

## ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ПІДРАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ 1920-х РОКІВ

### LEGAL REGULATION OF ASSOCIATIONS ACTIVITY IN THE SOVIET UKRAINE IN EARLY 1920-s

**Сердюк В.О.,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права та держави  
Національного університету державної податкової служби України*

**Доценко В.О.,**

*кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії права та держави  
Національного університету державної податкової служби України*

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, монографічної літератури робиться спроба визначити основні правові засади діяльності громадських об'єднань Української СРР у першій половині 1920-х років. У першій половині 1920-х років більшовицьке керівництво розпочало створення правової бази для діяльності громадських об'єднань нової держави «диктатури пролетаріату». Вже перші нормативно-правові акти передбачали встановлення тотального контролю з боку владних органів за їхньою діяльністю. Політика владних органів знайшла своє продовження у другій половині 1920-х років, у період поступового згорання в радянській державі навіть тих малих політичних свобод, які були задекларовані більшовицьким керівництвом на початку 1920-х років.

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

В статье на основе анализа нормативно-правовых актов, монографической литературы делается попытка определить правовые основы деятельности общественных объединений Украинской ССР в первой половине 1920-х годов. В первой половине 1920-х годов большевицкое руководство начало создания правовой базы для деятельности общественных объединений нового государства «диктатуры пролетариата». Уже первые нормативно-правовые акты предусматривали становление тотального контроля со стороны властных органов за их деятельностью. Политика властных органов нашла свое продолжение во второй половине 1920-х годов, в период постепенной ликвидации в советском государстве даже тех малых политических свобод, которые были задекларированы большевицким руководством в начале 1920-х годов.

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

In the article on the basis of analysis of legal acts, monographic literature is made an attempt to identify the main legal basis of activity of public associations in Ukrainian SSR in the first half of 1920 years. In the first half of 1920 the Bolshevik leadership began a creation of a legal framework for the new state associations «Dictatorship of the proletariat». Already the first legal acts established the total control by the authorities of their activities. The policy of the government found its continuation in the second half of 1920 years during the phase out in the Soviet Union even those small political freedoms that have been declared to the Bolshevik leadership early 1920s years.

**Key words:** legal act, public associations, legal regulation, political system, Bolsheviks.

**Постановка проблеми.** Висвітлення історії громадських організацій у радянській історичній та юридичній літературі не могло бути об'єктивним через низку чинників, як об'єктивних, так і суб'єктивних.

Аналіз літератури дає змогу зробити висновок про те, що у вивченні історії громадських організацій Української СРР у 20–30-х рр. ХХ століття донині не лише накопичено велику кількість фактичних зведень. Разом з тим історію правового регулювання діяльності громадських організацій, що існували на території підрадянської України в 1917–1930-х рр., не можна вважати розробленою на достатньому рівні. Тому наша стаття покликана встановити основні напрямки формування радянського законодавства, що регламентувало діяльність громадських організацій Української СРР в першій половині 1920-х років.

**Виклад основного матеріалу.** У системі громадських об'єднань політичної системи держави «диктатури пролетаріату», що функціонувала у під-

радянській Україні у міжвоєнний період виокремлювалися, окрім кооперативних, профспілкових та господарських об'єднань також негосподарські організації громадськості, які не мали на меті отримання прибутку. Власне, дана група громадських об'єднань, а до них входили добровільні товариства, благодійні організації, як новостворені, так і ті хто виникли в період Російської імперії, потребувала власного правового регламентування.

Після встановлення в Україні більшовицької влади перед компартійними органами постала необхідність у розробці спеціального законодавства про товариства і спілки. У період 1917–1922 рр. (до затвердження постанови ВЦВК і РНК РСФРР «Про порядок затвердження і реєстрації товариств і спілок, які не переслідують мети отримання прибутку, і порядку нагляду за ними») [1, Ст. 622] компартійні органи прийняли ряд галузевих нормативно-правових актів, які регламентували діяльність профіль-

них громадських об'єднань і спілок. Зокрема, для встановлення контролю за дореволюційним добровільним товариством Російського Червоного Хреста 6 січня 1918 року було опубліковано декрет РНК РСФРР «Про розпуск Головної управи РТЧХ і про створення Комітету з реорганізації товариства на демократичних началах» [2, ст. 208] та декрет «Про передачу майна і капіталів установ Червоного Хреста і Всеросійської ради міст у державну власність» [3, с. 208]. Декрети передбачали реорганізацію старого товариства і об'єднання його осередків з більшовицьким Червоним Хрестом. Уже 18 лютого 1918 року рішенням Всеросійського з'їзду працівників Червоного Хреста більшовики встановили повний контроль за товариством. Резолюція за результатами з'їзду наголошувала на «радянській платформі товариства та передбачала перетворення Червоного Хреста на державну установу, підпорядковану комісаріату медико-санітарного відділу ВЦВК [4, с. 157]. Усе майно товариства, за розпорядженням Наркома в військових справах М.І. Подвойського від 8 березня 1918 року передавалось в управління військово-санітарних установ. Наказом від 15 квітня 1918 року чітко вказувалося – усе майно Червоного Хреста використовувати лише для обслуговування хворих та поранених червоноармійців, інвалідів та повернутих з полону військових [5, с. 97].

