



## **ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ БЮРОКРАТИЯ ПОЗДНЕИМПЕРСКОЙ РОССИИ И ЕЕ ПОДХОДЫ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ГРАЖДАНСКИХ СВОБОД<sup>1</sup>**

УДК 342.7+323

### **Анастасия Сергеевна Туманова**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории  
и истории права факультета права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики», профессор,  
г. Москва. E-mail: [anastasiya13@mail.ru](mailto:anastasiya13@mail.ru)

### **Александр Александрович Сафонов**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории  
и истории права факультета права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики», профессор,  
г. Москва. E-mail: [asafon\\_1970@mail.ru](mailto:asafon_1970@mail.ru)

Авторы статьи исследуют правосознание российской высшей бюрократии времени Первой русской революции, выражавшееся в ее воззрениях на проблемы обновления политического строя и правовой системы. Предпринята попытка рассмотреть роль, сыгранную бюрократией в ходе определения содержания гражданских свобод и, более широко, в процессе политического развития Российской империи в направлении демократизации. Авторы анализируют влияние бюрократии на процесс принятия решений и выработку политического курса в указанном направлении. Бюрократия трактуется как архитектор политико-правовых реформ в стране «запоздывающей модернизации», каковой была Российская империя начала прошлого столетия. В статье показано, что политика по осуществлению прав и свобод личности породила противоборство между чиновниками-консерваторами, скептически оценивавшими возможности проведения в жизнь гражданских свобод в период революции и ослабления монархической власти, и реформаторски настроенными бюрократами, готовыми к созданию основ «обновленного строя». Нараставший в условиях глубинных политико-правовых реформ в последнее десятилетие существования российской монархии конфликт позиций бюрократических элит накладывал отпечаток на политику по дарованию свобод, делая ее результатом неустойчивого компромисса в верхах власти. Стремившиеся к модернизации институтов,

---

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2016 г.

законов и процедур просвещенные бюрократы отстаивали проекты реформ, в результате которых личность получала возможность осуществлять свои права и приобретала определенные гарантии их реализации со стороны государства, а также защиту со стороны судебной системы. Традиционалистские воззрения чиновников-консерваторов ограничивали содержание реформ и приспособляли их к условиям существующего правопорядка. Реформы, нацеленные на осуществление гражданских свобод, становились результатом воззрений и взаимовлияния прогрессистски и традиционалистски мыслящих бюрократов.

*Ключевые слова:* бюрократия, права и свободы личности, конституционная реформа, начало XX столетия, Российская империя.

Проблема бюрократии, ее места в государственном управлении, роли в модернизационных процессах и в принятии политических решений, ее эффективности и корпоративного этоса не нова. В последние годы отмечается устойчивый интерес к данной проблеме юридического сообщества [Мальцев 2010; Исаев 2014; Дудко 2015], а также представителей смежных с юриспруденцией областей общественного знания: философов, политологов, социологов [Шевченко 2008; Комаровский, Гаман-Голутвина 2006; Крыштановская 2009; Оболонский 2014; Петухов 2006]. Российские обществоведы обсуждают вопросы о бюрократии как особой касте, играющей определяющую роль в государственном управлении, и о бюрократизации государства как о тормозе для социально-экономического развития страны [Швецов, Булаш 2009].

Авторы статьи поставили перед собой задачу выявить и охарактеризовать позицию, которую занимала высшая царская бюрократия в реформе по наделению подданных российского императора гражданскими правами и свободами. Эта реформа проводилась правительством столетие назад, то есть в начале XX в., и имела конституционное содержание. Речь пойдет, прежде всего, о свободах собраний, союзов, слова и вероисповеданий. В политическом лексиконе тех лет указанные свободы именовались гражданскими, в современном политическом словаре они признаются политическими (свободы собраний и союзов), а также личными (свободы слова и вероисповеданий). Авторы предпринимая попытку рассмотреть роль, сыгранную бюрократией в ходе определения содержания гражданских свобод и, более широко, в процессе политического развития Российской империи в направлении демократизации. Предполагается проанализировать влияние бюрократии на процесс принятия решений и выработку политического курса в указанном направлении. Бюрократия как архитектор политико-правовых реформ в стране «запаздывающей модернизации», каковой была Российская империя начала прошлого столетия, и составляет проблему настоящей статьи.

Говоря о значении поставленной проблемы, следует сослаться на авторитетного исследователя политической истории позднеимперской России В.С. Дякина, охарактеризовавшего тесную взаимосвязь реформ с намерениями носителей верховной власти по их осуществлению: «...на протяжении всей истории XIX – начала XX в. мы отчетливо прослеживаем, что

начало дается не общественными движениями, не общественным мнением – начало реформам и шагам в сторону реформ дается осознанием самой властью того, что больше уже по-старому править совершенно невозможно» [Дякин 1992: 270].

В качестве теоретической конструкции авторы используют идеальнотипическую модель рациональной бюрократии немецкого политического социолога Макса Вебера, трактовавшего чиновничество как носителя особого формально-рационального типа управления. Чиновничество предстает у Вебера относительно однородной и привилегированной группой, подчиненной служебному долгу, стремящейся к обладанию властью и являющейся эффективной и влиятельной общественной силой. Складывание рациональной бюрократии Вебер усмотрел в условиях формально-рациональной структуры экономики Западной Европе и США конца XIX в. [Вебер 2010; Вебер 2007]. В этой связи возникает вопрос о применимости веберовской идеальной модели рациональной бюрократии к описанию бюрократической элиты Российской империи начала XX в.

Существенный вклад в создание российской бюрократии внесли Табель о рангах Петра I (1722) и министерская реформа Александра I (1802–1803). Формирование государственных служащих было невозможно без создания системы юридического образования в первой половине XIX в. По справедливому суждению С.В. Кодана, развитие правоведения было важной предпосылкой для складывания слоя государственных деятелей и служащих центральных государственных ведомств, приобретающих необходимую управленческую и юридическую подготовку для модернизации государственно-правовой системы страны [Кодан 2005: 280-284, 320]. Совершенствованию российской бюрократии и приближению ее к идеальному типу чиновника способствовали господствовавшие в российском обществе представления о государственной службе как о главном поприще, на котором способные и образованные люди могли сделать карьеру, послужить общественным интересам и, кроме того, заработать на жизнь, присутствие в рядах бюрократии большого числа представителей других европейских наций, преимущественно немцев, а также развитие в пореформенный период административной юстиции, что давало частным лицам возможность жаловаться на действия коронной администрации [Мионов 1999: 169].

Следует констатировать складывание в Российской империи к середине XIX столетия новой бюрократической элиты, получившей образование в элитарных учебных заведениях страны и имевшей высокий уровень профессионализма, веру в ценности прогресса и общественного блага, а также в предназначение чиновничества по их осуществлению [Мионов 1999: 162-175; Torke 1971: 475-476]. Это была группа так называемых «просвещенных» (либо либеральных) бюрократов, европейски образованных, рационально мыслящих, приобретших влияние на императора-реформатора Александра II и определивших концепцию преобразований. Созданное Великими реформами правовое поле для деятельности бюрократии стало заделом для формирования бюрократии в веберовском смысле.

