



УДК 347.471/571.6 “18/19”
ББК 63.3.(2)621

СОЗДАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.: ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПРАКТИКА

Котляр Надежда Васильевна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры мировой экономики и международных отношений
Владивостокского государственного университета экономики и сервиса
galactotes@gmail.com
ул. Гоголя, 41, 690014 г. Владивосток, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается процесс изменения правового положения легальных общественных организаций дореволюционной России, основные этапы законного порядка создания общественной организации (непрофессиональной, некоммерческой), проблемы и решения, появившиеся в административной практике. Раскрываются основные этапы формирования административного порядка открытия общественной организации на Дальнем Востоке, региональные особенности реализации законоположений, регулирующих создание и деятельность обществ, а также механизм действий дальневосточного чиновничества в отношении общественной инициативы.

Ключевые слова: общественные организации, союзы (общества), дореволюционное право, история Дальнего Востока.

Правовой базой для проявления частной инициативы на всей территории Российской Империи, заложившей в общественную жизнь понятие «законом утвержденное общество», стала статья 64 Устава Благочиния или полицейского [32]. Данная формулировка давала основания полагать, что общественные организации (общества) должны разрешаться в законодательном порядке. Тем не менее, Устав Благочиния, ставший, по мнению исследователей, основой для развития правовых актов последующего времени [28, с. 7] и единственной общей правовой нормой, так и не дал ответа на главный вопрос: где, как и на каких условиях можно получить разрешение на создание общества [30, с. 69]. При этом в Уставе Благочиния появилось и другое, более живучее понятие: «противузаконное общество», общество, созданное без ведома или согласия правительства, которое

потом перешло в ст. 117 Устава о предупреждении и пресечении преступлений. Представление о том, как выглядит согласие правительства, появилось с созданием Вольного экономического общества (далее – ВЭО) в 1765 году. Организация была создана с разрешения и по инициативе верховной власти; ВЭО пользовалось личным покровительством императрицы, ею же по существу и управлялось, а также субсидировалось тронем; устав организации, формы и методы ее работы были взяты на вооружение общественными организациями, появлявшимися в дальнейшем [29, с. 37]. Итак, начало законной общественной организации давал только устав, утвержденный российским императором.

Длительный процесс формирования правовой базы для создания общественных организаций начался в эпоху Великих реформ и был закреплен законоположениями 1890-х годов.

Право утверждения устава постепенно переходит из ведения императора различным министерствам. В итоге был выработан единственный критерий законности общества: наличие устава, утвержденного в Министерстве внутренних дел, или, для нескольких видов организаций, соответствующим министерством «по принадлежности». Соответствующим министерством в этот период утверждались уставы сельскохозяйственных, пожарных, потребительных, благотворительных обществ и обществ вспомоществования учащимся, при условии соответствия текста нормальному уставу [14, с. 1; 7, с. 157, 366, 432; 1, с. 27].

Административный порядок создания общественной организации на Дальнем Востоке, как и на всем пространстве Российской Империи, состоял из нескольких этапов. Учредители обществ доставляли устав в канцелярию губернатора своей области, затем к Приамурскому генерал-губернатору, и, наконец, уставные документы организации, с ходатайством генерал-губернатора, направлялись в Департамент общих дел МВД, и уже оттуда на утверждение в соответствующее министерство. Таким образом, до издания временных правил об обществах и союзах в 1906 г., перед человеком, в подчинении которого находилась территория от Камчатки до Приморья, Приамурским генерал-губернатором (их было 8 за период 1884–1917 гг.), стояло несколько задач: распознать неблагонадежную организацию и запретить ее создание; разрешить создание благонадежной организации и удостовериться в том, что ее устав соответствует букве закона. При этом уставные документы не должны были противоречить внутренним, в том числе секретным, циркулярам МВД, правительственным распоряжениям и узаконениям, которые хранились в канцелярии генерал-губернатора на отдельных листах, подшитых в соответствующие папки. Сложно сказать, но, вероятно, Гражданское уложение, публикация которого в 1899 г. оценена исследователями как новый этап в развитии правительственного законодательства, первая в истории попытка собрать воедино нормативно-правовые акты различных ведомств, регламентировавшие жизнедеятельность общественных организаций, и сосредоточенные в одном месте из соображений

удобства [28, с. 22; 30, с. 78], не использовались в канцелярии Приамурского генерал-губернатора. Незнакомство учредителей со всеми этими документами завершало картину формирования административной практики по созданию общественной организации на до-революционном Дальнем Востоке.

До 1906 г. на Дальнем Востоке отмечено несколько случаев утверждения устава военным губернатором области; с 1899 г. таких уставов сохранилось пять. До этого времени исключением из общего порядка стало Общество изучения Амурского края, открытое военным губернатором контр-адмиралом А.Ф. Фельдгаузом в 1884 году. И даже в этом случае губернатор устав не утверждал; устав общества, утвержденный министром Народного просвещения, дважды возвращался учредителям на доработку, после чего был утвержден в 1886 году. Интересный случай представляет собой открытие первой на Дальнем Востоке общественной организации – Владивостокского благотворительного общества, деятельность которого начата в 1875 г. «в некоторых мерах благотворительности, признанных безотлагательными» [12, с. 109]. Общество основали дамы – супруги высших чиновников края, прежде всего супруга А.Ф. Фельдгаузена. В устав в 1895 г. внесено изменение: примечание параграфа 11 указывало, что звание председательницы комитета общества предоставляется супруге военного губернатора Приморской области; если же губернатор не женат или супруга не пожелает принять на себя эту обязанность, то выбор председателя производится на тех же основаниях, как и членов комитета [6].

