

САМООРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕГИОНАЛЬНОМ СРЕЗЕ В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЫ (Вступительная статья)

Начало прошлого века представляло собой переломную эпоху в истории российской государственности. В годы Первой российской революции был дан импульс становлению основ «обновленного строя», атрибутами которого были представительное правление и гражданские свободы. К последним относилась свобода союзов — право подданных на объединение в общества и союзы.

В силу приверженности правящего слоя патерналистскому принципу отношения к обществу и запаздывающей модели модернизации социальных и политических институтов, свобода союзов утвердилась в законодательстве и в политической повседневности Российской империи только в начале XX столетия. Между тем право на объединение в общества и союзы привлекало внимание российских интеллектуалов, в особенности представителей юридической и журналистской корпораций, а также земских деятелей, уже в конце XIX в.

Так, юрист Н. М. Коркунов высказал в начале 1890-х гг. в курсе государственного права мысль, что «задача обеспечения за русским обществом прав гражданской свободы является самым настоятельным и неотложным общественным вопросом, требовавшим реформы»¹. Эта идея в скором времени стала программным лозунгом общественного движения. Печатавшиеся в авторитетных юридических и общественно-политических изданиях, выступавшие с университетских кафедр и с трибуны Государственной думы правоведы высказались за последовательную реализацию в Российской империи свободы союзов. Будучи критиками распространенного в бюрократической среде взгляда-

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

да на общество как на предмет попечительной опеки государства, они видели задачу последнего в обеспечении за подданными права на самоорганизацию, а также в создании четких юридических правил для его реализации¹.

«Политикой стеснений» государство, по выражению юристов, «парализовало значение важного фактора прогресса», каким являлись общества и союзы. Оно подвергало себя опасности еще и в том отношении, что присущая каждому человеку потребность в соединении отдельных сил для совместной деятельности в общих интересах, встречая на пути своего удовлетворения препятствия, будет развиваться тайно, в форме нелегальных и неразрешенных сборищ, везде и всюду представлявших источник бедствий для общества и государства. Ошибочным шагом признавалось и полное отсутствие всякого контроля над союзами. В качестве примера свободы «без границ» приводились якобинские клубы времени Французской революции. Правоведами выводилась формула, которой следовало руководствоваться по отношению к общественным институтам: «Не стесняя их образования и деятельности... не... отказываться от известного контроля за ними... который обеспечивал бы возможность предупреждения и преследования опасных для общественного порядка проявлений их деятельности»².

Преобразование России в конституционную монархию с введением в основной закон декларации прав человека было программным требованием либеральной оппозиции, объединявшейся в начале XX в. вокруг «Союза освобождения» и образовавшейся на его основе кадетской партии. В программе «Союза освобождения» указывалось, что «все граждане должны иметь право образовывать постоянные и временные союзы для всяких целей, прямо не запрещенных уголовным законом и притом без всякого предварительного разрешения полицейской власти». При этом союзам и публичным собраниям, по мнению либерально настроенных общественников, следовало предоставить право «коллективных обращений в установленном законом порядке к законодательной власти с заявлениями и ходатайствами»³. Требование свободы союзов отстаивали также социалисты. Оно содержалось

¹ Гессен В. М. О правовом государстве. СПб., 1906; Дживелегов А. К. Права и обязанности граждан в правовом государстве. М., 1906; Каминка А. И. Правила 4-го марта об обществах, союзах и собраниях // Право. 1906. № 10, 13; Матвеев В. Право союзов и собраний // Право. 1908. № 47; Набоков В. Д. Как осуществилось начало свободы собраний и союзов // Речь. 1910. 17 (30) окт.; Алексеев П. Десятилетие закона об обществах. СПб., 1916; Ануфриев Н. П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. Кн. 1. М., 1917; и др.

² Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. С. 149; Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1911. С. 61—62.

³ Программа Союза освобождения // Освобождение. 1905. 20 мая. № 69—70. С. 305.

в программе РСДРП 1903 г., а также в петиции, которую предъявили царю 9 января 1905 г. петербургские рабочие.

Российское правительство прибегло к реформаторству в области гражданских свобод под давлением Первой русской революции. В 1905 г. были изданы указы о допущении политических петиций (от 18 февраля), об укреплении начал веротерпимости (от 17 апреля), об установлении временных правил о собраниях (от 12 октября 1905 г.), об учреждении законосовещательной думы (от 6 августа 1905 г.). Рубежной вехой в области законодательного закрепления прав и свобод личности явился Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», объявивший о намерении императора «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». За Манифестом последовали изданные 4 марта 1906 г. Временные правила об обществах и союзах, а также Временные правила о собраниях, провозгласившие право российских подданных создавать ассоциации и проводить собрания.

По мере того как идеи прав личности обретали законодательное содержание, они, наряду с Государственной думой, политическими партиями и освободившейся от тисков предварительной цензуры печатью становились атрибутом политической жизни. Между тем новеллы конституционного строя приходили в столкновение с традиционалистскими представлениями о неограниченности монархической власти и производности от нее прав и свобод личности¹.

Столкновение концепции прав личности и патерналистского типа отношения к самоорганизации общества наиболее ярко проявилось в правительственном законотворчестве. Разработка законодательства о свободах служила ареной для острых идейных баталий. В чиновной среде существовало стремление, с одной стороны, разработать документ, соответствующий букве и духу Манифеста 17 октября 1905 г., декларирующего свободу союзов, и сохранить неизменной регламентирующую роль административной власти — с другой. Готовившие Правила о союзах чиновники Министерства юстиции исходили из установки о необходимости ввести в России свободу союзов со всеми ее атрибутами: учреждения ассоциаций судебной властью и явочным порядком, без предварительного разрешения администрации. Между тем Министерство внутренних дел под руководством П. Н. Дурново ставило на первый план задачу борьбы с революционным движением и стремилось сохранить административное усмотрение в вопросах регистрации ассоциаций и приостановления их действий. Чиновни-

¹ См. о взгляде на право и права человека в Российской империи: *Burbank J. An Imperial Rights Regime: Law and Citizenship in the Russian Empire // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. 2006. Vol. 7. No. 3, Summer. P. 397—431.*

ки Совета министров, обсуждавшие Правила о союзах в напряженной атмосфере декабрьского вооруженного восстания 1905 г., поддержали в своем большинстве позицию Дурново. Возглавлявший правительственный кабинет С. Ю. Витте стремился закрепить свободу союзов, ограничив ее при этом определенными рамками. Журналы о союзах и собраниях, по словам их разработчиков, «испортили много крови» и «перделывались тысячу раз на все лады»¹. Разногласия по ключевым пунктам Правил о союзах не получили окончательного решения и в Государственном Совете. Они обсуждались там в январе 1906 г., породив дискуссию в духе того, как можно «удовлетворить современным потребностям, сохранив при этом старые устои»². Все это обусловило противоречивый характер текста Временных правил 4 марта 1906 г.³

Между тем нельзя не признать значения Временных правил об обществах и союзах 4 марта 1906 г. как инструмента, заложившего правовой фундамент под развитие публичной сферы в России. Изданный в формате именного высочайшего указа Сенату данный акт признал право российских подданных на создание добровольных ассоциаций и установил явочный и регистрационный принципы их учреждения вместо действующего ранее концессионного режима, обуславливавшего основание ассоциации разрешением сначала верховной, позднее министерской, а на рубеже веков уже и местной власти.

С появлением Правил о союзах общества стали возникать, по меткому выражению современника, как «грибы после дождя». Если в конце XIX в. в Российской империи насчитывалось несколько тысяч обществ частной инициативы, то за 1906—1909 гг. их было образовано более 4800⁴, не считая 280 политических организаций⁵. К весне-лету 1905 г. относится возникновение профессиональных союзов в Санкт-Петербурге и Москве; только в октябре и ноябре 1905 г. в Петербурге был организован 41 союз с числом членов более 30 тыс. человек, а в Москве было создано 50 профсоюзов⁶. По данным, собранным фабричными инспекторами к 1 июля

¹ Менделеев П. П. Свет и тени в моей жизни: Обрывки воспоминаний. 1864—1933 // вступ. ст. К. А. Соловьева, коммент. А. В. Сазанова, К. А. Соловьева. М.: Кучково поле; Императорское Русское историческое общество, 2017. С. 191.

² Народное хозяйство. 1906. 19 янв.

³ См. подробнее о разработке Временных правил об обществах и союзах: Туманова А. С. Общественные организации в России: правовое положение. 1860—1930-е гг. М.: Проспект, 2019. С. 189—243.

⁴ Ануфриев Н. П. Правительственная регламентация образования частных обществ в России // Вопросы административного права. Кн. 1. М., 1917. С. 37.

