

## 4.6. Гражданские объединения и государство: поиск взаимодействия

### 4.6.1. Регулирование общественных организаций в советской России

После принятия Конституции 1993 года, перед российским законодательством встала задача создания правовой базы новых институтов и преодоления советского наследия в русле политики Президента Ельцина о недопустимости возврата к коммунистическому прошлому. Эта политика в полной мере относилась к регулированию деятельности общественных объединений, создание которых допускалось лишь «в целях коммунистического строительства»<sup>1</sup>. Некоторые исследователи считают, что Борис Ельцин к началу 90-х годов стал знаменем антикоммунизма<sup>2</sup>. Думаю, этот тезис можно было бы уточнить: Ельцин, прежде всего, был активным противником советского строя и его стержня – коммунистической партии, которая установила тотальный контроль над всей государственной и общественной жизнью.

Идею такого контроля Ленин выразил ярко и недвусмысленно, завив в одной из речей в 1920 г., что «вся юридическая и фактическая конституция Советской республики строится на том, что *партия все исправляет, назначает и строит по одному принципу* (курсив наш. – Авт.), чтобы связанные с пролетариатом коммунистические элементы могли пропитать этот пролетариат своим духом, подчинить его себе, освободить его от того буржуазного обмана, который мы так долго стараемся изжить»<sup>3</sup>. Собственно, в этих словах кредо тоталитаризма – социальной практики, построенной на полном и всеобъемлющем контроле властвующих за всем, что происходит в обществе. И уж конечно с особым вниманием тоталитарная власть следит за любыми формами организованной активности. Поэтому с окончанием Гражданской войны выстраивание системы плотного контроля за общественными объединениями стало одним из главных приоритетов большевиков.

Одним из первых нормативных актов в этой сфере был Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке учреждения и регистрации обществ и союзов, не

---

<sup>1</sup> Так, ст. 49 Конституции СССР 1977 г. гласила: «В соответствии с целями коммунистического строительства граждане РСФСР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов».

<sup>2</sup> Так назвала первого Президента России, например, известный политолог Лилия Шевцова (см.: Шевцова Л. Горбачев и Ельцин: реформатор и терминатор. Московский центр Карнеги. Карнеги, 1 февраля 2011 г. Доступно: <https://carnegiemoscow.org/2011/02/01/ru-pub-42432>).

<sup>3</sup> Ленин В.И. Речь на Всероссийском совещании политпросветов губернских и уездных отделов народного образования 3 ноября 1920 г. // Полн. собр. соч. Т. 41. М.: Политиздат, 1981. С. 403.

преследующих цели извлечения прибыли, и о порядке надзора за ними»<sup>4</sup>. Этот документ вводил обязательную регистрацию всех союзов и обществ, причем контроль был поручен органам Наркомата внутренних дел (аббревиатура «НКВД» превратилась на долгие годы в самый зловещий набор букв). Организации, не прошедшие регистрацию в двухнедельный срок, объявлялись закрытыми. А вскоре Наркомат юстиции совместно с НКВД разработали типовой устав для научных, художественных и литературных обществ.

30 декабря 1922 г. четыре<sup>5</sup> республики подписали Декларацию и Договор об образовании СССР. И хотя в этих документах провозглашалась относительная самостоятельность союзных республик, коммунистическая власть, приверженная идее централизации, не могла допустить слишком большого разнообразия. Поэтому среди других задач союзной власти встала задача унификации порядка создания *общесоюзных* объединений. В мае 1925 года ЦИК и СНК СССР принимают Постановление «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними»<sup>6</sup>. Для регистрации общесоюзных организаций нужно было получить *разрешение* на ее создание, для чего проекты уставов представлялись в СНК СССР на утверждение и только после этого организацию можно было зарегистрировать. При этом СНК имел право закрывать объединения своим постановлением.

Ещё один важный документ – Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 августа 1930 г. «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях)»<sup>7</sup>. В нем был жестко закреплён идеологический *критерий допустимости* образования общественного формирования: само определение общественной организации предполагало, что это объединение трудящихся, «принимающих активное участие в строительстве социализма и укреплении обороны страны».

Развивая и конкретизируя формы надзора и контроля за гражданской активностью, ВЦИК и СНК РСФСР 10 июля 1932 г. приняли новое, более развёрнутое «Положение о добровольных обществах и союзах»<sup>8</sup> (в других союзных республиках были приняты

---

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1922. № 49, ст. 623, 624. Вслед за этим 10 августа 1922 г. появилась Инструкция ВЦИК по регистрации обществ и объединений и Инструкция о выдаче разрешений на созыв съездов и собраний различных организаций, союзов и объединений // Там же.

<sup>5</sup> Одна из этих республик – Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР) – была образована в 1921 г. из Азербайджанской, Армянской и Грузинской советских социалистических республик. ЗСФСР просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 г.

<sup>6</sup> Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 13 мая 1924 г. № 107.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1930. № 44. Ст. 527.

<sup>8</sup> СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331А. В этом документе был обобщен опыт предшествующих нормативных актов об общественных объединениях, таких, как Постановление Высшего совета

аналогичные акты), которое надолго стало правовой рамкой деятельности всех общественных объединений в России и просуществовало до конца 80-х годов. Поэтому на нем стоит остановиться подробнее.

Положение (ст. 1) определяло общественные объединения как «организации общественной самодеятельности трудящихся масс города и деревни», которые ставят своей задачей «активное участие в социалистическом строительстве Союза ССР, а также содействие укреплению обороны страны». Это предназначение конкретизировалось в ст. 3, где определялось, что объединения действуют «в соответствии с планом народного хозяйства и социально-культурного строительства», а также участвуют в «осуществлении очередных задач советской власти по соответствующим отраслям социалистического строительства». Таким образом, устанавливались жесткие идеологические рамки для создания и деятельности объединений, контроль за которыми осуществляли соответствующие наркоматы (впоследствии министерства).