3 травня 1918 року виходить Декрет «Про збереження повноважень РТЧХ як відділення Міжнародного товариства за Комітетом з реорганізації РТЧХ» [6, ст. 642]. Декрет визначав правонаступництво більшовицького Червоного Хреста при організації міжнародної співпраці з Женевським Комітетом та червонохресними товариствами інших держав.

У середині 1918 року відмовляється від відкритої націоналізації Червоного Хреста, переводячи його у розряд залежних товариств. Про це було зазначено у декреті РНК «Про Російське товариство Червоного Хреста від 7 серпня 1918 р. Декрет передбачав певну автономність і самостійність червонохресних організацій у питаннях організації і участі в урядових та громадських заходах з питань охорони здоров'я та допомоги військовослужбовцями, але зберігав за Народним Комісаріатом Охорони здоров'я функцію контролю та координації роботи товариства [7, с. 101]. Наркомат призначав керівництво товариства, слідкував за звітністю осередків Червоного Хреста та встановлював порядок членства в організації (запис членів товариства здійснював відповідний відділ комісаріату).

20 листопада 1918 р. в Москві на Зборах представників червонохресної громадськості було затверджено статут Російського Червоного Хреста та склад керівного органу товариства – Центральної Колегії. Головою товариства став В.М. Свердлов [8, с. 149]. Згідно із статутом, основним завданням Товариства визначалося всебічне сприяння радянському уряду в особі його установ: військової, морської і цивільної, а також медико-санітарної служби. Крім того, червонохресні організації мали виконувати усі розпорядження перелічених державних уста-

нов та координувати свою діяльність з Народним комісаріатом охорони здоров'я [9, с. 5].

Отже, у зазначений період компартійні органи створювали власні добровільні товариства та встановлювали контроль за дореволюційними громадськими організаціями. Діяльність компартійних органів була спрямована на завоювання політичної влади і створення власною системою підконтрольних громадських організацій, класових та професійних спілок, які мали активно використовуватися владою для управління країною.

Владним органам у центрі і на місцях для реалізації поставлених цілей необхідно було створити загальне законодавство щодо громадських об'єднань. Його відсутність призводила до того, що дореволюційні добровільні товариства продовжували свою діяльність без реєстрації і юридичного оформлення. Але як тільки у них виникала потреба в отриманні коштів, в оренді приміщень, в організації благодійних чи культурно-просвітницьких заходів – вони зверталися до НКВС чи профільного галузевого органу для вирішення їх питань. Перереєстрацію за радянським законодавством пройшли товариство «Культур-Ліга», Євгромадком, Українська комуністична робітничка юнацька спілка, організації «Просвіти».

З середини 1918 року дореволюційні культурно-просвітницькі і наукові товариства для легалізації своєї діяльності стали звертатися до Народного Комісаріату освіти з клопотаннями, листами та вимогами з проханням їх легалізації та отримання від наркомату коштів необхідних для їх наукової та просвітницької роботи. Товариства наголошували, що до революції основними джерелами їх фінансових надходжень були відсотки від банківських цінних паперів та пожертви від заможних буржуа-меценатів. Після Революції товариства втратили джерела фінансування, тому, будучи лояльно і досить позитивно налаштовані до нової пролетарської влади, товариства просять наркомат виділити їм кошти необхідні для просвітницької і науково-дослідної роботи. Наркомос вимагав від товариств для перевірки статуту, списки членів і звіти за попередні роки діяльності. Тільки після прискіпливої перевірки товариство отримувало підтримку і фінансування з державного бюджету.

У процесі розвитку і формування компартійної системи серед партійних функціонерів поширилися дві тенденції щодо розвитку громадських організацій, професійних, класових спілок та кооперації. Демократично налаштовані комуністи дотримувалися концепції вільного розвитку громадських інституцій і поступового збільшення їхньої ролі у політичній системі держави «диктатури пролетаріату». Прихильники іншого напрямку розглядали процес розвитку громадських інституцій крізь призму їх поступового одержавлення і перетворення на підконтрольні правлячому режиму організації, які можна було б використовувати для реалізації державної політики у робітничо-селянському середовищі. Перемогу святкували останні. І вже на початку 1920-х років більшовики розпочали активну кампанію з одержавлен-

ня існуючих громадських об'єднань та організацій всебічної підтримку новоствореним добровільним товариствам.

