

**EVGENY IGOREVICH VOLGIN**

*Ph.D. in political sciences, assistant professor, Faculty of history,  
Department of the history of social movements and political parties  
Moscow State University.  
107061, Russian Federation, Moscow,  
B. Cherkizovskaya, building 2/3, apartment 43.  
E-mail: plytony@yandex.ru*

## **Problems of the legitimation of political associations during «perestroika»**

The article is devoted to the enactment of a special political party's law in the soviet state during «perestroika». Democratic reforms determined the full legitimation of the political opposition. This led to a radical revision of the constitutional status of the communist party as an ultimate ruling structure and also to the development and adoption of the special law of political associations. By the analyzing of the documents of legislature the author reveals quite a complicated process of preparation and adoption of this law. The author points out that the influence and remnants of one-single party system that had existed for many years became the main factor in the process of the legitimation of alternative political organizations. Lawmakers sought to preserve as much privileges as possible for the communist party.

**Keywords:** *political parties, the law, the constitution, perestroika, the communist party, deputies, political opposition, one-party system.*

**ЕВГЕНИЙ ИГОРЕВИЧ ВОЛГИН**

*кандидат политических наук,  
доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
кафедра истории общественных движений и политических партий.  
107061, Российская Федерация, Москва, Б. Черкизовская, д. 2, корп. 3. кв. 43.  
Тел.: 8 (926) 792-87-87, e-mail: plytony@yandex.ru*

Статья посвящена появлению законодательства о политических партиях в советском государстве в годы «перестройки». Демократические преобразования диктовали необходимость полноценной правовой легитимации политической оппозиции. Это привело к кардинальному пересмотру конституционно-правового статуса компартии как безраздельно правящей организации, а также к разработке и принятию специального закона об общественных объединениях. На основании документов органов законодательной власти автор прослеживает достаточно непростой процесс подготовки и принятия данного закона. Доминирующим фактором в деле правовой легитимации альтернативных общественно-политических объединений, по мнению автора, стало наличие в стране глубоких рудиментов однопартийной системы, в результате чего союзный законодатель всячески стремился сохранить максимум привилегий для еще сохранявшей свою власть и влияние союзной коммунистической партии.

**Ключевые слова:** *политические партии, закон, конституция, перестройка, компартия, народные депутаты, политическая оппозиция, однопартийная система.*

## **Проблемы правовой легитимации общественно-политических объединений в СССР в годы «перестройки»**

**Б**езусловным достижением демократических преобразований в СССР в конце 1980-х – начале 1990-х гг. стало конституционное закрепление права граждан на объединение в политические партии. Это произошло лишь в марте 1990 г., т.е. под конец «перестройки». В том же 1990 г., после изменения ст. 6 Конституции СССР, появился Закон СССР «Об общественных объединениях», регламентиру-

ющий, в том числе, деятельность партий. Этот нормативно-правовой акт, пережив СССР, действовал в постсоветской России вплоть до 1995 г., а отдельные его положения, касавшиеся непосредственно партий, – до 2001 г., т.е. до момента вступления в силу действующего Федерального закона «О политических партиях». Этот закон сегодня является одним из основных нормативно-правовых актов, регулиру-

ющих российскую партийно-политическую систему. За 15 лет существования этот документ, претерпев множество серьезных изменений, стал объектом пристального анализа правоведов. При этом многие из них, пытаясь проследить эволюцию отечественного законодательства об общественно-политических объединениях, не могут обойти вниманием первый советский закон. Однако практически никто не пытается вскрыть сам процесс подготовки, обсуждения и принятия известного союзного положения, появившегося в контексте распада однопартийной системы.

Как известно, до марта 1990 г. советское конституционное законодательство не предусматривало право граждан на объединение в политические партии (за исключением РКП(б) – ВКП(б) – КПСС). Первая советская Конституция 1918 г., говоря о свободе общественных ассоциаций, разрешала лишь создание союзов трудящихся (рабочих и беднейшего крестьянства). [1, ст. 9, 16]. Права на объединение лишались отдельные лица и группы, которые могли использовать его в ущерб интересов социалистической революции. [2, с. 55]. Советское государство все более ужесточало контроль над гражданской активностью. Специальный Декрет ВЦИК от 12 июня 1922 г. фактически запрещал общественным организациям проводить свои съезды и совещания без разрешения НКВД, которому также вменялось осуществление регистрации всех обществ, союзов и объединений, за исключением профсоюзов (объединенных ВЦСПС). Открытие новых объединений, не прошедших регистрации в НКВД, не допускалось. [3, п. 1, 2]. Укрепление однопартийной системы происходило на фоне репрессивной политики, проводимой большевиками в отношении политических оппонентов: меньшевиков, эсеров и анархистов.

10 июля 1932 г. ВЦИК и СНК утвердили Положение СССР «О добровольных обществах и их союзах». [4, п. 1, 8, 12, 14]. В соответствии с этим документом добровольные общества и их союзы объявлялись организациями общественной самодеятельности трудящихся и ставили своей задачей активное участие в социалистическом строительстве. Они не могли защищать правовые или экономические интересы своих членов (не говоря уже о политических). По-прежнему сохранялся разрешительный порядок создания добровольных обществ. Их уставы подлежали регистрации Президиумом ВЦИК или ЦИК АССР, исполкомами, отраслевыми наркоматами (в случае, если задачи обществ были непосредственно связаны с деятельностью последних). Регистрирующие органы решали вопрос о целесообразности создания того или иного общества, а также рассматривали его устав с точки зрения соответствия целей данной организации задачам определенной отрасли. На эти же ведомства возлагался контроль за данными объединениями.

