

УДК 316.334.3

ББК 66.3(0),4

DOI 10.22394/1682-2358-2019-1-108-115

A.A. Ponomarev, post-graduate student of the Political Science Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**CITIZEN
PUBLIC ACTIVITY
IN POST-SOVIET
RUSSIA:
POLITICAL
AND JURIDICAL
ASPECTS**

The scientific and practical importance and relevance of studying the issues of public and state relations formation in the late Soviet period and in post-Soviet Russia are substantiated. The evolution of constitutional guarantees of the activity of non-political public associations in Russian regions in the 1990s is studied.

Key words and word-combinations: society, the state, public relations, legal guarantees, regional processes.

А.А. Пономарев, аспирант кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: ponomarevrf@bk.ru)

**ОБЩЕСТВЕННАЯ
АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАН
В ПОСТСОВЕТСКОЙ
РОССИИ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ
АСПЕКТ**

Аннотация. Обосновываются научно-практическая актуальность и значимость изучения вопросов становления общественно-государственных отношений в поздний советский период и в постсоветской России. Исследуется эволюция конституционных гарантий деятельности неполитических общественных объединений в 1990-е годы в российских регионах.

Ключевые слова и словосочетания: общество, государство, общественные отношения, правовые гарантии, региональные процессы.

Социальные институты — это один из основных компонентов политической системы любого общества. Вне зависимости от характера политического режима статус общественных и политических объединений всегда явно обозначен. В противовес этому в государствах переходного типа отсутствует четкая общественная иерархия. Данное обстоятельство способствует разви-

тию законодательства в области регулирования взаимоотношений государства и общества.

Поскольку Российская Федерация является правопреемницей СССР, в связи с возникновением определенных проблем и нерешенных вопросов возникла необходимость всестороннего развития нормативно-правовой базы государственного взаимодействия, при этом используется обширный, но весьма неоднозначный опыт, накопленный в Советском Союзе. Конституция СССР, утвержденная Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г., включала положения о роли и статусе общественных объединений в рамках советской политической системы [1]. В Конституции СССР 1936 г. существовала ст. 126, которая с целью повышения уровня политической активности населения наделяла граждан страны возможностью создавать различные профсоюзные и иные общественные объединения [2]. Граждане Советского Союза с наиболее активной гражданской позицией объединялись во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков), которая признавалась руководящим ядром всех существовавших объединений трудящихся [3]. Конституция СССР 1977 г. также регламентировала расширенные права общественных объединений, в том числе профсоюзных: в ст. 7 указывалось, что они имеют право на участие в процессе управления общественными и государственными делами. Общественные организации могли также принимать участие в решении хозяйственных, политических и иных, значимых для страны проблем.

Однако, несмотря на принятые нормативно-правовые акты, расширявшие политические возможности населения, в условиях командно-административной системы влияние власти все еще оставалось доминирующим. Политико-правовой статус граждан СССР определялся рядом разработанных ранее законодательных актов. Все профсоюзные и иные общественные организации в своей деятельности руководствовались постановлением СНК РСФСР и Всероссийского центрального исполнительного комитета от 10 июля 1932 г. «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах». Такая ситуация сохранялась до принятия Закона СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях», направленного на усиление политического и общественного влияния объединений, а также на дальнейшее полноценное их развитие и популяризацию [4, с. 667].

Большинство экспертов считают, что Положение о добровольных обществах и союзах было единственным документом, описывающим сущность и назначение общественных объединений [5, с. 14]. Оно стандартизировало деятельность всех общественных организаций — они не обладали возможностью самостоятельно выбирать цель своей деятельности. Любое профсоюзное или иное общественное объединение при формировании обязывалось заниматься содействием построению общества социализма и укреплению обороноспособности СССР. Перед официальной регистрацией общества соответствующий орган власти решал, насколько целесообразно его создание, согласовывался вопрос создания с иными структурами, а также рассматривался персональный состав учредителей. Затем уставы утверждались городскими советами, исполко-

мами или президиумами центральных исполнительных комитетов. Общество, сформированное на добровольной основе, могло считаться организованным лишь после непосредственного утверждения устава. Государственный орган, утвердивший устав, обязывался нести ответственность за деятельность этого объединения. Существовало два основания, по которым общественная организация могла быть упразднена: по инициативе утвердившего объединения органа или по постановлению общего собрания. В результате все накопленное имущество переходило во владение государства.

