

Васильєв В.В.

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ УКРАЇНИ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ДВАДЦЯТИХ РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ

В системі громадських організацій диктатури пролетаріату, що функціонували на території України в перше десятиріччя радянської влади, виокремлювалися, окрім кооперативних об'єднань, також і негосподарські організації громадськості, що отримали власне правове забезпечення.

Серед інших класифікаційних типів об'єднань, що не мали на меті добування прибутку, чільне місце посідала група наукових товариств, багато з організаційних суб'єктів якої виникли ще в Російській імперії наприкінці XIX століття й продовжували свою діяльність й після Жовтневого перевороту 1917 року, головним чином при вищих навчальних закладах. Різноманітні наукові товариства істориків, археологів, етнографів, товариства природничого й технічного профілів - склали основу для розгортання організаційного будівництва підсистеми добровільних товариств та їхніх спілок на засадах дотримання принципу класової відповідності завданням пролетарської держави стосовно форм вияву громадської активності населення національних республік.¹

Загальносоюзне й республіканське законодавство 20-х років, яким регулювались організаційно-правові засади структурування добровільних товариств, тлумачило останні в якості некомерційних громадських об'єднань.

Правовий режим добровільних товариств диктатури пролетаріату включав у свій склад реєстраційний режим утворення об'єднань, режим контролю й нагляду за функціонуванням об'єднань, режим регулювання діяльності організацій, що реалізувався на законодавчому, відомчому та міжвідомчому рівнях. Специфікою даного організаційного сегмента системи громадських об'єднань стосовно інших складових, перш за все кооперації,

було те, що держава визначила корпоративно-нормативні обмеження створення статутних документів добровільних товариств, за якими даний тип громадських організацій, за визначенням, не мав права встановлювати мету своєї діяльності як "добування прибутку на комерційній основі".

Реєстраційний режим добровільних товариств регламентував порядок надання санкції компетентних органів державної влади й управління на відкриття дій даних громадських організацій з реалізації статутних норм, які, таким чином, перевірялися на відповідність законодавству.

При утворенні добровільних товариств у Росії й Україні з початку 20-х років застосовувались два правових порядки реєстраційного режиму добровільних об'єднань - реєстраційно-санкціонуючий та нормативний.² Різновиди застосування реєстраційного режиму характеризували тип політичної системи радянського суспільства, в якій пріоритет державних органів у створенні добровільних товариств закріплювався не тільки в законодавчому порядку, але й фіксувався у формі обов'язкової участі державного апарату в процедурі реєстрації об'єднань для отримання повної інформації про настрої населення.

Реєстраційно-санкціонуючий порядок утворення добровільних товариств полягав у наданні громадськості умовної самостійності у прийнятті рішень про ініціювання процедури розгляду проектів корпоративних документів майбутніх добровільних товариств. У відомому сенсі цей різновид реєстраційного режиму утворення об'єднань мав більш ліберальний характер, ніж нормативно-правовий порядок утворення.

Реєстраційно-санкціонуючий порядок утворення застосовувався в разі потреби органів влади і управління в форсованій мобілізації населення з метою виконання завдань соціалістичного будівництва за ініціативою лояльних владі соціальних груп, чим задовольнялись їхні вимоги активної участі у створенні суспільства якісно нового взірця, що слугувало одним із факторів внутрішньої стабілізації партійного диктату.

Цей правовий порядок утворення добровільних товариств диференціювався на ряд процесуальних етапів: розробку засновниками проекту статуту товариства; подання засновниками заяви до компетентного державного органу з приводу реєстрації статутного документа; експертна оцінка надісланого проекту статуту зацікавленими відомствами; розгляд та затвердження проекту органом державної реєстрації.

В даному порядку було засновано Спілку товариств друзів оборони й авіаційно-хімічного будівництва СРСР (Тсоавіахім СРСР).³

Нормативний порядок утворення добровільних товариств⁴ застосовувався в разі необхідності компенсації функціональної недостатності органів державної влади і управління щодо виконання актуальних завдань збалансування соціальних потреб й інтересів із вимогами стабілізації владної партійно-державної вертикалі. Нездатність держави власними засобами організаційного чи фінансового характеру забезпечити виконання нагальних соціокультурних й економічних потреб, спонукала державний апарат до залучення адміністративно-правового ресурсу у вигляді створення формалізованих організацій громадськості.

Після 1922 року в нормативному порядку було створено ряд загальносоюзних добровільних товариств й оформлено їхні корпоративні статуси.

