

КООПЕРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОССИИ И НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В статье рассматривается законодательная основа кооперативного движения России в конце XIX – начале XX века, представлявшая собой совокупность норм, регулировавших возникновение и деятельность кооперативов. Автор анализирует правовой аспект функционирования южно-уральских кооперативных обществ, обращая особое внимание на их уставы в качестве основных нормативных документов.

Деятельность кооперативов в конце XIX – начале XX века имела свою правовую основу. Она представляла собой совокупность правовых норм, регулировавших возникновение и деятельность кооперативных объединений [1].

Одними из первых нормативных правовых актов, определявших юридический статус кооперативов, были их уставы. Как известно, в 1865 г. был учрежден устав первого в России ссудо-сберегательного товарищества. Различались «нормальные» (образцовые) уставы, которые намечали основные направления деятельности всех кооперативов соответствующего типа и уставы конкретных кооперативных объединений. Первым из образцовых уставов в 1897 году был принят Устав потребительских обществ, позднее Устав сельскохозяйственных обществ, сельскохозяйственных товариществ, мелких кредитных и ссудо-сберегательных товариществ.

Первым уставом кооперативного общества на Южном Урале и одним из первых уставов в России являлся Устав Оренбургского кооперативного общества потребителей [2]. Данный устав был утвержден 29 октября 1892 года за министра внутренних дел товарищем министра (так называли тогда заместителя) сенатором Плеве. Он был издан в 1893 г. в типографии Жаринова. Принятие уставов имело важное практическое значение для развития кооперации и экономики России в целом, поскольку они устанавливали и контролировали деятельность кооперативов, определяли основные направления их работы, а также порядок управления ими [3].

Многие положения уставов кооперативных объединений носили в основном позитивный характер, в них были заложены некоторые демократические принципы.

Вполне благоприятными были условия для вступления в члены кооперативов. Согласно уставам в члены кооперативных объединений принимались лица обоего пола, не моложе 18 лет, не зависимо от национальности, религиозной, политической принадлежности, а также от имущественного и социального положения, происхождения и

других обстоятельств. Вступительный взнос для поступления в члены кооператива составлял в среднем 10 рублей, что было вполне доступно для основной массы населения. Членские взносы были приемлемы для большинства членов кооперативов, они в среднем составляли 2 рубля в месяц [4].

Делами кооперативных объединений ведали общее собрание и правление. Общее собрание членов кооперативов созывалось не реже трех раз в год. На общем собрании осуществлялись выборы председателя правления и его членов, их избирали на основе прямого тайного голосования, к выборам допускались все члены кооперативов, без каких-либо ограничений, все обладали одинаковым правом голоса. Выборы проходили на альтернативной основе. Кандидаты в члены правления, а также его председатель, получившие более половины голосов, считались избранными. Председатель правления избирался сроком на 3 года, он не мог быть избран более чем на два срока. Члены правления выбирались сроком на два года, они также не могли быть избраны более чем на два срока. При необходимости созывались и чрезвычайные собрания.

Правление определяло основные направления деятельности кооперативов, распределяло обязанности между его членами, разрешало вопросы, обсуждаемые общим собранием, а также о приеме в члены кооператива и пребывании в нем, назначало жалование членам кооперативов, ведало другими финансовыми вопросами, распоряжалось капиталами объединения. К обязанностям членов правления также относилось: прием, выдача, хранение ссуд и процентных бумаг, в определенном общем собранием порядке; устройство счетоводства и ведение отчетности, в частности годового отчета, баланса и сметы расходов. В руках правления сосредотачивалось также: план действий кооперативного объединения, покупка, продажа и хранение предметов потребления и домашнего обихода. В функции правления входило также наблюдение за их качеством. Правление создавало необходимые для работы кооператива учреждения и объединения и осуществляло управление ими [5].

Полномочия членов правления, а также его председателя могли быть прекращены до истечения срока полномочий в случае их смерти, болезни, добровольного ухода в отставку. Признания их виновными в совершении преступления по приговору суда или объявления их недееспособными. Их функции также прекращались в случае поступления их на военную или государственную службу и в случае перемены ими места жительства.

