

УДК 94(477.7)

Свистович С.М.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТТЯ РАДЯНСЬКОЇ ГРОМАДСЬКОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ СРР В 1920-ТІ РР.

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів і монографічної літератури визначено особливості політико-правового регулювання життя радянської громадськості Української СРР у 1920-ті рр. Автор намагається встановити способи політико-правового впливу влади на керівні структури громадських об'єднань і спілок, відстежити, яким чином у ранньототалітарному радянському суспільстві впродовж 1920-х рр. відбувалася руйнація та ліквідація не залежних від держави громадських інституцій. У першій половині 1920-х рр. більшовицьке керівництво розпочало створення правової бази для діяльності громадських об'єднань нової держави «диктатури пролетаріату». Уже перші нормативно-правові акти передбачали встановлення тотального контролю з боку компартійних органів за їх діяльністю. Політика компартійних органів знайшла своє продовження в другій половині 1920-х рр., у період поступового згорання в радянській державі навіть тих малих політичних свобод, які були задекларовані більшовицьким керівництвом на початку 1920-х рр.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, громадські організації, правове регламентування, політична система, більшовики.

Постановка проблеми. Роль громадських об'єднань у житті сучасної модерної держави важко переоцінити. Вони забезпечують громадськість можливостями для реалізації її культурно-релігійних, економічних і суспільно-політичних потреб. Громадські організації, спілки та об'єднання є елементом сучасної політичної системи держави. Це свого роду комунікатори суспільства й держави. Контроль за громадською ініціативою з боку держави дає змогу її політичним лідерам контролювати громадян і суспільство. На початку 1920-х рр., відразу після окупації більшовицькими військами України, політичні вожді нової держави «диктатури пролетаріату» розпочали створення нової контрольованої з боку владних органів і карально-репресивної системи політичної системи. У законодавство Української СРР почали вносити нові правові норми, які мали забезпечувати владі можливості контролювати громадське життя та представницькі суспільні інституції. Процес напрацювання нової політико-правової бази розтягнувся на ціле десятиліття. Тільки на початку 1930-х рр. влада остаточно забезпечила собі можливості контролю за громадськими об'єднаннями та можливістю їх використання у власних інтересах.

Постановка завдання. За радянської доби історія громадських організацій розглядалась із позиції пролетарсько-більшовицької, класової

правової доктрини. Публікації містили в собі лише певний цензурований фактологічний матеріал без можливості його критичного аналізу. Тому історію формування нової радянської моделі політичної системи та місця в ній громадських об'єднань, що існували на території підрадянської України в 1920–1930-ті рр., не можна вважати розробленою на достатньому рівні. Отже, стаття покликана встановити основні напрями правового регулювання діяльності громадських інституцій у підрадянській Україні, яке здійснювали більшовицькі владні органи впродовж 1920-х рр.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перехід від війни до миру на початку 1920-х рр. став для компартійного режиму етапом вибору стратегічного курсу та прийняття визначальних політичних рішень зі створення політичної системи диктатури пролетаріату. Побудова нової політичної системи передбачала зміцнення завойованої внаслідок жовтневого перевороту політичної влади, реалізацію на практиці концептуальних ідейно-теоретичних засад щодо розбудови держави «диктатури пролетаріату».

Правляча більшовицька партія з огляду на об'єктивну віддаленість її керівництва від інтересів суспільства не мала змоги реалізувати заходи прямого впливу на населення, тому намагалася створити систему наближених до

себе громадських об'єднань, які мали задовольняти потреби панівної еліти.

За умов структуризації суспільства на безкласових засадах необхідність збереження контролю над окремими його елементами та модернізованим соціумом змусила державу розробляти відповідні корпоративні норми. Розуміння більшовиками суспільства як певної органічної цілісності з точним розподілом і максимальною централізацією функцій передбачало моделювання такої правової структури нормативного й організаційного забезпечення, яка мала створити механізм ефективного блокування в соціальній практиці стихійних проявів невдоволення населення та забезпечити реалізацію будь-яких задекларованих перетворень [1, с. 77–78].