Конституция СССР 1936 г. разрешала гражданам СССР объединяться в общественные организации неполитического характера (профсоюзные, кооперативные, молодежные, культурные, научно-технические и т.д.). И лишь «наиболее активные и

созидательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся» могли вступать во Все-союзную коммунистическую партию (большевиков). Компартия представляла руководящее ядро всех государственных и общественных организаций [5, ст. 126]. Примечательно, но сама Компартия перечислялась в Основном Законе СССР в числе прочих общественных организаций.

И только «брежневская» Конституция 1977 г. окончательно застолбила де-юре однопартийную систему. Здесь впервые появилась глава «Политическая система», ядром которой, исходя из известной ст. 6, являлась КПСС – руководящая и направляющая сила советского общества. Исходя из подобных формулировок, Компартию уже вряд ли можно было причислить именно к общественным организациям, какой она формально являлась по Конституции 1936 года. [6, ст. 6, 7, 51]. Эпитеты «руководящая и направляющая», совершенно немыслимые в конституционном законодательстве, придавали КПСС абсолютно не правовой, а политический статус некой надгосударственной структуры, бессрочно наделенной властью. Как отмечали накануне отмены «шестой статьи» советские правоведы: «Руководящая роль КПСС в нашей политической системе – факт исторический, политический и социальный, но не юридический». [7, с. 27]. Правда, законодатель все же обязал партийные инстанции действовать в рамках Конституции СССР, однако это выглядело как общее пожелание и не обогащало механизм конституционного регулирования [8, с. 19]. Как и прежде, «брежневская» Конституция разрешала гражданам СССР объединяться в общественные организации (профессиональные, кооперативные и проч.), оговаривая при этом, что их создание должно быть сопряжено с целями коммунистического строительства. Так общественные ассоциации прочно «привязывались» к КПСС.

С такой монолитной политической системой СССР вступил в «перестройку». Однако, учитывая тот факт, что с середины 1980-х гг. в стране стали появляться многочисленные «неформальных» клубы, власть была вынуждена как-то реагировать на подобную «низовую активность». Не отменяя явно устаревшие правила 1932 г. (они действовало вплоть до 1990 г.), в 1986 г. принимается «Положение о любительском объединении, клубе по интересам», утвержденное двенадцатью организациями (в т.ч. ВЦСПС, Министерством культуры и др.). [9, с. 26-28]. Этот документ разрешал официальным общественным организациям давать прибежище «любительским объединениям» и «клубам по интересам», которые рассматривались как форма общественной самодеятельности населения, создаваемая на основе добровольности, общих творческих интересов и индивидуального членства участников с целью удовлетворения многообразных духовных запросов и интересов советских людей в сфере свободного времени. Как видно, политическая подоплека в подобном определении не просматривалась. С другой стороны, государство вовсе не собиралось массово легитимировать «неформальные» политизированные

группы и ассоциации. Речь в основном шла о том, чтобы вернуть под контроль государства многочисленные «инициативные» досуговые центры и контролировать их коммерческую деятельность [10, с. 131-132].

Вопрос о легализации «неформалов», которые постепенно превращались в политическую оппозицию, актуализировался лишь к концу 1980-х годов. Хотя первоначальный план демократических преобразований М.С. Горбачева не предполагал отказа от однопартийной системы [11, с. 75]. В ходе XIX Всесоюзной конференции КПСС, давшей старт политической реформе, перспектива создания альтернативных партий оценивалась коммунистической элитой негативно. Однако итоги первых относительно демократических выборов весной 1989 г. поставили вопрос о необходимости дальнейших политических преобразований. Но лишь III Внеочередной Съезд народных депутатов СССР внес в Конституцию СССР «судьбоносные» изменения. Во-первых, из преамбулы Конституции изымалась фраза о возросшей руководящей роли КПСС. Во-вторых, ст. 6 изменялась таким образом, что Компартия из «руководящей и направляющей силы советского общества», «ядра политической системы», превращалась лишь в одну (пусть даже отдельно упоминаемую в Конституции) из политических партий, которая наряду с другими организациями участвовала в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами. Наконец, ст. 51 отныне позволяла гражданам объединяться в политические партии и массовые движения, никак не оговаривая при этом их идеологической ориентации [12, ст. 189]. Таким образом, конституционные поправки не только легитимировали в СССР многопартийность, но также допускали возможность политической конкуренции КПСС с организациями «чуждыми социализму».

После узаконения партийно-политической оппозиции возникала объективная необходимость принятия специального закона, регламентирующего деятельность общественно-политических объединений. Уже в ходе пересмотра ст. 6 некоторые депутаты требовали конкретизировать отдельные конституционные новеллы в части положений, касающихся деятельности именно политических партий. Однако, дабы избежать излишней детализации Основного Закона, Горбачев заверил парламентариев, что в ближайшее время в стране будет принят специальный «закон о партиях», который учтет все предложения народных избранников. Действительно, работа над созданием такого закона началась буквально сразу же после Съезда. Правда, речь шла о рамочном нормативно-правовом акте об общественных объединениях, распространявшим свое действие, в том числе, на политические партии. Непосредственной разработкой закона (в соответствии с поручением III СНД) занимался Комитет Верховного Совета (далее – ВС) СССР по законодательству под председательством Ю.Х. Калмыкова. К работе также подключились Комитет ВС по делам молодежи, Совмин

и Минюст СССР. 30 мая 1990 г. на III сессии Верховного Совета СССР проект закона «Об общественных объединениях» получил одобрение Совета Союза в первом чтении и направлен на доработку (проект закона был опубликован в печати).

