дж. Холлиок, «кооперативное общество не может достичь процветания ... если нет защиты со стороны закона» [3].

Оценивая же состояние нормативного обеспечения кооперативного строительства в Российской империи в конце XIX в., надо признать его крайне неудовлетворительным. Специализированного законодательства о кооперации не существовало. Российский законодатель не выделял и не различал кооперативы от других видов товарищеских объединений, а их деятельность регламентировалась отдельными правительственными и ведомственными актами, содержание которых, по выражению самих кооператоров, было «далеко от насущных потребностей жизни».

Первые попытки закрепления правового статуса потребительских кооперативов, которые действовали на территории Российской империи, приходится на конец XIX в. Именно тогда с согласия Министерства внутренних дел был разработан и принят в 1897 г. «Нормальный устав» потребительских кооперативов, который позже получил неоднозначные оценки в историко-правовой литературе. Одна группа исследователей (Ф. Дьяков, Г. Кремнев, А. Никитин и др.) давала ему крайне негативную характеристику, считая, что устав не мог отвечать интересам кооперативных организаций, поскольку содержал положения, направленные на «задержку их роста и развития» [1].

В то же время в других исследованиях мы можем увидеть и исключительно позитивные оценки устава 1897 г. Так, российский исследователь А. Соболев приходит к выводу, что «нормальный устав в полной мере отвечал требованиям общественно-экономической жизни и практики, а по своему содержанию был достаточно демократичным и удовлетворял потребности кооперации» [4].

Одним из главных недостатков принятого устава была излишняя регламентация порядка организации и деятельности общества. Несмотря на то, что потребительские кооперативы возникали в разных по своим экономическим, культурным характеристикам областях Российской империи, устав требовал соблюдения единых норм, которые не учитывали региональную специфику. Любые изменения в его содержании допускались только после получения соответствующего разрешения министра внутренних дел. Конечно, если рассматривать это решение как стремление властей закрепить в уставе базовые для кооперации принципы с целью сделать невозможным возникновение под вывеской кооператива обычного частного торгового заведения, то подобное действие имело смысл. Однако указанное положение касалось и тех вопросов внутренней жизни общества, которые могли свободно решаться самими членами-пайщиками. В результате, им приходилось по нескольку месяцев, а иногда и более года, ожидать согласия министерства на внесение даже незначительных изменений в устав [4, 123].

Негативным моментом оставалось и сохранение разрешительного порядка открытия обществ, предусматривающего предварительное получение разрешения соответствующего органа власти. Подобная система сковывала свободу ко-

операторов, ставя их в зависимость от решений местных губернаторов. Последние же не всегда должным образом относились к предоставленным им полномочиям — необоснованный запрет открытия обществ становится обыденным явлением в истории кооперации этого периода [5]. Отсутствие установленных сроков регистрации уставов органами власти приводило к долговременным задержкам при открытии потребительских обществ.

Следует отметить, что в Уставе 1897 г. было закреплено немало положений, которые обеспечивали господство органов власти и полиции над потребительскими обществами. Среди других существенных недостатков, присущих этому нормативно-правовому акту, следует отметить: отсутствие права на объединение в кооперативные союзы, лишение части жителей Российской империи права участвовать в организации и работе кооперативов, недостаточная определенность компетенции общества в сфере культурно-просветительной деятельности и т.п.

Необходимость реформирования и модернизации кооперативного законодательства начинает осознаваться и в правительственных кругах государства. Соответственно, был сделан ряд шагов в направлении исправления этой ситуации. Так, в подготовленном проекте нового Гражданского уложения содержался отдельный подраздел, нормы которого регулировали деятельность «обществ с переменным составом», в число которых, в частности, были отнесены «общества взаимного кредита, потребительские, сельскохозяйственные, производственные и подобные общества» [6]. Однако дальше разработки проектов и публикаций информационных изданий царское правительство пойти не захотело.

События 1905–1907 гг. и многочисленные сообщения о намерениях революционных партий использовать кооперативное движение в своих целях еще более усилили стремление царского правительства взять под свой полный контроль потребительские организации. Характерным примером такой политики стала разработка Министерством внутренних дел в 1911 г. проекта нового «Нормального устава потребительских обществ». Делая отдельные уступки в вопросе расширения хозяйственной деятельности потребительских кооперативов, указанный проект содержал ряд старых и новых положений, которые были неприемлемы для потребительской кооперации. Среди которых можно назвать следующие: 1) предполагалось сохранение старой, разрешительной системы, оставляя право утверждения уставов в руках местных губернаторов и министра внутренних дел; 2) обществам не было разрешено заниматься одним из важнейших видов своей деятельности — культурно-просветительской работой; 3) были введены дополнительные механизмы вмешательства органов власти и полиции во внутренние дела обществ. Так, ст. 25 предоставляла представителям местной полиции право присутствовать на общем собрании, останавливать речи выступающих или вообще прекратить деятельность этого органа управления; 4) был ограничен доступ членов к участию в управлении делами общества. В частности, согласно ст. 8, лица, которые «находятся под предварительным следствием и дознанием» или «под присмотром полиции» лишались права быть избранными в руководящие органы кооператива. Руководствуясь ука-

