



РЕГИОНАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ И КРАЕВЕДЕНИЕ

УДК 94(47)“1905/1917”

Механизм государственного контроля за деятельностью общественных организаций в начале XX века (на материалах Вятской губернии)

Д. А. Калинина

Калинина Дарья Александровна, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, Волго-Вятский институт (филиал) Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, Киров, kalininadarja@mail.ru

В статье рассматривается процесс изменения государственной политики в области контроля за деятельностью общественных объединений. До начала XX в. в государстве проводилась политика запрета всех негосударственных образований. Ситуация меняется в период Первой русской революции, когда российское общество получает комплекс гражданских прав и свобод. Анализируется правовая база, регламентирующая создание и деятельность первых негосударственных организаций. Прослеживается влияние факта появления общественных организаций на изменение государственного механизма путем внедрения новых элементов системы государственного управления на региональном уровне.

Ключевые слова: общественные организации; государственное управление; Российская империя; временные правила об обществах и союзах.

**The Mechanism of State Control over the Activities of Public Organizations
in the Early 20th Century (on the Materials of the Vyatka Province)**

D. A. Kalinina

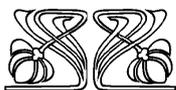
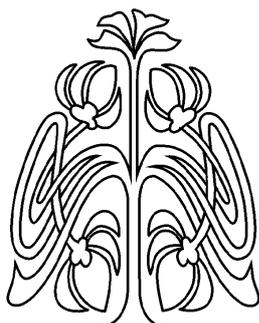
Darya A. Kalinina, <https://orcid.org/0000-0002-6938-7851>, Volgo-Vyatka Institute (branch) O. E. Kutafin Moscow State Law University, 30 Moscow St., Kirov 610000, Kirov region, Russia, kalininadarja@mail.ru

The article examines the process of changing the state policy in the sphere of control over the activities of public associations. Until the early twentieth century the policy of prohibition of all non-state entities was carried out in the state. The situation began to change during the first Russian revolution, when Russian society receives a set of civil rights and freedoms. The analysis of the legal framework regulating the creation and activities of the first non-governmental organizations is given. The influence of the fact of the emergence of public organizations on the change of the state mechanism by creating new elements of the public administration system at the regional level is traced.

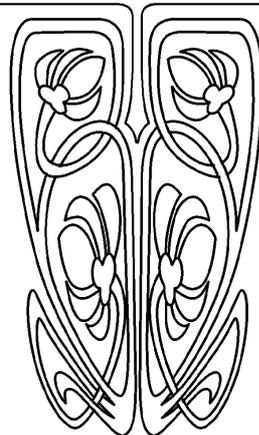
Keywords: public organization; public administration; Russian empire; Temporary rules on societies and unions.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-370-374>

Начало XX в. демонстрирует первый опыт государственной политики в отношении общественных организаций в условиях свободы их образования. До 1905 г. существовал фактический запрет на функционирование негосударственных объединений, который обеспечивался Уставом о благочинии 1782 г., где запрещались все «общества, товарищества и братства и другие собрания», основанные без ведома и согласия органов государственного управления¹. Положения Екатеринбургского Устава были продублированы и расширены в Уставе о предупреждении и пресечении преступлений². Согласно Уставу запрещались



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





все «общества, товарищества и братства и другие собрания», основанные без ведома и согласия органов государственного управления³.

Существенные изменения в практике создания общественных организаций произошли в период Первой русской революции. Осенью 1905 г. российское общество получило 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»⁴.

Процесс образования всевозможных обществ и союзов в полной мере охватил и Вятскую губернию, где в 1906–1907 гг. было зарегистрировано 95 объединений, среди которых значились общества рабочих, сельхозпроизводителей, научные, культурно-просветительские, а также творческие, общества трезвости, благотворительные и попечительские.

Новые политические свободы потребовали от власти создания новых элементов системы государственного управления – городских, губернских или областных по делам об обществах присутствий, во главе которых стояли главы губерний. Подобные 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 заявления лиц, заинтересованных в образовании обществ, и давало определения по поводу открытия и закрытия данных обществ⁵. 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 обществ и управленческого аппарата.