Доработка законопроекта велась в специальной комиссии (23 чел., председатель – Калмыков), созданной по решению Президиума ВС СССР, а также в Комитете ВС СССР по законодательству. В ходе обсуждения поступило 450 писем и телеграмм от граждан, 160 замечаний от общественных объединений и около 55 предложений народных депутатов. 9 октября 1990 г. в ходе IV сессии Верховного Совета СССР на совместных заседаниях Совета Союза и Совета Национальностей доработанный законопроект «Об общественных объединениях» был принят во втором, окончательном чтении (депутаты голосовали за закон в целом, а потом принимали его постатейно). Закон вступал в силу с 1 января 1991 года [13, ст. 839].

Как видно, история принятия Закона СССР «Об общественных объединениях» не была столь длительной. Документ появился всего через семь месяцев после отмены «шестой статьи». Сам же законопроект не вызвал серьезных баталий. Сообщения прессы, а также анализ стенограмм заседаний ВС свидетельствуют о достаточно спокойной и конструктивной атмосфере во время обсуждения этого документа. Вместе с тем, несмотря на достаточно «прозаичное» прохождение известного закона, нам чрезвычайно интересен сам процесс его обсуждения и принятия, ибо тогдашние парламентские дискуссии зеркально отразили процессы и противоречия, связанные с дальнейшим (после изменения «шестой статьи») демонтажем однопартийной системы и легитимацией нарождавшейся политической альтернативы.

Советское государство, гласила преамбула Закона, признавая право на объединение, провозглашенное Всеобщей декларацией прав человека, гарантировало гражданам СССР свободу создания общественных объединений. Их учреждение отныне не определялось «задачами коммунистического строительства». Все ограничения, налагаемые на создаваемые гражданские ассоциации, увязывались с вопросами обеспечения правопорядка и национальной безопасности, а не с политико-идеологическими аспектами. Под общественными объединениями Закон подразумевал политические партии, массовые движения, профсоюзы, спортивные, женские, ветеранские, культурно-просветительские, детские организации, а также творческие союзы, фонды, ассоциации и иные добровольные общества граждан. Первоначально в этот перечень также предполагалось включить народные фронты, однако в ходе второго чтения этот вид общественных объединений исключили [14, № 20, с. 9]. Как известно, на рубеже 1980 – 1990-х гг. народные фронты стремительно трансформировались в ряде республик в национальные партии, а кое-где – в параллельные органы власти. Видимо, именно поэтому союзный

законодатель решил особо не выделять этот вид массового общественного объединения.

Закон запрещал создание и деятельность общественных объединений, выступающих за свержение или насильственное изменение конституционного строя, нарушение единства территории СССР, союзных и автономных республик, пропагандирующих войну, насилие и жестокость, разжигающих социальную, в том числе классовую, а также расовую, национальную и религиозную рознь. Это положение соотносилось с обновленной редакцией ст. 7 Конституции СССР, содержащей запрет на создание объединений, исповедующих деструктивную идеологию и радикальный стиль деятельности. Как видно, в окончательном варианте Закона среди прочих ограничений, налагаемых на создание партий, появилось одно характерное уточнение: законодатель также запрещал создание организаций, разжигающих социальную, в том числе классовую, рознь. Этот пассаж явно был направлен против КПСС. Неудивительно, что эту тему подхватили участники Межрегиональной депутатской группы, вопрошавшие: как же быть с Компартией, которая проповедует классовую борьбу и социальное насилие? Ответ Калмыкова о том, что КПСС «никогда... не призывала к социальной розни», вряд ли убедил «демократов» [15, с. 8, 19]. Как бы то ни было, но попытка заменить в Законе «классовую рознь» на более обтекаемую «социальную борьбу» не увенчалась успехом [14, № 19, с. 19].

Закон устанавливал исключительно добровольный характер участия граждан в общественных организациях, когда членский билет не мог служить основанием для карьерного продвижения в структуре. Это положение становилось серьезным правовым основанием для т.н. «кадровой департизации»: высвобождения госслужащих из-под контроля КПСС, членство в которой ранее являлось желательным, а порой – обязательным условием для занятия ключевых государственных должностей [16, с. 102]. При этом стараниями представителей «партийно-номенклатурного лобби» в Законе появилась статья, гарантирующая работникам партаппарата соблюдение законодательства о труде с социальными гарантиями.

Серьезную дискуссию вызвало положение об отношениях между государством и общественными объединениями. Законодатель, дабы избежать острых конфликтных ситуаций, провозгласил достаточно общий принцип взаимного невмешательства госорганов и общественных объединений в дела друг друга (кроме случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом). Дабы исключить возможность создания государством режима наибольшего благоприятствования для какой-либо общественной организации (партии), депутаты изъяли из законопроекта фразу о том, что государство оказывает общественному объединению помощь в выполнении уставных задач. Государство лишь брало на себя обязательство обеспечить соблюдение прав и законных интересов объединений и гарантировало им условия для выполнения уставных задач [14, № 19, с. 41].

Дабы еще больше «развести» государство с партиями, депутаты подавляющим большинством утвердили поправку, согласно которой деятельность партийных органов должна была осуществляться в нерабочее время их членов и за счет средств этих объединений [14, № 23, с. 64]. Однако предложение о том, чтобы вообще запретить общественным организациям создавать свои ячейки в государственно-производственной сфере, т.е. объявить «институциональную департизацию» (дабы по месту работы, особенно в правоохранительных и силовых структурах, не происходили «партийные бойни»), была практически единогласно отклонена. Поборникам деполитизации силовых структур удалось лишь внести поправку, которая обязывала военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в своей служебной деятельности руководствоваться требованиями законов и не быть связанными с партийными решениями [16, с. 107].

