

¹¹ Записки П.А. Столыпина по «мусульманскому вопросу» 1911 г. // Восток. 2003. № 2. С. 126–138 (РГИА, ф. 1276, оп. 7, д. 6, л. 92–101).

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ *Стецкевич Т.А.* Краткий очерк истории ислама и жизнь мусульманской общины Петербурга // Многонациональный Петербург. История. Религия. Народ. СПб., 2003. С. 323–324.

¹⁵ Записки П.А. Столыпина по «мусульманскому вопросу» 1911 г. С. 126–138.

¹⁶ По «Правилам о начальных училищах для инородцев», утвержденным министерством народного просвещения в 1913 г., уроки русского языка должны были занимать до 30% учебного времени в неделю. См.: *Аранов Д.Ю.* Образование мусульман в системе учебных заведений Министерства народного просвещения России в начале XX в. // Образование, наука и производство. Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. Т. IV. М., 2001. С. 18.

¹⁷ «Совершенно запретить въезд в пределы наши». Два распоряжения императора Николая I по «мусульманскому вопросу» // Источник. 2002. № 5. С. 19 (РГИА, ф. 821, оп. 133, д. 484, л. 25–26 об).

¹⁸ Записки П.А. Столыпина по «мусульманскому вопросу» 1911 г. С. 126–138.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. С. 139–142.

²² Там же.

²³ В рамках реализации данного указания Столыпина вскоре вышло издание: Сборник постановлений шариата по семейному и наследственному праву. Вып. I. О наследовании у мусульман-суннитов. Сост. П.В. Антаки. СПб., 1912.

²⁴ «Во всем мусульманском мире наблюдается чрезвычайный подъем религиозного и национально-культурного самосознания». Министерство внутренних дел и «мусульманский вопрос» // Источник. 2002. № 1. С. 60–66 (РГИА, ф. 821, оп. 133, д. 469, л. 358–362 об.).

²⁵ История отечественного востоковедения с середины XIX в. до 1917 г. М., 1997. С. 261–262.

²⁶ *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. 1802–1917 гг. Биобиблиографический справочник. Изд. 2, испр. и доп. СПб., 2002. С. 437.

²⁷ О послестольпинской имперской политике в отношении ислама см.: *Аранов Д.Ю.* Система государственного регулирования ислама в Российской империи. С. 225–234.

© 2012 г. А. С. ТУМАНОВА*

«ОТЕЧЕСТВО НАШЕ ДОЛЖНО ПРЕВРАТИТЬСЯ В ГОСУДАРСТВО ПРАВОВОЕ»: КАБИНЕТ П.А. СТОЛЫПИНА И РАЗРАБОТКА ЗАКОНА О СВОБОДЕ СОЮЗОВ

Предметом настоящей статьи является отношение министра внутренних дел и председателя Совета министров П.А. Столыпина к свободе союзов – политической свободе, провозглашенной Манифестом 17 октября 1905 г. и закрепленной именованным указом Сенату «О Временных правилах об обществах и союзах» 4 марта 1906 г. Поскольку Столыпин ставил перед собой задачу преобразования Российского государства из авторитарного в правовое, он являлся сторонником расширения прав личности и осуществлял общее руководство ходом работ по составлению законодательных актов о правах и свободах, однако в разгар событий Первой русской революции это приходилось согласовывать с необходимостью ее подавления.

В начале августа 1906 г. Столыпин выразил свою позицию в интервью лондонской газете «The Midland Counties Tribune». Отвечая на вопрос корреспондента, каким образом недавно сформированное правительство сумеет перейти от репрессий к обещанной

* **Туманова Анастасия Сергеевна**, доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

им политике реформ, премьер-министр сказал, что репрессии, под которыми подразумевалось в частности запрещение собраний и закрытие союзов, являются временной мерой и что «правительство не думает нападать на свободы», оно «только воюет против революции». «Мы не нападаем на свободу граждан, – подчеркнул он. – Мы только защищаем существование правительства и вместе с ним основ самого государства... Но когда я увижу, что возбуждение улеглось, я разрешу союзы и партийные митинги. Вернее, я распоряджусь, чтобы все губернаторы руководствовались законом»¹. В общих чертах Столыпин сформулировал программу правительственного кабинета как «утверждение начал, дарованных Манифестом 17 октября, т.е. гражданского равенства и свобод. В этом, главным образом, и должно проявиться творчество правительства»².

Председатель Совета министров причислял подготовку закона об обществах и союзах к первоочередным мерам своего кабинета. Так, например, из сообщения, опубликованного «Правительственным вестником» 24 августа 1906 г., следовало, что правительство разрабатывало законопроект о союзах взамен существующих временных правил. Наряду с ним готовились законы о собраниях и печати, о свободе вероисповедания, о неприкосновенности личности и о гражданском равноправии³, создававшие в совокупности нормативную базу для формирования в России правового государства.

6 марта 1907 г., представляя II Государственной думе план законодательных мероприятий своего кабинета, Столыпин признал декларативность закрепленных временными правилами свобод, в том числе свободы союзов, и высказал заинтересованность Совета министров в создании постоянно действующих законов, регламентирующих права и свободы личности. По его словам, акты о свободах были призваны установить «твердые устои новоскладающейся государственной жизни России», составить «материальные нормы, в которые должны воплотиться новые правоотношения, вытекающие из реформ последнего времени». «Преобразованное по воле монарха отечество наше, – отмечал премьер-министр, – должно превратиться в государство правовое, так как пока писанный закон не определит обязанностей и не оградит прав отдельных русских подданных, права эти и обязанности будут находиться в зависимости от толкования и воли отдельных лиц, т.е. не будут прочно установлены»⁴.