Губернаторская власть вела «неослабное наблюдение за тем, что бы в... губернии не образовывались такие кружки и общества, которые не могут, по своему вредному направлению, быть терпимы» (цитата из секретных циркуляров МВД от 9 сентября и 6 октября 1866 г.; см.: [16]). Проблема состояла в том, что признаков, позволяющих губернской власти распознать безвредное общество, не существовало. Учредители могли быть людьми известными, название общества – благонадежным, а на собраниях членов организации находился представитель местной полиции, и никаких политических вопросов в его присутствии не обсуждалось. Единственным

документом, который можно было проверить на предмет «обнаружения чего-либо противного государственному порядку, общественной безопасности и нравственности», оставался устав организации, точнее, уставные формулировки цели, задачи, района действия и т. д. В помощь губернаторам в министерствах разрабатывались нормативы (так называемые «нормальные уставы») – примерные тексты уставов для общественных организаций самых разных направлений деятельности. Выход был найден: законным могли признать общество, устав которого дословно повторял текст норматива. К сожалению, нормативы разрабатывались медленно. Первыми были разработаны: нормальный устав общества врачей – в 1869 г., общественных собраний (клубов) – в 1874 г., пожарных дружин – в 1896 г. (подробнее см.: [9]). Только к концу 1890-х гг. появились нормативы музыкально-певческих обществ, обществ трезвости, обществ велосипедистов и некоторых других.

Процесс создания обществ частной инициативы на Дальнем Востоке начался в последней четверти XIX в., первым обществом стало Владивостокское благотворительное общество, начавшее свою деятельность в 1875 году. На протяжении следующих 25 лет открыты еще 47 обществ, в том числе: 12 собраний, 9 обществ сценических и музыкальных искусств, 8 обществ спорта и охоты, 7 обществ, имеющих уставное название «благотворительное» или «лечебно-благотворительное», 4 пожарных общества, 2 общества изучения края, 2 общества врачей и 1 техническое общество.

Итак, на практике единственной своеобразной гарантией «непротивозаконности» общественной организации для дальневосточного чиновника стал, прежде всего, норматив устава, понятная и наглядная форма образца. Точный смысл слова «законность» обеспечивался дословным повторением норматива, а функции канцелярии Приамурского генерал-губернатора «свелись к механическому сопоставлению положений уставов обществ с соответствующими пунктами нормальных или образцовых уставов» [30, с. 267]. Проблема канцелярии состояла в том, что нормативного образца для ряда уставов первых дальневосточных обществ, создававшихся с 1875 г., не было.

Его заменяли ранее утвержденным уставом другого общества с аналогичным названием. При этом на сходство утвержденного ранее и поданного на рассмотрение устава указывали как учредители, так и чиновники. Например, устав Хабаровского общественного собрания составлялся по образцу Никольского собрания, амурские охотники упоминали владивостокских, устав Клуба любителей сценического искусства в г. Никольск-Уссурийский составлен по уставу такого же кружка в Хабаровске, проект устава Общества изучения Амурского края, по замечанию губернатора, не отличается от других уставов подобного рода [13, с. 172; 26, л. 1; 22, л. 19; 23, л. 12.].

«Образец» могли прислать из соответствующего министерства. Так, в 1889 г. Амурскому стрелково-охотничьему обществу из Лесного департамента Министерства государственных имуществ «в видах сохранения единообразия в охотничьих уставах» был прислан проект устава Рижского общества охоты», 1888 г. [26, л. 14 об.]; (устав Амурского общества утвержден названным министерством в 1891 г.). В целом, как отмечают исследователи, по типовому уставу или по аналогии с уже существующими общество было учредить сравнительно проще, такое общество имело «стандартный характер» [28, с. 34] и легко преодолеvalo инстанции [30, с. 34]. Стоит отметить, что ни один из дальневосточных уставов, составленных по какому-либо «образцу», не был возвращен министерством на доработку. Как только издавался новый нормальный устав, губернатор мог предложить соответствующему обществу воспользоваться нормативом для исправления и последующего утверждения министерством нового устава. Так, до конца XIX в. были направлены на утверждения обновленные уставы Хабаровского вольно-пожарного общества, Хабаровского общества любителей охоты и ряда других организаций.

В том случае, если закона, препятствующего учреждению общества, не встречалось, но существование общества казалось Приамурскому генерал-губернатору «непрочным», утверждение устава откладывалось. Впрочем, это не означало, что запрещалось открытие организации. Действия такого общества могли быть открыты «собственной вла-

стью» генерал-губернатора, о чем уведомили учредители и МВД. Дословно формулировка «открыто собственной властью» встречается, например, в документах Амурского общества любителей фотографического искусства (Хабаровск) [18, л. 32 об.]. Сложившаяся ситуация повлекла за собой появление ряда интересных формулировок. «Временно открыто впредь, до утверждения устава» согласно телеграмме Приамурского генерал-губернатора С.М. Духовского Никольское общественное собрание; «временно открыты», по разрешению генерал-губернатора Н.И. Гродекова, действия «Кружка любителей сценического (драматического) искусства» в Никольск-Уссурийском [13, с. 172; 24, л. 8]. Никольское общество любителей охоты, по сообщению «Приамурских ведомостей», было «открыто неофициально» в 1899 г.; Николаевское общественное собрание «открыто временно» и т. д. [15; 17, л. 7–8, 13, 17].