2 лютого 1924 року РНК СРСР ухвалила постанову про заснування Товариства сприяння жертвам інтервенції.⁵ 21 грудня 1927 року за нормами обіжника ВРНГ СРСР відкрило свою діяльність Всесоюзне добровільне товариство "Техніка - масам".⁶

В Росії й на території Української СРР протягом усього розглядуваного періоду центральними відомствами, що здійснювали організаційне керівництво органами реєстрації добровільних товариств та наглядали за діяльністю товариств, були відповідно НКВС Росії та України, в організаційному складі яких існували спеціальні управлінські підрозділи зі здійснення контролю за добровільними товариствами. Управлінські підрозділи структурувались або на відомчій, або на міжвідомчій колегіальній кадровій базі. Останній спосіб утворення був характерним лише для України, – в Росії склалися інші адміністративно-правові умови.

В Українській СРР організаційно-адміністративний нагляд за добровільними товариствами здійснювався Міжвідомчою комісією зі справ товариств та спілок при НКВС республіки¹Примітка, яка включала у свій склад, окрім представника НКВС, осіб, делегованих від інших відомств і централізованих громадських об'єднань (від їхніх органів управління), й була територіально структурована на центральному й губернському регіональному рівнях.

Початком оформлення правового статусу МЕКОСО та становлення режиму відкриття діяльності добровільних товариств в Українській СРР, стала постанова ВУЦВК від 1 листопада 1922 року про порядок реєстрації товариств та спілок, що не мають на меті добування прибутку і про порядок нагляду за ними, що, змінюючи декрет ВУЦВК та РНК УСРР 1919 року, регламентувала порядок реєстрації у відповідному органі державного управління та його результати в якості єдиної легальної підстави діяльності будь-якого добровільного товариства у межах Української СРР.⁷

В постанові зазначалось, що всі об'єднання громадськості, котрі виникають на терені України й діють на підставі власних корпоративних норм, незалежно від профілю роботи (культурно-освітні, наукові тощо) мають право відкривати свої дії не раніше затвердження їхніх статутів у відповідних органах державної реєстрації.

Для розгляду справ про затвердження статутів у 1922 році на постійно діючій основі була створена МЕКОСО при НКВС УСРР та губернські комісії – при відділах управління губернських виконавчих комітетів Рад. Центральна МЕКОСО утворювалась у складі представників НКВС (голова комісії), НК РСІ, Південного бюро ВЦРПС; губернські МЕКОСО утворювались за аналогічною схемою з представників тих же організаційних суб'єктів регіонального рівня.⁸

МЕКОСО були зобов'язані нормою статті 4 даного узаконення при розгляді статутів, в яких згадувались питання роботи майбутніх товариств в тій чи іншій галузі функціонування соціальної системи, котрі підлягали регуляторно-адміністративній компетенції різних елементів апарату держави, запрошувати представників останніх на засідання Комісії або отримувати їхні кваліфіковані висновки щодо доцільності реєстрації представлених у МЕКОСО проектів статутних документів. В реєстраційній практиці функціонування Комісії склалася диспропорція в обсягах і формах участі інших відомств у процедурі реєстрації об'єднань громадськості, для якої було характерним звуження питомої ваги органів державного управління в процесі легалізації добровільних товариств й творчих спілок, котрі не були пов'язані з репресивним чи адміністративним апаратами НКВС.

Після отримання заяв про реєстрацію та відповідної кількості примірників проекту статуту, МЕКОСО зобов'язувалась у двомісячний термін винести свою ухвалу про затвердження або відмову в затвердженні статутного документу. При цьому, відмова повинна була носити вмотивований характер. Вона видавалась за першою ж вимогою засновників товариства, що попередньо подавали усі необхідні реєстраційні документи. В разі відсутності протягом двох місяців відповідної постанови МЕКОСО про відхилення або затвердження проекту статуту, засновники набували права відкривати дії об'єднання й без державної реєстрації. Проте в постанові акцентувалась увага на тому, що усі шкідливі наслідки такої діяльності, що не була санкціонована відповідним органом апарату держави, покладається на засновників незареєстрованого об'єднання.⁹

Суперечливий характер акту 1922 року про порядок реєстрації добровільних товариств перш за все полягав у неузгодженості норм статей 1 і 14, а також обмеженням права ініціативних груп населення зі створення громадських організацій типу добровільних товариств й спілок інтелігенції на судові оскарження дій адміністративно-політичних органів, котрі здійснювали державну реєстрацію організацій громадян.

Статтею 9 Постанови встановлювався необхідний і достатній перелік статутних параметрів, що конституювали внутрішньо-організаційну побудову об'єднань, проектні корпоративні документи, на які подавались до МЕКОСО згідно вимог чинного законодавства.