Уперше про діяльність системи громадських організацій нової держави йшлося в Конституції РСФРР 1918 р. Зокрема, у ст. 16 документа проголошувалось право й гарантія робітникам і селянам об'єднуватися в товариства та союзи. Аналогічне положення було відображене в Конституції УСРР 1919 р., де зазначалося, що «з метою забезпечення за трудящими дійсно свободи союзів комуністична партія зламала економічну та політичну владу імущих класів і цим ліквідувала всі перешкоди, які досі заважали в буржуазному суспільстві робітникам і селянам користуватися свободою організацій і дій, та надає робітникам і бідним селянам будь-яку підтримку, матеріальну та іншу, для їх об'єднання і єднання» [2, с. 515].

На початку 1920-х рр., виконуючи політичні директиви партії, державні органи створювали специфічний правовий режим функціонування громадських об'єднань, який мав забезпечувати нормативне вираження класового підходу до структуроутворення й соціального відбору в громадські організації, закріплювати тенденції створення масових організацій із якомога більшим ступенем охоплення населення безпосереднім фізичним членством та формувати правове поле нагляду й контролю за різними типами організаційних суб'єктів системи громадських об'єднань [3, с. 6–8].

Крім того, в умовах формування нового радянського політичного ладу держава прагнула мінімізувати прояви альтернативних моделей суспільного розвитку або приватних протестів окремих соціальних груп через певні громадські організації. Новостворене законодавство з питань діяльності громадських організацій на початку 1920-х рр. виконувало завдання упередження потенційної можливості протистояння

громадських організацій органам державної влади й управління [4, с. 144–145]. Приймалися спеціальні постанови, які надавали громадським організаціям певну свободу дій, проте зберігали ідейно-політичний контроль за ними.

Загалом правовий режим діяльності добровільних товариств держави «диктатури пролетаріату» включав у свій склад реєстраційний режим утворення об'єднань, режим контролю й нагляду за функціонуванням об'єднань, а також режим регулювання діяльності організацій, що реалізувався на законодавчому, відомчому та міжвідомчому рівнях.

Реєстраційний режим добровільних товариств регламентував порядок надання санкцій «компетентними» органами державної влади для створення громадської організації.

Під час утворення добровільних товариств в Україні з початку 1920-х рр. застосовувалися два правові реєстраційні режими – реєстраційно-санкціонуючий і нормативний. Вони характеризували політичну систему радянського суспільства, у якій пріоритет державних органів у створенні добровільних товариств не лише закріплювався в законодавчому порядку, а й фіксував форму участі державного апарату в процедурі реєстрації об'єднань для отримання повної інформації про новостворені організації.

Реєстраційно-санкціонуючий порядок утворення добровільних товариств полягав у наданні громадськості умовної самостійності під час прийняття рішень з ініціювання процедури реєстрації товариства державними органами та під час підготовки установчих документів майбутнього об'єднання. У певному сенсі цей різновид реєстраційного режиму утворення громадських організацій мав більш ліберальний характер, ніж нормативний порядок утворення товариств. Він застосовувався в разі потреби органами влади й управління під час організації населення для виконання завдань соціалістичного будівництва за ініціативою лояльних владі соціальних груп політичної системи, чим задовольнялися їхні вимоги активної участі в створенні суспільства якісно нового взірця, що стабілізувало соціально-політичний ґрунт партійного диктату [4, с. 179–180].

Цей правовий порядок утворення добровільних товариств диференціювався на низку процесуальних етапів: розроблення засновниками проекту статуту товариства, подання заяви засновників у компетентний державний орган із приводу реєстрації статутного документа, експертну оцінку надісланого проекту статуту зацікавленими відом-

ствами, розгляд і затвердження проекту державним органом. Реєстраційно-санкціонуючий порядок було застосовано під час створення Спілки товариств друзів оборони й авіаційно-хімічного будівництва СРСР (Тсоавіахім СРСР) [4, с. 181].

