

**Сафонов А.А.,**  
*д.ю.н., профессор, профессор*  
*кафедры теории права и сравнительного*  
*правоведения НИУ «Высшая школа экономики»*

## ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И СВОБОДЫ СОВЕСТИ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА<sup>1</sup>

Взаимоотношения государства и вероисповеданий в Российской империи традиционно базировались на концепции конфессионального государства. Законодательство выстраивало систему иерархии конфессий, объем прав и привилегий которых определялся политическим значением национальных единиц, исповедовавших ту или иную веру. В этих условиях правящая элита рассматривала Русскую Православную Церковь (далее – РПЦ) как религиозную проекцию государства. Поэтому всякая попытка реформирования религиозного законодательства с целью ликвидации правового неравенства конфессий сводилась к мерам частного порядка, отмене наиболее дискриминационных статей при сохранении приоритетных позиций первенствующего исповедания.

К началу XX в. в России созрели предпосылками модернизации религиозного законодательства, что было связано с объективными процессами ее социально-экономического развития, развитием буржуазного права, утверждавшего идею религиозной свободы личности, ростом правового сознания и политиче-

---

1. В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «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.

ской культуры российского общества. Все эти факторы входили в противоречие с архаичным действующим законодательством о религиях, базировавшимся на системе принуждения в делах веры, обширных прерогативах религиозной полиции, а также существенных ограничениях в правах в зависимости от вероисповедной принадлежности.

Существенное влияние на реформирование вероисповедного законодательства оказала государственно-правовая мысль, в рамках которой к началу XX в. была разработана теоретическая база для обеспечения за русским обществом права свободы совести, реализации его в законодательстве и правоприменительной практике государства. Признавая модель взаимоотношений государства и религиозных конфессий, сложившуюся в условиях авторитарного политического режима, неприемлемой для современной им России, правоведы формулировали новые принципы этих отношений, соответствующие правовому государству.

Проблема реформирования государственно-церковных отношений, активно обсуждавшаяся обществом в начале XX в., привлекала внимание и высшей бюрократии России. Так, председатель Комитета министров Н.Х. Бунге еще в 1890-х гг. ставил на первый план «вопрос о введении широкой веротерпимости»<sup>2</sup>. Дядя царя московский генерал-губернатор великий князь Сергей Александрович высказал сочувствие церковным реформам весной 1903 г. в ходе разговора с митрополитом Петербургским и Ладожским Антонием (Вадковским), считавшимся человеком либеральных взглядов.<sup>3</sup> Министр внутренних дел П.Д. Святополк-Мирский на аудиенции у императора 25 августа 1904 г. по случаю своего утверждения в должности говорил о веротерпимости и свободе совести как о важных составляющих своей программы реформ и получил поддержку Николая II, сказавшего, что «это всегда были его воззрения»<sup>4</sup>.

---

2. Кризис самодержавия в России. 1895-1917. – Л., 1984. С. 27.

3. Фирсов С.Л. Русская Церковь накануне перемен (конец 1890-х – 1918 гг.). – М., 2002. С. 139.

4. Дневник кн. Е.А. Святополк-Мирской за 1904-1905 гг. // Исторические записки. – М., 1965. Т. 77. С. 242.

Отношение последнего российского императора к религиозной свободе – вопрос достаточно дискуссионный. По мнению С.А. Кучинского, Николай II на всем протяжении царствования являлся сторонником терпимости в делах веры<sup>5</sup>. Однако представляется справедливым мнение историка С.Л. Фирсова, что к жестам Николая II в направлении веротерпимости следует относиться с осторожностью. Николай, воспитанный, как и его отец Александр III, обер-прокурором Св. Синода К.П. Победоносцевым, считал необходимым и дальше сохранять прежнюю форму церковно-государственного союза. В ходе его реформирования неизбежно бы встал вопрос о положении РПЦ, ставшей за два века синодального строя важной частью системы государственного управления. Изменение принципов управления РПЦ могло повлечь за собой «цепную реакцию» реформирования других звеньев политической системы государства. Все это представляло опасность для самодержавия<sup>6</sup>.