Проект статуту мав містити ознаки (корпоративні атрибути): найменування та мета створення і діяльності товариства; склад правління; порядок обрання та кооптації до складу правління; термін легіслатури; предмет компетенції правління та місцезнаходження останнього; склад інших органів управління товариством та контролю за його діяльністю; порядок скликання загальних зборів; умови та порядок вступу й вибуття членів організації; кошти організації. Пізніше до базових корпоративних атрибутів статутного документа буде додано порядок ліквідації добровільних товариств і творчих спілок.

В травні 1924 року, майже через півтори роки існування Союзу РСР, видається загальносоюзний нормативно-правовий акт, що встановив базу реєстрації добровільних товариств та їхніх спілок у загальносоюзному масштабі, віднісши компетенцію реєстрації подібних організацій до кола обов'язків РНК СРСР.

¹ Загально-правовий нагляд здійснювався Прокуратурою УСРР, що функціонувала в якості підрозділу НК юстиції республіки, а фінансово-господарський нагляд - НК робітничо-селянської інспекцією (спільно або без ЦКК партії).

Причинами визначення РНК СРСР в якості реєстраційного органу для добровільних товариств всесоюзного масштабу діяльності були: відсутність в 20-х роках загальносоюзного НКВС, що мав би змогу організаційної координації реєстраційної роботи відповідних підрозділів НКВС союзних республік; тенденції розширення законодавчої компетенції союзних республік у цьому питанні, що викликало занепокоєння політичної еліти диктатури пролетаріату.

Постанова ЦВК і РНК Союзу РСР від 9 травня 1924 року "Про порядок затвердження статутів і реєстрації товариств і спілок, що не мають на меті добування прибутку і поширюють свою діяльність на територію всього Союзу РСР, і про нагляд за ними"¹⁰ визначила порядок подання заяв про

реєстрацію добровільних товариств до РНК СРСР та принципів статутні параметри, що містили повний перелік необхідних для початку процедури реєстраційного розгляду ознак головного корпоративного документа, яким і виступав статут товариства, що не мало на меті добування прибутку. Цей перелік відрізнявся від аналогічних актів республіканського масштабу по Українській СРР перш за все за обсягом нормативних вимог, зафіксованих на рівні правових норм.

Таким чином, союзний акт 1924 року, за допомогою процесуальних та матеріальних норм права посилював режим нагляду за добровільними товариствами і їхніми спілками на початковій стадії правового забезпечення існування добровільних товариств у системі громадських організацій шляхом створення додаткових контрольних ланок.

Згідно норми, введеної статтею 5 Постанови, для відкриття діяльності добровільних товариств, статуту яких попередньо були затвержені РНК СРСР, на теренах Росії та інших союзних республік, корпуси організаційних норм добровільних товариств підлягали реєстрації в органах союзних республік, що відповідали за реєстрацію товариств у республіканському масштабі. У випадку Української СРР - Центральна МЕКОСО при НКВС УСРР. Комісія не тільки відповідала за належне оформлення реєстраційних документів, але й провадила нагляд за зберіганням внутрішньої звітності добровільних товариств.

Зміни базового елементу правового поля регламентації існування добровільних товариств, яким виступало союзне законодавство, що виконувало функцію джерельного забезпечення принципів регулювання діяльності добровільних товариств в республіканському законодавстві України, викликали ланцюгову реакцію в УСРР, що знайшло свій вираз в модифікації корпусу норм УСРР стосовно товариств та їхніх спілок усередині 20- років.

Головними юридичними профакторами вдосконалення законодавства УСРР, що стосувалось добровільних товариств були: зміни в законодавстві РСФРР та СРСР, що відбулися в 1923-1924 роках та посилення тенденції відомчого регулювання діяльності добровільних товариств за різними профілями функціонування.

7 жовтня 1925 року ВУЦВК і РНК УСРР ухвалюють постанову "Про порядок реєстрації товариств і спілок, що не мають на меті добування прибутку, і про порядок догляду за ними"¹¹, з набуттям чинності якої скасовувалась дія попередніх постанов вищих органів державної влади й управління України, котрі стосувались реєстраційних й контрольних аспектів регуляторної політики радянської влади, спрямованих на відому групу громадських організацій диктатури пролетаріату.

