

ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ЗАКОНА О ДОБРОВОЛЬНЫХ ОБЩЕСТВАХ В 1970–1980–Е ГОДЫ

**БОГОЛЮБОВ ЕГОР
АНДРЕЕВИЧ**

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург)

DOI: 10.17072/978-5-7944-4056-0-17-32

© Боголюбов Е. А.

АННОТАЦИЯ

Начиная с 1960-х гг. в юридической литературе обсуждалась необходимость разработки нового закона о добровольных обществах и союзах, поскольку законодательство 1930-х гг. устарело и не применялось на практике. Ученые-юристы предлагали издать как единый закон об общественных организациях, так и отдельные акты о добровольных обществах и творческих союзах. Из-за того что Положение о добровольных обществах и союзах 1932 г. фактически не действовало, оно не было включено в собрания действующего законодательства СССР и РСФСР. В ходе подготовки Свода законов СССР была поставлена задача разработать закон СССР «О добровольных обществах и союзах». Начиная с 1980 г. в Совет министров СССР было внесено 7 проектов будущего закона, однако они так и не были направлены в Верховный Совет СССР. Совет министров СССР считал принятие такого закона нецелесообразным, поскольку процедура образования новых обществ уже была отлажена, а контроль за их деятельностью осуществлялся со стороны партийных органов.

Ключевые слова: общественные организации, добровольные общества, творческие союзы, собрание законодательства, Свод законов СССР, Конституция 1977 г., советский период.

PREPARATION OF THE DRAFT LAW ON VOLUNTARY SOCIETIES IN THE 1970-1980S

Egor A. Bogolyubov
HSE University (Saint Petersburg)

Abstract.

Since the 1960s, legal literature has discussed the need to develop a new law on voluntary societies and unions, as long as the legislation of the 1930s outdated and was not applied in practice. Legal scholars proposed to issue both a single law on public organizations and separate acts on voluntary societies and creative unions. Due to the fact that the Regulation on Voluntary Societies and Unions of 1932 was not actually in effect, it was not included in the collections of the current legislation of the USSR and the RSFSR. During the preparation of the Code of Laws of the USSR, the law of the USSR «On Voluntary Societies and Unions» was set to be drafted. Since 1980, 7 drafts of the upcoming law had been submitted to the Council of Ministers of the USSR,

but they had not been sent to the Supreme Soviet of the USSR. The Council of Ministers of the USSR considered the adoption of this law impractical, since the procedure for the formation of new societies had already been rectified, and control over their activities was administered by party bodies.

Key words: public organizations, voluntary societies, creative unions, collection of legislation, Code of Laws of the USSR, Constitution of 1977, Soviet period.

Большинство исследований, посвященных правовому регулированию деятельности добровольных обществ и союзов в советский период, охватывают период до 1930-х гг. В РСФСР в 1932 г. было принято Положение о добровольных обществах и союзах¹ (далее – Положение 1932 г.), которое долгое время сохраняло юридическую силу. Следующим актом, регламентирующим права и обязанности добровольных обществ, стал закон СССР «Об общественных объединениях»² 1990 г. Может сложиться впечатление, что с 1932 г. по 1990 г. не существовало вообще никакого правового регулирования [Туманова, 2019, с. 454], однако это не совсем так. Действительно, в это время не было принято единого правового акта о добровольных обществах и союзах. Статус таких объединений во многом определялся уставами, которые закрепляли их права и обязанности, а также разными законами и подзаконными актами, которые чаще всего включали отдельные положения о конкретных обществах. Кроме того, в это же время предпринимались попытки разработать новый закон о добровольных обществах и союзах.

На то, что Положение 1932 г. фактически не применяется, исследователи начали обращать внимание с середины 1960-х гг. В 1964 г. В.В. Кравченко указывал, что Положение 1932 г. уже во многом устарело и потеряло свое практическое значение, «так как не соответствует задачам социалистического строительства» [Кравченко, 1964, с. 21]. Такого же мнения придерживались и другие ученые [Щиглик, 1971, с. 21].

А.И. Щиглик выделил несколько причин, из-за которых Положение 1932 г. фактически переросло старые законодательные рамки о добровольных обществах. «Во-первых, произошли существенные изменения в системе добровольных обществ. [...] Во-вторых, отдельные виды добровольных обществ, например творческие союзы СССР, выделились из системы добровольных обществ и стали самостоятельным видом общественных организаций, на которые законодательство о добровольных обществах не распространяется. В-третьих, изменились формы и

¹ Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.07.1932 // СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331. А.

