


<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-861-876>

Научная статья

Законодательство об обществах и союзах Советской России (1917—1930-е гг.)

А.С. Туманова  , А.А. Сафонов 

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация
 anastasiya13@mail.ru

Аннотация. Анализируется комплекс источников права различной юридической силы, определяющих правовой статус общественных организаций в советской России в 1917—1930-е гг. Прежде всего это Конституции РСФСР и СССР, и, в особенности постановления ВЦИК и СНК об обществах и союзах. Авторы характеризуют доктринальные документы (резолуции съездов партии, выдержки из выступлений лидеров партии и пр.), характеризующие отношение к самоорганизации советского общества и правовые рамки деятельности общественных организаций. Правовые основы функционирования общественных организаций в советской России, а также специфика законодательных актов, регламентирующих их создание и деятельность, формы контроля над ними органов власти, изучены в научной литературе недостаточно полно. Настоящее исследование призвано преодолеть данный пробел. На основании привлечения широкого корпуса опубликованных источников, а также с позиций современной методологии критического правового исследования анализируется юридическая политика советского правительства, нацеленная на выработку новой правовой рамки функционирования обществ и союзов, включающей в себя, прежде всего, принципы их взаимоотношений с государством по поводу создания, перерегистрации и прекращения действий общественных организаций.

Ключевые слова: законодательство об обществах и союзах, советская Россия, создание, перерегистрация и прекращение деятельности общественных организаций

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.

Информация о финансировании. Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г.

Дата поступления в редакцию: 17 сентября 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2022 г.

Для цитирования:


Туманова А.С., Сафонов А.А. Законодательство об обществах и союзах Советской России (1917—1930-е гг.) // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 4. С. 861—876. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-861-876>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-861-876>

Research Article

Legislation on societies and unions of Soviet Russia (1917—1930s)

Anastasiya S. Tumanova  , Alexander A. Safonov 

National Research University “Higher School of Economics”, Moscow, Russian Federation
 anastasiya13@mail.ru

Abstract. This article outlines a number of sources of law of various legal force that determine the legal status of non-governmental organizations in Soviet Russia in the 1917—1930s. Primarily, these are the Constitutions of the RSFSR and the USSR and Resolutions of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People’s Commissars on societies and unions. The authors examine doctrinal documents (resolutions of party congresses, excerpts from speeches by party leaders, etc.) that characterize self-organization of Soviet society and legal framework for the activities of mass voluntary associations. The legal foundations for voluntary associations operation in Soviet Russia, as well as specifics of legislative acts regulating their formation and activities, and the forms of control over them by the authorities, have not been fully studied in academic literature. This research aims to bridge this gap. Based on the analysis of a wide range of published sources, as well as the standpoint of modern methodology of critical legal research, the article investigates legal policy of the Soviet government aimed at developing a new legal framework for the activities of societies and unions including the principles of their relationship with the state in terms of formation, re-registration and termination of activities of mass voluntary organizations.

Key words: legislation on societies and unions, Soviet Russia, formation, re-registration and termination of activities of voluntary organizations

Conflicts of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Information on financing. The research was carried out within the framework of the HSE Fundamental Research Program in 2022.

Article received 17th September 2022

Article accepted 15th October 2022

For citation:

Tumanova, A.S., Safonov, A.A. (2022) Legislation on societies and unions of Soviet Russia (1917—1930s). *RUDN Journal of Law*. 26 (4), 861—876. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-861-876>

Постановка проблемы и историография

Правовые аспекты функционирования общественных организаций в начале XX в., связанные с разработкой первого и единственного в дореволюционной России акта, регламентирующего создание и деятельность обществ и союзов,

Именного высочайшего указа 4 марта 1906 г. «О Временных правилах об обществах и союзах», его реализацией, а также доработкой в 1906—1914 гг., получили отражение в научной литературе, в первую очередь в статьях и монографиях одного из авторов настоящей статьи (Tumanova, 2008; 2017). Однако правовое положение общественных организаций в советской России 1920—1930-х гг. изучено весьма фрагментарно.

В работах советского периода эта проблема освещалась преимущественно в идеологическом ключе. Литература 1920—1930-х гг. носила скорее публицистический, нежели научный характер. Она содержала развернутые извещения о создании обществ, их программах и задачах, однако правовой режим их функционирования не анализировался. С середины 1930-х гг. изучение истории общественных организаций практически замерло ввиду перестройки сети добровольных обществ в связи с изданием Постановления ВЦИК и СНК СССР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» 1932 г. Изучение проблемы возобновилось в 1960—1970-е гг., однако на этом этапе превалировали работы об истории отдельных организаций: научно-технических (Н.Г. Филиппов), научно-медицинских (М.М. Левит и др.), обществ в области общественных наук (В.А. Рахмаева), Красного Креста (Дж. Хатчинсон). Феномен самоорганизации советского общества как целостная научная проблема, включающая юридические ее аспекты, не был раскрыт (Korzikhina, 1981:114—118; Hutchinson, 1996).

