

BATUNAEV Eduard Vladimirovich, *Cand.Sci. (Hist.)*, Research Fellow, Institute of Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, SB RAS (6 Sakhyanovoy St, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670047; Batunaeveduard@mail.ru)

SOVIET-MONGOLIAN RELATIONS FROM NOMONHAN INCIDENT TO THE YALTA CONFERENCE

Abstract. The article is devoted to Soviet-Mongolian relations in 1930–1945. In connection with Japan's aggressive policy and militaristic plans in the Far East and Asia, the only guarantor of Mongolia's security was the USSR, which, according to the mutual assistance agreement of 1936, provided military, economic and diplomatic assistance for Mongolia. The Nomonhan Incident in 1939 during which the Soviet-Mongolian forces managed to repel the attack of Japan, was the culmination of the confrontation in the East Asian space. At the Yalta Conference of 1945, thanks to the resolute and consistent position of the USSR, the question of the sovereignty of Mongolia was finally resolved.

Keywords: USSR, Mongolia, Japan, status quo, Nomonhan Incident, Comintern, sovereignty, Soviet-Mongolian relations

САРАН Александр Юрьевич – кандидат исторических наук, доцент; старший научный сотрудник Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а, asaran1958@yandex.ru)

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СССР В 1920–1930-х гг.

Аннотация. В статье анализируется правовое положение общественных организаций в СССР, дается сравнение периодов 1920-х и 1930-х гг. Рассматриваются различные определения понятия «общественная организация»; анализируются формирование и эволюция правовой базы деятельности общественных организаций, а также система партийно-государственного контроля над ними. Автор делает вывод о наличии элементов гражданского общества в СССР в 1920–1930-х гг.

Ключевые слова: власть, гражданское общество, общественные организации, право, ВКП(б)

Гражданское общество и наличие его атрибутов, в частности независимых в своей деятельности общественных организаций различного уровня и направлений деятельности, в современных условиях является показателем правовой, политической, экономической и социальной зрелости государства, а также одним из факторов его прогресса. Взаимоотношения общественных организаций с государством, непосредственно проявляющиеся в коммуникативной функции между сотрудниками административного аппарата и общественно-политическими организациями [Слатинов, Меркулова 2015: 36], тем не менее, во многом определяются состоянием законодательной среды в стране, которая определяет в т.ч. и такой важный показатель, как устойчивость социальных объединений [Кулькова 2015: 186]. Также ряд исследователей отмечают, что большая часть общественных организаций ориентирована на развитие социально-культурной деятельности [Мироненко, Гашин 2014: 232].

С теоретической точки зрения место общественных организаций в социуме определяется функционально. Согласно теории секторов, которая в 1939 г. была предложена американским экономистом Хомером Хойтом (*Homer Hoyt*) для анализа экономических проблем города, но вполне применима и при решении

вопросов правового, социально-политического развития, для решения проблем, которые не в состоянии решить государство и его учреждения (первый сектор общества) и коммерческие организации (второй сектор), создаются негосударственные некоммерческие организации (третий сектор).

С принятием Гражданского кодекса РФ (1994 г.), федеральных законов «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ (1995 г.) и «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ (1996 г.) за такими общественными объединениями закрепились понятия «некоммерческие организации». Некоммерческие организации (НКО) в своей деятельности охватывают широкий спектр социальных вопросов — от решения проблем своих членов в различных сферах деятельности (например, клубы по интересам, ЖСК) до решения общественно значимых задач (например, экологические, правозащитные или благотворительные организации).

Рассмотрим историю развития этих элементов гражданского общества в нашей стране. Обратимся к периоду 1920–1930-х гг., который, по нашему мнению, сыграл решающую роль в выборе путей развития государства и общества до конца XX в.

В течение 1920–1930-х гг. общественные организации в нашей стране пережили несколько стадий развития. Начало периода связано с изменением экономического курса государства, отказом от принципов военного коммунизма и введением в марте 1921 г. новой экономической политики (нэпа), относительной либерализацией в социально-правовой сфере, принятием первого в советской практике закона об общественных организациях (1922 г.). В эти годы воссоздаются уже известные в нашей стране и возникают новые общественные формы, постепенно складывается партийно-государственная система опосредованного управления или непосредственного руководства ими, в надзорно-правовых органах происходит отработка категориального аппарата, вырабатывается понятие «общественные организации», выявляется и утверждается новый смысл общественной деятельности. В 1930-х гг. система общественных организаций в СССР испытывает кризис: она существенно реформируется, резко сокращается общее число легально существующих организаций, исчезают многие объединения и появляются совершенно новые, меняются названия и характер деятельности абсолютного большинства общественных организаций.