занным положением, местная администрация имела возможность в любой момент исключить из состава правления или ревизионной комиссии любого из ее членов; 5) ограничивалась участие в кооперации представителей национальных меньшинств, особенно лиц иудейского вероисповедания. В частности, ст. 35 устава требовала, чтобы «в местностях за чертой еврейской оседлости в состав правления не избиралось более 50 % евреев» [7].

Таким образом, приведенные выше факты свидетельствуют, что министерский проект не только не исправил недостатков, присущих уставу 1897 г., а, наоборот, предполагал еще большее ограничение прав и свобод кооперативных организаций. Именно поэтому большинство участников кооперативного движения не поддержали указанный документ, и правительство вынуждено было отказаться от идеи его внедрения. Следует отметить, что в конце XIX — начале XX в. потребность модернизации нормативно-правовой базы существовала не только в потребительских, но и во всех других видах кооперативных обществ.

В начале XX в. проблема бесправного положения кооперации чрезвычайно обострилась. Специальный комитет, созданный в Санкт-Петербурге, констатировал, что одной из «причин слабого развития кооперации является отсутствие специальных законоположений, облегчающих открытие кооперативных учреждений», настаивал на необходимости «принятия благоприятного для кооперативного дела и общего для всех видов кооперации законоположения на примере немецкого закона». Этот закон должен был опираться на общепризнанные кооперативные принципы: общеположенности, демократичности, самостоятельности обществ и т.п.

Первые шаги в этом направлении были сделаны в ходе работы Первого Всероссийского кооперативного съезда, который проходил в Москве с 16 по 21 апреля 1908 г.

На съезде С. П. Бородаевский выступил с докладом, в котором сформулировал главные положения, которые должны были лечь в основу кооперативного закона: введение явочного порядка открытия обществ, предоставление кооперации права на объединение в союзы, свободного осуществления как хозяйственной, так и культурно-просветительской деятельности, извлечение из компетенции местной администрации права закрывать на собственное усмотрение кооперативы и т.д. [8]. Таким образом, предложенные положения предусматривали расширение прав кооперативных обществ и обеспечивали более надежную защиту их интересов от незаконных посягательств органов власти.

Для разработки окончательного варианта законопроекта съезд создал специальный комитет по кооперативному законодательству, однако вследствие преждевременного закрытия властями съезда провести запланированное обсуждение не удалось.

Дальнейшая работа над законопроектом была проведена на Втором Всероссийском кооперативном съезде, который проходил в Киеве с 1 по 7 августа 1913 г. Окончательная редакция закона и направление его на рассмотрение Государственной Думы поручались специальной комиссии, которая должна была

состоять из представителей Московского комитета относительно сельских ссудо-сберегательных и промышленных обществ и членов законодательной комиссии Второго Всероссийского кооперативного съезда.

Начало Первой мировой войны временно задержало реализацию этого плана. Однако довольно быстро та же война создала благоприятные условия для решения вопроса относительно надлежащего оформления правового положения обществ. В этот период роль кооперации в хозяйственной жизни страны чрезвычайно возросла. В частности, потребительские общества превратились в основных поставщиков населению недорогих и качественных продуктов первой необходимости. Это сразу сказалось на динамике развития потребительской кооперации — численность обществ начинает быстро расти. Однако отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы деятельности не давало кооперативам возможности работать в полную силу.

4 апреля 1915 г. министр торговли и промышленности направил в Совет Министров специальную докладную записку «Ближайшие задачи законодательства и управления по отношению к потребительской кооперации». В ней, в частности, подчеркивалась необходимость отказаться от разрешительной системы учреждения кооперативов и от административного вмешательства в их внутренние дела. Зато предлагалось разработать новый устав и отдельное положение о потребительской кооперации, введя при этом явочный порядок открытия обществ. 10 июня Совет Министров согласился с точкой зрения, изложенной в документе, и одобрил представленные предложения. Работа совещания проходила с 24 по 27 сентября 1915 г., в его состав вошли как представители от отдельных министерств, так и известные кооперативные деятели: А. Анциферов, В. Зельгейм, А. Меркулов, М. Туган-Барановский и др.

На первом заседании было рассмотрено и детально проанализировано текст предложенного министерством «Положение о потребительской кооперации». В общем, несмотря на ожидаемое принятие Государственной Думой общеккооперативного закона, кооператоры признали бесполезность принятия такого нормативно-правового акта.