Закон об обществах и союзах, составлением которого занялось правительство Столыпина, должен был заменить Временные правила 4 марта 1906 г. Они состояли из двух частей: собственно правил об обществах и союзах и правил о профессиональных обществах, которые учреждались лицами, занятыми в торговых и промышленных предприятиях, а также владельцами этих предприятий. Временные правила провозглашали образование обществ и союзов без правительственного разрешения (ст. 2), т.е. явочным путем, однако сохраняли многие атрибуты действовавшей ранее концессионной (разрешительной) системы учреждения организаций. Учредители в обязательном порядке предоставляли губернатору (градоначальнику) заявление с ходатайством о создании организации, которое эти чиновники могли передать на рассмотрение губернского или городского по делам об обществах присутствия (ст. 17). Распорядителям (правлениям) обществ предписывалось уведомлять губернаторов или начальников полиции об изменениях в составе организаций, открытии или закрытии отделений (ст. 32).

Право приобретать и отчуждать недвижимое имущество, иметь денежные средства, заключать договоры, выступать истцом и ответчиком в суде предоставлялось лишь тем обществам, которые были зарегистрированы в установленном порядке. Для этого учредители обществ должны были внести проект устава организации в губернское (городское) по делам об обществах присутствие, которое обязывалось в месячный срок со дня подачи губернатору заявления об образовании общества разрешить регистрацию или отказать в ней (ст. 22–23). Современники быстро окрестили присутствия по аналогии с действующими присутствиями по земским и городским делам «коллегиями ширмы», подчеркивая их несамостоятельность и зависимость от губернаторов, председательствовавших в присутствиях⁵.

Регистрация обществ производилась путем внесения их в реестр, который велся присутствием. С этого момента общество считалось легализованным (ст. 23), экземпляр

его устава возвращался учредителям с соответствующей визой губернатора (ст. 24). В обязательном порядке регистрации подлежали общества, имевшие отделения, а также союзы (ст. 3). Временные правила не обязывали присутствия точно указывать основания для отказа в учреждении обществ, а также пути для обжалования бездействия присутствия в случае превышения им месячного срока регистрации обществ.

Губернаторам предоставлялось право вносить на рассмотрение присутствий предложения о закрытии обществ, которые допускали те или иные нарушения, уклонялись от заявленных в их уставах условий деятельности (ст. 33), приостанавливать действия организаций, представлявших угрозу общественной безопасности и спокойствию или принимавших безнравственное направление, до решения вопроса о его закрытии губернским (городским) по делам об обществах присутствием (ст. 35), а также отдавать распоряжения о проведении местного дознания (ст. 36). В случае несогласия губернатора (градоначальника) с решением присутствия он мог приостановить его исполнение и передать дело министру внутренних дел (ст. 39). Определения губернских по делам об обществах присутствий могли быть обжалованы лицами, подавшими заявление об образовании общества в первый департамент Правительствующего Сената (ст. 38). Споры между губернаторами и присутствиями также разрешались Сенатом (ст. 39).

Временные правила об обществах и союзах вводили ограничения на ассоциирование для отдельных категорий российских подданных. К образованию обществ и участию в них не допускались лица, не достигшие совершеннолетия, учащиеся начальной и средней школы. Устанавливались ограничения для учащихся высшей школы (в отношении обществ, действующих вне учебных заведений) и лиц, состоящих на военной, военно-морской и иной государственной службе, а также работающих на предприятиях транспорта и связи (ст. 7–12). Действие Временных правил не распространялось на религиозные организации и на общества, образуемые учащимися учебных заведений из своей среды и с разрешения учебного начальства (ст. 4).

Из содержания Временных правил об обществах и союзах следует, что провозглашенная Манифестом 17 октября 1905 г. свобода союзов осуществлялась в России в урезанном виде. Общественные деятели считали, что Временные правила о союзах дают в данном отношении свободу лишь формально, сохраняя «по существу в полной мере ту систему опеки и бесконтрольного правительственного надзора, которая царила... до сих пор»⁶. Подвергался критике и тот факт, что акт о свободе союзов был издан в форме временных правил и приложения к ст. 118 архаического Устава о предупреждении и пресечении преступлений Свода законов. По утверждению либеральной правоведа И.В. Гессена, это являлось свидетельством безграничной веры Государственной канцелярии в то, что «самодержавие остается, как встарь», и законы, его ограничивающие, не могут претендовать больше, чем на примечание к омертвевшим правилам»⁷.

Замена разрешительного порядка образования обществ явочным тоже представлялась непоследовательной: «Явочный порядок превращается в концессионный, если заявление может встретить “отказ в удовлетворении”, а устав – отказ в регистрации»⁸. «Как же быть с тем, – рассуждала кадетская газета “Речь”, – что правительство сохраняет за собой право всякое общество... не разрешить. Общество не нуждается в разрешении, и, тем не менее, общество может быть и не разрешено. Это – не игра слов, это – доморошенная форма союзной свободы». «Временные правила издаются вопреки Манифесту», – резюмировала газета, – они «делают свободу союзов... фикцией... При существующем возбудении общественного мнения и при... бестактности нашей местной власти новые правила создадут много прискорбных и крайне нежелательных недоразумений»⁹. «Перенеся вопрос на почву общей тяжбы между свободой, огражденной законом, и системой полицейской опеки, – указывала выражавшая взгляды левого крыла либеральной оппозиции газета “Наша жизнь”, – Государственный совет решил эту тяжбу в пользу полицейской опеки. Таким образом, у нас будет конституция в пределах самодержавия, и гражданская свобода процветает под сенью полицейского всенаблюдения»¹⁰.

Возглавив правительственный кабинет и возложив на него задачу заменить временный акт о свободе союзов постоянно действующим, Столыпин не мог не знать о

критике, которой общественность подвергла Временные правила в ожидании подлинной свободы союзов. Премьер-министр знал также о реакции на этот указ губернаторского корпуса и сотрудников центрального аппарата МВД. Более того, он сам стимулировал его обсуждение в губернаторской среде: 28 августа 1907 г. предложил директору Департамента общих дел А.Д. Арбузову «запросить всех губернаторов о недостатках существующего закона»¹¹; а 9 сентября 1907 г. обратился к ним с циркуляром, призывавшим оценить его слабые стороны и сообщить способы их исправления, ответив на специально заготовленные вопросы. В циркуляре говорилось о намерении пересмотреть Временные правила и «устранить замеченные на практике недостатки» этого акта, порождавшие неодинаковое отношение к обществам и союзам у руководителей зачастую соседних губерний¹². Поступившие отзывы руководителей местной администрации (губернаторов, градоначальников и др.) давали информацию о почти двухгодичной реализации Временных правил в различных регионах Российской империи и отражали мнения представителей губернаторского корпуса о приемлемом сочетании свободы союзов с административным надзором над ее осуществлением. Они были обработаны чиновником особых поручений при министре внутренних дел М.И. Блажучком и послужили подготовительным материалом для составления закона об общественных организациях. При этом особое внимание центральная власть уделяла отзывам губернаторов Западного края. С одной стороны, в этих губерниях имелись развитые, как нигде в империи, традиции общественной самодеятельности, а с другой – от этого неоднородного в этноконфессиональном и национальном отношении региона с культурными иноверческими элитами могла исходить угроза сепаратистских настроений.