Своеобразным фильтром, через который производился отсев обществ и союзов, не отвечающих характеристикам, одобряемым государством, были процедуры открытия и регистрации. Согласно временным правилам негосударственные объединения подданных могли быть образованы или зарегистрированы. Образование как более простая форма открытия предусматривало подачу заявления губернатору. В заявлении указывались цель общества, имена и места житель-

ства его учредителей, территория, на которой будет осуществляться деятельность, способ руководства и порядок его избрания, а также процедура вступления и выхода членов⁶. На основании полученного заявления губернатор в течение двух недель принимал решение о воспрещении или разрешении на открытие. Если по истечении двухнедельного срока общество не получало уведомления о запрете на деятельность, то оно официально считалось открытым. Однако образование путем простой подачи заявления лишало объединение возможности быть активным участником правоотношений. Право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, вступать в обязательственные отношения, а также участвовать в судебных разбирательствах получали только зарегистрированные общества, действующие по утвержденному министерством уставу⁷. Подобным правилом государство вынуждало практически все объединения подданных проходить действовавшую еще до объявления свободы обществ и союзов процедуру рассмотрения и утверждения уставов. Принятие устава и официальная регистрация были обязательны для обществ, имеющих представительства в нескольких губерниях, и для всех союзов. Тем самым правительственным учреждениям удалось избежать хаоса в практике создания и деятельности негосударственных ассоциаций, сохранить контроль над обществом.

В уставах обществ и союзов обязательно присутствовали следующие компоненты:

- 1) «название общества, его цель, район и способы его деятельности;
- 2) имена, отчества, фамилии, звания и места жительства его учредителей;
- 3) порядок вступления и выбытия членов;
- 4) размер членских взносов и порядок уплаты их;
- 5) состав правления, способы его образования и пополнения и предметы его ведения, а также место нахождения;
- 6) время и порядок созыва общего собрания членов и предметы его ведения;
- 7) порядок ведения отчетности;
- 8) порядок изменения устава»⁸.

Губернатор выносил решение о судьбе нового объединения подданных на основе рассмотрения предоставленного заявления, которое заверялось нотариусом, и проекта устава. Губернатор мог отказать в открытии в случае несоответствия положений проекта Устава общества Уставу о предупреждении и пресечении преступлений или противоречия целей объединения интересам государства. Если общество признавалось все же полезным государству, то глава губернии или градоначальник одобрял заявление и рекомендовал утвердить устав общества на министерском уровне. По мере необходимости в проект устава объединения могли вноситься коррективы. Так, переписка⁹ вятского губернатора Ф. Ф. Трепова



с Министерством земледелия и государственных имуществ отражает этапы процедуры утверждения уставов. Переписка касалась вопросов, связанных с утверждением устава и созданием Сарапульского общества охоты и рыбной ловли. Еще 22 декабря 1895 г. губернатору поступил проект устава общества от помощника управляющего Сарапульским уездным округом для предоставления его в Министерство земледелия и государственных имуществ. Далее губернатором были написаны свои предложения министру по поводу изменения проекта устава. Вскоре был получен ответ из министерства: «Есть затруднения к представлению его на утверждение ввиду несоответствия многих параграфов названного проекта с таковыми же параграфами уставов охотничьих обществ, рассмотренных в последнее время»¹⁰; обществу было предложено взять за образец подобный устав и внести в отдельные пункты свои особенные положения. Проект устава переделали и снова отправили в министерство. В итоге устав был утвержден министром в феврале 1899 г. с замечаниями.

При рассмотрении проектов уставов обществ учитывалось соответствие целей общества, район деятельности обществ: «например, в уставах не могут быть допущены такие выражения, как обозначение района деятельности общества словами: “город и его окрестности” или “те губернии, где в этом правление встретит надобность”, или обсуждение цели общества словами “учреждение и развитие новых государственных и общественных начал”, или обсуждение цели общества словами: “и всякими иными способами, соответствующими целям общества” и тому подобное»¹¹.