Исследования советских общественных организаций активизировались в 1990-е и начале 2000-х гг. В их числе особо следует отметить диссертации историков Н.В. Киселевой о массовых обществах советского периода (Kiseleva, 1998), И.Н. Ильиной об общественных организациях в 1920-е гг. (Il'ina, 2000). Изучением общественных организаций советского периода плодотворно занималась профессор Историко-архивного института РГГУ Т.П. Коржихина (Korzikhina, 1997). О добровольных обществах советской России писал также американский профессор истории Дж. Брэдли (Bradley, 1994; 2016). В этих работах в той или иной степени присутствует анализ законодательных оснований функционирования обществ и союзов. Однако специальной задачи изучения этой проблемы авторы перед собой не ставили.

Правовые режимы функционирования общественных организаций в советский период были рассмотрены правоведами Института государства и права РАН А.И. Щиглик и Ц.А. Ямпольской (Shchiglik, 1983; Yampol'skaya, 1972). Однако их исследования велись в 1970-х — начале 1980-х гг. и были выдержаны в духе времени. Щиглик и Ямпольская внесли существенный вклад в актуализацию проблемы, а также в разработку понятийного аппарата данной темы.

Подводя итог краткому историографическому очерку, заметим, что правовые основы функционирования общественных организаций в советской России, а также специфика законодательных актов, регламентирующих их создание и деятельность, изучены недостаточно полно. Настоящее исследование призвано преодолеть пробел в научном изучении темы.

Подход к самоорганизации советских граждан в доктринальных документах советской власти

С приходом к власти правительства большевиков в октябре 1917 г. сформированное в дореволюционный период законодательство об обществах и союзах утратило силу. Дореволюционное законодательство об обществах и союзах претерпело, как известно, заметную эволюцию, последовательно продвигаясь от разрешительного порядка создания общественных организаций, в рамках которого разрешение на учреждение ассоциаций давалось сначала императором и Комитетом министров, затем министрами и позднее губернаторами, к регистрационному порядку, установленному во Временных правилах об обществах и союзах 4 марта 1906 г. и последовательно утверждавшемуся вплоть до осени 1917 г., предполагавшему регистрацию обществ и союзов в губернских (городских) по делам об обществах и союзах присутствиях, а после февраля 1918 г. — в окружных судах (Туманова, 2019:5, 45—243, 400—424).

Советское законодательство об обществах и союзах сложилось далеко не сразу. Многие общественные организации продолжали свою деятельность первое время безо всякого оформления и регистрации. Вместе с тем в ходе изучения истории формирования законодательства об обществах и союзах советского периода возникает закономерный вопрос: пресеклась ли правовая традиция регулирования жизнедеятельности общественных организаций, поступательно складывавшаяся в дореволюционной России на протяжении длительного исторического периода? Постановке и решению, прежде всего в теоретико-правовом ключе, вопроса правовой традиции, вектору ее развития и точкам бифуркации, в значительной мере была посвящена международная научная конференция «Жидковские чтения», проводимая юридическим факультетом Российского университета дружбы народов в 2014 г. Организатор конференции М.В. Немытина приходит к выводу, что в 1917 г. поступательное правовое развитие России было прервано (Nemytina, 2014:22—24). Проанализируем данный тезис на примере историко-правового анализа правовой регламентации деятельности обществ и союзов в советской России.

Октябрьское вооруженное восстание 1917 г. привело не только к ликвидации государственного аппарата дореволюционной России. Оно существенно трансформировало систему общественных организаций. По отношению к активно протекавшей в дореволюционные годы самоорганизации российского общества (в канун Первой мировой войны в Российской империи существовало порядка 10 тысяч частных обществ различных видов и типов, объединявших представителей разнообразных профессий, социальных и национальных групп (Bradley, 2009:3) советская власть применила дифференцированный подход. Поначалу он выражался в формуле: контрреволюцию — отсекать, культурно-буржуазный аппарат — использовать (Korzhikhina, 1992:83). Руководством к действию явился принцип, высказанный создателем советского государства В.И. Лениным в программной статье 1 октября 1917 г. «Удержат ли большевики государственную власть?». Конкретизируя новую конструкцию власти, Ленин предлагал передать власть «пролетариям и беднейшим крестьянам, против

буржуазии.., чтобы сломить ее сопротивление»¹. Классовый подход советского правительства отвечал концепции государства диктатуры пролетариата, однако причисление к буржуазии всех материально обеспеченных и образованных слоев общества (Smit, 2018:103), которые, собственно, и составляли актив публичной сферы и населявших ее частных обществ дореволюционной России, делал перспективы выживания последних и встраивания их в политическую систему советской России достаточно туманными.

В первые годы советской власти сложилась практика, когда вновь возникавшие организации подавали прошения о регистрации в местные Советы депутатов трудящихся, а прошения об аренде помещения общественные деятели направляли в соответствующие советские наркоматы, прежде всего, в Народный комиссариат просвещения (далее — Наркомпрос), Народный комиссариат внутренних дел (далее — НКВД) и т.п.

