

## Законотворческий процесс 1905–1907 гг. и закрепление политических свобод<sup>1</sup>

А.С. Туманова, НИУ ВШЭ, anastasiya13@mail.ru

Проблема закрепления за российскими подданными гражданских прав и свобод получила освещение в научной литературе. В западной русистике она была поставлена раньше, чем в российской исторической науке. Марк Шефтель в своей монографии о политических институтах думской монархии, изданной в 1976 г., констатировал прогресс в области гражданских прав (в современной формулировке политических прав) при сохранении в политической жизни России пережитков абсолютизма и отставании российских политических институтов от их европейских аналогов [Szeftel, 1976, с. 15, 441].

Первое монографическое исследование гражданских прав в позднеимперской России вышло в 1989 г. в издательстве Оксфордского университета [Crisp O., Edmondson L., 1989]. Его авторы – У. Батлер, У. Вагнер, О. Крисп, Д. Ливен, С. Смит, Р. Уортман, Л. Эдмондсон и др. – рассмотрели различные аспекты проблемы, такие как обеспечение прав граждан царским и Временным правительствами, осуществление в императорский период свобод собственности, слова, печати, женского и еврейского равноправия и т.п. Книга представляет интерес не только своим фактическим материалом, но и неоднородностью теоретических позиций, на которых стоят авторы. Часть авторов разделяла точку зрения профессора права У. Батлера, признавшего реализацию гражданских прав в последнее десятилетие существования самодержавия неудавшимся опытом. По мнению Батлера, самодержавие в период заката Российской империи гарантировало своим подданным определенные права, однако они зависели скорее от воли монарха, чем от закона. Ряд авторов книги (Л. Эдмондсон, К. Ференчи и др.) не разделяют пессимизма Батлера и утверждают, что хотя обстоятельства русской жизни после 1905 г. были

---

<sup>1</sup> В статье использованы результаты, полученные в ходе работы над проектом “Институционализация прав человека в условиях модернизации государства и правовой системы России в начале XX века”, выполненного в рамках Программы “Научный фонд НИУ–ВШЭ” в 2013 году, грант № 13-05-0010.

враждебны реализации прав личности, движение за права не потерпело фиаско, значительная часть интеллигенции была приверженцем свобод, а сама концепция свобод попала на плодородную почву. Данная книга означала зарождение научного направления, нацеленного на обстоятельное изучение опыта законодательного закрепления прав российских подданных и его влияния на политико-правовую жизнь.

В российской историографии изучение проблемы началось в 1990-х – 2000-х годах. Отдельные аспекты законотворческой деятельности органов власти в данном вопросе получили отражение в работах по истории правительственной политики [Ананьич, Ганелин, 1999] и представительных органов власти [Бородин, 1999, Демин, 1996]. Особо следует отметить очерк В.В. Шелохаева «Институты гражданского общества и правового государства» в изданной под его редакцией коллективной монографии «Модели общественного переустройства России. XX век» (М., 2004), где дана характеристика разработанного кадетами пакета законопроектов, гарантировавших права личности. Проблема прав человека в доктрине кадетской партии и в ее законотворческой деятельности также получила своих исследователей [Веденеева, 1995, Аронов, 2005].

Настоящий доклад посвящен истории закрепления в российском законодательстве начала XX в. свобод союзов и собраний. Этому предшествовала напряженная работа общественной мысли. Объем предоставляемой общественности свободы обсуждался на рубеже XIX–XX вв. на страницах периодической печати и в ученой среде, вызывал баталии в рядах формирующихся политических партий. Еще в 1892 г. теоретик государственного права Н.М. Коркунов писал, что «... нет вопроса более настоятельного, более неотложного, требующего реформы, как вопрос об обеспечении за русским обществом прав гражданской свободы» [Коркунов, 1892, с. 316].

Между тем с проведением реформ правительство медлило. Власть смотрела на общественность и на ее организации (временные – собрания и постоянные – союзы) как на конкурента, оспаривавшего его монопольное право на

выражение интересов подданных. Ввиду этого даже в начале XX в. российское законодательство о собраниях и союзах было одним из наиболее отсталых. Не было специальных законов, регулирующих образование и деятельность союзов, организацию собраний. Сама возможность их появления на свет являлась милостью, даруемой властью.

На дарование российским поданным свобод собраний и союзов самодержавие решилось под давлением первой русской революции. Требование введения свобод стало одним из ключевых программных лозунгов либеральной оппозиции. Эта идея была высказана в начале XX в. «Союзом освобождения», она вошла в выработанный его лидерами П.Н. Милюковым, П.Б. Струве и др. в октябре 1904 г. проект конституции, получила освещение на страницах журнала «Освобождение», издаваемого П.Б. Струве в Штутгарте. Как свидетельствует В. Веденеева, проведшая контент-анализ содержания номеров журнала за 1903–1905 гг., правам и свободам в нем уделялось более 50% объема [Веденеева, 1995, с. 122].