Проект устава вместе с нотариально заверенным заявлением посылался учредителями общества на имя губернатора, который, в свою очередь, поручал его рассмотрению Губернскому по делам об обществах присутствию. Рассмотрение проектов уставов считалось делом немаловажным и проводилось очень тщательно. В проект устава изменения вносились как на уровне губернатора, так и на уровне министерства, причем учредители общества не имели права возразить и обязаны были внести все коррективы, иначе им отказывали в регистрации. Например, вятский губернатор Ф. Ф. Трепов при рассмотрении проекта устава Малмыжского дома трудолюбия ввел довольно много изменений и дополнений в формулировку параграфов устава: «В § 2 говорится, что лица, неспособные к труду и ленивые, удаляются; к этому следовало бы прибавить “и передаются в распоряжение полиции”. В § 3 необходимо добавить, что не могут быть членами общества нижние воинские чины – “состоящие на действительной военной службе”. Примечание к параграфу 6 Городской Думе предоставлено избирать Почетных Членов обществу. Предоставление этого права вытека-

ет по смыслу параграфа, из того, что Дума является главным учредителем Дома Трудолюбия и желает считаться Почетным Членом, поэтому следовало редактировать параграф так, что Городская Дума сама считается почетным членом учредителем и в таком случае особые почетные члены от нее являются излишними, да и к тому же предоставление ей право избрания почетных членов обществу, помимо последнего, может породить недоразумения или неудовольствие между ними»¹² и т. д.

В связи с такой детальной проработкой устава каждого общества сначала главой губернии, а затем министерством становится понятным, почему многие общественные объединения длительное время ожидали утверждения своего устава. Необходимость такой детальной проработки можно объяснить тем, что уставы должны были быть составлены юридически грамотно и соответствовать определенным «образцам», нормам и правилам, изложенным в российских законах.

После рассмотрения и корректировки проекта устава он утверждался, общество или союз вносились в общий реестр и Губернские по делам об обществах присутствия публично путем статьи в газете уведомляли об открытии нового негосударственного объединения подданных. Установленная система регистрации обществ и союзов создавала достаточно эффективный фильтр, препятствующий появлению объединений, преследующих противозаконные цели и отрицательно влияющих на общественно-политическую жизнь в государстве.

Временные правила об обществах и союзах устанавливали также и два способа ликвидации негосударственных образований: самороспуск и принудительное закрытие по инициативе государственных структур. Как и при открытии, общество, желающее прекратить свою деятельность, подавало заявление на имя губернатора или градоначальника крупнейших городов Российской империи, после чего запись об этом объединении исключалась из общего реестра.

Принудительное закрытие предусматривалось в случае прямого нарушения важнейших статей Временных правил либо уклонения от целей и способов деятельности, заявленных в уставе¹³. Особо осуждались правительственными структурами попытки незаконной и противогосударственной деятельности обществ под прикрытием законных одобренных целей, указанных в уставах. В подобном случае общество подвергалось роспуску, а его учредители – судебному или внесудебному преследованию. Если отступление от положений устава было незначительным, то губернатор, как правило, предлагал скорректировать либо устав, либо действия объединения, чтобы предотвратить его ликвидацию. Отдельно оговаривалось право губернатора или градоначальника собственной властью закрыть общество или союз еще до официальной проце-



дуры принудительного закрытия, когда деятельность общества «угрожает общественной безопасности и спокойствию или принимает явно безнравственное направление»¹⁴.

Государство держало под строгим контролем всю деятельность обществ, оказывая на них подавляющее воздействие. Основным посредником между центральной властью и негосударственными объединениями подданных был губернатор или градоначальник. В зависимости от типа общества глава губернии выполнял различный объем полномочий. В отношении благотворительных обществ и обществ взаимопомощи губернатор обладал более широкими полномочиями, он мог изменять их уставы при соблюдении «Временных правил», даже если они утверждены министерством: «В целях упрощения производства дел об изменении утвержденных ранее издания Временных правил об обществах и союзах уставов обществ благотворительных и взаимной помощи и более однообразного направления этих дел в пределах одной и той же губернии»¹⁵.