З набуттям чинності постанови від 7 жовтня 1925 року, втратили чинність - постанова ВУЦВК від 1 листопада 1922 року та постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 16 квітня 1924 року.¹²

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 7 жовтня 1925 року підтверджувались минулі законодавчі норми про компетенцію Центральної МЕКОСО та її регіональних органів у справі реєстрації добровільних товариств та їхніх спілок, а також установлювався новий порядок нагляду за усіма громадськими об'єднаннями, окрім політичних та професійних організацій. Принципово важливою новелою даного узаконення було законодавче закріплення обмеження компетенції МЕКОСО щодо визначених у документі груп громадських організацій, що діяли в Україні. Чинність статті 1 Постанови, якою МЕКОСО зобов'язувалась проводити реєстрацію усіх товариств, спілок й інших об'єднань, не поширювалась на професійні спілки, об'єднані в системі ВУРПС, а також на кооперативні та переселенські товариства, що функціонували на підставі особливих законоположень.

Профспілки в системі ВУРПС узагалі виводились зі сфери компетенції МЕКОСО. Кооперативні об'єднання виводились з-під дії МЕКОСО тільки в реєстраційній частині здійснення державою регуляторної політики стосовно підсистем сільськогосподарських об'єднань.¹³

Протягом 1922-1925 років останньою касаційною інстанцією у справах оскарження дій регіональних МЕКОСО ініціаторами створення неформалізованих організацій громадськості виступала Центральна МЕКОСО, що завершувала драбину подання касаційних скарг на дії

співробітників МЕКОСО на місцях. Рішення самої ж Центральної Комісії в особливих випадках могли бути переглянуті на Колегії НКВС України, що свідчило про пріоритет вузьковідомчих інтересів над інтересами соціальних груп, представлених засновниками добровільних товариств та їх спілок.

З 1925 року діяльність добровільних товариств, що поширювали свою діяльність на територію всього СРСР та були акредитовані в УСРР, регулювалась постановою ЦВК і РНК СРСР від 9 травня 1924 року, норми якої знайшли підтвердження в статті 7 відомої постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 7 жовтня 1925 року.¹⁴

Державні органи УСРР, продовжуючи тенденції, закладені в аналогічному законодавстві РСФРР, в порядку законодавчої ініціативи, прагнули забезпечити репрезентативність, масовість, взаємну відповідальність та специфічну кругову поруку засновників добровільних товариств, що підтверджувалось ухваленням норми, згідно якої заяву про проходження реєстрації повинні були підписати не менш як 10 фундаторів товариства.¹⁵

Особливий режим реєстраційної процедури встановлювався у 1925 році для релігійних громад, згідно якого для утворення релігійних товариств під заявою про реєстрацію належало засвідчити у встановленому порядку підписами не менш як 50 членів громади, що вступала соціальним субстратом майбутнього релігійного об'єднання. Проте, навіть після реєстрації товариств на релігійній основі, останні не набували прав юридичної особи, а відтак були обмежені у своїх діях, спрямованих на самозабезпечення матеріальними й фінансовими ресурсами.¹⁶

МЕКОСО концентрували свої зусилля в частині регулювання добровільних товариств та їх спілок на адміністративно-організаційній регламентації їхнього існування за етапами: проходження процедури реєстрації об'єднаннями, здійснення адміністративного нагляду за останніми з боку органів внутрішніх справ, припинення функціонування об'єднань у порядку зовнішньої ліквідації.

Ефективність адміністративно-правової регламентації, окрім іншого, забезпечувалась фактором структурної гомогенності МЕКОСО і суто відомчих підрозділів НКВС й органів внутрішніх справ на місцевому рівні. Інтегрованість МЕКОСО в структуру НКВС спрощувала використання адміністративного апарату органів внутрішніх справ із метою удосконалення нагляду за громадськими об'єднаннями.

Відомою постановою ВУЦВК і РДЖ УСРР від 7 жовтня 1925 року на адміністративні відділи районних та округових виконавчих комітетів Рад покладался обов'язок нагляду за законністю діяльності товариств, спілок та їхніх філій - НКВС та його місцевим органам надавалось право фінансово-господарської ревізії об'єднань на предмет відповідності дій добровільних товариств статутним нормам.

Статтею 19 Постанови закріплювався порядок зовнішньої ліквідації добровільних товариств в Україні, що проіснував до початку 30-х років ХХ століття.

В разі виявлення підстав для ліквідації добровільних товариств, НКВС або його місцеві органи вносили подання до Центральної МЕКОСО чи округових МЕКОСО про закриття дій добровільних товариств та їх спілок.

НКВС та адміністративні відділи виконкомів з жовтня 1925 року належало право призупиняти роботу об'єднань аж до розгляду на засіданні МЕКОСО справи про їхнє закриття й ліквідацію.¹⁷

Наданням НКВС права призупиняти діяльність добровільних товариств уряд України свідомо пішов на порушення принципу комплексного міжвідомчого регулювання добровільних товариств в УСРР, що в якості системи складалася протягом 1922-1925 років.

