

Законодательство об общественных организациях России в начале XX в.

© А. С. Туманова

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2003, № 8, с. 82-86

На рубеже XIX-XX вв. в России происходил активный процесс становления институтов гражданского общества, важным проявлением которого было создание сети общественных организаций², удовлетворявших разнообразные интересы населения. Вторгаясь в такие сферы жизни, как образование, культура, здравоохранение, социальное обеспечение, благотворительность, общественные организации существенно дополняли действия правительства и органов местного самоуправления, способствуя формированию у населения навыков самостоятельной общественной работы и чувства гражданского долга.

Создание и функционирование общественных объединений в условиях самодержавного государства происходило под жестким контролем государственно-бюрократических структур, которые, с одной стороны, с настороженностью относились к разнообразным проявлениям независимой социокультурной деятельности, а с другой - сами уже не могли всецело удовлетворить растущие запросы населения. Самим фактом своего существования и проводимой практической работой общественные объединения оспаривали у государства роль единственного выразителя интересов подданных, ограничивали традиционно принадлежавшую ему монополию в области регулирования социальных отношений. Оформление разветвленной сети добровольных обществ сопровождалось разработкой нормативно-правовой базы, определявшей их организационно-правовой и общественно-политический статус. Изучение исторического опыта правительства России начала XX в. в области преобразования законодательства об обществах и союзах на этапе эволюции российского самодержавия в направлении конституционного строя представляется значимым и актуальным.

До начала XX в. в России отсутствовал единый закон об обществах и союзах, а относящиеся к ним правовые нормы были рассредоточены по разным частям Свода законов Российской империи, восходя своим содержанием к Уставу благочиния Екатерины II 1782 г. Создание обществ было не законным правом граждан, а милостью, даруемой властью по собственному усмотрению.

К реформаторству в области осуществления свободы союзов правительство прибегло под давлением первой русской революции. Требование введения гражданских свобод было одним из ключевых программных лозунгов либерального и радикального лагерей участников революционного процесса. Дополнительным фактором являлось также состояние социально-политической и правовой мысли того времени: свобода союзов утвердилась в качестве неотъемлемого элемента европейских конституций и российских конституционных проектов, широко пропагандировалась на съездах, собраниях и в прессе.

К началу XX в. отечественной правовой мыслью была сформирована теоретическая база для законодательной разработки права свободы общественных объединений. В работах С. А. Котляревского, А.К. Дживелегова, В.В. Ивановского, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.М. Гессена, Н.П. Ануфриева и др. была выработана оригинальная концепция реализации свободы союзов в условиях конституционной модернизации самодержавного строя, становления гражданского общества и правового государства. Выступая за искоренение взгляда на общества как на субъект обязанностей по отношению к государству, ученые-правоведы видели задачу государственной политики в защите права на объединение и устранении препятствий для его последовательной реализации в стране. Их труды оказали серьезное воздействие на законотворческую деятельность власти в период 1905-1917 годов.

Право российских граждан на свободу объединения (в современной формулировке - свободу ассоциации) было провозглашено императорским

манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» 17 октября 1905 г. и закреплено в «Основных законах Российской империи» 23 апреля 1906 г. Первым опытом законодательного осуществления свободы союзов стали изданные 4 марта 1906 г. Временные правила об обществах и союзах. Они были призваны стать логическим завершением происходившего на протяжении XIX-начала XX вв. процесса децентрализации государственного контроля над обществами и союзами, переданного из ведения центральной власти в местные учреждения. Все вопросы жизнедеятельности обществ, связанные с их открытием, регистрацией, воспрещением и закрытием, были сосредоточены в ведении местных учреждений (губернских по делам об обществах присутствий).

Временные правила об обществах и союзах 4 марта 1906 г. вводились в действие вплоть до издания (в соответствии с Манифестом 17 октября 1905 г.) постоянного закона, однако определяли основы жизнедеятельности обществ до февраля 1917 г. Они были подготовлены в короткий для российских законов четырехмесячный срок: 8 ноября 1905 г. законопроект поступил в Совет министров и 4 марта 1906 г. приобрел силу закона. Спешный порядок их составления объяснялся желанием законодателей выработать приемлемое сочетание свободы союзов с государственным контролем до созыва Государственной думы, чтобы поставить Думу перед фактом реформы, проведенной старым порядком.