В целом, несмотря на утверждение некоторых законов демократического характера, ВКП (б) — КПСС все еще оставалась доминирующей политической организацией в Советском Союзе. Существование СССР как тоталитарного государства исключало свободу слова, а также добровольное создание и развитие общественных объединений. Д. Волков, отмечает, что среди общественных организаций ни одна из них не руководствовалась в своей деятельности политическими мотивами [6, с. 28]. Конституция СССР 1977 г. утверждала конкретное значение понятия «общественные организации»: любые новые элементы политической системы, которые не относились к данному определению, признавались неконституционными; при этом общественное объединение, подозреваемое в оппозиционной деятельности, могло быть безосновательно упразднено. Однако, хотя законодательная система Советского Союза имела множество недостатков, она обладала и достоинствами, например, в Положении о добровольных союзах и обществах общественным объединениям гарантировалась поддержка государства при их регистрации.

В связи с переосмыслением советским политическим руководством ряда архаичных форм общественно-государственной деятельности, в Конституции СССР 1977 г. (ст. 9) в качестве основного вектора развития существовавшего на тот момент политического строя выделялось дальнейшее построение социалистического общества. Схожие формулировки содержались в конституциях автономных и союзных республик, включая Конституцию Удмуртской АССР 1978 г. [7]. На практике «развертывание социалистической демократии» подтолкнуло население к формированию гражданской позиции. Один из результатов данной тенденции — возникновение в СССР новых организаций. К 1980-м годам было создано более 800 местных, 200 республиканских и 100 всесоюзных общественных организаций. В Удмуртской АССР к началу 1990-х годов работало множество общественных организаций, осуществлявших спортивную, творческую, научно-исследовательскую, оборонную деятельность. К апрелю 1990 г. в Республике было создано около тридцати общественных объединений [8, с. 36].

Основываясь на информации, представленной в различных исследованиях, можно утверждать, что в СССР существовало около 90 тысяч неформальных объединений, легализованных с момента утверждения Закона СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях» [9]. Это положение было составлено с учетом норм, регламентируемых Всеобщей декларацией прав человека [10], поэтому каждый гражданин СССР наделялся пра-

вом свободного формирования общественных организаций. Общественной организацией в Советском Союзе стало называться добровольное формирование, созданное гражданами страны в свободной форме, в результате общности интересов и мотивов. Существовал перечень организаций, которые считались общественными объединениями. В него входили профсоюзы, ветеранские организации, массовые движения, творческие союзы, фонды и ряд иных объединений граждан. Однако закон не действовал в отношении коммерческих организаций, органов общественной самодеятельности (например, товарищеских судов), а также всевозможных объединений религиозного характера.

Государство гарантировало исполнение общественными объединениями уставных задач и оказывало наибольшую материальную и финансовую поддержку молодежным и детским организациям. Детские общественные организации наделялись правами пользования дворцами культуры, учреждениями спортивного характера, помещениями внешкольных учреждений; государством была обеспечена льготная налоговая политика в отношении детских и молодежных объединений. Регламентировались принципы взаимного невмешательства общественных организаций и государственных структур, а также налаживалось взаимодействие между ними.

Общественным объединениям было необязательно проходить процедуру государственной регистрации перед началом своей деятельности. Они обладали рядом определенных прав, в который входила возможность создания собственных форм средств массовой информации, непосредственное участие в формировании структур государственного управления, защита своих подчиненных или их представление в государственных учреждениях и возможность осуществлять иные виды деятельности, не противоречащие нормам законодательства. В то же время действовать они могли, используя лишь собственные средства и во внерабочее время своих участников. В соответствии с новым порядком проведения процедуры регистрации общественных объединений, ее осуществляли органы юстиции СССР.

На основании проведенного анализа процесса демократизации политической организации советского общества можно утверждать, что, несмотря на существенные ограничения гражданской свободы, Закон СССР «Об общественных объединениях» в немалой степени способствовал количественному росту общественных организаций. Об этом свидетельствует тот факт, что к 1992 г. в органах юстиции Российской Федерации было зарегистрировано более девяти тысяч недавно сформированных объединений. Министерством юстиции Удмуртской Республики было зарегистрировано 86 новых общественных организаций в период с момента принятия Закона СССР «Об общественных объединениях» до 1994 г. [11, с. 189–190].