Закон подразделял общественные объединения на общесоюзные, межреспубликанские, республиканские, местные. Для общесоюзной партии устанавливалась минимальная численность: не менее 5 тыс. членов, хотя предлагались другие цифры: от 1 тыс. до 10 тыс. чел. В итоге депутаты все-таки решили остановиться на 5 тыс., ибо, по словам Калмыкова, общесоюзное объединение должно представлять «какую-то большую группу людей», а записать только одну тысячу «применительно к нашему огромному 300-миллионному государству» было бы «маловато» [14, № 17, с. 29]. При этом парламентарии существенно упростили процедуру создания общесоюзных политических партий, сократив число учредителей с 1 тыс. чел. всего до 10 граждан. Дискутируя о минимальном количестве учредителей, депутаты пришли к выводу о том, что ни один из них не сможет внятно обосновать это число. В то же время, финальная редакция Закона содержала некоторые дополнительные ограничения, касавшихся именно политических партий. Так, не допускалось создание политической партии другими общественными объединениями; в политических партиях не могли состоять иностранцы, лица без гражданства, а также коллективные члены.

Наиболее жаркие дискуссии вызвала статья о регистрации устава общественного объединения. Депутаты озадачились вопросом о том, какое именно ведомство вправе выдавать общественным объединениям, в т. ч. партиям, свидетельство о государственной регистрации. Первоначально эту функцию планировали передать Совмину СССР и, соответственно, Совминам союзных и автономных республик. Но от этого варианта отказались. В итоге депутаты решили возложить регистрацию уставов общесоюзных общественных объединений (партий) на Минюст СССР. Уставы других организаций регистрировались теми государственными органами, на которых эта функция возлагалась законодательством союзных и автономных республик [15, с. 6]. Закон определял двухмесячный срок, в течение которого Минюст решал вопрос о регистрации устава обще-

ственного объединения или же представлял письменный мотивированный отказ, который мог быть обжалован в суд. Двухмесячный срок устанавливался по просьбе самого Минюста СССР, который никогда ранее не занимался подобными вопросами и даже не имел специального структурного подразделения (его создадут чуть позже).

Современники высоко оценили замену разрешительного порядка легитимации общественно-политических объединений на заявительный (явочно-регистрационный). Кроме того, отменялась процедура обязательного согласования устава с соответствующим ведомством, решавшим вопрос о целесообразности возникновения того или иного общественного объединения. Таким образом, целесообразность и волеусмотрение уступали место законности, когда лишь четко очерченный перечень нарушений мог служить основанием для отказа в регистрации [17, с. 1].

Более того, Закон не требовал от общественных объединений регистрировать свои уставы в обязательном порядке. И хотя законопроект содержал императивную норму, под давлением Комитета ВС СССР по делам молодежи столь категоричное требование решили изъять [15, с. 18, 24]. Таким образом, вопрос о регистрации устава и, следовательно, о получении общественной организацией статуса юридического лица законодатель оставил на усмотрение самих общественных объединений. Депутаты мотивировали столь либеральный подход желанием избавить гражданские ассоциации от излишнего контроля, столь характерного в былые годы.

Однако, для нарождавшихся партий, жаждавших поучаствовать в политической жизни «в полный рост» (выдвигать кандидатов на выборах, учреждать печатные органы и т.д.), легитимация в качестве юридического лица являлась необходимой. Поэтому для них эта диспозитивная норма выглядела не столько демократичной, сколько бесполезной. Конечно, в российской политической практике 1990-х гг. известны немногочисленные примеры отдельных партий («Демсоюз» В. Новодворской или же ВКП(б) Н. Андреевой), руководство которых намеренно пренебрегло регистрацией. Однако эти маргинальные объединения, возглавляемые весьма неоднозначными лидерами, выглядели, скорее, как исключение [18, с. 11, 36]. С другой стороны, если для руководства будущих общественных объединений Закон предоставлял право выбора (регистрировать устав или нет), то для общесоюзных и межреспубликанских организаций, существовавших до введения в действие известного Закона, устанавливался конкретный срок, до которого те должны были зарегистрировать свои уставы (31 декабря 1991 г.) [19, ст. 840].

10 января 1991 г. Совмин СССР (в соответствии с Постановлением ВС СССР) утвердил Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений [20, ст. 19]. Постановление уточняло перечень документов, необходимых для представления в Минюст СССР. Для общесоюзных

объединений, помимо прочих материалов, также требовалось приложить списки не менее 5 тыс. членов с указанием их персональных данных. Правила содержали одну важную оговорку. Если устав общественного объединения, созданного до введения в действия Закона, не соответствовал формальным требованиям, предъявляемым к уставам общественных объединений (если это несоответствие не затрагивало целей и задач объединения и прав его членов), он мог быть зарегистрирован при наличии письменного обязательства руководящего органа общественного объединения о внесении в устав необходимых изменений на ближайшем съезде.

