

*O.V. Moiseeva*

**Нормативное регулирование деятельности  
кооперативных организаций в России  
во второй половине XIX – начале XX в.**

*O.V. Moiseeva*

**Regulatory Control of the Activities  
of Cooperative Organizations in Russia  
in the Second Half of the XIXth– the Beginning  
of the XXth Centuries**

Прослеживается процесс юридического оформления организации и работы кооперативных организаций в Российской империи второй половины XIX – начала XX в. Выделено три основных этапа с обоснованием ключевых идеологических стереотипов, а также определяется роль государства и центральной власти в деле создания правовой базы отечественного кооперативного движения.

**Ключевые слова:** кооперативное законодательство, типовые «нормальные» уставы, образцовые уставы, потребительские общества, сельскохозяйственные товарищества, ссудо-сберегательные товарищества.

Первые кооперативы в Российской империи были организованы в эпоху общественного оживления после реформы 1861 г. Специального кооперативного законодательства в стране в тот период не существовало. А позиция правительства по этому вопросу была весьма противоречивой. Оно настороженно отнеслось и к пропаганде кооперативных идей, и к попыткам насаждения народных ассоциаций, усмотрев в них опасность для государственных устоев.

Основная цель данной статьи заключается в том, чтобы на основе имеющихся нормативных актов и законов определить, как в Российской империи на протяжении второй половины XIX – начала XX в. происходило юридическое оформление кооперативной деятельности; доказать, что данный процесс не был однородным и в нем целесообразно выделить ряд этапов; а также если не опровергнуть, то хотя бы в значительной мере поколебать популярную точку зрения о феномене «русской» кооперации.

22 июля 1866 г. правительством Российской империи было постановлено: «Разрешить губернаторам, в видах охранения общественного благоустройства и государственной безопасности, закрывать своей властью собрания разных частных обществ в случае обнаружения в них чего-либо противного государ-

The process of legal implementation of the organization and the work of the cooperative organizations in the Russian Empire at the second half of the XIXth – the beginning of the XXth centuries has been observed in the article. Three basic steps with substantiation of the key ideological stereotypes have been pointed out. The role of the state and central authorities in the development of legal framework for the national cooperative movement has been defined.

**Key words:** cooperative legislation, standard «normal» regulations, model rules, cooperative societies, agricultural societies, loan-saving partnerships.

ственному порядку и общественной безопасности» [1, с. 389]. 27 марта 1867 г. последовал новый указ правительства страны, запрещающий «всякие противозаконные сообщества под опасением суда и ответственности по всей строгости законов». Всему начальству и полиции вменялось в обязанность «неупустительно наблюдать, чтобы нигде и ни под каким предлогом таковых сообществ не учреждалось». Соответственно в 60-е гг. XIX в. наметилась общероссийская так называемая сдерживающая тенденция по отношению к кооперации.

Положение 22 июля 1866 г. и указ 27 марта 1867 г. действовали в России под названием ст. 118 «Устава о предупреждении и пресечении преступлений» и ст. 321 «Общего учреждения губернского» [2, ст. 116, 118]. Впоследствии в 1906 г. эти статьи были исключены из Свода законов Российской империи в кодификационном порядке. В 1870-х гг. продолжает преобладать тенденция к рассмотрению кооперативов как опасных в политическом отношении сообществ.

Уставы кооперативов на данном этапе утверждались непосредственно правительством, пройдя ряд ступеней: изначально они поступали в комитет министров, а те после тщательной проверки передавали их на подпись государю. Такая процедура была

достаточно долгой и могла длиться годами. Только утверждение уставов потребительных обществ изначально находилось в ведении министра внутренних дел, так как этот вид кооперации приравнивался к благотворительным учреждениям в силу Устава об общественном призрении [3, ст. 433]. В дальнейшем нормальный устав о потребительных обществах будет утвержден 13 мая 1897 г., который передаст в ведение губернатора разрешение на открытие таких обществ, устав которых не будет отступать от типового. В случае же отступления от такового кооператоры должны были спрашивать разрешение у министра внутренних дел. После издания нормального устава потребительские общества продолжали считаться благотворительными учреждениями.