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. содержала в себе политико-правовые нормы еще не до конца развитой политической системы страны [12]. Часть политико-правовых основ была утверждена Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» и рядом иных законодательных актов, принятых в Российской Федерации.

Главной отличительной чертой новой Конституции России стал тот факт, что термин «политическая система» отсутствовал в ней. Определение понятия «демократия» звучало как совокупность прав и свобод личности. Российская Федерация провозглашалась федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1). Статья 2 регламентировала обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы своих граждан. Особое внимание уделялось тому, что в сущности данные права и свободы являются действующими, а это означало определение ими смысла и цели деятельности исполнительной и законодательной власти, содержания законов. Гарантированная защита прав человека обеспечивалась правосудием (ст. 18).

В новой Конституции право гражданина на формирование общественного объединения признавалось одним из наиболее важных. Статья 30 гарантировала полную свободу в создании и деятельности общественных организаций, а ст. 13 утверждала равенство всех общественных формирований перед законом. К достоинствам Конституции РФ могут быть отнесены правовые нормы, устанавливающие права общественных организаций. Следует выделить наиболее многозначительные среди них: принцип равенства общественных объединений и должностных лиц за собственные действия провозглашение, решения (ст. 46); право на землю и частную собственность (ст. 36).

Основа новых общественно-государственных отношений в стране была заложена при помощи Конституции РФ. Тем не менее вопрос формирования правовой базы подобного рода взаимоотношений все еще не был решен. Проблема поддержки социальных институтов поднималась на государственном уровне — в первом Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 1994 г. [13]. В Послание Федеральному Собранию РФ 1995 г. был включен раздел «Государственная власть и общественные институты», в котором развитие гражданских институтов признавалось государственной обязанностью, а также предлагались возможные решения по осуществлению этой задачи. В Послании Президента РФ 1995 г. также отмечалась необходимость укрепления и развития эффективного взаимодействия между обществом и государством [14].

В процессе дальнейшей демократизации общественно-политической жизни стало очевидно, что принятый в Советском Союзе Закон «Об общественных объединениях» является устаревшим. В связи с этим в 1995 г. был утвержден новый Федеральный закон «Об общественных объединениях», который распространялся на все общественные организации, включая политические организации, сформированные гражданами. Однако данный Закон не распространил свое действие на религиозные организации, коммерческие организации и их ассоциации (ст. 2).

Данный Федеральный закон существенно отличался от предыдущих его вариаций снятием ограничений на создание объединений гражданами. На основании ч. 3 ст. 3 граждане могли создавать общественные организации по своей воле, при этом не проходя процедуру предварительной регистрации. Число учредителей общественного формирования было сокращено до

трех физических лиц (ч. 1 ст. 18). Более того, в этом законодательном акте было четко сформулировано право граждан на объединение, декларированное в Конституции РФ. Граждане наделялись правами создавать общественные организации добровольно, а также вступать, воздерживаться от вступления и свободно выходить из общественных формирований.

В соответствии с одним из положений нового Федерального закона «Об общественных объединениях» общественные формирования могли осуществлять свою деятельность как без регистрации, так и с приобретением прав юридического лица. Данная правовая норма была утверждена с учетом международных пактов о правах человека. Это стало немаловажным достоинством Закона, защищавшего свободы граждан и общественных организаций и наделявшего их определенными правами, к числу которых относилось право на функционирование общественного формирования без прохождения государственной процедуры регистрации. Тем не менее ответственность за совершенные ими незаконные действия с подобных объединений не снималась.

Термин «общественное объединение» получил новую трактовку благодаря ст. 5 данного Федерального закона. Новое определение звучало так: добровольное, работающее за счет собственных средств некоммерческое формирование, которое было создано гражданами с целью решения общих задач и достижения общих целей. Статья 7 Федерального закона, в свою очередь, регулировала характер общественного движения.

В статье 17 «Государство и общественные объединения» были декларированы основные правовые нормы, которыми руководствуются общественные формирования и правительственные органы. Одним из наиболее значимых принципов, изложенных в данной статье, является взаимное невмешательство двух сторон: за исключением особых случаев, предусмотренных Федеральным законом (ч. 1 ст. 17), общественные объединения не имеют права вмешиваться в деятельность государственных структур, как и государство не может каким-либо образом влиять на деятельность общественных организаций. Таким образом, принцип общественно-государственного невмешательства окончательно закрепил разделение деятельности общественных объединений и государственных структур. На нормативно-правовом уровне он гарантировал отделение общественных формирований от государства, а также наделял их возможностью самостоятельного функционирования.