Исследовавший воззрения просвещенной бюрократии американский специалист Брюс Линкольн отмечает такие характерные для нее качества, как преданность идее «законности», принципу гласности в управлении, а также интересам государства. Противоречие в воззрениях и модели поведения, присущее бюрократии, виделось историку в том, что, будучи «самодержавными слугами самодержавного правителя», просвещенные бюрократы стремились к обновлению общества при сохранении традиционных его устоев, прежде всего самодержавия. Эта установка не соответствовала социально-политическим реалиям позднеимперской России, нуждавшейся в последовательной модернизации политического строя по западным стандартам. Характерный для бюрократии механизм «запаздывания» наложил отпечаток на содержание российских реформ и контрреформ этого периода [Lincoln 1982: 275-282].

Между тем бюрократическая элита России продолжала оставаться неоднородной как по своим воззрениям, так и по приверженности тем или иным моделям управления. Ведущий американский историк права Ричард Уортман указал на назревание во второй половине XIX в. политического конфликта между представителями бюрократии, преданными старым принципам полицейского государства и личного правления самодержца (так называемыми «полицейскими чиновниками»), и сторонниками принципов управления посредством институтов, процедур и законов (чиновниками-реформаторами) [Wortman 1976: 66]. Сопоставляя системы ценностей, характерные для политической культуры «просвещенных» и «полицейских» бюрократов, Фрэнсис Вчисло отмечает, что если «шкала приоритетов» первых включала в себя принципы законности, равенства граждан, ценности личной инициативы и легитимной политической власти, то для вторых были значимы патернализм, признание главенства личной власти монарха, а не закона, а также негативное, подозрительное отношение к независимой общественности и крестьянству. В то же время отдельные черты «полицейского менталитета» Ф. Вчисло обнаружил и в мировоззрении реформаторов, поскольку в основе их взглядов лежало признание примата государственного интереса и необходимости сохранения существующего правопорядка и стабильности [Wcislo 1990].

Исследовавший мотивацию российской бюрократии времени реформ начала XX в. Р.Ш. Ганелин указал на наличие в ее среде группы чиновников, полагавших справедливым отказаться от предоставления населению гражданских прав в силу приверженности к сохранению особого самобытного пути развития России. Для них было характерно убеждение, что имперские интересы плохо сочетаются с соблюдением прав человека независимо от национальной или конфессиональной принадлежности. Убежденность в ненужности либеральных реформ и благодетельности самодержавия как формы правления в силу самобытного пути исторического развития России и господства в сознании русского народа идеи божественного происхождения царской власти разделял и последний российский самодержец Николай II [Ганелин 2014: 22, 28, 36].

Для консервативной политико-правовой среды начала прошлого века, влиявшей на бюрократию, было характерно представление, что осуществление прав и свобод личности невозможно в условиях смуты и ослабления государства. Только монархическая власть могла, по мнению консерваторов, обеспечить свободы и не допустить злоупотребления ими [Туманова, Киселев 2011: 174-176]. Газета «Новое время» в обзорной статье начала 1908 г. о бытиях и настроениях 1907 г. критически оценивала правительство, решившееся на провозглашение свобод: «Жизнь убеждает, что истинная свобода невозможна при отсутствии твердо установленного и нерушимо охраняемого внутреннего мира, требуется усиление государственности, укрепление государственной организации, ее охранительно-страховой функции» [1907 год, 1908]. Очень красноречиво описал ситуацию в декабре 1905 г. в заседании Совета министров министр внутренних дел П.Н. Дурново: «Мы живем, как в осажденном лагере, 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 2000: 485].

Доминирующая роль государства в управлении при неразвитости общественной сферы обусловила относительно позднюю в сравнении со странами Западной Европы постановку в России проблемы гражданских свобод. Если на Западе права и свободы человека и гражданина получили свое закрепление еще в положениях английского Билля о правах 1689 г. и французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., то в России гражданские свободы не были укоренены в сознании правящей элиты и населения страны даже в начале XX столетия.

Представление о свободе личности как значимой духовной и политической ценности и признание необходимости обладания ею как насущной потребности государственного и общественного развития вызревало в недрах либерального направления политико-правовой мысли. Дарование гражданских свобод стало программным лозунгом либеральной оппозиции, объединявшейся в начале XX в. вокруг конституционно-демократической партии. Между тем 9 января 1905 г. требование введения гражданских свобод было высказано уже представителями радикального крыла общественного движения – рабочими, предъявившими царю петицию.

Революция 1905 г. стала действенным средством политического воспитания высшей бюрократии в русле конституционных идей. И хотя выдвинутый рабочими лозунг гражданских свобод представлялся ей поначалу более страшным, чем экономические требования восьмичасового рабочего дня и страхования труда [Ананьич 1996: 477], для значительной части высшего чиновничества становилось очевидным, что выход из тупика невозможен без удовлетворения насущных требований общественности. Введение гражданских свобод и было таким требованием.

Осенью 1904 г. министр внутренних дел П.Д. Святополк-Мирский пытался убедить императора в том, что свободы западного образца не лишены преимуществ. Во всеподданнейшем докладе 24 ноября 1904 г. он внушал

царю, что соблюдение прав человека не является атрибутом конституционализма, а вполне совместимо с самодержавным правлением. Мирский был сторонником использования российской самобытности в интересах реформ [Ганелин 2014: 24-25, 27]. Под влиянием Мирского и подобных ему сановников-реформаторов Николай II издал Указ от 12 декабря 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», наметивший реформы по обеспечению законности управления, устранению стеснений печати, введению начал религиозной терпимости и др. [Лазаревский 2010: 10-13].

Важными шагами в деле предоставления населению основ гражданской свободы явились Указ от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости», Временные правила о повременных периодических изданиях от 24 ноября 1905 г. и Временные правила о союзах и собраниях от 4 марта 1906 г. Рубежной вехой в области законодательного закрепления прав и свобод личности стал Манифест 17 октября 1905 г., объявивший о намерении императора «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» [Лазаревский 2010: 135]. Положения Манифеста были закреплены в утвержденной императором 23 апреля 1906 г. новой редакции «Основных законов Российской империи».

В правосознании правящего класса происходила смена политических парадигм. Новые веяния приходили в столкновение с традиционными для мировоззрения правящей элиты идеями незыблемости монархического правления и производности прав подданных от воли правителя. Это столкновение идей – либеральной и охранительной – наиболее ярко отразилось в правительственном законотворчестве по дарованию свобод.

В числе первых преобразований в области правового статуса личности была реформа вероисповеданий. Она была закреплена Указом от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости». Однако проблема реформирования церковно-государственных отношений ставилась в бюрократических сферах задолго до 1905 г. Еще в 1890-х гг. просвещенный бюрократ Н.Х. Бунге, председатель Комитета министров, предлагал введение широкой веротерпимости [Дякин 1984: 27]. О веротерпимости и свободе совести говорил П.Д. Святополк-Мирский на аудиенции у императора в августе 1904 г. [Святополк-Мирская 1965: 242].

В то же время обер-прокурор Св. Синода К.П. Победоносцев, управлявший ведомством православного исповедания четверть века, был убежден в том, что проверенную веками модель церковно-государственных отношений трогать нельзя. Ввиду этого в подготовке вероисповедной реформы Победоносцев не участвовал и оценивал действия Комитета министров по разработке указа о веротерпимости всецело негативно: «Заседания Комитета министров суть пытка... Слышны 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 внутреннего порядка» [Победоносцев 1983: 175]. Победоносцев утверждал, что «свобода

совести обращается на деле в свободу насилия и преследования и служит не к водворению мира, но к распространению злобы и ненависти между гражданами» [Победоносцев 1996: 177].

