Кабярэц, І. У. Заканадаўчыя асновы дзейнасці грамадскіх арганізацый у Расійскай імперыі ў другой палове XIX ст. / І. У. Кабярэц // XXI век: актуальные проблемы исторической науки: Материалы междунар. науч. конф., посвящ. 70-летию ист. фак. БГУ. Минск, 15–16 апр. 2004 г. / Редкол.: В. Н. Сидорцов. (отв. ред.) и др. – Мн: БГУ, 2004. – С. 116–117.

І. У. КАБЯРЭЦ
Рэспублика Беларусь, г. Мінск

ЗАКАНАДАЎЧЫЯ АСНОВЫ ДЗЕЙНАСЦІ ГРАМАДСКІХ АРГАНІЗАЦЫЙ У РАСІЙСКАЙ ІМПЕРЫІ Ў ДРУГОЙ ПАЛОВЕ XIX ст.

Заканадаўства Расійскай імперыі, якое рэгламентавала дзейнасць грамадскіх арганізацый, пачало фарміравацца яшчэ з канца XVIII ст. і прайшло значную эвалюцыю. Гэты працэс выявіўся ў паступовым спрашчэнні працэдуры стварэння грамадскіх арганізацый праз паэтапны пераход функцыі іх дазволу ад вярхоўнай улады (імператара) да міністраў, а потым да кіраўнікоў мясцовага звяна. На працягу гэтага перыяду ствараліся заканадаўчыя акты, мэтай якіх была рэгламентацыя межаў і накірункаў дзейнасці таварыстваў грамадзян. Адзінай агульнай нормай, якая гаварыла аб законным утварэнні таварыстваў, быў арт. 117 «Статута аб папярэджанні і перапыненні злачынстваў», але ён не даваў адказу на пытанне: дзе, як і на якіх умовах можна атрымаць дазвол на стварэнне таварыства? Найменне «законам зацверджанае таварыства» давала падставы меркаваць, што таварыствы павінны дазваляцца ў заканадаўчым парадку. Сапраўды, у «Полном собрании законов» (ПСЗ) можна знайсці зацверджаныя імператарам статуты шэрагу таварыстваў, але статуты гэтыя, як правіла, паступалі да імператара з міністэрстваў праз вышэйшы адміністрацыйны орган – Камітэт Міністраў. Такім чынам, парадак дазволу таварыстваў у форме зацвярджэння імператарам дазволенага Камітэтам Міністраў статута таварыства, які ўсталяваўся з пачатку XX ст., засноўваўся не на літары закону, а на традыцыі.

У 90-я гг. XIX ст. права дазволу амаль усіх катэгорыяў таварыстваў было прадастаўлена адпаведным міністрам [2, *61*]. Да цара (праз Камітэт Міністраў) працягвалі паступаць справы аб таварыствах, якія прасілі для сябе нейкіх асаблівых правоў і прывілеяў. Усе законы, якія непасрэдным чынам тычыліся грамадскіх арганізацый, засталіся разрозненымі актамі і не былі зведзены ў адзіную агульную норму.

У «учрежденнях» міністэрстваў выдання 1892 г. упершыню ў лік функцыяў некаторых міністэрстваў і іх падраздзяленняў уключаецца разгляд статутаў падведамасных грамадскіх арганізацый, але кадыфікатары зрабілі гэта непаслядоўна і бессістэмна. Адпаведныя функцыі шэрагу міністэрстваў зафіксаваныя не ў іх «учрежденнях», а ў галіновых статутах. Роля цэнтра, які павінен быў накіроўваць палітыку ўсіх устаноў у адносінах да грамадскіх інстытутаў, адводзілася Дэпартаменту паліцыі Міністэрства ўнутраных спраў. Без санкцыі паліцэйскага ведамства не магла адкрыцца ніводная легальная грамадская арганізацыя. Аднак шматлікасць і разнастайнасць паступаўшых у міністэрствы справаў аб адкрыцці новых таварыстваў вымусілі ўлады пайсці на далейшае скарачэнне працэдуры.