В Положении закреплялась роль профильных наркоматов в регистрации объединений. Так, в ст. 14 говорилось, что уставы всероссийских добровольных обществ, задачи которых связаны с деятельностью народных комиссариатов или приравненных к ним центральных учреждений РСФСР, утверждаются соответствующими наркоматами, а вопрос об источниках образования средств объединений предварительно согласуется с Наркоматом финансов РСФСР. Иными словами, власть не скрывала, что общественные объединения являются как бы «общественными придатками» государственных органов, которые не только контролируют, но и создают «добровольные» объединения. В частности, в ст. 12 Положения за наркоматами закреплялся значительный список обязательств по созданию объединений, главным из которых было принятие решения о *целесообразности* их создания. Кроме того, предусматривались, в частности, такие полномочия наркоматов: рассмотрение устава общества с точки зрения «соответствия целей данного общества или союза общим задачам данной отрасли социалистического строительства»; согласование вопроса об учреждении общества и проекта его устава «с подлежащими ведомствами»;

---

народного хозяйства «О регистрации сельскохозяйственных обществ, их союзов и объединений (Положение)» // СУ РСФСР. 1919. № 9. Ст. 90; Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций» // СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 477; Декрет ВЦИК об утверждении «Положения о сельскохозяйственных обществах» как специфических общественных организациях // СУ РСФСР. 1923. № 72. Ст. 710; Постановление СНК СССР «О порядке разрешения съездов и совещаний, созываемых государственными учреждениями СССР и государственными предприятиями общесоюзного значения, и равно всесоюзных съездов и совещаний, созываемых общественными организациями» // СЗ СССР. 1927. № 38. Ст. 378; Положение, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР от 6 февраля 1928 г. «Об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли» // СУ РСФСР. 1928. № 22. Ст. 157; а также инструкции НКВД о порядке регистрации уставов общественных объединений.

утверждение устава или сообщение учредителям об отказе в утверждении устава; регулирование персонального состава учредителей общества, в т.ч. право «отвода отдельных лиц из состава учредителей».

Наблюдению и контролю был посвящён третий раздел Положения, где предусматривались, в частности, права контролирующего органа «непосредственно обследовать» работу и давать руководящим органам объединений «обязательные для них указания». Кроме того, наблюдение и контроль за деятельностью объединений осуществлялся «с привлечением к этому делу секций местных исполкомов и советов и других общественных организаций». Дополнительным основанием ответственности объединений было не только нарушение ими закона, но и «общей политики советской власти», что позволяло контролирующему органу исключать отдельных лиц из органов управления, досрочно распускать выборные органы и принимать решения о ликвидации объединения (ст. 20).

Кроме государственных актов деятельность общественных формирований регулировалась и партийными документами, соблюдение которых контролировалось даже более строго, поскольку они затрагивали идеологические вопросы. К такого рода документам относится, например, постановление Политбюро ЦК ВКП(б) от 23 апреля 1932 г. «О перестройке литературно-художественных организаций»<sup>9</sup>, в котором писателям и художникам было предписано творить исключительно по канонам социалистического реализма и сурово осуждать тех, кто от этого принципа отступает.

К 1930-м годам государство выстроило жёсткую вертикаль «общественных организаций», которые не просто проводили политику партии, а были фактически частью системы государственного управления. Правда, степень идеологического и административного контроля за разными организациями сильно различалась. Такие массовые организации, как Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов (ВЦСПС), Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи (ВЛКСМ), Комитет советских женщин и некоторые другие служили опорой партии, играя роль «приводных ремней от партии к массам» (их руководители, как правило, входили в состав ЦК КПСС), а добровольные общества<sup>10</sup>, считавшиеся менее политически значимыми, существовали более свободно.

---

<sup>9</sup> См.: Власть и художественная интеллигенция. Документы ЦК РКП(б)-ВКП(б), ВЧК-ОГПУ-НКВД о культурной политике. 1917-1953 / Под ред. акад. А.Н. Яковлева. Сост. А. Артизов, О. Наумов. М.: МФД, 1999. С. 172–173.

<sup>10</sup> Разумеется, степень добровольности была относительной. Например, в государственных организациях и учреждениях сотрудников мягко принуждали к вступлению в ДОСААФ – Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту.

\*\*\*

Особенностями правового статуса общественных объединений занимались советские правоведы. В **Институте государства и права Академии наук (ИГП АН СССР)** существовал небольшой *Сектор по изучению общественных организаций*, который возглавляла Ц.А. Ямпольская, написавшая несколько книг, где рассматривала общественно-государственную вертикаль и уделяла больше внимания не «верхушке айсберга» – руководящим органам объединений, а работе низовых организаций, где шла настоящая работа увлечённых людей. В этом же секторе работал А. Щиглик, изучавший реализацию конституционных прав объединений, Г. Кудрявцева, которая занималась вопросами собственности объединений и Д. Шутько, изучавший особенности членства в разных типах объединений.

В начале 1980-х годов стало очевидно, что большинство общественных организаций лишь внешне сохраняют лояльность режиму. Такое положение отражалось в публикациях сотрудников нашего сектора, которые задолго до перестройки, в 60-х – 70-х годах, писали, что законодательство 1932 года безнадежно устарело, позволяет государству неоправданно вмешиваться в дела общественных объединений и препятствует развитию инициативы граждан. При этом предложения формулировались по-академически осторожно: «законодательство нуждается в совершенствовании».

Такая позиция коллег по сектору позволила мне сформулировать тему исследования по тем временам (середина 1980-х) просто «революционно»: «Политическая активность общественных организаций в СССР и ее правовое обеспечение». Такая формулировка темы выдвигала на первый план именно активность организаций, а не их правовое регулирование. Тему удалось утвердить на Ученом совете только с третьей попытки, и то лишь потому, что за окнами всюду шла перестройка, стремительно наступало время «неформалов».

#### **4.6.2. Перестройка и «неформалы»**

Объявленная Михаилом Горбачёвым перестройка оказала влияние на все аспекты жизни общества и разбудила процессы, которые выходили за пределы планов ее основателей. Например, в 1987 году появилось объединение «Коммунисты против 6-й статьи в Конституции»<sup>11</sup>, а после появления в открытой печати и самиздате свидетельства о преступлениях коммунистического режима, многие коммунисты стали выходить из КПСС.