Уперше про правову регламентацію діяльності громадських об'єднань більшовики заговорили при підготовці проекту Конституції нової держави. Зокрема, у Конституції радянської Росії 1918 року у статті 16 проголошувалося право і гарантія робітникам і селянам об'єднуватися у товариства і спілки. Подібне положення було відображено і в Конституції Української СРР 1919 року, де зазначалося, що «з метою закріплення за трудящими дійсно свободи спілок, комуністична партія зламала економічну та політичну владу імущих класів і цим ліквідувала всі перешкоди, які до сих пір заважали в буржуазному суспільстві робітникам і селянам користуватися свободою організацій і дій, і надає робітникам і бідним селянам усляку підтримку, матеріальну і іншу, для їх об'єднання і єднання» [10, с. 222].

Паралельно видається низка декретів і постанов, які визначали стосунки держави і конкретних товариств певного типу, порядок їх створення та діяльності, а також їхнє місце у політичній системі держави «диктатури пролетаріату».

Показовою є правотворчість державних органів Російської Федерації, які в подальшому стали основою для формування власного законодавства підрадянською Україною. Основними напрямками регулювання у період «військового комунізму» була діяльність кооперації, профспілок та класових органів. Для регламентації діяльності в Україні створених у 1918 році російських комітетів бідноти РНК Української СРР 1919 році видало декрет «Про створення волосних і сільських комітетів бідноти». Декретом передбачалося формування в республіці мережі сільських класових спілок, які мали реалізовувати в сільській місцевості заходи радянського будівництва та втілювати в життя розпорядження і декрети Тимчасового робітничо-селянського уряду [11, ар. 29]. 9 травня 1920 року декретом ВУЦВКа комітети бідноти реорганізовувалися в комнезами, які отримували право контролювати вибори місцевих рад та їхню діяльність, організувати загони з реалізації заходів продрозкладки та боротьби з класово-ворожими елементами на селі [12, с. 8].

Для регламентування діяльності промислової, споживчої, сільськогосподарської кооперації РНК РСФРР 11 квітня 1918 року видала декрет «Про споживчі кооперативні організації»; 5 серпня 1918 року – декрет про обмін промислових товарів на продукти у сільській місцевості; 16 березня 1919 року – декрет «Про споживчі комуні»; 25 квітня 1919 року – декрет ВУЦВКа і РНК «Про заходи сприяння кустарній промисловості»; 24 вересня 1919 року – декрет про порядок перереєстрації і право участі в промислових артілях, кооперативах, спілках і інших об'єднаннях; 27 січня 1920 року – декрет «Про об'єднання всіх видів кооперативних організацій»; 7 липня 1921 року – «Про кустарну і дрібну промисловість», а також Положення від 17 листопада 1921 року «Про сільськогосподарську кооперацію» [13; 14].

Окремо регламентувалася діяльність релігійних общин та їх громадських організацій. У січні 1919 року РНК Української СРР видав декрет «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви». Декрет став компіляцією аналогічного декрету РСФРР 1918 року. Згідно з декретом, релігійні громади незалежно від їхньої конфесійної приналежності позбавлялися прав встановлювати будь-які примусові збори від прихожан, а їхня діяльність регламентувалася загальними положеннями при приватні спілки і товариства. Декрет визначав статус релігійної громади як громадського утворення групи мирян. Державні органи співпрацювали виключно з громадою, а не зі священником відповідної конфесії. Тобто духовенство втрачало права представляти інтереси релігійної громади у стосунках з владою та громадськими інституціями [15, с. 111]. 17 червня 1920 року НКВС циркулярно наказав усім губернським управлінням видати обов'язкові постанови про реєстрацію всіх релігійних громад, груп, товариств, а їхні статuti та інформація про них направлялася у центральне управління [16, ар. 39]. Наказ передбачав перевірку всіх релігійних громад та їх громадських організацій радянськими спецслужбами і закриття частини з них під приводом невідповідності установчих документів. 1 серпня 1920 року Політбюро ЦК КП(б)У прийняло рішення про позбавлення релігійних громад статусу юридичної особи. Рішення ЦК КП(б)У було продубльоване 3 серпня 1920 року відповідною постановою українського уряду [17, с. 112]. Отже, ще в революційний період 1917–1921 рр. компартійні органи розпочали регламентацію відносин органів державної влади з релігійним громадським рухом. Розроблювалися механізми юридичного впливу, які надавали можливість партійно-державному керівництву обмежувати, а іноді й припиняти функціонування релігійних громад, залежно від їх політичного курсу.