В ходе обмена мнениями между МВД и его представителями на местах выяснилось, что у правительственных чиновников было не менее критическое отношение к Временным правилам, чем у их оппонентов-общественников. Большинство губернаторов видели способ совершенствования механизма правового регулирования деятельности общественных организаций в ужесточении административного контроля над обществами и союзами. Они оценивали акт 4 марта 1906 г. как пример превалирования общественных запросов над государственными интересами. Эстляндский губернатор И.В. Коростовец писал, что закон о союзах «дает слишком большую свободу в образовании всякого рода обществ и политических партий – лишь бы в их уставах прямо не были намечены противозаконные цели, совершенно устраняя правительственную власть от права входить в рассмотрение допустимости или недопустимости образования такого рода обществ и оставляя за ней исключительно пассивную роль – удостоверять лишь факт зарождения того или иного общества»¹³. «Существующий порядок учреждения обществ – явочный и регистрационный... дает как бы толчок к возникновению под разными наименованиями социал-демократических организаций, придавая им в то же время, ввиду легального существования обществ, большую устойчивость и свободу в распространении своих идей»¹⁴ – утверждал херсонский губернатор М.Н. Малаев. Он (а также тверской губернатор Н.Г. фон Бюнтинг, ярославский А.А. Римский-Корсаков, эстляндский И.В. Коростовец и николаевский градоначальник В.М. Зацаренный) предлагал передать вопросы образования обществ из ведения местных коллегияльных по делам об обществах и союзах присутствий в центральные учреждения, располагавшие большими, чем местные органы, возможностями для согласованной работы по утверждению уставов общественных организаций. Губернаторам же предлагалось вернуться к практике разрешения общественных организаций на основании нормальных уставов, вырабатываемых при участии центральной власти. Раздавались в губернаторской среде и суждения, что свобода союзов абсолютно противопоказана российскому населению, которое в силу недостаточного развития «чувств меры и законности», «полном почти отсутствии чувств взаимоуважения» не могло ею грамотно распорядиться¹⁵.

Подобных взглядов придерживались и руководители политического сыска. Так, например, начальник Петербургского охранного отделения А.В. Герасимов утверждал, что закон об обществах и союзах шел навстречу вожделям революционеров, так как «для разрешения открытия новых обществ... требовалось лишь выполнение край-

не сложных и... пустых формальностей»¹⁶. «Свободой общественной инициативы от всякого контроля со стороны государства» и свободой организовывать массы для революционной борьбы называл введенную Временными правилами свободу союзов чиновник центрального аппарата МВД и ближайший сотрудник Столыпина, юрист по образованию И.Я. Гурлянд¹⁷.

Первый вопрос циркуляра касался формулировки понятия «общество» в законе 4 марта 1906 г. Губернаторы предлагали внести в определение «общества» следующие изменения: во-первых, установить число учредителей, необходимое для их образования, во-вторых, конкретизировать цели, которые ставили перед собой организации. Путем предъявления количественного критерия к учредителям организаций (здесь предложения были самые разноречивые – установить его в количестве пяти, десяти или даже тридцати и пятидесяти человек) власти пытались ограничить создание организаций-однодневок. Определяя цели добровольных обществ, губернаторы выделяли полезные организации, учреждение которых поощрялось государством, и вредные, которых не следовало допускать. Из обществ, относимых властью к числу полезных, на первое место ставились благотворительные и взаимопомощи (преимущественно материальной), а также сельскохозяйственные в Европейской России. Допускались общества просветительские и культуртрегерские (художественные, литературные, музыкальные и др.). В особую группу выделялись собрания и клубы, потенциально угрожавшие общественной нравственности (политические организации и профессиональные общества рабочих, озабоченные реформированием государственного строя и рабочего законодательства). Губернаторы предлагали предоставить учреждение политических объединений центральной власти, в большей мере осведомленной с видами правительства и интересами государственного управления¹⁸.

В необходимости усиления контроля над обществами и союзами Столыпина убеждали как отзывы губернаторов и чиновников Департамента полиции, так и растущая оппозиционность общественных организаций, многие из которых накануне и в годы Первой русской революции чрезмерно политизировались и обсуждали вопросы общественного переустройства на демократических основаниях. Николай II также высказывался за переработку Временных правил в указанном направлении. Просматривая всеподданнейший отчет московского губернатора за 1906 г., напротив замечания В.Ф. Джунковского об опасности, исходящей от предоставления обществам актом от 4 марта 1906 г. права принимать в качестве членов-соревнователей посторонних лиц (ими являлась обычно неблагонадежная часть интеллигенции) и повсеместно открывать отделенные без разрешения начальства, в районе действия которого они возникали, император сделал пометку: «Очень серьезный вопрос»¹⁹.

В феврале 1908 г. при МВД было образовано особое межведомственное совещание под председательством Арбузова для замены Временных правил об обществах и союзах постоянно действующим законом²⁰. Оно включало представителей заинтересованных министерств: внутренних дел, юстиции, финансов, торговли и промышленности, путей сообщения, Главного управления землеустройства и земледелия, а также Ведомства учреждений императрицы Марии. Интересы МВД представляли Гурлянд, Блажчук, Е.Г. Шинкевич, К.К. Веймарн, Л.А. Тихомиров и др. От Министерства юстиции в работе совещания участвовали И.Д. Мордухай-Болтовской и В.П. Ширков. Общественные организации были представлены управляющим делами Совета съездов представителей торговли и промышленности А.А. Вольским и председателем Петербургского общества заводчиков и фабрикантов С.П. Глезмером. Вольский и Глезмер были лично включены в состав Совещания Столыпиным ввиду особой важности профсоюзного законодательства для развития фабрично-заводской промышленности²¹. Работа Совещания привлекала к себе внимание общественности: получала отклики в прессе, была предметом дебатов в Государственной думе и на заседаниях политических партий.