---

<sup>11</sup> Эта статья начиналась словами: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза». Борьба за отмену этой статьи открывала путь к многопартийности в СССР.

Важной особенностью этого времени было резкое ослабление активности правоохранительных органов, и «творческая активность масс» вылилась на улицы. Стало ясно, что почти всё, о чем вполголоса говорилось на кухнях, можно говорить и писать открыто. По данным МВД СССР 1987 г. в стране появилось более 30 тыс. новых общественных незарегистрированных объединений. Многие такие объединения не были и не хотели стать формализованными общественными организациями; они существовали как инициативные группы граждан. Но появлялись и такие организации, которые хотели приобрести официальный статус.

Во дворе здания ИГПАН на улице Фрунзе (ныне Знаменка), 12 в маленьком флигеле располагался Центр сравнительного правоведения под руководством Анатолия Ковлера, впоследствии первого судьи ЕСПЧ от России. Я работала в Центре младшим научным сотрудником, но по-прежнему занималась проблемами правового статуса общественных объединений. Не знаю как, но об этом знали и за пределами ИГПАН, и к нам во флигель стали регулярно приходить инициаторы и лидеры объединений со своими вопросами. Беседы с ними занимали уйму времени, но зато давали неоценимую практику погружения в «неформальную среду».

Период возникновения и деятельности неформальных объединений, включая политические, достаточно хорошо изучен и описан как участниками этого процесса (например, Александром Шубиным<sup>12</sup>, в своё время руководившим объединением «Община»), так и зарубежными исследователями (например, Катериной Фитцпатрик<sup>13</sup> и Каролом Сигманом<sup>14</sup>).

Мне бы хотелось обратить внимание на то обстоятельство, которое часто остается в тени или ему не придают значения: неформальные объединения часто взаимодействовали с «системными организациями», которые брали на себя роль защиты и легитимации неформалов, выступали посредниками в их отношениях с властью, а иногда и просто делились ресурсами, предоставляя свои здания для встреч неформалов. Несколько примеров.

Возникший зимой 1986 г. ленинградский клуб «Перестройка», где молодые экономисты, историки и журналисты обсуждали острые вопросы («План и рынок: вместе или против» или «Тупики административной системы») сначала проводили свои заседания в Доме научно-технического творчества, а когда в этой площадке для встречи им было отказано, Клуб был взят под крыло Правления Ленинградского экономического общества, затем в 1988 году обосновался в Доме культуры Ленсовета.

В том же 86-м в Москве возник Клуб социальных инициатив (КСИ). Клуб возглавляли четыре сопредседателя и президент (Григорий Пельман). КСИ поддерживал контакты с Советской социологической ассоциацией,

---

<sup>12</sup> Шубин А. Диссиденты, неформалы и свобода в СССР. М.: «Вече», 2008.

<sup>13</sup> Nyeformaly: civil soc. in the USSR / [prep. by Ludmilla Alexeyeva a. Catherine A. Fitzpatrick]. - [New York]: Helsinki watch, 1990.

<sup>14</sup> Сигман К. Политические клубы и Перестройка в России: Оппозиция без диссидентства. М.: Новое литературное обозрение, 2014.

которая в определенной степени «легитимировала» Клуб. В октябре 1986 г. на встречу Клуба по обсуждению проекта закона о кооперативах пришли известные социологи Татьяна Заславская и Леонид Гордон.

В августе 1987 г. при поддержке Николая Кротова, инструктора Черемушкинского райкома КПСС в ДК «Новатор» прошла Информационная встреча-диалог «Общественные инициативы в перестройке», собравшая представителей 50 клубов из 12 городов (Москва, Ленинград, Киев, Таллин, Архангельск, Новосибирск и др.). Съехались более 300 участников встречи (по другим данным их было вдвое больше). Впоследствии Кротов издал несколько справочников неформальных объединений.

В этом же ряду стоит и наш фонд «Интерлигал» (название образовано из двух английских слов «international» и «legal»), который стал основным разработчиком закона об общественных объединениях (1995 г.). Мы тоже начинали как неформальная организация и тоже использовали «системные» организации для своей работы. Первой такой организацией стал сам ИГПАН. После защиты мною кандидатской диссертации в 1987 году и нескольких публикаций по теме общественных объединений, поток неформалов в наш маленький флигель вырос в несколько раз: люди стояли в коридоре, ожидая своей очереди. Я стала привлекать к консультированию коллег по сектору. Так появился первый актив будущего «Интерлигал». Стало понятно, что кроме академической работы нужно погружаться в практику. Первым таким опытом было участие в неформальном Клубе «Московская трибуна» который собирался в Доме ученых, где я познакомилась с журналистами и была приглашена обозревателем в газету «Московские новости», у которой был свой Культурный центр. При нем и был зарегистрирован «Интерлигал», как Центр политико-правовых исследований. Фондом он стал в 1992 г.

«Политические» неформалы активно сотрудничали с реформаторами, но оставаясь при этом независимыми, продвигали свои идеи в высшие эшелоны власти.

Отдельно стоит рассказать о становлении *общества «Мемориал»*, которому в 2022 году была присуждена Нобелевская премия мира. «Мемориал» не просто создал самую разветвленную сеть своих организаций в России и многих государствах – бывших советских республиках, но и продемонстрировал, как можно перевернуть всю пирамиду формирования международной организации в новой России, построив ее снизу вверх, не изменяя при этом ни цели, ни принципы своей работы, заставляя власти принимать новые правила взаимодействия.

Первая инициативная группа «За увековечение памяти жертв политических репрессий» возникла в 1987 году. на одном из заседаний историко-просветительской секции Московского клуба «Перестройка», который проводил свои встречи в Центральном экономико-математическом институте. Понимая, насколько тема последствий государственного террора важна для общества, где практически в каждой семье были репрессированные родственники, организаторы решили сделать процесс создания Общества максимально открытым и в 1987 активисты стали проводить уличные опросы, собирая подписи граждан с именами тех людей, которых они хотели бы видеть в Совете «Мемориала».