В ноябре 1990 г. в Минюсте СССР был создан специальный отдел для регистрации общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений. Его возглавил Владимир Жбанков (выпускник ВЮЗИ, юрист-международник, ранее работавший в комсомольских и партийных структурах). Буквально с первых дней работы нового структурного подразделения его сотрудники столкнулись с рядом трудностей: недостаток опыта, нехватка квалифицированных кадров, отсутствие специализированной литературы и т.д. Сами работники, по словам Жбанкова, буквально с первых дней «засели за учебку», штудировали советское и зарубежное законодательство. Всего в отдел планировалось набрать 45 «одержимых, компетентных и терпимых к людям и их взглядам» работников [21, с. 12]. Причем, речь шла не только о юристах, но и об экономистах, политологах, экспертах в разных сферах деятельности. Это было вызвано необходимостью тщательного анализа не только формально-юридической, но и содержательной стороны, ибо под видом общественных организаций нередко пытались зарегистрировать коммерческие или иные структуры. Неудивительно, что процедура регистрации предусматривала тройную проверку всех документов: начальное рассмотрение и, затем, два контрольных. Одновременно Жбанков, будучи членом КПСС, заверил журналистов в том, что его партийность никоим образом не мешает ему осуществлять регистрацию партий, идеология которых в корне противоречит его мировоззрению. «Более того, если эти партии..., которые лично мне неприятны, будут действовать в рамках закона, а кто-то будет ущемлять их права, я буду их защищать...», – заверил он (однако, как это ни странно, но первым клиентом нового отдела стала вовсе не оппозиционная партия, а некое «Общество певчих птиц») [21, с. 11].

Основной проблемой при регистрации уставов новоявленных общественных объединений стали не политические препоны, а сугубо юридические аспекты. Тот же Жбанков сетовал на вопиющий правовой нигилизм гражданских активистов, многие из которых даже не удосужились прочесть Закон (типичными ошибками стали некомплект документов, отсутствие необходимых подписей, неряшливость в оформлении и т.д.) [22, с. 75]. Для разъяснений отдельных законодательных положений Минюст в начале 1991 г. провел пресс-конференцию, в ходе которой

было обещано, что в случае необходимости его сотрудники готовы оказывать консультативную помощь в составлении и регистрации уставов общественных объединений.

К середине 1991 г., по словам союзного министра юстиции С.Г. Лущикова, Минюст СССР зарегистрировал уставы около 200 общественных объединений [23, с. 3]. Разумеется, далеко не каждое из них носило политический характер. Однако об особенностях регистрации уставов КПСС и Либерально-демократической партии Советского Союза (ЛДПСС), успевших получить статус общесоюзных партий, стоит сказать особо. Регистрация именно этих двух структур впоследствии вызвала негативную реакцию на республиканском (российском) уровне, но причиной того стали не юридические, а политические мотивы. Как гласил известный Указ Б.Н. Ельцина от 6 ноября 1991 г.: «...Регистрация КПСС ранее прямо управлявшимися ЦК КПСС государственными органами СССР осуществлена с грубыми нарушениями закона...» [24, Ст. 1534]. Действительно, 4 апреля 1991 г. в Минюсте СССР был зарегистрирован устав КПСС (№ 0058), посредством чего Компартия приобретала (подтверждала) статус общесоюзной общественной организации с правами юридического лица. Регистрация КПСС осуществлялась Минюстом под гарантию, что устав партии будет приведен в соответствии с Законом (в уставе отсутствовал пункт о порядке прекращения деятельности партии). Что касается партии Жириновского, ее устав был зарегистрирован 12 апреля 1991 года. Однако сотрудники Минюста СССР, несмотря на «тройную проверку», почему-то недоглядели, что реальная численность ЛДПСС на тот момент составляла всего лишь 146 чел., а почти 80% членов проживало в Абхазии [18, с. 21]. Мистификация раскрылась почти через год, когда союзного ведомства уже не существовало, и Минюст России все-таки лишил жириновцев юридического лица. Впрочем, потеря регистрации уже несуществующего государства не помещала Жириновскому вскоре зарегистрировать свою партию под новым российским успешным брендом.

В России в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета от 15 января 1991 г. регистрация партийных уставов (до принятия республиканского закона о политических партиях) осуществлялась «применительно к правилам, установленным Законом СССР “Об общественных объединениях”» [25, Ст. 15]. В Российском Минюсте также создавался отдел для регистрации общественных объединений и религиозных организаций, который возглавил Виктор Данишевский. К весне 1992 г. в РФ было зарегистрировано около 700 общественных объединений, 37 из которых являлись общественно-политическими организациями [26, с. 100]. Первой политической ассоциацией, зарегистрированной в РСФСР, стала Демократическая партия России (14 марта 1991 г.). Говоря о проблемах, связанных с регистрацией уставов российских объединений, Данишевский отмечал пробелы в союзном Законе: отсутствие положения о минимальной численности

республиканских организаций, нечеткое разграничение общественных объединений и коммерческих структур, отсутствие механизма взаимодействия и контроля министерства и его территориальных подразделений с гражданскими ассоциациями. Вместе с тем, он выразил уверенность в том, что все эти противоречия в скором времени будут сняты в российском законе [27, с.13-14].

Итак, возвращаясь к Закону, стоит обратить особое внимание на ст. 16, которая отсутствовала в тексте законопроекта. Именно эта статья регламентировала деятельность политических партий и массовых общественно-политических движений. Основные задачи политических партий, согласно Закону, заключались в формировании органов государственной власти и управления, осуществлении власти через своих представителей в Советах, выдвижении кандидатов в народные депутаты, ведении предвыборной агитации, формировании фракций в законодательных органах. Политические партии и массовые общественные движения, преследующие политические цели, не имели права получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных физических и юридических лиц [15, с. 7]. Кроме того, законодатель обязал политические партии ежегодно публиковать свой бюджет. Как заявил Калмыков: «Политическая партия – это та сила, которая борется за власть, она должна находиться под особым контролем» (почему-то это требование не коснулось общественных движений, преследующих политические цели) [14, № 17, с. 38]. Помимо бюджетов, депутаты также хотели обязать партии публиковать свои уставы, однако эта поправка не прошла [14, № 20, с. 10].