Что же касается обсуждения примерного устава, то кооператоры совместно с чиновниками разработали и внесли ряд предложений, которые должны были ликвидировать недостатки нормального устава 1897 г. В частности, предполагалось обеспечить потребительским обществам возможность заниматься не только хозяйственной, но и культурно-просветительской деятельностью, отменялись существующие ограничения по составу членов-пайщиков, снижался возрастная ценз, необходимый для вступления в общество и т.д.

Победой кооператоров следует признать и закрепление в проекте устава положение о запрете органам власти закрывать кооперативы в административном порядке, без предварительного решения суда. Отдельно был рассмотрен проект устава союзной организации, также получивший восторженные отзывы от участников совещания за свою демократичность и рациональность.

При условии отказа царского правительства удовлетворить требования кооперированной общественности кооператоры продолжают работу по принятию

разработанного ими проекта общекооперативного закона. Пользуясь наличием в составе IV Государственной Думы отдельной кооперативной группы, лидеры кооперативного движения инициируют внесение 8 августа 1915 г. в парламент разработанного ими законопроекта.

Созданная в парламенте комиссия под руководством В. Ржевского немедленно приступила к рассмотрению законопроекта и уже через несколько дней сформулировала основные принципы, на которых должен был основываться новый закон: 1) признание за кооперативами права способствовать обеспечению не только материальных, но и духовных потребностей их членов; 2) введение явочного порядка открытия обществ и их союзов; 3) предоставление товариществам права на объединение в союзы; 4) создание единого, общего для всех видов кооперации, закона [9].

Государственная Дума большинством голосов (125 против 88) проголосовала за дальнейшую разработку думской комиссией кооперативного закона на основе внесенного кооператорами 8 августа 1915 г. текста законопроекта [10].

После принятия законопроекта в первом и втором чтении в нижней палате российского парламента текст был направлен на рассмотрение Государственного Совета.

Дальнейшее развитие событий показало полное опасение сторонников кооперации. Комиссия по экономическим и законодательным предложениям при Государственном Совете, согласно предварительным договоренностям с представителями правительства, внесла в проект ряд поправок, которые существенно изменили его содержание.

Во-первых, вместо предложенного кооператорами единого для всех видов кооперативов закона планировалось издание отдельных законоположений по таким видам кооперативных объединений, как: кредитные, страховые, земельные общества, трудовые артели [11]. Фактически, внесенный в Государственный Совет общий кооперативный закон превращался в закон о потребительской кооперации, тогда как все другие виды кооперативных обществ должны были либо придерживаться старых законоположений, или ждать принятия государством отдельных нормативно-правовых актов.

Во-вторых, вместо введения явочного порядка открытия кооперативов через суды предполагалось осуществлять их регистрацию в сугубо административных органах — губернских и городских комитетах по делам общественного присутствия. Объясняя свой отказ от предложенного кооператорами порядка регистрации общества через органы суда, представители Государственного совета не скрывали, что подобная процедура не соответствует правительственным интересам, поскольку может усложнить надзор властей за кооперативами [12].

В-третьих, ограничивалось право кооперативных обществ на образование собственных союзов — легитимными признавались лишь объединения однотипных кооперативов, район деятельности которых не мог превышать пределы одной губернии.

В-четвертых, комиссией Государственного Совета было изъято из текста закона упоминание о том, что целью деятельности кооператива является обес-

печение духовных потребностей его членов [13]. Тем самым обществам и впредь запрещалось проводить какую-либо культурно-просветительскую деятельность среди населения.

Проведенный анализ содержания главных поправок, внесенных Государственным Советом, подтверждает их полное несоответствие тем базовым принципам, на которых, по мнению кооператоров и думских депутатов, должен был основываться новый кооперативный закон. Из четырех ключевых положений закона одно было полностью отменено, а три другие были настолько трансформированы, что потеряли свой первоначальный смысл.

Вместо того чтобы обеспечить условия для независимого самостоятельного развития кооперации, отредактированные Государственным Советом статьи закона сохраняли жесткую опеку властных органов над кооперативными организациями.