Известие о такой инициативе быстро распространилось по стране и во многих городах разных республик СССР стали возникать такие же инициативные группы, выражавшие готовность сотрудничать с московским «Мемориалом». Итак, решение о создании объединения не принимается «сверху» или «в центре», чтобы потом создавать его «представительства на местах», а наоборот – возникает множество региональных и местных самостоятельных организаций, объединённых общей задачей и принципами деятельности. Многие группы сразу же начинают деятельность по сбору данных о репрессированных в своем регионе. Тем самым, по существу, сразу же возникает межрегиональная организация, успешно существующая без регистрации.

29–30 октября 1988 г. проводится подготовительная конференции перед учреждением Мемориала, на площадке в Доме кино, которую предоставил Союз кинематографистов. 28–30 января 1989 г. проходит учредительный съезд, на который были избраны 462 делегата из 103 городов, что требовало вместительного оборудованного зала, который был предоставлен Московским авиационным институтом (это неудивительно, т.к. его ректором тогда был академик Юрий Рыжов – человек твердых демократических взглядов). При этом учредителями выступили несколько творческих союзов, включая союзы архитекторов и дизайнеров, а также журнал «Огонёк» (любопытно, что при этом использовалась норма Положения 1932 года, разрешающая создавать общественные организации другими общественными организациями).

Таким образом, история Мемориала продемонстрировала, что общественное объединение, несколько лет действующее без официальной государственной регистрации, вполне может вести активную деятельность в соответствии со своим уставом, не приобретая прав юридического лица (эта идея и была затем зафиксирована в российском законе об общественных объединениях).

«Мемориал» был официально зарегистрирован 12 апреля 1991 г. как межрегиональная организация, а с 1992 года, когда к в «Мемориал» вошли зарубежные отделения, организация была перерегистрирована в качестве международной. Замечу, что регистрация была осуществлена по *Закону СССР «Об общественных объединениях»*<sup>15</sup>, который был принят 8 октября 1990 г. в ответ на острый общественный запрос.

#### **4.6.3. Общесоюзный закон об объединениях 1990 года и начало работы над российским законодательством**

С 1988 года в стране появились десятки тысяч неформальных объединений – не только литературных, художественных, исследовательских, благотворительных, но и

---

<sup>15</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990, № 42, ст. 839.



общественно-политических. Впрочем, многие творческие объединения в то время активно обсуждали политическую повестку и выступали с заявлениями.

Многие неформальные объединения, но прежде всего, общественно-политического характера, издавали информационные материалы как о своей работе, так и об опыте демократических реформ в Латвии, Литве и Эстонии, встававших на путь самостоятельности. Раздавались такие издания, как правило, из рук в руки. В подземном переходе от станции метро «Пушкинская» до выхода к издательству газеты «Московские новости» довольно долго жил импровизированный газетный ряд, где на ящиках, коробках и табуретках лежала пестрая продукция самиздата – от солидных брошюр и хорошо оформленных бюллетеней до листовок и воззваний, приглашающих присоединиться к собранию или митингу. На стене «МН» был размещён большой застекленный стенд, на котором вывешивались все страницы последнего номера. Там постоянно собиралось человек 30–40, которые читали и тут же обсуждали материалы газеты. Дискуссии подчас были бурные, аргументы серьезные. Благодаря подобным обсуждениям понятия, ранее существовавшие лишь в академических текстах – «гражданское общество», «правовое государство», «свобода слова», «право на объединение» – начали звучать не только в самиздате, но и в официальной прессе, формируя язык демократических изменений, который власти не могли игнорировать.

В это же время шла масштабная реформа системы государственной власти. Закон СССР о выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г.<sup>16</sup> хотя и ослабил жесткий партийный контроль над выборами (и благодаря этому выборы впервые стали конкурентными), тем не менее предусмотрел гарантии существенного влияния представителей КПСС и подконтрольных ей общественных организаций и союзов. Помимо полутора тысяч мест, которые должны были занять на Съезде народных депутатов те, кто избирался по территориальным и национально-территориальным избирательным округам, 750 мест закреплялись за КПСС и подконтрольным ей общественным организациям (по 100 – от партии<sup>17</sup>, ВЦСПС и кооперативных организаций, по 75 – от ВЛКСМ, Комитета советских женщин, Всесоюзного совета организаций ветеранов войны и труда, объединений научно-технических работников, творческих союзов, а также «от других созданных в установленном законом порядке и имеющих общесоюзные органы общественных организаций»). Этот Закон вызвал массу вопросов. Мало кто понимал, как его использовать и мы с коллегами решили, что пора создать регулярно действующую консультацию.

---

<sup>16</sup> Ведомости ВС СССР. 1988, № 49, ст. 729.

<sup>17</sup> Этих выдвиженцев в народе так и называли – «партийная сотня».

Нашли площадку в помещении одного из только недавно созданных кооперативов «Огни Москвы» на Рождественке. Это был старый, давно развалившийся дом, который кооператив, видимо, взял в аренду на реконструкцию. Наш статус при газете «Московские новости», которую кооператоры уважали, позволил договориться об использовании части помещения бесплатно и нам досталась комнатка на втором этаже, где был стол и четыре стула. Для дополнения «офиса» принесли старую пишущую машинку и пачку бумаги. Прикрепили к уличному стенду «МН» короткое объявление и уже на следующий день пришли посетители. Вопросы были самые разные: кто и как выдвигает претендентов на избрание от организации, как они регистрируются, нужно ли для этого собирать общее собрание (съезд) или достаточно решения правления, каков должен быть кворум, обязан ли избранный делегат продвигать на Съезде народных депутатов какой-то «наказ» от объединения и как правильно оформить протокол.

Консультации велись силами очень небольшого актива: я, как инициатор всей затеи, и два моих однокурсника по юрфаку МГУ – Александр Акопов и Шота Какабадзе; приходили помогать также Алексей Автономов и Анатолий Ковлер, при необходимости советовались с Галиной Кудрявцевой и Дмитрием Шутько. В перерывах мы часто обсуждали, каким должно быть новое законодательство об общественных объединениях, целесообразно ли принять один общий для всех организаций закон или нужен пакет законов.

