



ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ У ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.



ДОЦЕНКО Віктор Олегович - доктор історичних наук, доцент, професор кафедри теорії права та держави Навчально-наукового інституту права Національного університету ДПС України

ЛОЩИХІН Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, в.о. декана економіко-правового факультету Академії муніципального управління, Заслужений економіст України

В статті проаналізовано особливості формування російського імперського законодавства, яке регламентувало діяльність громадських об'єднань упродовж ХІХ ст. Визначено основні напрямки правового впливу на новостворені громадські інституції. З'ясовано, що формування російського законодавства, яке регулювало б діяльність громадських об'єднань розпочалося ще в ХVІІІ ст. і супроводжувалась формуванням правової бази для регламентації їх діяльності. Встановлено намагання імперських урядовців контролювати діяльність добровільних товариств. Доведено, що на початку ХІХ ст. російські імперські установи регулювали діяльність громадських інституцій за допомогою видання типових статутів для галузевих добровільних товариств.

Ключові слова: правове регулювання, громадська організація, добровільне товариство.

В статье проанализировано особенности формирования российского имперского законодательства, которое регламентировало деятельность общественных объединений на протяжении ХІХ века. Определены основные направления правового влияния на новообразованные общественные институты. Выявлено, что формирование российского законодательства, которое регулировало б деятельность общественных объединений началось ещё в ХVІІІ веке и сопровождалось формированием правовой базы для регламентации их деятельности. Установлено желания имперских чиновников контролировать деятельность добровольных обществ. Доказано, что в начале ХХ века российские имперские учреждения регулировали деятельность общественных институций с помощью издания образцовых уставов для отраслевых добровольных обществ.

Ключевые слова: правовое регулирование, общественная организация, добровольное общество.

In the article are analyzed the features of formation of Russian imperial legislation which was aimed to regulate the activities of NGOs during the nineteenth century. Formation of Russian legislation which regulates the activities of public associations began in the eighteenth century. In the early nineteenth century Russian imperial institutions regulated the activities of public institutions through the publication of standard statutes for voluntary sector partnerships. The policy of the Russian imperial government's voluntary societies actively started taking shape in the second half of the nineteenth century and it was accompanied by the formation of a legal framework for the regulation of their activities. Since 1890 Russian Empire began the process of re-registration of voluntary associations. Government and ministries began to issue charters to model associations certain areas in early XX century. Russian Empire formed a system of administrative and legal regulation of NGOs. But it required improvement. First, it was necessary to create a clear system of control over the activities of NGOs, associations and unions. Secondly, it was necessary to strengthen the ties between public organizations and state authorities in central and local government to implement the declared social, political and economic transformation.

Keywords: legal adjusting, public organization, voluntarily society, legislation.

Незважаючи на зростання в останні роки обсягу новітньої історичної літератури, багато питань історії громадських об'єднань підросійської України, як і проблема їх участі у соціально-культурному будівництві та збереженні національної ідентичності українського етносу в імперський період, так і не знайшли належного висвітлення в історіографії. Практично повна залежність радянської історіографії від компартійних інструкцій зумовила вульгаризоване зображення історії громадських об'єднань російського імперського періоду. Ідеологічні установки, замовчування та перекручування історичних подій щодо вивчення історії громадського руху обмежували дослідницькі можливості. Причиною нерозробленості багатьох сюжетів досліджуваної тематики є не лише обмеженість джерельної бази й ідеологічні межі, а й, значною мірою, недостатня методологічна озброєність радянських істориків у вирішенні багаточисельних та масштабних завдань, які виникли в процесі дослідження. Їх вирішення пов'язане з необхідністю системного вивчення чисельних джерел імперського та радянського періоду історії, одночасної обробки різних джерел інформації, матеріалів обласних і загальнодержавних архівів України.

Переважає більшість праць 1990-х рр. носила описовий характер і виконувала завдання найскорішого заповнення лагун в історії громадських організацій XIX – початку XX ст. Однак на сьогодні залишається малодослідженою історія формування російського імперського законодавства впродовж XIX ст. Метою нашої статті є аналіз російського законодавства щодо громадських організацій, добровільних товариств і спілок у XIX – на початку XX ст.