О выработке новых принципов религиозной политики в духе «большой свободы вероисповеданий» сановники повели речь в ходе обсуждения проекта указа Сенату 12 декабря 1904 г., реализация которого была возложена на руководимый С.Ю. Витте Комитет министров. Работа Комитета министров протекала в условиях широкой гласности. Публиковались журналы Комитета, освещавшие ход обсуждения вопросов и мотивировки решений. В них отмечалась отсталость вероисповедного законодательства, которое относилось «большой частью к XVIII и началу XIX столетия», – отсталость, порождавшая произвол администрации [Закон... 1905: 17].

Комитет министров рассматривал вероисповедную реформу в полном составе, включая председателя Государственного совета и представителей всех его департаментов, министров и главноуправляющих. По утверждению С.Ю. Витте, принцип веротерпимости вызывал сочувствие практически у всех участников обсуждения, но в наибольшей степени – у министра юстиции Н.В. Муравьева, управляющего Министерством финансов В.Н. Кокцовца, министра земледелия А.С. Ермолова и члена Государственного совета, вскоре возглавившего Министерство внутренних дел А.Г. Булыгина [В Комитете министров 1908]. Все они являлись в Комитете министров сторонниками реформаторского курса наряду с председателями департаментов экономики и законов Государственного совета графом Д.М. Сольским и Э.В. Фришем. Настроение высших сановников в момент принятия Указа 17 апреля характеризует данная в воспоминаниях С.Ю. Витте трогательная зарисовка, 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 [Витте 2003а: 660-661].

Позиции самого С.Ю. Витте в отношении веротерпимости трудно дать однозначную оценку. 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» [Витте 2003б: 116]. Очевидно, что он понимал значение вопроса о свободе совести, однако изменять традиционную для России систему господствующего положения Русской православной церкви не решался [Дорская 2001: 43].

Указ от 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости» явился итогом бюрократического реформаторства, он способствовал установлению в Российской империи ограниченной свободы вероисповеданий. Наиболее существенным его правовым результатом следует признать разрешение выходить из православия: юридически был разрешен переход в инославные конфессии (католичество, протестантизм), а фактически допу-

скался и переход в иноверие (мусульманство, буддизм и др.), хотя он и не получил юридического признания со стороны государства. Важной мерой стало распространение принципа веротерпимости на старообрядцев и сектантов (исключая последователей изуверных сект), приближение их статуса к положению признанных и терпимых религиозных объединений. Указ не был свободен от ограничений: он не допускал вневероисповедного состояния, без которого была невозможна свобода совести, не затрагивал положение иудеев. Однако он вводил в общественную жизнь важные элементы религиозной свободы [Сафонов 2007: 181-182].

В феврале 1905 г., параллельно с подготовкой указа о веротерпимости, развернулась работа Особого совещания по составлению проекта устава о печати. Председательствовал в Совещании Д.Ф. Кобеко – выпускник Александровского лицея, член Государственного совета, сочетавший государственную службу с научной деятельностью в качестве директора Публичной библиотеки в Петербурге. Кобеко проводил в Совещании либеральные взгляды. Наряду с чиновниками (представитель МВД и бывший начальник Главного управления по делам печати князь Н.В. Шаховской, товарищ министра народного просвещения С.М. Лукьянов и др.) в работе Совещания приняли участие представители научной элиты (историк В.О. Ключевский, юрист А.Ф. Кони и др.), консервативной печати (редакторы журнала «Гражданин» В.П. Мещерский, газеты «Киевлянин» Д.И. Пихно, газеты «Новое время» А.С. Суворин), а также либеральных изданий (редактор-издатель «Вестника Европы» М.М. Стасюлевич, журналист К.К. Арсеньев).

Совещание Кобеко было примером прогрессивной эволюции воззрений бюрократии на положение печати. В начале работы Совещания представитель МВД князь Н.В. Шаховской объявил о принципиальной невозможности отказаться от предварительной цензуры. Шаховской предложил освободить от нее только столичные издания и сохранить ее для изданий для народа, провинциальной прессы, большая часть которой «старается... подражать столичным газетам не умеренного, а крайнего направления», а также для национальной печати на польском, малороссийском, литовском, еврейском, армянском, грузинском и других инородческих языках. Сохранение цензуры для газет и сочинений на национальных языках объяснялось соображениями «сохранения России как политического целого и ограждения от пропаганды идей сепаратизма многочисленных племен и народностей, входящих в ее состав» [Документы...: 3-4].

МВД высказало поначалу консервативную позицию и по поводу процедуры учреждения новых изданий, выступая за сохранение концессионного порядка. В то же время им был предложен ряд прогрессивных мер, призванных облегчить положение печатных изданий: введение судебной ответственности редакторов, отказ от административных взысканий по отношению к печати как от системы одинаково вредной и для цензоров, и для издателей: она побуждала «руководителей цензурного ведомства к расширению понятия вредного направления» и «вызывала в представителях печати крайнее возбуждение против власти» [Документы...: 4-5].

В заседании 10 февраля 1905 г. члены Совещания, включая Шаховского, единогласно голосовали за отмену предварительной цензуры для всех русскоязычных изданий [Документы...: 9]. По поводу порядка учреждения новых периодических изданий (вопрос рассматривался в заседании 17 февраля) мнения разделились: за явочный порядок высказалось 15 человек (в их числе были чиновники Д.Ф. Кобеко, Б.Э. Нольде, профессор-полицейст В.Ф. Дерюжинский, юрист А.Ф. Кони, историк В.О. Ключевский, журналисты К.К. Арсеньев, М.М. Стасюлевич, А.С. Суворин) и за концессионный порядок – 8 человек (чиновники Н.В. Шаховской, С.М. Лукьянов, консервативные публицисты Д.Н. Цертелев, Д.И. Пихно, В.П. Мещерский, А.А. Голенищев-Кутузов и др.) [Документы...: 29].

К осени 1905 г. изменилась позиция МВД в вопросе предварительной цензуры для иноязычной печати, и на заседании 27 сентября князь Шаховской высказывался за распространение правил, проектируемых для русской печати, на издания населявших Россию народов, имеющих свою литературу и культуру. Особое совещание единогласно поддержало это предложение. Введение явочного порядка означало, что разрешением на учреждение нового периодического издания мог заручиться любой российский подданный, подавший по установленной форме уведомление в местные органы власти [Документы...: 141].

Мнения членов Совещания Кобеко были положены в основание Временных правил о периодической печати, изданных 24 ноября 1905 г. в форме Именного высочайшего указа Правительствующему сенату [Именной высочайший указ... 1905: 26963]. Этот указ отменял предварительную цензуру для печатных изданий, устанавливал судебную ответственность за нарушение правил о печати и явочный порядок выхода в свет периодических изданий. Была ликвидирована существовавшая ранее концессионная система, когда разрешение на создание органа печати давало Главное управление по делам печати. Новый порядок предполагал подачу заявления и получение разрешения на издание в двухнедельный срок. Цензурные комитеты были преобразованы в комитеты по делам печати.

Ликвидация как общей, так и специальной предварительной цензуры, явочный порядок выпуска изданий, запрет административного воздействия на печать, установление судебной ответственности за правонарушение печати – все это были прогрессивные новации, инициированные при участии высшей бюрократии. Указ от 24 ноября 1905 г. повлек за собой в краткосрочной перспективе подлинное освобождение печатного слова, когда печатные органы возникали явочным порядком и вмешательство цензуры было минимальным [Лихоманов 1997: 40].