В 1990 году началась кампания по выборам уже народных депутатов РСФСР, проходившая по более демократичному, чем союзный, закону<sup>18</sup>. И тут мы участвовали более активно: консультировали многочисленные инициативные клубы избирателей, собирали данные о том, как проходили выдвижения кандидатов по месту жительства, какие методы использовали местные власти для недопущения на выборы независимых кандидатов и как этому противостоять.

К марту 1990 года, когда завершилась избирательная кампания, у нашей небольшой команды энтузиастов нового законодательства об общественных объединениях уже сформировалась концепция пакета законов, которые нужно принять в этой области. Не сильно надеясь на общесоюзное законодательство, мы ждали начала работы российского Съезда народных депутатов, первое заседание которого прошло в Большом Кремлевском дворце (16 мая — 22 июня 1990 г.).

В августе 1990 года Президиум Верховного совета РСФСР поручил разработку проекта закона об общественных объединениях Комитету с невообразимым названием «по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения». Сокращённо его называли просто «Комитет по СМИ». Записались в него 45 депутатов, в основном журналисты и представители политических партий, а возглавил Комитет Виктор Югин – редактор

---

<sup>18</sup> Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989, № 44, ст. 1305.

ленинградской газеты «Смена». Мы передали ему наши наработки по регулированию общественных объединений, оформленные в концептуальный «пакет» – пять связанных между собой проектов законов: «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профсоюзах», «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» и «О некоммерческих и благотворительных организациях». В Комитете к нашим предложениям отнеслись благосклонно, но приоритетом для российских законодателей был закон о партиях и депутаты решили начать работу именно с него. Нас попросили подготовить несколько справок о регулировании деятельности партий в европейских странах, что было сделано за пару недель.

Депутаты долго искали определение политической партии, но его невозможно было сформулировать без понятия «общественное объединение». Поэтому другая группа членов Комитета стала работать над проектом закона об общественных объединениях. Работа, как ни странно, шла в закрытом режиме, и на обсуждения проектов нас не приглашали.

В марте 1990 года на Съезде народных депутатов СССР была изменена статья 6 Конституции: были исключены слова о руководящей и направляющей роли КПСС в советском обществе, а вместо этого появилась формулировка о том, что КПСС и «*другие* политические партии, а также трудовые, молодежные и другие общественные организации и массовые движения» участвуют в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами. На этой основе союзные законодатели подготовили вполне демократичный закон. Однако он касался только межрегиональных, общесоюзных и международных организаций, а законодательство о республиканских, региональных и местных организациях предлагалось принять союзным республикам.

Депутаты – члены Комитета по СМИ 20 июня 1990 г. внесли на заседание палаты Верховного совета РСФСР – Совета Республики сразу три конкурирующих законопроекта об общественных объединениях. В них содержались отдельные положения переданных нами предложений, но изложены они были обрывочно и непоследовательно; три проекта во многом пересекались и к тому же демонстрировали слабую юридическую технику. В результате все три проекта были отвергнуты и регистрация российских общественных объединений, в том числе и политических партий, стала осуществляться в соответствии с общесоюзным Законом, вступившим в силу 1 января 1991 г.

Хотя депутаты – члены Комитета по СМИ пытались свести три проекта в один, их активность резко снизилась, поскольку у них еще не было опыта законодательной работы, в рабочей группе практически отсутствовали юристы. К тому же сменилось руководство

Комитета: в ноябре 1991 года В. Югина избрали членом Президиума Верховного совета РСФСР и новым председателем стал Вячеслав Брагин<sup>19</sup>.

18 декабря 1991 г., спустя всего восемь дней с подписания Беловежских соглашений, Верховный совет РСФСР принимает Постановление «О регистрации общественных объединений в РСФСР», в котором указывалось, что «вплоть до принятия закона РСФСР о политических партиях законодательство СССР об общественных объединениях, применяется в России, поскольку не противоречит российскому законодательству и общепризнанным нормам международного права»<sup>20</sup>. Закон СССР «Об общественных объединениях» действовал в России довольно долго – с октября 1990 до мая 1995 года.

Между тем, активно шёл процесс создания новых объединений. На 1 июля 1993 г. было зарегистрировано 1 795 общественных объединений<sup>21</sup>. Это еще более обостряло необходимость российского законодательства об общественных объединениях. Комитет по СМИ так и не справился со своей задачей и 29 апреля 1993 г. он был расформирован. Подготовка закона об объединениях перешла к Комитету по связям с общественными, религиозными и благотворительными организациями, которым руководил Вячеслав Полосин, бывший священник РПЦ, член Российского христианско-демократического движения. С новым Комитетом и его руководством начал складываться конструктивный диалог. Нас – разработчиков проекта стали приглашать на заседания Комитета, работа над проектом оживилась, но была прервана сначала летними каникулами, а затем и драматическими событиями осени 1993 года.

Но не проще было бы российскому законодателю просто скопировать с небольшими поправками общесоюзный Закон 1990 года? Нет. Бесспорно, Закон СССР *для своего времени* был вполне прогрессивным. Он решал несколько срочных задач. Прежде всего, нормативно ликвидировался идеологический контроль за объединениями. В первой же статье Закона давалось понятие объединения как «добровольного формирования» на основе «свободного волеизъявления граждан», т.е. отсутствовали какие бы то ни было идеологические требования. Вводился запрет государственного вмешательства в деятельность объединений: ст. 5 ясно устанавливала что «вмешательство государства в деятельность общественных объединений не допускается». Статья 18 предусматривала, что объединения могут иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд и далее

---

<sup>19</sup> Ранее он был первым секретарем комитета КПСС Центрального района г. Калинина (сейчас – Тверь), но примыкал к демократическому крылу депутатского корпуса.

<sup>20</sup> См.: Постановление ВС РСФСР от 18 декабря 1991 г. «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 7, ст. 299.

<sup>21</sup> См.: *Гущин В.* Надзор за исполнением законодательства об общественных объединениях // Законность. 1993, № 11. С. 17.