² Об общественных объединениях: Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 17.10.1990. № 42. Ст. 839.

методы государственного руководства добровольными обществами, изжил себя административно-политический надзор за их деятельностью. В-четвертых, добровольные общества выросли численно, окрепли организационно, незыблемыми стали принципы их внутрисоюзной жизни. В-пятых, многие нормы формально действующего законодательства устарели в связи с исчезновением тех общественных отношений, на регулирование которых они были направлены (например, ограничения для вступления в общества по признаку лишения избирательных прав и др.)» [Щиглик, 1971, с. 25–26].

Кроме того, в послевоенный период изменился порядок образования добровольных обществ. Н.И. Данченко назвал его «смешанным»: «в зависимости от целей добровольных обществ используется несколько систем их образования и правового режима. Сложившийся и оправдавший себя порядок целесообразно было бы закрепить законодательно» [Данченко, 1978, с. 193].

Добровольные общества и союзы учреждались в это время совсем не так, как предписывалось Положением 1932 г. Одни уставы могли утверждаться органами общественных организаций (например, устав Всесоюзного научно-технического общества был утвержден Президиумом ВЦСПС), другие – не утверждаться вообще (например, устав Союза обществ дружбы и культурных связей с зарубежными странами). Такие отступления рассматривались В.В. Кравченко как проявление «роста авторитета и силы общественных организаций, расширения объема компетенции, повышения значения и роли их как активных участников общественных отношений» [Кравченко, 1964, с. 21–22].

Приведенные данные говорят о том, что в рассматриваемый период существовало индивидуальное правовое регулирование деятельности добровольных обществ и союзов. Уже на этапе создания добровольных обществ решался вопрос о том, как именно будет происходить его учреждение. Положение 1932 г. было забыто в послевоенное время, так как в нем не было норм, предполагающих утверждение уставов обществ другими общественными организациями. И совсем невозможным с точки зрения Положения 1932 г. виделась активная работа добровольного общества, устав которого никем не был утвержден. В таких условиях и появились различные предложения о реформировании законодательства о добровольных обществах.

В советской юридической литературе существовала дискуссия о том, каким именно должен быть новый закон. Одни ученые предлагали создать единый закон для всех общественных организаций. По мнению

А.Ф. Брянского, по форме это мог быть либо отдельный закон об общественных организациях, либо Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о праве на объединение в общественные организации [Брянский, 1964, с. 14].

Любопытным представляется предложение о создании Основ законодательства. Такого рода документы начали активно принимать со второй половины 1950-х гг., поскольку начался процесс перераспределения законодательных полномочий между союзным центром и республиками. На уровне СССР принимались Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, а на уровне союзной республики – кодекс, конкретизирующий и дополняющий положения Основ. С 1958 г. и до принятия Конституции 1977 г. было подготовлено и введено в действие 15 общесоюзных актов [Ящук, 2022, с. 384].

Предложение А.Ф. Брянского о создании Основ согласовывалось с процессами кодификации советского законодательства того времени. Получается, что Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о праве на объединение в общественные организации должны были сформировать базовые положения об общественных организациях, а уже на республиканском уровне должны были быть приняты конкретизирующие эти положения акты.

В.С. Основин также предлагал создать единый акт об общественных организациях, который должен был регулировать деятельность как общественных организаций, перечисленных в ст. 126 Конституции 1936 г., так и неупомянутых в ней самостоятельных организаций. К последним он относил комитеты домов и улиц, лавочные комиссии потребительской кооперации, попечительские, библиотечные, женские советы и многие другие общественные организации [Основин, 1968, с. 117].

А.И. Щиглик полагал, что нет необходимости в создании единого акта об общественных организациях. По его мнению, не совсем ясно, что именно должно содержаться в таком акте, поскольку общие вопросы положения общественных организаций уже закреплены на конституционном уровне. При наличии специальных законов об отдельных организациях (о профсоюзах, молодежи и др.) наличие закона об общественных организациях было бы излишним посредствующим звеном между Конституцией и указанными законами [Щиглик, 1977, с. 239]. К его словам следует добавить, что создание единого акта вызвало бы значительные затруднения, поскольку существовали различные виды общественных организаций, такие как КПСС, ВЛКСМ, профсоюзы, кооперативы, добровольные общества и творческие союзы. Этот акт

получился бы слишком общим, поскольку объединял бы непохожие как по статусу, так и по принципам правового регулирования общественные организации.

