

Ирина ЦЕЛОВАЛЬНИКОВА

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (на примере Среднего Поволжья)

В статье на основе нормативных актов, архивных документов и материалов региональной печати исследуется проблема государственного вмешательства в экономику дореволюционной России. Данная тема рассматривается на примере административно-правового и финансового регулирования деятельности кредитной кооперации в Среднем Поволжье в конце XIX – начале XX вв. Особое внимание уделяется развитию кооперативного законодательства как важнейшего рычага государственного регулирования экономики. Отдельно анализируется влияние местных органов власти и государственных финансовых организаций на развитие кооперации. В заключение делается вывод о формировании в России в начале XX в. оптимальной модели взаимодействия государственной власти и экономических организаций, выделяется тенденция перехода от жесткой государственной опеки кооперации к взаимовыгодному сотрудничеству. Кооперативные товарищества в начале XX в. становятся связующим звеном между властью и обществом.

The problem of state intervention in the economy of pre-revolutionary Russia is studied on the basis of normative acts, archive documents and materials of the regional press. This topic is discussed on the example of the administrative-legal and financial regulation of activity of credit cooperatives in the Middle Volga region in the late 19th – early 20th centuries. Special attention is paid to the development of cooperative law as a primary tool of state regulation of economy. The influence of local authorities and government financial institutions on the development of cooperation is analyzed separately. The conclusion about forming the optimal model of interaction between the state and economic organizations in Russia at the beginning of the 20th century is made; the tendency of transition from rigid state regulation of cooperation to the mutually beneficial cooperation is revealed. Cooperative associations have become a link between government and society at the beginning of the 20th century.

Ключевые слова:

сельскохозяйственная кооперация, Государственный банк, местные органы власти, кооперативное законодательство; agricultural cooperation, the State Bank, local authorities, cooperative legislation.

Механизмы взаимодействия государства и рынка, рычаги государственного регулирования экономики, допустимые пределы государственного вмешательства в экономические процессы – данные вопросы являются наиболее актуальными не только для современной России, но и для других стран мира. В этой связи особый интерес представляет опыт взаимодействия государственной власти и кредитной кооперации в России на этапе становления рыночных отношений в конце XIX – начале XX в.

Создание необходимой правовой базы являлось важнейшим направлением взаимодействия государства и кооперативных организаций. Одним из первых законодательных актов, регулировавших деятельность данного вида кооперативов, было Положение об учреждениях мелкого кредита от 1 июля 1895 г.¹ Оно предполагало создание кредитных учреждений двух типов: кредитных и ссудо-сберегательных товариществ. Капитал первых образовывался из ссуды Государственного банка, вторые открывались за счет паевых взносов. Положением определялись виды ссуд, условия их предоставления, ведение залоговых операций и посредническая деятельность. Новое Положение о мелком кредите, принятое 7 июня 1904 г., предусматривало создание земских касс мелкого кредита, кото-

ЦЕЛОВАЛЬНИКОВА

Ирина

Ивановна –

к.и.н., доцент

кафедры

истории УлГПУ

им. И.Н. Ульянова

celo-iri@yandex.ru

¹ Положение об учреждениях мелкого кредита от 1 июля 1895 года // Полное собрание законов Российской империи, собр. III (ПСЗ-3), т. 15, отд. I, № 11756, с. 356.

рые могли на основе нормального устава открывать кредитные товарищества, а также заниматься их кредитованием. Таким образом, упрощалась процедура открытия товарищеских организаций, создавались дополнительные возможности для их финансирования не только из средств Госбанка, но и органами местного самоуправления. Сохранявшаяся в Положении жесткая регламентация операционной деятельности кредитных кооперативов в определенной степени сдерживала развитие товариществ, однако была продиктована стремлением государства не допустить разорения и массового закрытия кредитных кооперативов, наблюдавшихся в 80-х гг. XIX в.¹ Принятие данных нормативных актов во многом обеспечило быстрый рост товариществ, укрепление их финансовой независимости от государства.

Максимально благоприятные условия кредитным товариществам были предоставлены Временным правительством с принятием закона о кооперативных товариществах и их союзах от 20 марта 1917 г., вводившего явочный порядок учреждения кооперативов. Закон провозглашал лишь основные начала их организации и деятельности, вся специфика отдельных видов товариществ определялась примерными уставами, вырабатываемыми самими кооперативами². Однако ослабление регулирующих функций государства создавало опасность регистрации различных торговых предприятий как кооперативных с целью получения предусмотренных для них законом льгот³. Уже современники, несмотря на в целом восторженное отношение к закону, подчеркивали необходимость сохранения некоторого государственного присутствия в данной области.