На имя губернатора подавалось письменное заявление распорядителями или правлением общества об их избрании и о каждом изменении в составе распорядителей или правления общества¹⁶. Также губернатору сообщалась дата открытия общества. Представляет интерес и тот факт, что один из уездных исправников так спешил сообщить губернатору Ф. Ф. Трепову новость об открытии Яранского дома трудолюбия, что отправил телеграмму. Такой поступок уездного исправника вызвал негодование чиновника. Губернатор посчитал нецелесообразным тратить деньги на телеграмму, так как открытие дома трудолюбия не являлось, по его мнению, таким событием, о котором необходимо уведомлять в срочном порядке. Ф. Ф. Трепов поинтересовался, из каких средств уездный исправник отправил телеграмму; уездный исправник ответил, что «на посылку мною от 08 сего декабря Вашему Превосходительству об открытии в Яранске Дома трудолюбия, а также на ранее посланные телеграммы деньги расходовались из моих собственных средств»¹⁷.

Губернатор принимал «меры к охранению общественного благоустройства»¹⁸, не допускал возникновения противозаконных общественных организаций, кроме того, начальники губернии должны были требовать от чиновников, чтобы те письменно объявляли о том, что они не принадлежат к противозаконным общественным организациям. О том, какие организации и направления являются противоправительственными, губернатору предписывали циркулярные распоряжения МВД. Так, в циркуляре губернатору С. Д. Горчакову от департамента полиции МВД говорится о необходимости своевременного пресечения деятельности с 1905 г. «Всероссийского союза учителей и деятелей по народному образованию»¹⁹.

Начальник губернии обладал правом давать разрешения обществам на организацию выста-

вок «за исключением выставок сельских произведений с пособием от казны, а также выставок всероссийских и международных» и съездов «за исключением съездов по делам духовным и церковным»²⁰. Губернаторы также участвовали в распорядительных комитетах по выставкам. Так, Н. М. Клингенберг был в составе распорядительного комитета на выставке годовых жеребят 26–27 августа 1897 г. в Вятке, Малмыже, Уржуме, Глазове, Яранске, Сарапуле и Елабуге Вятской губернии²¹.

В отличие от полномочий в плане организации выставок разрешение на проведение лотерей давалось в Министерстве внутренних дел. Так, Слободское благотворительное общество в своем письме от 2 апреля 1897 г. № 3944 просит ходатайствовать губернатора о разрешении общества устроить лотерею-аллегри с продажей 2000 билетов по 25 коп. за билет. Проводить лотерею общество собиралось с целью улучшения своего материального положения для более качественного содержания приюта для малолетних, ученической столовой и выплаты пособий беднейшим семьям²². Вятский губернатор Н. М. Клингенберг сообщил о данном письме министру внутренних дел, в ответ было получено разрешение провести лотерею, но на сумму 500 руб.

Губернатор контролировал деятельность домов трудолюбия и осуществлял за ней надзор. По материалам донесений за неправомерные деяния членов обществ он мог высылать свои предложения по поводу деятельности и членства определенных людей. Примером служит переписка Ф. Ф. Трепова с Елабужским городским головой по поводу увольнения мастерицы и руководительницы рукодельных работ Елабужского дома трудолюбия Мокшиной. Еще в мае 1894 г. ее предлагал уволить гласный Башкиров за вымогательство денег у других работниц и «недобросовестное отношение к делу»²³. Несмотря на эти доводы, Мокшина осталась работать. Ф. Ф. Трепов ознакомился с этим вопросом и высказал свое мнение. Он написал городскому голове, что считает, что Мокшину необходимо снять с занимаемой должности. Елабужский городской голова в письме от 13 марта 1895 г. написал, что Мокшина отказалась от дальнейшего исполнения своих обязанностей²⁴.

Во время «обозрения губернии» губернаторы должны были обращать внимание на состояние частных благотворительных обществ. Например, в 1894 г. директор хозяйственного департамента МВД просит губернатора Ф. Ф. Трепова представить сведения о деятельности домов трудолюбия для доклада министру внутренних дел с целью «выяснения влияния учреждений подобного рода на уменьшение нищенства в местах существования помянутых заведений»²⁵. Отделом народного здоровья главного управления по делам местного хозяйства был направлен циркуляр к губернатору С. Д. Горчакову, где Министерство просило: «Со-



общить сведения об открытии в порядке нового закона об обществах и союзах, организаций взаимопомощи и благотворительных. В числе последних могут быть общества, поставившие целью своей деятельности оказание помощи пострадавшим от преступных деяний, совершенных с политической целью и их семьям»²⁶.