К законодательному обеспечению свобод союзов и собраний подталкивала логика развития общественного движения. Начало XX в. было временем настоящего бума легальной общественной самодеятельности: более тысячи обществ образовывалось ежегодно. Казалось, не было ни одной малозначительной сферы российской жизни, куда не проникла бы частная инициатива. В России создавались благотворительные общества и общества взаимопомощи, медицинские общества и антитуберкулезные лиги, общества борьбы с раком и с алкоголизмом, футбольные, гимнастические и беговые общества, просветительские, литературные, музыкальные и театральные организации, естественнонаучные и краеведческие общества. Эти ассоциации способствовали пробуждению у населения интереса к публичной работе, развитию чувства гражданского долга и ответственности.

С наступлением 1905 г. кампания общественности в поддержку прав и свобод личности достигла своего накала. В ходе революции общественность приобрела фактическую возможность объединяться в общества и союзы безо

всякого предварительного разрешения и решительно требовала закрепления этого права де-юре. Правительство ожидало, что эта мера направит общественность в русло легальной работы. Важно было определить меру уступки, которая была бы достаточной для населения и приемлемой для власти.

Существенный вклад в формирование представлений образованного общества о свободах внесли ученые-юристы, наводнившие ведущие правовые и общественно-политические издания публикациями, в которых разъяснялись понятия прав человека и гражданина, оценивалось русское законодательство и общественно-политическая жизнь с точки зрения перспектив их осуществления. Воспроизведем основные положения государственно-правовой концепции. Правоведы считали, что правительственная политика, построенная на опеке над обществом, потеряла смысл. От государства ожидали содействия развитию союзов и собраний, признания за населением права свободного их образования. В то же время юристы предостерегали от безграничного доверия к общественным объединениям как к форме организации социума, способной стать в противоречие с направлением государственной политики и узурпировать функции государства, примерами чему служили якобинские клубы во Франции и ассоциация чартистов в Англии. Выводилась следующая формула отношения государства к общественным образованиям: не стесняя их образования и деятельности, не отказываться от контроля над ними, который не должен был превращаться в опеку.

Государственно-правовые идеи имели не только научное, но и практическое значение, детерминируя поведение бюрократов и оппозиции. Свободы союзов и собраний были декларированы Манифестом Николая II 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и содержательно определены во Временных правилах об обществах и союзах и Временных правилах о собраниях, изданных 4 марта 1906 г. Правила об обществах и союзах были подготовлены в предельно короткий для российских законов срок: с середины октября 1905 г. они разрабатывались Министерством юстиции и 4 марта 1906 г. приобрели силу закона [Туманова, 2002]. Срок состав-

ления Правил о собраниях был еще более рекордным: законопроект был представлен министром юстиции С.С. Манухиным 22 ноября 1905 г. и обрел силу закона 4 марта 1906 г. [Печников, 1984, с. 73].

Быстрота составления временных правил о союзах и собраниях объяснялась желанием законодателей установить границы указанных свобод до созыва Государственной думы, поставив Думу перед фактом проведенной реформы. Дискуссия по поводу содержания свобод отражала стоявшую перед правительством дилемму: какого типа законотворчества придерживаться России – в полной мере реализующего право граждан на объединение, либо ставившего на первое место сохранение традиционных прерогатив монархической власти в общественной сфере. Ключевыми положениями этой реформы являлись вопросы: как должна относиться к общественным институциям государственная власть? может ли она предоставить им свободу существования и в каких пределах? какой ветви власти (судебной или исполнительной) следует доверить контроль над осуществлением свобод? Основопологающим вопросом реформы являлся вопрос о пределах административного усмотрения в ходе осуществления права жителей империи на объединение.

Принципиальные расхождения во взглядах на свободу союзов обнаружились у министерств юстиции и внутренних дел. Если кратко охарактеризовать их существо, то Министерство юстиции стремилось сделать регулирование функционирования обществ и союзов сферой действия права и судебной власти, а МВД, – сферой административного усмотрения. Сомневаясь в лояльности судов и боясь потерять рычаги контроля над общественными организациями, руководители МВД предлагали пойти по пути предоставления администрации широких полномочий по регистрации общественных организаций и приостановлению их действий.

