

УДК 94:34

Д. А. Калинина

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОГО КРИЗИСА НАЧАЛА XX ВЕКА

В статье рассматривается процесс изменения государственной политики в области контроля за проявлением общественных инициатив в виде создания общественных объединений. Трансформация государственной политики в отношении общественных организаций прослеживается на рубеже XIX-XX веков. До начала XX в. в государстве проводилась политика запрета всех негосударственных образований. Ситуация меняется в период первой российской революции, когда российское общество получает комплекс гражданских прав и свобод. Дается анализ правовой базы, регламентирующей создание и деятельность первых негосударственных организаций. Прослеживается влияние факта появления общественных организаций на изменение механизма государства путем создания новых элементов системы государственного управления. Дается анализ изменений правовой системы государства в связи с созданием новых, официально признанных, общественных институтов. Произошло уточнение и обогащение терминологии, впервые было включено юридическое толкование понятий «общества» и «союзы».

Ключевые слова: гражданское общество, общественные организации, государственное управление, Российская империя.

Современный уровень общественно-политического развития государства и сопутствующие ему проблемы порождают неослабевающее внимание общественности к развитию в России гражданского общества. Под гражданским обществом принято понимать взаимосвязанную систему независимых от государственной власти общественно-политических институтов, участвующих в общественных отношениях, возникающих по поводу реализации гражданами

своих прав и свобод и находящихся вне политических (государственных) и частных (личных) отношений, но в рамках национального законодательства [1]. По-мнению ряда исследователей, [2] основы современного гражданского общества были заложены в XIX в., когда происходит формирование первых негосударственных общественных организаций, а также складывается правовая база, регламентирующая деятельность последних.

До начала XX в. в государстве проводилась весьма однозначная и жесткая в своей простоте политика по запрету всех негосударственных образований. Устав о предупреждении и пресечении преступлений [3] зафиксировал неизменность политики государства в отношении практики создания и деятельности объединений подданных. Согласно Уставу, запрещались все «общества, товарищества и братства и другие собрания», основанные без ведома и согласия органов государственного управления [4].

Устав о предупреждении и пресечении преступлений определяет перечень сообществ, запрещенных на территории государства, за создание или участие в них следовало судебное и внесудебное преследование. К таковым относились, во-первых, все тайные общества, т. е. открытые без разрешения властей и работавшие без огласки; во-вторых, все объединения, «преследующие вредную цель» [5]; в-третьих, общества, имеющие разрешение на функционирование ради осуществления благой с точки зрения государства цели, но в реальности прикрывающие благовидными действиями «такое направление, которое... вредно для государственного благоустройства и общественной нравственности» [6]; в-четвертых, все сообщества, запрещенные положением Комитета министров. Данный перечень оставлял за органами центрального и местного управления возможность отказать в открытии любому объединению, которое вызывало малейшее сомнение в благонадежности и целесообразности своего существования. В итоге две статьи (126 и 128) Устава о предупреждении и пресечении преступлений фиксировали безусловное доминирование

государственных структур над общественными инициативами в области создания и деятельности обществ всех направлений.

Общества, получившие разрешение на открытие, продолжали оставаться под контролем местных и центральных органов управления и должностных лиц на протяжении всего своего существования вплоть до официального закрытия. Малейшее изменение в направлениях деятельности, составе учредителей или целях обязательно отражалось в уставе и проходило процедуру рассмотрения, одобрения либо неодобрения сначала губернатором, а затем министерством. Несоблюдение установленных законом правил грозило принудительным закрытием общества и судебным или внесудебным преследованием для его организаторов и рядовых членов.

Ситуация меняется в период первой российской революции, а точнее, на ее пике, осенью 1905 г., когда Российская империя из абсолютной превращается в ограниченную парламентом монархию, а российское общество получает комплекс гражданских прав и свобод. В 1906 г. в Своде основных законов Российской империи было зафиксировано, что «российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях не противных законам» [7]. Введение права создания общественных объединений открыло возможность для гражданской самостоятельности и потребовало от государства пересмотра действующего законодательства. В Устав о предупреждении и пресечении преступлений были внесены изменения: статьи о самовольных, созданных без уведомления правительственных учреждений обществах и о перечне запрещенных объединений были исключены; до издания специального закона об обществах и союзах в Российской империи вводились временные правила регистрации и деятельности объединений подданных [8]. Однако далее создания временных правил официальные власти в силу сопутствующих обстоятельств не пошли, и вплоть до падения самодержавия закон об обществах и союзах так и не был создан.