Важнейшим каналом государственного регулирования деятельности кредитной кооперации, помимо законодательства, являлось финансирование товариществ

через Госбанк. Предусматривалось два вида кредитования: долгосрочное (в основной капитал товарищества) и краткосрочное (под залог сельскохозяйственной продукции или по личному доверию)⁴. Условия предоставления Госбанком ссуды в основной капитал были максимально благоприятны для кооперативов. Процентная ставка на ссуды составляла 6% годовых, выдавалась сроком на 13 лет и предусматривала начало погашения только с 5-го года после образования товарищества, с тем чтобы кооператив успел утвердиться в своей деятельности. Еще более выгодными являлись условия предоставления краткосрочного кредита под залог продукции, процентная ставка по которому постоянно снижалась и достигла 4,5%. Таким образом, государство стимулировало кредитные кооперативы на осуществление залоговых операций, обеспечивавших наиболее выгодные условия реализации сельскохозяйственной продукции для мелких сельскохозяйственных производителей.

Государственное кредитование кооперативов при этом не являлось благотворительностью. Госбанком была разработана четкая поэтапная схема погашения ссуды, ограничивались размеры выдаваемых кооперативами кредитов, вводилась материальная ответственность членов товарищества за полученный заем. Кроме того, Госбанк оставлял за собой право в любое время потребовать возврата ссуды, если деятельность товарищества не получила развития или противоречила закону⁵. Условия кредитования не в полной мере устраивали кооператоров. Члены товариществ Самарской губернии требовали разработки Госбанком более четких критериев при взятии залога, предоставление такого же льготного кредита, как и соло-вексельный, предусмотренный для помещиков⁶. Симбирские товарищества на съезде представителей учреждений мелкого кредита, проходившем 8–10 января 1914 г., высказали пожелание о более

¹ Положение об учреждениях мелкого кредита от 7 июня 1904 года // ПСЗ-3, т. 24, отд. I, № 24737, с. 673.

² Исаев А.А. Новый кооперативный закон. — Пг., 1918, с. 7; Собрание узаконений и распоряжений Правительства, 31 марта, 1917, № 72.

³ Арапов В. Учреждение кооперативов по новому закону // Кооперативное дело Самарского края, 1918, № 1, с. 14; Генкин Д.М. О кооперативном законе // Вестник мелкого кредита, 1917, № 28–29, с. 973.

⁴ Государственный банк, его современное устройство и коммерческие операции // Банковская энциклопедия. — Киев, 1914, т. 1, с. 350.

⁵ Государственный архив Ульяновской области (ГАУО), ф. 193, оп. 1, д. 60, л. 7, 7(об).

⁶ Мелкий кредит по делам съездов. — СПб., 1912, с. 21, 23, 24.

широком кредитовании¹. Тем не менее, несмотря на имевшиеся недостатки, необходимость кредитования в Госбанке никем не оспаривалась. Льготный государственный кредит явился тем толчком, который обеспечил более выгодные условия развития для кредитной кооперации в общем кооперативном движении и обеспечил быстрые темпы ее роста. Свыше 90% кредитных товариществ страны начинали свою деятельность с помощью Госбанка².

Основа успешного развития кредитной кооперации в начале XX в. была связана не только с созданием необходимой законодательной и финансовой базы, но также во многом с поддержкой местных органов власти. Если прежде кредитные кооперативы находились в ведении Министерства финансов, то с середины 90-х гг. XIX в. с утверждением «нормальных» уставов право открытия кооперативов передавалось губернаторам.

Позиция местной администрации по отношению к развитию кооперации в различных губерниях Среднего Поволжья была различной. В Самарской губернии инициативу по организации кредитных кооперативов взяло на себя местное отделение Госбанка, губернатор поддержал данную инициативу, что обеспечило устойчивый рост кредитной кооперации в данной губернии. В Симбирской же губернии местная администрация основное внимание сосредоточила на борьбе с революционным движением и терроризмом. Положение об усиленной охране продолжало действовать в Симбирской губернии до весны 1910 г. — значительно дольше, чем в соседних губерниях³. В губернии проводились массовые аресты, обыски; за период с декабря 1907 по август 1909 г. было приведено в исполнение 14 смертных приговоров⁴. Жесткая репрессивная политика симбирского губернатора в период, когда по всей стране отмечался небывалый подъем кооперативного движения, не способствовала проведению

в жизнь какого-либо нового начинания ни в общественной жизни, ни в экономике. В целом, она также оказывала сдерживающее воздействие на развитие кредитной кооперации.

В конце XIX — начале XX в. в России создавалась сложная система контроля за кредитными кооперативами. В центре на базе Госбанка создавалось Управление по делам мелкого кредита, на местах — губернские комитеты по делам мелкого кредита, в состав которых входили представители местных органов власти, земства, финансовых учреждений во главе с губернатором. Так, в Симбирский губернский комитет по делам мелкого кредита входили, кроме губернатора, вице-губернатор, председатель губернской земской управы, член губернского присутствия, инспектор сельского хозяйства, управляющий отделением Государственного банка и инспектор мелкого кредита. На заседания комитета также приглашались зачастую разного рода чиновники из центральных ведомств, представители губернской землеустроительной комиссии и другие специалисты в области мелкого кредита. Состав комитетов по делам мелкого кредита в других губерниях Среднего Поволжья был аналогичным⁵.