Тем не менее, император понимал актуальность религиозного вопроса и сознавал необходимость улучшить религиозный быт своих неправославных подданных. В Манифесте 26 февраля 1903 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» содержалось обещание «укрепить неуклонное соблюдение властями, с делами веры соприкасающимися, заветов веротерпимости, начертанных в основных законах Империи Российской»<sup>7</sup>. Речь в царском Манифесте шла не о выработке новых принципов религиозной политики, а о более точном и последовательном применении старых. Акт был направлен против нарушений принципов веротерпимости в правоприменительной практике властей.

Следует заметить, что в проекте Манифеста 26 февраля 1903 г., составленном близким к Николаю II князем В.П. Мещерским, первоначально планировалось положение о разработке

---

5. Кучинский С.А. Империя и религия: история незавершенных реформ // Империя и религия. К 100-летию Петербургских религиозно-философских собраний 1901-1903 гг.: Мат-лы Всеросс. конф. – СПб., 2006. С. 10.

6. Фирсов С.Л. Русская Церковь накануне перемен... С. 99, 131.

7. ПСЗ-III. Т. 23. № 22581.

условий для расширения свободы совести<sup>8</sup>. Но эта статья была отредактирована, упоминание о свободе совести из нее убрали, ограничившись призывом сохранять устои «терпимости в законах веры»<sup>9</sup>.

Идеи Манифеста 1903 г. были развиты в указе Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», подписанном 12 декабря 1904 г. В п. 6 Указа император повелевал «для закрепления выраженного... в Манифесте 26-го февраля 1903 г. неуклонного душевного желания охранять... терпимость в делах веры, подвергнуть пересмотру узаконения о правах раскольников, а равно лиц, принадлежащих к инославным и иноверным исповеданиям, и... принять ныне же в административном порядке соответствующие меры к устранению в религиозном быте их всякого, прямо в законе не установленного, стеснения»<sup>10</sup>.

Характеризуя обсуждение проекта данного Указа в Царско-сельском совещании, присутствовавший на нем С.Ю. Витте отмечал, что сановники говорили о необходимости «большей свободы вероисповеданий»<sup>11</sup>. Новелла Указа 12 декабря 1904 г. состояла в высказанном властью намерении изменить правовой статус раскольников, о которых Манифест 26 февраля 1903 г. даже не упоминал, а разъяснительные к нему материалы всячески подчеркивали, что инославие и иноверие никакого отношения к старому обряду не имеют. В условиях переживаемого страной внутривластного кризиса власти решились поддержать старообрядцев: им импонировали их монархические симпатии, консерватизм и дисциплинированность. К примеру, участвовавший в составлении Указа 12 декабря С.Ю. Витте отзывался о старообрядцах как о «наиболее преданной русским началам и православию в правильном смысле слова части русского народа»<sup>12</sup>.

8. Кризис самодержавия в России. 1895-1917. С. 134.

9. Власть и реформы. От самодержавной к советской России. – СПб., 1996. С. 445.

10. ПСЗ-III. Т. 24. № 25496.

11. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. – СПб., 2003. Т. 1. Кн. 2. С. 661.

12. Из архива С.Ю. Витте... Т. 2. С. 123.

Вера в возможность укрепить позиции Церкви известными своей преданностью престолу старообрядцами в условиях разгоравшейся революции не выглядела наивной. Члены правящего кабинета присматривались к старообрядцам, читали их верноподданные петиции и трактовали проблему раскола не с церковной, а более с политической точки зрения. Иными словами, старообрядцев рассматривали как фактор стабильности.

Реализация указа 12 декабря 1904 г. была возложена на Комитет министров. По свидетельству его председателя С.Ю. Витте, Комитет призван был «дать направление всем этим преобразованиям», «установить главные их начала», после чего их планировалось подробно детализировать в специально образуемых особых совещаниях<sup>13</sup>. Как указывал Витте, в осуществлении указа Комитет министров действовал в полном составе: председателя Государственного совета, представителей всех департаментов Государственного совета, всех министров и главноуправляющих<sup>14</sup>. По повелению императора, к участию в работе Комитета были привлечены также митрополит С.-Петербургский и Ладожский Антоний (Вадковский), сенатор Н.С. Таганцев, а также члены Государственного совета А.А. Сабуров и А.Н. Куломзин.