Самой последовательной в отношении реализации провозглашенной свободы общественных объединений оказалась первая редакция законопроекта, выработанная к началу ноября 1905 г. Министерством юстиции. Законопроект был составлен в русле идей Манифеста 17 октября и с учетом передовых принципов правовой регламентации союзов, заимствованных из трудов европейских правоведов и законодательных актов западных стран. Он устанавливал новый порядок образования союзов - без предварительного разрешения правительства; за органами правительственной власти оставалось лишь право надзора за их деятельностью. Создание и прекра-

шение действий союзов должно было осуществляться в судебном порядке. По способам своего учреждения они делились на зарегистрированные в окружном суде (так называемые уставные) и образовавшиеся путем простого заявления (явочные). Наличие устава и регистрация наделяли союз правами юридического лица: он мог распоряжаться недвижимым имуществом, устанавливать членские взносы, заключать договоры и выступать на суде.

Правовое поле возвещенной Манифестом свободы союзов определялось в законопроекте, исходя в первую очередь из интересов правового порядка и конституционного строя. Однако дальнейшая его судьба была весьма сложной в общественно-политической ситуации первой русской революции, когда правительство было озабочено не только установлением правового режима самостоятельных обществ, но и стремлением не выпустить общественную самостоятельность из-под контроля.

Значительные изменения в первоначальный законопроект о союзах были внесены в период его рассмотрения в Совете министров в ноябре 1905 - начале января 1906 г. по предложению управляющего Министерством внутренних дел П.Н. Дурново, исходившего прежде всего из интересов охраны общественного порядка и государственной безопасности. Они сводились к расширению полномочий администрации в регулировании создания и деятельности общественных организаций. Если в проекте Министерства юстиции все вопросы легализации обществ входили в компетенцию судебной власти, то в предложениях МВД посредником между обществом и судом выступала исполнительная власть в лице губернатора. По замыслу Дурново, без участия администрации не могла образоваться ни одна организация вне зависимости от способа ее создания и объема получаемых прав.

Двойкий подход правительства С.Ю. Витте к данному законопроекту состоял в стремлении, с одной стороны, разработать закон, соответствующий духу и букве октябрьского Манифеста, а с другой - в желании сохранить традиционные прерогативы административной власти в области контроля

над общественной самодеятельностью.

Признавая консервативный в целом характер доработанных Советом министром и Государственным советом Временных правил об обществах и союзах, нельзя не признать, что их принятие явилось значительным шагом вперед на пути проведения в жизнь свободы общественных организаций в России. Деятельность таких организаций получила четкую правовую основу, впервые оформленную в едином юридическом акте.

«Серьезным успехом либерального мышления» считал Временные правила об обществах и союзах правовед В.В. Леонтович. Вместе с тем он отмечал и ограниченность свободы союзов в России, порожденную объективными историческими и социально-политическими особенностями жизни страны. Утверждая, что подлинное значение принципов гражданской свободы «зависит, в первую очередь, от законов, регулирующих на каждый отдельный случай дарованные конституцией свободы, а далее - и конечно не меньше - от связанной со всем этим административной практикой», Леонтович признавал, что «за короткое время существования в России конституционного строя вряд ли можно было привести законодательство и административную практику в полное соответствие с конституционными принципами».

В написанном по прошествии ряда лет после издания Временных правил пособии теоретик административного права А.И. Елистратов указывал, что «Временные правила 4 марта 1906 г., в противоположность старому законодательству, с его безусловно отрицательным отношением к «сходбищам», «скопищам» и «сообществам», так или иначе признают в России начало свободы... обществ. Но это совершенно новое для нашей административной практики начало еще с великим трудом укладывается в русскую жизнь».