С момента введения законодательного запрета и установления принципа взаимного невмешательства государства и общественных формирований последние стали обладать возможностью осуществлять целенаправленную деятельность по своему усмотрению (если этот вид деятельности не является противозаконным). Было достигнуто взаимное признание правового статуса обеих сторон, а также безукоризненное исполнение всех уставных задач и прав. Понятие «вмешательство», применяемое по отношению к взаимодействию общественности и государства, рассматривается как выход за границы правовых норм взаимодействия, оказание давления непосредственно на механизм управления или же создание преград в выполнении не противоречащих закону функций и уставных задач.

Часть 1 ст. 30 Конституции РФ, гарантирующая правовую свободу общественным организациям, стала основой Федерального закона «Об общественных организациях», установившего принцип взаимного невмешательства. Термин «свобода действий» в данном случае рассматривался как присущая каждому общественному объединению возможность самостоятельной деятельности; вмешательство государства и оказание давления на формирование при этом не допускалось — государству запрещалось препятствовать исполнению уставных задач объединения, а также контролировать его внутренние дела.

Однако существуют действия, которые не могут классифицироваться как «вмешательство» в дела государства. В перечень подобных действий входит участие в избирательных кампаниях, законное получение какой-либо информации, участие в процессе управления государством, участие в формировании государственных структур. Все это рассматривается лишь как формы политического участия граждан. Все рассмотренные виды деятельности, относящиеся к разновидностям гражданского участия в государственной жизни, считаются неотъемлемым условием успешной реализации принципа «народной власти», декларируемого Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 3). В соответствии с первой частью данной статьи народ — единственный и главный источник власти в Российской Федерации. Часть 1 ст. 32, в свою очередь, наделяет граждан России широким спектром прав по участию в управленческой деятельности государства, ее контролю самолично или при помощи посредников, которыми могут являться как индивидуальные лица, так и общественные объединения, выполняющие роль защиты интересов и прав своих участников.

Одновременно были введены определенные исключения в принцип взаимного невмешательства, что связывалось с необходимостью защиты государством законных прав, свобод и интересов участников общественного объединения. Именно поэтому в перечень исключений вошли действия, необходимые со стороны государственных структур и осуществляемые государством по отношению ко всем субъектам общественной жизни.

Таким образом, общественная активность советских граждан заложила основы для развития социальных институтов современной России. Общественные объединения и политические партии, их союзы и прочие некоммерческие объединения стали одним из основных компонентов политической системы. Их статус сохраняется независимо от режима, а права и возможности в рамках постоянно эволюционирующего законодательства только расширяются. Следовательно, можно предположить, что их роль и влияние на внутривнутриполитические процессы страны и отдельно взятых регионов будет усиливаться.

Библиографический список

1. Конституция СССР 1977 г. URL: <https://ru.wikipedia.org>
2. Конституция СССР 1936 г. URL: <https://ru.wikipedia.org>

3. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. об утверждении положения о добровольных обществах и союзах. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3831.htm
4. Дубин Б. Постсоветский человек и гражданское общество // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2013. № 1.
5. Гонтмахер Е.Ш., Задорин И.В., Зайцев Д.Г. [и др.]. Экспертные оценки в прогнозировании развития гражданского общества в России // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний (25 сент.2009 г.) / сост. А.М. Лопухин. М., 2014.
6. Волков Д. Рост общественной активности в России: становление гражданского общества или очередной тупик? // Вестник общественного мнения. 2015. № 2.
7. Конституция Удмуртской АССР (1978). URL: <https://wiki2.org/ru/>
8. Ильина И.Н. Общественные организации России в 1920-е годы. М., 2000.
9. Об общественных объединениях: Закон СССР от 9 окт. 1990 г. № 1708-1 (с изм. от 19 мая 1995 г.). URL: <http://www.consultant.ru>
10. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10164186/>
11. Центр документации новейшей истории Удмуртской Республики. Ф. 16. Оп. 1. Д. 15 245.
12. Конституция Российской Федерации. М., 2014.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1994 г. URL: <http://www.consultant.ru>
14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1995 г. URL: <http://www.consultant.ru>