У державно-ієрархічній структурі Російської імперії громадські організації були стихійними утвореннями, які виникали поряд з існуючими суспільними, культурно-мистецькими та освітніми інституціями. Дотримуючись у своїй діяльності норм статуту, ці товариства формально звільнялись від втручання у свою діяльність зі сторони держави. Державні органи повинні були лише затверджувати статут, реєструвати об'єднання і отримувати річні звіти. Однак, не дивлячись на ці вимоги, чи-

новники постійно намагалися контролювати громадську активність населення. Упродовж всього XIX ст. російські урядовці посилювали контроль за громадськими рухами, створюючи все нові і нові законодавчі акти, які регламентували діяльність громадських об'єднань.

Формування російського законодавства, що регулювало б діяльність громадських об'єднань розпочалось ще в XVIII ст. У 1782 р. у Статуті Благочиння встановлювався правовий захист для громадських товариств, братств та інших подібних громадських об'єднань [1, с.461]. У Статуті визначалось поняття «протизаконне товариство», тобто товариство, створене без згоди уряду. Дане положення увійшло і до Статуту про попередження і припинення злочинів.

На початку XIX ст. російські імперські установи регулювали діяльність громадських інституцій за допомогою видання типових статутів для галузевих добровільних товариств. Показовим є статут створеного у 1765 р. Вільного економічного товариства. Статут товариства передбачав створення подібних організацій для вивчення і розвитку різних галузей знань. 4 січня 1819 р. було створено Московське товариство сільського господарства, при якому 8 грудня 1845 р. був організований «Московський комітет для всенародного поширення писемності на релігійно-моральних засадах» [2, с.845]. У 1861 р. при Імператорському Вільному економічному товаристві було створено Санкт-Петербурзький Комітет писемності, який діяв на підставі пункту 4 статуту Імператорського Вільного економічного товариства [3, с.55]. Отже, створення та реєстрація громадських організацій та добровільних товариств на початку XIX ст. регулювалось типовими статутами товариства та санкціонувалось рішенням російських урядових установ або власне імператором [4, с.7].

Політика російського імперського уряду стосовно добровільних товариств почала активно формуватися в другій половині XIX ст. і супроводжувалась формуванням правової бази для регламентації їх діяльності. Подібні дії самодержця були відповіддю на розширення громадської активності в період реформ 1860-70-х рр. та поступової політизації суспільного жит-

тя. У свою чергу, незавершеність реформ сприяла активній діяльності громадських інституцій.

Після проведення реформ 1860-70-х років, які дещо демократизували російське суспільство та заклали основи розвитку капіталістичних відносин, розпочався процес самоорганізації населення. Різні соціальні групи, етноменшини розпочали організовувати власні громадські об'єднання. Їх поява зумовила необхідність формування законодавства, яке б регулювало їх діяльність. 12 січня 1862 було видано імперський указ «Про надання МВС права затверджувати статuti товариств для взаємодопомоги або з іншою благодійною і загальнокорисною метою». Указ визначав процедуру реєстрації товариств та покладав на Міністерство внутрішніх справ здійснення контролю за їх діяльністю, складом засновників та джерелами фінансування [5, с.543]. Міністерство отримало повноваження здійснювати загальний нагляд за громадськими установами та на законодавчому рівні регламентувати їх діяльність [6].

3 січня 1869 р. цар своїм указом передав Міністерству внутрішніх справ і своє право затверджувати статuti громадських і приватних філантропічних об'єднань. Незважаючи на те, що процедура відкриття таких закладів спрощувалася, вимоги до їх фінансового самозабезпечення залишалися високими. Так, не дозволялося відкриття будь-якої благодійної спілки, якщо вона не мала коштів для існування. Можливість отримання грошей від улаштування лотерей та інших доброчинних заходів до уваги не бралася. Взагалі в 1869 р. Міністр внутрішніх справ отримав усі повноваження на видачу офіційного дозволу відкривати громадські благодійні товариства. Після прийняття нового закону економічний департамент Міністерства внутрішніх справ підготував доповідь «Улаштування громадського піклування у Росії». У ній роз'яснювалися положення нового закону та ставлення уряду до благодійних об'єднань. Копії цієї доповіді були надіслані губернаторам для ознайомлення з нею всіх, хто хотів займатися громадською доброчинною діяльністю [7, с.46].

Одночасно контрольно-наглядові функції покладалися і на галузеві міністерства, які

мали розглядати і візувати статuti галузевих громадських об'єднань і передавати інформацію про засновників та мету створення товариств Міністерству внутрішніх справ. Так, Міністерство народної освіти 1863 року отримало повноваження реєструвати наукові та студентські товариства, створені при університетах [8, с.248]. З 1866 р. аналогічні повноваження стосовно затвердження статutів сільськогосподарських товариств отримало Міністерство державного майна.