Правовий режим добровільних товариств забезпечувався нормативно-регуляторною діяльністю органів державної влади й управління. Специфікою лівототалітарного суспільства було те, що джерелом нормотворчої активності державного апарату стосовно добровільних товариств виступали неправові за своєю природою корпоративні норми центральних органів партії більшовиків, що за своїм формально-правовим статусом була політичним громадським об'єднанням.

Проте суспільно-історична практика динамічної конвергенції кадрового та функціонально-структурного аспектів апарату держави і апарату РКП(б) – КП(б)У зумовила базовий статус постанов та резолюцій політичної організації більшовиків стосовно моделювання законодавчих норм, які регулювали інтегрованість і підконтрольність даного типу громадських об'єднань організації більшовиків з опосередкованим впливом через апарат держави. Партійна політика відносно організаційних принципів побудови конструкту підсистеми добровільних товариств і спілок виходила з принципу зовнішньої регламентації форм організаційного розвитку на основі доцільності, яка визначалась органами партії, а не органами управління самих громадських організацій розглядуваного типу, а також з принципу соціального відбору контингентів населення, на які могли поширювати свою діяльність окремі добровільні товариства України та Росії.

16 лютого 1925 року Організаційне бюро ЦК РКП(б) ухвалює резолюцію за доповіддю комісії ЦК партії з вивчення організаційних форм існування масових організацій, якою передбачалось злиття Товариства друзів повітряного флоту з Доброхімом в одне товариство, для чого комуністичним фракціям керівних органів цих товариств "рекомендувалось" скласти плани злиття та подальшої роботи на об'єднаних організаційних засадах. В констатуючій частині резолютивного документа Оргбюро ЦК партії вмотивовувались кроки партійного керівництва зі скорочення кількості функціонуючих добровільних товариств та укрупнення елементів підсистеми даного типу громадських об'єднань. Ядром партійної мотивації була констатація наявного паралелізму в діяльності окремих масових організацій, що спиралась практично на одні й ті ж самі шари трудящих, що, по-перше, переобтяжувало бюджет робітників і селян, і, по-друге, знижувало інтенсивність участі населення в кампанійських заходах становлення нового типу суспільних стосунків тоталітарного взірця.¹⁹

В резолюції Оргбюро ЦК партії більшовиків від 16 лютого 1925 року відзначалося, що "особливо обережно слід підходити до розгортання організаційної роботи на селі, здійснюючи там сприяння тільки створенню таких товариств, що були б близькими до інтересів села й зрозумілими селянинові". Оргбюро в 1925 році перейшло до видання прямих указівок місцевим партійним органам, які стосувалися розгортання т. з. режиму максимального сприяння визначеним добровільним товариствам у певному соціальному середовищі. На найближчий термін резолюцією від 16.02.1925 передбачалось можливим здійснювати активне сприяння з боку партії тільки оборонним товариствам та Товариству "Геть неписьменність".²⁰

Введення подібного режиму максимального сприяння призвело до погіршення ситуації у середовищі місцевих сільських громадських організацій, що в період Непу становили альтернативу формалізованим масовим об'єднанням типу Доброхіму та "Геть неписьменність". Резолютивне звернення партії стало подвійною базою для звуження поля організаційних суб'єктів підсистеми добровіль-

них товариств – в якості основи для циркулярно-обіжного регулювання діяльності місцевих партійних органів з цього питання; в якості концептуального забезпечення нормотворчої активності органів державної влади й управління.

В 1925 році відділу агітації й пропаганди ЦК РКП(б) спільно з організаційно-розподільчим відділом ЦК було доручено провести обстеження окремих товариств та внести до Секретаріату ЦК партії пропозиції про форми подальшого партійного керівництва масовими організаціями; про їхню організаційну структуру; про зміст діяльності товариств та про порядок виникнення нових добровільних товариств. Для налагодження більш тісного зв'язку з відповідними органами добровільних товариств із метою посилення систематичного керування їхньою роботою, Оргбюро ЦК РКП(б) визначило за необхідне створення для виконання визначених завдань спеціальної одиниці штатного розкладу – відповідального працівника в структурі апарату Агіпропу ЦК.²¹Примітка

Протягом усього періоду 20-х років держава в достатній мірі володіла ситуацією в середовищі добровільних товариств шляхом організації на тільки реєстраційної роботи, але й створення відповідного режиму контролю й нагляду за діяльністю цього типу громадських об'єднань.²²

Маніпуляції з кількісним складом організаційних суб'єктів підсистеми добровільних товариств: зменшення чисельності об'єднань, укрупнення системних елементів, ліквідація цілого ряду товариств, що відбувалися протягом 20-х-початку 30-х років² дозволяли використовувати суспільний ресурс населення лише в тих формах, що задовольняли політичну еліту та дозволяли ефективно здійснювати координацію спільної активності через місцеві органи влади й управління,²⁴ з пріоритетним положенням НКВС у системі нагляду за діяльністю добровільних товариств.