Если ходатайство, по каким-либо причинам, направлялось от военного губернатора, как это было в случае с Хабаровским общественным собранием (1886, исправлен в 1915 г.), то соответствующее министерство вынуждено было сначала выяснить заключение по сему предмету генерал-губернатора. За ходатайство, направленное «в обход» Главного Начальника края, губернатор получил строгое замечание. «Напрасно для ускорения дела не обратились через меня. С моей стороны не встречается препятствий», отметил Н.Л. Гондатти на ходатайстве собрания [19, л. 256, 250]. В июне из Министерства внутренних дел были возвращены утвержденные министерством документы общественного собрания, открывавшегося в Хабаровске.

Властью генерал-губернатора, судя по переписке об учреждении организаций в 1876–1906 гг., общества открывались в том случае, если имелись результаты успешной подготовительной деятельности организации или существовала насущная необходимость появления частной организации в конкретной области. Другими словами, генерал-губернатор оценивал перспективность и полезность учреждения такой организации. В итоге из 47 открывшихся в 1876–1904 гг. организаций (непрофессиональных, некоммерческих), боль-

шинство начали свою деятельность до утверждения устава. Среди них 1 общество любителей фотографического искусства, 2 общественных собрания, 4 общества любителей охоты, 4 благотворительных, 9 музыкально-драматических и т. д. [10, с. 53]. Самое известное – Общество изучения Амурского края (Владивосток, 1886/7), начавшее деятельность в 1884 году. В числе благотворительных обществ к 1906 г. на Дальнем Востоке открылось благотворительных обществ, из них не менее 4 из 8 организаций, начавших действовать до утверждения устава (здесь не учтены отделы Общества Красного Креста и обществ помощи переселенцам и учащимся).

Процесс утверждения устава был кардинально изменен временными правилами (законом) 4 марта 1906 г., установившими, вместо привычного утверждения уставов, общую для большинства групп обществ регистрацию устава областными Присутствиями. Таким образом, с 1906 г. частное общество могло быть образовано с разрешения или губернатора (градоначальники на Дальнем Востоке уставов не утверждали), или особого Присутствия, или подлежащего министерства. Действовали также и нормальные, примерные и образцовые уставы, причем их количество увеличивалось. Соответствующими министерствами продолжали утверждаться уставы дальневосточных обществ, целиком состоящих из служащих, и с 1912 г., общества потребителей, принимающие устав в редакции нормального устава. Изменения коснулись роли канцелярии губернаторов, на которые была возложена проверка проектов уставов на предмет их «законного основания» (соответствия узаконениями, распоряжениям и разъяснениям правительства, а также циркулярам МВД), и роли канцелярии Приамурского генерал-губернатора, которая «передала» областным присутствиям обязанность устанавливать соответствие проекта устава букве закона. Только теперь проект устава сверялся не с нормальным уставом, а с требованиями временных правил 4 марта 1906 года.

Тем не менее, несмотря на начало действия временных правил 1906 г., к Приамурскому генерал-губернатору продолжает приходиться значительное количество учредительной документации общественных организаций.

Канцелярия Приамурского генерал-губернатора работает с проектами уставов обществ потребителей, небольшого числа организаций, пожелавших направить свой устав на утверждение соответствующего министерства, и обществ, среди учредителей которых были служащие. Тем не менее, роль генерал-губернатора оставалась решающей для обществ, нуждавшихся в поддержке. Вернее, для тех, в которых нуждался Приамурский край. В таких случаях генерал-губернатор вмешивался в дела Приморского и Приамурского Присутствий. «Срочное. Дело полезное и надо скорее рассмотреть и представить мне. Лица, подписавшие устав известные и справки о них собирать не надо», – резолюция на ходатайстве учредителей об открытии Общества попечения об учащихся Владивостокской мужской гимназии (1914 г.); «как жаль, что такое простое дело так долго провалялось в канцелярии несмотря на мои неоднократные указания», пометка на полях письма по вопросу об утверждении устава Приамурского педагогического общества 29 ноября 1916 г.; «напрасно для ускорения дела не обратились через меня» [19, л. 250, 338]. (Устав общества попечения был утвержден Присутствием через 49 дней после вмешательства генерал-губернатора Н.Л. Гондатти). Отмечаемое исследователями право местных, в том числе и Приамурских, генерал-губернаторов ограничивать и даже отменять действие общегосударственного законодательства на подведомственной территории и активно вмешиваться в управление на губернском уровне [11, с. 174], по отношению к общественным организациям действовало на пользу обществ. Решение главного начальника края зачастую компенсировало юридическую неосведомленность и сомнения в толковании закона Присутствиями и строгость военных губернаторов областей.