Известны постановления и положения об обществах, принятые в 1922, 1928 и последующих годах. Кроме них в 1920-е гг. издавалась масса дополнительного инструктивного материала по общественным организациям, который готовился, главным образом, в наркомате внутренних дел (НКВД). В общегосударственных и региональных органах НКВД также хранились уставы организаций, проходивших регистрацию, а также заключения по ним, материалы проверок общественных объединений, дела по ликвидации обществ, списки организаций, разнообразные статистические данные по этому вопросу.

Порядок создания и деятельности общественных объединений в Советской России в 1920–1930-х гг. определялся постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке учреждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и о порядке надзора за ними». А постановление ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г. «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территории всего Союза ССР, и о надзоре за ними» стало правовой нормой уже союзного значения. Наряду с этими законами действовали и другие юридические документы, касающиеся разных видов организаций — сельскохозяйственных, научно-технических и др.

А 6 февраля 1928 г. было принято Положение об обществах, кроме того, 6 января 1930 г. принимается новое постановление ВЦИК и СНК СССР «О порядке

учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли».

Понятие «общественная организация» в последние годы является предметом обсуждения в исторической науке. Не вполне определено как его содержание, так и время появления. По сведениям И.Н. Ильиной, оно было введено в официальный оборот Конституцией СССР 1936 г. [Ильина 2001: 38]. Однако в Общей части Уголовного кодекса РСФСР, принятого ВЦИК 22 ноября 1926 г. и действующего с начала 1927 г., уже содержится это правовое понятие. Статья 31 УК, описывая состав лишения всех политических и отдельных гражданских прав, в пункте «б» сообщает о следующей мере наказания: лишение «права занимать выборные должности в общественных организациях»¹. То есть, право участия в общественных организациях и занятия выборных должностей в них признается на уровне естественного права. Правда, революционная законность, используя принцип целесообразности, считала себя вправе лишать гражданина и его естественных прав.

В начале 1920-х гг. в советском праве отсутствовало четкое определение общественной организации. Для разного рода объединений одновременно могли употребляться различные названия: общества, клубы, кружки, союзы, массовые организации, добровольные общества. Обобщенным постепенно становится термин «общества, не преследующие цели извлечения прибыли», что должно было понятийно отделять их от общественных образований с хозяйственно-экономическими задачами. Со второй половины 1920-х гг. более популярным стало выражение «массовые организации», часто – с подзаголовком «содействующие социалистическому строительству». В таком виде определение было закреплено в документах 1928 и 1930 г. Это смещает акцент с просто общественной деятельности на политически ориентированную работу общественных организаций.

Впервые правовое определение общественной организации было сформулировано в Положении об обществах от 1928 г. В нем говорилось: «Общество – это добровольное объединение граждан, которое предметом своей совокупной деятельности избирает определенную постоянную цель, не связанную с извлечением материальных выгод для участников объединения или удовлетворением их экономических потребностей». В постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. было конкретизировано понимание обществ «как организаций общественной самодеятельности трудящихся масс города и деревни, ставящих своей целью активное участие в социалистическом строительстве Союза ССР, а также содействующих укреплению обороны страны»². Таким образом, за общественными организациями признаются только политизированные и одобренные властью цели. Кроме того, в определении 1932 г. задается и масштаб общественных организаций – только массовые объединения имеют право на жизнь, немассовые теперь просто выпадают из правовой сферы.

С нашей точки зрения, в качестве общественных организаций при анализе исторического опыта 1920–1930-х гг. можно рассматривать социальные структуры, не входящие в систему государственных органов, участники которых, тем не менее, ощущают свою принадлежность к организации, представляют себе цели, которых хотят достичь через членство в организации и через ее деятельность [Саран 2003: 147]. То есть, любые негосударственные некоммерческие

¹ Уголовный кодекс РСФСР. М.: Государственное издательство «Советское законодательство». 1934. С. 12.

² Положение о добровольных обществах и их союзах. Доступ: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3831.htm (проверено 18.08.2016).

образования могут быть отнесены к общественным организациям, даже если нормы права 1920–1930-х гг. не квалифицируют их таким образом.