При таких условиях принятие закона в редакции Государственного Совета становилось совершенно неприемлемым для представителей кооперативного движения. В центральной статье «Союза потребителей» по этому поводу говорилось: «Камня на камне не осталось от главной сущности законопроекта, от его основных положений, выработанных в течение долгих лет коллективной кооперативной мыслью ... При отсутствии кооперативного закона кооперации сложно будет развиваться ... Но лучше остаться при старом, хотя и ненормальном положении. Введение же искаженного закона нанесет больше вреда кооперативному движению» [5]. Таки образом, следует вывод, что в начале XX в. возникла насущная необходимость модернизации нормативно-правовой базы деятельности потребительской кооперации. Однако ее проведение сдерживалось двумя диаметрально противоположными подходами к форме и содержанию будущих кооперативных законов, сложившихся в государстве и кооперативной среде. Царское правительство, стремясь сохранить за собой контроль за деятельностью обществ, не желало отказываться от «уставной» регламентации и ограничивалось лишь частичными уступками в сфере хозяйственной деятельности. Зато кооперированная общественность требовала обеспечения им возможности самостоятельного развития путем закрепления общих норм в едином кооперативном законе с передачей права решать основные вопросы работы общества самим кооператорам. Борьба между этими двумя подходами продолжалась в течение всего указанного периода и неуступчивость обеих сторон делала невозможным появление в Российской империи собственного кооперативного закона.

Литература

1. Дьяков Ф. Царское законодательство о кооперации / Ф. Дьяков. — Баку, 1930 ; Коложников Г. Эволюция русского кооперативного права // Право и жизнь. — 1923. — № 4. — С. 57–66 ; Кремнев Г. Основные этапы развития кооперативного законодательства в России / Г. Кремнев. — Л., 1924.
2. Болотова Е. Создание общеккооперативного законодательства в дореволюционной России : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Е. М. Болотова. — Х., 1991. — 19 с. ; Хаджуова З. Модернизация российского кооперативного законодательства в конце XX — начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. Хаджуова. — Саратов, 2001. — 20 с.

3. Холлиок Д. История Рочдельских пионеров, 1844–1892 / Д. Холлиок. — Х., 1919. — С. 14.
4. Соболев А. Правовое положение потребительской кооперации в досоветской России // Кооперация. Страницы истории. — М., 2002. — Т. 9. — С. 119–131.
5. Центральний державний історичний архів України (ЦДАУ). — Ф. 442. — Оп. 639. — Спр. 567. — Арк. 3.
6. В-ой Л. Всероссийский кооперативный съезд в Санкт-Петербурге / Л. В-ой. — К. : Изд-во журн. «Наше дело», 1912. — С. 11–12.
7. Корелин А. Кооперативное законодательство в России и западный опыт // Отечественная история. — 1996. — № 2. — С. 184.
8. Бородаевский С. Свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России / С. Бородаевский. — С.Пб. : Тип. В. Ф. Киршбаума, 1904. — С. 76–78.
9. Законопроект о потребительных обществах // Союз потребителей. — 1915. — № 36. — С. 1268.
10. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. — 1915. — № 25–26. — С. 869.
11. ЦДАУ. — Ф. 274. — Оп. 4. — Спр. 501. — Арк. 139.
12. Хроника. Кооперативный закон в Государственной Думе // Союз потребителей. — 1916. — № 9. — С. 299.
13. П. Х. Проект кооперативного закона в Государственном Совете // Муравейник. — 1916. — № 23–24. — С. 375.

Аннотация

Колібабчук Н. К. Нормативно-правове забезпечення діяльності потребителських обществ (товариществ) в Російській імперії в кінці XIX — початку XX в. — Стаття.

Аналізується роль державних органів і кооперуваної громадськості в процесі модернізації кооперативного законодавства в Російській імперії в кінці XIX — початку XX в. Розглянуто та проаналізовано основні підходи двох сторін до можливої майбутньої форми та змісту нормативно-правових актів, які повинні були регулювати діяльність потребителських обществ.

Ключові слова: кооперативний рух, кооперативні організації, кооперативне товариство, устав, кооперативне законодавство, загальнокооперативний закон.

Анотація

Колібабчук Н. К. Нормативно-правове забезпечення діяльності споживчих товариств в Російській імперії наприкінці XIX — початку XX ст. — Стаття.

Аналізується роль державних органів і кооперуючої громадськості в процесі модернізації кооперативного законодавства в Російській імперії кінця XIX — початку XX ст. Розглянуто та проаналізовано основні підходи двох сторін до можливих майбутніх форм та змісту нормативно-правових актів, які повинні були регулювати діяльність споживчих товариств.

Ключові слова: кооперативний рух, кооперативні організації, споживче товариство, статут, кооперативне законодавство, загальнокооперативний закон.

Summary

Kolybanchuk N. K. The legal regulations to ensure the activities of consumer Societies in Russian empire in the late XIX — early XX centuries. — Article.

The article is dedicated to the problem of modernization cooperative legislation in Russian empire at the end of the XIX th — beginning of the XX th century. In the article are analysed approaches state organ, as well as co-operative leader to manner and matter normative-legal acts which had to adjust activity of consumer societies.

Keywords: cooperative movement, cooperative organizations, cooperative, consumer's society, statute, regulations, cooperative legislation.