Постепенно, по мере роста численности ассоциаций, утверждение уставов и разрешение на открытие их деятельности передавалось министерствам, в ведении которых находились те или иные виды кооперативов. Так, 21 марта 1869 г. вышло высочайше утвержденное положение Комитета министров, которым предоставлялось право министру финансов по соглашению с министром внутренних дел разрешать операции народных кредитных учреждений, сходных в началах своих с утвержденными Комитетом министров уставами Рождественского ссудо-сберегательного товарищества и Феллинской ссудо-сберегательной кассы. Кроме того, в ведение Министерства финансов были переданы кредитные кооперативы, а также кустарные и ремесленные артели. Потребительские общества оставались в ведении Министерства внутренних дел, сельскохозяйственные общества и товарищества – Министерства земледелия и государственных имуществ, затем Министерства земледелия.

В период с 1861 г. по начало 1890-х гг. отношение правительства к идее создания кооперативов было достаточно настороженным, а главное его внимание сосредотачивалось на таких мерах, как разобщение кооперации по ведомствам, подчинение жесткому контролю администрации. В таких условиях прошел первый период кооперативного подъема, сменившийся уже с середины 1870-х гг. спадом. Особенно снизилась численность потребительских обществ, сельскохозяйственных товариществ, а со второй половины 1880-х гг. и ссудо-сберегательных товариществ. К 1894 г. из 1,5 тыс. разрешенных товариществ фактически действовали 764 [4, с. 14]. Эти годы можно охарактеризовать как этап централизованного регулирования правовых механизмов деятельности кооперативов посредством принятия типовых уставов.

Неудачи кооперативных учреждений данного периода официально объяснялись главным образом неподготовленностью населения к самостоятельности, его низким культурным уровнем, отсутствием достаточного числа руководителей из «образованных классов», слабым контролем властей за практической

деятельностью кооперативов, несовершенством их уставов. Но определяющим было все же воздействие следующих факторов. Во-первых, пагубное влияние на развитие кооперации оказывали феодально-крепостнические пережитки, тормозившие процесс формирования гражданского общества, низкий уровень жизни основной массы населения, обремененность деревни налогами, платежами, повинностями. Многочисленные правовые ограничения, сословная обособленность крестьян не только сковывали их хозяйственную инициативу, но и самым прямым образом сказывались на кредитных отношениях в деревне. В частности, существовавшие ограничения в распоряжении наделной землей (ее нельзя было закладывать в кредитных учреждениях и продавать лицам некрестьянского сословия) и движимым имуществом подрывали крестьянскую кредитоспособность. В результате наиболее распространенной формой обеспечения ссуд были личное доверие и поручительство, что удорожало кредит и ограничивало его размеры. Во-вторых, невысок был еще и уровень товарно-денежных отношений, особенно в деревне, где оставался значительным удельный вес натурального хозяйства. Возникновение кооперативов не было движением снизу, а насаждалось «сверху», поэтому они были нежизнеспособны. Длительное время действовал и такой мощный депрессивный фактор, как не благоприятная экономическая конъюнктура, мировой аграрный кризис и его последствия.

Начавшийся в середине 1870-х гг. спад, а затем и застой в кооперативном строительстве продолжался почти до начала 1890-х гг. А уже с середины 90-х гг. XIX в. наметилась тенденция к активизации политики царского правительства по отношению к кооперации. Причиной этому явился рост городского населения, что расширяло круг социальных проблем, требовавших незамедлительного решения, и обострение крестьянского вопроса в связи с усиливавшимся малоземельем и настоятельной необходимостью перехода от экстенсивных к интенсивным формам сельскохозяйственного производства. Побудительным фактором стали участвовавшие неурожай и особенно голод 1891–1892 гг., заставивший власти и общество искать выход из создавшегося положения.

Осознав значение кооперации в деле решения ряда острых внутренних проблем, самодержавие попыталось сделать ее частью своей социальной политики. Был принят ряд законов и типовых уставов, регулирующих возникновение и деятельность отдельных видов кооперации. С 1890-х гг. начался этап сочетания централизованного подхода в принятии базовых нормативных положений по кооперативной деятельности с децентрализацией процедуры принятия типовых уставов, длившийся до 1911 г.