Другая точка зрения была представлена авторами, которые предлагали создать отдельный закон о добровольных обществах. Еще в 1964 г. В.В. Кравченко предлагал заменить Положение 1932 г. новым узаконением о добровольных обществах [Кравченко, 1964, с. 112]. Этому подходу придерживался и А.И. Шиглик. Он считал, что правовое регулирование данного закона должно распространяться на основополагающие принципы создания и деятельности всех добровольных обществ, а также затрагивать внешние полномочия как всех обществ в целом, так и отдельных их видов [Шиглик, 1971, с. 21], за союзными республиками следовало сохранить право на принятие Положений о республиканских и местных добровольных обществах [Там же, с. 28].

Таким образом, активная научная дискуссия 1960–1970-х гг. создала базу для будущих законодательных преобразований в сфере добровольных обществ. Помимо критики старого законодательства, ученые-юристы отмечали те противоречия, которые существовали в управлении деятельностью добровольных обществ. Они фиксировали и обобщали практику образования обществ и союзов, изучали формы взаимодействия с партией и другими общественными организациями. Все эти наработки впоследствии будут учтены при разработке будущего закона.

Ключевой причиной создания нового закона о добровольных обществах и союзах стала систематизация советского законодательства, проводившаяся с середины 1950-х гг. В это время началась подготовка Систематического собрания действующего законодательства СССР, для чего требовалось провести ревизию нормативных актов с целью выявления устаревших актов, противоречащих действующему законодательству.

В первоначальной схеме Собрания предполагалось 36 разделов. Последний раздел должен был называться «Общественные организации». В отличие от других разделов, некоторые из которых были выделены по отраслевому признаку, последний раздел был выделен по субъекту права [Ящук, 2021, с. 138]. Наличие такого раздела обосновывалось в советской юридической науке. Ученые высказывали предложения по выделению специальной отрасли законодательства, которая должна была строиться по принципу относимости правовых актов к тому или иному виду общественных организаций. Эта отрасль законодательства должна была стать органической частью свода законов Советского государства [Шиглик, 1977, с. 236].

В таблице «Соотношение системы советского права и кодификации его отраслей» отмечалось, что указанный раздел частично кодифицирован, поскольку существовали положения о добровольных обществах и их союзах в РСФСР и других союзных республиках [Ящук, 2021, с. 137]. Здесь важно отметить, что указанные положения относились исключительно к добровольным обществам и их союзам и не покрывали правового регулирования всех общественных организаций. Эти положения имели юридическую силу только в союзных республиках, где они были приняты. Такие законодательные акты были в РСФСР, Грузинской, Туркменской, Азербайджанской, Украинской, Белорусской ССР [Добровольные общества, 1976, с. 149].

Упоминание в таблице республиканских актов неслучайно. На общесоюзном уровне существовало постановление ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 г. «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли»³. Его действительно нельзя назвать кодификационным актом, поскольку в нем не содержалось норм материального права. Процедура учреждения и ликвидации всесоюзных обществ, согласно этому постановлению, регулировалась на уровне той союзной республики, где размещалось правление общества.

В другой версии схемы будущего Собрания уже появляется раздел под названием «Добровольные общества» [Ящук, 2021, с. 139]. Аналогичное понятие встречается в Собраниях действующего законодательства союзных республик. Ученые отмечали, что использование этого понятия некорректно, поскольку в этот раздел входило законодательство не только о добровольных обществах, но и о других общественных организациях, например о творческих союзах [Добровольные общества, 1976, с. 9].

Работа над Систематическим собранием действующего законодательства РСФСР началась в 1962 г. Предполагалось, что оно будет опубликовано в 1962–1964 гг. [Ящук, 2021, с. 143–144]. Вскоре стало понятно, что за столь короткий срок подготовить собрание не получится. Было предложено перенести публикацию на 1965–1966 годы. Из плана работы над разделами собрания видно, что к III кварталу 1965 г. работа над разделом «Общественные организации. Добровольные общества. Творческие союзы» должна была быть закончена [Там же, с. 149–150].

³ О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 06.01.1930 // СЗ СССР. 1930. № 7. Ст. 76.

Собрание действующего законодательства СССР в 50 томах было опубликовано в 1973–1974 гг. В нем не содержалось отдельного раздела о добровольных обществах [Там же, с. 140–141]. Издание Систематического собрания действующего законодательства РСФСР состоялось в 1977–1982 гг. [Там же, с. 158]. Ни в одном собрании Положение 1932 г. не приводилось. Не выделялось даже специального раздела об общественных организациях.