ещё пять строчек перечислений, объектов собственности, включая «издательства, и другие предприятия и благотворительные объединения». Эта же статья содержала Положение, что объединения могут учреждать средства массовой информации.

Эти и другие положения Закона 1990 года – его безусловные достоинства. Но вскоре стали видны его недочеты и пробелы.

Статья 1 содержала длинный список субъектов, которые признаются общественными объединениями: «политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан». Тем самым государство стремилось перечислить все возможные виды организаций, существовавших к 1990 году без всякой попытки дифференцировать их с учетом особенностей их целей, порядка создания и методов деятельности. Хотя в Законе были предусмотрены некоторые особенности регулирования деятельности политических партий, в целом это регулирование мало отличалась от аналогичных норм, касающихся, например, добровольных обществ. Отсутствие в Законе правовых признаков разных видов и организационно-правовых форм объединений породило большую путаницу.

Статья 3 предусматривала очень подробный набор целей создания объединений. Несмотря на то, что целей было перечислено много и их перечень дополнен разрешением осуществлять иную деятельность, не запрещенную законом, практика работы регистрирующих органов мало изменилась. Поэтому если цели новой организации не попадали в указанный в Законе список, это вызывало проблемы с регистрацией.

Статья 15 закрепляла важные политические права общественных объединений – такие, как участие в формировании органов власти (даже без указания на то, что это касается политических партий), осуществление законодательной инициативы, участие в выработке государственных решений и защита законных интересов своих членов. Но только с той оговоркой, что это происходит в случаях и порядке, предусмотренных законодательством. Однако на тот период такое законодательство отсутствовало и было неясно, когда оно появится. Поэтому эти права «повисали в воздухе».

Таким образом, становилось ясно, что Закон СССР об общественных объединениях уже не соответствует времени и то, какие новые задачи должен решить российский закон об объединениях. Среди этих задач:

- разработка типологии видов общественных объединений и описание их организационно-нормативных признаков;

- более четкое формулирование принципа, что объединение считается созданным с момента принятия его устава и формирования органов управления;
- уточнение, что государственная регистрация или отказ от нее – это выбор самого объединения;
- регулирование порядка создания республиканских и местных объединений;
- расширение прав объединений
- по возможности, максимальное сокращение числа расплывчатых отсылочных норм (таких, например, как «в соответствии с законодательством»).

Сформулировав для себя эти задачи, мы были готовы приступить к работе над проектом Федерального закона об общественных объединениях. Оставалось только дожидаться, когда будет избрана Государственная Дума и сформированы ее комитеты.

#### **4.6.4. В коридорах Государственной Думы**

Государственная Дума была избрана 12 декабря 1993 г. и приступила к работе 14 января 1994 г. Уже 17 января был сформирован профильный Комитет по делам общественных и религиозных организаций, который возглавил коммунист Виктор Зоркальцев.

Поскольку Дума была избрана как переходная – только на два года (срок ее полномочий истек в 1995 г.) – нам было ясно, что действовать нужно незамедлительно. Никаких «особых связей» с Думой у нас не было, поэтому я просто собрала все наши наработки с проектами всех пяти законов, которые мы ранее предлагали Комитету по СМИ в Верховном совете РСФСР, и отправила пакет с моими координатами заказным письмом на адрес секретариата Комитета по общественным объединениям. В письме я просила назначить мне встречу с председателем Комитета.

Примерно через пару недель мне позвонила руководитель секретариата Комитета Зоя Заббарова и пригласила прийти. Я шла на встречу с известной робостью, поскольку закон у нас был явно реформаторский, а КПРФ была главным противником реформ Ельцина. Но это был профильный комитет и выбора не было.

Помню, на первой встрече Зоркальцев выглядел довольно мрачно. Сдвинув на край стола аккуратную папочку с нашими документами, попросил изложить основные идеи. Я подробно обосновала наш тезис о единой концепции пяти законов, который мы не раз проговаривали с коллегами, подчеркнув, что начать нужно именно с закона об общественных объединениях, поскольку он является базовым для всех остальных в пакете.

Виктор Ильич терпеливо выслушал меня и сказал, что с материалами знаком и в целом они его устраивают... И тут повис какой-то невысказанный вопрос. Не знаю,

правильно ли я его поняла, но дополнила рассказ о нашем неудачном опыте работы с комитетом по СМИ Верховного Совета РСФСР. А затем, набравшись смелости, неожиданно для себя заявила, что для ускорения работы мы хотели бы создать самостоятельную рабочую группу из наших экспертов и участвовать в разработке законопроекта на всех его этапах.

Тут он в первый раз улыбнулся и ответил: «А как же иначе? Если вы беретесь за разработку закона, то и будете его вести от начала и до конца. Вы готовы выступить руководителем рабочей группы?» Отступить было некуда. Я почувствовала себя пионеркой на линейке и уверенно ответила «Готова!». «Тогда передайте в секретариат сведения обо всех членах вашей группы, а на следующей неделе выступите на заседании Комитета».

К этому заседанию я готовилась как к перекрестному допросу, но у депутатов была большая повестка и наш вопрос поставили вначале, «на разогрев», и спросили меня только о том, будут ли в нашем законе об объединениях регулироваться вопросы о политических партиях. Ответ был очевиден: по партиям нужен отдельный закон. Наш вопрос поставили на голосование и решением комитета была создана рабочая группа по разработке проекта закона об общественных объединениях в составе Н. Беляевой, Г. Кудрявцевой, Д. Шутько и А. Автономова (все четверо в то время – кандидаты юридических наук). В нашу рабочую группу также включили «курирующего депутата» Владимира Лепехина, а техническим секретарем назначали Зою Заббарову. Нас включили в списки на получения разовых пропусков и выделили рабочее место – большой стол в переговорной комнате, который мы занимали три раза в неделю, обычно ближе к вечеру.