⁵ Шелохаев В. В. Политические партии России в свете новых источников // Политические партии в российских революциях в начале века / под ред. Г. Н. Севостьянова. М., 2005. С. 100.

⁶ Балабанов М. Правительство и профессиональные союзы в 1905—1907 гг. // Материалы по истории профессионального движения в Петербурге за 1905—1907 гг. Л., 1926. С. 59.

1907 г. по 59 губерниям и областям Европейской России, в империи существовало 861 профессиональное общество, объединявшее 102 отрасли промышленного производства. К 1910 г., по сведениям МВД, было зарегистрировано уже 1046 профессиональных обществ¹.

За период с марта 1906 г. по сентябрь 1907 г. только в Москве было зарегистрировано 122 общественные организации и 65 профессиональных обществ. В реестр обществ и союзов по Московской губернии (исключая Москву) было внесено за указанные полтора года 50 организаций. С марта 1906 г. по июнь 1910 г. в реестр обществ и союзов г. Одессы было внесено 98 обществ. Между тем наибольшее число ассоциаций функционировало на западных окраинах империи. По данным прибалтийского генерал-губернатора А. Н. Меллера-Закомельского, к началу 1909 г. в Курляндской губернии существовало 606 обществ, а в Лифляндской губернии их численность доходила до «грандиозной цифры» — 2060 обществ².

Самоорганизация проникала в самые различные сферы жизни населения России, такие как совершенствование городской инфраструктуры и коммунальной политики (общества благоустройства городов и пригородных поселков, пожарные общества, общества архитекторов и др.), социальная защита (благотворительные общества и общества взаимопомощи), здравоохранение (медицинские общества, антитуберкулезные лиги, общества борьбы с раком и с алкоголизмом и др.), физическая культура и спорт (гимнастические, футбольные, беговые, велосипедные общества и др.), организация досуга, культурная и художественная деятельность (литературные, музыкальные, театральные общества и др.), образование и просвещение (общества образования и самообразования, ассоциации библиотек и народных чтений и др.), наука (ассоциации историков, филологов, юристов, математиков и пр.). Общества и союзы присутствовали у самых различных профессиональных и конфессиональных групп, их отличали многообразие замыслов и заметные достижения в своих областях³.

Самоорганизация общественности становилась предметом возрастающей заботы губернаторской власти, занимавшейся реализацией правительственной политики на местах. Ирония истории состояла в том, что начальники губерний оставались в большей мере, чем высшие сановники, приверженцами ценностей авторитарного строя и управленческой практики «регулярного государства». Однако именно они должны были воплотить в жизнь свободу союзов в условиях неоднозначности отношения к ней высшей и центральной бюрократии.

¹ Туманова А. С. Общественные организации в России. С. 238.

² Там же. С. 264.

³ См. подробнее: Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX в. / отв. ред. А. С. Туманова. М.: РОССПЭН, 2011. С. 217—264.

Как точно сформулировал эту миссию депутат-монархист В. М. Пуришкевич, выступая в IV Думе в мае 1914 г.: «Губернаторы вечно находятся между Сциллой и Харибдой, ибо при колебании в высшем правительстве то, что сегодня называется бездействием власти, завтра может оказаться превышением власти и наоборот»¹.

Руководитель канцелярии министра внутренних дел Д. Н. Любимов назвал реальность, в которой очутились губернаторы после 17 октября, «особенно тяжелой». Речь шла, в частности, о губернских городах, которые не лежали на магистрали больших железнодорожных путей и были ввиду почтовой и железнодорожной забастовки в октябре 1905 г. совершенно отрезаны от Санкт-Петербурга. Любимов приводил рассказ сувалкского губернатора П. П. Стремоухова, впоследствии саратовского, костромского и варшавского губернатора, а затем директора Департамента общих дел МВД. Стремоухов вспоминал, как днем 18 октября 1905 г., т. е. на следующий день после подписания Манифеста, вводившего свободы личности, к нему явился сын сувалкского казенного раввина, студент, имевший большое влияние на местную еврейскую молодежь и находившийся в близких отношениях с белостокским отделом Бунда. Он просил разрешить ему напечатать и развесить в городе манифест о даровании в России конституции. На полученный от губернатора отказ со словами, что такой манифест ему неизвестен и никаких сведений об издании его им не получено, студент парировал, что будет вынужден напечатать и распространить его тайно. На угрозу Стремоухова арестовать возмутителя спокойствия его собеседник невозмутимо отвечал: «Но затем Вы также принуждены будете меня и выпустить, так как я твердо знаю, что вчера издан такой манифест, а администрации будут ставить упрек, что милость государя скрывается от населения»². Нарастание критических настроений по отношению к действующей власти символизировало, по словам Любимова, «полную неподготовленность России к восприятию представительного строя»³.

Настоящее издание проливает свет на проблемы мировоззрения и управленческих стратегий представителей губернаторского корпуса России в переломный период складывания «обновленного строя», когда традиционные практики управления причудливо сопрягались с необходимостью установить новые практики самоорганизации общест-венности. Собранные в нем документальные свидетельства представляют собой уникальный источник мнений и умонастроений ру-

¹ Государственная дума // Русское слово. 1914. № 101. 3 (16) мая.

² Любимов Д. Н. Русское смутное время. 1902—1906. По воспоминаниям, личным заметкам и документам / авт. вступ. ст. и коммент. К. А. Соловьев. М.: Кучково поле; Ретроспектива, 2018. С. 290—291.

³ Там же. С. 320.

ководителей губернского звена. Стиль мышления и управленческие стратегии представителей высшей и центральной бюрократии в значительной степени известны читателю благодаря работам историков, посвященных государственному управлению позднимперской России¹. Между тем образ мысли представителей губернаторского корпуса по поводу общественной самоорганизации составляет лакуну как в исторических, так и в историко-правовых исследованиях.

Возможность высказать свое отношение к свободе союзов, установленной Временными правилами об обществах и союзах от 4 марта 1906 г., чиновники среднего звена получили осенью 1907 г., когда правительство начало готовиться к пересмотру Временных правил и замене их постоянно действующим законом. Согласно Временным правилам учреждением обществ стали ведать губернские (городские) по делам об обществах и союзах присутствия, составлявшиеся из представителей как судебных, так и административных учреждений в регионах. Общества, обладавшие правами юридического лица, подлежали обязательной регистрации в местных присутствиях. Общества, на юридический статус не претендовавшие, могли создаваться упрощенным порядком, через подачу заявления. Российские подданные впервые получили законодательно оформленное право на создание ассоциаций различного плана, что придало импульс самоорганизации российского общества и поставило действия администрации по отношению к ней в правовое поле².

9 сентября 1907 г. министр внутренних дел П. А. Столыпин обратился к начальникам губерний с циркуляром, текстом которого открывается настоящее издание. Его задачей было выяснить отношение руководителей среднего звена к самоорганизации общественности.

В ту пору в МВД начались подготовительные работы по составлению постоянного закона об обществах и союзах, призванного заменить Временные правила. Большую заинтересованность в этом проявил министр внутренних дел П. А. Столыпин. 28 августа 1907 г. он обратился с запиской к директору Департамента общих дел МВД А. Д. Арбузову, предлагая ему представить свои соображения о замене Временных правил об обществах и союзах постоянным законом. «Установленный

¹ Соловьев К. А. Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества. М.: Политическая энциклопедия, 2018; Ремнев А. В. Самодержавное правительство: Комитет министров в системе внешнего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX в.). М.: Российская политическая энциклопедия, 2010; Проблемы реформирования России на рубеже XIX—XX вв.: к столетию со дня смерти С. Ю. Витте: сборник статей / под ред. Э. О. Сагинадзе. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018.

² Именной высочайший указ Правительствующему сенату 4 марта 1906 г. «О Временных правилах об обществах и союзах» // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. Т. 26. № 27479.

ныне способ регистрации весьма неудобен, — утверждал Столыпин, — что не проходит в одном присутствии (губернское по делам об обществах присутствие. — *А. Т.*), регистрируется в присутствии соседней губернии! Надо запросить всех губернаторов о недостатках существующего закона. Также обдумать вопрос о том, насколько политические партии и общества подходят под понятие одного закона и не следует ли специально их регламентировать»¹.

Свою позицию высказал также император. Просматривая всеподданнейший отчет о состоянии Московской губернии за 1906 г., Николай II напротив указания московского губернатора В. Ф. Джунковского об опасности, которую представляло, на его взгляд, право обществ, образуемых на основании Правил 4 марта 1906 г., «принимать в качестве членов-соревнователей посторонних лиц, каковыми обычно является неблагонадежный элемент интеллигенции, поддерживать своих членов во время стачек и повсеместно открывать отделения без разрешения того начальства, в районе действия которого открывается отделение», сделал пометку: «Очень серьезный вопрос». Отчет Джунковского с императорской пометой о желательности изменения Правил 4 марта был рассмотрен Советом министров. Было постановлено уведомить об этом П. А. Столыпина, по распоряжению которого в феврале 1908 г. при МВД было образовано особое междудеPARTMENTовное совещание для пересмотра Временных правил об обществах и союзах и замены их постоянным законом².