Отметим, что советский период истории характерен не только созданием систем, в т.ч. и правового контроля над общественными организациями, но и государственной практикой создания отдельных видов общественных организаций. Так, по инициативе руководства компартии уже в начале 1920-х гг. создаются организации содействия власти, такие как общества «Долой неграмотность», «Друг детей», Международное общество помощи борцам революции (МОПР), Союз воинствующих безбожников, шефские рабочие общества, Общество друзей радио, Осоавиахим и др. Они получили название массовых организаций, поскольку действительно имели миллионные составы. И хотя формально в советском праве такой вид объединений не фиксировался, эти организации не только существовали фактически, но занимали особое положение в системе объединений, практически пользовались более высоким правовым статусом, получали всемерную поддержку со стороны партийных и государственных органов. Проведенный в 1926–1927 гг. руководством компартии анализ массовой работы организаций показал слабость их практической деятельности, узость масштабов, сокращение численности членов во многих объединениях. ЦК ВКП(б) вынужден был, по существу, констатировать развал многих официальных общественных организаций, и особенно массовых объединений.

Одновременно с формированием при участии государства системы общественных организаций складывается механизм контроля и надзора за ними. Вопреки утвердившимся мнениям, его нельзя свести лишь к формальным функциям НКВД, на который с 1922 г. были возложены обязанности по регистрации возникающих организаций и утверждению их уставов. Уже в начале 1920-х гг. существовал разветвленный и мощный механизм контроля за общественными объединениями, в который входили государственные органы (различные наркоматы), ВЦСПС, отдельные профсоюзы, РКП(б) в лице Агитпропотдела, Учраспреда, Оргбюро, при этом НКВД выступал как координирующий орган. Но последнее слово оставалось все-таки за ВКП(б), которая действовала через ОГПУ: именно через распоряжения советской политической полиции давались указания органам внутренних дел об утверждении или отказе в регистрации той или иной организации. Функционирование этого механизма осуществлялось на основании секретных инструкций и постановлений, по существу нейтрализующих положения декрета от 3 августа 1922 г. и являющихся своеобразной системой «параллельного права».

Среди документов компартии, носящих нормативно-правовой характер и посвященных руководству общественными организациями, можно отметить постановления Оргбюро ЦК РКП(б) «О характере работы МОПРа в СССР» (февраль 1925 г.), «О добровольных массовых организациях» (февраль 1925 г.), «О помощи и руководстве организациями Общества друзей радио» (июнь 1925 г.), постановление ЦК ВКП(б) «О работе добровольных обществ» (май 1927 г.). Особое внимание компартия уделяла регулированию работы комсомола [Меркулов 2014: 186–187].

Не менее активно действовали и парторганы на местах. В частности, в Центрально-Черноземной области 20 марта 1932 г. бюро обкома ВКП(б) приняло постановление «О работе комсомольских организаций на железнодорожном транспорте». А 15 ноября 1928 г. секретариат ОК ВКП(б) своим постановлением «установил сроки созыва областной конференции добровольного общества МОПР»¹.

¹ Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области (ГАОПИ ВО). Ф. 2. Оп. 1. Д. 78. Л. 112.

Вслед за центральными и региональными органами компартии Советы уделяли внимание общественным организациям в русле политики коммунистов. Так, Воронежский горсовет своим постановлением от 17 февраля 1932 г. закрепил за членами Общества политкаторжан и ссыльнопоселенцев право на дополнительную жилплощадь¹. Этот местный законодательный акт явился развитием постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 28 февраля 1930 г. «О праве пользования дополнительной жилой площадью», где в п. 1 говорилось, что «правом на дополнительную площадь пользуются следующие категории граждан: <...> ж) члены общества бывших политических каторжан и ссыльно-поселенцев»².

В период 1920–1930-х гг. активно формируется партийно-государственная политика по отношению к общественным организациям. На раннем этапе она строится на сочетании разрешения, поддержки и запрета. За период с 1922 по 1927 г. более 100 организаций получили отказ в открытии деятельности или прекратили работу по указанию ОГПУ. Причиной отказа чаще всего были: социальный состав учредителей (так называемая политическая неблагонадежность), следующим поводом являлось существование организаций или учреждений, уже выполняющих аналогичные функции, а также «формальные соображения», не обязательно формулируемые в отказе.

Уже на ранних стадиях развития советского государства в арсенале руководства страны находился большой выбор средств воздействия на общественные структуры: ограничение сфер свободной общественной самодеятельности (запрет политической деятельности вне рядов Коммунистической партии, ограничение размеров экономического предпринимательства и религиозной деятельности) и одновременно материальная и моральная поддержка многих дореволюционных обществ, привлечение их к сотрудничеству с властью; репрессии по отношению к активным представителям интеллигенции и духовенства, пресечение попыток создания самостоятельных крестьянских, женских, молодежных объединений.