На базі законодавства УСРР першої половини двадцятих років про правовий і організаційний режим створення, роботи, припинення діяльності добровільних товариств, НКВС УСРР розробив і запровадив механізм застосування законодавчих положень у конкретних умовах організаційного становлення мережі товариств і спілок, що не мали на меті добування прибутку.

У 1922-1925 роках було видано цілий ряд інструкцій та обіжників по НКВС України, що регулювали порядок застосування законодавчих норм стосовно добровільних товариств в УСРР.²⁶

Еволюція інструктивно-нормативного регулювання діяльності добровільних товариств в 20-х роках пройшла три етапи – перший тривав з кінця 1919 до кінця 1922 року; другий – з 1923 до листопада 1925 року; третій – з листопада 1925 до початку 1932 року.

Протягом першого етапу відбулось становлення організаційно-адміністративної мережі нагляду за об'єднаннями громадськості. В роки, що склали термін другого етапу, завершилась структурна відомча диференціація системи нагляду за добровільними товариствами з боку НКВС та міжвідомчих комісій при НКВС, й була закладена інструктивно-нормативна база для здійснення органами внутрішніх справ функцій регламентації існування добровільних товариств.

Підзаконне нормативне регулювання добровільних товариств по НКВС України здійснювалось з трьома напрямками: міжвідомче регулювання режиму діяльності МЕКОСО; відомче регулювання реєстраційного режиму (включаючи нормативне забезпечення проведення екстраординарних перереєстрацій, викликаних загостренням соціальної ситуації чи поточними змінами в законодавстві); відомче регулювання порядку планових обстежень добровільних товариств.

Протягом другого етапу інструктивно-нормативного регулювання добровільних товариств України були видані й реалізовані наступні інструкції і обіжники:

- інструкція НКВС та НК юстиції УСРР про порядок діяльності МЕКОСО у зв'язку з постановою ВУЦВК від 1 листопада 1922 року;²⁷
- інструкція НКВС та НК юстиції УСРР про порядок перереєстрації товариств і спілок, що не мають на меті добування прибутку;²⁸
- інструкція НКВС УСРР з нагляду за діяльністю товариств і спілок, що не мають на меті добування прибутку (із додатками до неї);²⁹
- обіжник по НКВС УСРР № 292 від 22 грудня 1922 року про порядок реєстрації об'єднань, що не мають на меті добування прибутку;³⁰
- обіжник по НКВС УСРР № 415 від 22 жовтня 1923 року³¹ про порядок реєстрації статутів спілок кустарів-ремісників;^{Примітка}
- обіжник по НКВС УСРР № 119 від 27 березня 1923 року про доповнення до інструкції НКВС та НК юстиції України про порядок діяльності МЕКОСО;³²
- обіжник по НКВС УСРР № 100 від 22 травня 1924 року про надання відомостей про діяльність МЕКОСО;³³
- обіжник НКВС УСРР № 111 від 15 липня 1925 року про діяльність округових МЕКОСО у зв'язку з переходом на триступеневу систему управління;³⁴
- обіжник НКВС УСРР та НКЮ УСРР № 195 від 23 грудня 1924 року про додаткові роз'яснення про порядок застосування постанови ВУЦВК від 1 листопада 1922 року.³⁵*

^{Примітка} Відділ агітації й пропаганди ЦК РКП(б).

^{Примітка} МЕКОСО мали компетенцію щодо реєстрації виключно негосподарських кустарно-ремісничих об'єднань, оскільки реєстрація господарських громадських організацій кустарно-промислової кооперації входила до компетенції ГКК УСРР та його місцевих органів в порядку реєстрації кооперативних організацій.

* Даний обіжник мав чинність до 7 жовтня 1925 року, до виходу постанови ВУЦВК і РНК УСРР, якою скасовувалась дія попередньо ухваленого акту прогляд за добровільними товариствами в Українській СРР.

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ УКРАЇНИ В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ ДВАДЦЯТИХ РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ

Проведення Центральною МЕКОСО реєстраційної процедури було покликане виконувати фільтраційну функцію стосовно небажаних, на погляд окремих народних комісаріатів, ВУЦВК, ЦК партії, добровільних товариств та їхніх спілок.