Полномочия губернских комитетов были обширными. Если Управление по делам мелкого кредита в центре осуществляло общий надзор, то местным комитетам передавалось право рассмотрения ходатайств об открытии кооперативов, решение вопроса об эффективности их деятельности, о возможности выдачи ссуд из средств Госбанка. Непосредственно контроль и практическое руководство деятельностью кредитных товариществ осуществляли инспекторы мелкого кредита, которые проводили ревизии, инструктаж действовавших учреждений, разрешали конфликтные ситуации. Полномочия их были весьма обширными — вплоть до временной приостановки деятельности учреждений⁶.

Кооперативы были вынуждены мириться с пристальным надзором со стороны государства ввиду зависимости их от государственных займов, позволявших товариществу быстро наращивать обо-

¹ Микульшин А. К съезду представителей учреждений мелкого кредита район Сызранского Отделения Государственного Банка 8–10 января 1914 г. // Симбирский хозяин, 1914, № 2, с. 41.

² Корелин А.П. Сельскохозяйственный кредит в России в конце XIX — начале XX в. — М., 1988, с. 134.

³ ГАУО, ф. 76, оп. 1, д. 962, л. 3.

⁴ Горбунов К.Е., Сивопляс И.Э., Шабалкин А.Ю. Симбирские гражданские губернаторы. — Ульяновск, 2003, с. 165.

⁵ ГАУО, ф. 535, оп. 1, д. 6, л. 53.

⁶ Корелин А.П. Кооперативное законодательство в России и западный опыт // Отечественная история, 1996, № 2, с. 185.

ротный капитал и осуществлять кредитование населения на выгодных условиях. Кроме того, государство воспринималось крестьянством как гарант стабильности и надежности такого нового для российской деревни начинания, как кооперация; поддержка Государственного банка и губернской администрации укрепляли доверие крестьян к кредитному товариществу. Поэтому даже с ростом финансовой независимости кредитных товариществ от Государственного банка роль последнего в развитии кооперации оставалась значительной. Кооперативы по-прежнему обращались в инспекцию по делам мелкого кредита с различными проблемами, жалобами, а также за консультационной поддержкой.

Большое влияние на развитие кредитной кооперации оказывали также земские участковые начальники. Отношение земских участковых начальников к кооперации было неоднозначным. Довольно часто возникали конфликты между ними и волостной администрацией, с одной стороны, и управлением кредитных товариществ — с другой. Причины столкновений были различными, но чаще всего они были связаны с незнанием земскими начальниками Положения 1904 г. Зачастую они не понимали разницу между кооперативами и подведомственными им учреждениями мелкого кредита. Как следствие — попытки вмешательства волостной администрации и земских начальников во внутренние дела кредитных товариществ, оказание давления на товарищеское правление¹.

Так, большую известность в 1909 г. получил конфликт между земским начальником и действовавшими на территории его участка Больше-Малышевским и Утевским кредитными товариществами в Самарской губернии. Усмотрев в деятельности кооперативов «ненормальные явления», он потребовал увольнения неугодного члена правления кооператива и пере-

дачи дел волостному старшине². В других случаях противодействие земских начальников кредитной кооперации носило скрытый характер. Так, в Симбирской губернии один из земских начальников оказывал давление на волостные крестьянские сходы, побуждая их вкладывать деньги не в кредитное товарищество, а в подведомственную ему волостную ссудо-сберегательную кассу³.

С другой стороны, многие земские начальники осознавали преимущества всеобщих учреждений мелкого кредита и содействовали развитию кооперации на территории своего участка. Более того, отмечались случаи, когда именно земские начальники пытались вернуть к жизни уже не функционировавшие товарищества, что свидетельствовало о наличии среди представителей местных органов власти людей, твердо убежденных в необходимости развития кредитной кооперации в деревне⁴.

Либеральные принципы, на которых основывалась деятельность кооперативов в России в конце XIX — начале XX в. (независимость, самоуправляемость, всеобщность), требовали от государства пересмотра прежних способов регулирования экономики, поиска новых механизмов взаимодействия с рыночными институтами, к чему государственная власть не всегда была готова. Тем не менее именно государственная законодательная и финансовая поддержка сделали возможным бурное развитие кредитной кооперации в России в начале XX в.

Статья опубликована на средства внутри-вузовского гранта ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный педагогический университет имени И.Н. Ульянова».

² Государственный архив Самарской области, ф. 158, оп. 1, д. 9, л. 15, 16.

³ ГАУО, ф. 193, оп. 1, д. 53, л. 38, 38(об), 39.

⁴ ГАУО, ф. 535, оп. 1, д. 3, л. 16, 16 (об), 70, 76.

¹ ГАУО, ф. 535, оп. 1, д. 6, л. 53(об).