Особую сложность представляли общества, среди учредителей которых были служащие. К последним должна была применяться статья 9 временных правил и указание Сената об учреждении обществ, образованных служащими «в своей среде», требовавшая утверждения таких уставов соответствующим министром. На справках обществам потребителей можно встретить следующую надпись: «В случае одобрения генерал-губерна-

тором требований канцелярии, соответствующие изменения будут сделаны в уставе красными чернилами» [19, л. 40 об.]. Справки об обществах, в составе которых имеются служащие, представляют собой подробное описание результатов сопоставления некоторых пунктов устава и действующего законодательства, и заключение о том, какой путь регистрации применим для данного устава – регистрационный или явочный. Напротив каждого параграфа справки стоят отметки генерал-губернатора: «согласен», «верно» и т. д. Одна из формулировок ст. 9 временных правил была следующей: «служащие, хотя бы по вольному найму... могут образовывать в своей среде общества для целей благотворительных или для удовлетворения духовных и материальных своих потребностей, но не иначе, как на основании устава, утверждаемого начальством» [там же, л. 291 об.]. Для местной власти трактовка приведенного положения была особенно сложной, так как среди учредителей некоторых организаций были как служащие, так и не служащие. Руководствуясь временными правилами, например, в отношении девяти учредителей Общества содействия народному просвещению г. Никольска-Уссурийского, для шести из них устав будет утверждаться в министерстве, для оставшихся трех – местным Присутствием. Выполнение одновременно закона и циркуляра (или разъяснения к нему) оказалось невозможным.

Указы Правительствующего Сената от 10 октября 1908 г. за № 10703 и от 1910 г. за № 1091 разъясняли, что на основании устава, утверждаемого начальством, образуются «общества, в составе которых служащие входят как необходимый элемент» [там же, л. 291 об.–292; 20, 77 об.]. С этого времени работа канцелярии генерал-губернатора заключалась в специальном для каждого случая выяснении, сколько и в каком качестве входят в общество служащие, представляют ли они «необходимый элемент в обществе», образована ли организация служащими «в своей среде» или, как в случае с Обществом содействия народному просвещению г. Никольск-Уссурийского, «большинство служащих... можно назвать фактом случайным» [там же]. Предположение о необходимости «элемента» служащих составляло 1–2 страницы теста и составля-

лось логически, путем сопоставления названия общества, его цели, средств ее достижения, профессиональной сферы деятельности учредителей.

Процесс определения законного пути утверждения устава усложняла традиция следования прецеденту, поскольку решения МВД на однотипные уставы могло быть различным. Так, например, в 1912 г. из Управления по делам местного хозяйства МВД были получены решения об уставах двух потребительских обществ крестьян с. Новонежина и с. Хорольского. В первом случае устав утвержден министерством, во втором возвращен Приамурскому генерал-губернатору на «зависящее распоряжение» [20, л. 71]. На полях документа Н.Л. Гондатти сделал следующую отметку: «к руководству на будущее время дать соответствующее указание губернатору» [там же]. Сложности в данном вопросе были преодолены окончательно только в переписке об утверждении устава Амурского ветеринарного общества, который был возвращен на Дальний Восток в 1913 г. к регистрации на общем основании. С этого времени уставы обществ, в которые служащие «не входят как необходимый элемент», утверждаются Присутствием, а в справках канцелярии в качестве примера и основания приводится ответ Министерства внутренних дел.

Сопоставляя положения временных правил 1906 г., статьи зарегистрированных на Дальнем Востоке уставов и объяснения причин отказов в регистрации, можно сказать, что обязательным для положительной оценки Присутствиями проекта устава было его строгое соответствие некоторым статьям временных правил (прежде всего, статьям № 6, 7, 20, 21, 28, 29, 30). В этом случае даже полезность общества не давала возможности его открыть. Так, например, в 1912 г. отказано Руновскому обществу трезвости, указавшему, что членами общества могут быть лица, моложе 14 лет, что противоречит ст. 7 временных правил [20, л. 199–208]. Однако временные правила не давали четких указаний на все случаи, и, следовательно, могли быть истолкованы как в разрешительном, так и в запретительном смысле. Показательны такие причины отказов в регистрации, как использование не подходящего обращения в заявлении [25, л. 50],

упомянутое в уставе право иметь значок, печать [20, л. 21, 4–6] и т. д.

Губернаторам не следовало забывать и о возможных политических целях обществ, что предполагало трактовать всякую неясность в изложении уставов как возможность «достижения в будущем стремлений... социалистического характера». Так, циркуляр министра внутренних дел П.А. Столыпина, направленный губернаторам и градоначальникам от 15 сентября 1906 г., предписывал: «всякая неясность в изложении уставов», создающая возможность «достижения в будущем стремлений... социалистического характера... должна служить поводом к отказу в регистрации» [30, с. 278]. Несомненно, губернатор и генерал-губернатор были всесторонне осведомлены о действительном направлении деятельности организации. Традиционная консервативность военных губернаторов, вероятно, могла способствовать полицейскому контролю над общественной свободой, отягощенному несовершенством Временных правил. Тем не менее, губернаторы если и были по должности основным звеном в регистрации уставов общественных организаций, то не являлись основным препятствием для его прохождения.