Наконец, началась настоящая работа над текстом. Это был совершенно творческий процесс: многие вопросы в союзном Законе 1990 года не были урегулированы и надо было находить решения по формированию равноправных отношений общественных объединений и власти, которые в нашей стране формулировались впервые. Спросить совета было не у кого, так что мы использовали множество зарубежных законов, обсуждали, что из этого может прижиться в России. Такая работа рождала реальный драйв, мы засиживались допоздна, пока какое-то решение не получало общей поддержки. Работали слаженно: все были давно знакомы друг с другом, хорошо знали предмет, были единомышленниками, понимали важность задачи. Нам никто не мешал, не давал никаких руководящих указаний. Но это и резко повышало ответственность: мы работали над каждым предложением, над каждой фразой, много раз переписывали формулировки, чтобы они не допускали различных толкований и неясностей, понимались бы однозначно и гражданами, и чиновниками, и судьями.

Для организации работы сначала создали структуру закона и определились с основными главами. Договорились, кто готовит исходный вариант главы и названия конкретных статей, которые потом все вместе обсуждали. Мне досталась первая, самая трудная глава, где были все основные определения – о содержании права на объединение, о понятии общественного объединения, отношениях государства с объединениями, и, самое главное, нормативное описание различных организационно-правовых форм объединений. Этот раздел был совершенно новым, требовал самой тщательной проработки. Над ним мы работали все вместе. Вторую главу – о создании и регистрации объединений – взял на себя Дмитрий Шутько, а главу о собственности и управлении имуществом готовила Галина Кудрявцева. Главу об ответственности за нарушение законов об объединениях составляли тоже все вместе, а исходный вариант главы о международных связях подготовил Алексей Автономов.

Разумеется, мы использовали некоторые положения Закона СССР об общественных объединениях. Но наш проект не только конкретизировал расплывчатые формулировки<sup>22</sup>, но и *концептуально* отличался от союзного Закона. И прежде всего, это – выделение *пяти организационно-правовых форм*, в которых могут существовать общественные объединения. В зависимости от принадлежности объединения к той или иной форме, различаются отношения между его членами (участниками) и руководящими органами, особенности деятельности, управление собственностью и проч. и проч.

Например, *общественная организация* — это классическая членская организация, куда принимают на основе личного заявления и ведется строгий учет членства. Напротив, *общественное движение* не имеет членства, в нем есть только участники, которые разделяют цели и принципы организаторов движения и участвуют в проводимых ими акциях. *Общественный фонд* существует для аккумуляции средств на общественно полезные цели. *Общественное учреждение* существует для оказания социальных услуг, а *орган общественной самодеятельности* — это инициативная группа граждан, совместно решающих общие для них задачи по месту жительства, работы или учебы.

#### **4.6.5. На финишной прямой**

Работа над законопроектом шла весьма интенсивно, и мы закончили ее уже к маю 94-го. На заседании Комитета проект был утвержден с небольшими поправками. Но

---

<sup>22</sup> Например в ст. 8 описывались действия по созданию объединения, но не говорилось, с *какого момента* оно считается созданным. А в ст. 11 устанавливалось, что со дня регистрации устава объединения «*могут признаваться*» юридическими лицами. Но оставалось непонятно, кем и в каком порядке это должно было признаваться, а главное, открывало огромные возможности для субъективизма (сегодня такую норму явно признали бы коррупционной).



оказалось, что на этом работа не закончилась. Наоборот, «продвижение» закона только начиналось, ибо очень подробный и строгий Регламент Госдумы<sup>23</sup> предусматривал многоэтапный и разветвленный процесс прохождения законопроектов. Их рассматривают как разные инстанции внутри самой Думы (Аппарат, Совет Думы, правовая и лингвистическая экспертиза и т.д.), так и государственные органы вовне – от федерального Правительства до органов власти субъектов Федерации.

В деле продвижения проекта закона самый первый шаг – подготовка к первому чтению. Для этого, кроме самого текста законопроекта, готовится уйма дополнительных бумаг: пояснительная записка с кратким описанием целей закона и эффекта, который он принесет; справка о состоянии законодательства в соответствующей сфере и необходимость его изменения/дополнения; перечень действующих нормативных актов, которые нужно будет изменить с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование. Все эти документы рассылаются в федеральные государственные органы – по их длинному списку, прежде всего, в президентскую Администрацию, Правительство РФ, Минфин, МВД, Прокуратуру, а также во все субъекты Российской Федерации.

Стало понятно, почему Виктора Ильича Зоркальцева при нашей первой встрече развеселил мой творческий задор «вести закон до конца». Сбирать, обрабатывать и готовить ответы на все присланные заключения — это просто адская работа. До первого чтения присылались обычно краткие заключения: «в целом поддерживаем», «поддерживаем при условии», «считаем недостаточно проработанным такие-то положения», «возражаем, если не будут выполнены следующие условия» и т.д. Мы готовили проекты ответов на эти заключения, а решения по ним обсуждались на Комитете, чтобы подготовить выступление Зоркальцева на первом чтении.

Больше всего возражений поступило от правоохранительных органов и касались они статьи 3, где было сказано, что объединения могут существовать *без государственной регистрации*. Основной аргумент был ожидаемым: это не дает возможности контролировать деятельность незарегистрированных объединений. Не знаю, удалось ли пробиться через эти препятствия, если бы не активная позиция и поддержка Администрации Президента, в которой понимали принципиальный характер положения о возможности существования незарегистрированных объединений.

Ключевой момент продвижения закона – **первое чтение**, поскольку на нем принимается принципиальное решение о необходимости данного закона и утверждается его

---

<sup>23</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 марта 1994 № 80-1 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания – Парламента Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1994, № 3, ст. 160.

концепция, которая потом уже не должна меняться. Мы хорошо подготовились и Виктор Ильич представлял закон спокойно и убедительно, уверенно пользовался такими оборотами, как «конституционное право граждан на объединение» и «построение гражданского общества». На всю критику спокойно отвечал, что Комитет будет дополнительно связываться с авторами заключений и учтёт их предложения при подготовке ко второму чтению. Опытный политик! Первый барьер был взят. Но за ним немедленно наступил второй: получение предложений от всех субъектов законодательной инициативы в отношении *конкретных* глав и статей.