Совещание работало согласно вопроснику, составленному С.Ю. Витте, в котором были обозначены основные проблемы для обсуждения. По утверждению Витте, принцип веротерпимости встречал сочувствие практически у всех его участников, но в наибольшей степени у министра юстиции Н.В. Муравьева, управляющего Министерством финансов В.Н. Коковцова, министра земледелия А.С. Ермолова и члена Государственного совета, вскоре возглавившего Министерство внутренних дел А.Г. Булыгина.<sup>15</sup> Указанные лица являлись в Комитете министров сторонниками реформаторского курса, наряду также с председателями департаментов экономии и законов Государственного совета графом Д.М. Сольским и Э.В. Фришем. Настроение высших сановников в период принятия Указа характеризует данная в воспоминаниях

---

13. Из архива С.Ю. Витте... Т. 1. Кн. 2. С. 661.

14. Из архива С.Ю. Витте... Т. 2. С. 116.

15. Биржевые ведомости. 1908. 26 июля.

С.Ю. Витте зарисовка трогательной атмосферы, когда престарелый граф Сольский в конце заседания обратился к императору с прочувствованными словами благодарности по поводу его почина, а министр путей сообщения М.И. Хилков и министр земледелия А.С. Ермолов расплакались<sup>16</sup>.

Позицию самого С.Ю. Витте в отношении веротерпимости трудно оценить однозначно. Позднее он вспоминал: «Я употреблял все усилия, дабы реформы, намеченные в указе, были проведены возможно полнее и спешно. По каждому вопросу давал инициативу... Но по обыкновению сначала встретил апатию, затем интриги, а в заключение недоверие государя ко всем реформам, намеченным указом. В результате практически было кое-что сделано по вопросу о веротерпимости..., о старообрядцах и сектантах»<sup>17</sup>. Как справедливо отмечает А.А. Дорская, как мудрый политик Витте понимал значимость вопроса о свободе совести, однако изменять систему господствующего положения РПЦ не собирался<sup>18</sup>.

В период разработки Указа «Об укреплении начал веротерпимости» была принята во внимание позиция государственной Церкви. Ее выразителями явились, как уже было отмечено, приглашенный на заседания Комитета министров митрополит С.-Петербургский и Ладожский Антоний, а также товарищ обер-прокурора Синода В.К. Саблер. Обер-прокурор К.П. Победоносцев в работе Комитета не участвовал. Как отмечал С.Ю. Витте, «К.П. Победоносцев, пришедши раз в заседание и усмотревши, что митрополит Антоний выражает некоторые мнения, идущие вразрез с идеей о полицейской православной церкви, которую он, Победоносцев, двадцать пять лет культивировал в качестве обер-прокурора Святейшего Синода, он совсем перестал ходить в Комитет и начал посылать своего товарища Саблера. Несмотря на то, что митрополит Антоний был крайне умерен в своих взглядах, а Саблер употреблял все усилия, чтобы делать пре-

---

16. Из архива С.Ю. Витте... Т. 1. Кн. 2. С. 660-661.

17. Из архива С.Ю. Витте... Т. 2. С. 116.

18. Дорская А.А. Свобода совести в России: судьба законопроектов начала XX века. – СПб., 2001. С. 43.

поны, Победоносцев все-таки остался ими недоволен и с ними разошелся»<sup>19</sup>.

Причиной размолвки между представителями господствующей Церкви стал вопрос о правовом положении РПЦ, поставленный митрополитом Антонием. В условиях обсуждавшихся Комитетом министров мер расширения прав инославных и иноверных конфессий вопрос о прерогативах православия являлся закономерным. Как вспоминал С.Ю. Витте, Антоний «упирал более всего на то, что... старообрядцам и вообще иноверцам предоставляется больше льгот, нежели таковыми пользуется православная церковь, находящаяся... в тисках церковной бюрократии»<sup>20</sup>.