Целям правительства соответствовало создание сети учреждений мелкого кредита, включавшей

кооперативные, земские и крестьянские сословно-общественные заведения. Этому же способствовали паевые Шульце-дельчевские товарищества, и расширение функций потребительских, сельскохозяйственных обществ и товариществ, и усиление казенной финансовой поддержки кооперативов. В то же время была жесткая правительственная опека, регламентирующая и регулирующая роль ведомств и особенно местной администрации.

Ввиду этого 25 января 1883 г. был издан Указ об учреждении сельских банков и ссудо-сберегательных касс на новых началах, вырабатываемых по соглашению с Министерством финансов и Министерством внутренних дел, при этом было постановлено преобразовывать применительно к тем же началам и прежние сельские кредитные учреждения. В 1885 г. был выработан для сельских банков отдельный нормальный устав [5, с. 13]. В 1889 г. был введен институт земских начальников и их надзору подчинили ссудо-сберегательные товарищества.

С целью облегчения учреждения обществ потребителей, а также для упорядочения действий этого рода кооперативов Министерством внутренних дел 13 мая 1897 г. был утвержден типовой устав потребительских обществ. Одновременно губернаторам предоставлялось право утверждать собственной властью уставы потребительских обществ, образуемых по нормальному уставу. В казачьих районах империи военный министр распоряжением от 19.01.1899 «О порядке утверждения уставов потребительных обществ» предавал часть полномочий по данному вопросу в ведение наказных атаманов. Так, в соответствии с распоряжением облегчалось учреждение потребительских обществ в казачьих войсках путем принятия казаками нормального устава потребительских обществ, утвержденного 13 мая 1897 г. «Ввиду ускорения делопроизводства предоставить Войсковым наказным и Наказным атаманам право, без предварительного сношения с Военным Министерством, разрешать своею властью учреждение потребительных обществ во вверенных им войсках и утверждать уставы сих обществ, но при этом руководствоваться циркуляром Хозяйственного департамента от 13 мая 1897 г. за №4190» [6, с. 31].

Следовательно, закон от 13 мая 1897 г. стал нововведением в кооперативном праве. Сущность его сводилась к следующему: если учредители подавали к утверждению устав, составленный в соответствии с типовым, губернатор мог своей властью утвердить его. Если было отступление от нормального, действовал прежний порядок утверждения – через министра внутренних дел [7, л. 1, 8].

30 июня 1897 г. вышел типовой «нормальный» устав для сельскохозяйственных товариществ, по которому членами его становились землевладельцы, способные внести в товарищество вступительную

плату и пай достаточно крупных размеров. А товарищество учреждалось с целью содействовать своим членам в приобретении нужных в сельском хозяйстве предметов, в сбыте продуктов сельского хозяйства и их технической переработке. Кроме того, товарищества могли выдавать ссуды под залог товаров, принятых ими на комиссию для продажи, а также получать ссуды под эти товары за счет и по поручению товарладельцев из разного рода кредитных учреждений. Но и после утверждения данного устава не произошло широкого развития подобного рода кооперативных учреждений, поскольку достаточно высокий вступительный порог позволял стать членами товариществ лишь крупным сельским хозяевам, которые зачастую не нуждались в услугах подобных обществ. Товарищества и по этому уставу должны были организовываться по разрешению главноуправляющего землеустройства и земледелия, а не местной власти.

18 ноября 1908 г. был издан второй «нормальный» устав для сельскохозяйственных товариществ. Теперь члены товарищества обязаны были ежегодно вносить небольшие взносы вместо приобретения паев. Такая замена производилась на том основании, что членами кооператива становились преимущественно малообеспеченные в денежном отношении крестьяне, не способные вносить большие денежные паи. Цели работы товариществ оставались прежними, но теперь они не имели права выдавать ссуды и получать их от кредитных учреждений за счет товарладельцев.

По уставу 1908 г. в отношении сельскохозяйственных товариществ за местной администрацией оставалось право разрешать и приостанавливать их деятельность в случаях, если, по мнению властей, нарушались уставные нормы или деятельность кооперативов угрожала «государственной безопасности и общественной нравственности». Такая система сохранялась вплоть до 1917 г. и являлась серьезным препятствием при выработке общесоюзного законодательства в России.