В доктринальных документах первых лет советской власти отмечалась потребность в общественных организациях определенных видов. Речь шла, в первую очередь, о необходимости создания обществ и союзов в формате вспомогательных пролетарских организаций. Так, идеолог советского строительства и видный теоретик диктатуры пролетариата, редактор газеты «Правда» Н.И. Бухарин указывал в 1918 г. на заинтересованность советской власти в создании «подсобных рабочих организаций». В сборнике статей о рабкоровских организациях Бухарин предлагал оглянуться вокруг себя и убедиться «сколько новых запросов и запросиков» появилось у нас. Вопросы быта и семьи, вопросы культуры, спорта, искусства, вопросы технических знаний, самообразования и т.д. Необъятное море проблем, задач, недоумений». «Можно ли думать, — задавался вопросом Бухарин, — что мы будем в состоянии развязать всю инициативу, таящуюся в рабочем классе, без ряда подсобных организаций?» и отвечал на него отрицательно. «Ни партия, ни союзы, ни власть не могли, по его словам, «объять необъятное». «Кроме централизованного руководства нужна децентрализованная инициатива. Между основными рабочими организациями и рабочей массой должны возникнуть сотни и тысячи маленьких и больших быстро движущихся добровольных обществ, кружков, объединений, которые были бы подсобной силой этих основных организаций, которые помогли бы величайшему делу, делу связи с массами» (Bukharin, 1926:14).

Потребность в развертывании работы по самоорганизации трудящихся стала темой съездов партии большевиков: XIII съезда РКП(б) 1923 г. и XIV съезда ВКП(б) 1925 г. Так, в резолюциях XIII съезда по вопросу об очередных задачах партийного строительства отмечался общий рост политической активности трудящихся, находящий свое выражение в Советах и в многочисленных организациях, и указывалось на необходимость «поддержать здоровую инициативу в создании добровольных рабочих обществ». В росте и оживлении работы этих организаций, как отмечалось, находило свое выражение «развертывание пролетарской общественности», «подлинной рабочей демократии». Членам партии

¹ Из статьи Ленина В.И. Удержат ли большевики государственную власть? Просвещение // Революция 1917 года глазами современников: в 3 т. М., 2017. Т. 3. Октябрь 1917 — январь 1918 г. / ред.-сост. В.В. Журавлев. С. 81.

рекомендовать принять в них активное участие, а партийным организациям предлагалось оказывать содействие правильному организационному строительству рабочих организаций, а также втягиванию в их работу партийных и беспартийных рабочих².

Директивы для развертывания работы рабочих организаций давал XIV съезд ВКП(б) в декабре 1925 г., взявший курс на индустриализацию. Резолюции съезда указывали на необходимость шире развивать общественную инициативу. Партийные органы должны были не только поощрять создание различного рода вольных обществ и кружков среди рабочих и крестьян; в качестве примеров ассоциаций такого рода приводились кружки и общества технического просвещения, агрономии, изобретательства, радио, «друзей книги» и т.д. Им ставилась задача связаться с ними и следить за тем, какие новые силы выделяются здесь по разным отраслям, постепенно, по мере роста их квалификации, двигать их вперед, вовлекая в работу государственного аппарата³.

Таким образом, уже в середине 1920-х гг. в партийных резолюциях была высказана идея вовлечения общественности в деятельность государственного аппарата. Она получила развитие в работах не только партийных деятелей, но и советских правоведов. Так, профессор Э.Э. Понтович, работавший с 1925 по 1935 гг. в аппарате ВЦИК СССР консультантом по составлению и публикации законов, постулировал в своей статье 1927 г.: «Союз ССР есть государство, стремящееся совершенно слиться с гражданским обществом, построенным на социалистических началах», являясь своего рода «централизованным в форме государственности гражданским обществом» (Pontovich, 1927).

В числе первых подобный подход был высказан советской властью по отношению к профсоюзам. Так, на профсоюзных съездах 1918—1920 гг. профсоюзы были объявлены официальными органами государственной власти и призывались к тому, чтобы организовывать промышленных рабочих на выполнение государственных задач. Главной их функцией в условиях развала производства в период Гражданской войны было его возрождение (Koenker, 2014:400—401).

Правовые основания функционирования обществ и союзов в 1918—1927 гг.

Первым законодательным актом советского периода, провозгласившим право трудящихся объединяться в общественные организации, явилась Конституция РСФСР 1918 года. Как справедливо заметил А.Н. Медушевский, выбирая форму государства, разработчики Конституции согласовали три его параметра: советское, профсоюзное и партийное (Medushevskii, 2017:195). Руководящей роли рабочего класса в его союзе с беднейшим крестьянством придавалось в этой

² Резолюция XIII съезда партии «Об очередных задачах партийного строительства» // В помощь партработнику: Систематический сборник резолюций съездов и конференций ВКП(б). 2-е изд. М.: Ленинград: Гос. изд-во, 1927. С. 370—371.

³ Резолюция XIV съезда партии «О работе ЦКК и РКИ» по вопросу о связи с массами и внутрипартийной демократии цит. по: Добровольные объединения как форма советской демократии // Советское строительство. Журнал Центрального исполнительного комитета Союза ССР. 1929. № 4. С. 57—58.

конструкции важное значение. Статья 16 Конституции декларировала обеспечение за трудящимися «действительной свободы союзов» и в значительной мере носила идеологический характер. В ней указывалось, что в РСФСР была сломлена экономическая и политическая власть имущих классов и тем самым устранялись препятствия, мешавшие в буржуазном обществе рабочим и беднейшим крестьянам пользоваться свободой организации. Конституция предлагала таким категориям населения, как рабочие и беднейшие крестьяне, «оказывать всеческое содействие, материальное и иное, для ... объединения в организации»⁴. То есть она декларировала необходимость предоставления свободы союзов рабочим и беднейшему крестьянству.