Первоприсутствующий член Св. Синода митрополит Петербургский и Ладожский Антоний составил перечень вопросов для обсуждения на Комитете министров под названием «О желательных преобразованиях в постановке у нас православной церкви». Антоний приглашал к дискуссии о возможных направлениях пересмотра правового положения РПЦ в условиях модернизации религиозного законодательства. Повышение авторитета РПЦ у населения связывалось им с ослаблением опеки светской власти над церковной жизнью подданных.<sup>21</sup>

Противником реформирования правового статуса РПЦ выступил К.П. Победоносцев, призывавший императора «опасаться... попыток внести, под предлогом свободы, радикальное преобразование... в наше православное церковное управление». «Верьте, Ваше Величество, — увещевал Победоносцев Николая, — что это может грозить опасностью и церкви и государству. Церковь всегда была опорой государству и государство опорой церкви. Отделение церкви от государства будет гибельным и для церкви, и для государства в России». Заявляя себя сторонником синодального устройства, Победоносцев призывал охранять его для блага России, пугая возможной смутой, «гибельной и для церкви и для государства»<sup>22</sup>.

---

19. Из архива С.Ю. Витте... Т. 2. С. 120-121.

20. Из архива С.Ю. Витте... Т. 2. С. 121.

21. Дорская А.А. Указ. соч. С. 49-50.

22. Записка К.П. Победоносцева Николаю II с возражениями против принципа религиозной веротерпимости, церковных реформ. 1905 г. // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1574. Оп. 2. Д. 244. Л. 15.

Под влиянием обер-прокурора Николай II передоверил об-суждение реформы РПЦ Синоду, изъяв данный вопрос из Со-вещания Комитета министров<sup>23</sup>. Однако реформаторское на-строение возобладало и в Синоде, единогласно высказавшегося за созыв Поместного церковного собора – собрания лучших сил Церкви из клира и мирян, призванного реформировать Церковь и восстановить патриаршество. Император не утвердил, но и не отклонил решение Синода, отложив его на будущее. 14 января 1906 г. было учреждено Предсоборное присутствие под предсе-дательством митрополита Антония в составе двух митрополитов (московского и киевского), нескольких епископов, представите-лей городского и сельского духовенства и выдающихся ученых-богословов, созданное императором для подготовки созыва Со-бора<sup>24</sup>.

Оценка К.П. Победоносцевым деятельности Комитета мини-стров по разработке указа о веротерпимости была всецело не-гативной: «Заседания Комитета министров суть пытка... Слыш-ны только безумные речи людей, не желающих знать ни истории, ни народа., провозглашающих только какую-то голую свободу, стремящихся в несколько часов разрушить вековые учреждения, установленные для ограждения ценности государства и вну-треннего порядка»<sup>25</sup>. В изданной ранее статье «Свобода совести и терпимость» Победоносцев утверждал, что «безусловная сво-бода совести обращается на деле в свободу насилия и пресле-дования и служит не к водворению мира, но к распространению злобы и ненависти между гражданами»<sup>26</sup>.

Однако увещевания охранительно настроенного обер-прокурора Синода уже не оказывали определяющего влияния на императора. 15 апреля 1905 г. управляющий делами Комите-та министров Э.Ю. Нольде представил Николаю II проект указа Правительствующему Сенату «Об укреплении начал веротерпи-

---

23. РГИА. Ф. 1405. Оп. 543. Д. 1037. Л. 75.

24. Красножен М. Новейшее законодательство по делам Православной русской церк-ви. – Юрьев, 1909. С. 39.

25. Цит. по: Религии мира: история и современность. Ежегодник. – М., 1983. С. 175.

26. Победоносцев К.П. Сочинения. – СПб., 1996. С. 177.



мости», сокращенный по сравнению с предложенным Комитетом министров, а 17 апреля 1905 г. указ был подписан.