Итак, анкета губернаторам составлялась с учетом намерений верховной и центральной власти внести изменения в текст Временных правил об обществах и союзах. Губернаторам было предложено ответить на вопросы, касавшиеся полуторагодового, начавшегося в марте 1906 г., опыта реализации в подведомственных им территориях свободы союзов. Столыпина интересовали представления губернаторов о введенном на волне правительственных реформ новом регистрационном порядке учреждения обществ и союзов, о практиках действий местных по делам об обществах присутствий по регистрации и приостановлению действий ассоциаций, об отношении власти к различным группам ассоциаций: профессиональным союзам и просветительским обществам, клубам и общественным собраниям и т. п. Документ 9 сентября запрашивал мнение губернаторов также о степени соответствия действительным потребностям населения нового порядка учреждения обществ — явочного и регистрационного, а также открытия отделений, желательности выделения в законе в отдельную группу профессиональных союзов, а также клубов

¹ Записка для памяти министра внутренних дел П. А. Столыпина А. Д. Арбузову // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1905. Д. 61 (р). Л. 1.

² РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1905. Д. 61 (р). Л. 2, 3—3 об.

и общественных собраний. При этом указывалось, что составленный перечень вопросов не является исчерпывающим, и если начальники губерний усмотрят недостатки в других положениях закона, то им следует высказать свое мнение и по ним.

Губернаторы отвечали на предложенную Столыпиным анкету, а их ответы представляли собой палитру взглядов на самоорганизацию российской общественности, воссозданную местной властью. Пространство Российской империи выступало своеобразной ареной столкновения точек зрения на то, как следует конструировать самоорганизацию общества. В какой логике размышляли начальники губерний? Какой им виделась самоорганизация общества и какими представлялись ее перспективы, а также почему они так думали? Как традиционалистские и патримониальные практики местного управления совмещались с опытом руководства территориями в условиях «обновленного строя» и дарованных политических свобод? На все эти вопросы начальники губерний давали ответы в 1907—1908 гг.

Знакомство с этими ответами углубляет существующие в научной литературе представления о характере взаимоотношений власти и общества в начале XX в., о стиле мышления руководителей губерний, а также о выработанном ими специфическом бюрократическом языке для описания общественной жизни позднеимперской России. После знакомства с отзывами губернаторов читателю, как нам кажется, станут более понятными система отношений между центром и регионами в сложноорганизованной империи, скрытые механизмы взаимодействия центра и окраин, способности местных властей стабилизировать социальную политику и сделать систему управления империей в условиях ослабления революционного кризиса более устойчивой. На основании составленных в значительной своей части «сухим» бюрократическим языком ответов гражданских и военных губернаторов, а также генерал-губернаторов Министерству внутренних дел у заинтересованного читателя появиться возможность проследить иерархию их «страхов» и беспокойств, порожденных лавинообразным ростом в 1905—1907 гг. в России публичной сферы.

Разъясняя своей аудитории содержание столыпинского циркуляра 9 сентября 1907 г., петербургская умеренно-либеральная газета «Биржевые ведомости» характеризовала составленный МВД вопросник как предвзятый и изначально задававший тон прозвучавшим ответам: «В самом деле, у министерства, например, рождается такой роковой вопрос: насколько соответствует действительным потребностям населения установленный порядок учреждения обществ — явочный и регистрационный? Иначе говоря, министерство спрашивает: нужна ли вообще свобода образования союзов и обществ? Если этот пункт представляется темным для министерства и оно нуждается здесь в указа-

ниях своих провинциальных агентов, то можно себе представить, под каким углом зрения будут „пересмотрены“ правила 4-го марта. Чего доброго настанет время, — прибавляла газета, — когда и о них мы будем вспоминать с величайшей завистью, как об акте просвещенного либерализма»¹.

Поступившие в ответ на правительственный циркуляр отзывы составили объемное и многостраничное архивное дело. Они давали информацию о более чем полуторагодовом действии² Временных правил 4 марта 1906 г. в различных регионах Российской империи начиная с осени 1907 г. Высказанные губернаторами суждения определялись их мировоззрением и профессиональным опытом, имевшимися у них представлениями об общественной деятельности, специфическими социально-экономическими и политико-культурными условиями функционирования регионов, которыми они управляли, а также выработанными управленческими практиками. Однако в большей мере здесь, наверное, имели значение «правила игры», т. е. формальные и неформальные практики функционирования местного управления, формировавшего рамки для практических действий и суждений губернаторов по отношению к самоорганизации общественности. Специалисты по региональной истории предлагают понимать регион как субнациональную единицу, сочетающую в себе реальные и воображаемые политические, социальные, культурные и экономические отношения, а также функционирующую в логике существующих «возможностей»³. Ввиду этого представления о «своем» регионе и порождаемых им возможностях для самоорганизации общественности также имели значение.

Как показывают приведенные в настоящем издании документы, реальные возможности российских регионов с точки зрения развития в них общественной самоорганизации различались, причем зачастую весьма существенно. Некоторые губернаторы не придали большого значения общественной самоорганизации, видимо, в силу слабого ее развития в подконтрольных им регионах, и подошли к предлагаемому вопроснику достаточно формально. Так, губернаторы Европейского севера России псковский А. В. Адлерберг и олонецкий Н. В. Протасьев, а также вологодский вице-губернатор Н. В. Мономахов «отдела-

¹ Вперед или назад? Публикация «Биржевых ведомостей» // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 б. Л. 231.

² Большинство губернаторов представили свой отзыв в конце 1907 — начале 1908 г. Между тем смоленский губернатор, к примеру, датировал свой отзыв июнем 1909 г.

³ Регионы Российской империи: идентичность, репрезентация, (на)значение: коллективная монография / под ред. Е. Болтуновой, В. Сандерленда. М.: Новое литературное обозрение, 2021. С. 26—27.

лись» краткими и односложными ответами, не выходящими за рамки программных вопросов циркуляра¹.

Другие же, напротив, направляли в МВД развернутые отзывы, в которых формулировали свое представление о самоорганизации общественности и необходимых, по их мнению, улучшениях в законодательстве и практиках управления обществами и союзами. Наиболее развернуто по поводу возможной реформы Временных правил о союзах написал петербургский градоначальник Д. В. Драчевский. Его отзыв представляет собой постатейный разбор текста Временных правил об обществах и союзах 1906 г. В ходе его комментариев предстает идеальный, по его мнению, образ закона о союзах.

Весьма обстоятельными были также суждения губернаторов Царства Польского и Западного края. Министерство внутренних дел уделяло им особое внимание, прежде всего в силу имевшихся в западных губерниях давних традиций общественной самоорганизации. Надо учесть также, что вопрос о самоорганизации общества на западных окраинах империи был для российского правительства политическим. В силу гетерогенного в этноконфессиональном и социокультурном отношении состава общества данного региона, а также тесного вплетения религиозных и национальных проблем во все стороны его жизни власть опасалась, что центробежные стремления, издавна отмечавшиеся в губерниях Западного края, могут получить в законе о союзах развитие и широкое распространение по краю.

Как показали специалисты, изучавшие развитие публичной сферы на окраинах империи, в особенности на северо- и юго-западных территориях, она имела существенную специфику и высокий конфликтный потенциал². Так, Мальте Рольф убедительно доказал этот тезис на примере Царства Польского, являвшегося одним из наиболее важных в военно-стратегическом и культурно-экономическом значениях периферийных регионов империи. Российская публичная сфера складывалась там под влиянием Варшавского восстания 1860 г. и находилась в антагонистических отношениях с местной польской публикой. Эскалация националистических настроений и насильственных практик в Варшаве, порожденных смешением национальных и конфес-

¹ К примеру, олонечкий губернатор Н. В. Протасьев указывал в своем отзыве, что «вследствие весьма слабого развития общественно-экономической жизни Олонечского края» практика применения Временных правил была в его губернии незначительна, поэтому сомнений в толковании отдельных статей не возникало (Олонечкий губернатор Н. В. Протасьев — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 78).

² Западные окраины Российской империи / науч. ред. М. Долбилов, А. Миллер. М.: НЛЮ, 2006; Окраины Российской империи: государственное управление и национальный вопрос (1894—1914 гг.) / А. Ю. Бахтурина, Н. В. Ростиславлева. М.: РГГУ, 2024. С. 250—252.