Столкнувшись с нарастающими социально-экономическими проблемами в конце XIX в., правительство России вновь обращает внимание на развитие кооперации в стране и решает придать этому движению организованный характер. С помощью кооперативов предполагалось оградить крестьян от торгово-ростовщической кабалы, ликвидировать нарастающую задолженность деревни по выкупным платежам и повинностям, воспрепятствовать обнаружившейся тенденции к обнищанию села, поскольку в последней четверти XIX в. усилилась тенденция увеличения недоимок. Уже на 1 января 1882 г. в Области Войска Донского сумма недоимок составила 1272610 руб. 71 коп. Причем в сравнении с предыдущим годом она увеличилась на 46438 руб. 42 коп. В то время как на 1 января 1880 г. сумма недоимок составляла 1058599 руб. 13 коп. [8, с. 36]. По словам войскового

наказного атамана, основная масса недоимок лежала на крестьянском сословии, проживающем в области. Как справедливо отметил А.А. Корелин, при помощи кредитных кооперативов помещики рассчитывали предоставить крестьянам необходимые средства для покупки и аренды земли, скота, для усовершенствования их хозяйств [9, с. 180–182]. При этом наряду с филантропическими побуждениями ими двигал трезвый расчет – поднять агрикультурный и агротехнический уровень села. Потому как система ведения помещичьих хозяйств (арендная и отработочная) требовала сохранения среднего слоя крестьянства, располагавшего определенным минимумом земли, рабочего скота и сельскохозяйственного инвентаря. Именно поэтому наибольшее внимание правительства привлекла кредитная кооперация, и упор был сделан на привлечение в кооперативы именно среднего и зажиточного крестьянства, являвшегося в то же время и наиболее кредитоспособным.

После долгих поисков приемлемых для села форм кредитных учреждений 1 июня 1895 г. было принято Положение об учреждениях мелкого кредита. По положению предусматривалось три вида кредитных учреждений: кредитные и ссудо-сберегательные товарищества, сельские волостные или станичные банки и кассы [10, №11756]. Таким образом, закон объединял крестьянские сословные и кооперативные учреждения в единую систему кредита для мелких производителей, сблизив их в принципах деятельности и предоставив возможность первым преобразовываться во вторые. Тем не менее кредитные и ссудо-сберегательные товарищества, являясь кооперативными учреждениями мелкого кредита, все же отличались от сельских сословных учреждений способом организации и источниками оборотных средств. Основной капитал сельских банков и других сословных учреждений мог быть ассигнован или из общегосударственных средств, или отчислен из сумм, принадлежащих какому-либо сословию, сельскому обществу, или земству, или же собран путем подписки на акции. Оборотный капитал мог быть образован из долевых взносов товарищей или от реализации залоговых обязательств в группы лиц, связанных круговой порукой.

Согласно Положению от 1 июня 1895 г., наряду с паевыми ссудо-сберегательными товариществами учреждались беспаявые кредитные товарищества, основной капитал которых образовывался из ссуд Государственного банка. Такая мера должна была обеспечить приток «малодостаточного» населения в кооперативы. Членами кооперативов могли быть не только отдельные лица, но и целые сельские общества. Кооперативные товарищества наделялись правом осуществлять закупочно-сбытовую деятельность, выдавать долгосрочные ссуды и др. Вместе с тем закон жестко ограничивал максимальный размер ссуд (по личному доверию и поручительству – до 300

руб., под залог сельскохозяйственных продуктов – до 500 руб.), предельный размер процентов (до 12%), соотношение занятых средств к собственным капиталам. Вся деятельность кооперативов ставилась под строгий контроль Государственного банка, который должен был осуществлять его через разветвленную сеть своих инспекторов. Кроме того, в соответствии с законом от 1 июня 1895 г. об учреждениях мелкого кредита устанавливался минимум для членского пая в 10 руб., но повышался предельный его размер до 100 руб.

В 1896 г. Министерство финансов выработало новый проект «образцового» устава для ссудо-сберегательных товариществ, в соответствии с которым, кроме ссуд членам по личному доверию и по поручительству, допускались ссуды под заклад движимости или залог недвижимости. Ответственность членов по обязательствам товарищества ограничивалась двойной суммой открытого кредита. Эти меры распространялись на все без исключения регионы Российской империи.