6 февраля 1908 г., открывая заседание Совещания, Арбузов отметил заинтересованность в его работе Столыпина, желавшего пересмотра Временных правил об обществах и союзах в кратчайший срок²². Свою задачу Арбузов видел в том, чтобы, не

отступая от основных принципов действующего акта о союзах, устранить пробелы и недостатки, обнаружившиеся в ходе его применения, и преобразовать его в постоянный, согласованный с новыми условиями жизни закон²³.

На рассмотрение Совещания были представлены законодательные предложения, подготовленные Блажчуком, представлявшим интересы Департамента полиции, а также обобщенные им предложения вышеупомянутых представителей губернаторского корпуса. Большинство из них (об ужесточении процедуры учреждения просветительских и авиаторских обществ, установлении возрастного ценза и ценза благонадежности для руководящего состава организаций, о замещении в присутствиях по делам об обществах и союзах председателей окружных судов прокурорами и др.) были отклонены участниками Совещания как необоснованно жесткие для обществ и нецелесообразные для власти²⁴.

В ходе работы наметилось два основных подхода к определению правового содержания свободы союзов, выразителями которых явились министерства внутренних дел и юстиции. Дискуссия развернулась вокруг механизма регистрации и закрытия общественных организаций. Министерство юстиции выступало за то, чтобы облегчить образование обществ, передав регистрацию их уставов судебным органам, а также освободить их от жесткого надзора со стороны административной власти. Признавая модернизацию государственного строя страны в годы Первой русской революции свершившимся фактом, его представители настаивали на отмене процедуры открытия и прекращения действий обществ административной властью как противоречившей провозглашенному с высоты престола принципу свободы союзов. Администрация предлагало предоставить право предварительного дознания, дававшее ей рычаги предупреждения образования обществ, представлявших угрозу общественной безопасности. Для обществ, не имевших уставов, планировалось оставить прежний принцип образования путем заявления в орган власти²⁵. Министерство юстиции выступило с предложением отложить разработку закона об обществах и союзах на более позднее время. Имея за плечами опыт подготовки Временных правил в конце 1905 г. – начале 1906 г., когда реформаторские инициативы Министерства юстиции отклонялись ввиду их несвоевременности в условиях революции, оно считало и 1908 год, когда революционное брожение хотя и не достигало прежней остроты, однако сохранялось, неблагоприятным для коренного пересмотра Правил 1906 г. Ограничиваться же в таком важном вопросе «косметическим ремонтом», усовершенствованиями техницистского непринципиального свойства, оно также не желало, поскольку это противоречило ожиданиям общества²⁶.

МВД предлагало реформировать законодательство об общественных организациях в направлении усиления государственного контроля. Регистрацию общественных организаций планировалось передать административно-судным присутствиям губернских советов, создание которых предусматривалось проектом губернской реформы. Ведению административно-судных присутствий должны были подлежать действия и постановления должностных лиц и учреждений, нарушающие личные и имущественные права обывателей, учреждений и обществ. «Производство о подобных нарушениях, – отмечалось в законопроекте, – является, в сущности, спором о праве», не относящемся ни к предмету уголовного права, имевшего целью наложение наказания, ни гражданского права, в основание которого ставились задачи возмещения убытка. Особое свойство дел о пресечении административной неправды требовало от проектировщиков местной реформы устройства специальных административно-судебных органов из представителей администрации и выборных от населения, с присоединением к ним лиц, обладающих судебной подготовкой. Дела в административно-судных присутствиях планировалось рассматривать гласно, в присутствии заинтересованных лиц и с предоставлением им права дачи объяснений²⁷.

Образование на местах – на губернском и уездном уровнях – административно-судных присутствий, возглавляемых губернаторами, рассматривалось Столыпиным как шаг на пути обеспечения законности местного управления, являвшейся, в свою

очередь, гарантией публичных прав населения. В то же время эти присутствия были скорее административными органами, чем судебными, что отражало правительственную концепцию института административной юстиции, согласно которой контроль над законностью местного управления осуществлялся исполнительной властью. Принадлежность членов административно-судных присутствий к администрации и влияние в них губернаторов как председателей присутствий не соответствовало статусу административных судов, однако Столыпина это не смущало²⁸. Идея создания административно-судных присутствий принадлежала ближайшему сотруднику Столыпина Гурлянду и служила средством противостоять сторонникам судебной регистрации общественных организаций в Совещании и в Государственной думе, в которую планировалось в скором времени внести законопроект об обществах и союзах. Чиновники Департамента общих дел МВД откровенно признавались в этом в секретной переписке с Департаментом полиции²⁹.

До образования административно-судных присутствий дела об обществах и союзах планировалось сосредоточить в особых губернских и областных присутствиях с введением в них на правах представителей судебной власти председателей окружных судов и с установлением состязательного процесса рассмотрения дел. Новый порядок производства дел в присутствиях вносил коррективы в функции, выполняемые в них прокурорами окружных судов. Усиление значения магистратуры (председателей окружных судов), становившейся полноправным представителем судебной власти в присутствиях, планировалось произвести за счет умаления прерогатив прокуратуры. Входящие по Правилам 4 марта 1906 г. в присутствия на правах полноправных членов прокуроры окружных судов должны были, согласно проекту столыпинского закона, участвовать в них лишь в качестве лиц, дающих заключение о соответствии того или иного решения присутствия закону, т.е. исполнять функции надзора за правильным применением законов. Для губерний Царства Польского Совещание планировало образовать единое Особое присутствие в Варшаве под председательством помощника Варшавского генерал-губернатора с наделением его правом учреждать все общества, возникающие на территории Польского края.