Законодательная практика первых лет советской власти, вплоть до 1922 г., была достаточно значительной. Издавались декреты и постановления ВЦИК и СНК РСФСР, определявшие взаимоотношения государства и группы обществ того или иного типа, либо конкретного общества, а также место общественных организаций в системе государства диктатуры пролетариата, порядок их создания и деятельности. Помимо декретов советского правительства издавались также ведомственные инструкции и распоряжения, касавшиеся добровольных обществ и союзов. В их числе были постановления о кооперации, касавшиеся промысловых, потребительных, сельскохозяйственных кооперативов, артелей, союзов. Так, Постановление СНК РСФСР «О потребительских кооперативных организациях» от 11 апреля 1918 г., а также Постановление СНК РСФСР от 24 сентября 1919 г. определяли порядок перерегистрации и право участия трудящихся в деятельности производственных артелей, кооперативов, союзов и иных объединениях⁵.

В изданном 25 августа 1923 г. Декрете ВЦИК о сельскохозяйственных обществах указывалось, что сельскохозяйственные общества и союзы призваны были направлять проекты уставов, прежде официального их утверждения и в зависимости от района их деятельности, Наркомату земледелия, областному или губернскому земельному управлению (ст. 10). Уставы сельскохозяйственных обществ представлялись на утверждение Наркомата внутренних дел либо соответствующих отделов управления (ст. 9). Закрытие сельскохозяйственных обществ осуществлялось НКВД либо отделами управления областных и губернских исполнительных комитетов. Поводом считалось отступление обществ от утвержденных уставов (ст. 11)⁶.

Таким образом, законодательные документы 1918—1922 гг. положили начало определению правового положения добровольных организаций. Между тем ряд важных аспектов, касавшихся положения общественных организаций в новых общественно-политических условиях, в них еще не был определен. Применительно к общественным организациям в ту пору использовался термин

⁴ Советские Конституции. Справочник. М., 1963. С. 134.

⁵ Сборник декретов, постановлений, инструкций Высшего совета народного хозяйства по кооперации. М.: Издание редакции журнала «Народное хозяйство», 1918.

⁶ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «Положение о сельскохозяйственных обществах» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства, издаваемое Народным комиссариатом юстиции. 16 июня 1923 г. С. 1293—1294.

«общества и союзы, не преследующие целей извлечения прибыли», т.е. наименование объединений было тем же, что и в дореволюционный период.

Законодательные акты, регламентировавшие функционирование общественных организаций в советской России, вышли в свет в 1920-е — начале 1930-х гг. Это были постановления об обществах и союзах, составленные ВЦИК и СНК. В общей сложности за период 1920—1930-х гг. таких постановлений было издано четыре.

То обстоятельство, что законодательство об общественных организациях было облечено в правовую форму декретов, авторами которых выступали сразу два органа власти: ВЦИК и СНК, отвечало советской концепции управления и народовластия. Эта модель, как известно, не предусматривала разделения властей. Отношения между ВЦИК и СНК не были четко регламентированы. Они строились на основании решений II Съезда Советов 1917 г., который предусматривал правотворческую компетенцию СНК, но устанавливал подконтрольность правительства ВЦИК. Все законодательные акты и распоряжения крупного общеполитического значения представлялись на рассмотрение и утверждение ЦИКа. В то же время СНК получил право самостоятельно принимать декреты, сначала по вопросам борьбы с контрреволюцией и саботажем, а позднее — и по иным вопросам. Это стало правовым обоснованием законотворческой деятельности СНК не только по административно-хозяйственным, но и конституционным вопросам.

Порядок возникновения добровольных обществ получил свое законодательное оформление в Постановлении ВЦИК и СНК «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и о порядке надзора за ними» от 3 августа 1922 г. Постановление вводило для обществ и союзов регистрационный порядок создания. С момента его издания общества и союзы были обязаны регистрироваться в НКВД либо в местных органах НКВД. Они предоставляли следующие учредительные документы: уставы, протоколы собраний учредителей с резолюцией о создании той или иной организации, а также списки учредителей. Организации, не сумевшие зарегистрироваться в течение двух недель со времени издания Постановления, объявлялись закрытыми⁷. За НКВД закреплялось право как одобрения уставов общественных организаций, так и надзора за их деятельностью. В случае неодобрения устава организаций у учредителей существовала возможность подачи апелляции в президиум Центрального исполнительного комитета. НКВД одобряло не только образцы уставов общественных организаций, но и инструкции и циркуляры, касавшиеся ассоциаций (Tumanova, 2019:445; Bradley, 1994:37).

В оценке значения Постановления от 3 августа 1922 г. специалисты расходятся. По мнению Т.П. Коржихиной, НКВД получил право надзора за обществами и союзами, однако какого-либо действенного руководства им со стороны государства, хотя бы на уровне наркоматов, установлено не было (Korzikhina, 1986:131). Историк советских общественных организаций Н.В. Киселева, напротив, полагает, что Постановление 3 августа наделило НКВД правом решающим

⁷ Свод узаконений РСФСР (далее СУ РСФСР). 1922. № 40. Ст. 477.