Значительное место в Законе занимали статьи, посвященные собственности общественных объединений и их производственно-хозяйственной деятельности. На первый взгляд, для общественной организации, являвшейся по Закону некоммерческой структурой, это выглядело, по меньшей мере, странно. Так, общественной организации разрешалось иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд, издательства и прочие СМИ, денежные средства, акции, ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности, предусмотренной уставом. Закон позволял общественной организации заниматься производственно-хозяйственной деятельностью и создавать предприятия и хозрасчетные организации. Единственным ограничением являлось положение о том, что доходы, полученные от производственно-хозяйственной (коммерческой) деятельности, не могли распределяться между членами объединений, а целиком и полностью предназначались для выполнения уставных задач. По мнению правоведов, истолкование статей Закона о производственно-хозяйственной деятельности общественной организации, затруднялось отсутствием общих законодательно закрепленных принципов некоммерческого хозяйствования. В отсутствие таких принципов требование о том, что доходы объединения должны использо-

ваться только для выполнения его уставных задач, казалось весьма эластичным [28, с. 44].

На самом деле, статьи, посвященные производственно-хозяйственной деятельности общественных объединений, были сформулированы союзным законодательством столь «эластично» с одной целью – легитимировать собственность и коммерческую деятельность, которую с размахом вела КПСС, начиная с 1990 года [29, с. 30]. «Межрегионалы», прекрасно понимая, *о чем идет речь*, в ходе обсуждения законопроекта всячески пытались ограничить «предпринимательскую инициативу» общественных объединений, а также сократить их материальную базу, оставив в собственности лишь издательства [14, № 21, с. 106]. Однако на уровне союзного законодательства этого сделать не удалось. Впоследствии российская сторона всячески пыталась ограничить производственно-хозяйственную деятельность КПСС, однако подобную тактику вплоть до августа 1991 г. вряд ли можно назвать эффективной [30, с. 76].

В Законе имелись статьи о контроле за деятельностью общественных объединений и об их ответственности за нарушение законодательства. Так, источниками доходов и уплатой общественными объединениями налогов ведали финансовые органы. Надзор за исполнением гражданскими ассоциациями законов осуществляли органы прокуратуры. Контроль за соблюдением положений устава занимались госорганы, зарегистрировавшие устав. В окончательной редакции добавилось положение о том, что регистрирующий орган мог запрашивать у общественной организации принятые ею решения, направлять своих представителей для участия в проводимых мероприятиях, получать объяснения от членов по вопросам, связанным с соблюдением устава. В случае нарушения общественным объединением законодательства или своего устава, руководящему органу могло быть вынесено письменное предупреждение со стороны регистрирующего органа или же прокурора. Повторное нарушение, совершенное организацией в течение года, могло привести к ее

ликвидации. Также подлежали ликвидации партии, организации и движения экстремистской направленности. Причем, санкции предусматривались для всех объединений, существующих де-факто, а не только для тех, которые зарегистрировали свой устав. Ликвидация общественного объединения могла произойти только по решению суда (общесоюзное и межреспубликанское объединение ликвидировалось по решению Верховного Суда СССР по представлениям, в том числе, Генпрокурора или Минюста СССР).

Итак, Закон СССР «Об общественных объединениях» сыграл важную роль в деле правовой легитимации как союзных, так и республиканских (российских) политических организаций. И хотя в нем отсутствовало четкое определение политической партии как общественной ассоциации особого рода, тем не менее, именно этот Закон стал основой для легализации известных общероссийских политических ассоциаций «первой волны». Однако, при всех достоинствах и недостатках этого, безусловно, важного нормативно-правового акта, можно с уверенностью сказать, что огромное влияние на его разработку, обсуждение и принятие оказала существовавшая долгое время однопартийная система во главе с безраздельно правящей партией. И хотя в условиях «перестройки» власть КПСС уже не казалась столь бесспорной, а затем «шестая статья» была вовсе отменена, тем не менее, при переходе к политическому плюрализму и многопартийности союзный законодатель сделал все возможное, чтобы обеспечить КПСС режим наибольшего благоприятствования, максимально сохранив за ней доминирующее положение в обществе, а также иные политические и материальные привилегии. Это не могло не раздражать новые политические силы, пришедшие к власти в союзных республиках. Неудивительно, что первые законы об общественно-политических объединениях, принятые на республиканском уровне (в Литве, Армении), носили откровенно антикоммунистический характер, но вскоре были отменены Президентом СССР. Окончательную точку в известном вопросе поставили после августа 1991 г. указы российского Президента.

#### Литература и источники

1. Конституция (Основной Закон) РСФСР. Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения: 4.06.2016).
2. Зеленко Б.И. Партии и выборы в современной России. М.: Экономика и право, 2003. 235 с.
3. Декрет ВЦИК от 12 июня 1922 г. «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций» // [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.lawmix.ru/sss/17847> (дата обращения: 26.06.16).
4. Положение СССР «О добровольных обществах и их союзах». Утверждено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3831.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3831.htm) (дата обращения: 5.06.2016).
5. Конституция (Основной Закон) СССР. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения: 4.06.2016).
6. Конституция (Основной Закон) СССР. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 5 июня 2016).
7. Мушинский В.О. Правовое государство и правопонимание // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 21–28.
8. Жилинский С.Э. Разграничение функций партийных и государственных органов // Правоведение. 1989. № 6. С. 11–19.
9. Положение о любительском объединении, клубе по интересам от 13 мая 1986 г. // Культурно-просветительная работа. 1986. № 8. С. 26–28.