Члены правления кооперативного объединения, а также их председатель, могли быть отозваны также и по решению общего и чрезвычайного собрания в случае недобросовестного выполнения ими возложенных на них обязанностей, а также при совершении ими действий, противоречащих уставу кооперативного объединения или нарушения интересов кооператива. Для отзыва члена или председателя правления необходимо было не менее двух третей голосов от общего числа членов кооператива [6].

Согласно уставам членам кооперативов гарантировалось жалование, которое выплачивалось ежемесячно, они обеспечивались жильем, нуждающимся выплачивались пособия и материальная помощь. Уставы также предусматривали выделение ссуд на постройку жилья и улучшение жилищных условий, приобретение необходимого имущества, покупку сельскохозяйственного инвентаря, промышленного оборудования, сырья и других средств производства, на культурно-просветительские цели, различные социальные, а также личные нужды членов кооперативов. Это свидетельствует о том, что уставы во многом способствовали разрешению различных социальных проблем и других вопросов. Каждое кооперативное объединение имело свою гербовую печать, которая ставилась на различные документы.

Однако уставы кооперативных объединений не предусматривали абсолютной свободы в их деятельности. Все кооперативы находились под жестким контролем губернатора и Министерства внутренних дел. Отчеты о деятельности кооперативных объединений ежегодно предоставлялись на утверждение губернатору, а их копии направлялись к министру внутренних дел. За кооперативами вели надзор полиция и жандармерия. Их агентами собирались сведения о кооперативах, они составляли докладные записки, которые направлялись губернатору или в департамент полиции при Министерстве внутренних дел [7].

По инициативе губернаторов для проверки законности деятельности кооперативных объединений и их политической благонадежности создава-

лись специальные ревизионные комиссии и назначались инспектора. Кооперативы, в которых обнаруживалась деятельность, противоречащая законам и государственным интересам, подлежали немедленному закрытию. Любое кооперативное объединение могло быть закрыто и по распоряжению министра внутренних дел, при этом решение им о закрытии того или иного кооператива принималось единолично и не могло быть обжаловано, кроме этого, уставами не были четко оговорены основания для принятия министром внутренних дел или губернатором такого решения [8].

Уставы в достаточной мере бюрократизировали деятельность кооперативных объединений, как уже говорилось выше, кооперативы могли быть закрыты по распоряжению губернатора или министра внутренних дел. До 1906 г. все уставы кооперативных объединений утверждались министром внутренних дел или его заместителем, а начиная с 1906 г. и губернаторами. Революция 1905-1907 гг. оказала свое значительное позитивное влияние на кооперативное движение в России в целом и на кооперативные уставы в частности. Начиная с 1905 года в России происходил стремительный рост кооперации во всех ее формах, который продолжался вплоть до октября 1917 г. Создавались новые кооперативы, принимались и новые уставы в ряде кооперативных объединений, которые возникли до 1905 г. В них по решению общего собрания стали вноситься дополнения и изменения. Для этого было необходимо не менее двух третей голосов от всех членов общего собрания. В ряде кооперативов были уменьшены вступительные взносы (в среднем с десяти до пяти рублей), а также членские взносы (в среднем с двух до одного рубля в месяц), увеличены размеры жалования, пособий и материальной помощи, в промысловых кооперативах был сокращен рабочий день (до 8 часов). В 1908 г. был принят новый образцовый Устав потребительских обществ. Конечно, под влиянием событий 1905-1907 гг. правительство России вынуждено было пойти на определенные уступки. Однако России было еще очень далеко до истинной демократии, кооперация продолжала находиться под строгим контролем Министерства внутренних дел, под наблюдением полиции и жандармерии.

Как уже было сказано, деятельность кооперации в России строго контролировалась правительством, особенно Министерством внутренних дел. Определенное правовое значение имели решения министерств по тем или иным вопросам, которые выражались в их циркулярах. Во многих из них шла речь об усилении контроля над кооперативными

объединениями. Циркуляром №38 от 17 апреля 1909 г. Министерством внутренних дел было установлено особо бдительное наблюдение за кооперацией [9]. Согласно данному циркуляру любое кооперативное объединение подлежало немедленно закрытию при обнаружении в нем антигосударственной деятельности или действий, противоречащих интересам государства и правительства, а также по причине политической неблагонадежности. На губернаторов и местные полицейские управления была возложена обязанность осуществлять контроль за деятельностью кооперативов, производить регулярные ревизии, проверки [10].