Умонастроения бюрократии по поводу выбора модели регламентации свободы союзов были иными, чем в вопросе с печатью. В ситуации Первой русской революции правительство было в равной мере озабочено установлением правового режима образования общественных организаций и стремлением не выпустить общественную самодеятельность из-под контроля. Ввиду этого каждая последующая редакция законопроекта об обществах и союзах, готовившаяся с ноября 1905 г. по февраль 1906 г. при уча-

сти Министерства внутренних дел, Совета министров и Государственного совета, была консервативнее предыдущей.

Самым последовательным с точки зрения реализации свободы союзов был законопроект, составленный Министерством юстиции после выхода в свет октябрьского Манифеста 1905 г. Он вобрал в себя такие основополагающие принципы свободы союзов, как явочный порядок их образования и судебная регистрация. Регистрационный порядок предусматривался для обществ, желающих обладать правами юридического лица, а явочный – для всех остальных; за исполнительной властью оставался надзор за их образованием и правомерной деятельностью. По способу учреждения союзы делились на зарегистрированные в окружном суде и образовавшиеся путем заявления [Проект временных правил...: 39–41об.].

Принципиальным оппонентом Министерства юстиции было Министерство внутренних дел, которое внесло в законопроект существенные поправки. Если Министерство юстиции стремилось в законотворческой работе полнее соответствовать духу Манифеста 17 октября 1905 г. и считало регламентацию союзов сферой действия судебной власти, то МВД, главной особенностью которого было совмещение управленческих и полицейских функций, исходило, в первую очередь, из интересов поддержания общественного порядка и государственной безопасности. Не доверяя судебным деятелям и боясь потерять рычаги контроля над общественными организациями, чиновники МВД предлагали пойти по пути сохранения прерогатив администрации по регистрации общественных организаций и приостановлению их действий.

Различие взглядов министерств юстиции и внутренних дел на содержание свободы союзов объяснялось также существенно разнившимися позициями их руководителей по вопросам гражданских свобод. Так, министр юстиции С.С. Манухин слыл в правительственных сферах поборником законности и сторонником реализации провозглашенных в Манифесте 17 октября правовых принципов. Его считали человеком «высокой справедливости... твердо стоявшим на почве лучших принципов судейских традиций», стремившимся к строгому соблюдению законов [Толстой 1997: 162; Курлов 1991: 56]. П.Н. Дурново являлся в Совете министров одним из наиболее убежденных приверженцев жесткого курса. Первоначально он полагал, что с Манифестом 17 следует считаться как со свершившимся фактом, однако далее все больше считал его «крупной политической ошибкой», приведшей к усилению революции, а исполнение правительством данных в нем обещаний – «опасной авантюрой». В условиях охватившего общество революционного психоза любые послабления со стороны власти способствовали, на его взгляд, лишь дальнейшему его развитию, а отнюдь не успокоению [Толстой 1997: 162, 179; Бородин 2000: 52–53].

Замечания П.Н. Дурново относительно законопроекта о союзах сводились к расширению полномочий исполнительной власти в вопросах создания и деятельности общественных организаций. Он полагал, что без участия администрации не должна образоваться ни одна организация и что губернаторы будут приостанавливать действия обществ, если они

угрожают общественным спокойствию, безопасности или нравственности [Проект временных правил...: 65-68об.].

В ходе обсуждения проектов министерств внутренних дел и юстиции на заседании Совета министров 16 декабря 1905 г. мнения членов правительства разделились. В бюрократической среде существовал либеральный взгляд на самоорганизацию общества. Его высказал министр народного просвещения И.И. Толстой, выступавший за обращение к услугам государства только в случае крайней необходимости, когда «сил отдельных лиц или общественных организаций не хватает для осуществления справедливых и законных желаний граждан для удовлетворения их неотложных потребностей» [Толстой 1997: 240-241]. Наряду с Толстым в группу реформаторски настроенных членов правительственного кабинета входили министр торговли и промышленности В.И. Тимирязев, государственный контролер Д.А. Философов и главноуправляющий землеустройством и земледелием Н.Н. Кутлер. Они высказались за учреждение союзов судебной властью. Свобода союзов, по их мнению, в стране уже была фактически осуществлена, и общество от нее не собиралось отказываться, а предложения П.Н. Дурново могли быть истолкованы им как лишение его таковой; осуществления они не получают и лишь дискредитируют правительственный кабинет. Однако Дурново заявил: «Вы хотите лишить меня возможности арестовать союз даже в том случае, когда я узнаю, что там делаются бомбы» [В бюрократических сферах 1905]. На его стороне выступило большинство членов правительственного кабинета. Было решено возложить надзор за возникновением и деятельностью общественных организаций на учреждения административной юстиции. Однако в силу отсутствия в России местных административных судов регистрацию и закрытие обществ, обладавших правами юридических лиц, постановили предоставить окружным судам. Общества, не имевшие уставов, предлагалось создавать с разрешения начальников губерний [Проект временных правил...: 82].

Когда революция пошла на спад, реформаторский потенциал архитекторов «союзной» реформы стал еще скромнее. В ходе каждого последующего рассмотрения проекта закона о союзах в него вносились новые ограничения. Так, после его обсуждения Советом министров 16 ноября 1905 г. термин «союзы», использовавшийся для наименования общественных организаций, был заменен термином «общества». Это объяснялось подозрительностью правительственных чиновников к таким объединениям обществ, как Союз союзов, консолидировавший в мае 1905 г. под оппозиционными лозунгами профессиональные сообщества адвокатов, профессоров, учителей и др., Всероссийский почтово-телеграфный союз, организовавший почтово-телеграфную стачку в ноябре 1905 г.

В том же ключе рассматривался вопрос о прерогативах судебных и административных органов в Государственном совете, постановившем, что регулирование деятельности общественных организаций должно базироваться на общегосударственных интересах, а их может обеспечить надлежащим образом только исполнительная власть. В ходе обсуждения вопроса о том, какой ветви власти (судебной или административной) сле-

дует предоставить право открытия и прекращения деятельности обществ и союзов, мнения разделились и было высказано альтернативное предложение закрывать общественные организации решением коллегиальных административно-судебных учреждений: губернских по делам обществ присутствий [Отчет по делопроизводству... 1906: 577-582]. Это было особое мнение, отвергнутое большинством членов, однако именно оно получило поддержку императора. В результате этого все вопросы жизнедеятельности общественных организаций, связанные с их открытием, регистрацией, воспрещением и закрытием, были сосредоточены в ведении губернских (городских) по делам об обществах присутствий, руководимых губернаторами.

Текст Временных правил об обществах и союзах от 4 марта 1906 г. сохранил существенные противоречия. Заслугой либеральных бюрократов было провозглашение взамен концессионного порядка образования обществ явочного: общества могли создаваться теперь без разрешения власти. Между тем конкретизация этого положения свидетельствовала, что позиция консервативных чиновников в вопросе свободы союзов возобладала. Общества, желавшие получить права юридического лица (а этого желало подавляющее число организаций), а также имевшие отделения, подлежали регистрации в губернских (городских) по делам об обществах присутствиях, причем имелась возможность отказа в регистрации. Губернатору или градоначальнику давалось право приостанавливать действия общественных организаций. Закрывались общества решением присутствий [Именной высочайший указ... 1906а: 27479].