З 1896 г. пачаў уводзіцца парадак, згодна з якім дазвол на адкрыццё спажывецкіх, дабрачынных, пажарных, сельскагаспадарчых і некаторых іншых таварыстваў, якія прымалі выдадзеныя для іх міністэрствамі ўзорныя альбо прыкладныя статуты, давала мясцовая адміністрацыя (генерал-губернатары, губернатары, граданачальнікі). Калі ж праект статута не адпавядаў узорнаму, ён павінен быў па-ранейшаму зацвярджацца міністэрствам. У канчатковым выніку змест царскага заканадаўства аб грамадскіх арганізацыях зводзіўся да ўсталявання кола дзяржаўных органаў, якія мелі права дазваляць адкрыццё тых ці іншых арганізацый і зацвярджаць іх статуты. Пры гэтым закон не ўтрымліваў ніякіх прававых

нормаў, якімі павінны былі б кіравацца як самі арганізацыі, так і ведаўшыя імі органы. Усталяванне гэтых нормаў адносілася выключна да сферы адміністрацыйнага вырашэння, а функ-

цыі, склад, структура, правы і абавязкі грамадскіх арганізацый вызначаліся перш за ўсё іх статутамі. Змест і форма статутаў тагачасных грамадскіх арганізацый не з'яўляліся толькі прадуктам творчасці іх заснавальнікаў, а прама навязваліся адміністрацыяй. Хоць агульныя правілы на гэты конт адсутнічалі, на ўсіх зацверджаных статутах ляжаў адбітак тыповасці, бо чыноўнікі заўсёды арыентаваліся на гатовыя ўзоры. Тыповасць статута, аднак, не заставалася нязменнай. На працягу XIX ст. яна паступова пашыралася і ўскладнялася, узмацнялася ступень рэгламентацыі ўнутранага жыцця таварыстваў.

Па меры росту сеткі грамадскіх арганізацый патрабаванні, якія прад'яўлялі чыноўнікі да статутаў, рабіліся ўсё больш жорсткімі. 29 красавіка 1897 г. міністр унутраных спраў па прадстаўленні Дэпартамента паліцыі зацвердзіў правілы, якімі павінны былі кіравацца ўсе ўстановы МУС пры прадстаўленні статутаў таварыстваў на подпіс міністру. Паколькі менавіта міністр унутраных справаў зацвярджаў большасць статутаў, гэтыя правілы (дапоўненыя 15 чэрвеня 1898 г.) аказалі значны ўплыў на прававы стан грамадскіх арганізацый [1, *27*].

Найбольш поўным зводам статутных норм, выпрацаваных да канца XIX– пачатку XX ст., сталі ўзорныя (прыкладныя) статуты (у прыкладных у адрозненне ад узорных некаторыя часткі мелі факультатыўны характар). Першым у Расійскай імперыі дакументам такога кшталту стаў «Статут (узорны) таварыства ўрачоў №№ губерні ці № горада» прыняты яшчэ ў 1869 г. [3, *11*]. Узорныя статуты ўяўлялі нарматыўныя акты, выпрацаваныя адміністрацыйнымі органамі (Міністэрствам унутраных спраў ці па ўзгадненні з іншымі міністэрствамі) для таварыстваў, дазвол на стварэнне якіх уваходзіла ў іх кампетэнцыю. Гэтым статутам павінны былі поўнасцю адпавядаць статуты канкрэтных таварыстваў. Усе прыватныя таварыствы, створаныя па ўзорных статутах, знаходзіліся ў вядзенні пэўных міністраў. Міністры, губернатары і паліцыя карысталіся шырокімі правамі кантролю за ўсімі бакамі стварэння і дзейнасці гэтых таварыстваў, аж да іх закрыцця і забароны [4, *182–183*].

Аналіз узорных статутаў паказвае, што яны з'явіліся надзейным інструментам, з дапамогай якога царская адміністрацыя трымала пад неаслабным наглядам грамадскую ініцыятыву.

1. *Ануфриев Н. П.* Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. Кн. 1. М., 1916.
2. ПСЗ. Собр. 2. Т. XLII. Отд. 1.
3. *Степанский А. Д.* Самодержавие и общественные оранизации Росии на рубеже XIX–XX вв. М., 1980.
4. *Щиглик А. И.* Добровольные общества в переходный период от капитализма к социализму // Вопросы теории и истории общественных организаций. М., 1971.