Циркулярами министерств определялся также порядок открытия кооперативов и их статус. Гонениям подвергалась даже культурно-просветительская деятельность кооперативов, особенно их периодическая печать, которая подлежала жесткой цензуре. Нередко специальными циркулярами Министерства внутренних дел запрещались различные кооперативные издания не допускались или прекращались выпуски кооперативных газет и журналов и даже закрывались типографии.

Не обошли подобные циркуляры стороной и Оренбургскую губернию. Согласно циркуляру №197 от 17 октября 1912 г. было запрещено издание журнала «Урал» по причине оппозиционного содержания, который издавался Оренбургским промышленным кооперативным обществом, и были запрещены какие-либо другие издания данного объединения, а его типография была закрыта [11]. В 1915 году согласно очередному циркуляру Министерства внутренних дел было запрещено издание журнала «Южноуральский кооператор», который издавался Оренбургским кооперативным обществом потребителей [12]. Согласно циркуляру №128 от 18 марта 1910 года кооперативные объединения, помимо своего отчета, обязаны были предоставлять сведения о культурно-просветительской деятельности кооперативов. Отчет об этой деятельности ежегодно предоставлялся губернатору, а его копия направлялась в Министерство внутренних дел.

Это свидетельствует о том, что в начале XX века правительство активно вмешивалось во все сферы жизни кооперативов, не предоставляло свободы не только политической или экономической, но даже и культурно-просветительской деятельности каких-либо объединений.

Потребительская кооперация находилась непосредственно в подчинении Министерства внутренних дел, кредитные и ссудо-сберегательные товарищества в ведении Министерства финансов,

сельскохозяйственные товарищества и общества Министерства земледелия. Промысловую кооперацию курировало Министерство промышленности. Однако, несмотря на то, что остальные виды кооперации, кроме потребительской, формально находились в ведении других министерств, Министерство внутренних дел держало под своим жестким контролем все виды кооперации, об этом свидетельствуют его циркуляры, большинство из которых вводили различные запреты и ограничения, связанные с деятельностью кооперации, или усиливали контроль над ним [13].

Министерство промышленности решало вопросы об открытии тех или иных кооперативных промыслов и производств, а также о порядке их работы. В ноябре 1911 г. циркуляром Министерства промышленности №79 был разрешен к открытию в Оренбургской губернии мыловаренный завод в станице Григорьевской, а в марте 1912 г. циркуляром №97 в станице Краснохолмской. Согласно циркуляру №177 в станице Нижнеозерной в Оренбургском уезде к открытию был разрешен кирпичный кооперативный завод. Циркуляры Министерства промышленности определяли также статус промысловых кооперативов. Согласно циркуляру данного министерства 30 января 1913 г. кооперативные промыслы и производства, на которых не использовался машинный труд, относились к мелкой кустарной промышленности [14].

Для открытия оружейного кооперативного производства потребовалось разрешение нескольких министров: военного, внутренних дел, промышленности и даже самого императора. 18 декабря 1912 г. после принятия соответствующих циркуляров министерств вышел указ, подписанный лично Николаем II о разрешении к открытию в России оружейного кооперативного производства и установления над ним строгого контроля со стороны Министерства внутренних дел и военного министерства [15].

Позднее, 24 апреля 1913 г., Министерством внутренних дел был принят циркуляр об усилении надзора за данным производством, согласно этому циркуляру ограничивался допуск к работе на оружейных кооперативных производствах (в первую очередь не допускались «политические неблагонадежные» или просто состоящие в той или иной политической организации, а также бывшие уголовные элементы) [16].

Император и правительство, негативно относившиеся к кооперативному движению, вынуждены были пойти на определенные уступки в условиях внешнеполитического кризиса, нарастания

военной угрозы в преддверии первой мировой войны, разрешив к открытию оружейное кооперативное производство. Данное производство получило широкое распространение в годы первой мировой войны и оказало поддержку фронту.