В связи с тем, что уставы обществ утверждались довольно продолжительное время, Министерство внутренних дел признало возможным предоставить право губернаторам самим давать разрешение на открытие обществ, учреждаемых с «общепольными целями»: «при условии точного соблюдения утвержденных МВД 26 апреля 1905 г. правил... и с тем, чтобы 1) учредителями обществ не являлись исключительно или в большинстве лица иудейского исповедания и 2) чтобы наряду с общепольными целями общества эти не преследовали одновременно и цели прибыли»²⁷.

В целом контроль губернатора или градоначальника над обществами был всеобъемлющим включал в себя наблюдение за занятиями членов общества, рекомендации и распоряжения о корректировке целей, состава, направлений и способов деятельности. В руках главы губернии или города находились все основные рычаги давления на негосударственные общественные образования и в первую очередь право отказать в регистрации или ликвидировать общество на основаниях, предусмотренных законом. Подобная власть губернаторов была инициирована органами центрального управления, проводившими политику сохранения контроля над обществом, получившим большие политические свободы, и поддержания порядка и стабильности в государстве.

Примечания

¹ См.: Устав благочиния или Полицейский : Часть первая : [Утвержден в Санкт-Петербурге апреля 8 дня 1782 года]. СПб., 1782. С. 26.

² См.: Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876. 96 с.

³ Там же. С. 26.

⁴ Свод основных государственных законов. 1906 г. Ст. 80 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное : в 12 т. Т. 1. СПб., 1912. С. 6.

⁵ См.: Государственный архив Кировской области (ГАКО). Ф. 639. Оп. 1. Д. 102. Л. 1.

⁶ См.: Временные правила об обществах и союзах 1906 г. Ст. 18 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14. СПб., 1912. С. 134.

⁷ Там же. Ст. 20. С. 134.

⁸ Там же. Ст. 21. С. 134.

⁹ См.: ГАКО. Ф. 582. Оп. 138. Д. 171. Л. 1–14.

¹⁰ Там же. Л. 5.

¹¹ Циркуляр от 20 октября 1909 г. № 44 // Систематический сборник действующих циркуляров Министерства Внутренних Дел и Вятского губернатора (по 1 апреля 1913 г.). Вятка, 1914. С. 378.

¹² ГАКО. Ф. 582. Оп. 138. Д. 170. Л. 2–4.

¹³ Временные правила об обществах и союзах 1906 г. Ст. 33 // Свод законов Российской империи. Изд-е неофициальное. Т. 14. С. 135.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. С. 134–136.

¹⁶ См.: *Роговин Л. М.* Законы об обществах, союзах и собраниях. С разъяснением Правительствующего Сената и Министерства Внутренних Дел. СПб., 1912. С. 26.

¹⁷ ГАКО. Ф. 582. Оп. 138. Д. 169. Л. 14.

¹⁸ *Роговин Л. М.* Указ. соч. С. 8.

¹⁹ ГАКО. Ф. 582. Оп. 138. Д. 215. Л. 25.

²⁰ *Роговин Л. М.* Указ. соч. С. 6.

²¹ См.: ГАКО. Ф. 583. Оп. 607. Д. 585. Л. 1.

²² См.: ГАКО. Ф. 582. Оп. 66. Д. 118. Л. 1–3.

²³ ГАКО. Ф. 582. Оп. 138. Д. 179. Л. 5.

²⁴ Там же. Л. 6.

²⁵ ГАКО. Ф. 582. Оп. 40. Д. 64. Л. 1.

²⁶ ГАКО. Ф. 639. Оп. 1. Д. 94 Л. 1.

²⁷ *Роговин Л. М.* Указ. соч. С. 43.

Образец для цитирования:

Калинина Д. А. Механизм государственного контроля за деятельностью общественных организаций в начале XX века (на материалах Вятской губернии) // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 370–374. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-370-374>

Cite this article as:

Kalinina D. A. The Mechanism of State Control over the Activities of Public Organizations in the Early 20th Century (on the Materials of the Vyatka Province). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 370–374 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-370-374>