В ходе обсуждения проектов на заседании Совета министров 16 декабря 1905 г. мнения членов правительства разделились. Группа реформаторски настроенных членов Совета, в которую вошли И.И. Толстой, В.И. Тимирязев, Д.А. Философов, говорила, что свобода союзов в стране уже фактически

осуществлена, общество от нее не откажется, а значит нужно доверить регулирование этой сферы судебным органам. Эти рассуждения встретили сопротивление со стороны министра внутренних дел П.Н. Дурново, который заявил: «Мы живем, как в осажденном лагере, – отмечал Дурново, – мы перестаем быть национальной властью и превращаемся в каких-то поработителей-татар. Но идти сейчас в порядке полного осуществления провозглашенных свобод, значит заменить одну тиранию другой, безмерно худшей, от которой неминуемо погибнет государство» [Гурко, 2005, с. 485]. На стороне П.Н. Дурново выступило большинство членов кабинета С.Ю. Витте во главе с премьером.

В том же ключе рассматривался вопрос о прерогативах судебных и административных органов в Государственном совете, который постановил, что регулирование деятельности общественных организаций должно базироваться на общегосударственных интересах, а их надлежащим образом обеспечит только исполнительная власть. Высказываемые в Совете министров идеи о подзаконности исполнительной власти, преимуществах судебного порядка рассмотрения дел свидетельствовали о том, что в годы первой русской революции уровень правосознания правящего слоя был весьма высок. Достаточно вспомнить, что в 1870-е гг. министр внутренних дел П.А. Валуев считал незазорным открыто признать «в государственном отношении всякое сплочение и всякую организацию масс неудобной» [Гросул, 2003, с. 476–77].

В ходе обсуждения Временных правил о собраниях раскол между консервативно и реформаторски настроенными членами Совета министров пролегал по тем же ключевым позициям, что и в вопросе о союзах. Причем и противоборствующие группы в правительственном кабинете по своему персональному составу были теми же. С.Ю. Витте солидаризировался с П.Н. Дурново, признав, что собрания действуют на общество значительно более развращающим образом, чем крайняя пресса, и призвал строго их контролировать. Реформистская партия правительственных сановников вновь, как и в

вопросе о союзах, призвала кабинет сделать свой выбор в пользу прогресса [Наша жизнь, 1906, 24.01].

Основными пунктами разногласий между разрабатывавшими законопроект о собраниях чиновниками министерств юстиции и внутренних дел, членами Совета министров стали вопросы об участии в собраниях чинов полиции – обязательности присутствия их на собрании, их прерогатив и др. Реформистское меньшинство членов Совета министров подвергло критике пункт проекта МВД, согласно которому собрание может быть закрыто, «если оно существенно отклонилось от предположенного предмета занятий», «приняло угрожающий для общественных спокойствия и безопасности характер». «Кто же будет судить об этом? – задавались вопросом члены правительственного кабинета, – Можно ли предоставить компетенцию в таком вопросе полицейским чинам, которые в огромном большинстве своем даже не поймут того, о чем говорится в собраниях .., тем более в настоящее время, когда полицейским, воспитанным при старом курсе, приходится сплошь и рядом сталкиваться с явлениями, которые еще недавно считались преступлением?». По мнению либерального меньшинства, контролирующие полномочия можно было бы предоставить только лицу, состоящему в ведомстве юстиции, достаточно образованному для принятия закономерного решения и способному понести за него ответственность. Закрытие собраний силами полиции предлагалось использовать как крайнюю меру, применяемую только в исключительных случаях (акцент был перенесен на привлечение организаторов собраний к судебной ответственности). С подачи П.Н. Дурново в законопроект был включен пункт, обязывавший начальника полиции давать объяснение своих действий по закрытию собраний в случае их обжалования [Наша жизнь, 1906, 4.02].

Временные правила об обществах и союзах 4 марта 1906 г. провозглашали замену концессионного порядка образования обществ явочным; общества могли создаваться отныне без разрешения правительственной власти. Между тем общества, желающие получить права юридического лица, подле-

жали обязательной регистрации в местных по делам об обществах присутствиях, причем последним предоставлялась возможность отказа в регистрации. Губернатор или градоначальник могли приостанавливать действия общественных организаций. Закрывались общества решением присутствий.

Временные правила о собраниях 4 марта 1906 г. разделяли собрания на частные и публичные. Публичные собрания проводились с разрешения полиции или губернатора, о времени, месте и повестке дня собрания необходимо было предварительно предупредить полицию, полицейский чиновник присутствовал на собраниях и мог закрыть заседание. Частные собрания устраивались без разрешения властей.