10. Сигман К. Политические клубы и Перестройка в России: оппозиция без диссидентства. М.: Новое литературное обозрение, 2014. 480 с.
11. Волгин Е.И. КПСС в контексте советской политической модернизации (конец 80-х – нач. 90 гг. XX в.) // Вестник МГУ. Серия 12: Политические науки. 2004. № 3. С. 75–89.
12. Закон СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // [Электронный ресурс]. – URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/> (дата обращения: 28.06.2016).
13. Закон СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 42.
14. Верховный Совет СССР. IV сессия. Бюллетень заседания Совета Союза и Совета Национальностей. 1990. № 17, 19, 20, 21, 23.
15. Верховный Совет СССР. III сессия. Заседание Совета Союза. 30 мая 1990. Бюллетень № 16.
16. Волгин Е.И. Проблема департизации в России в начале 1990-х гг. // Вестник МГУ. Серия 8. История. № 4. С. 102–123.
17. Боголюбов С.А. О гражданском обществе и правовом государстве // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 1.
18. Волгин Е.И. Общественно-политические объединения современной России на рубеже веков. Ч. I. (вторая половина 1980-х – 1999 г.). Курс лекций. М.: Исторический факультет МГУ. 103 с.
19. Постановление Верховного Совета СССР от 9 октября 1990 г. «О введении в действие Закона СССР “Об общественных объединениях”» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 42.
20. Постановление Совмина СССР от 10 января 1991 «Об утверждении Правил рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений» // Собрание постановлений Правительства СССР. Отдел первый. 1991. № 4.
21. Зарегистрирована ли ваша организация? // Социалистическая законность. 1991. № 4. С. 10–12.
22. Пора регистрироваться! // Народный депутат. 1991. № 3. С. 74–76.
23. Вдовин Ю. Обошлось без истерии // Российская газета. 1991. 1 августа.
24. Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45.
25. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 января 1991 г. «О порядке регистрации уставов политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 2.
26. Тридцать семь... и одна // Народный депутат. 1992. № 8. С. 96–100.
27. Новые структуры, новые задачи // Советская юстиция. 1991. № 7. С. 13–14.
28. Якобсон Л.И. Некоммерческий сектор экономики: проблемы правового регулирования // Государство и право. 1992, № 3. С. 40–48.
29. Волгин Е.И. Некоторые аспекты «производственно-хозяйственной деятельности» КПСС (1990–1991 г.) // Вестник МГУ. Серия 8. История. 2007. № 2. С. 30–43.
30. Волгин Е.И. «Война законов» и коммерческая деятельность КПСС в России (1990–1991 гг.) // Вестник МГУ. Серия 8. История. 2010. № 3. С. 76–92.

## References

1. *Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) RSFSR* [The Constitution (General Law) of the RSFSR] Prinyata Vserossiyskim s'ezdom Sovetov 10 iyulya 1918 // Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (accessed 4 June 2016).
2. Zelenko B.I. *Partii i vybory v sovremennoy Rossii* [Parties and elections in contemporary Russia]. Moscow: Ekonomika i pravo Publ., 2003. p. 235.
3. *Dekret VTsIK ot 12 iyunya 1922 «O poryadke sozyva s'ezdov i vserossiyskikh soveshchaniy razlichnykh soyuzov i ob`edineniy i o registratsii etikh organizatsiy»* [On the procedure for the convening of the all-Russian congresses and meetings of various unions and associations and on the registration of these organizations] // Available at: <https://www.lawmix.ru/sss/17847> (accessed 26 June 2016).
4. *Polozhenie SSSR «O dobrovol'nykh obshchestvakh i ikh soyuzakh»* [On the voluntary societies and unions] Utverzhdeno Postanovleniem VTsIK i SNK RSFSR ot 10 iyulya 1932 // Biblioteka normativno-pravovykh aktov SSSR // Available at: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3831.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3831.htm) (accessed 5 June 2016).
5. *Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) SSSR* [The Constitution (General Law) of the RSFSR] Utverzhdena Chrezvychaynym VIII s'ezdom Sovetov Soyuza SSR 5 dekabrya 1936 // Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (accessed 4 June 2016).
6. *Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) SSSR* [The Constitution (General Law) of the RSFSR] Prinyata na vneocherednoy sed'moy sessii Verkhovnogo Soveta SSSR devyatogo sozyva 7 oktyabrya 1977 // Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (accessed 5 June 2016).
7. Mushinskiy V.O. *Pravovoe gosudarstvo i pravoponimanie* [Constitutional state and understanding of the essence of the right] // Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Soviet State and Law], 1990, no. 2, pp. 21–28.
8. Zhilinskiy S.E. *Razgranichenie funktsiy partiynykh i gosudarstvennykh organov* [Separation of the party and state functions] // Pravovedenie [Jurisprudence], 1989, no. 6, pp. 11–19.
9. *Polozhenie o lyubitel'skom ob`edinenii, klube po interesam ot 13 maya 1986* [Regulations on the amateur associations, clubs of interest] // Kul'turno-prosvetitel'naya rabota [Cultural and educational activities], 1986, no. 8, pp. 26–28.
10. Sigman K. *Politicheskie kluby i Perestroyka v Rossii: oppozitsiya bez dissidentstva* [Political clubs and Perestroika in Russia: opposition without dissidence]. Moscow, NLO Publ., 2014. 480 p.
11. Volgin E.I. *KPSS v kontekste sovetskoy politicheskoy modernizatsii (konets 80-kh – nach. 90 godov XX veka)* [The CPSU in the context of the soviet political modernization (late 80's – early 90's of XX century)] // Vestnik MGU [MSU Vestnik]. Seriya 12: Politicheskienauki, 2004, no. 3, pp. 75–89.
12. *Zakon SSSR ot 14 marta 1990 «Ob uchrezhdenii posta Prezidenta SSSR i vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Konstitutsiyu (Osnovnoy Zakon) SSSR»* [On the establishment of the post of President of the USSR and the introduction of amendments and additions to the Constitution (General Law) of the USSR] // Available at: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/> (accessed 28 June 2016).
13. *Zakon SSSR ot 9 oktyabrya 1990 «Ob obshchestvennykh ob`edineniyakh»* [On the Public Associations] // Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta SSSR, 1990, no. 42.