образом влиять на ход создания или ликвидации обществ, а установленный де-факто регистрационный режим де-юре являлся уже разрешительным. Киселева утверждает, что в контексте законодательства 1922 г. понятие «регистрации» трактовалось как соответствующее разрешение властей, хотя в официальных документах это не фиксировалось. В решении вопроса о регистрации общества или союза решающее значение стало играть мнение ЦК РКП(б); регистрация общероссийских обществ осуществлялась после одобрения ЦК РКП(б), а региональных обществ — крайкомов и обкомов РКП(б) (Kiseleva, 1998:39—41).

В Конституции СССР 1924 г. специального раздела об обществах и союзах не было. Между тем после образования СССР было издано постановление ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г. «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними». С момента его издания проекты создания союзных обществ должны были представляться учредителями на утверждение в СНК СССР, который утверждал проекты уставов обществ по согласованию с советами народных комиссаров союзных республик. Надзор за деятельностью общественных организаций осуществлялся наркоматами внутренних дел союзных республик. Закрытие общественных организаций происходило по постановлению СНК СССР⁸.

Данное Постановление восстанавливало действовавший до Октябрьской революции разрешительный режим создания общественных организаций и по праву трактуется как первый шаг к их огосударствлению. Замена регистрационного порядка разрешительным сопровождалась установлением жесткого государственного контроля за деятельностью обществ и союзов. В руководстве общественных организаций политические методы сменялись административно-командными (Korzikhina, 1997:111).

Законодательная регламентация коснулась в начале 1920-х гг. также внутренней жизни общественных организаций. Очередным этапом идеологического подчинения обществ явилось решение о стандартизации их уставов. НКВД, НКЮст и НКПрос утвердили в мае 1923 г. нормальный (типовой) устав для научных, научно-художественных и литературных обществ⁹, а в 1928 г. НКВД утвердил три варианта типовых уставов: для обществ с отделениями, обществ без отделений и союзов¹⁰.

Правовые акты об обществах и союзах конца 1920-х — начала 1930-х гг.

По данным на 1 января 1928 г., собранным секцией административной статистики НКВД РСФСР, в РСФСР насчитывалось 4480 добровольных обществ. В них состояло 1.425.427 человек, из них 28,3 % рабочих, 23,7 % крестьян, 34,2 %

⁸ Декреты Центрального Исполнительного комитета и Совета народных комиссаров. 1924. Ст. 626 «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территории всего Союза ССР, и о надзоре за ними. С. 798—799.

⁹ Бюллетень НКВД. 1923. № 12. С. 158.

¹⁰ Бюллетень НКВД. 1928. № 27. С. 529—558.

служащих и лиц интеллигентного труда. В это число не входили так называемые массовые общества, насчитывавшие в своем составе миллионы членов (Общество «Друг детей» (ОДД), общество «Долой Неграмотность» (ОДН), Международная организация помощи борцам революции (МОПР), Осоавиахим и др.) (Korzhihina, 1981:122).

Между тем именно массовые общества преобладали в общем массиве общественных организаций, действующих в 1928 г. Они составляли 40% от общего числа обществ и союзов. Достаточно много было обществ помощи и взаимопомощи (почти 15% от общего числа обществ), а также научных и научно-технических обществ (10% от всего числа обществ). К 1928 г. на государственном уровне окончательно утвердилось представление о добровольных обществах как о форме организации масс для разрешения отдельных вопросов социалистического строительства¹¹. Подобный взгляд получил отражение в законодательстве, а именно в декретах об обществах и союзах 1928—1932 гг.

6 февраля 1928 г. было издано очередное Постановление ВЦИК и СНК РСФСР — «Положение об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли». Согласно ст. 9, учредителями, а также членами правлений обществ и союзов могли быть все граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста и не лишенные права избирать в Советы. То есть выборные должности в обществах и союзах могли занимать только лица, не лишенные избирательных прав¹².

Требование политической правоспособности руководящего состава обществ обосновывалось в официальных документах ЦИК Союза ССР соображениями советского демократизма. Подобное требование, как указывалось, «лишний раз подчеркивало, что государство не может остаться равнодушным к политической и идеологической установке руководителей обществ»¹³.

Уставы обществ и союзов утверждались НКВД РСФСР, либо наркоматами внутренних дел по принадлежности: автономных республик, краевыми, областными, губернскими, окружными и уездными административными отделами или президиумами городских советов (ст. 10). Постановление 1928 г. оговаривало также случаи, в которых обществам могло быть отказано в утверждении. Не подлежали утверждению уставы обществ, угрожающих общественному спокойствию и безопасности, возбуждающих национальную рознь и вражду, ставящих целью изучение и развитие мистики (оккультизма, спиритизма и т.п.), а также преследующих неясные и неопределенные цели. В качестве основания для отказа в утверждении общества признавалось также наличие у общества целей, аналогичных целям уже утвержденного ранее объединения (ст. 16).

Наблюдение за деятельностью обществ и союзов возлагалось Постановлением 1928 г. на вышеуказанные регистрирующие органы, а также на народные комиссариаты и отделы исполнительных комитетов, к компетенции которых относилась сфера деятельности общества. Регистрирующие органы наделялись

¹¹ Добровольные объединения как форма советской демократии... С. 64—65.

¹² СУ РСФСР. 1928. № 22. Ст. 157 «Об утверждении Положения об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли».

¹³ Добровольные объединения как форма советской демократии... С. 60.