Оружейное кооперативное производство было развито и в Оренбургской губернии. Всего к 1917 году в нашем крае действовало 3 оружейных кооперативных завода и 5 артелей, которые занимались данным производством. Всего в них трудилось 4300 человек [17].

Деятельность кредитных и ссудо-сберегательных кооперативов контролировалась также Министерством финансов, его циркулярами и «Положением об учреждениях мелкого кредита», которыми определялся порядок открытия и работы данных обществ. Согласно «Положению об учреждениях мелкого кредита» кредитные и ссудо-сберегательные товарищества обязаны были ежегодно предоставлять финансовый отчет, который направлялся в Министерство финансов. Циркулярами Министерства финансов определялся порядок выделения ссуд кредитными кооперативами. Министерство финансов, в отличие от министерства внутренних дел, не только не препятствовало, но и в определенной мере способствовало развитию кредитной кооперации в России, особенно после революции 1905-1907 гг. 18 сентября 1907 г. вышел циркуляр Иинистерства финансов, который разрешал выделение кредитными и ссудо-сберегательными кооперативными объединениями ссуд на различные социальные нужды, на обеспечение производственных затрат, на культурно-просветительские цели, а также личные нужды членов кооперативов без ограничений их количества и размеров [18].

Основная цель циркуляров министерств о кооперации заключалась в строгом подчинении кооперативов центральной власти, в усилении контроля над ними со стороны правительства, особенно Министерства внутренних дел. Однако имели место, как уже было сказано, и циркуляры, которые носили позитивный характер (директивы Министерства промышленности о разрешении к открытию кооперативных производств и промыслов, Иинистерства финансов о порядке выделения ссуд кредитными и ссудо-сберегательными кооперативными объединениями и т. д.). Кооперация не могла удовлетвориться существовавшими правовыми нормами и стремилась к созданию единого кооперативного законодательства.

Необходимость принятия этого обобщающего документа усилилась в связи со стремительным ростом кооперации, который достиг своего бурно-

го развития в период первой русской революции. Кооперация в России охватила практически все сферы общественной жизни, играла все более заметную роль в проведении социальной политики. Широкое распространение получила культурно-просветительная деятельность кооперативов, которая способствовала развитию образования и просвещения народных масс. Кооперация стала играть все большую роль в политической жизни страны. О необходимости создания единого кооперативного законодательства высказывались активные представители крупных кооперативных объединений, нередко об этом говорили на собраниях председатели правлений кооперативов, а также представители интеллигенции юристы, экономисты и т. д.

Освещался данный вопрос и на страницах периодической печати, в частности оренбургской, особенно в «Оренбургской газете», «Оренбургской жизни», в «Оренбургском крае» и других [19]. Одну из предпосылок создания единого кооперативного законодательства они видели в объединении кооперативов, в создании кооперативных союзов, деятельность которых нуждалась в правовом регулировании. По их мнению, данный закон мог бы облегчить открытие кооперативных объединений и создать благоприятные условия для их деятельности, предоставить кооперативам определенную свободу в их работе, защитить их от произвола бюрократии [20].

После событий 1905-1907 гг. вопрос о развитии кооперативного движения и необходимости издания единого закона о кооперации приобрел первостепенное значение [21]. Решение об издании кооперативного закона было принято в апреле 1908 г. на I Всероссийском кооперативном съезде. Для разработки данного законопроекта в 1908 г. была создана специальная законодательная комиссия под председательством П.Н. Исакова. Над законопроектом также работали Московский и Петербургский комитеты по ссудо-сберегательным товариществам и промышленным обществам их юридические комиссии [22]. В сентябре 1915 г. был принят окончательный текст законопроекта, который охватывал все виды кооперативов [23].

Приблизительно в то же время 75 членами Государственной думы был внесен в порядке законодательной инициативы проект общекооперативного закона, который стремился объединить правовую основу всех видов кооперации. Данный проект был направлен на утверждение в Государственный Совет [24].