К.П. Победоносцев признавал гибельным для Церкви и для государства Указ 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости». В известной записке Николаю II Победоносцев, апеллируя к своему четверть вековому опыту работы в должности обер-прокурора Синода и «близкому знанию церковных дел и людей», утверждал, что первым последствием данного правового акта «при нынешнем потрясении умов» станет смута, в которую будут вовлечены как окраины, так и центр страны: «Предоставление свободы действия римско-католической иерархии и армии ксендзов... дает им в руки такую власть, с которою и русской церкви и русскому государству невозможно будет бороться...». Страшную опасность усматривал К.П. Победоносцев и от предоставления свободы мусульманской пропаганде: «Ислам – громадная сила, ни на минуту не опускающая своего оружия, и с этой силой непрестанная борьба завещана вековой историей и опытом всякой Европейской государственной власти... под напором мусульманской пропаганды... вся масса инородцев, мало-помалу омусульманясь, составит в среде русских губерний (Казанская, Пензенская, Саратовская, Нижегородская, Уфимская, Оренбургская и др.) громадную мусульманскую силу»<sup>27</sup>.

Противниками Указа 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости» являлась значительная часть епархиальных архиереев, отзывы которых по широкому комплексу церковных вопросов поступали в Синод с конца октября 1905 г. до весны 1906 г. Архиереи выступили против равноправия вероисповеданий, утверждая, что оно было возможно в отдельных европейских государствах и в Америке, где люди увлечены борьбой за земное благополучие, но не в России, состоявшей на более двух третей из лиц, живущих православным религиозным бытом. Они предлагали сохранить господствующее положение РПЦ, ее монопольное право проповеди и миссионерства. Выражением общего мнения православных иерархов стало заявление еписко-

---

27. РГИА. Ф. 1574. Оп. 2. Д. 244. Л. 13-15.

па Полтавского Иоанна о том, что Указ 17 апреля 1905 г. даровал «полную самостоятельность для всех общин инославных и иноверцев, предоставив им устраивать свою внутреннюю жизнь с наибольшим для себя удобством. Православная церковь в сем отношении теперь находится в менее благоприятных условиях, т.к. она лишена... покровительства от государства и в то же время не получила от него для себя полной свободы»<sup>28</sup>.

Анализ содержания Указа 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости» показывает, что в Российской империи была установлена ограниченная свобода вероисповеданий, которую можно определить как свободу выбора религии и свободу отправления религиозных обрядов. Весомым результатом принятия указа следует признать юридическое закрепление права личности на вероисповедные переходы в рамках христианских исповеданий, а также допущение отпадения от православия лиц, числящихся в нем формально, а на деле исповедовавших свою старую религию, в одну из нехристианских вер.

Положительно следует оценить распространение принципов веротерпимости на старообрядцев и сектантов, исключая последователей изуверных сект, закрепление за старообрядцами ряда привилегий, относимых ранее к признанным инославным и иноверным религиозным исповеданиям. Указ 17 апреля 1905 г. существенно укрепил правовой статус старообрядческих и сектантских общин, переведя их в категорию признанных терпимых религиозных объединений. В целом, принятые в отношении них правовые меры способствовали установлению согласия в русском обществе, воспитанном в убеждении о вреде старообрядческого и сектантского раскола и необходимости борьбы с ним.

Важное значение для развития правосознания российского населения имела связанная с разработкой и принятием Указа «Об укреплении начал веротерпимости» религиозная амнистия – облегчение участи лиц, отбывавших наказания по рели-

---

28. Голос архипастырей Церкви о свободе вероисповеданий // «За первый год вероисповедной свободы в России» (Бесплатное приложение к журналу «Миссионерское обозрение» за 1906 г.). – СПб, 1907. С. 123, 125, 158.

гиозным преступлениям: освобождение их из тюрем, снижение сроков наказаний и др. Большой резонанс в общественных кругах вызвала также либерализация правоприменительной практики и отмена целого ряда административных распоряжений, стеснявших свободу вероисповедания.

Вместе с тем Указ «Об укреплении начал веротерпимости» не разрешал всего спектра проблем, связанных с установлением вероисповедной свободы, по-прежнему не допуская внеконфессионального состояния подданных и не устанавливая правового паритета между признанными государством вероисповеданиями.