Создавая правовую основу для расширения свободы общественных объединений, государство в то же время продолжало подозрительно относиться к подобным проявлениям самодеятельности населения, опасаясь,

что в определенных условиях она может выйти за рамки дозволенного и стать источником формирования оппозиционных настроений. Страх перед развитием общественной самостоятельности усиливался тем обстоятельством, что в годы первой русской революции многие общества чрезмерно политизировались, открыто обсуждая вопросы о необходимости переустройства страны на конституционно-демократических основах, да и местные власти не всегда способны были дать их действиям должный отпор. Это побуждало правительство приступить к рассмотрению вопроса о совершенствовании механизма контроля над общественной самостоятельностью.

Критический пересмотр Временных правил от 4 марта 1906 г. с учетом изменившихся реалий российской жизни и составление постоянного закона об обществах и союзах были положены в основу деятельности созданного в феврале 1908 г. при МВД межведомственного совещания под руководством директора департамента общих дел А.Д. Арбузова. Принимался во внимание также местный опыт реализации свободы союзов, аккумулированный в поступающих в МВД отзывах губернаторов и градоначальников на этот счет.

Временные правила губернаторы оценивали как уступку общественному движению, вырванную у власти революцией 1905 г. и ведущую к подрыву ее авторитета в обществе и радикализации последнего. В критике Временных правил они использовали такие аргументы, как несоответствие их «духа» менталитету российского населения, которое, по причине своего низкого гражданского и правового сознания (недостаточного развития «чувств меры и законности», «полном почти отсутствии чувств взаимоуважения»), не могло предоставленной ему свободой правильно распорядиться, в результате чего всеми видами свободы постарались воспользоваться революционеры, воспитывавшие общество «в духе борьбы со всеми укладами жизни политической и экономической». Улучшение законодательства об общественных организациях связывалось с ужесточением государственного контроля над общественными организациями.

Между тем главное пожелание представителей губернаторского

корпуса о расширении полномочий местной администрации в области надзора за общественными организациями шло в разрез с настроениями правительства, стремившегося, напротив, усилить контролирующие функции в данном вопросе «центра», и в особенности Министерства внутренних дел, ослабленные Временными правилами. За расширение прерогатив МВД в вопросах утверждения уставов обществ выступал министр внутренних дел П.А. Столыпин, указывая, что именно на нем лежит «ответственность за порядок и безопасность в государстве и посему необходимо вооружить его достаточными средствами для регулирования столь крупного и влияющего на общий порядок в стране явления, как общественная самодеятельность». Усилению руководящей и направляющей роли МВД была подчинена воплощенная в проекте постоянного закона идея создания Главного по делам об обществах присутствия под руководством министра внутренних дел - особого центрального междведомственного учреждения, призванного осуществлять координацию действий всех учреждений, ведавших регистрацией общественных организаций, с учетом государственной политики в данной сфере.

С момента открытия межведомственного совещания наметились две принципиальные позиции по вопросу содержания свободы союзов, отражавшие интересы МВД и Министерства юстиции. Позиция МВД заключалась в том, чтобы, не предусматривая принципиального изменения правового положения обществ и союзов, несколько реформировать законодательство в направлении усиления государственного контроля над общественной самодеятельностью, иными словами, ограничиться здесь «косметическим ремонтом». Министерство юстиции выступало за «капитальную» переработку Временных правил с учетом новых реалий государственной и общественной жизни, предлагая облегчить возникновение обществ и союзов и освободить их от «постоянного и неукоснительного надзора» со стороны органов власти.

Основная дискуссия развернулась вокруг механизма регистрации и

закрытия общественных организаций. Как и в 1905 г., Министерство юстиции высказалось за передачу регистрации уставов обществ судебным учреждениям, представив их как «хорошо знакомых с действующими у нас гражданскими законами и... могущих дать достаточные гарантии беспристрастного и правильного рассмотрения возникающих при применении их вопросов», хотя предварительное рассмотрение вопроса об открытии обществ предлагалось предоставить администрации, чтобы дать ей рычаги предупреждения образования обществ, представлявших угрозу общественной безопасности. МВД настаивало на введении административно-судебного порядка образования обществ.