21 марта 1916 года в Государственную думу за подписью 49 членов думы было внесено зако-

нодательное предложение о съездах представителей кооперативных учреждений, которое стало дополнением к законопроекту [25].

В этих законопроектах были выражены стремления кооперативных деятелей ввести взамен существовавшего на основании нормального Устава потребительских обществ порядка разрешения губернаторами, а в надлежащих случаях и министром внутренних дел, открытие кооперативов и съездов кооперативных учреждений в явочном порядке [26].

Проект о съездах представителей кооперативных учреждений был разработан достаточно основательно и направлен на объединение общественных сил для достижения не только экономических, но и политических целей. Согласно данному законопроекту намечались не временные съезды, а постоянно действующие союзные организации, при этом съезды должны были нести обязанности распорядительных органов.

Согласно Закону съезды кооперативов, начиная от местных и кончая всероссийскими, могли созываться по общим вопросам, касающимся всех видов кооперации, а также по проблемам, которые относились к отдельным видам кооперативов [27].

Цели и задачи кооперативных союзов были определены весьма разносторонне. К ним относилось создание необходимых для кооперативов учреждений страховых организаций, пенсионных и вспомогательных касс, контор по товарообмену между русскими и иностранными кооперативными учреждениями и т. п. Кроме этого Закон о кооперации предусматривал создание новых культурно-просветительских учреждений, расширение направления работы уже действующих, устройство библиотек, музеев, книжных складов, организацию типографий, издание по вопросам кооперации книг, брошюр, организацию органов периодической печати. Важное значение имело также и то обстоятельство, что съезды представителей кооперации общие или чрезвычайные согласно законопроекту должны были созываться без всякого разрешения правительственной власти [28].

При анализе отдельных статей законопроекта ясно выявляется стремление составителей как можно больше расширить компетенцию съездов и поставить их в положение, независимое от правительственной власти. Например, открытие учебных заведений при кооперативах, учебных курсов, бюро, порядок созыва съездов, открытие местных отделов. Все вышеперечисленное было предусмотрено изъять из ведения правительственной власти, было отменено право министра внутренних дел, а также министра торговли и промышленности зак-

рывать съезды, кооперативные объединения и их местные отделы при обнаружении в их действиях чего-либо противоречащего государственному порядку и нравственности [29].

Таким образом, проект Закона о кооперации с предоставлением широкой компетенции кооперативным съездам был направлен на значительное ослабление контроля со стороны правительства, предоставление кооперативным объединениям больше свободы и самостоятельности в их деятельности. Закон о кооперации мог в значительной мере демократизовать кооперативное движение.

Однако данный закон не был утвержден Государственным Советом и был им заблокирован [30]. Обсуждение проектов кооперативного Закона на Всероссийских съездах кооперации, а позднее и в Государственной думе публиковалось на страницах периодической печати, в том числе и оренбургской [31]. Государственный Совет отклонил кооперативный Закон, потому что он явно противоречил интересам правительства, которое по-прежнему хотело строго контролировать деятельность любых организаций и опасалось объединения общественных масс даже в форме кооперативных союзов, которые могли стать серьезной оппозицией, поскольку активные представители кооперативов в годы первой мировой войны в своих публичных выступлениях и через печать уже открыто выражали недовольство политикой, проводимой правительством и даже существующим в России строем.

Кооперативный Закон не предусматривал никаких ограничений в деятельности кооперативов и запрещал вмешательство в их работу со стороны правительства, особенно Министерства внутренних дел. Во время разработки и принятия кооперативного Закона в Департамент полиции при Министерстве внутренних дел, а также лично министру поступали докладные записки и секретные донесения от агентов полиции и жандармерии, в которых выражалась явная обеспокоенность изданием предполагаемого Закона, который предусматривал развитие кооперативного движения на демократических началах и явно противоречил интересам правительства.

Несмотря на то, что кооперативный Закон не был утвержден Государственным Советом, его принятие Думой имело большое значение для кооперативов, так как он был первым обобщающим нормативно-правовым актом, который предусматривал демократические принципы их деятельности.