14. *Verkhovnyy Sovet SSSR* [The Supreme Soviet of the USSR]. IV sessiya. Byulleten' zasedaniya Soveta Soyuzo i Soveta Natsional'nostey, 1990, no. 17, 19, 20, 21, 23.
15. *Verkhovnyy Sovet SSSR* [The Supreme Soviet of the USSR]. III sessiya. Zasedanie Soveta Soyuzo. 30 maya 1990, no. 16.
16. Volgin E.I. *Problema departizatsii v Rossii v nachale 1990-kh godov* [Anti-CPSU policy in Russia in the early 1990s] // *Vestnik MGU* [MSU Vestnik]. Seriya 8. Istoria, 2014, no. 4, pp. 102-123.
17. Bogolyubov S.A. *O grazhdanskom obshchestve i pravovom gosudarstve* [On the civil society and legal state] // *Sovetskaya yustitsiya* [Soviet justice], 1991, no. 18, p. 1.
18. Volgin E.I. *Obshchestvenno-politicheskie ob`edineniya sovremennoy Rossii na rubezhe vekov. Ch. I. (vtoraya polovina 1980-kh – 1999). Kurs lektsiy*. [Social and political associations of modern Russia at the turn of the century. Part 1 (the second half of 1980–1999). The course of lectures]. Moscow, MSU (hist. dep.) Publ., 2012, 103 p.
19. *Postanovlenie Verkhovnogo Soveta SSSR ot 9 oktyabrya 1990 «O wedenii v deystvie Zakona SSSR «Ob obshchestvennykh ob`edineniyakh»* [On Enactment of the USSR Law «On Public Associations»] // *Vedomosti S`ezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta CSSR*, 1990, no. 42.
20. *Postanovlenie Sovmina SSSR ot 10 yanvarya 1991 «Ob utverzhdenii Pravil rassmotreniya zayavleniy o registratsii ustavov obshcheyuznykh, mezhrespubli-kanskikh i mezhdunarodnykh obshchestvennykh ob`edineniy»* [On approval of Rules of consideration of applications for registration of the All-Union Charter, inter-republican and international public associations] // *Sobranie postanovleniy Pravitel'stva SSSR. Otdelpervyy*, 1991, no. 4.
21. *Zaregistrirrovana li vasha organizatsiya?* [Does your party have a registration?] // *Sotsialisticheskaya zakonnost'* [Socialist legality], 1991, no. 4, pp. 10–12.
22. *Pora registrirovat'sya!* [It's time for registration!] // *Narodnyy deputat* [People's deputy], 1991, no. 3, pp. 74–76.
23. Vdovin Y. *Oboshlos' bez isterii* [There is no hysteria] // *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 1991, 1 August.
24. *Ukaz Prezidenta RSFSR ot 6 noyabrya 1991 «O deyatel'nosti KPSS i KP RSFSR»* [On the activity of the CPSU and KP RSFSR] // *Vedomosti S`ezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1991, no. 45.
25. *Postanovlenie Prezidiuma Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 15 yanvarya 1991 «O poryadke registratsii ustavov politicheskikh partiy, professional'nykh soyuzov i drugikh obshchestvennykh ob`edineniy v RSFSR»* [On the registration of the statutes of political parties, trade unions and other public associations in the RSFSR] // *Vedomosti S`ezda narodnykh deputatov i Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1991, no. 2.
26. *Tridtsat' sem'... i odna* [Thirty-seven and one...] // *Narodnyy deputat* [People's deputy], 1992, no. 8, pp. 96–100.
27. *Novye struktury, novye zadachi* [New structures and new challenges] // *Sovetskaya yustitsiya* [Soviet justice], 1991, no. 7, pp. 13–14.
28. Yakobson L.I. *Nekommercheskiy sektor ekonomiki: problemy pravovogo regulirovaniya* [The non-profit sector: problems of legal regulation] // *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 1992, no. 3, pp. 40–48.
29. Volgin E.I. *Nekotorye aspekty «proizvodstvenno-khozyaystvennoy deyatel'nosti» KPSS (1990–1991)* [Some aspects of the commercial activity of the CPSU] // *Vestnik MGU* [MSU Vestnik]. Seriya 8. Istoria, 2007, no. 2, pp. 30–43.
30. Volgin E.I. *«Voyna zakonov» i kommercheskaya deyatel'nost' KPSS v Rossii (1990–1991)* [«The war of laws» and commercial activity of the CPSU in Russia] // *Vestnik MGU* [MSU Vestnik]. Seriya 8. Istoria, 2010, no. 3, pp. 76–92.