В противовес полицейскому контролю действовала практическая польза от деятельности общественных организаций. Стоит отметить выдающиеся организаторские и административные способности Приамурских генерал-губернаторов, в частности Николая Львовича Гондатти и Павла Федоровича Унтербергера, оказывавших необходимую поддержку каждому «полезному» обществу и уделявших внимание каждому документу общественных организаций. Сохранились проекты уставов, на которых исправления сделаны рукой генерал-губернатора Унтербергера, свидетельствующие о его глубоком знании материала. Гарантией государственного порядка, общественной безопасности и нравственности в таких обществах, особенно, начавших действовать без утвержденного устава, была политическая благонадежность участников. Для генерал-губернатора она определялась личным знакомством с учредителями. Дело в том, что ходатайство и организацию нового дела брали на себя люди известные в городе, они же возглавляли общество и входили в состав

первого учредительного собрания. Так, вопрос об образовании вольной пожарной дружины в г. Благовещенске (1899 г.) был поднят «из среды влиятельных горожан», в 1885 г. об учреждении Общества народных чтений ходатайствовал владивостокский городской голова И.О. Маковский [4]. Участие в учреждении общества принимали и сами губернаторы и генерал-губернаторы. Основателем Приамурского отделения ИРГО был С.М. Духовской, председателем – Н.И. Гродеков; Общество изучения Амурского края было открыто по ходатайству военного губернатора Владивостока Фельдгаузена; председателем Владивостокского общества поощрения изящных искусств был А.Г. Чичагов, инициаторы учреждения общества – полковники М.С. Латернер и С.Ф. Чиж. В последней четверти XIX в. на документах обществ встречается резолюция губернатора или генерал-губернатора «люди известные». Очевидно, что в «именном списке», запрашиваемом у местного полицмейстера, не было надобности. К тому же образованное городское общество, представители которого создавали первые общества, было немногочисленным, и, учитывая малонаселенность Дальнего Востока, составляло единый круг общения: в 1890 г. население Владивостока составляло 8 418 чел., и к началу века достигло 38 тыс.; в Хабаровске проживало 15 тыс. чел., в Никольск-Уссурийском – 22 тыс. 750 чел., в Николаевске 8 тыс. 450 чел. (см., например: [2, с. 3]). С 1906 г. круг лиц, заинтересованных в учреждении общества, выступавших с инициативой о его создании значительно расширился: от членов императорского общества, по случаю оказавшихся на Дальнем Востоке [21, л. 50–59], до полицмейстера Никольск-Уссурийска, убеждавшего о необходимости открытия приюта для детей-подкидышей (ходатайство было отклонено, но было предложено открыть его при Южно-Уссурийском детском сиротском приюте в 1907 г.; см. подробнее: [8, с. 146]). Необходимость проверки политической благонадежности резко увеличившегося числа учредителей не представляла сложности для Присутствий, по крайней мере, никаких сведений о «неизвестности» не сохранилось.

В этой связи особую группу составили общественные собрания и общества любителей сценического искусства – своеобразные

центры культурного досуга. Из около 116 обществ, действующих на Дальнем Востоке до Октябрьской революции, отмечено 34 попытки открытия собраний и 20 организаций сценического искусства (обществ музыкальных, драматических, литературных) – объединений, «сопутствующих» деятельности собрания. Дело в том, что общественные собрания учитывали сословные различия, «профессиональные» и т. д. На Дальнем Востоке, как и в центральной России, общества становились «центрами притяжения богемы» [30]. Еще в конце XIX в. вопрос об организации во Владивостоке «общественного собрания, в котором могли бы соединиться, на равных правах, все интеллигентные слои общества», столкнулся с разницей приоритетов участников. По словам генерал-губернатора П.Ф. Унтербергера, объясняется это тем, что все существующие собрания (морское, военное собрания, собрание приказчиков, общество пения – на 1898 г.) хотя и служат «для объединения общества», но «носят на себе сословный характер» [31, с. 302]. Исключения составляют клубы, специально создаваемые на основе профобъединения. Так, Д.Д. Григорьев, губернатор Сахалинской области, ходатайствовал об организации в посту Александровском (Сахалин) чиновничьего клуба, где можно было бы собираться на досуге, по словам губернатора, «для отдыха, обмена мыслей, составив одну общую семью, что, конечно, внесло бы в общественную жизнь то единство чинов всех ведомств, которое так необходимо для совместной дружной работы на благо Родины» (цит. по: [3, с. 50]).

Это затрагивает одну из важнейших проблем Дальнего Востока во второй половине XIX в. – крайняя разрозненность местного, и без того немногочисленного, населения и отсутствие, даже в городах, культурного центра общественной жизни. Ситуация, невозможная в это время в европейской части России, была практически неразрешима на ее восточных окраинах. Дело в том, что ключевым вопросом городского досуга было создание клуба (собрания), то есть постройка помещения, подходящего и специально отведенного для культурного времяпровождения в часы досуга. Участок и средства могли предоставить городские власти, или лично состоятельные

горожане (учитывая имущественный ценз для избрания в органы городского управления и малую заселенность Дальнего Востока, в последней четверти XIX в. состоятельными горожанами и гласными городской Думы были одни и те же люди).

При этом нельзя с полной уверенностью утверждать, что представители высших уровней местной власти предполагали объединение общества вокруг собственной персоны или известных им лиц. Однако в 1911 г. на обсуждении кандидатуры председателя Петропавловского клуба была выдвинута примерно такая идея: «Принимая во внимание зимнюю отрезанность г. Петропавловска от культурного мира, вызывающую необходимость организации разумных развлечений и желательность поэтому избрания в председатели такого лица, которое объединило бы общество, сплотило бы его членов и тем гарантировало бы его от распада». Председателем общества стала супруга губернатора С.М. Мономахова [18, л. 29].