Нормативний порядок утворення добровільних товариств застосовувався в разі необхідності для компенсації функціональної недостатності органів державної влади й управління щодо виконання актуальних завдань збалансування соціальних потреб та інтересів із вимогами владної партійно-державної вертикалі. Компартійний режим в особі державних органів шукав матеріальні та організаційні ресурси для мобілізації мас на виконання проголошених партійними програмами завдань. Для вирішення найбільш актуальних для країни завдань держава прагнула залучити кошти й працю населення країни, створивши за допомогою компартійного апарату систему громадських об'єднань населення. Так, 2 лютого 1924 р. РНК СРСР ухвалила постанову про заснування Товариства сприяння жертвам інтервенції [5]. 21 грудня 1927 р. за нормами обіжника ВРНГ СРСР відкрило свою діяльність Всесоюзне добровільне товариство «Техніка-масам» [6, с. 30]. Прагнення більшовицького режиму побудувати масову армію вилилось у створення впродовж 1923–1924 рр. спеціальних державних товариств, таких як Товариство повітряного флоту (Товариство Авіації та Повітроплавання України і Криму) та Товариство газової оборони (Доброхім) [7, с. 167].

На громадські об'єднання партійно-державна влада дивилась із позиції не їхніх корпоративних інтересів, а використання їх для виконання державних завдань. ЦК КП(б)У постійно тримав їх у сфері своєї уваги, нав'язуючи їм «партійне керівництво». Приймались спеціальні постанови, що визначали порядок діяльності об'єднань, їх мету й завдання. Такими, зокрема, були постанови «Про характер і зміст роботи МОДРу в СРСР» (від 7 лютого 1925 р.), «Про добровільні масові організації» (від 16 лютого 1925 р.), «Про допомогу і керівництво організаціями Товариства друзів радіо» (від 14 червня 1925 р.), «Про роботу добровільних товариств» (травень 1927 р.) [8, с. 477].

Нормативно-правове забезпечення існування добровільних товариств в Українській СРР створювалось на основі законодавства СРСР, а також на міжвідомчому рівні та рівні окремих відомств, на які були покладені обов'язки організаційно-правового регулювання створення, діяльності й ліквідації цього типу громадських об'єднань. Регуляторні функції відомчих орга-

нів поширювались навіть на зміст і структуру статутних документів.

Варто зазначити, що до створення загальносоюзного законодавства владні органи Української СРР використовували для керівництва громадським рухом республіки законодавство Російської Федерації. Деякі нормативні акти повністю дублювалися, деякі частково адаптувалися під українські реалії. Тому необхідно спочатку розглянути деякі узаконення російського більшовицького уряду. Це дасть змогу розібратися в механізмі взаємодії між компартійними органами та громадськими організаціями на початку 1920-х рр.

12 червня 1922 р. президією ВЦВК було прийнято Постанову «Про порядок скликання з'їздів і всеросійських нарад різних спілок та об'єднань і реєстрації цих організацій». Згідно з постановою на органи НКВС покладалося зобов'язання закрити громадські організації в разі встановлення фактів їх антиконституційної діяльності. Постановою було розпочато законодавчу регламентацію діяльності організацій [9].

3 серпня 1922 р. ВЦВК та РНК РСФРР прийняли Постанову «Про порядок затвердження та реєстрації організацій і спілок, що не переслідують мети отримання прибутку, і про порядок нагляду за ними». Цю постанову доповнювала інструкція ВЦВК про порядок нагляду за організаціями [10, ст. 622, 623].

У постанові й інструкції визначався статус громадських організацій у політичній системі «диктатури пролетаріату» та порядок їх реєстрації. Громадські організації умовно поділялися за змістом (родом) діяльності, за інтересами, за правовим статусом (легальні й нелегальні), масовістю (складом членства), масштабами та сферою суспільного впливу, іншими типологічними характеристиками. Їх можна поділити на три основні групи:

а) організації, що підконтрольні партії (профспілки, комсомол, піонерська організація);

б) українські організації та об'єднання національних меншин («Просвіти», УКРЮС, РСДСРМ, Бапсомол, релігійні католицькі гуртки, Євкомсомол, скаутські організації);

в) добровільні товариства за інтересами, поява яких була зумовлена внутрішніми й зовнішніми потребами функціонування радянської політичної системи певного періоду (Товариство «Геть неписьменність», «Товариство культурного єднання з селом», «Спілка безвірників», «Друзі дітей», Товариство друзів повітряного флоту Авіахім, Товариство друзів радіо, Товариство друзів радянської кінематографії, товариство «Сільбуд»).