Члены Совещания не пошли на поводу у сторонников охранительной аргументации, призывавших к отмене явочного порядка учреждения обществ как лишавшего администрацию возможности давать разрешение на создание той или иной организации. Связывая различие в способах учреждения обществ с разницей их юридической природы, Совещание пришло к выводу о необходимости сохранения явочного порядка, предоставлявшего обществу возможность создаваться по упрощенному варианту. В целях ужесточения надзора за обществами, создававшимися явочным путем, в законопроект было внесено положение о ведении канцеляриями присутствий списков «явочных» обществ³⁰.

В конечном итоге в проекте закона об обществах и союзах сохранялась введенная Временными правилами процедура учреждения обществ: явочный порядок для обществ, не имевших устава и прав юридического лица, и регистрационный – для организаций, претендовавших на статус юридического лица. Новым было распространение регистрационного порядка на союзы в качестве обязательного. Прежней осталась процедура закрытия общественных организаций, осуществлявшаяся постановлением местного присутствия, либо (для обществ с отделениями) властью министра внутренних дел. Такой порядок прекращения деятельности обществ представители МВД в Совещании обосновывали тем, что свобода союзов не соответствовала той ступени культурного развития, на которой находилась Россия, а администрация нуждалась в рычагах воздействия на общественные организации. Считая, что закрытие обществ судами уместно лишь там, где развито правосознание и чувство законности, они утверждали, что этого нельзя сказать о России, в которой объединение в общества и союзы нередко трактуется как средство политической борьбы³¹.

Новизна столыпинского закона состояла в проектировании создания особого центрального межведомственного учреждения, призванного координировать действия

местных по делам об обществах присутствий, согласовывать их с общегосударственной политикой и разрешать спорные вопросы, возникавшие между ними и МВД. Им стало Главное по делам об обществах присутствие под председательством министра внутренних дел. Идея создания органа с подобной компетенцией уже высказывалась губернаторами. К его ведению планировалось отнести также регистрацию политических обществ и организаций с районом деятельности более губернии или градоначальства. Главное присутствие включало в свой состав представителей МВД (департаментов общих дел, полиции и местного хозяйства), министерств юстиции, торговли и промышленности. В случае необходимости правом голоса в нем наделялись должностные лица других министерств и ведомств, не входивших в его состав, но приглашавшихся для рассмотрения касавшихся их вопросов. Директор Департамента общих дел должен был готовить дела к слушанию и представлять их присутствию³². Новым по сравнению с Временными правилами явился раздел законопроекта, регламентировавший порядок деятельности обществ. В целях установления систематического надзора за обществами им предписывалось открывать действия в течение шести месяцев со дня легализации, устраивать общие собрания по месту нахождения их правлений и др.³³

Составителями закона было уточнено также определение понятия «общества». Как и разработчики Временных правил, они взяли за основу критерий отсутствия коммерческой прибыли, однако доработали определение за счет составления подробного перечня организаций, попадавших под действие закона. К ним были отнесены общества, которые, «не имея задачей получение... прибыли, учреждались для культурно-просветительных, благотворительных, ученых, политических целей, в видах взаимопомощи, развлечения, спорта, физического и нравственного развития и т.п.». Закон не распространялся на религиозные общества (имевшие предметом своей деятельности создание нового религиозного культа, либо развитие и изучение идей существующих религиозных учений), общества, имевшие характер военной организации и ставившие целью использование боевого огнестрельного оружия, а также общества, управляемые из-за границы или входящие в состав международного объединения. Для них проектировался особый концессионный порядок учреждения³⁴. Запрещались политические организации с заграничными правлениями. Предполагалось также, по примеру австрийского законодательства об обществах и союзах, запретить участие в политических обществах иностранцев, способных повлиять на их деятельность в направлении, не отвечающем интересам России³⁵. Политические общества должны были учреждаться концессионным путем. Право объединяться в союзы предоставлялось лишь однородным обществам, преследующим тождественные, точно обозначенные в их уставах цели, что служило, по мнению членов Совещания, гарантией, что союз не явится скрытой формой какого-либо из запрещенных законами видов объединений, подобного, к примеру, Союзу союзов³⁶. Новеллой столыпинского варианта реформы явился дифференцированный подход к общественным организациям с учетом как направления их деятельности, так и национально-этноконфессиональных особенностей региона, в которых они располагались.

Ограничение в правах коснулось организаций инородцев. Отмечая пренебрежение, с которым многие образованные инородцами организации относились к государственному языку, русский язык объявлялся обязательным для делопроизводства всех обществ, действовавших на территории Российской империи. Первоначально эту меру планировали применить к обществам, действовавшим лишь в Северо-Западном крае и в Белоруссии. Употребление государственного языка было признано обязательным для всех случаев публичного проявления общественными организациями своих действий: ведения делопроизводства, переписки между собой и с правительственными учреждениями и др.³⁷ В этом же ряду находилось принятое Столыпиным в январе 1908 г. решение о закрытии общества «Польской школьной матицы», не внявшего увещаниям о необходимости ведения преподавания в своих школах на русском языке и обвиненного в преступном возбуждении в населении Привислинского края духа узко-национальной обособленности и сепаратизма³⁸. В то же время Виленским губернским по делам

об обществах присутствием было закрыто польское общество «Освята» со всеми его просветительными и благотворительными учреждениями, включая школы, в которых польские дети обучались на их родном языке и где воссоздавался проект польской школы³⁹. Венцом политики кабинета Столыпина по отношению к инородческим обществам стал циркуляр 20 января 1910 г., предписывавший губернаторам при рассмотрении ходатайств о регистрации таких обществ, в том числе украинских и еврейских, подробно останавливаться на вопросе, не преследуют ли они цели объединения инородческих элементов на почве их национальных интересов⁴⁰.

Инородческие общества ограничивались столыпинским законопроектом о союзах в имущественных правах. Так, например, общественные организации, состоявшие из поляков, евреев, иностранных подданных, а также иностранных колонистов Волынской губ., принявших русское подданство, не имели права приобретать и арендовать землю в местностях, где действовали ограничения в отношении землепользования этих категорий населения. Законопроект устанавливал ограничение и по географическому признаку. На окраинах – в южных, юго- и северо-западных губерниях, в Польше, Прибалтике, на Кавказе, в Средней Азии и на Дальнем Востоке – имущественные права предоставлялись обществам лишь с разрешения местной администрации, а не в результате регистрации, как на остальной территории России⁴¹.