Желающие образовать общество, согласно ст. 17 временных правил 4 марта 1906 г., должны подать заявление о том губернатору или градоначальнику, на Дальнем Востоке губернатору. Положение ст. 17 о том, что губернатор передает документы общества на рассмотрение присутствий в случае встреченного препятствия, не выполнялось. Выяснив, нет ли в составе общества служащих, канцелярия губернатора устанавливала, подходит ли для данной организации установленный временными правилами порядок регистрации. Только после этого проект устава направлялся законным порядком. Отчасти, данное обстоятельство объясняется тем, что делопроизводство Присутствия, по ст. 15 временных правил, возлагалось, по распоряжению губернатора, на его канцелярию [30, с. 265].

Итак, для большинства обществ Дальнего Востока, регистрируемых «законным порядком» в период с 1906 г., окончательное решение о регистрации принимали члены Областного по делам об обществах и союзах присутствия (Приморское и Приамурское), которые не были знакомы с практикой проверки уставов и не имели в своем распоряжении циркуляров МВД, распоряжений и разъяснений Правительствующего Сената – то есть

всех необходимых для такой работы документов. Для каждого в отдельности общества итогом рассмотрения его устава в Присутствиях было занесение названия общества в реестр обществ данной области и постановление Присутствия об утверждении устава. Гриф «утверждаю» проставлялся губернатором или исполняющим его обязанности. Роль образца для большинства организаций других групп должен был играть закон 4 марта 1906 г., предлагавший основу структуры устава и содержание основных, общих для всех организаций, статей. Тем не менее, соответствие проекта какому-либо иному образцу иногда упоминается в документах этого периода, например, в переписке об утверждении Иманского пожарного общества, образцом для которого был устав Хабаровского пожарного общества (1897 г.) [21, л. 62]. Однако в период 1906–1917 гг. «образцы» используются редко; уставы схожих по целям обществ сильно отличаются по структуре и формулировкам; сокращается количество глав и объем текста устава. Военный губернатор области получал уставы и ходатайства общества от его учредителей; от Приамурского генерал-губернатора, запрашивавшего заключение губернатора об обществах, уставы которых соответствовали нормативу и направлялись на утверждение в министерство; из областных Присутствий по делам об обществах и союзах, в том случае, если Присутствие испытывало какие-либо затруднения. Губернатор не устанавливал порядок утверждения устава в зависимости от числа учредителей-служащих, и не препятствовал их учреждению, а лишь препровождал сведения на усмотрение генерал-губернатора, отметив законное основание для каждого случая.

Итак, оба пути легализации частных обществ – на основаниях правил 4 марта 1906 г. или на основаниях нормальных уставов (и правил 26 апреля 1905 г.), по выражению П.Н. Ануфриева, «сходятся у губернского начальства» [1, с. 36]. Дополняя приведенное утверждение примером Дальнего Востока, можно отметить, что несовершенство временных правил 1906 г., во многом способствовавшее консервативности губернаторской власти, стало фактором, сдерживающим общественные про-

цессы в регионе. В качестве противовеса этому действовала политика поддержки общественной инициативы со стороны генерал-губернаторов, сложившаяся за тридцатилетие административной практики. Проблемы формирования нормативно-правовой базы жизнедеятельности общественных организаций дореволюционной России, необходимость поддержки дальневосточного населения и должностные обязанности заставляли представителей губернаторского звена выработать несколько законных путей открытия общественных организаций. Таким образом, помимо организаций, открытых регистрационным и явочным порядком, «законом утвержденными» становились общественные организации, чья деятельность была разрешена властью генерал-губернатора (иногда губернатора) и была полезна какой-либо области хозяйства или культуры Дальнего Востока.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ануфриев, П. Н. Правительственная регламентация образования частных обществ в России / П. Н. Ануфриев // Вопросы административного права. Кн. 1. Издание Специального Музея им. А.В. Погожевой и Кабинета административного права при Московском университете / под ред. А. И. Елистратова. – М. : Изд-во МГУ, 1916. – С. 15–44.
2. Всеподданнейший отчет Военного губернатора Приморской области генерал-лейтенанта Чичагова за 1900 год. – Владивосток : Тип. Примор. Обл. Правления, 1901. – 57 с.
3. Гридяева, М. В. Он сам сделал выбор / М. В. Гридяева // Губернаторы Сахалина / гл. ред. А. И. Костанов. – Южно-Сахалинск ; Сахалин : Сахалин. кн. изд-во, 2006. – С. 88–102.
4. Дальний Восток. – 1895. – 20 янв. (№ 9).
5. Дальний Восток. – 1895. – 1 февр. (№ 11).
6. Дальний Восток. – 1895. – 10 марта (№ 28).
7. Ильинский, К. Частные общества. Сборник законов и распоряжений, правительства и решений Правительствующего Сената / К. Ильинский. – Рига : Тип. «Латвия», 1913. – 372 с.
8. Коляда, А. С. Никольск-Уссурийский: штрихи к портрету / А. С. Коляда, А. М. Кузнецов. – Уссурийск : Изд-во Уссурий. гос. пед. ин-та, 1997. – 224 с.
9. Котляр, Н. В. «Законом утвержденные»: власть и общественные организации на Дальнем Востоке (1876–1917 гг.) / Н. В. Котляр // Историко-правовой вестник. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г.Р. Державина, 2007. – Вып. 2 / отв. ред. А. С. Туманова. – С. 184–196.
10. Котляр, Н. В. «Собственной властью». Роль Приамурского генерал-губернатора в открытии общественных организаций (1876–1917 гг.) / Н. В. Котляр // Гуманитарные исследования в Сибири и на Дальнем Востоке. – 2008. – № 3 (3). – С. 51–54.
11. Лысенко, Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века) / Л. М. Лысенко. – М. : Изд-во МПГУ, 2001. – 358 с.
12. Матвеев, Н. П. Краткий исторический очерк г. Владивостока / Н. П. Матвеев. – Владивосток : [б. и.], 1990. – 304 с.
13. Никольск-Уссурийский: страницы истории : документы и материалы. – Владивосток : [б. и.], 2003. – 180 с.
14. Плато, Г. К. фон. Положения о частных обществах, учреждаемых с разрешения Министерств, Губернаторов и Градоначальников / Г. К. Плато. – Рига : Тип. «Латвия», 1903. – 264 с.
15. Приамурские ведомости. – 1899. – 1 авг. (№ 292).
16. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (далее – РГИА ДВ). – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 11.
17. РГИА ДВ. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 800.
18. РГИА ДВ. – Ф. 1377. – Оп. 1. – Д. 1.
19. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 342.
20. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 417.
21. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 428.
22. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 5.
23. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 9.
24. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 95.
25. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 304.
26. РГИА ДВ. – Ф. 702. – Оп. 3. – Д. 47.
27. Свод законов Российской Империи. Свод Губернских учреждений. Т. 2, ч. 1, разд. 2. Учреждения начальников губерний, губернских Правлений, Статистических Комитетов и полиции. – СПб. : [б. и.], 1892. – С. 33–75.
28. Степанский, А. Д. Самодержавие и общественные организации России на рубеже XIX–XX вв. / А. Д. Степанский. – М. : Наука, 1980. – 96 с.
29. Туманова, А. С. Общественные организации и русская публика в начале XX века / А. С. Туманова. – М. : Новый хронограф, 2008. – 328 с.
30. Туманова, А. С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905–1917 годы / А. С. Туманова. – Тамбов : Изд-во ТГУ, 2002. – 488 с.
31. Унтербергер, П. Ф. Приморская область 1859–1898 гг. Очерк / П. Ф. Унтербергер. – СПб. : Тип. В.Ф. Киршбаума, 1900. – 324 с.
32. Устав Благочиния или полицейский Российское законодательство X–XX веков : Законодательство периода расцвета абсолютизма. В 9 т. Т. 5 / отв. ред. Е. И. Индова ; под общ. ред. О. И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1987. – 528 с.