В окремий блок можна виділити розгалужену мережу кооперації та так звані класові спілки, спеціально створені на селі, – комітети бідноти, «товариства взаємодопомоги» та комітети незможних селян. На початку 1920-х рр. продовжували існувати національні об'єднання Спілка голландських вихідців, Менонітський союз, а також єврейські та польські організації.

Відповідно до постанови й інструкції вводилась обов'язкова реєстрація всіх громадських організацій. Реєстрація мала проходити в органах НКВС. Для реєстрації в органи НКВС надсилався статут, протокол установчих зборів, список засновників, звіти про попередню діяльність організації. Вводився гербовий збір за реєстрацію в розмірі 100 крб. Висувалася вимога до всіх організацій у двотижневий строк пройти реєстрацію, у разі відмови від реєстрації організація ліквідувалася. Реєстрація перетворилася із формальної адміністративної процедури на важкий бюрократичний етап з отримання дозволу й права на існування. Органи НКВС проводили під час реєстрації чистки серед активу організації на предмет його лояльності до правлячої партії [11, арк. 19]. Прийняттям вказаної постанови законодавчо було закріплено вже існуючу на той час практику адміністративного (а фактично політичного) нагляду за добровільними товариствами.

Того ж року НКВС УСРР видає аналогічного змісту інструкцію щодо нагляду за діяльністю товариств і спілок, які не мають на меті отримання прибутку. На підставі інструкції й постанови ВУЦВК від 1 листопада 1922 р. НКВС та відділи управлінь місцевих виконавчих органів «пролетарської влади» отримали право нагляду за діяльністю осередків товариств на місцях [12, с. 9–10]. В інструкції зазначалося, що обов'язок нагляду за діяльністю добровільних товариств і спілок здійснювала НКВС шляхом передачі відділам управління виконавчих комітетів прав здійснювати всі необхідні розслідування щодо діяльності громад-

ських організацій та залучати окремих співробітників НКВС до комісій з обстеження діяльності того чи іншого об'єднання [13, арк. 274]. Порядок здійснення нагляду в 1922–1925 рр. визначався отриманням органами НКВС підписки від засновників про обов'язкове дотримання встановлених для товариств і спілок інструктивних правил та законодавчих норм. Це давало змогу владним органам проводити періодичні перевірки (не рідше одного разу на півріччя) громадських організацій. У разі потреби перевірки могли здійснювати губернські та окружні відділи НКВС.

Висновки. Отже, у першій половині 1920-х рр. більшовицьке керівництво, не маючи в руках сильної влади, провадило політику, спрямовану на поступове поглинання новоствореними державними інституціями громадських інституцій, які функціонували в державі. Паралельно відбувалося створення правової бази для контролю за життям громадських об'єднань. Влада прагнула монополізувати волю суспільства, яку виражали його представники – громадські об'єднання та спілки. Над громадськими організаціями постійно висіла загроза закриття з таких причин, як політична неблагонадійність засновників, існування організацій із дублюючими функціями, політична діяльність, підприємницька діяльність тощо. Юридичний вияв статусу громадського об'єднання фіксувався в правовому статусі організації. Громадські організації, отримуючи привілейоване становище, максимально зближувались із партійними інституціями, що призводило до зменшення ступеня їх організаційної автономності та функціональності. Їх керівний актив частково замінювався партійними функціонерами, втрачаючи можливості до маневрування. Політика компартійних органів знайшла своє продовження в другій половині 1920-х рр., у період поступового згортання в радянській державі навіть тих малих політичних свобод, які були задекларовані більшовицьким керівництвом на початку 1920-х рр.