правом знакомиться с делами общества или союза, состоянием денежных средств, обследуя дела на месте, а также получая периодические отчеты о деятельности общества или союза (ст. 29). Данная новелла в организации надзора за деятельностью добровольных объединений признавалась в журнале ЦИКа Союза ССР «Советское строительство» существенным шагом вперед по сравнению с предшествующей практикой надзора, когда административные органы ограничивались лишь «работой формального порядка, т.е. рассмотрением и утверждением устава и регистрацией его, не осуществляя основную работу по надзору за деятельностью объединений». Все это порождало, как указывалось в документе, «стремление создать кастовые организации и даже заниматься анти-советской деятельностью». Официальное издание ЦИКа утверждало, что нормы о надзоре не содержали «следов административной опеки», свойственных дореволюционному законодательству об обществах и союзах. «Обычно административным органам отводится роль зажимного пресса, который ощущается всякий раз при попытке воспользоваться «демократическими» свободами на деле, — писал печатный орган ЦИКа, — В советской действительности элементы административного усмотрения отсутствуют»¹⁴.

В развитие Постановлений ВЦИК и СНК об обществах и союзах принимались инструкции НКВД. Так, согласно инструкциям НКВД РСФСР от 21 июля и 10 августа 1928 г. все общества должны были в шестимесячный срок перерегистрироваться. В результате значительной части добровольных обществ и союзов было отказано в перерегистрации.

В новой редакции Положения о добровольных обществах от 30 августа 1930 г.¹⁵ отмечалось, что общественные организации должны строить свою деятельность в соответствии с общегосударственным планом развития народного хозяйства и культуры, а научную работу основывать на марксистско-диалектической проработке вопросов (ст. 3). В Положении впервые вводилось понятие «руководства деятельностью обществ со стороны государственных органов».

Как уже указывалось, законодатель предшествующего периода видел роль государства в надзоре за обществами и союзами, но никак не в руководстве их деятельностью. В 1930 г. юридически было закреплено подчиненное положение общественных организаций по отношению к государственному аппарату. С ликвидацией в декабре 1930 г. республиканских НКВД надзор за обществами передавался президиумам ВЦИК и ЦИК автономных республик, краевых (областных) исполкомов, президиумам горсоветов (Tumanova, 2019:446—447).

Итогом эволюции правового режима функционирования советской общественности следует признать Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» от 10 июля 1932 г.¹⁶ В нем декларировалось, что добровольные общества и союзы строят свою деятельность согласно плану развития народного хозяйства, практически участвуя в осуществлении очередных задач советской власти. Требование политической правоспособности предъявлялось теперь не только к руководящему составу

¹⁴ Добровольные объединения как форма советской демократии... С. 62—63.

¹⁵ СУ РСФСР. 1930. № 44. Ст. 527.

¹⁶ СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

добровольных обществ и союзов, но и ко всем их членам. Граждане СССР, лишённые избирательных прав, не могли являться членами добровольных обществ и союзов. Лица, проявляющие враждебное отношение к революционному движению пролетариата, также не могли быть приняты в советские добровольные общества и союзы (Туманова, 2019:452—453).

В постановлении ВЦИК и СНК РСФСР 1932 г. термин «добровольные общества и союзы» был предельно конкретизирован. Под добровольными обществами и союзами организаций понимались организации общественной самостоятельности трудящихся масс города и деревни, ставящие целью активное участие в социалистическом строительстве в СССР, а также содействие укреплению обороны страны. Данное определение характеризовало миссию ассоциаций в новых условиях, их призвание непосредственно участвовать в строительстве социалистического строя.

Согласно ст. 14 Постановления 1932 г. уставы всероссийских добровольных обществ и союзов, задачи которых были непосредственно связаны с деятельностью народных комиссариатов или приравненных к ним центральных учреждений РСФСР, должны были утверждаться соответствующими наркоматами или учреждениями. Заметно расширились права государственных органов в сфере наблюдения и контроля над деятельностью общественных организаций. Согласно ст. 17 наблюдением и контролем занимались государственные органы, которые ранее утверждали устав того или иного общества или союза. При этом учреждения, осуществлявшие наблюдение или контроль за деятельностью добровольных обществ, а также их союзов и отделений, были правомочны знакомиться с деятельностью организаций путем непосредственного обследования их работы и заслушивания отчетных докладов. Этим учреждениям предоставлялось также право давать обществам, их союзам и отделениям обязательные указания в соответствии с уставами организаций. Наблюдение и контроль за деятельностью добровольных обществ, их союзов и отделений осуществлялось с привлечением секций местных исполкомов, советов и иных общественных организаций.

В Постановлении 1932 г. расширялся перечень оснований для ликвидации добровольных обществ и союзов. Помимо традиционных мотивов, связанных с уклонением от записанных в уставы добровольных обществ целей и задач, ликвидация наступала также в случае нарушения действующего законодательства или общей политики советской власти. Говорилось о необходимости налаживания связи добровольных обществ и их союзов с массами, организации контроля широких масс над деятельностью обществ и союзов путем заслушивания их отчетных докладов на пленумах секций исполкомов и советов, на собраниях рабочих и колхозников. Назывался также такой способ контроля над обществами широких масс, как установление над ними шефства фабрик и заводов. На практике при массовых советских организациях, таких как Международная ассоциация помощи борцам революции (МОПР), занимавшаяся оказанием материальной и моральной помощи сидящим в тюрьмах борцам революции, действовали ячейки, которые организовывались на предприятиях, в советских учреждениях, школах, деревнях, воинских частях и пр.