Возможная причина кроется в том, что авторы собраний старались избегать включения в него устаревших законов. Например, так было с Положением о государственном нотариате, которое спешно разрабатывалось для включения в собрание [Там же, с. 155–156]. По мнению судьи Конституционного Суда РФ Б.С. Эбзеева, и буква, и дух Положения 1932 г. уже противоречили Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., с конца 1950-х гг. оно практически не применялось и даже перестало включаться в сборники действующих законодательных актов⁴.

Должно быть, разработчики собраний это тоже прекрасно осознавали. Выявленное в ходе работы над собраниями устаревшее законодательство послужило толчком к созданию нового закона, который должен был закрепить существующее правовое положение добровольных обществ.

Новый виток работы с законодательством о добровольных обществах начался с 1976 г. В этом году было принято постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О подготовке и издании Свода законов СССР»⁵. В документе говорилось о необходимости создания кодифицированных и иных укрупненных актов, а также актов, необходимых для устранения имеющихся в законодательстве пробелов. В том числе и для этого была сформирована специальная комиссия, которая должна была также предложить схему будущего Свода.

После принятия 7 октября 1977 г. Конституции СССР было издано постановление Совета министров СССР от 30 декабря 1977 г. «Об организации работы по приведению законодательных актов СССР и решений Правительства СССР в соответствие с Конституцией СССР»⁶.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9-П по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР // Ведомости СНД и ВС РФ. 18.03.1993. № 11. Ст. 400.

⁵ О подготовке и издании Свода законов СССР: Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР от 02.09.1976 № 716 // Ведомости ВС СССР. 1976. № 37. Ст. 515.

В нем были перечислены акты, которые нужно было разработать заново, и акты, в которые необходимо было внести изменения. Среди этого перечня не было указано закона о добровольных обществах.

Однако И.Н. Стрекалов обращает внимание на постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г., в котором был представлен список актов, необходимых для реализации положений Основного закона. В этом списке был и закон о добровольных обществах и союзах [Стрекалов, 2018, с. 369].

В РСФСР в 1978 г. было принято постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «Об организации работы по приведению законодательных актов РСФСР и решений правительства РСФСР в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР»⁷, но в нем не было указаний на разработку республиканского закона о добровольных обществах.

Первое упоминание необходимости разработки закона встречается в постановлении ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета министров СССР от 23 марта 1978 г. «Вопросы Свода законов СССР»⁸. В перечне актов, подлежащих разработке и включению в Свод законов СССР, было указано, что до мая 1980 г. необходимо подготовить закон СССР «О добровольных обществах и союзах». К разработке закона привлекались Минюст СССР, Академия наук СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ, Комитет народного контроля СССР, Минфин СССР, Минкультуры СССР, МВД СССР, Прокуратура СССР. Таким образом, было положено начало созданию нового закона о добровольных обществах и союзах на общесоюзном уровне.

Постановление также содержало схему будущего Свода законов СССР. В разделе I «Законодательство об общественном и государственном строе» должна была быть глава 7 «Трудовые коллективы. Общественные организации. Добровольные общества и союзы». В итоговом варианте Свода законов СССР, изданном в 1980–1985 гг., из названия главы упоминание добровольных обществ и союзов исчезло [Ящук, 2021, с. 198], но сама глава осталась. В нее вошли указ Верховного Совета

⁶ Об организации работы по приведению законодательных актов СССР и решений Правительства СССР в соответствие с Конституцией СССР: Постановление Совмина СССР от 30.12.1977 № 1135 // СП СССР. 1978. № 2. Ст. 8.

⁷ Об организации работы по приведению законодательных актов РСФСР и решений правительства РСФСР в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.06.1978 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Вопросы Свода законов СССР: Постановление ЦК КПСС, Президиума ВС СССР, Совмина СССР от 23.03.1978 № 229 // Ведомости ВС СССР. 1978, № 15. Ст. 239.

СССР о правах профсоюзов, акты о трудовых коллективах, позже туда был включен закон о кооперации⁹. После издания первого тома Свода законов СССР среди его недостатков было отмечено, в частности, отсутствие закона о добровольных обществах и союзах [XXVI съезд КПСС, 1984, с. 48].