Кроме вышеперечисленных издавались и другие законодательные акты, которые носили частный характер, поскольку они касались отдельных

видов кооперативов. К ним можно отнести принятое правительством Положение о трудовых артелях (1902 г.), которое определяло основные направления работы промысловых кооперативов. Как уже было сказано, в 1904 году было принято Положение об учреждениях мелкого кредита, а в 1912 г. Министерство финансов под влиянием событий 1905-1907 гг. вынуждено было принять новое Положение о данных учреждениях, которое значительно упрощало порядок выделения ссуд кредитными и ссудо-сберегательными товариществами, а также проведение ими различных других финансовых операций. До 1917 года в стадии разработки находились Положение о сельскохозяйственных обществах, а также Закон о потре-

бительских обществах, однако они до октября 1917 г. не были приняты [32].

Проанализированные выше уставы, циркуляры министерств, другие законодательные акты и, наконец, законопроекты кооперативных съездов и Думы ярко свидетельствуют о том, что нарастающее кооперативное движение требовало его правового регулирования и воплощения в его деятельности демократических принципов.

Опыт становления и развития кооперативного законодательства в России весьма актуален и в наши дни, его можно и нужно учитывать в условиях, когда экономика России, особенно ее аграрный сектор, остро нуждаются в правовом регулировании.

Список использованной литературы:

1. Энциклопедия Отечественной истории. Т. 3. Кооперативное законодательство. М., 2000. – С. 38.
2. Ковылин Д.А. Первый Устав кооперативного общества в Оренбурге // История Отечества на рубеже веков. Опыт, проблемы, пути, решения. Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Оренбург, 2001. – С.16-19.
3. Государственный архив Оренбургской области (далее - ГАОО). Ф.156. Оп. 1.Д.17. Л.53-60.
4. Там же. Ф.158. Оп.2. Д.41.Л.96-104.
5. Там же. Ф.169.Оп.1.Д.15.Л.28-36.
6. Там же. Л.45-53.
7. Государственный архив Российской Федерации (далее - ГАРФ). Ф.102.Оп.1916.Д.16.Л.137.
8. ГАОО.Ф.151.Оп.1.Д.71.Л.115-126.
9. ГАОО.Ф.166.Оп.2.Д.33.Л.98-106.
10. ГАОО.Ф.10.Оп.1.Д.54.Л.42-48.
11. ГАОО.Ф.157.Оп.1.Д.53.Л.93-95.
12. ГАОО.Ф.159.Оп.3.Д.22.Л.56-60.
13. ГАОО.Ф.155.Оп.1.Д.47.Л.145-152.
14. ГАОО.Ф.153.Оп.1.Д.92.Л.23-28.
15. Полное собрание законов Российской империи. Т.12. 2-е издание. – М., 1972. – С.116.
16. ГАОО.Ф.149.Оп.1.Д.20.Л.30-36.
17. ГАОО. Ф.152. Оп.1.Д.21.Л.76-80.
18. ГАОО.Ф.195.Оп.2.Д.61.Л.92-98.
19. Оренбургская жизнь. №44. 16 февраля 1912 г. Кооперативная хроника.
20. Оренбургская газета. №208. 18 октября 1913 г. Кооперативная жизнь
21. ГАРФ. Ф.102.Оп.1916.Д.18.Л.85-90.
22. ГАОО.Ф.138.Оп.1.Д.42.Л.78-80.
23. ГАРФ. Ф.102.Оп.1916.Д.18.Л.112-120.
24. ГАРФ. Ф.102.Оп.1916.Д.23.Л.47-54.
25. ГАРФ. Ф.102. Оп.1916.Д.33. Л.56-62
26. ГАРФ. Ф.102.Оп.1916.Д.43.Л.38-44.
27. ГАРФ. Ф.102.Оп.1916.Д.52.Л.83-90.
28. ГАРФ. Ф.102. Оп.1916.Д.25.Л.112-120.
29. ГАОО.Ф.170.Оп.1.Д.14.Л.82-88.
30. ГАОО.Ф.168.Оп.2.Д.37.Л.56-60.
31. ГАОО.Ф.130.Оп.1.Д.18.Л.45-50.
32. ГАОО.Ф.134.Оп.2.Д.28.Л.110-120.