В Постановлении 1932 г. также подчеркивалось, что общества не могут ставить своей целью защиту правовых и экономических интересов своих членов, за исключением особо оговоренных случаев. Тем самым правозащитная функция, свойственная ранее профессиональным союзам, обществам взаимопомощи и ряду других организаций, была сведена на нет. Все общества и союзы обязывались в трехмесячный срок привести свои уставы в соответствие с Постановлением и представить их на утверждение установленным порядком. Общества, не представившие уставов в установленный срок, наркоматам и другим центральным органам было предписано ликвидировать.

Заключение

Подводя итог сказанному, отметим, что правовой режим функционирования обществ и союзов в советской России эволюционировал в направлении от регистрационного к разрешительному. В период 1918—1927 гг. регламентация деятельности общественных организаций преследовала целью поставить общества и союзы под контроль советских органов власти и управления, а в период с 1928 г., — максимально втянуть их в решение общегосударственных задач, привлечь к выполнению планов социалистического строительства.

В условиях свертывания НЭПа и перехода к административно-командной системе управления общественным организациям предписывалось согласовывать свои действия с государственным планом развития народного хозяйства, а государственные органы все активнее призывались к прямому и непосредственному руководству организациями. Речь шла о подчинении общественных организаций, как институтов политической системы советского общества, государственному аппарату. Такое положение было закреплено в Постановлениях ВЦИК и СНК РСФСР 1930 и 1932 гг. Добровольные общества и союзы призывались к участию в осуществлении задач советской власти и построению своей деятельности согласно плану развития народного хозяйства.

Сложившийся к началу 1930-х гг. правовой режим функционирования общественных организаций сказался на их положении. В 1930-е гг. численность добровольных обществ и союзов резко сокращается. Общественные организации закрывались как правительственными постановлениями, так и прибегали к самоликвидации, сознавая бесперспективность существования в партийном государстве. Показательно, что после 1932 г. в системе сектора науки Наркомпроса РСФСР осталось всего 16 научных обществ и несколько объединений литературы и искусства (Korzhikhina, 1997:262—263).

На смену «старым» дореволюционным обществам и союзам приходили так называемые массовые организации, работающие под эгидой Коммунистической партии и советских профсоюзов, создававшие внутри себя ячейки этих организаций. Попытки сохранения добровольными обществами и союзами дореволюционных традиций приравнивались к стремлению «проводить чуждую идеологическую линию в работе», признавались движением «в противоположном советской общественности направлении», требующем «решительного воздействия

административных органов»¹⁷. Отвечая на поставленный в начале статьи вопрос, нельзя не заключить, что сложившаяся в дореволюционной России, в 1906—1917 гг., правовая традиция функционирования добровольных обществ и союзов в советской России в начале 1930-х гг. была прервана.

References / Список литературы

- Bukharin, N. (1926) The dictatorship of the proletariat and the organization of workers' correspondents. In: *About rabkor and selkor: articles and speeches*. 2nd ed. Moscow, Pravda; Bednota Publ. (in Russian).
Бухарин Н. Диктатура пролетариата и рабкоровские организации // Бухарин Н. О рабкоре и селькоре: статьи и речи. 2-е изд. М.: Правда; Беднота, 1926. 14 с.
- Bradley, J. (1994) Voluntary societies in Soviet Russia. 1917-1932. *Moscow University Bulletin. Series 8: History*, (4), 34—44. (in Russian).
Брэдли Дж. Добровольные общества в Советской России. 1917—1932 гг. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1994. № 4. С. 34—44.
- Bradley, J. (2009) *Voluntary Associations in Tsarist Russia. Science, Patriotism and Civil Society*. Cambridge, London, Harvard University Press.
- Bradley, J. (2016) Associations in Times of Political Turmoil: Science Societies and the Bolshevik Regime 1917—22. In: Lindenmeyr A., Read Ch., Waldron P. (eds.). *Russia's Home Front in War and Revolution, 1914—22: Book 2. Vol. 3. The Experience of War and Revolution*. Bloomington. pp. 152—178.
- Hutchinson, J. F. (1996) *Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross*. Boulder, Colo.
- Ильина, И.Н. (2000) *Voluntary associations of Russia in the 1920s*. Moscow, Institute of Russian History RAS Publ. (in Russian)
Ильина И.Н. Общественные организации России в 1920-е годы. М.: Ин-т рос. истории РАН, 2000. 216 с.
- Kiseleva, N.V. (1998) *The emergence of the Soviet phenomenon of mass voluntary societies*. Rostov-on-Don, Rostov State University. (in Russian).
Киселева Н.В. Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ. Ростов-на-Дону: Рост. гос. ун-т., 1998. 210 с.
- Koenker, D.P. (2014) Trade unions. In: Akton E., Rozenberg U.G., Cherniaev V.Iu. (eds.). *Critical companion to the Russian revolution: 1914—1921*. Saint Petersburg, Nestor-Istoriia Publ. pp. 396—405. (in Russian).
Коенкер Д.П. Профессиональные союзы // сост. Э. Актон, У.Г. Розенберг, В.Ю. Черняев. Критический словарь Русской революции: 1914—1921. СПб.: Нестор-История, 2014. С. 396—405.
- Korzikhina, T.P. (1981) The History of Voluntary Societies and Unions of the USSR in Soviet Historiography. *History issues*. (3), 114—123. (in Russian)
Коржихина Т.П. История добровольных обществ и союзов СССР в советской историографии // Вопросы истории. 1981. № 3. С. 114—123.
- Korzikhina, T.P. (1986) *Public organizations in the USSR during the transition period from Capitalism to Socialism*. Diss. ... Doctor of Historical Sciences. Moscow. (in Russian)
Коржихина Т.П. Общественные организации в СССР в переходный период от капитализма к социализму: дис. ... доктора исторических наук. М., 1986.
- Korzikhina, T.P. (1992) The Soviet government and public organizations in 1917—1918. In: *Voluntary associations in the political system of Russia. 1917—1918: Conference materials*. Moscow. (in Russian)