В постановлении «О подготовке и издании Свода законов СССР» подчеркивалась целесообразность создания Сводов законов и в союзных республиках. Реализовывая это положение, Президиум Верховного Совета РСФСР и Совет министров РСФСР приняли совместные постановления: «О подготовке и издании Свода законов РСФСР»¹⁰ и «Вопросы Свода законов РСФСР»¹¹. Последнее постановление, как и аналогичное постановление на общесоюзном уровне, содержало перечень актов, которые необходимо было разработать для включения в Свод законов РСФСР. В нем не было указания на закон о добровольных обществах. В этом же документе содержалась схема будущего Свода. В разделе I «Законодательство об общественном и государственном строе» должна была быть глава 7 «Общественные организации. Добровольные общества и союзы». В отличие от общесоюзного Свода, где глава «Общественные организации. Трудовые коллективы» была сохранена, в опубликованном Своде законов РСФСР, работа над которым была завершена в конце 1986 г., такой главы не было¹².

16 июня 1980 г. в Совет министров СССР был внесен первый проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах»¹³. Сначала стоит обратить внимание на его название. Во всех постановлениях, которые предусматривали создание данного закона, в названии не упоминались творческие союзы. Авторы проекта закона в справке указали, что необходимо урегулировать правовое положение творческих союзов в СССР, однако, по их мнению, издание специального акта о них является нецелесообразным. Исходя из этого, было принято решение изменить название и содержание закона¹⁴.

⁹ Свод законов СССР. Т. 1. М.: Известия, 1989. 653 с.

¹⁰ О подготовке и издании Свода законов РСФСР: Постановление Президиума ВС РСФСР, Совмина РСФСР от 03.11.1976 № 593 // Ведомости ВС РСФСР. 1976. № 45. Ст. 1329.

¹¹ Вопросы Свода законов РСФСР: Постановление Президиума ВС РСФСР, Совмина РСФСР от 13.02.1979 № 93 // СП РСФСР. 1979. № 7. Ст. 35.

¹² Свод законов РСФСР. Т. 1. М.: Советская Россия, 1983. 900 с.

¹³ Проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 1-13.

¹⁴ Справка к проекту Закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 14-16.

В советской юридической литературе не было единого понимания места творческих союзов в системе действующего законодательства. Некоторые исследователи считали, что творческие союзы являются разновидностью добровольных обществ, другие полагали, что творческие союзы – это самостоятельный вид общественных организаций [Творческие союзы, 1970, с. 7–8]. В монографии, посвященной данному вопросу, убедительно доказывалось, что на творческие союзы нельзя распространять действие Положения 1932 г., поскольку творческие союзы обладают определенной спецификой [Там же, с. 12–18]. Организационно-правовой статус творческих союзов определялся Конституцией СССР и их уставами, которые не являлись нормативными правовыми актами. Авторы предлагали закрепить правовые основы организации и деятельности творческих союзов либо в общесоюзном законе об общественных организациях, либо в специальном общесоюзном нормативном акте о творческих союзах. В этих актах предлагалось отразить внешние полномочия творческих союзов, т.е. их взаимодействие с государственными и общественными органами [Там же, с. 18–20].

Как мы видим, авторы закона пошли иным путем. В первом проекте закона они предложили объединить в рамках одного нормативного правового акта добровольные общества и творческие союзы. В разработке закона принимали участие органы, указанные в постановлении «Вопросы Свода законов СССР», а также творческие союзы СССР и некоторые добровольные общества¹⁵. В проекте закона было четыре раздела: «Общие положения», «Добровольные общества и их союзы», «Творческие союзы» и «Заключительные положения».

Поскольку добровольные общества и творческие союзы имели тесные отношения с различными государственными и общественными органами, которые не участвовали в разработке закона, было принято решение направить проект закона этим органам¹⁶ и советам министерств союзных республик. В отзывах на проект практически все они ответили, что не имеют замечаний. Лишь некоторые отмечали, что не следует устанавливать жесткие требования к возрасту членов добровольных обществ (в проекте было указано, что вступать в них могут

¹⁵ Союз кинематографистов СССР, Союз композиторов СССР, Союз художников СССР, Союз писателей СССР, Союз журналистов СССР, Всесоюзное общество «Знание», ДОСААФ СССР, Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР. Союз архитекторов СССР посчитал нецелесообразным издание единого закона о добровольных обществах и творческих союзов (О проекте Закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах») // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 16 об.

¹⁶ Государственный комитет Совета министров СССР по науке и технике, Минздрав СССР, МИД СССР, Минобороны СССР, Госкино СССР, Госкомиздат СССР, Госпрофобр СССР, КГБ СССР, Спорткомитет СССР // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 17.

только совершеннолетние граждане)¹⁷. Поступали замечания и юридико-технического характера.