сиональных противоречий в силу решаемой властями задачи борьбы с «латинством», накладывала отпечаток на взаимоотношения местной польской и пришлой «русской» публик. Форпостами русской общины в Варшаве выступали Варшавский университет и Православная церковь, а ее акторами были преимущественно чиновники, офицеры и инженеры, в значительной части состоявшие на государственной службе¹.

В своем стремлении усовершенствовать закон о союзах, изданный в самый разгар событий Первой русской революции, многие губернаторы обращались к анализу явления, которое представляла собой самоорганизация общественности. Они начинали свои отзывы с объяснения причин, побудивших центральную бюрократию пойти на подготовку Временных правил 4 марта 1906 г. Составление этого документа они рассматривали главным образом как уступку общественному движению, вырванную у власти под давлением революционного процесса 1905 г. Замысел участвовавших в подготовке Правил о союзах 1906 г. правительственных ведомств представлялся им в упрощении механизма учреждения обществ и союзов при сохранении имевшихся у чиновников на местах инструментов надзора за всеми этапами их жизненного цикла.

Исходя преимущественно из логики стоявшей перед государственной властью задачи контроля действий обществ и союзов, значительная часть губернаторов считала эту задачу Правилами о союзах 1906 г. нерешенной. «Закон 4 марта 1906 г. носит на себе ясные следы спешности, с которой он был составлен, — выражал общее мнение киевский губернатор П. Н. Игнатъев, человек достаточно просвещенный и известный в либеральных кругах, обучавшийся в Сорбонне (Париж) и в С.-Петербургском университете, закончивший Киевский университет Св. Владимира. — Издание его совпало с тем временем, когда частью благодаря глубоким переменам, происшедшим в органическом строе нашей родины, частью благодаря проповеди занесенных с Запада освободительных учений общество наше охватило повсеместное брожение, выразившееся... в усиленном стремлении к самоопределению и самодеятельности, одним из симптомов которого явилось образование массы союзов... постоянно стремившихся выскочить из тесных рамок, в которые втиснуло их тогдашнее законодательство... Необходимо было дать исход, более широкий простор вновь появившимся общественным силам и наслоениям, и в то же время ввести их в законное русло, обезопасить от злоупотребления ими для разрушительных целей»².

¹ Рольф М. Польские земли под властью Петербурга: от Венского конгресса до Первой мировой / пер. с нем. К. Левинсона. М.: НЛЮ, 2020. С. 241—243.

² Киевский губернатор П. Н. Игнатъев — министру внутренних дел 21.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 93.

Между тем разумного компромисса государственного и общественного интересов Правилам 4 марта, по мнению значительной части представителей губернаторского корпуса, достичь не удалось. Общим местом было утверждение об очевидном преобладании в законе о союзах общественных потребностей над государственными. Так, эстляндский губернатор И. В. Коростовец, выпускник Пажеского корпуса, делавший карьеру преимущественно в лейб-гвардии Преображенском полку, писал: «Вызванный к жизни событиями последних лет, указывавшими на... стремление отдельных лиц группироваться по однородности преследуемых ими целей в общественной и государственной жизни, закон 4 марта... впадает, однако... в крайность: он дает слишком большую свободу в образовании всякого рода обществ и политических партий... совершенно устранив правительственную власть от права входить в рассмотрение допустимости или недопустимости образования такого рода обществ и оставляя за ней исключительно пассивную роль — удостоверять лишь факт рождения того или иного общества»¹. Еще более откровенно высказывался таврический губернатор В. Д. Новицкий, также делавший военную карьеру, но преимущественно в южных гарнизонах, в частности в Войске Донском, а затем служивший в Тамбовском и Киевском губернских жандармских управлениях. Новицкий назвал Временные правила о союзах «живой водой», освежившей силы революции и давшей ей новые средства, при помощи которых она может наделать немало бед России².

Суждения начальников губерний не были неординарными, поскольку так думали тогда также многие представители центральной бюрократии. Так, «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 П. А. Столыпина И. Я. Гурлянд, юрист по образованию³. Между тем существовали и иные оценки происходящего. Позитивно в целом оценил Временные правила об обществах и союзах московский губернатор В. Ф. Джунковский. Как чиновник, принимавший участие в регистрации обществ и союзов, он видел их досто-

¹ Эстляндский губернатор И. В. Коростовец — министру внутренних дел 24.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 19—19 об.

² Таврический губернатор В. Д. Новицкий — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 74.

³ Оценивая закон о союзах с точки зрения задач освободительного движения, И. Я. 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» См.: *Васильев Н. П. (Гурлянд И. Я.)* Оппозиция. СПб., 1910. С. 36, 39—40, 43.

инство в том, что они «давали возможность внести должный порядок в деятельность обществ и союзов... и явились большим облегчением для администрации при разрешении разных вопросов, касавшихся их деятельности»¹.

Устанавливавшее свободу союзов законодательство оценивалось начальниками губерний зачастую не с точки зрения потребностей общественного развития, а с позиций потенциальных угроз, исходящих от общественной самоорганизации, реальных и воображаемых. Не находя во Временных правилах об обществах и союзах действенных рычагов для ограждения интересов власти, многие губернаторы склонялись к мнению о необходимости их существенной доработки. Они указывали на неясность содержания Правил о союзах, как по существу поставленных в них задач, так и по форме их изложения.

Одним из аргументов, к которому активно прибегали правительственные чиновники на местах, было несоответствие духа закона 4 марта менталитету российского населения. Так, самарский губернатор В. В. Якунин, кавалерист по образованию, состоявший без малого десять лет на военной службе и еще столько же лет на различных общественных должностях в Одесском уезде, со свойственной военному человеку прямоотой утверждал, что свобода союзов была абсолютно противопоказана российскому населению, которое в силу низкого гражданского самосознания, недостаточного развития «чувств меры и законности», «полном почти отсутствии чувств взаимоуважения» не могло ею правильно распорядиться. Чиновник также полагал, что в предложенной правительственной властью формулировке свобода союзов не соответствовала «естественным формам жизни, являясь преимущественно достоянием легко увлекающейся социальными утопиями молодежи», возникнув «в момент разгара революционной агитации как один из ее приемов». Он приходил к выводу, что в существующей постановке вопроса свобода союзов представляла серьезную опасность для страны².

Ключевым в циркулярном запросе П. А. Столыпина от 9 сентября 1907 г. по поводу желательных изменений во Временных правилах 4 марта 1906 г. был вопрос об отношении губернаторов к новому порядку учреждения обществ и союзов — явочному и регистрационному. Согласно явочному порядку, общественные организации не требовали разрешения власти или регистрации по установленным правилам, а учреждались по заявлению учредителей. Но возникавшие явочным путем организации не обладали и правами юридического лица, т. е. не могли иметь имущество, вести бухгалтерский учет и пр. Регистрацион-

¹ Джунковский В. Ф. Воспоминания. Т. 1. М., 1997. С. 152.

² Самарский губернатор В. В. Якунин — министру внутренних дел 16.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 17.

ный порядок предполагал необходимость регистрации обществ и союзов в соответствующих учреждениях с участием представителей администрации и судебной власти, а также снабжал их юридическими правами, тогда как действовавший ранее в империи концессионный порядок обуславливал создание ассоциаций разрешением властной инстанции: первоначально это был император и Комитет министров, затем министерства и губернаторская власть.

Большинство губернаторов восприняло данный вопрос как необходимость выбирать из двух предложенных порядков: явочного и регистрационного, и стало отдавать предпочтение какому-либо одному из них. Значительная часть высказалась за отмену установленного Правилами 4 марта явочного порядка. Приводились различные аргументы в пользу учреждения ассоциаций регистрационным путем. Наиболее распространенным было утверждение, что он в большей степени соответствует потребностям населения, тогда как явочный, напротив, откровенно бесполезен и не находит практического применения. Речь шла о таких даваемых регистрацией ассоциаций возможностях, как создание капиталов и уставов, приобретение недвижимого имущества, заключение договоров и др.¹

При этом губернаторы подкрепляли суждение о практической нецелесообразности образования обществ явочным путем примерами из практики общественной самоорганизации в их территориях. Так, об отсутствии в подведомственных им губерниях случаев создания обществ по явочной процедуре свидетельствовали воронежский, астраханский, эриванский, кутаисский губернаторы, архангельский вице-губернатор и ростовский-на-дону градоначальник. На единичные факты применения явочного порядка указывали начальники Самарской, Нижегородской и Минской губерний. Минский губернатор Я. Е. Эрдели в доказательство преимуществ регистрации обществ прибегал к статистическим подсчетам, свидетельствовавшим, что процент открытых явочным путем обществ в его губернии был весьма незначителен — всего 8,5% от числа обществ, учрежденных путем регистрации². Тамбовский губернатор Н. П. Муратов, юрист по образованию и выпускник Императорского училища правоведения, служивший в судебных учреждениях и в прокурорском ведомстве, писал, что явочный порядок «...при недостатке юридических знаний в массе населения нередко вводит учредителей в заблуждение, давая им возможность от-

¹ Владимирский губернатор И. Н. Сазонов — в Департамент общих дел 29.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 48—48 об.; Нижегородский губернатор М. Н. Шрамченко — министру внутренних дел 18.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 6 об.