Ще однією ланкою державного механізму контролю за громадською ініціативою в імперії були губернатори та повітові справники. 22 липня 1866 р. російський уряд встановив у обов'язки губернаторам здійснення перевірки місцевих громадських об'єднань на відповідність їх діяльності російському законодавству. Крім того, губернатори отримали право закривати будь-які громадські товариства, які, на їх думку, становлять суспільну небезпеку [9, с.389].

27 березня 1867 р. новим імперським указом встановлювалась відповідальність за створення та діяльність громадських товариств, які не подали прохання про реєстрацію і ухилялися від визначення конкретних цілей товариства [10, с.341].

З 1890-х рр. у Російській імперії розпочався процес перереєстрації добровільних товариств. Уряд та профільні міністерства розпочали видавати зразкові статuti для громадських об'єднань певної сфери діяльності. Губернатори отримували зразки статutів і використовували їх при реєстрації добровільних товариств ввіреної їм губернії [11]. Наявність статуту була необхідною умовою для реєстрації товариств, які відкривали відділення в різних губерніях імперії, мали статус юридичної особи, власне майно та банківські рахунки. Реєстрацію добровільних товариств здійснювали чиновники канцелярії губернського правління. Добровільні товариства, створені міщанами, реєстрували міські градоначальники або військові губернатори. Особи, які бажали створити об'єднання, подавали письмову заяву на ім'я губернатора або градоначальника. Провівши перевірку статутних документів, а також засновників товариства, губернатор переда-

вав документи генерал-губернатору. Останній надсилав справу товариства до Міністерства внутрішніх справ. При цьому статутні документи не повинні були суперечити таємним обіжникам МВС, урядовим розпорядженням та узаконенням, які зберігалися в канцелярії генерал-губернатора [12, с.82].

Показовою для розуміння процесу переєстрації для добровільних товариств є переєстрація єврейських благодійних товариств, яка розпочалася у Волинській губернії у січні 1901 р. Реєстрацію протягом року мали пройти всі існуючі релігійно-благодійні товариства, зокрема, похоронні єврейські братства [13]. Перереєстрація і перехід на «типові статuti» передбачала ліквідацію більшості єврейських філантропічних товариств. На думку дореволюційного історика єврейської благодійності С.Я. Яновського (його підтримує сучасний дослідник Є. Меламед), із 89 єврейських товариств, що виникли в перші декілька років після прийняття «типового статуту», на територію Правобережної України їх припадає лише 4. Це пояснюється «особливим» ставленням київського, волинського і подільського генерал-губернатора М.І. Драгомирова до філантропічного руху місцевого єврейства. М.І. Драгомиров відхиляв практично всі клопотання про реєстрацію єврейських благодійних товариств, послідовно висувуючи одну і ту ж причину: «Створення подібних спеціально єврейських товариств визнаю небажаним як сприяння шкідливому відособленню євреїв і експлуатації ними корінного християнського населення» [14, с.43]. На початку ХХ ст. ситуація дещо покращилась, але її відголоски залишались.

Упродовж 1890-х рр. російські урядовці намагалися створити типовий статут добровільного товариства. Статут спрощував би чиновницький контроль при реєстрації товариства і дозволяв би місцевим чиновникам відмовляти «неблагонадійним», на їх думку, громадським організаціям. Однак остаточного рішення не було прийнято і не було створено єдиного правового документу, що б регламентував процедуру реєстрації громадських об'єднань.

У статуті будь-якого російського добровільного товариства вказувались мета і завдання

організації, визначався район та сфера його діяльності, порядок оплати і розміри членських та щорічних внесків, особливості членства у товаристві для різних категорій учасників і засновників товариства, вказувались органи управління товариством, періодичність зборів і засідань Ради та інші питання.

Управління в товариствах було демократичним і покладалось на виборні органи – є загальні збори, Раду та правління. Останню складалось з 5-10 осіб і двох постійних членів, які вибирались міським громадським правлінням і відповідним відомством. Вони вводились до складу ради без кооптації на загальних зборах товариства.