Несмотря на возобладавший в бюрократической среде патерналистский настрой по отношению к общественности и ее объединениям, нельзя не заметить, что высказываемые бюрократами в ходе обсуждения проекта свободы союзов идеи о подзаконности исполнительной власти, преимуществах судебного порядка рассмотрения дел и др. свидетельствовали о том, что в годы Первой русской революции уровень правосознания правящего слоя был весьма высоким. Достаточно вспомнить, что министр внутренних дел П.А. Валуев в 1870-е гг. открыто признал «в государственном отношении всякое сплочение и всякую организацию масс неудобной» [Гросул 2003: 476, 477].

В ходе обсуждения свободы собраний раскол между консервативно и реформаторски настроенными членами Совета министров пролегал по тем же ключевым позициям, что и в вопросе о союзах. По своему персональному составу противоборствующие группы в правительственном кабинете не изменились. 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 высказалась против выработки правил о свободах в форме, которая ухудшит существующее положение вещей, призвав кабинет сделать свой выбор в сторону прогресса [В бюрократических сферах 1906].

Основным пунктом разногласий между разработывавшими законопроект о собраниях чиновниками министерств юстиции и внутренних дел,

членами Совета министров стал вопрос об участии в судьбе собраний чинов полиции. Реформистское меньшинство членов Совета министров подвергло критике предложение П.Н. Дурново, что собрание может быть закрыто полицией, если оно существенно отклонилось от предмета занятий либо приняло угрожающий для общественных спокойствия и безопасности характер. «Можно ли предоставить компетенцию в таком вопросе полицейским чинам, которые в огромном большинстве своем даже не поймут того, о чем говорится в собраниях и могут принять самую обыденную фразу за достаточно уважительный повод к закрытию, тем более в настоящее время, когда полицейским, воспитанным при старом курсе, приходится сплошь и рядом сталкиваться с явлениями, которые еще недавно считались преступлением?» – задавались они вопросом. По мнению либерального меньшинства, контролирующие полномочия следовало предоставить чиновнику юстиции, достаточно образованному для принятия законного решения и способному понести за него ответственность. Закрытие собраний силами полиции предлагалось использовать как крайнюю меру, применяемую только в исключительных, строго определенных в законе случаях; акцент был перенесен на привлечение организаторов собраний к судебной ответственности. Ответом на это стал включенный с подачи Дурново в законопроект пункт, обязывавший начальника полиции давать объяснение своих действий по закрытию собраний в случае их обжалования в установленном порядке [В бюрократических сферах 1906].

Временные правила о собраниях 4 марта 1906 г. явились паллиативным документом, обнажившим различие мнений чиновников-реформаторов и традиционалистов. Свобода собраний распространялась только на собрания непубличного характера, которые стало можно устраивать без разрешения властей. Публичные собрания проводились с разрешения полиции либо губернатора; о времени, месте и повестке дня их заседаний следовало предупредить полицию; полицмейстер присутствовал на них и был правомочен их закрывать. Участники и организаторы незаконных собраний подлежали уголовной ответственности [Именной высочайший указ... 1906b: 27480].

Несмотря на развернувшееся в бюрократических сферах сопротивление по поводу содержания свобод вероисповеданий, слова, союзов и собраний последние получили юридическое определение в указах 1905–1906 гг., а также были закреплены в Своде основных государственных законов Российской империи в редакции 23 апреля 1906 г. Свод законов содержал отдельную главу (гл. 8) «О правах и обязанностях российских подданных», которой не было в его предыдущих редакциях [Чистяков, Кутына 1995: 23-24].

После выхода в свет актов о свободах споры по поводу их содержания и границ не затихли, но были перенесены на среднее, губернское, звено бюрократии. Оставаясь в большей мере, чем высшие сановники, приверженцами охранительно-полицейских принципов управления, губернаторы должны были воплотить в жизнь правительственную концепцию свобод. В большинстве своем они рассматривали гражданские свободы как уступку, на которую власть решилась под давлением революции. Идея временных

правил о свободах виделась им в соединении общественного и государственного интересов: осуществлении свобод в условиях строгого государственного контроля. Требования времени они усматривали в том, чтобы дать выход общественным настроениям, введя их в законное русло и обезопасив от злоупотреблений [Туманова 2003: 388].

История обсуждения актов о гражданских свободах показывает существующее во властных сферах противоборство чиновников-консерваторов и реформаторски настроенных бюрократов. Стремившиеся к модернизации институтов, законов и процедур просвещенные бюрократы отстаивали проекты реформ, в результате которых личность получала возможность осуществлять свои права и приобретала определенные гарантии со стороны государства, а также защиту со стороны судебной системы. Усиление позиции прогрессивно мыслящей бюрократии и ослабление влияния на императора группы охранителей обусловило принятие указа о веротерпимости, а также Временных правил о печати, установивших свободы вероисповеданий и печатных изданий.

Между тем охранительное мышление было чрезвычайно живуче в структурах власти периода революции. Традиционалистские воззрения чиновников-консерваторов сужали содержание реформ и приспосабливали их к условиям существующего правопорядка. Ярким примером тому явились введение свобод союзов и собраний. Реформы, нацеленные на их осуществление, стали результирующей воззрений прогрессистски и традиционалистски мыслящих бюрократов. Стремление правящей бюрократии удовлетворить современным потребностям общественного развития, сохранив при этом старые устои, обуславливало внутренне противоречивый характер подготовленных законопроектов.

Политика по осуществлению гражданских свобод, призванная предоставить общественности сферу самостоятельной деятельности, была обречена на непонимание и критику последней. Либералы критиковали правительство за то, что оно недостаточно последовательно встало на путь реализации прав личности. Консерваторы высказывали скептический взгляд на политику, отождествляемую с осуществлением гражданских и политических свобод. Это непонимание объясняло непростую участь сановников, занимавшихся осуществлением реформаторской программы по дарованию гражданских прав. Постоянно лавировать в данном вопросе приходилось председателю первого объединенного правительства С.Ю. Витте, и он не избежал участи оказаться «между двух огней». Наиболее целостная и последовательная программа реализации прав и свобод личности имелась у П.А. Столыпина, однако она не была реализована. В последнее десятилетие существования российской монархии конфликт позиций бюрократических элит нарастал и, в свою очередь, накладывал отпечаток на политику по дарованию свобод, делая ее результатом неустойчивого компромисса в верхах власти.