Если инородцы и их организации подлежали ограничениям, то учащиеся высшей школы, напротив, приобретали новые права. Столыпинский закон об обществах и союзах предусматривал снятие ограничений на вступление в отдельные категории организаций (гимнастические, пожарные, певческие) лиц, не достигших совершеннолетия, а также на легализацию студенческих организаций, действующих за пределами высшей школы. Принимая такое решение, члены межведомственного совещания ссылались на положение студенческих организаций в Западной Европе, прежде всего, в Англии и Голландии, где отсутствовали ограничения прав студентов образовывать общества и участвовать в них как в самих учебных заведениях, так и за их пределами. Подобный подход объясняется уверенностью, что студенческие общества отвечают потребности студентов в общении и укрепляют их связи с университетами.

За распространение на учащихся высшей школы положений закона об обществах и союзах, с подчинением созданных ими за пределами учебных заведений студенческих обществ ведению гражданской администрации высказались представители министерств народного просвещения и торговли и промышленности. В ведении указанных министерств находилось подавляющее большинство высших учебных заведений страны, поэтому Совещание согласилось с их мнением⁴². МВД, однако, вводило ряд ограничений для учащихся высшей школы в реализации их права на объединение. Им запрещалось вступать в политические общества, поскольку занятие политической деятельностью, по консолидированному мнению участников Совещания, противоречило статусу учащихся. Объединение студенческих обществ в союзы допускалось лишь с разрешения министра внутренних дел. Разрешив студенческие общества за пределами высших учебных заведений, составители закона предполагали запретить их в самой высшей школе ввиду отсутствия у учебного начальства, обремененного обязанностями по организации учебного процесса и научной работы, возможностей для осуществления должного надзора за ними⁴³.

По инициативе Столыпина особые правила об отчетности, установленные для благотворительных обществ, были распространены и на просветительские организации, «обладающие иногда, – по словам премьер-министра, – весьма значительными средствами и где фактический надзор необходим не менее чем в деле благотворительности». Столыпин высказался также за расширение полномочий министра внутренних дел (как ответственного за безопасность в государстве) в вопросах утверждения уставов обществ для того, чтобы регулировать такое крупное и влияющее на порядок в стране явление, как общественная самодеятельность. Он предлагал также предоставить министру внутренних дел право учреждения и закрытия обществ, подпадавших под юрисдикцию Временных правил, но создаваемых особым порядком, принадлежав-

шее по проекту Совещания отдельным министрам в зависимости от ведомственной принадлежности организаций⁴⁴.

По второй (профсоюзной) части Временных правил 4 марта 1906 г. участники Совещания развернули не менее интересную дискуссию. При этом они высказали различные мнения о предназначении профсоюзного законодательства. Председатель Совещания Арбузов считал, что задача правовой регламентации профсоюзов заключается в том, чтобы вывести их из-под влияния социал-демократов и сформировать из них консервативные организации по типу английских тред-юнионов. Представитель министерства торговли и промышленности В.Е. Варзар не признавал сколько-нибудь существенного вмешательства социал-демократов в дела профессиональных организаций в России. Он апеллировал к опыту Западной Европы, где рабочие-профессионалы были в большинстве своем враждебны социалистам. Представитель того же министерства В.П. Литвинов-Фалинский и управляющий делами Совета съездов представителей торговли и промышленности А.А. Вольский видели задачу профсоюзного закона в том, чтобы создать благоприятные условия для развития профессионального движения, укрепить в нем здоровые начала⁴⁵. Представитель министерства финансов Е.Д. Львов высказал сомнение в целесообразности пересмотра действующего законодательства о профсоюзах в текущий момент, когда рабочая среда не пришла еще в состояние равновесия после возбуждения революционного периода. На это Арбузов ответил, что существующий акт о профсоюзах не удовлетворяет ни рабочих, ни администрацию, а новый будет введен далеко не в ближайшем будущем.

Начавшееся 7 мая 1908 г. постатейное обсуждение профсоюзного раздела Временных правил 4 марта 1906 г. осталось незавершенным, поскольку работа Совещания была приостановлена и возобновилась лишь в январе 1909 г. Текст первой (общей) части законопроекта был к тому времени уже в целом подготовлен и дорабатывался особой Редакционной комиссией. Окончательные коррективы в первоначальный текст законопроекта были внесены Совещанием в конце 1910 г.⁴⁶

В мае 1910 г. Совещание продолжило обсуждение профсоюзного закона. По сравнению с Временными правилами 4 марта права профсоюзов в нем были заметно ограничены, а контролирующие prerogatives администрации существенно расширены. Это определялось инициативной ролью представителей МВД Гурлянда и Арбузова, которые видели в профессиональном движении признаки классовой борьбы труда с капиталом и выступали за введение его в более строгие рамки⁴⁷. Ужесточение административного надзора выразилось в возложении на профсоюзы обязанности представлять администрации списки своих членов и в допуске на профсоюзные собрания представителей администрации. По настоянию Гурлянда Совещание выработало новые правила вступления в профсоюзы несовершеннолетних рабочих: рабочие, не достигшие 17 лет, не могли являться членами профсоюзов, рабочие от 17 до 21 года в профсоюзы допускались, но правом голоса в них не обладали, в руководящие органы профсоюзов можно было попасть лишь по достижении 25 лет. Поддержавший Гурлянда представитель Петербургского общества заводчиков и фабрикантов М.Н. Триполитов мотивировал необходимость введения возрастного ценза «беспокойным возрастом» рабочих от 15 до 20 лет, с чем «особенно надо считаться, имея в виду беспорядки»⁴⁸.