Состояние дел ссудосберегательных товариществ в России становится более успешным после 1904–1905 гг. Безусловно, на такой ход вещей оказало влияние издание Положения об учреждениях мелкого кредита от 7 июня 1904 г. [11, №24737]. В соответствии с этим документом уточнялись прерогативы ссудо-сберегательных товариществ, санкционировалось их объединение в союзы, создавались центральное и местные (в лице губернских и областных комитетов) управления по делам мелкого кредита.

Согласно Положению от 7 июня 1904 г., отделение Государственного банка, кредитовавшее кооперативы, преобразовывалось в особое Управление по делам мелкого кредита, на которое возлагались высший надзор и контроль за всеми учреждениями, и общее финансирование их из средств казны. Это было компромиссным шагом правительства навстречу пожеланиям кооператоров, указывавших на необходимость образования финансового центра для кооперативов – государственного или кооперативного.

Следует юридически отличать «нормальный» и «образцовый» устав. Под «нормальным» уставом понимался изданный правительством устав либо на основании существующего закона, либо при отсутствии последнего для руководства учредителям при открытии кооперативного товарищества. Такой устав являлся обязательным для учредителей, если они желали воспользоваться наипростейшим способом создания кооператива, основанным на полном принятии такого нормального устава.

Нормальный устав как таковой не являлся законом, а лишь вырабатывался согласно с существующими законами и утверждался тем или иным министром. Несоблюдение учредителями постановлений нормального устава, прямо не вытекающих из указаний



закона, не давало оснований считать такой устав не действительным. Такой устав мог быть утвержден или не утвержден по усмотрению министра или иного центрального учреждения.

В несколько ином положении находились образцовые уставы учреждений мелкого кредита, изданные на основе ст. 103–105 Устава кредитного и «распубликованные во всеобщее сведение» через Правительствующий Сенат, через который публиковались все законы по толкованию Центрального комитета по делам мелкого кредита. Образцовые уставы учреждений мелкого кредита являлись специальными законами. В противоположность общим законам, заключающим в себе общие правила для всех граждан государства, специальные законы касались каких-то определенных классов или учреждений. Лишь в том случае, когда нормальный устав был принят товариществом без изменений, и разрешение на открытие его состоялось по нормальному уставу, он становился для членов товарищества равнозначным закону. Все постановления устава, принятого и одобренного общим собранием товарищества, каждый член должен был соблюдать так же строго, как и постановления закона и за их несоблюдение нес ту же гражданскую и уголовную ответственность, что и в случае нарушения закона. Образцовый же устав мог быть издан или правительством, или общественными и кооперативными организациями, или частными лицами и являлся примерным, рекомендуемым в помощь учредителям при составлении ими своего устава.

Единственное отступление мы видим в Положении от 4 июня 1904 г. об учреждениях мелкого кредита, которое позволяло земским кассам открывать кооператив полувочным порядком без специального на то разрешения губернатора.

В тех случаях, когда учредители руководствовались нормальными уставами, открытие кооперативов шло гораздо быстрее, нежели когда устав составлялся заново и утверждался путем долгих процедур. Между тем нормальные уставы не являлись эталонами, так как составлялись для всей страны и на долгое время. В разных концах Российской империи существовали специфические именно для этой местности условия, которые не предусматривались нормальным уставом. Кроме того, с течением времени шло развитие и совершенствование кооперативного дела, а нормальный устав оставался прежним и не отвечающим выросшим требованиям кооперативов. По мере развития кооперации создавались новые виды кооперативных учреждений, открытие которых затягивалось в виду отсутствия тех юридических форм, в которые они могли бы воплотиться. Тормозом выступала и существующая разрешительная система открытия кооперативных учреждений, при которой разрешающее лицо руководствовалось своим субъективным мнением, а не определенными статьями закона.

В 1911 г. был принят Закон о союзах кредитных кооперативов, несколько расширявший сферу их деятельности и предоставлявший им права юридических лиц. Контроль над кредитными кооперативными учреждениями по-прежнему оставался в ведении Комитета министров. Потребительская же кооперация, добившись в 1897 г. утверждения Московского союза, в 1900 г. – кооперативного общества оптовых закупок в Петербурге и в 1903 г. – Варшавского и Киевского союзов, в дальнейшем до 1915 г. смогла открыть лишь один союз – Пермский.