Материал поступил в редколлегию 13.05.2016 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1907 год, 1908 // Новое время. 1 янв.
- Ананьич Б.В. (отв. ред.) 1996. Власть и реформы : от самодержавной к советской России / [В.М. Панеях, Е.В. Анисимов, А.Н. Цамутали и др. ; редкол.: Б.В. Ананьич (отв. ред.)]. СПб. : Дмитрий Буланин. 734 с.
- Бородин А.П. 2000. П.Н. Дурново: портрет царского сановника // Отечеств. история. № 3. С. 48-69.
- В бюрократических сферах, 1905 // Народное хозяйство. 18 дек.
- В бюрократических сферах, 1906 // Наша жизнь. 24 янв.; 4 февр.
- В Комитете министров, 1908 // Биржевые вед. 26 июля.
- Вебер М. 2007. Бюрократия / пер. с нем. А.Б. Рахманова // Личность. Культура. Общество. Т. 9, вып. 1. С. 10-28; Т. 9, вып. 2. С. 11-28; Т. 9, вып. 3. С. 18-36.
- Вебер М. 2010. Хозяйство и общество / пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. М. : Изд-во Гос. ун-та Высш. шк. экономики. 358 с.
- Витте С.Ю. 2003а. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 2. Рассказы в стенографической записи. СПб. : Дмитрий Буланин. 526 с. Нумерация страниц обеих книг сквозная.
- Витте С.Ю. 2003б. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 2. Рукописные заметки. СПб. : Дмитрий Буланин. 646 с.
- Ганелин Р.Ш. 2014. В России двадцатого века : статьи разных лет. Чебоксары : Новый хронограф. 856 с.
- Гросул В.Я. 2003. Русское общество XVIII–XIX веков. Традиции и новации. М. : Наука. 517 с.
- Гурко В.И. 2000. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М. : Новое лит. обозрение. 810 с.
- Дорская А.А. 2001. Свобода совести в России: судьба законопроектов начала XX века. СПб. : Изд-во Рос. гос. пед. ун-та. 142 с.
- Дудко И.Г. 2015. Российская бюрократия в контексте национальной культуры // История государства и права. № 12. С. 20-24.
- Дякин В.С. (отв. ред.) 1984. Кризис самодержавия в России, 1895–1917 / [Б.В. Ананьич, Р.Ш. Ганелин, Б.Б. Дубенцов и др. ; редкол. : В.С. Дякин (отв. ред.)]. Л. : Наука, Ленингр. отд-ние. 664 с.
- Дякин В.С. 1992. Выступление на международном коллоквиуме историков «Реформы или революция? Россия 1871–1917», проходившем в Ленинграде 4-7 июня 1990 г. // Реформы или революция? Россия 1871–1917 : материалы междунар. коллоквиума историков. СПб. С. 268-280.
- Исаев И.А. 2014. Легальность и бюрократия // История государства и права. № 20. С. 3-8.
- Кодан С.В. 2005. Юридическая политика российского государства в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург : Изд-во Урал. акад. гос. службы. 324 с.
- Комаровский В.С., Гаман-Голутвина О.В. 2006. Бюрократия и современные проблемы реформирования государственной службы // Социально-гуманит. знания. № 2. С. 118-130.
- Крыштановская О. 2009. Чиновники стали кастой // Огонек. № 26. С. 23.
- Курлов П.Г. 1991. Гибель императорской России. М. : Современник. 255 с.
- Лазаревский Н.И. (ред.) 2010. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг.: сб. законов, манифестов, указов Правительствующему сенату, рескриптов и положений Комитета министров, относящихся к преобразованию госу-

дарственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя / под ред. Н.И. Лазаревского ; введ. В.А. Демина. М. : Гос. публич. ист. б-ка России. 888 с.

Лихоманов А.В. 1997. Борьба самодержавия за общественное мнение в 1905–1907 годах. СПб. : Изд-во Рос. нац. б-ки. 134 с.

Мальцев Г.В. 2010. Бюрократия как правовая и моральная проблема : моногр. М. : Изд-во Рос. акад. гос. службы. 100 с.

Мионов Б.Н. 1999. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 2. СПб. : Дмитрий Буланин. 566 с.

Оболонский А.В. 2014. Бюрократия: в поисках новой модели : (Эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // ОНС : Обществ. науки и современность. № 3. С. 5–22.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1905–1906 гг., 1906. СПб. : Гос. тип. 1167 с.

Петухов В.В. 2006. Бюрократия и власть // СОЦИС : Социолог. исслед. № 3. С. 9–15.

Победоносцев К.П. 1893. Из писем К.П. Победоносцева к Николаю II (1898–1905) / публ. М.П. Курова // Религии мира : История и современность : ежегодник / [редкол. : И.Р. Григулевич (пред.) и др.] М. : Наука. С. 153–194.

Победоносцев К.П. 1996. Сочинения. СПб. : Наука. 511 с. (РГМ : Рус. гос. мысль).

Сафонов А.А. 2007. Свобода совести и модернизация вероисповедного законодательства Российской империи в начале XX века. Тамбов : Изд-во Р.В. Першина. 367 с.

Святополк-Мирская Е.А. 1965. Дневник кн. Е.А. Святополк-Мирской за 1904–1905 гг. // Ист. записки. М. Т. 77. С. 240–288.

Толстой И.И. 1997. Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого, 31 октября 1905 г. – 24 апреля 1906 г. М. : Греко-лат. каб. Ю.А. Шичалина. 334 с. (Мемуары рус. профессуры : кн. 2).

Туманова А.С. 2003. Самодержавие и общественные организации в России, 1905–1914 гг. Тамбов : Изд-во Тамбов. гос. ун-та. 488 с.

Туманова А.С., Киселев Р.В. 2011. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX – начала XX века. М. : Издат. дом Высш. шк. экономики. 279 с.

Чистяков О.И., Кутыгина Г.А. (сост.) 1995. Государственный строй Российской империи накануне крушения : сборник законодат. актов / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутыгина. М. : Изд-во Моск. ун-та. 208 с.

Швецов Ю., Булаш О. 2009. Бюрократизация государства как тормоз социально-экономического развития // Вопр. экономики. № 9. С. 146–152.

Шевченко В.Н. (отв. ред.) 2008. Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / отв. ред. В.Н. Шевченко. М. : Ин-т философии РАН. 195 с.

Lincoln B.W. 1982. On the vanguard of reforms: Russian 'enlightened bureaucrats', 1825–1861. DeKalb : Northern Illinois Univ. Press. 297 p.

Torke H.-J. 1971. Continuity and change in the relations between bureaucracy and society in Russia, 1613–1861 // Canadian Slavic studies. Vol. 5, № 4. P. 475–476.

Wcislo F.W. 1990. Reforming rural Russia: State, local society, and national politics, 1855–1914. Princeton : Princeton Univ. Press. 347 p.

Wortman R. 1976. The development of a Russian legal consciousness. Chicago : Univ. of Chicago Press. 345 p.

Закон от 17 апреля 1905 г. «О веротерпимости». М. : Тип. Тов-ва И.Д. Сытина. 88 с.

Именной высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах о поврежденных изданиях», 24 ноября 1905 г. // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание третье : в 33 т. СПб. : Гос. тип., 1908. Т. 25. № 26962.

Именной высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах об обществвах и союзах», 4 марта 1906 г., 1906a // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание третье : в 33 т. СПб. : Гос. тип., 1909. Т. 26. № 27479.

Именной высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах о публичных собраниях», 4 марта 1906 г., 1906b // Полн. собр. законов Рос. империи. Собрание третье : в 33 т. СПб. : Гос. тип., 1909. Т. 26. № 27480.

Документы Особого совещания Кобеко // Гос. архив Рос. Федерации. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650. Л. 3-5, 9, 29, 141.

Проект временных правил о союзах, составленный Министерством юстиции // Рос. гос. ист. архив. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 79. Л. 39-41об., 65-68об., 82.