В проекте постоянного закона заметно было также стремление применить дифференцированный подход к определению прав и обязанностей различных обществ: особый режим регистрации политических обществ и организаций с районом деятельности, превышавшим пределы губернии или градоначальства, особые правила отчетности и приобретения имущества для благотворительных и просветительных обществ и т.д.

Проекту постоянного закона, однако, законом стать так и не удалось. Он был окончательно подготовлен только в августе 1911 г. За две недели до своей смерти, 23 августа 1911 г., П.А. Столыпин направил его государственному секретарю А.А. Макарову с просьбой дать соответствующее заключение. После гибели Столыпина, являвшегося главным «архитектором» постоянного закона, реформаторский потенциал власти в этом вопросе в значительной мере был исчерпан. Хотя законопроект признавался в целом готовым, каждое очередное его обсуждение выявляло в нем новые недочеты и упущения, из него исчезали положения, на сохранении которых в свое время горячо настаивал Столыпин, и вносились все новые ограничения.

Законопроект дважды направлялся министром внутренних дел Н.А. Маклаковым в Совет министров: первый раз в октябре 1913 г. (Совет министров признал тогда необходимым образовать новую

межведомственную комиссию при МВД под руководством товарища министра внутренних дел И.М. Золотарева для устранения ведомственных разногласий), второй раз - в мае 1914 г. (тогда законопроект был отложен ввиду начавшейся Первой мировой войны как «не имеющий отношения до чрезвычайных обстоятельств военного времени») . Очередной тур подготовки Закона об обществах и союзах прервала Февральская революция.

История не знает сослагательного наклонения. Однако даже в случае, если бы правительственный законопроект стал законом, он не устроил бы общественность. Общество ожидало от власти шагов в направлении действительного воплощения начала свободы союзов и, обнаружив их отсутствие, расценило проект постоянного закона как свидетельство обмана себя властью и серьезного «поправения» последней. Газета «День», передавая ощущение российской общественности от знакомства с законопроектом, писала: «...нам как будто обещали целое богатство ...мы опять нищие... Под конституционной оболочкой - старое исконное начало нашей общественности: усмотрение начальства».

Нельзя не заметить, что в данном случае общество склонно было преувеличивать размеры этого «поправения» власти, поскольку проект постоянного закона, хотя и не вносил реальных улучшений в положение обществ и союзов, но серьезно и не ухудшил его, ограничившись лишь усовершенствованием отдельных сторон административной регламентации их жизнедеятельности.

С задачей составления постоянного Закона об обществах и союзах, неудавшейся царскому самодержавию, справилось Временное правительство. Постановлением от 12 апреля 1917г. был введен явочный порядок открытия обществ, а постановлением от 19 июля - судебный порядок их регистрации и закрытия. Причем в основу был положен не правительственный проект Закона об обществах и союзах, имевший столь большую и многотрудную историю, а думский. Таким образом, свобода союзов, провозглашенная в царском Манифесте 17 октября 1905 г., закрепленная Временными

правилами 4 марта 1906 г. и являвшаяся предметом теоретического обсуждения российских правоведов и политиков, была обеспечена законодательно в полной мере, а сама Россия в вопросах правового обеспечения и защиты права на объединение вышла на уровень передовых европейских государств.

То обстоятельство, что принцип свободы союзов получил законодательное закрепление, - сначала во Временных правилах 4 марта 1906 г., а затем в постоянном Законе об обществах и союзах, - свидетельствовало о признании государством права граждан на обособленную сферу самостоятельной деятельности и ставило предел вмешательству власти в общественную жизнь. Невзирая на противоречивость и непоследовательность государственной политики в отношении общественной самодеятельности, следует признать, что прежнее отрицание значения общественных организаций заменялось их признанием. Очертив правовое поле свободы союзов, указанные нормативные акты способствовали расширению сферы общественной самодеятельности, усилению роли общества в решении важных вопросов жизни населения страны.