Після затвердження Статуту товариство організовувало загальні збори, на яких обирали керівний орган і затверджували його склад. Він називався по-різному – Рада, Правління, Комітет і був виконавчим органом товариства. Його члени обирали голову, заступника, секретаря і скарбника. На окремому засіданні формувались галузеві комісії товариства та затверджувався їх склад. Так, Миколаївське Товариство допомоги бідним євреям працювало у восьми напрямках допомоги нужденним євреям міста. Товариство очолював виборний голова. Для організації поточних справ функціонувало правління, яке складало близько 10 осіб. Кожен із членів правління відповідав за окремий напрям роботи профільної комісії і піклувальної ради. Зокрема, на початку ХХ ст. при товаристві діяли «Комісія для надання допомоги і пожертв», «Комісія для надання допомоги постраждалим від погромів», «Комісія для надання допомоги особам, постраждалим від кризи». У 1901 р. Комісії надали фінансову підтримку 600 особам на суму 820, 29 крб., ще 1869 осіб отримали одяг, їжу та речі першої необхідності на суму в 1000 крб. [15]. Вибори керівних органів товариства проводились щорічно. Для вирішення спірних питань товариство збирало загальні збори, на які виносилось питання для обговорення членами організації. Рішення затверджувалось простою більшістю учасників засідання.

На початку кожного року зазвичай скликалися річні збори товариства. На засіданні заслуховувались звіти керівних органів това-

риства, а також річний фінансовий звіт, який друкувався окремою брошурою не пізніше, як через два тижні після його затвердження зборами. Звіт надсилався у відповідне Міністерство, а також розповсюджувався серед членів товариства та його спонсорів. Так, Товариство поширення освіти серед євреїв прагнуло максимально публічно освітлювати свою діяльність серед основної маси євреїв, що проживали у смузі осілости. З цією метою керівництво товариства практикувало безкоштовну розсилку щорічних звітів не тільки членам товариства, а й учням і вчителям єврейських училищ, а також місцевим рабинам. Усі члени товариства мали право брати участь у загальних зборах: почесні і дійсні з правом голосу, а члени-співробітники – з правом довідного голосу. Збори популярних та загальноімперських товариств проходили публічно, частину аудиторії складали особи які не були його членами. Збори кожного разу проводив щойно обраний голова. Наукові товариства були менш відкритими для публіки. Коло осіб, що допускались до участі в засіданнях, визначалось статутними документами. Так, згідно з єдиним статутом багатьох наукових товариств при університетах, запровадженому Міністерством народної освіти в лютому 1901 року, їх засідання мали виключно закритий характер [16].

На початку XX ст. питаннями діяльності та реєстрації громадських інституцій займався Департамент загальних справ при МВС. У його структурі створювалось друге особливе відділення, яке перебувало у підпорядкуванні заступника міністра внутрішніх справ. 30 березня 1900 року було затверджено Інструкцію, яка визначала повноваження відділення і його структуру. До компетенції відділення відносились здійснення реєстрації добровільних товариств, благодійних організацій, культурних і наукових гуртків, клубів, артілей, курсів, класів і інших громадських об'єднань. Чиновники відділення перевіряли статuti товариств, а також видавали розпорядження про закриття товариства у разі порушення його членами статутних документів [17, с.102].

Особливе відділення Департаменту загальних справ стало основним органом, на який

покладался контроль за громадськими організаціями в імперії. До відділення надходила вся інформація стосовно діяльності добровільних товариств та спілок з різних міністерств та губернських інституцій імперії. Крім того, контроль за діяльністю громадських організацій здійснювало Головне управління у справах друку (цензурний контроль за літературними та мистецькими товариствами), Департамент торгівлі і мануфактур при Міністерстві фінансів (товариства сприяння комерційній освіті, підприємницькі і легальні робітничі профспілкові товариства), Головне тюремне управління при Міністерстві юстиції (філантропічні товариства з допомоги в'язням) та Медична Рада (за медико-санітарними товариствами). Міністерство фінансів контролювало товариства по боротьбі з алкоголізмом.

З червня 1902 р. згідно з рішенням Комітету Міністрів та з дозволу Його імператорської Величності з підпорядкування МВС виводилась значна група наукових та освітніх добровільних товариств, а також товариства взаємодопомоги вчителів, учнів та студентів. Контроль за їх ресторацією та діяльністю здійснювало Міністерство народної освіти [18, ст.1034]. При передачі в міністерство справ відбулась перевірка діючих освітніх товариств та благодійних товариств з допомоги освітнім закладам імперії [19, с. 750].