Охранительные мотивы побудили членов Совещания внести коррективы также в принцип формирования членского состава профсоюзов. Вместо принципа одинаковости и однородности занятий в торговых и промышленных предприятиях был введен принцип объединения в профсоюзы по предпринятию или профессии: допускалось 2 вида профессиональных обществ – для лиц, работавших на одном предприятии, независимо от профессии, и для лиц, имевших одну профессию. Выступая за уточнение членского состава профсоюзов, Арбузов и Гурлянд пугали Совещание призраком возникновения нового Союза союзов⁴⁹. Острая дискуссия разгорелась в Совещании по поводу предложения Блажчука о лишении профессиональных обществ права иметь отделения как представлявшего опасность с политической точки зрения. Против этого выступил Триполитов, утверждавший, что промышленность не боится широких профессиональных

организаций, а вредны и опасны лишь те из них, где начинаются злоупотребления и уклонения от своих прямых задач. Его оппонентом был Гурлянд, полагавший, «что ни с точки зрения государственной, ни с точки зрения интересов промышленности нельзя допускать чрезмерно широких профессиональных единений, ибо тогда они могут получить руководящую роль в классовой борьбе труда с капиталом и современными политическо-социальными условиями жизни». В итоге было принято предложение Арбузова, убедившего Совещание в необходимости ограничить район деятельности профессиональных обществ границами губернии либо градоначальства⁵⁰. Соображения государственной безопасности аргументировали составители законопроекта и необходимость лишения профсоюзов права выяснять размеры заработной платы и других условий труда в различных отраслях промышленности и торговли⁵¹. Проект правил о профессиональных обществах был подготовлен к декабрю 1910 г. Оценивая его, следует согласиться с И.С. Розенталем в том, что буржуазные элементы в рабочей политике царизма так и не взяли верх над традиционной полицейско-охранительной линией, а многое из того, что содержалось в этом проекте, предвосхитила своими действиями правительственная администрация⁵².

Проекту закона об обществах и союзах, однако, законом стать так и не удалось. Он был окончательно подготовлен уже в августе 1911 г. 23 августа, за 2 недели до своей смерти, Столыпин направил его государственному секретарю А.А. Макарову с просьбой дать заключение. С гибелью Столыпина, являвшегося главным «архитектором» постоянного закона, реформаторский потенциал власти в этом вопросе в значительной мере был исчерпан. Хотя законопроект признавался в целом готовым, каждое очередное его обсуждение выявляло в нем новые недочеты и упущения, из него исчезали положения, в свое время отстаиваемые Столыпиным, и вносились все новые ограничения. Так, преемник Столыпина на посту министра внутренних дел Макаров высказался против замены в присутствиях прокуроров председателями окружных судов. Установленный законопроектом шестимесячный срок для открытия действий обществ он считал слишком продолжительным⁵³. Однако политическое «завещание» своего предшественника Макаров исполнил, направив в ноябре 1911 г. председателю Совета министров В.Н. Коковцову проект закона с материалами соединенного журнала заседаний междуведомственного совещания и проектом предложений для законодательных учреждений⁵⁴. За исключение из присутствий представителей судебной магистратуры выступил также следующий министр внутренних дел Н.А. Маклаков, по настоянию которого в законопроект были внесены соответствующие коррективы о сохранении решающего голоса в присутствиях за прокурорами окружных судов, которые по роду службы были ближе к проявлениям общественной жизни, нежели чины судебной магистратуры. Кроме того, Маклаков увеличил сроки рассмотрения присутствиями дел об учреждении обществ – для безуставных обществ с месячного до шестинедельного, для политических обществ и организаций с районом действий шире губернии с трех- до четырехмесячного⁵⁵.

Законопроект об обществах и союзах дважды направлялся Маклаковым в Совет министров: первый раз в октябре 1913 г. (Совет министров признал тогда необходимым образовать новую междуведомственную комиссию при МВД для его доработки под началом И.М. Золотарева, которая заседала в феврале–марте 1914 г. и уделила основное внимание урегулированию противоречий различных ведомств, ревниво относившихся к усилению влияния МВД на жизнедеятельность обществ и союзов⁵⁶), второй раз – в мае 1914 г. (законопроект был отложен ввиду начавшейся Первой мировой войны как «не имеющий отношения до чрезвычайных обстоятельств военного времени»⁵⁷). Последний «приступ» к реформированию Временных правил об обществах и союзах был предпринят во второй половине 1916 г., но его прервала Февральская революция.

История не знает сослагательного наклонения. Однако в случае, если бы столыпинский законопроект стал законом, он не устроил бы общественность. Ожидая от власти реальных шагов в направлении расширения свободы союзов и обнаружив их

отсутствие, она в очередной раз сочла себя обманутой. Газета «День» по этому поводу писала: «Нам как будто обещали целое богатство... мы опять нищие... Под конституционной оболочкой – старое исконное начало нашей общественности: усмотрение начальства»⁵⁸. По словам октябристской газеты «Голос Москвы», русскому обществу ничего не оставалось, как высказываться за сохранение Временных правил, все несовершенства которых ушли «в область воспоминаний»⁵⁹.

Через 6 лет после появления Временных правил об обществах и союзах Витте писал: «Когда они были изданы, большая часть прессы и общества нашли их недостаточно либеральными, выражали желание о предоставлении еще большей свободы, в этом отношении возлагали надежды на Думу и новый Государственный совет. Но вот Дума уже существует 7 лет, но до сих пор никакого нового закона не издано, а после совершения государственного переворота 3-го июня и созыва подобранной третьей Думы в отношении свободы образования обществ... действуют еще более беззащитно... Законы на бумаге существуют сами по себе, а жизнь идет сама по себе, то, что администрация хочет, то и делает»⁶⁰. Считая осуществление свободы союзов в столыпинский период своего рода движением назад, контрреформой, Витте покривил против исторической истины. Действительно, с принятием постоянно действующего закона об общественных организациях правительство не спешило. Между тем законотворческая деятельность Столыпина являлась в целом продолжением взятого кабинетом Витте курса на упорядочение правового статуса общественных организаций.