Оба акта вызвали критику практически всех групп российского общества. Так, либералы нашли закон о союзах недостаточно последовательным, а декларируемую свободу – декоративной, тогда как консерваторы сочли его революционным, а полученную обществами свободу – чрезмерно широкой. Общественный деятель А.И. Каминка оценивал Временные правила о союзах как дающие лишь «по форме» свободу союзов, сохраняя «по существу ... ту систему опеки и бесконтрольного правительственного надзора, которая царил... до сих пор» [Каминка, 1906, с. 867]. Между тем высокопоставленный чиновник центрального аппарата МВД И.Я. Гурлянд оценивал Временные правила как устанавливавшие «свободу организовывать массы для революционной борьбы» [Васильев, 1910, с. 36].

«Временные правила о собраниях» с подачи профессора Г.Ф. Шершеневича были названы «законом о предупреждении и пресечении собраний». Другой юрист В.Д. Набоков писал в газете «Речь»: «При конституционном строе свободы собраний и союзов превратились в миф, – делал вывод политик, – Правила 4 марта ставят их на шаткую почву полицейского усмотрения, не давая в то же время решительно никаких сколько-нибудь действительных средств для борьбы с уродливыми проявлениями произвола» [Набоков, 1910]. Временные правила 4 марта 1906 г. не устроили, таким образом, ни

власть, ни общественность, а приемлемая для власти и общества мера свободы так и не была достигнута.

Несмотря на критику современниками ограничительных норм временных правил, следует признать, что они стали важной вехой на пути проведения в жизнь свобод союзов и собраний. Благодаря их изданию создание обществ и союзов, а также организация собраний из особой милости правительства, предоставляемой отдельным лицам по своему усмотрению, превращается в законное, законодательно закрепленное право граждан. Правила 4 марта 1906 г. очертили правовое поле организации объединений, способствовали усилению роли общественности в удовлетворении потребностей населения страны. Они явились основой для закономерных действий администрации в отношении обществ и союзов. Правила о собраниях провозгласили свободу частных собраний и упорядочили организацию публичных собраний.

Между тем ограничительные меры по отношению к реализации права на объединение носили объективный характер. В дореволюционной России отсутствовали многие предпосылки, стимулировавшие развитие гражданского общества на Западе. Здесь не было развитого среднего класса, являвшегося в Европе носителем идей буржуазной общественности. Российская политико-правовая жизнь не основывалась на примате гражданских прав, уважении к закону и ответственности администрации перед судом. Слабость среднего класса и отсталость политической культуры и правового сознания компенсировались всемогуществом государства и бюрократии, которые выступали проводниками идей модернизации.

В ситуации ускоренной модернизации общественного и политического строя монархическое государство оказалось едва ли не единственной силой, способной осуществлять правовые реформы. Однако оно не сумело справиться с возложенной на него задачей. Стремление власти к сохранению патерналистского отношения к обществам не позволяло ей обрести в их лице действенного партнера. Деструктивную роль играли и завышенные ожидания общественности, стремившейся к освобождению публичной сферы от госу-

дарственного контроля. Проблема состояла в нахождении меры свободы, которая была бы приемлемой как для общества, так и для власти, сочетала искомую обществом широкую свободу со значимыми для власти задачами сохранения порядка и безопасности. Компромисс интересов власти и общества оказался недостижимым.

### **Примечания.**

Crisp O., Edmondson L., eds., *Civil Rights in Imperial Russia*. Oxford University Press, 1989.

Szeftel M. *The Russian Constitution of April 23, 1906. Political Institutions of the Duma Monarchy*. Bruxelles, 1976.

Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999.

Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М., 2005.

Бородин А.П. Государственный Совет России (1906–1917). Киров, 1999.

Васильев Н.П. (Гурлянд И.Я.). *Наша оппозиция*. СПб., 1910.

Веденева О.Е. Права человека в либеральной доктрине конституционно-демократической партии России (конец XIX – начало XX века). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1995.

Веденева О.Е. Права человека в либеральной доктрине конституционно-демократической партии России (конец XIX – начало XX в.). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1995.

Гросул В.Я. Русское общество XVIII-XIX веков. Традиции и новации. М., 2003.

Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.

Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996.

Каминка А.И. Правила 4-го марта об обществах, союзах и собраниях // *Право*. 10 марта 1906 г. Стлб.867.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1892. Т.1. С.316.

Набоков В.Д. Как осуществилось начало свободы собраний и союзов // *Речь*. 1910. 17 октября.

*Наша жизнь*. 1906. 24 января.

*Наша жизнь*. 1906. 4 февраля.

Печников В.Н. Антидемократическое законодательство царизма о союзах и собраниях в период первой русской революции. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1984.

Туманова А.С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905-1917 годы. Тамбов, 2002.

Тхоржевский И.И. Последний Петербург. Воспоминания камергера. СПб., 1999.