Список літератури:

1. Данилов А.А., Шаповалов А.И. «Советское» как историческая система. Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 1997. № 3. С. 77–78.
2. История Советской Конституции (в документах). 1917–1956 гг. / под общ. ред. С.С. Студеникина. М.: Изд-во АН СССР, 1957. 1046 с.
3. Ямпольская Ц.А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности. М., 1965. 195 с.
4. Щиглик А.И. Добровольные общества в переходной период от капитализма к социализму. Вопросы теории и истории общественных организаций. М., 1971. С. 140–190.
5. Сборник постановлений и приказов по промышленности СССР. М., 1927. 200 с.
6. Литовченко Т.А. Військово-оборонна діяльність Українського товариства Червоного Хреста у 20-х роках ХХ століття. Збірник наукових праць Міністерства оборони України. 2004. № 2(39). С. 28–33.

7. Гимпельсон Е.Г. НЭП и советская политическая система. 20-е годы. М., 2000. 439 с.
8. СУ РСФСР. 1922. № 40. С. 477.
9. Известия. 1922. 12 августа.
10. СУ РСФСР. 1922. № 49.
11. Російський державний архів соціально-політичної історії. Ф. 17. Оп. 68. Спр. 423.
12. Бюллетень НКВД УСРР. 1922. № 13–14. С. 9–10.
13. Державний архів Російської Федерації. Ф. 393. Оп. 1. Спр. 46.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЖИЗНИ СОВЕТСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ УКРАИНСКОЙ ССР В 1920-Е ГГ.

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов и монографической литературы определены особенности политико-правового регулирования жизни советской общественности Украинской ССР в 1920-е гг. Автор делает попытку определить способы политико-правового влияния власти на руководящие структуры общественных объединений и союзов, отследить, каким образом в ранне-тоталитарном советском обществе на протяжении 1920-х гг. осуществлялся слом и ликвидация не зависимых от государства общественных институций. В первой половине 1920-х гг. большевицкое руководство начало создание правовой базы для деятельности общественных объединений нового государства «диктатуры пролетариата». Уже первые нормативно-правовые акты предусматривали становление тотального контроля со стороны компартийных органов за их деятельностью. Политика компартийных органов нашла свое продолжение во второй половине 1920-х гг., в период постепенной ликвидации в советском государстве даже тех малых политических свобод, которые были задекларированы большевицким руководством в начале 1920-х гг.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, общественная организация, правовое регулирование, политическая система, большевики.

POLITICAL AND LEGAL REGULATION OF LIFE OF THE SOVIET COMMUNITY OF THE UKRAINIAN SSR IN THE 1920S

In the article, based on the analysis of laws and regulations, monographic literature, an attempt to determine features of political and legal regulation of life of the Soviet community of the Ukrainian SSR in the 1920s is made. The author tries to identify means of the political and legal influence of the power on governance structures of public associations and unions, to trace how there were the destruction and liquidation of state-independent civil institutions in the early Soviet totalitarian society during the 1920s. In the first half of the 1920s, the Bolshevik leadership began to create the legal basis for activities of public associations of the new state of “proletarian dictatorship”. Even the first regulatory legal acts and regulations provided for establishing a total control from the side of Communist Party bodies for their activities. The policy of the Communist Party bodies found its continuation in the second half of the 1920s during the period of gradual collapse in the Soviet state of even those small political freedoms that were declared by the Bolshevik leadership in the early 1920s.

In the first half of the 1920s, the Bolshevik leadership, without having strong power, conducted a policy aimed at the gradual absorption by the newly established state institutions of public institutions that functioned in the state. In parallel, the creation of a legal framework for monitoring the life of public associations took place. The power strived to monopolize the will of society, expressed by its representatives – public associations and unions. Civic organizations have constantly been threatened with closure for reasons such as the political unreliability of founders, the existence of organizations with duplicate functions, political activity, entrepreneurial activities, etc. The legal manifestation of the status of a public association was recorded in the legal status of the organization. Civic organizations, getting a privileged position, became as close as possible to party institutions, which led to a reduction in the degree of their organizational autonomy and functionality. Their leading asset was partially replaced by party functionaries, losing ground for manoeuvring. The policy of the Communist Party bodies found its continuation in the second half of the 1920s during the period of gradual collapse in the Soviet state even of those small political freedoms that were declared by the Bolshevik leadership in the early 1920s.

Key words: regulatory legal act, civic organizations, legal regulation, political system, Bolsheviks.