Оценивая выработанный Совещанием под руководством Арбузова и при активном участии Столыпина проект закона об обществах и союзах, следует отметить, что в целом он не внес принципиальных изменений в правовой механизм регламентации обществ и союзов, установленный Временными правилами. Порядок учреждения общественных организаций, а также процедура их закрытия существенно не изменились. Новизна законопроекта по сравнению с Временными правилами состояла главным образом в централизации контроля над общественными организациями путем образования Главного присутствия под председательством министра внутренних дел. Правительство Столыпина было озабочено тем, чтобы облечь Временные правила об обществах и союзах в форму постоянно действующего закона, однако реализовать это ему не удалось по причине скорой гибели реформаторски настроенного руководителя Совета министров, а также начавшейся Первой мировой войны, переориентировавшей законотворческий процесс на иные задачи. Тормозили реформаторскую работу также консервативные настроения в среде высшей и центральной правительственной бюрократии, не готовой признать общественность зрелой в политическом и правовом плане и не спешившей выпускать ее из-под своей опеки. Объективно осложняла ситуацию и сложность задачи, возложенной на составителей закона об общественных организациях, призванных регламентировать в одном правовом акте все многообразные формы и проявления организованной общественной самодеятельности.

Примечания

¹ П.А. Столыпин. Грани таланта политика. М., 2006. С. 466–467.

² Там же. С. 467.

³ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1. М., 2002. С. 31.

⁴ Там же. С. 33.

⁵ Речь. 1906. 10 марта.

⁶ Каминка А.И. Правила 4-го марта об обществах, союзах и собраниях // Право. 1906. № 10. Стб. 867.

⁷ Гессен И.В. В двух веках: Жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 22. М., 1993. С. 309.

⁸ Административное право. Лекции А.И. Елистратова. М., 1911. С. 162–163.

⁹ Речь. 1906. 10 марта, 12 марта.

¹⁰ Наша жизнь. 1906. 10 марта.

¹¹ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1905 г., д. 61 г, л. 1.

- ¹² ЦИАМ, ф. 64, оп. 1, д. 1, л. 31–31 об.
- ¹³ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1907 г., д. 129 б, л. 19–19 об.
- ¹⁴ Там же, л. 68 об.–69.
- ¹⁵ *Туманова А.С.* Самодержавие и общественные организации в России. 1905–1917 годы. Тамбов, 2002. С. 329, 334–335.
- ¹⁶ ГА РФ, ф. 102, 1906 г., д. 194, ч. 2, л. 271–271 об.
- ¹⁷ Оценивая закон о союзах с точки зрения задач освободительного движения, Гурлянд писал: «Мечтая об организации масс, как об одном из надежнейших революционных средств, и явные, и тайные революционеры взглянули на действующий закон об обществах и союзах, как на весьма пригодное для своих целей формальное основание» (*Васильев Н.П. (Гурлянд И.Я.)*). Наша оппозиция. СПб., 1910. С. 36, 39–40, 43).
- ¹⁸ *Туманова А.С.* Самодержавие и общественные организации... С. 343–349.
- ¹⁹ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1905 г., д. 61 г, л. 2.
- ²⁰ Там же, л. 2, 3–3 об.
- ²¹ Там же, 1908 г., д. 14, л. 30, 51–52, 62.
- ²² Там же, 1905 г., д. 61 в, л. 1.
- ²³ Там же, 1908 г., д. 14, л. 93.
- ²⁴ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 79–79 об.
- ²⁵ Там же, л. 80–80 об.
- ²⁶ Там же.
- ²⁷ Там же, ф. 1800, оп. 1, д. 147, л. 74–75.
- ²⁸ *Правилова Е.А.* Реформы П.А. Столыпина // Власть и реформы: от самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 603–606.
- ²⁹ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1905 г., д. 61 г, л. 157.
- ³⁰ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 74 об.–75, 119 об.
- ³¹ Там же, л. 75–76.
- ³² РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1908 г., д. 14, л. 217.
- ³³ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 77–77 об., 121–121 об.
- ³⁴ РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 79, л. 188.
- ³⁵ Там же, л. 203, 204 об.
- ³⁶ Там же, л. 202–202 об.
- ³⁷ Там же, л. 208 об.–209.
- ³⁸ П.А. Столыпин. Грани таланта политика. С. 182.
- ³⁹ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1907 г., д. 170, л. 24.
- ⁴⁰ Там же, д. 177, л. 66.
- ⁴¹ РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 79, л. 191–191 об., 196 об., 207 об.
- ⁴² Там же, л. 191–197; ф. 1284, оп. 187, 1905 г., д. 61 г, л. 27 об.–28.
- ⁴³ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 77 об.–78; РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 79, л. 204–204 об.
- ⁴⁴ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1908 г., д. 14, л. 229 об.–230 об.
- ⁴⁵ *Потолов С.И.* Третьеиюньская монархия и рабочий вопрос // Кризис самодержавия в России. 1895–1917 гг. Л., 1984. С. 385–386.
- ⁴⁶ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1908 г., д. 14, л. 77, 78–78 об., 84, 90.
- ⁴⁷ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 157 об.
- ⁴⁸ Там же, л. 158 об.
- ⁴⁹ Там же, л. 157–157 об., 213 об.
- ⁵⁰ Там же, л. 155 об.–156 об.
- ⁵¹ Там же, л. 211–212.
- ⁵² *Розенталь И.С.* Профессиональные союзы рабочих России: численность, состав, политическая ориентация (1905 г. – февраль 1917 г.). Дис. ... докт. ист. наук. М., 1987. С. 69–70.
- ⁵³ ГА РФ, ф. 102, 4 делопроизводство, 1908 г., д. 239, л. 133–134.
- ⁵⁴ РГИА, ф. 1284, оп. 187, 1913 г., д. 18, л. 216–216 об.
- ⁵⁵ Там же, ф. 1276, оп. 1, д. 79, л. 184–184 об.; ф. 1284, оп. 187, 1905 г., д. 61 г, л. 164.
- ⁵⁶ Там же, ф. 1284, оп. 187, 1913 г., д. 18, л. 110–114.
- ⁵⁷ Там же, 1916 г., д. 6, л. 10.
- ⁵⁸ День. 1914. 3 января.
- ⁵⁹ Голос Москвы. 1914. 5 января.
- ⁶⁰ Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 2. Рассказы в стенографической записи. Рукописные заметки. СПб., 2003. С. 481–482.