С 4 марта 1906 г. все вопросы, связанные с образованием, деятельностью или роспуском негосударственных обществ, регулировались Временными правилами об обществах и союзах, разработанными Советом министров и утвержденными императором после одобрения Государственного совета [9]. Новые правила распространялись как на все объединения, созданные после их вступления в силу, так и на общества, образованные до введения упомянутых норм права.

В связи с необходимостью включения в правовую систему государства новых, официально признанных, общественных институтов требовалось уточнение терминологии. Во временных правилах впервые было включено юридическое толкование понятий «общества» и «союзы». Обществами признавались «соединения нескольких лиц», которые не носили коммерческого характера и имели общую цель деятельности, союзами – «соединения двух или нескольких таких обществ» [10].

Введение свободы образования и деятельности обществ и союзов не означало установление произвола в данной сфере, государство не могло полностью самоустраниться от регулирования общественных инициатив, так как обязано было выполнять основополагающую функцию поддержания порядка и безопасности и одновременно стремилось к самосохранению. Хотя во временных правилах и было заявлено, что «общества и союзы могут быть образованы без испрошения на то разрешения правительственной власти», [11] однако существовал перечень запрещенных общественных объединений, к которым относились общества, «имеющие цели, противные общественной нравственности», запрещенные уголовным законом или угрожающие общественному спокойствию и безопасности, а также политические объединения, управляемые иностранными гражданами [12]. Помимо этого государство ограничило число подданных, имеющих право членства в негосударственных обществах и союзах. К лишенным права на участие в общественных ассоциациях относились несовершеннолетние, учащиеся низших

и средних учебных заведений, студенты институтов и университетов, если конкретное высшее учебное учреждение не давало специального согласия на то, военнослужащие и государственные служащие во всех объединениях, преследующих политические цели или противоречащих служебному долгу [13].

Появление нового социального института потребовало от власти создания новых элементов системы государственного управления – городских, губернских или областных по делам об обществах присутствий, во главе которых стояли главы губерний. Данные учреждения выполняли в определенной местности функции открытия, регистрации, воспрещения и закрытия обществ и союзов, а также наблюдали за работой открытых объединений подданных на предмет законности и соответствия официальным целям общества. По данным журналов Вятского губернского по делам об обществах присутствия, оно слушало заявление лиц, заинтересованных в образовании обществ, и давало определения по поводу открытия и закрытия данных обществ [14]. Вятское губернское об обществах присутствие осуществляло свою деятельность под председательством губернатора, кроме того, в него входили: вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор, непременный член губернского по земским и городским делам присутствия, старший фабричный инспектор, городской голова и член от городской думы. Итогом создания нового органа государственно-правового регулирования отношений между обществами и администрацией можно считать ускорение административных процедур, касающихся регистрации, отчетности и перераспределения ряда функций губернатора, что привело к более детальной проработке взаимоотношений между обществами и управленческим аппаратом.

Исходя из анализа существующей в рассматриваемый период системы права можно сделать вывод об уступках официальной власти российскому обществу в сфере организации общественных инициатив в виде различных объединений. Не смотря на то, что подданные не имели права на собрания, общества и т. п., государство, понимая необходимость поддержания активности

и некоторой самостоятельности общества, разрешает создание частных объединений, но под жесточайшим контролем.

Список литературы

1. *Грудцына Л. Ю.* Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 407 с.
2. *Балыбердин Ю. А.* Общественно-политическая жизнь в Вятско-Камском регионе в начале XX в. (1900–1914 годы) М.: Изд-во МПГУ, 2005; *Розенталь И. С.* Москва на перепутье: Власть и общество в 1905–1914 гг. М., 2004.
3. Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб.: Тип. Второго Отдела Собственной Е. И. В. канцелярии, 1876. 96 с.
4. Там же. С. 26.
5. Там же.
6. Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб.: Тип. Второго Отдела Собственной Е. И. В. канцелярии, 1876. С. 26–27.
7. Свод основных государственных законов. 1906 г. Ст. 80 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 1... С. 6.
8. Устав о предупреждении и пресечении преступлений. 1906 г. // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14... С. 107.
9. Временные правила об обществах и союзах 1906 г. // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14... С. 134–136.
10. Временные правила об обществах и союзах 1906 г. Ст. 1 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14... С. 133.
11. Там же. Ст. 2. С. 133.
12. Там же. Ст. 6. С. 133.
13. Временные правила об обществах и союзах 1906 г. Ст. 7–10 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14... С. 133.
14. Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф. 639. Оп. 1. Д. 102. Л. 1.

КАЛИНИНА Дарья Александровна – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Вятский государственный университет. 610000, г. Киров, ул. Московская, 36.

E-mail: kalininadarja@mail.ru