В результате сворачивания нэпа в конце 1920-х – 1930-е гг. тенденция к усилению государственных начал в жизни страны полностью возобладала. Власть превратилась в самодовлеющий фактор воздействия на общественные организации. В партийно-государственной политике состоялся откат назад, к позициям военного коммунизма, к идее «передаточного механизма и приводных ремней». Утилитарная схема диктатуры пролетариата времен Гражданской войны была реализована в наиболее жесткой форме.

Неоднократно предпринимались попытки сокращения числа общественных организаций административным путем. Непосредственно такая цель была поставлена в ходе перерегистрации 1928–1929 гг., принявшей форму масштабной чистки: число организаций всероссийского уровня было сокращено до нескольких десятков. Точечные удары по общественным организациям наносятся и позже. Так, Всесоюзное общество старых большевиков было ликвидировано постановлением ЦК ВКП(б) от 2 августа 1935 г. К середине 1930-х гг. сложились типичные советские общественные организации, ставшие формой социально-политической мобилизации населения для выполнения государственных задач.

Таким образом, вместе с признанием значительных ограничений общественной деятельности в СССР, подконтрольности и подчиненности общественных организаций власти, следует отметить само сохранение этой формы общественной жизни в 1930-е и последующие годы. Именно в ретроспективном сравнении положения общественных организаций в середине 1930-х гг. с их состоянием в

¹ ГАОПИ ВО. Ф. 471. Оп. 1. Д. 1. Л. 33.

² Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 февраля 1930 г. «О праве пользования дополнительной жилой площадью». Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6108 (проверено 17.08.2016).

1920-е гг. очевидно, что первоначально эти образования имели значительную самостоятельность, представляли различные стороны общественной жизни и являлись, по нашему мнению, элементами гражданского общества в СССР. Активная политика государства в отношении общественных организаций в 1920–1930-е гг. – закрытие одних, перепрофилирование других, пересмотр структуры или состава руководства третьих – показывает, что партийно-государственное руководство страны воспринимало их как оппонента. Именно подчинение государству этой формы общественной активности и позволило создать систему власти в СССР, воплотившую ряд черт тоталитаризма.

Список литературы

Ильина И.Н. 2001. *Общественные организации России в 1920-е годы*. М.: Изд-во ИРИ РАН. 215 с.

Кулькова В.Ю. 2015. Диагностика динамики устойчивости некоммерческих организаций. – *Среднерусский вестник общественных наук*. № 3. С. 183–192.

Меркулов П.А. 2014. Исторический опыт разработки и реализации государственной молодежной политики в России (вторая половина XIX в. – начало XXI в.). Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС. 488 с.

Мироненко Н.В., Гашин А.А. 2014. Институциональные изменения межсекторного взаимодействия некоммерческих организаций. – *Среднерусский вестник общественных наук*. № 2. С. 232–236.

Саран А.Ю. 2003. *Власть и общественные организации в Центральной России. 1928–1934 гг.* М.-Орел: Изд-во ОГАУ. 434 с.

Слатинов В.Б., Меркулова К.Г. 2015. Структурные и кадровые эффекты очередного этапа российской муниципальной реформы в регионах Центрального Черноземья. – *Среднерусский вестник общественных наук*. Т. 10. № 5. С. 33–37.

SARAN Aleksandr Jur'evich, Cand.Sci. (Hist.), Associate Professor; Senior Researcher of the Central Russian Institute of Management – Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Sa Pobedy Blv, Orel, Russia, 302028; asaran1958@yandex.ru)

LEGAL STATUS OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE USSR IN THE 1920s–1930s

Abstract. The article analyzes the legal status of public organizations in the USSR as a basis of civil society, and compares the periods of 1920s and 1930s.

The author considers various determinations of a concept of public organization. Forming and evolution of the legal base for activities of public organizations at the nation-wide and regional levels, and the system of party and state control are analyzed. The party-government authorities not only regulated activities of the available public organizations, but also initiated creation of new pro-state mass associations. The New Economic Policy leads to changing the policy for public organizations. In 1928 and 1930, new resolutions of the Communist Party and government on associations and unions were accepted. They resulted in liquidation of many public organizations.

The article suggests a conclusion about availability of separate elements of civil society in the USSR in the 1920s and reducing them in the 1930s.

Keywords: government, civil society, social public organizations, law, CPSU(b)