В 1924 році було відмовлено в реєстрації 6 товариствам, серед яких були Українська асоціація бухгалтерів та Російське товариство з розповсюдження історико-природничого знання (РТРІПЗ)^{36**} Екстраординарній перереєстрації підлягали також й усі раніш зареєстровані добровільні товариства. Головною причиною цього процесу була модифікація законоположень про нагляд за діяльністю добровільних товариств і спілок.

Порядок здійснення адміністративно-організаційного нагляду, встановлений наприкінці 1922 року НКВС УСРР стосовно добровільних товариств, встановлював, що нагляд за об'єднаннями проводився у двох паралельних режимах - в режимі постійного планового контролю; в режимі надзвичайного нагляду. Інструкцією НКВС УСРР 1922 року визначались операційні складові сукупного поняття "нагляду за діяльністю товариств і спілок", при чому їх характер та зміст недвозначно вказували на застосування НКВС усього арсеналу засобів для забезпечення максимальної інформованості влади до небажаних виявів нелояльних настроїв у членській масі зареєстрованих об'єднань.

В середовищі організаційних суб'єктів системи добровільних товариств інструктивна діяльність НКВС та місцевих адміністративних відділів у 1922-1924 рр. викликала достатньо широкий опір, що головним чином спрямовувався у формі пасивного ігнорування необґрунтованих вимог НКВС України щодо виконання інструктивних відомчих нормативів НКВС, котрі втручались у сферу міжвідомчого регулювання.

У відповідь на зростання протесту організаційних суб'єктів системи добровільних товариств НКВС республіки пішов на загострення ситуації й продовжив видання інструктивних положень у напрямові посилення відповідальності керівників та засновників товариств за невиконання відомчих приписів, що характеризувало один з аспектів посилення втручання органів внутрішніх справ у внутрішньо-організаційне життя добровільних товариств.

8 грудня 1924 року НКВС УСРР видає інструкцію за № 17370, що адресувалась усім товариствам та спілкам, що не мали на меті добування прибутку, а також усім адміністративним губернським відділам³⁸, що на підставі існуючих випадків демонстративних відмов окремих місцевих уповноважених всеукраїнських об'єднань, статуту яких зареєстровані в Центральній МЕКОСО, повідомляти губернські адміністративні відділи про відкриття діяльності вищезазначених добровільних товариств у цих губерніях, "пропонувала" правлінням товариств та спілок у масштабу при відкритті їхніх дій на території конкретних губерній негайно повідомляти про це відповідний адміністративний відділ, додаючи при цьому копію зареєстрованого статуту.

Інструкція, порушуючи внутрішньо-організаційний автономний статус об'єднань, втручалась у встановлений порядок здійснення добровільними товариствами звітності перед органами державного управління, вимагаючи від правлінь добровільних товариств розіслати аналогічні інструкції №17370 розпорядження своїм уже існуючим губернським філіям, а копії цих розпоряджень надіслати до НКВС.

У ранньототалітарному суспільстві СРСР НКВС союзних республік набули настільки широкої регуляторної компетенції, що зробило актуальним

питання про особливий правовий статус цієї структури стосовно вищих органів державної влади та управління республік СРСР.

За постановою ВУЦВК від 9 травня 1923 року про порядок отримання дозволу на скликання конференцій, з'їздів загальнореспубліканського значення³⁹, від НКВС залежали навіть інші органи державного управління.

В середовищі негосподарських організацій, що діяли в УСРР у двадцятих роках та за масштабом діяльності охоплювали і населення інших республік у вказаний період розпочалася диференціація формально-правових статусів. Наслідком цього процесу було виокремлення пріоритетних для політичної еліти добровільних товариств та спілок, що забезпечували якісне виконання державного замовлення в різних сферах суспільного життя. Пріоритетність формально-правового статусу таких організацій в частині здійснення контролю за їх, діяльністю з боку НКВС союзних республік знайшла свій вираз у 1929 році, коли союзним актом ряд добровільних товариств і спілок звільнялись від опіки органів внутрішніх справ стосовно дозвільного режиму скликання та проведення весоюзних нарад і з'їздів цих організацій.

Джерела та література

1. Щиглик А. И. Добровольные общества в переходный период от капитализма к социализму. Вопросы теории и истории общественных организаций. – М., 1971. – С. 192–193.
2. Добровольные общества при социализме. – М., 1976. – С. 179.
3. Там же. – С. 179-180.
4. Там же. – С. 180.
5. Там же; Вестник ЦИК, СНК, СТО СССР. – 1924. – № 2. – С. 56.
6. Сборник постановлений и приказов по промышленности СССР. – 1927. – № 6. – С. 21.