¹⁷ Советское строительство. Журнал Центрального исполнительного комитета Союза ССР. 1929. № 4. С. 71—72.

- Коржихина Т.П.* Советская власть и общественные организации в 1917—1918 годах // Общественные организации в политической системе России. 1917—1918 годы: Мат-лы конференции. М., 1992.
- Korzikhina, T.P. (1997) Please be trustworthy! Moscow, Russian State Humanitarian University. (in Russian)
- Коржихина Т.П.* Извольте быть благонадежны! М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 1997. 371 с.
- Medushevskii, A.N. (2017) *Political history of the Russian Revolution: norms, institutions, forms of social mobilization in the XX century*. Moscow, Saint Petersburg, Center for Humanitarian Initiatives Publ. (in Russian)
- Медушевский А.Н.* Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. М.: СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2017. 656 с.
- Nemytina, M.V. (2014) Traditions in legal cultures, legal systems. In: *Legal Traditions. Zhidkov Readings: Proceedings of the International Scientific Conference, Moscow, March 29—30, 2013*. Moscow, Peoples' Friendship University of Russia. pp. 18—26. (in Russian).
- Немытина М.В.* Традиции в правовых культурах, правовых системах // Правовые традиции. Жидковские чтения: материалы Международной научной конференции, Москва, 29—30 марта 2013 года. М.: Российский университет дружбы народов, 2014. С. 18—26.
- Pontovich, E.E. (1927) The Union of the SSR as a Union State. *Pravo i zhizn'*. (8—9), 8—10. (in Russian).
- Понтович Э.Э.* Союз ССР как союзное государство // Право и жизнь. 1927. Кн. 8—9. С. 8—10.
- Shchiglik, A.I. (ed.). (1983) *Constitutional status of voluntary associations in the USSR*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian)
- Конституционный статус общественных организаций в СССР / ред. А.И. Щиглик. М.: Наука, 1983. 200 с.
- Smit, D. (2018) *Former people. The last days of the Russian aristocracy*. Translated by Sokolova N. Moskva, Novoe literaturnoe obozrenie Publ. (in Russian)
- Смит Д.* Бывшие люди. Последние дни русской аристократии / пер. с англ. Н. Соколова. М.: Новое литературное обозрение, 2018. 400 с.
- Tumanova, A.S. (2008) *Voluntary associations and the Russian public at the beginning of the XX century*. Moscow, Novyi khronograf Publ. (in Russian)
- Туманова А.С.* Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2008. 326 с.
- Tumanova, A.S. (2017) Voluntary associations during the First Russian Revolution: legal foundations of functioning and relations with state power. *State and Law*. (11), 32—42. (in Russian)
- Туманова А.С.* Общественные организации в годы Первой русской революции: правовые основы функционирования и отношения с государственной властью // Государство и право. 2017. № 11. С. 32—42.
- Tumanova, A.S. (2019) *Voluntary associations in Russia: Legal Status. 1860—1930s*. Moscow, Prospekt Publ. (in Russian).
- Туманова А.С.* Общественные организации в России: правовое положение. 1860—1930-е гг. М.: Проспект, 2019. 480 с.
- Yampol'skaaya, Ts.A. (1972) *Voluntary associations in the USSR. Some political and organizational-legal aspects*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian)
- Ямпольская Ц.А.* Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты. М.: Наука, 1972. 216 с.

Сведения об авторах:

Туманова Анастасия Сергеевна — доктор юридических наук, профессор, профессор, Департамент теории права и сравнительного правоведения, факультет права, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0003-3469-7144

e-mail: anastasiya13@mail.ru

Сафонов Александр Александрович — доктор юридических наук, профессор, Департамент теории права и сравнительного правоведения, факультет права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 109028, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0003-3577-5490

e-mail: asafon1970@mail.ru

About the authors:

Anastasiya S. Tumanova — Doctor of Legal Sciences, Doctor of History, Full Professor, Department of Theory of Law and Comparative Law, Faculty of Law, Center for Studies of Civil Society and Non-Profit Sector, Leading Researcher, National Research University “Higher School of Economics” (HSE University); 3, Bolshoy Trekhsvyatitelsky lane, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-3469-7144

e-mail: anastasiya13@mail.ru

Alexander A. Safonov — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Department of Theory of Law and Comparative Law, Faculty of Law, National Research University “Higher School of Economics” (HSE University); 3, Bolshoy Trekhsvyatitelsky lane, Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-3577-5490

e-mail: asafon1970@mail.ru