² Минский губернатор Я. Е. Эрдели — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 65—65 об.

крывать ... такие общества, которые впоследствии могут быть признаны подлежащими регистрации, а при несоблюдении сего и закрыты»¹.

В то же время, думается, более откровенными в своей аргументации были те начальники губерний, которые обосновывали недостаточную эффективность явочного порядка создания ассоциаций интересами местной власти в поддержании порядка в регионе. О предпочтительности регистрационного порядка с точки зрения обеспечения более успешного надзора за обществами и союзами писали в МВД курский, полтавский, гродненский, радомский, ломжинский и сувалкский губернаторы. «Явочный порядок, дающий широкий простор в деле образования обществ и лишаящий административную власть права рассматривать заявление об открытии обществ по существу, представляется нежелательным при условиях данного времени, в интересах общественного порядка и безопасности»², — полагал полтавский губернатор В. В. Князев, служивший долгое время чиновником особых поручений Министерства земледелия и государственных имуществ в губерниях Центра России.

Некоторые чиновники допускали явочный порядок для учреждения лишь отдельных наиболее «благонадежных», с их точки зрения, обществ. Между тем сторонников сохранения явочного порядка в губернаторской среде было наперечет. Из губернаторов Центра России перспективу отмены явочного порядка не поддержал лишь орловский губернатор С. С. Андреевский, выпускник юридического факультета Петербургского университета, более двух десятков лет прослуживший на выборных общественных должностях: почетным мировым судьей и председателем земской управы в Симбирской губернии³. Из губернаторов Европейского Севера явочный порядок поддержали новго-

¹ Тамбовский губернатор Н. П. Муратов — министру внутренних дел 31.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 91.

² Полтавский губернатор В. В. Князев — министру внутренних дел 17.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 12—12 об.

³ По всей видимости, именно юридическое образование и работа на выборных должностях повлияли на позицию С. С. Андреевского. Он не был человеком либеральных воззрений. Находясь в 1905 г. на должности воронежского губернатора, он оказывал противодействие либеральным земским деятелям в их стремлении создать оппозицию режиму, а также боролся с крестьянскими и рабочими выступлениями. Издание Манифеста 17 октября Андреевский воспринял как личное поражение и ушел в отставку с должности воронежского губернатора по собственному прошению, однако уже в 1906 г. был назначен орловским губернатором (*Карпачев М. Д.* Губернатор Андреевский Сергей Сергеевич // Воронежские губернаторы и вице-губернаторы. 1710—1817. Историко-биографические очерки / ред.-сост. А. Н. Акиншин. Воронеж, 2015. С. 349, 352—355). Существует и другое объяснение перемещения Андреевского из Воронежской губернии в Орловскую, связанное с тем, что он недостаточно успешно противодействовал революционному движению и вошел в противостояние с местным дворянством: *Минаков А. С.* Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX — начала XX вв.). Орел: Орлик: Издатель Александр Воробьев, 2011. С. 129, 157, 160.

родский губернатор П. П. Башилов и вологодский вице-губернатор Н. В. Мономахов, из губернаторов Юга и Юго-Запада России — бессарабский А. Н. Харузин, харьковский Н. Н. Пешков, волынский Ф. А. Штакельберг, ставропольский Б. М. Янушкевич, тифлисский М. А. Лозина-Лозинский, из губернаторов Царства Польского — калишский Н. И. Новосильцев и петроковский А. О. Эссен, из губернаторов Сибирского региона — томский К. С. Нолькен и якутский И. И. Крафт. Эта группа губернаторов утверждала, что введенный Правилами 4 марта явочный порядок учреждения обществ неприятностей населению не доставил и в большей степени отвечал его потребностям, чем действовавшая ранее система. Видимо, эти губернаторы трактовали явочный принцип расширительно, подразумевая под ним как собственно явочный, так и регистрационный режимы, пришедшие на смену принципу учреждения ассоциаций с разрешения власти.

Значительная часть губернаторов, напротив, отдала предпочтение концессионному (разрешительному) порядку образования обществ, дававшему власти больше рычагов для недопущения неугодных организаций. Характерно, что именно с упрощением порядка образования обществ губернаторы связывали развитие революционных настроений в общественной среде. «Существующий порядок учреждения обществ — явочный и регистрационный... дает... 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»¹, — утверждал херсонский губернатор М. Н. Малаев. За возврат концессионного порядка высказались тверской губернатор Н. Г. фон Бюнтинг, ярославский А. А. Римский-Корсаков, эстляндский И. В. Коростовец, николаевский градоначальник В. М. Зацарённый. Первые двое — по образованию правоведа (Бюнтинг окончил Императорское училище правоведения, а Римский-Корсаков — юридический факультет Московского университета) и участники правовомонархического движения, вторые двое — военные (Зацарённый — морской офицер, дослуживший позднее до адмиральского чина, Коростовец, как уже было отмечено, преображенец). Они считали более рациональным сосредоточить вопросы общественной жизни в центральных учреждениях, располагавших, по их мнению, заметно большими возможностями, чем местные коллегиальные по делам об обществах и союзах присутствия, для контроля над самоорганизацией общества.

Некоторые губернаторы вспомнили даже практику 1890-х гг., когда общества образовывались на основании нормальных уставов, утверждаемых властью соответствующих министров. Так, ярославский

¹ Херсонский губернатор М. Н. Малаев — министру внутренних дел 28.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 68 об. — 69.

губернатор А. А. Римский-Корсаков свидетельствовал о наибольшем успехе в его губернии тех обществ, «которые предусмотрены... нормальными уставами, как, например, пожарные дружины, потребительные и сельскохозяйственные общества, взаимопомощи и т. д., для открытия которых концессионный порядок утверждения уставов, как несопряженный ни с формальностями, ни с расходами (на составление уставов, подбор учредителей и пр. — А. Т.), гораздо проще и легче, чем явочный и регистрационный»¹.

Отдельные отзывы содержали также достаточно пространственные суждения по поводу расширения прерогатив местной власти в сфере надзора над ассоциациями. Назывались различные способы ужесточения надзора, от внесения изменений в действующий закон с целью «облегчения губернским властям возможности следить за деятельностью обществ» до вменения руководителям ассоциаций в обязанность доводить до сведения властей содержание протоколов общих собраний, наделения представителей местной власти правами пополнять правления обществ лицами по своему выбору, утверждать членов правлений и даже вносить предложения об исключении неугодных лиц². Такого рода суждения губернаторов кажутся попыткой откровенного вторжения на территорию общественной самоорганизации. Очевидно, что добровольные ассоциации потому и именовались добровольными, что обладали правом самостоятельно избирать своих членов, проводить собрания и публиковать протоколы заседаний.

Важным инструментом для регулирования общественной самоорганизации губернаторы считали также предоставление им права закрывать общества. Так, владимирский губернатор И. Н. Сазонов, морской офицер, предлагал, чтобы губернаторы получили право закрывать своей властью общества, «уклонившиеся» от своих уставных положений в оппозиционную деятельность; решения такого рода мог бы утверждать министр внутренних дел³. Полтавский губернатор В. В. Князев полагал, что губернаторы должны закрывать общества, минуя общественные присутствия, «...так как начальник губернии не всегда может быть уверен в поддержке присутствием при случайном составе членов его мнения о необходимости закрытия

¹ Ярославский губернатор А. А. Римский-Корсаков — министру внутренних дел 19.11.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 291 об. — 292.

² Предложения симбирского, тобольского, саратовского, иркутского, харьковского и костромского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 313 об., 278 об., 192 об., 35 об., 3 об.

³ Владимирский губернатор И. Н. Сазонов в Департамент общих дел МВД 29.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 48.

общества»¹. Черниговский губернатор Н. М. Родионов, донской казак и выпускник юридического факультета Петербургского университета, высказывался против предусмотренной Правилами о союзах 1906 г. процедуры вызова в заседание местного по делам об обществах присутствия членов закрытого общества и объяснений с ними руководителей губернской администрации. Подобное объяснение, по его мнению, ставило представителей власти «в крайне неловкое и тяжелое положение». Родионов обращал внимание Столыпина на то, что служащие поводом к закрытию общества обстоятельства «добываются в большинстве случаев агентурным секретным путем»².