Товариства були зобов'язані надати в МВС щорічні звіти про свою діяльність, основний капітал, доходи, видатки майно, власні установи і таке ін. Наприклад, культурно-просвітницькі організації повинні були не пізніше 15 січня кожного року передавати місцевому директору народних училищ матеріали про власну діяльність за минулий рік. У звіт товариства входила інформація про місцезнаходження правління, кількість членів (почесних, дійсних і співробітників), видатки товариства, заклади та установи, що фінансувало товариство, наявність капіталу або майна (установчі, оборотні кошти, цінності і нерухоме майно). Серед нововведень було також зобов'язання повідомляти про час і місце загальних зборів, не тільки місцевій поліції, але й місцевому інспектору народних училищ, з обов'язковим повідомленням про порядок денний зборів [20]. Ці ново-

введення не зачіпали діяльність добровільних товариств. Встановлювався лише подвійний контроль за товариствами з боку Департаменту поліції МВС і Міністерства народної освіти.

Отже, на початку ХХ ст. в Російській імперії сформувалася система адміністративно-правового регулювання діяльності громадських об'єднань. Але вона вимагала вдосконалення. По-перше, необхідно було створити чітку систему контролю за діяльністю громадських організацій, товариств та спілок. По-друге, необхідно було посилити зв'язки між громадськими об'єднаннями та державними органами в центрі і на місцях для реалізації задекларованих урядом суспільно-політичних та економічних перетворень.

Література

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том. XXI. С 1781 по 1783 (№159906 – 159901). – СПб., 1830. – с.1083.
2. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т.82. – СПб, 1903.
3. Журнал Министерства народного просвещения. – 1861. – №110.
4. Степанский А.Д. Самодержавие и общественные организации России на рубеже XIX – XX вв. А.Д. Степанский. – М., 1980, с. 96.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том. XXVII. 1862 год. Второе отделение (№38622-39116). Дополнение. – СПб., 1865, с. 608.
6. Исторический очерк деятельности Херсонского губернского земства за 1865 – 1899. – Вып. II. – Херсон, 1905, с. 299.
7. Гузенко Ю.І. Становлення та діяльність громадських благодійних об'єднань на півдні України в другій половині XIX – на початку ХХ століття (на матеріалах Херсонської губернії). Дис. на здобуття наукового ступеня канд. іст. наук. – К., 2004, с. 242.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том. XXVIII. 1863 год. Первое отделение (№39117-40024). Дополнение. – СПб., 1866, с. 940.
9. Устав о предупреждении пресечении преступлений. Свод законов Российской империи. Том 11. – СПб., 1903.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том. XLI. 1867 год. Второе отделение (№44078-44894). – СПб., 1871, с. 1206.
11. Дегальцева Е.А. Неполитические общественные формирования в государственной структуре дореволюционной России. Е.А. Дегальцева. Электронный ресурс: Сибирская заимка. Режим доступа: <http://zaimka.ru/degaltseva-voluntary>.
12. Свод законов Российской империи в XVI томах. Том.2, часть 1. Общее губернское уложение. – СПб., 1892.
13. Волянь. – 1901. – №24 (30 января).
14. Меламед Е. Еврейские благотворительные организации на Воляне (вт. пол. XIX – нач. XX в.в.). Е. Меламед. Еврейская благотворительность на территории бывшего СССР: Сб. науч. трудов (под редакцией Д.Эльяшевича и Б. Ханера). – СПб., 1998, сс. 40-67.
15. Демчишин К.С. Еврейская благотворительность в Николаеве в XIX – начале XX вв. Электронный ресурс. Народный университет еврейской культуры. Режим доступа: http://www.jewish.mk.ua/university/dem4/01_1.html.
16. Дегальцева Е.А. Неполитические общественные формирования в государственной структуре дореволюционной России / Е.А. Дегальцева. Электронный ресурс: Сибирская заимка. Режим доступа: <http://zaimka.ru/degaltseva-voluntary>.
17. Степанский А.Д. Документы по истории легальных общественных организаций в фондах дореволюционных государственных учреждений России. Советские архивы. – 1981, № 2.
18. Собрание узаконений и распоряжений правительства. – М., 1902, № 92, с. 1034.
19. Пругавин А.С. Законы и справочные сведения по начальному народному образованию. – СПб., 1904.
20. Дегальцева Е.А. Неполитические общественные формирования в государственной структуре дореволюционной России. Е.А. Дегальцева. Электронный ресурс: Сибирская заимка. Режим доступа: <http://zaimka.ru/degaltseva-voluntary>.