Окремо створювалося законодавство для контролю за діяльністю громадських об'єднань зі сторони радянських спецслужб. При створенні НКВС у його структурі не було передбачено жодного структурного підрозділу, який би займався адміністративним наглядом за діяльністю громадських об'єднань. Кожен відділ визначав свої функції самостійно, виходячи із політико-правових завдань, які ставилися перед ним компартійними органами. 11 травня 1922 року завідуючий загальним відділом НКВС видає документ, в якому визначається компетенція відділу з організації адміністративного нагляду. До його компетенції входило надання дозволу на скликання з'їздів будь-яких організацій і установ, а також регулювання створення «приватних і національних організацій та спілок», узгоджуючи свої дії з Наркомнаом та ВНК [18, ар. 274].

У жовтні 1922 року при НКВС України було створено відділ національних меншин. Одним із специфічних напрямів діяльності відділу визначався адміністративний контроль за етноконфесійними громадами, національними кооперативними товариствами та громадсько-політичними об'єднаннями нацменшин. Про форми і напрями нагляду за органі-

заціями нацменшин йшлося у численних обіжниках НКВС. Зокрема, у «Приблизній схемі щомісячного звіту завідувача підвідділу Нацменшостей при Губуправі» від 12 січня 1923 року перед місцевими підрозділами відділу ставилося завдання з'ясувати кількість ново зареєстрованих громадських об'єднань: союзів, комітетів, артілей, релігійних громад та повідомляти про випадки закриття національних організацій у зв'язку з відхиленням їх діяльності від статутних положень. Вони мали фіксувати вплив об'єднань на населення в ідеологічному та економічному відношенні та визначати, які групи населення нацменшостей об'єднує навколо себе та чи інша громадська організація. Заходи щодо цих громадських об'єднань відділ нацменшостей здійснював у контакті з іншими силовими структурами та адміністративними органами – Наркомюстом, Всеукраїнською надзвичайною комісією боротьби з контрреволюцією, Центральною міжвідомчою комісією у справах

союзів та громад, що входила до складу Адміністративно-організаційного управління НКВС (МЕКОСО) [19, с. 111].

**Висновки.** Таким чином, у 1918–1921 рр. компартійні органи намагалися створити законодавство, яке б регламентувало діяльність громадських організацій, добровільних товариств та спілок держави «диктатури пролетаріату». Однак на його формування негативно впливали бойові дії, становлення бюрократичного апарату та боротьба з активними «контрреволюціонерами». Неузгодженість дій керівництва різних центральних органів влади та галузевих наркоматів призводила до дублювання окремих положень, суперечливості окремих норм. Після закінчення громадянської війни й остаточної централізації влади на початку 1920-х рр. компартійні органи повернулися до напрацювання законодавства щодо діяльності громадських об'єднань держави «диктатури пролетаріату».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. СУ РСФС. – 1922. – № 49. – Ст. 622.
2. СУ РСФСР. – 1918. – № 14. – Ст. 208.
3. Декрет о передаче имущества и капиталов учреждений Красного Креста и Всероссийского союза городов в государственную собственность // Сборник декретов 1917–1918 гг. (собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства). – М., 1920.
4. Проект реорганизации РОКК // Протоколы Всероссийского съезда работников Красного Креста 1918 г. – Петроград, 1920.
5. Асеев И.А. Общественные организации советской России в условиях «военного коммунизма» (по материалам РОКК): дис. ... к.и.н. / И.А. Асеев. – М., 2004.
6. СУ РСФСР. – 1918. – № 58. – Ст. 642.
7. Сборник декретов 1917–1918 гг. (собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства). – М., 1920.
8. 40 лет Красного Креста 1918–1958. – М., 1958.
9. Устав Российского Общества Красного Креста (20 ноября 1918). – М., 1919.
10. Свистович С.М. Громадський вимір соціалістичного експерименту в Україні (20–30 рр. ХХ ст.) : монографія / С.М. Свистович. – К. : Варта, 2007.
11. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 3. – Арт. 29.
12. Комітети незаможних селян України (1920–1933) : збірник документів і матеріалів. – К., 1968.
13. Сборник декретов, постановлений, инструкций ВСНХ по кооперации. – М., 1918.
14. Законы о кооперации. Систематизированный сборник декретов, постановлений, инструкций, примерных уставов и прочее. – М., 1924.
15. Поспеловский Д.В. Русская православная церковь в ХХ веке / Д.В. Поспеловский. – М. : Республика, 1995.
16. Державний архів Російської Федерації. – Ф. 393. – Оп. 33. – Спр.152.
17. Фесенко А.М. особливості державної політики щодо реєстрації релігійних громад на Донеччині у 20-х рр. ХХ ст. / А.М. Фесенко // Наука. Релігія. Суспільство. – 2009. – № 2. – С. 112-115.
18. Державний архів Російської Федерації. – Ф. 393. – Оп. 26. – Спр. 46.
19. Журба М.А. Етнопонаціональні та міжнародні аспекти діяльності громадських об'єднань українського села (20–30 рр. ХХ ст.) : монографія. – К. : Наук. світ. 2002.