Получения права закрывать общества Привислинского края доби́вался варшавский генерал-губернатор Г. А. Скалон. Он аргументировал свою позицию «особыми условиями... западной окраины, где при некоторой неустойчивости местного населения деятельность большинства организаций носит весьма часто известный политический оттенок». Отсутствие у варшавского генерал-губернатора права прекращать действия того или другого общества лишало местную власть, по словам Скалона, «возможности быть фактическим руководителем общественной жизни в крае» и было, по его мнению, «нетерпимым ввиду длившегося с 1905 г. революционного и крайнего националистического движений в крае». Передачу права регистрации обществ Привислинского края местным присутствиям под руководством губернаторов Скалон признавал недостатком Временных правил об обществах и союзах. Начальники губерний, по мнению генерал-губернатора, были лишены тем самым «общего по краю руководства» и «внесли недопустимую пестроту субъективных взглядов при применении нового закона, требовавшего по своему громадному значению, наоборот, крайне осторожного, единообразного толкования во всех десяти губерниях»³.

Г. А. Скалон прямо высказывался за расширение прерогатив генерал-губернаторской власти в вопросах самоорганизации общественности. «Я признаю желательным в местностях, объединенных в административном отношении властью одного лица, как, например, генерал-губернатора, — писал он Столыпину, — предоставить главному начальнику края фактическую возможность... оказывать должное влияние на местную общественную жизнь в смысле руководства

¹ Полтавский губернатор В. В. Князев — министру внутренних дел 14.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 13 об.

² Черниговский губернатор Н. М. Родионов — министру внутренних дел 31.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 185 об.

³ Варшавский генерал-губернатор Г. А. Скалон — министру внутренних дел 01.11.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 115; Мнение варшавского генерал-губернатора о реализации закона 4 марта 1906 г. // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1905. Д. 61 (г). Л. 23—23 об.

существующими в обществе течениями, проявляющимися в учреждении разного рода обществ». «я полагал бы необходимым, — продолжал Скалон, — установить на будущее время, чтобы присутствия губерний, входящих в район одного генерал-губернаторства, предварительно окончательной легализации общества предоставляли свои постановления вместе с проектами уставов обществ начальнику края»¹. Предложенный Скалоном порядок предоставления присутствиями уставов обществ на рассмотрение генерал-губернатора был введен в варшавском генерал-губернаторстве циркуляром от 5 августа 1907 г.²

Губернаторы обосновали также необходимость расширить имевшиеся у губернских по делам об обществах присутствий инструменты регулирования общественной самоорганизации. Они ходатайствовали о предоставлении присутствиям права рассматривать ходатайства об учреждении обществ не только с формальной стороны точного исполнения учредителями требований закона, как это было установлено Временными правилами о союзах, но и по существу, выясняя степень целесообразности их возникновения с точки зрения местных и даже общегосударственных интересов³.

Отдельные губернаторы высказались за отмену предусмотренных Временными правилами 1906 г. процедур объяснений присутствий с общественниками. Им следовало обосновать причины отказа в учреждении ассоциаций, либо мотивы их закрытия. Губернаторы же считали, что всякое объяснение с общественностью унижало достоинство административно-судебных учреждений, каковыми были присутствия, сужало их полномочия, исключало возможности отказа в учреждении обществ и прекращении их действий на основании сведений, полученных главным образом агентурным путем. Все это создавало присутствиям лишние проблемы, связанные с необходимостью «подыскивать поводы, вводить рискованные мотивировки решений». «Нечего говорить, что достоинству и авторитету правительственной власти гораздо более соответствует опираться в подобных отказах не на казуистических уловках, подрывающих в населении веру в правоту и беспристрастие действий администрации, а на определенных полномочиях закона», — писал киевский губернатор П. Н. Игнатьев⁴.

¹ Варшавский генерал-губернатор Г. А. Скалон — министру внутренних дел 01.11.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 114—114 об.

² Копия циркуляра Варшавского генерал-губернатора от 05.08.1907 за № 15651 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 88—89.

³ Предложения гродненского, виленского и эстляндского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 222 об., 27, 20.

⁴ Киевский губернатор П. Н. Игнатьев — министру внутренних дел 21.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 94; Волынский губернатор Ф. А. Штакельберг — министру внутренних дел 31.10.1906 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 81.

Проявлением специфики Западного края следует считать предложение киевского и волынского губернаторов ограничить состав присутствий представителями правительственной власти с включением в них на правах члена начальника губернского жандармского управления, располагавшего агентурными сведениями об отдельных организациях. То обстоятельство, что в губерниях Юго-Западного края в состав местных по делам об обществах присутствий в качестве представителей общественных учреждений (городских голов, членов городских дум, выборных гминных судей и др.) входили поляки и немцы, не допускавшиеся в государственные учреждения, существенно затрудняло, по их словам, рассмотрение дел о национальных обществах. Так, волынский губернатор писал Столыпину, что члены Волынского присутствия «затрудняются свободно высказывать свои мнения» по поводу организуемых поляками обществ при житомирском городском голове — поляке по национальности¹.

В то же время губернаторы Центральной России и Европейского Севера считали установленный Временными правилами состав присутствий, сочетавший представителей государственных и общественных учреждений, удачно подобранным. «Совещаясь с представителями земского и городского общественных самоуправлений, чины разных ведомств, — как утверждал новгородский губернатор П. П. Башилов, — могут достаточно подробно и объективно высказаться о допустимости или недопустимости того или другого параграфа устава предполагаемого к открытию общества»².

Отвечая на вопрос циркуляра Столыпина об успешности действий местных присутствий по делам об обществах и союзах, губернаторы указывали на нехватку денежных средств, отсутствие необходимых штатов и компетентных специалистов. Многие губернаторы высказывались за выделение присутствиям дополнительных средств на ведение делопроизводства. Киевский губернатор П. Н. Игнатьев определял обязательный минимум, которым следовало снабдить присутствия, в 1,5 тыс. руб. в год, тамбовский губернатор Н. П. Муратов — в 1,2 тыс. руб., а нижегородский губернатор М. Н. Шрамченко предлагал выделять из казны на делопроизводство присутствий до 1 тыс. руб.³

¹ Киевский губернатор П. Н. Игнатьев — министру внутренних дел 21.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 94; Волынский губернатор Ф. А. Штакельберг — министру внутренних дел 31.10.1906 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 82.

² Новгородский губернатор П. П. Башилов — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 60 об.

³ Киевский губернатор П. Н. Игнатьев — министру внутренних дел 21.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 96 об.; Тамбовский губернатор Н. П. Муратов — министру внутренних дел 31.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 91 об.; Нижегородский губернатор М. Н. Шрамченко — министру внутренних дел 18.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 10 об.

Ходатайствовали губернаторы также об увеличении срока рассмотрения дел общественными присутствиями по сравнению с установленными Временными правилами, что обеспечило бы, по их словам, более тщательную проработку вопросов, возможность собрать обстоятельные сведения как о самих ассоциациях, так и об их учредителях. Срок рассмотрения заявлений об учреждении обществ явочным порядком предлагалось увеличить с двух недель как минимум до месяца, а месячный срок рассмотрения проектов уставов обществ, учреждаемых путем регистрации, — до двух и даже трех месяцев¹.

Демонстрируя стандартную для регулятивных практик патримониального типа² логику, отдельные губернаторы предлагали возложить ответственность за уклонение от заявленных в уставах ассоциаций задач на сами общества и их должностных лиц. С предложением возложить на ассоциации материальную ответственность за действия своих членов, чтобы заставить их «с разбором относиться к качеству тех лиц, которых они намерены иметь в числе... членов», выступил воронежский губернатор М. М. Бибилов, правовед, делавший карьеру сначала на военной, а затем на гражданской службе. А херсонский губернатор М. Н. Малаев, служивший после прохождения военной службы в дворянских учреждениях, предлагал обязать учредителей вносить денежный залог, подлежащий конфискации местной властью в случае закрытия обществ. Такие меры, по мнению губернаторов, «значительно сократили бы число организаций... имеющих единственной целью получить возможность беспрепятственно собираться и проводить время в праздности и беседах»³. Минский губернатор Я. Е. Эрдели, выпускник Александровского лицея, служивший на общественных должностях, считал необходимым лишать должностных лиц закрытых за «вредную» деятельность ассоциаций права вступать в другие общества сроком до трех лет⁴.

¹ Предложения костромского, новгородского, волынского, саратовского, гродненского, харьковского губернаторов, Санкт-Петербургского градоначальника // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 3, 60 об., 81 об., 191 об., 223, 283, 244.