REFERENCES

1. Anufriev P.N. Pravitelstvennaya reglamentatsiya obrazovaniya chastnykh obshchestv v Rossii [Government Regulation of Establishing Private Associations in Russia]. Elistratov A.I., ed. *Voprosy administrativnogo prava. Kn. 1. Izdanie Spetsialnogo Muzeya im. A.V. Pogozevoy i Kabineta administrativnogo prava pri Moskovskom universitete* [The Issues of Administrative Law. Book 1. The Edition of Special Museum Named After A.V.Pogozheva and the Cabinet of Administrative Law at the Moscow University]. Moscow, Izd-vo MGU, 1916, pp. 15-44.
2. *Vsepoddanneyshey otchet Voennogo gubernatora Primorskoy oblasti general-leytenanta Chichagova za 1900 god* [The Loyal Report of the Military Governor of Seaside Area by General Lieutenant Chichagov, 1900]. Vladivostok, Tip. Primor. Obl. Pravleniya, 1901. 57 p.
3. Gridyaeva M.V. On sam sdelal vybor [He Made His Own Choice]. *Gubernatory Sakhalina* [The Governors of Sakhalin]. Yuzhno-Sakhalinsk, Sakhalinsk, Sakhalin. kn. izd-vo, 2006, pp. 88-102.
4. *Dalniy Vostok*, 1895, January 20 (no. 9).
5. *Dalniy Vostok*, 1895, February 1 (no. 11).
6. *Dalniy Vostok*, 1895, March 10 (no. 28).
7. Ilyinskiy K. *Chastnyya obshchestva. Sbornik zakonov i rasporyazheniy, pravitelstva i resheniy Pravitelstvuyushchego Senata* [Private Associations. Collection of Laws and Orders of Government and Decisions of the Governing Senate]. Riga, Tip. "Latviya", 1913. 372 p.
8. Kolyada A.S., Kuznetsov A.M. *Nikolsk-Ussuriyskiy: shtrikhi k portretu* [Nikolsk-Ussuriysk: Strokes to the Portrait]. Ussuriysk, Izd-vo Ussur. gos. ped. in-ta, 1997. 224 p.
9. Kotlyar N.V. "Zakonom utverzhdenye": vlast i obshchestvennyye organizatsii na Dalnem Vostoke (1876 – 1917 gg.) ["Approved by Law": Authority and Public Organizations in the Far East (1876-1917)]. Tumanova A.S., ed. *Istoriko – pravovoy vestnik*. Tambov, izd-vo TGU im. G.R. Derzhavina, 2007, iss. 2, pp. 184-196.
10. Kotlyar N.V. "Sobstvennoy vlastyu". Rol Priamurskogo general-gubernatora v otkrytii obshchestvennykh organizatsiy (1876 – 1917 gg.) ["By His Own Power". The Role of the Amur Governor-General in the Establishment of Public Organizations (1876 – 1917)]. *Gumanitarnye issledovaniya v Sibiri i na Dalnem Vostoke*, 2008, no. 3 (3), pp. 51-54.
11. Lysenko L.M. *Gubernatory i general-gubernatory Rossiyskoy imperii (XVIII – nachalo XX veka)* [The Governors and Governor-Generals of the Russian Empire (18th - early 20th century)]. Moscow, Izd-vo MPGU, 2001. 358 p.
12. Matveev N.P. *Kratkiy istoricheskiy ocherk g. Vladivostoka* [The Brief Historical Sketch of Vladivostok]. Vladivostok, 1990. 304 p.
13. *Nikolsk-Ussuriyskiy: stranitsy istorii : dokumenty i materialy* [Nikolsk-Ussuriyskiy: Pages of History. Documents and Materials]. Vladivostok, 2003. 180 p.
14. Plato G.K. fon. *Polozheniya o chastnykh obshchestvakh, uchrezhdaemykh s razresheniya Ministerstv, Gubernatorov i Gradonachalnikov* [The Provisions on Private Associations, Established Under Authority of Ministries, Governors and Mayors]. Riga, Tip. "Latviya", 1903. 264 p.
15. *Priamurskie vedomosti*, 1899, August. 1 (no. 292).
16. *Rossiyskiy gosudarstvennyy istoricheskiy arkhiv Dalnego Vostoka (RGIA DV)* [Russian State Historic Archive of the Far East (RSHA FE)]. F. 1, op. 1, d. 11.
17. *RGIA DV*. F. 1, op. 1, d. 800.
18. *RGIA DV*. F. 1377, op. 3, d. 1.
19. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 342.
20. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 417.
21. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 428.
22. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 5.
23. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 9.
24. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 95.
25. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 304.