## References

- 1907 god [1907 year], *Novoe vremya*, 1908, 1 Jan. (in Russ.).
- Anan'ich B.V. (resp. ed.) *Vlast' i reformy : ot samoderzhavnoy k sovetskoy Rossii* [Power and reform. From autocratic to Soviet Russia], St. Petersburg, Dmitriy Bulanin, 1996, 734 p. (in Russ.).
- Borodin A.P. *P.N. Durnovo: portret tsarskogo sanovnika* [Durnovo: A portrait of a Royal dignitary], *Otechestv. istoriya*, 2000, no. 3, pp. 48-69. (in Russ.).
- Chistyakov O.I., Kut'ina G.A. (comp.) *Gosudarstvennyy stroy Rossiyskoy imperii nakanune krusheniya : sbornik zakonodat. aktov* [The state system of the Russian Empire on the eve of the crash: Collection of legislative acts], Moscow, Izd-vo Mosk. un-ta, 1995, 208 p. (in Russ.).
- Diakin V.S. *Vystuplenie na mezhdunarodnom kollokviume istorikov «Reformy ili revolyutsiya? Rossiya 1871–1917», prokhodivshem v Leningrade 4-7 iyunya 1990 g.* [Speech at the international Colloquium of historians “Reform or revolution? Russia 1871–1917”, held in Leningrad, 4-7 June 1990], *Reformy ili revolyutsiya? Rossiya 1871–1917 : materialy mezhdunar. kollokviuma istorikov*, St. Petersburg, 1992, pp. 268-280. (in Russ.).
- Dokumenty Osobogo soveshchaniya Kobeke* [The documents of the Kobeke Special Meeting], *Gos. arkhiv Ros. Federatsii*, coll. 564, inventory 1, case files 650, sh. 3-5, 9, 29, 141. (in Russ.).
- Dorskaya A.A. *Svoboda sovesti v Rossii: sud'ba zakonoproektov nachala XX veka* [Freedom of conscience in Russia: the fate of the bills of the early XX century], St. Petersburg, Izd-vo Ros. gos. ped. un-ta, 2001, 142 p. (in Russ.).
- Dudko I.G. *Rossiyskaya byurokratiya v kontekste natsional'noy kul'tury* [The Russian bureaucracy in the context of national culture], *Istoriya gosudarstva i prava*, 2015, no. 12, pp. 20-24. (in Russ.).
- Dyakin V.S. (resp. ed.) *Krizis samoderzhaviya v Rossii, 1895–1917* [The crisis of the autocracy in Russia. 1895–1917], Leningrad, Nauka, Leningr. otd-nie, 1984, 664 p. (in Russ.).
- Ganelin R.Sh. *V Rossii dvadtsatogo veka : st. raznykh let* [In Russia of the twentieth century. Articles of different years], Cheboksary, Novyy khronograf, 2014, 856 p. (in Russ.).
- Grosul V.Ya. *Russkoe obshchestvo XVIII–XIX vekov. Traditsii i novatsii* [Russian society of the XVIII–XIX centuries. Traditions and innovations], Moscow, Nauka, 2003, 517 p. (in Russ.).
- Gurko V.I. *Cherty i siluety proshlogo: Pravitel'stvo i obshchestvennost' v tsarstvovanie Nikolaya II v izobrazhenii sovremennika* [Features and silhouettes of the past: The government and the public in the reign of Nicholas II in the image of a contemporary], Moscow, Novoe lit. obozrenie, 2000, 810 p. (in Russ.).
- Imennoy vysochayshiy ukaz, dannyy Senatu «O vremennykh pravilakh o povremennykh izdaniyakh», 24 noyabrya 1905 g.* [Edict of His Imperial Majesty to the Governing Senate “About

Provisional Rules of periodical publications”, November 24, 1905], *Poln. sobr. zakonov Ros. imperii. Sobranie tret'e, v 33 t.*, St. Petersburg, Gos. tip., 1908, vol. 25, № 26962. (in Russ.).

*Imennoy vysochayshiy ukaz, dannyy Senatu «O vremennykh pravilakh ob obshchestvakh i soyuzakh», 4 marta 1906 g.* [About Provisional Rules of Societies and Unions], *Poln. sobr. zakonov Ros. imperii. Sobranie tret'e, v 33 t.*, St. Petersburg, Gos. tip., 1909, vol. 26, № 27479. (in Russ.).

*Imennoy vysochayshiy ukaz, dannyy Senatu «O vremennykh pravilakh o publicnykh sobraniyakh», 4 marta 1906 g.* [About Provisional Rules of Public Assembly], *Poln. sobr. zakonov Ros. Imperii. Sobranie tret'e, v 33 t.*, St. Petersburg, Gos. tip., 1909, vol. 26, № 27480. (in Russ.).

Isaev I.A. *Legal'nost' i byurokратиya* [Legality and bureaucracy], *Istoriya gosudarstva i prava*, 2014, no. 20, pp. 3-8. (in Russ.).

Kodan S.V. *Yuridicheskaya politika rossiyskogo gosudarstva v 1800–1850-e gg.: deyateli, idei, instituty* [Legal policy of the Russian state in 1800–1850-ies: leaders, ideas, institutions], Ekaterinburg, Izd-vo Ural. akad. gos. Sluzhby, 2005, 324 p. (in Russ.).

Komarovskiy V.S., Gaman-Golutvina O.V. *Byurokратиya i sovremennye problemy reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby* [Bureaucracy and modern problems of civil service reform], *Sotsial'no-gumanit. znaniya*, 2006, no. 2, pp. 118-130. (in Russ.).

Kryshatanovskaya O. *Chinovniki stali kastoy* [Officials began the caste], *Ogonek*, 2009, no. 26, pp. 23. (in Russ.).

Kurlov P.G. *Gibel' imperatorskoy Rossii* [The death of Imperial Russia], Moscow, *Sovremennik*, 1991, 255 p. (in Russ.).

Lazarevskiy N.I. (ed.) *Zakonodatel'nye akty perekhodnogo vremeni. 1904–1908 gg.: sb. zakonov, manifestov, ukazov Pravitel'stvuyushchemu senatu, reskriptov i polozheniy Komiteta ministrov, otnosyashchikhsya k preobrazovaniyu gosudarstvennogo stroya Rossii, s prilozheniem alfavitnogo predmetnogo ukazatelya* [Legislation of the transitional time. 1904–1908: Coll. of laws, manifestos, decrees of the Governing Senate, rescripts and regulations of the Committee of Ministers relating to the transformation of the state system of Russia, with application alphabetical index], Moscow, Gos. publish. ist. b-ka Rossii, 2010, 888 p. (in Russ.).

Likhomanov A.V. *Bor'ba samoderzhaviya za obshchestvennoe mnenie v 1905–1907 godakh* [The struggle of autocracy for public opinion in 1905–1907], St. Petersburg, Izd-vo Ros. nats. b-ki, 1997, 134 p. (in Russ.).

Lincoln B.W. *On the vanguard of reforms: Russian «enlightened bureaucrats», 1825–1861*, DeKalb, Northern Illinois Univ. Press, 1982, 297 p.

Mal'cev G.V. *Byurokратиya kak pravovaya i moral'naya problema : monog.* [Bureaucracy as a legal and moral problem: monogr.], Moscow, Izd-vo Ros. akad. gos. Sluzhby, 2010, 100 p. (in Russ.).

Mironov B.N. *Sotsial'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo XX v.). Genezis lichnosti, demokraticeskoy sem'i, grazhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva. T. 2* [Social history of the Russian Empire (XVIII – beginning of XX-th century). The Genesis of personality, democratic family, civil society and rule-of-law, vol. 2], St. Petersburg, Dmitriy Bulanin, 1999, 566 p. (in Russ.).

Obolonskiy A.V. *Byurokратиya: v poiskakh novoy modeli : (Evolutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatiletiya)* [Bureaucracy: in search of a new model (the evolution of the theory and practice of public administration in recent decades)], *ONS : Obshchestv. nauki i sovremennost'*, 2014, no. 3, pp. 5-22. (in Russ.).

*Otchet po deloproizvodstvu Gosudarstvennogo soveta za sessiyu 1905–1906 gg.* [Report on office of the State Council for the session 1905–1906], St. Petersburg, Gos. tip., 1906, 1167 p. (in Russ.).