15 августа 1980 г. было принято решение доработать проект закона с учетом поступивших замечаний и предложений¹⁸. В результате был представлен новый проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах»¹⁹. Вопрос о возрасте участников был решен следующим образом. По общему правилу членами могли быть совершеннолетние граждане СССР, однако уставом добровольного общества мог быть предусмотрен и иной возраст. В уставе можно было прописать и возможность вступления в ряды общества иностранных граждан, постоянно проживающих в СССР.

Однако и этот проект был вновь отправлен на доработку 6 апреля 1981 г. Причиной стало то, что проект был подготовлен до XXVI съезда КПСС, поэтому в нем не были отражены положения доклада Л.И. Брежнева и другие материалы съезда, в которых говорилось о повышении роли добровольных обществ и творческих союзов в жизни страны²⁰.

Третий проект закона был рассмотрен на Президиуме Совета министров СССР 27 ноября 1981 г. Закон дополнился преамбулой, были уточнены принципы организации добровольных обществ и творческих союзов, внесены другие редакционные изменения²¹. Однако в остальном текст практически не изменился²².

Управление делами Совета министров СССР подготовило отрицательную справку на законопроект, где ставило под сомнение целесообразность издания этого закона²³. Решением Президиума Совета министров СССР от 23 декабря 1981 г. проект закона был вновь отправлен на доработку. Минюсту СССР и другим ответственным органам поручалось проверить положения закона на соответствие Конституции СССР, обосновать изменение порядка образования и ликвидации добро-

¹⁷ Ответ Госпрофобра СССР // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 22; ответ Спорткомитета СССР // Там же. Л. 32; ответ Совета министров РСФСР // Там же. Л. 34.

¹⁸ О проекте закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 43.

¹⁹ Проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 49-57.

²⁰ О проекте закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 58.

²¹ Там же. Л. 59-60.

²² Проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 61-75.

²³ Справка к проекту закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 77-78.

вольных обществ и творческих союзов. Кроме того, необходимо было обосновать целесообразность разработки самого закона²⁴. Последнее поручение выглядит несколько странным, ведь разработка закона была начата после издания постановления «Вопросы Свода законов СССР», где прямо говорилось о необходимости разработки этого закона. Причем постановление было издано совместно с Советом министров СССР.

Четвертый вариант проекта закона был представлен 21 марта 1982 г.²⁵ Целесообразность закона обосновывалась следующим образом: «Принятие закона позволит создать необходимую правовую базу для более эффективной деятельности добровольных обществ и творческих союзов, призванных играть важную роль в развитии творческой инициативы и самостоятельности трудящихся, повышении общественно-политической активности каждого гражданина СССР, формировании нового человека – активного строителя коммунистического общества»²⁶.

В справке к этому варианту текста закона говорилось, что разработчики так и не обосновали необходимость принятия закона. В последнем пункте справки отмечалось следующее: «В настоящее время регламентации образования добровольных обществ и творческих союзов в законодательстве нет и образование их на практике не вызывает трудностей. Установление этих правил может рассматриваться как ограничение предусмотренного Конституцией СССР права граждан на объединение в такие общественные организации, как добровольные общества и творческие союзы»²⁷. Здесь прямо признавалось, что положения 1930-х гг. на практике не применялись, а образование добровольных обществ и творческих союзов на деле происходило без оглядки на нормы права, что не мешало им нормально функционировать. С этой точки зрения закон действительно видится лишним и нежелательным.

9 апреля 1982 г. Совет министров СССР поручил обсудить вопрос о целесообразности закона с ВЦСПС, творческими союзами, министерствами и ведомствами и доложить о результатах²⁸.

²⁴ Выписка из протокола заседания Президиума Совета министров СССР от 23.12.1981 № 59 // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 79.

²⁵ Проект закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 84-99.

²⁶ О проекте закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 83.

²⁷ Справка к проекту закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 101-104.

²⁸ Выписка из протокола заседания Президиума Совета министров СССР от 09.04.1982. № 14 // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 105.

В пояснительной записке к пятому проекту закона говорится, что разработка закона ведется в соответствии с постановлением «Вопросы Свода законов СССР», а также потому что действующее законодательство было принято в 1929–1933 гг. и в значительной мере устарело²⁹.