** Навіть побіжне співставлення кількості зареєстрованих товариств за відомий період в Центральній МЕКОСО з чисельністю незареєстрованих проектів статутів свідчить про існування жорсткого режиму класового відбору.

7. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 1816. – Арк. 43.
8. Там само. – Арк. 43.
9. Там само. – Арк. 43зв.
10. Там само.
11. Вісник ЦВК, РНК, РПО СРСР. – 1924. – № 5. – Ст. 167.
12. ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. 2. – Спр. 2710. – Арк. 119.
13. Там само. – Арк. 119.
14. Там само.
15. Там само.
16. ЦДАВО України. – Арк. 120.
17. Там само.
18. Там само. – Арк. 121.
19. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 2025. – Арк. 1.
20. Там само.
21. Там само. – Арк. 1–2.
22. Там само. – Арк. 3
23. Кармазина М. С. Деятельность добровольных обществ Украинской ССР в период социалистической реконструкции народного хозяйства. 1926-1936. Автореферат с. у. с. к. и. н. – Днепропетровск, 1989. – С. 9–10.
24. Там же. – С. 11.
25. Положение о районных (волостных) съездах Советов и районных (волостных) исполнительных комитетах. – Х., 1923. – С. 10–11.
26. ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 1816. – Арк. 9–10.
27. Там само. – Оп. 2. – Спр. 2710. – Арк. 136-136зв.
28. Бюллетень НКВД УССР. – 1922. – № 13–14. – С. 5-7; 8–10.
29. Там само.
30. Там само.
31. Там само. – № 19. – С. 6–7.
32. Там само.
33. Там само. – 1923. – № 13 (18). – С. 3
34. Адміністративний вісник. – 1925. – № 1–2. – С. 54.
35. Там само.
36. Бюллетень НКВД УССР. – 1925. – № 1.
37. Бюллетень НКВД УССР. – 1924. – № 9-10. – С. 29–30.
38. Там же. – 1922. – № 13-14. – С. 9–10.
39. ЦДАВО України. – Ф. 5. – Оп. 2. – Спр. 311. – Арк. 30, 32.

Донченко С.П.

ЛІБЕРАЛИ УКРАЇНИ В УРЯДІ ГЕТЬМАНА П.СКОРОПАДСЬКОГО (липень-жовтень 1918 р.)

Тринадцять років незалежності України привели до того, що, лібералізм, який тільки почав розвиватися в державі, поступово, за прикладом Росії, став визнаватися шкідливим. Але події виборчої кампанії Президента України 2004 р. довели, що на відміну від Росії, лібералізм потрібен українському народу. Лібералізм – це законслухняність, свобода особистості, недоторканість особи тощо, і все це не втратило своєї цінності. І тому сьогодні досить важливо знати і використовувати історичний досвід українських лібералів початку ХХ ст. В усякому випадку в добу Держави П.Скоропадського в Україні проводилася така внутрішня і зовнішня політика, яка давала державницькі результати. Це був другий етап становлення, давалося все дуже складно, враховуючи громадянську війну і те, що в уряді брали участь представники різних політичних партій, в тому числі й ліберали.

Добу Держави П.Скоропадського вивчали і вивчають чимало істориків. Найбільше уваги цьому періоду приділяли такі історики як: В.Воєчин, А.Гриценко, Ж.Дзейко, М.Дмитренко, О.Дудко, С.Кульчицький, О.Лисенко, О.Лупандін, Ф.Проданюк, І.Срібняк, М.Якупов, В.Яценко та ін.

Наше завдання полягає в тому, щоб розглянути роль, вплив і участь ліберальних партій України на події, що відбувалися в добу Держави П.Скоропадського в липні - жовтні 1918 р.

Історик М.Якупов вважає, що беручи участь в організації Української Держави, українські кадети в цей період фактично зрадили своїм принципам: 1.Принципу „єдиної і неділимої Росії”; 2.Вірності союзникам по Антанті (і своєму демократичному взірцеві – Англії)” [14, с. 70].

Зміни тактики українських кадетів стали, схоже, чи не найголовнішою темою обговорення в Центральному Комітеті партії. Приймалися двоїсті резолюції, в яких обговорювалась орієнтація на Німеччину - ворога Росії, і водночас констатовалося, що дії українських кадетів обумовлені „сумною неминучістю”. Неофіційна точка зору московських кадетів: „Кияни кинулись головою вниз, у помийну яму германофільства”. Позиція П.Мілюкова засуджувалася. Головою ЦК став П.Долгоруков [14, с. 71].

Політика уряду П.Скоропадського з багатьох пунктів, окрім деяких, не збігалася з програмою і принци-