26. *RGIA DV*. F. 702, op. 3, d. 47.
27. *Svod Zakonov Rossiyskoy Imperii. Svod Gubernskikh Uchrezhdeniy. T. 2, ch. 1, razd.2. Uchrezhdeniya nachalnikov guberniy, gubernskikh Pravleniy, Statisticheskikh Komitetov i politsii* [The Code of Laws of Russian Empire. The Code of Laws of Gubernial Establishments. Vol. 2, part 1, section 2. The Establishments by Mayors, Administrations, Statistical Committees and Police]. Saint Petersburg, 1892, pp. 33-75.
28. Stepanskiy A.D. *Samoderzhavie i obshchestvennyye organizatsii Rossii na rubezhe XIX – XX vv. Uchebnoe posobie po spetskursu* [The Autocracy and Public Organizations in Russia at the Turn of the 20th Century. Teaching Guide on Special Course]. Moscow, 1980. 96 p.
29. Tumanova A.S. *Obshchestvennyye organizatsii i russkaya publika v nachale XX veka* [The Public Organizations and the Russian Audience at the Beginning of 20th Century]. Moscow, Novyy khronograf Publ., 2008. 328 p.
30. Tumanova A.S. *Samoderzhavie i obshchestvennyye organizatsii v Rossii. 1905–1917 gody* [The Autocracy and Public Organizations in Russia. 1905-1917]. Tambov, Izd-vo TGU, 2002. 488 p.
31. Unterberger P.F. *Primorskaya oblast 1859–1898 gg. Ocherk* [Seaside Region 1859-1898. The Essay]. Saint Petersburg, Tip. V.F. Kirshbauma, 1900. 324 p.
32. Indova E.I., Chistyakova O.I., eds. *Ustav blagochiniya ili politseyskiy* [The Discipline Regulation or Police Officer]. *Rossiyskoe zakonodatelstvo X-XX vekov: Zakonodatelstvo perioda rastsveta absolyutizma. V 9 t. T. 5* [Russian Legislation of 5th - 20th centuries: Legislation of Absolutism Epoch. In 9 vols. Vol. 5]. Moscow, Yurid. lit. Publ., 1987. 528 p.

**THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC ORGANIZATIONS
IN THE FAR EAST
AT THE END OF 19th – BEGINNING OF 20th CENTURY:
LEGAL NORMS AND PRACTICE**

Kotlyar Nadezhda Vasilyevna

Candidate of Sciences (History), Associate Professor,
Department of World Economy and International Relations,
Vladivostok State University of Economics and Service
galactotes@gmail.com
Gogolya St., 41, 690014 Vladivostok, Russian Federation

Abstract. The article studies the process of changing the juridical status of legal public organizations in pre-revolutionary Russia, the main stages of legal order in establishing public organizations (non-professional, non-profit), as well as problems and solutions in the scope of administrative practice. The author reveals the main stages of administrative order formation in the process of establishing a public organization in the Far East, the regional peculiarities of implementing the legal provisions which regulate the creation and activity of associations, as well as the mechanism of officials' activity in the Far East with regard to public initiatives. The author emphasizes the following problems in administrative practice: the absence of clearly defined principle of legality due to the absence of corresponding statute, the contradictory relations between government and legislative bodies, excessive strictness of the pre-revolutionary law. The author makes conclusion that the process of unions' freedom realization is characterized by non-Oriental features and represents the attempt to create a new model of relations between the state and public organizations, aimed at solving social problems by relying on the support of local population. The foundations of forming the modern state policy provide a framework of legal and state associations. The article material is of interest to those who study the history of state and law in Russia and the history of public organizations in the Far East.

Key words: public organizations, unions (associations), pre-revolutionary law, history of the Far East.