Закон поступил в Совет министров СССР 6 августа 1982 г. Управление делами Совета министров СССР вновь не нашло в пояснительной записке к закону обоснования необходимости законодательной регламентации. Также было указано, что издание этого закона «может побудить диссидентствующие и паразитирующие элементы к обращению в государственные органы с вопросами о создании различных обществ под видом культурно-просветительских, научных, патриотических и др.». Управление внимательно изучило постановление «Вопросы Свода законов СССР» и указало, что в нем ничего не говорилось о творческих союзах. Их руководство осуществляется ЦК КПСС³⁰, и поэтому законодательного регулирования быть не должно. Последние два замечания к проекту закона не указывались в предыдущих справках и появляются здесь впервые.

22 сентября 1982 г. Совет министров СССР вновь рассмотрел проект закона и вновь усомнился в его целесообразности, поручив рассмотреть этот вопрос, и предложил издать законодательный акт в виде указа Президиума Верховного Совета СССР³¹.

22 декабря 1982 г. проект указа был внесен в Совет министров СССР³², что стало уже шестым его рассмотрением. В справке, подготовленной Управлением делами Совета министров СССР 22 августа 1983 г., говорилось, что проект указа необходимо доработать вновь. В этот раз разработчикам рекомендовалось учесть решения июньского 1983 г. Пленума ЦК КПСС, речь Ю.В. Андропова на этом Пленуме, постановление КЦ КПСС от 24 мая 1983 г. «Об упорядочении деятельности добровольных обществ», а также положения закона СССР «О трудовых коллективах»³³.

²⁹ О проекте закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 106.

³⁰ Справка к проекту закона СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 123-127.

³¹ Выписка из протокола заседания Президиума Совета министров СССР от 22.09.1982 № 46 // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 128.

³² О проекте указа Президиума Верховного Совета СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 144.

³³ Справка к проекту указа Президиума Верховного Совета СССР «О добровольных обществах и творческих союзах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 145-147.

Вероятно, в конце 1983 г. был представлен седьмой вариант проекта. На этот раз было решено издать два указа Президиума Верховного Совета СССР: «О порядке организации творческих союзов» и «О добровольных обществах»³⁴. Однако и это не спасло указы. Летом 1984 г. Управление делами Совета министров СССР вновь отрицательно отозвалось о проектах, но в этот раз добавился новый аргумент. В декабре 1983 г. проекты указов по поручению Г.А. Алиева были направлены секретарю ЦК КПСС М.В. Зимянину. Отдел пропаганды, отдел культуры и отдел организационно-партийной работы ЦК КПСС выступили категорически против принятия любых нормативных актов о работе добровольных обществ и творческих союзов. С опорой на решение этих отделов было заключено, что «в настоящее время нет практической потребности в принятии подготовленных проектов указов»³⁵.

Таким образом, закон о добровольных обществах так и не был принят. О его необходимости ученые-юристы говорили с 1960-х гг. В процессе подготовки собраний действующего законодательства СССР и РСФСР было выявлено, что в стране отсутствует актуальное правовое регулирование в сфере добровольных обществ. При составлении Свода законов СССР было решено восполнить этот пробел и создать закон СССР «О добровольных обществах и союзах». Семь проектов закона, которые были внесены в Совет министров СССР, были им отклонены, по сути, из-за ненужности. Существовавший в то время порядок создания добровольных обществ и контроль за ними всех устраивал. В новом законе видели скорее угрозу, поскольку в нем прямо предусматривалась возможность создания добровольных обществ по инициативе граждан. По мнению Управления делами Совета министров СССР, этим могли воспользоваться диссиденты, которые могли потребовать легализовать их деятельность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки / отв. ред. Е.И. Козлова М.: РИО ВЮЗИ, 1984. 113 с.
- Брянский А.Ф. Право граждан СССР на объединение в общественные организации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. 16 с.
- Данченко Н.И. Общественные организации СССР в условиях развитого социализма. Киев: Наукова думка, 1978. 235 с.
- Добровольные общества при социализме / отв. ред. Ц.А. Ямпольская. М.: Наука, 1976. 372 с.

³⁴ Проект указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации творческих союзов» и проект указа Президиума Верховного Совета СССР «О добровольных обществах» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 151-164.

³⁵ О проектах указов Президиума Верховного Совета СССР «О добровольных обществах» и «О порядке организации творческих союзов» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 144. Д. 1169. Л. 165-166.