Тем не менее кооперация в России продолжала развиваться, кооператоры все острее ощущали необходимость общего закона для всех видов товариществ и введения явочной системы их учреждения. Этот вопрос впервые был поднят в 1908 г. на кооперативном съезде в Москве, затем в 1912 г. на съезде в Петрограде. Киевский съезд 1913 г. вынес решение об избрании из числа наиболее авторитетных в кооперативном деле лиц «законодательной комиссии». Такая комиссия была создана и состояла из 41 члена, им было поручено установить окончательную редакцию кооперативного законопроекта на основании общих положений, предложенных общему собранию съезда и принятых им в ряде других постановлений. 24 марта 1916 г. с незначительными поправками Государственная Дума приняла проект общекооперативного закона, который предусматривал регистрационный порядок создания региональных и отраслевых союзов, свободный созыв всероссийских и региональных съездов. Но разразившийся в стране экономический и общественно-политический кризис задержал окончательное утверждение данного законопроекта. 2 марта 1917 г. император Николай II отрекся от престола. Монархия в России перестала существовать. Лишь 20 марта 1917 г. Временным правительством был принят Закон о кооперативных товариществах и их союзах в редакции, предложенной Государственной Думой.

Кульминацией законодательной деятельности по оформлению кооперативных учреждений России конца XIX – начала XX в. явился принятый Временным правительством 1 августа 1917 г. закон «О съездах представителей кооперативных учреждений», завершивший процесс создания общекооперативного законодательства в России. Закон провозглашал, что в союзы могут объединяться как кооперативы одного типа, так и разнородные по своим целям и задачам, причем могут образовываться и союзы союзов – региональные, отраслевые, всероссийские.

Таким образом, в процессе законодательного оформления кооперации в России во второй половине XIX – начала XX в. шел неоднородно. Взяв за основу содержание законодательных актов, целесообразно выделить ряд этапов их принятия и опубликования:

1) централизованного регулирования правовых механизмов деятельности кооперативов посредством

принятия типовых уставов (1860 г. – первая половина 1890-х гг.);

2) сочетания централизованного подхода в принятии базовых нормативных положений по кооперативной деятельности с децентрализацией процедуры принятия типовых уставов (вторая половина 1890-х – 1910 г.);

3) принятия законодательно-нормативных актов, регулирующих деятельность союзов кооперативных учреждений (1911–1916 гг.).

Учитывая тот факт, что пореформенная Россия была аграрной страной, а рост кооперативного дви-

жения осуществлялся активными темпами, закономерен вопрос – чем обуславливалось такое явление? Причина его заключалась не в феномене «русской» кооперации, а в идее государственного реформирования в аграрном секторе экономики. Необходимо учесть, что отечественный дореволюционный опыт кооперации имел существенные отличия в сравнении с развитием этого движения в других странах. Выделяя особенности генезиса и развития форм предпринимательства в странах Западной Европы, следует заметить, что кооперативное движение возникло обособленно от государства.

### Библиографический список

1. Прокопович С. Кооперативное движение в России. Его теория и практика. – М., 1913.
2. Устав о пресечении и предупреждении // Свод законов Российской империи. Т. 11. 1903.
3. Свод Законов Российской империи. Т. 11. 1903.
4. Вестник сельского хозяйства. – 1900. – №33.
5. Отчет по мелкому кредиту с 1904 по 1907 г. СПб., 1909.
6. Сборник правительственных распоряжений по казачьим войскам. Т. 35. За 1899 г. СПб., 1900.
7. Государственный архив Ставропольского края. – Ф. 101. – Оп. 4. – Д. 2626.
8. Всеподданнейший отчет Войскового наказного атамана о состоянии Области Войска Донского за 1879 г. – Новочеркасск, 1880.
9. Корелин А.П. Кооперативное законодательство в России и западный опыт // Отечественная история. – 1996. – №2.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 111. – Т. 15. – Отд. 1.
11. Полное собрание законов Российской империи. Т. 24 (1904 г.). – СПб., 1907.