² Согласно М. Веберу, придерживавшиеся патримониального типа управления чиновники рассматривали свою власть как личную привилегию, дарованную правителем и не предполагавшую каких-либо обязанностей по отношению к обществу. Патримониальный тип контрастировал рациональному или формально-правовому стилю управления, когда личной лояльности противопоставлялась опора на право и закон. См.: Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. Т. 1. С. 417.

³ Херсонский губернатор М. Н. Малаев — министру внутренних дел 28.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 69 об.; Минский губернатор Я. Е. Эрдели — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 66 об.; Воронежский губернатор М. М. Бибилов — министру внутренних дел 27.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 57.

⁴ Минский губернатор Я. Е. Эрдели — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 66 об.

Особенно пространные дебаты вызвал в губернаторском сообществе вопрос столыпинского циркуляра о порядке открытия отделений общественных организаций. Отделения вызывали беспокойство у многих губернаторов и, как было указано выше, у самого Столыпина. Подавляющее большинство сходилось в том, чтобы отменить данное Правилами о союзах разрешение обществам, учрежденным в одной местности, открывать отделения в других губерниях без согласия местной администрации. Предлагалось либо совсем лишить общественные организации возможности создавать отделения, ограничив район их деятельности пределами тех губерний, где они непосредственно получили регистрацию, либо ограничить это право, подчинив открытие отделений регистрационному порядку и включив в закон постановление об обязательном получении учредителями разрешения администрации по месту открытия отделения.

Высказанный губернаторами протест против свободного открытия в империи отделений общественных организаций был вызван стремлением преодолеть различия в региональных подходах к самоорганизации общества. Этим аргументом было продиктовано также предложение создать в качестве главной инстанции, ведавшей обществами и союзами, Главного по делам об обществах присутствия под руководством МВД и в составе чиновников правительственных учреждений. Такое присутствие должно было координировать действия местных общественных присутствий, разрешать спорные вопросы, возникавшие между присутствиями и МВД, иными словами, обеспечить единообразный подход к самоорганизации общественности на всем пространстве Российской империи¹.

Отношение представителей губернской администрации к самоорганизации общественности проявилось также в ходе ответа на вопрос циркуляра Столыпина об определении понятия «общество», установленного Временными правилами. Предложения губернаторов на этот счет сводились к внесению двоякого рода изменений в определение общества: установлению числа учредителей, необходимого для их образования, и конкретизации целей, которые могли ставить перед собой ассоциации. Путем предъявления количественного критерия к учредителям ассоциаций власти пытались упорядочить процесс их образования, ограничив возможности «спонтанного» создания обществ двумя или тремя компаньонами-учредителями².

¹ Замысел создания особого междуведомственного учреждения при МВД для руководства делами об обществах и союзах содержался в отзывах Санкт-петербургского губернатора А. Д. Зиновьева, харьковского губернатора Н. Н. Пешкова, тверского губернатора Н. Г. фон-Бюнтинга и иркутского губернатора И. П. Моллериуса.

² Предложения минского, саратовского, витебского и рязанского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 62 об., 192, 206, 285.

При определении целей добровольных объединений прослеживалось стремление губернаторов ранжировать ассоциации по критерию их полезности, с тем чтобы на уровне закона были ясно видны те цели, постановка которых частными обществами поощрялась государством и, напротив, не допускалась им. Из обществ, относимых властью к категории «полезных», на первое место ставились благотворительные ассоциации и общества взаимопомощи, оказывавшие помощь преимущественно материального плана и преследовавшие главным образом экономического интерес, далее шли общества просветительские и культуртрегерские (художественные, артистические и др.), а на последнее место ставились общественные собрания и клубы¹.

«Положительно опасными» «при существующем общем низком уровне умственного и политического развития» губернаторы признали политические партии, озабоченные состоянием государственного управления, вопросами реформирования государственного строя и законодательства. Чиновники на местах предлагали предоставить учреждение политических организаций центральной власти как более осведомленной с видами правительства и интересами государственного управления².

Астраханский губернатор И. Н. Соколовский предпринял попытку подойти к определению целей обществ, что называется, «от противного», с перечисления целей, которых не следовало допускать. По его мнению, нельзя было допускать обществ, ставивших целью действия, вверенные органам правительственной власти или общественным учреждениям; обществ, деятельность которых была направлена к изменению существующих законов, так как частным лицам не принадлежало ни право законодательной инициативы, ни право подачи петиций. «Затем есть области (например, народное образование), — рассуждал губернатор, — где деятельность частных лиц допускается лишь ограничительно»³. Иными словами, частную инициативу предлагалось удалить из сфер, являвшихся традиционной вотчиной государственной власти и местного самоуправления.

Знакомство с письмами губернаторов свидетельствует также об отсутствии у чиновников на местах единой стратегии в отношении ассоциаций. Так, губернаторы западных окраин предлагали ввести особый порядок учреждения для сельскохозяйственных обществ и кружков. В Западном крае, ввиду отсутствия дворянских собраний, они при-

¹ Предложения самарского и нижегородского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 5 об., 17 об.

² Предложения самарского, нижегородского и симбирского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 17—17 об., 7 об., 313 об.

³ Астраханский губернатор — министру внутренних дел 25.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 б. Л. 101. С таким предложением выступали также херсонский, эстляндский и новгородский губернаторы.

обретали, по их словам, «значение поместно-дворянских союзов с преобладанием в них поляков»¹. К примеру, келецкий губернатор Б. А. Озеров неоднократно убеждал министра внутренних дел «ввиду обостренности земельных вопросов... и особых местных условий» распространить на сельскохозяйственные организации ограничения, применяемые по отношению к профсоюзам: не допускать их объединения в союзы либо изъять их из сферы действия Временных правил и учреждать на основании нормальных уставов, утверждаемых министерством земледелия и государственных имуществ².

Между тем губернаторы Европейской России, напротив, отмечали пользу, которую приносили сельскохозяйственные общества местному населению, и предлагали «облегчить формальности» их учреждения. Особенно поощряла власть создание сельскохозяйственных обществ в селах, где их учредителями выступали крестьяне — «лица малограмотные и вследствие этого не могущие отдать себе ясного отчета в том, какое значение имеют формальности в смысле внешнего ограждения внутреннего содержания договора о составлении общества», призывая создать для них наиболее благоприятные условия. Наряду с сельскохозяйственными губернаторы предлагали также облегчить учреждение пожарных обществ и дозволить участие в них несовершеннолетним³.

Наиболее консолидированный подход высказали губернаторы в вопросах, связанных с профессиональными союзами. Их создание рассматривалось как свидетельство усиления классовой борьбы и развития социалистической пропаганды в рабочей среде, символ «начавшейся войны труда с капиталом». Поэтому на вопрос столыпинского циркуляра по поводу желательности выделения профессиональных организаций в отдельную группу большинство губернаторов отвечали утвердительно⁴.

Многие из них откровенно указывали, что выделение рабочих профсоюзов в отдельную группу представляет удобство для администрации, которой легче вести этим обществам учет и устанавливать за ними наблюдение. Усиление государственного контроля над профсоюзами должно было, в свою очередь, способствовать ослаблению влияния на них и входивших в них фабричных рабочих леворадикальных партий, под знамена которых, по словам губернаторов, охотно станови-

¹ О специфике деятельности сельскохозяйственных обществ и кружков в Западном крае см.: *Дякин В. С.* Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX вв.). СПб., 1998. С. 230.

² Келецкий губернатор Б. А. Озеров — министру внутренних дел 9.09 и 14.06.1906 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 73—74 об., 90—92 об.; Варшавский генерал-губернатор Г. А. Скалон — министру внутренних дел 01.11.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 109 об.

³ Новгородский губернатор П. П. Башилов — министру внутренних дел 30.10.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 60.

⁴ Предложения самарского, нижегородского, симбирского губернаторов // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 17—17 об., 7 об., 313 об.

лись члены этих организаций. Выделение в законе профессиональных организаций имело целью также не распространять на них в полном объеме всех прав, которыми обладали частные общества: явочный порядок образования, создание отделений и др.¹

Губернаторы предлагали ограничить права профессиональных обществ, исключить всякое упоминание об их праве улаживать трудовые конфликты между рабочими и предпринимателями путем третейского разбирательства и с помощью примирительных камер, оказывать своим членам юридическую помощь, устраивать публичные собрания, вечера и концерты.

Начальники губерний выступали также за то, чтобы ужесточить порядок учреждения профессиональных союзов. По мнению петербургского градоначальника генерал-майора Д. В. Драчевского, их следовало учреждать по образцовому (нормальному) уставу, выработанному Министерством внутренних дел. Предлагалось заменить формулировку о праве союзов выяснять и согласовывать экономические интересы своих членов расплывчатой формулой, уполномочивавшей их вырабатывать здоровые и безопасные условия труда, обеспечивать рабочих на случай болезни, старости и увечья, обращая тем самым профсоюзы в классические кассы взаимопомощи². Екатеринославским губернатором А. М. Клингенбергом, служившим долгое время в судебных учреждениях, было подвергнуто критике также дарованное профессиональным обществам Правилами 1906 г. право прибегать к третейскому разбирательству в случаях столкновений с предпринимателями. Губернатор выступил с предложением обязать местных чиновников проводить ревизию денежных дел профсоюзов³.