- Кравченко В.В. Добровольные общества в СССР и их правовое положение. М.: Юридическая литература, 1964. 115 с.
- Основин В.С. Об основах правового положения общественных организаций в СССР // Советское государство и право. 1968. № 5. С. 116–119.
- Стрекалов И.Н. Последняя Конституция Советского Союза. К вопросу о создании. М.: Алгоритм, 2018. 432 с.
- Творческие союзы в СССР (организационно-правовые вопросы) / под ред. Ц.А. Ямпольской. М.: Юридическая литература, 1970. 287 с.
- Туманова А.С. Общественные организации в России: правовое положение. 1860–1930-е гг. М.: Проспект, 2019. 480 с.
- Шиглик А.И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР. Политико-правовое исследование. М.: Наука, 1977. 253 с.
- Шиглик А.И. Совершенствование законодательства о добровольных обществах // Советское государство и право. 1971. № 4. С. 21–28.
- Ящук Т.Ф. Систематизация российского законодательства в советский период. Омск: Омск. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 2021. 414 с.
- Ящук Т.Ф. Этапы кодификации отечественного законодательства // Правоприменение в публичном и частном праве: материалы Междунар. науч. конф., Омск, 25–26 марта 2022 г. Омск: Омск. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 2022. С. 381–386.

REFERENCES

- (1970) *Tvorcheskie soyuzы v SSSR (organizacionno-pravovye voprosy)* [Creative unions in the USSR (organizational and legal issues)], *Yuridicheskaya literature*, Moscow, USSR, 287 p.
- (1976) *Dobrovol'nye obshchestva pri socializme* [Voluntary societies under socialism], *Nauka*, Moscow, USSR, 372 p.
- (1984) *XXVI s'ezd KPSS i aktual'nye problemy gosudarstvenno-pravovoj nauki* [XXVI Congress of the CPSU and actual problems of state-legal science], *RIO VYUZI*, Moscow, USSR, 113 p.
- Bryanskij A.F. (1964) *Pravo grazhdan SSSR na ob'edinenie v obshchestvennyye organizacii* [The right of citizens of the USSR to unite in public organizations], Extended abstract of PhD dissertation, Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences, Moscow, USSR, 16 p.
- Danchenko N.I. (1978) *Obshchestvennyye organizacii SSSR v usloviyah razvitogo socializma* [Public organizations of the USSR in the conditions of developed socialism], *Nauk. dumka*, Kiev, USSR, 235 p.
- Kravchenko V.V. (1964) *Dobrovol'nye obshchestva v SSSR i ih pravovoe polozhenie* [Voluntary societies in the USSR and their legal status], *Yuridicheskaya literature*, Moscow, USSR, 115 p.
- Osnovin V.S. (1968) *Ob osnovah pravovogo polozheniya obshchestvennykh organizacij v SSSR* [On the fundamentals of the legal status of public organizations in the USSR], *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet State and Law], № 5, pp. 116–119.
- Shchiglik A.I. (1971) *Sovershenstvovanie zakonodatel'stva o dobrovol'nykh obshchestvakh* [Improvement of legislation on voluntary societies], *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet State and Law], № 4, pp. 21–28.
- Shchiglik A.I. (1977) *Zakonomernosti stanovleniya i razvitiya obshchestvennykh organizacij v SSSR. Politiko-pravovoe issledovanie* [Patterns of formation and development of public organizations in the USSR. Political and legal research], *Nauka*, Moscow, USSR, 253 p.
- Strekalov I.N. (2018) *Poslednyaya Konstituciya Sovetskogo Soyuzа. K voprosu o sozdanii* [The Last Constitution of the Soviet Union. To the question of creation], *Algorithm*, Moscow, Russia, 432 p.
- Tumanova A.S. (2019) *Obshchestvennyye organizacii v Rossii: pravovoe polozhenie. 1860–1930-e gg.* [Public organizations in Russia: the legal situation. 1860–1930s], *Prospekt*, Moscow, Russia, 480 p.
- Yashchuk T.F. (2021) *Sistematizaciya rossijskogo zakonodatel'stva v sovetskij period* [Systematization of Russian legislation in the Soviet period], *Omskij gosudarstvennyy*

universitet im. F.M. Dostoevskogo, Omsk, Russia, 414 p.

Yashchuk T.F. (2022) Etapy kodifikacii otechestvennogo zakonodatel'stva [Stages of codification of domestic legislation], Pravoprimenenie v publichnom i chastnom prave : materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii, Omsk, 25–26 marta 2022 goda [Law Enforcement in Public and Private Law : Proceedings of the International Scientific Conference, Omsk, March 25-26, 2022], Omskij gosudarstvennyj universitet im. F.M. Dostoevskogo, Omsk, Russia, pp. 381-386.