Petukhov V.V. *Byurokratiya i vlast'* [Bureaucracy and power], *SOTSIS : Sotsiolog. issled.*, 2006, no. 3, pp. 9-15. (in Russ.).

Pobedonoscev K.P. *Iz pisem K.P. Pobedonostseva k Nikolayu II (1898–1905)* [From the letters of K.P. Pobedonoscev to Nicholas II], *Grigulevich I.R. (resp. ed.) Religii mira : Istorija i sovremennost' : ezhegodnik*, Moscow, Nauka, 1983, pp. 153-194. (in Russ.).

Pobedonoscev K.P. *Sochineniya* [Compositions], St. Petersburg, Nauka, 1996, 511 p. (in Russ.).

*Proekt vremennykh pravil o soyuzakh, sostavlennyi Ministerstvom yustitsii* [The draft of the Provisional Rules of unions, compiled by the Ministry of Justice], *Ros. gos. ist. arkhiv*, coll. 1276, inventory 1, case files 79, sh. 39-41 reverse side of the sh., 65-68 reverse side of the sh., 82. (in Russ.).

Safonov A.A. *Svoboda sovesti i modernizatsiya veroisповедного zakonodatel'stva Rossiyskoy imperii v nachale XX veka* [The freedom of conscience and modernization of the religious legislation of the Russian Empire in the early twentieth century], Tambov, Izd-vo R.V. Pershina, 2007, 367 p. (in Russ.).

Shevchenko V.N. (gen. ed.) *Byurokratiya v sovremennom mire: teoriya i realii zhizni* [Bureaucracy in the modern world: theory and the realities of life], Moscow, In-t filosofii RAN, 2008, 195 p. (in Russ.).

Shvetsov Yu., Bulash O. *Byurokratizatsiya gosudarstva kak tormoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [The bureaucratization of the state as a brake on socio-economic development], *Vopr. ekonomiki*, 2009, no. 9, pp. 146-152. (in Russ.).

Svyatopolk-Mirskaya E.A. *Dnevnik kn. E.A. Svyatopolk-Mirskoy za 1904–1905 gg.* [Diary vol. E.A. Svyatopolk-Mirskii in 1904–1905], *Ist. zapiski*, 1965, vol. 77, pp. 240-288. (in Russ.).

Tolstoy I.I. *Vospominaniya ministra narodnogo prosveshcheniya grafa I.I. Tolstogo, 31 oktyabrya 1905 g. – 24 aprelyu 1906 g.* [Memoirs of a Minister of education, count I.I. Tolstoy. 31 October 1905 – 24 April 1906], Moscow, Greko-lat. kab. Yu.A. Shichalina, 1997, 334 p. (in Russ.).

Torke H.-J. Continuity and change in the relations between bureaucracy and society in Russia, 1613–1861, *Canadian Slavic studies*, 1971, vol. 5, no. 4, pp. 475-476.

Tumanova A.S. *Samoderzhavie i obshchestvennye organizatsii v Rossii, 1905–1914 gg.* [Autocracy and public organizations in Russia. 1905–1914], Tambov, Izd-vo Tambov. gos. un-ta, 2003, 488 p. (in Russ.).

Tumanova A.S., Kiselev R.V. *Prava cheloveka v pravovoy mysli i zakonotvorchestve Rossiyskoy imperii vtoroy poloviny XIX – nachala XX veka* [Human rights in legal thought and lawmaking of the Russian Empire of second half XIX – early XX century], Moscow, Izdat. dom Vyssh. shk. ekonomiki, 2011, 279 p. (in Russ.).

*V byurokraticheskikh sferakh* [In bureaucratic spheres], *Narodnoe khozyaystvo*, 1905, 18 Dec. (in Russ.).

*V byurokraticheskikh sferakh* [In bureaucratic spheres], *Nasha zhizn'*, 1906, 24 Jan., 4 Febr. (in Russ.).

*V Komitete ministrov* [In the Council of Ministers], *Birzhevye ved.*, 1908, 26 July. (in Russ.).

Veber M. *Byurokratiya* [Bureaucracy], *Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo*, 2007, vol. 9, iss. 1, pp. 10-28; vol. 9, iss. 2, pp. 11-28; vol. 9, iss. 3, pp. 18-36. (in Russ.).

Veber M. *Khozyaystvo i obshchestvo* [Economy and society], Moscow, Izd-vo Gos. un-ta Vyssh. shk. ekonomiki, 2010, 358 p. (in Russ.).

Vitte S.Yu. *Iz arkhiva S.Yu. Vitte. Vospominaniya. T. 1. Kn. 2. Rasskazy v stenograficheskoy zapisi* [From the archive of Sergei Witte. Memories, vol. 1, b. 2], St. Petersburg, Dmitriy Bulanin, 2003, 526 p. (in Russ.).

Vitte S.Yu. *Iz arkhiva S.Yu. Vitte. Vospominaniya. T. 2. Rukopisnye zametki* [From the archive of Sergei Witte. Memories, vol. 2], St. Petersburg, Dmitriy Bulanin, 2003, 646 p. (in Russ.).

Wcislo F.W. *Reforming rural Russia: State, local society, and national politics, 1855–1914*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1990, 347 p.

Wortman R. *The development of a Russian legal consciousness*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1976, 345 p.

*Zakon ot 17 aprelya 1905 g. «O veroterpimosti»* [On religious tolerance. The law of April 17, 1905], Moscow, Tip. Tov-va I.D. Sytina, 1905, 88 p. (in Russ.).

**Anastasiya S. Tumanova**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory and History of Law, National Research University Higher School of Economics (Moscow), Moscow. E-mail: anastasiya13@mail.ru

**Aleksander A. Safonov**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory and History of Law, National Research University Higher School of Economics (Moscow), Moscow. E-mail: asafon\_1970@mail.ru.

## GOVERNMENT BUREAUCRACY IN LATE IMPERIAL RUSSIA AND ITS APPROACHES TO IMPLEMENTATION OF CIVIL LIBERTIES

*Abstract:* The authors explore legal consciousness of Russian higher bureaucracy during the First Russian revolution expressed in its views on the problem of advancing political and legal system. They examine the role bureaucracy played in the course of defining the content of civil liberties and, more broadly, in the political development of the Russian Empire towards democratization. The authors analyze the impact of bureaucracy on the process of decision-making and policymaking. Bureaucracy is treated as the architect of the political and legal modernization of the Russian Empire as the country of “delayed modernization” at the beginning of the last century.

The article demonstrates that policy of exercising individual rights and freedoms gave rise to confrontation between conservative officials who were skeptical toward the possibility of implementing civil liberties in the time of revolution and weakening of monarchical power, and reform-minded bureaucrats who were ready to create foundations for the «renewed order». Growing in conditions of deep political and legal reforms in the last decade of the Russian monarchy, the conflict between bureaucratic elites made impact over the policy of granting freedoms, turning it into the result of fragile compromise among the highest power hierarchy. In search for modernization of institutions, laws and procedures, the enlightened bureaucrats defended the projects of reforms, according to which a person was given the opportunity to exercise his/her rights and to obtain certain guarantees for their implementation from the state, as well as the protection by the judicial system. Traditionalist views of conservative officials limited the content of reforms and adapted them to the conditions of the existing legal order. The reforms aimed at the implementation of civil liberties became the result of the views and influences of both progressive and traditionalist-minded bureaucrats.

*Keywords:* bureaucracy; individual rights and freedoms; constitutional reform; beginning of XX century; Russian Empire.