Соображениями полицейского характера обосновывали губернаторы необходимость выделения в отдельную группу клубов и общественных собраний. Желательность установления для клубов концессионного порядка образования объяснялась тем, что закон 4 марта не ставил своей задачей защиту общественной нравственности и не давал администрации возможности бороться с азартом и другими негативными чертами клубной жизни⁴.

¹ Предложения костромского, калужского, эстляндского, симбирского губернаторов, военного губернатора Приморской области // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 2, 176 об., 20 об., 313 об., 336 об.

² Предложения петербургского градоначальника Д. В. Драчевского // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 260, 270 об.

³ Екатеринославский губернатор А. М. Клингенберг — министру внутренних дел 19.11.1907 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 294.

⁴ Предложения саратовского, тверского губернаторов, варшавского генерал-губернатора, санкт-петербургского градоначальника и др. // РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1906. Д. 76 (6). Л. 192, 300 об., 115, 235.

Итак, губернаторское правотворчество 1906—1907 гг. представляло собой очевидную попытку приспособить свободу союзов к политико-правовым условиям Российской империи, как они виделись губернаторам. В массе своей начальники губерний предлагали реформировать законодательство о союзах на началах традиционного патриархально-протекционистского отношения к самоорганизации общественности. Они предлагали также изжить возникшее разнообразие практик и установить единообразие подходов к самоорганизации общественности. Между тем, как первое, так и второе было сложно достижимыми в условиях имперского разнообразия и асимметричного развития разнообразных окраин, а также разнонаправленных интересов местных чиновников и локальных сообществ.

* * *

В настоящем издании собраны составленные российскими губернаторами ответы на циркуляр П. А. Столыпина. Они призваны показать существующие в среде представителей МВД на местах воззрения на самоорганизацию российского общества, активизировавшуюся ввиду провозглашенной в октябре 1905 г. и юридически оформленной в марте 1906 г. свободы союзов.

Издание представляет существенный интерес для изучения специфики как общественной самоорганизации, так и местного управления в контексте имперского измерения российской истории, с учетом состояния общественного движения в центре и на окраинах. Управление окраинами в 1905—1907 гг., как указывает в новейшей монографии А. Ю. Бахтурина, представляло собой для местных элит опыт борьбы за расширение самостоятельности, а для назначенной сюда имперской власти — попытку поиска компромиссных решений. К лету 1905 г. в национальных регионах развивается движение к независимой государственности с требованиями автономии, национального самоопределения посредством создания национальной школы и преподавания на родном языке, демократизации местного самоуправления. И хотя по мере развития Первой российской революции данное движение затихает, память о нем у местных национальных элит и направляемых в эти регионы имперских чиновников сохранялась¹. Рост национальной самоидентификации народов империи порождал, в свою очередь, развитие русского национализма, а также стремление имперских властей к ограничению действий и закрытию национальных организаций в окраинных территориях.

Свидетельства губернаторов проливают свет на состояние законотворческого процесса в области обеспечения свободы союзов.

¹ Окраины Российской империи: государственное управление и национальный вопрос (1894—1914 гг.). С. 137—171.

Отзывы были запрошены П. А. Столыпиным ввиду подготовки постоянного закона о союзах. Они были систематизированы Министерством внутренних дел и переданы занимавшемуся разработкой постоянного закона об обществах и союзах междудеятельному совещанию под председательством директора Департамента общих дел МВД А. Д. Арбузова в качестве подготовительного материала. Приведенный в приложении к изданию текст проекта постоянного закона, который был составлен под руководством и по распоряжению Столыпина, но так и не был принят ни при его жизни, ни после его смерти ввиду начавшейся Первой мировой войны¹, показывает, какие предложения губернаторов и в какой мере были учтены. Так, например, столыпинский кабинет планировал реализовать высказанную губернаторами идею о создании Главного по делам об обществах и союзах присутствия.

Авторы научного издания полагают, что оно внесет вклад в изучение малоизвестных страниц социальной, политической и правовой истории поздней Российской империи. Они надеются также на то, что публикация стимулирует исследователей на дальнейшие поиски новых источников, проливающих свет на взаимоотношения власти и обществ в позднеимперской России.

В книгу вошли документы, обнаруженные авторами в Российском государственном историческом архиве (РГИА, Санкт-Петербург), в фонде Департамента общих дел Министерства внутренних дел (ф. 1284). Авторы в полном виде расшифровали дело РГИА, носящее название «О доставлении сведений о встреченных сомнениях при применении закона 4 марта 1906 года об обществах и союзах по циркуляру № 30»². Отзывы отсортированы по хронологическому принципу, т. е. по мере их поступления в МВД, а также согласно принятому административно-территориальному делению Российской империи. К отзывам прилагаются комментарии авторов книги, а также составленный ими корпус биографий губернаторов, представлявших Столыпину отзывы. Издание содержит заключение, библиографический список и именной указатель.

Текст публикуемых документов передан в соответствии с современными правилами орфографии и пунктуации. Стилистические особенности источников сохранены, орфографические ошибки исправлены без оговорок. Пропущенные слова либо части слов восстановлены в квадратных скобках. Места текста, не поддающиеся воспроизведению, приведены с соответствующим указанием.

¹ См. подробнее: *Туманова А. С.* Общественные организации в России: правовое положение. 1860—1930-е гг.

² РГИА. Ф. 1284. Оп. 187. 1907. Д. 129 а и 129 б.

После циркуляра Столыпина в книге дан список губерний (областей) и чиновников, в адрес которых направлялись отзывы. Среди них были как те, от кого ожидался ответ (I раздел), так и те, кому циркуляры направлялись «для сведения». В просмотренных составителями издания архивных делах содержались практически все отзывы губернаторов и градоначальников. Исключением явились отзывы курляндского, лифляндского, подольского, тульского, пермского и вятского губернаторов, а также севастопольского градоначальника. Их в деле не было обнаружено. Отсутствие отзыва севастопольского градоначальника генерал-майора В. А. фон Мореншильда можно объяснить тем, что он, будучи военным человеком, представил свое мнение кавказскому наместнику генералу И. И. Воронцову-Дашкову напрямую, в порядке служебной подчиненности. Можно лишь догадываться о том, почему в деле не содержится отзывов курляндского губернатора Л. М. Князева и лифляндского губернатора Н. А. Звегинцова¹, тульского губернатора Д. Д. Кобеко и нескольких других. Между тем отсутствующие отзывы составляют лишь малую толику суждений начальников губерний, направленных П. А. Столыпину.

Выявление документов в архивах и библиотеках, их отбор и комментирование осуществлены д-ром ист. наук, д-ром юрид. наук, профессором НИУ ВШЭ А. С. Тумановой и аспирантом Школы исторических наук НИУ ВШЭ Р. В. Мамцевым. Вступительная статья и заключение написаны А. С. Тумановой. Документы, а также комментарии подготовлены к изданию Р. В. Мамцевым и А. С. Тумановой. Авторы благодарят коллектив студентов и аспирантов НИУ ВШЭ, работавших на начальном этапе с документами под руководством А. С. Тумановой в 2023/2024 учебном году в рамках исследовательской проектной группы «Власть и общество в России начала XX в. в новых источниках». Это аспирант факультета права М. Терехов, магистранты Школы исторических наук Д. Иванов, А. Кузнецов и В. Перекотин, студенты-историки С. Чернова, С. Куликова и Н. Баранов, а также студенты-юристы Е. Максимов, М. Казаков, Д. Гильманов и П. Пневский. Отдельная благодарность руководителю Школы исторических наук НИУ ВШЭ, к.и.н., доценту Г. О. Бабковой, а также академическому руководителю бакалаврской программы «История» НИУ ВШЭ, к.и.н., доценту А. В. Шаровой, поддержавшим данное исследование.

¹ Назначенный в октябре 1906 г. временным прибалтийским генерал-губернатором А. Н. Меллер-Закомельский восстановил в ноябре 1906 г. установленный ранее порядок сношений местных губернаторов с центральными учреждениями через генерал-губернатора, а также освободил действующих курляндского и эстляндского губернаторов от исполнения своих обязанностей. Тем самым решалась задача объединения управления Прибалтийским краем в одних руках. Предположительно, Л. М. Князев и Н. А. Звегинцов направили свои отзывы напрямую Меллеру-Закомельскому, а не Столыпину.