Вот тут наступил настоящий аврал, поскольку закон вызвал огромный интерес и замечания часто содержали новые статьи и целые главы, а из отдельных субъектов Федерации присылались практически новые законы. Мы готовы уже были утонуть под валом поправок, но выручила Зоя Заббарова, которая учитывала все поступающие отзывы и предложения, разносила их по конкретным статьям, а мы с рабочей группой обсуждали, какие из поправок можно принять, а какие отклонить, но обязательно мотивированно. После всего этого составлялась Таблица поправок – ещё одна толстая папка бумаги, где по каждой статье закона даны пометки: от кого поступила поправка, была ли она отклонена и с какой мотивировкой.

На весь поток отзывов давалось месяца два, нам на обработку – месяца три. Вот тут уже пошла конвейерная работа, мы ходили в Думу почти каждый день, нам сделали долгосрочные временные пропуска, и мы работали практически как сотрудники аппарата на волонтерской основе.

Длительный процесс прохождения законопроекта включает в работу над ним множество людей и организаций, создает каналы общественного и личного участия, добавляет много интересных предложений, предполагает серьезное публичное обсуждение, позволяет учесть самые разные мнения, предостерегает от явных ошибок. Такой закон более устойчив.

**Второе чтение** – предъявление депутатам толстых томов Таблицы поправок, поступивших почти от сотни организаций и самих депутатов ГД, из которых около 30 было принято, – тоже прошло успешно. Оставался последний этап – **третье чтение**, когда, по Регламенту, могут вноситься только уточняющие и редакционные поправки. Этот этап выглядел достаточно формальным, однако не все процедуры в Думе 1995 года регулировались Регламентом. Поскольку Дума тогда была реально многопартийной и в ней существовали сильные фракции, было принято, что перед третьим чтением члены рабочих групп и депутаты заинтересованного Комитета проводят консультации с лидерами фракций, чтобы понять их настрой перед решающим голосованием.

Понятно было, что пропрезидентская фракция «Выбор России» (64 мандата) поддержит законопроект как явно реформаторский. Еще три партии, считавшиеся реформаторскими, – «Яблоко» и ПРЕС<sup>24</sup> (по 22 мандата), а также Демократическая партия России (14 мандатов) – не голосовали солидарно, но ожидалось, что тоже будут союзниками. На левом фланге была КПРФ (42 мандата), с которой заодно всегда голосовали «Женщины России» (23 мандата) и Аграрная партия (37 мандатов). Однако поскольку представлять законопроект должен был В.И. Зоркальцев – «политический тяжеловес» в КПРФ, скорее всего, левые не станут «валить» закон.

Оставалось «белое пятно» – ЛДПР<sup>25</sup>, которая получила на выборах 64 мандата и вела себя в Думе по-хозяйски, а Жириновский<sup>26</sup> ходил по коридорам Думы всегда в сопровождении сурового вида телохранителей. Мои коллеги договорились о встречах с демократическими партиями, а мне как руководителю рабочей группы достался разговор с лидером ЛДПР. Шла я на встречу со смесью ожидания, жути и любопытства.

Помощники Жириновского продержали меня в секретариате минут пятнадцать, пока в приемную входили и выходили мужчины спортивного вида в темных костюмах. Когда меня пригласили войти, лидер ЛДПР сидел во главе длинного массивного стола, а справа и слева за его спиной стояли люди в черном с заведенными за спину руками. Эта театральность выглядела комично, но я не подала виду и пройдя слева до середины стола без приглашения села на безопасном расстоянии. Жириновский явно был в курсе моего визита. Он не дал мне представиться и резко выпалил:

– Так это вы с законом о партиях? Зачем он вам нужен?

– Мы с законом об объединениях, и он нужен чтобы граждане могли создавать свои организации.

– И зачем вам эти организации? Все, кому нужно свои организации уже создали.

– Не все создали. Им нужна законодательная поддержка.

– Поддержка — это правильно, пусть создают.

Явно, что на этом Жириновский посчитал аудиенцию законченной, но сказал вслед:

– У нас партия демократическая, так что голосовать каждый будет по своим убеждениям.

Встреча длилась едва ли минут пять и из приемной я вышла с облегчением. А Жириновский не обманул: во фракции ЛДПР больше половины депутатов проголосовали за наш закон.

---

<sup>24</sup> Партия российского единства и согласия. Образована в 1993 г. и прекратила свое существование в 1996 г. Ориентировалась на Президента и Правительство.

<sup>25</sup> Либерально-демократическая партия России.

<sup>26</sup> В.В. Жириновский (1946-2022) – основатель и бессменный председатель ЛДПР.

14 апреля Закон об общественных объединениях был принят Госдумой, а 19 мая подписан Президентом! Нам удалось принять тот вариант текста, который, несмотря на замечания МВД и Прокуратуры об усилении контроля над объединениями и ответственности лидеров незарегистрированных объединений, сохранял главную идею: общественные объединения считаются созданными с момента принятия их уставов и могут работать без государственной регистрации.

\*\*\*

В настоящее время снова подтверждается закономерность: судить о целях государственной политики можно по регулированию деятельности объединений. За последние двадцать лет в Закон было внесено около 30 поправок, последовательно отражавших изменение политического режима в России. И они поменяли первоначальную цель Закона на прямо противоположную, сделав его инструментом в руках не общества, а государства.

И всё же работа по созданию Закона 1995 года не была напрасной. С 1990 по 2000 инициативные общественные объединения, существуя в условиях свободы, многое успели: они нашли свою социальную среду, построили сети взаимной поддержки и научились работать без благословения государства. Поэтому, когда с 2000-х гг. стали активно возрождаться советские практики «приводных ремней», легко было распознать и отличить реальные гражданские инициативы от подделок, а навыки 90-х позволили подлинно общественным объединениям продолжить свою работу в условиях жестких ограничений и создавать новые точки сборки совместного гражданского действия. В этом – *в свободе создания и деятельности, независимости от государства* – и была главная цель нашего Закона. В 90-е годы она была реализована во многом потому, что совпадала с общим интересом всех политических институтов, соответственно Госдумы, Правительства и Президента.