

Законодательный процесс 1905-1907 гг. и закрепление политических свобод

Изучение исторического опыта осуществления политических свобод, прежде всего, свобод союзов и собраний, является чрезвычайно актуальным в современных условиях, как в научном, так и практическом отношении. Права граждан РФ на организацию собраний, митингов и демонстраций закреплены в Конституции РФ 1993 г. (с. 31) и в ФЗ 54 (там установлен уведомительный порядок, требующий от исполнителей уведомления в орган исполнительной власти, на практике согласования за 3 дня). Права личности признаны естественными и неотчуждаемыми, непосредственно действующими, т.е. определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной ветвей власти, местного самоуправления. Закрепленные законодательно права на объединение создают легальные основы для создания и деятельности некоммерческих организаций, проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Однако современная нам политико-правовая жизнь со всей очевидностью свидетельствует, что Конституция не является достаточной гарантией развития общества в направлении осуществления прав человека и гражданина, а скорее идеальной моделью политико-юридического бытия. Закону, закрепляющему конституционные институты, должна отвечать соответствующая организация социума, способствующая утверждению и развитию демократии. В формировании подобного социума состоит основополагающая задача современного Российского государства; эта задача была важным направлением правовой политики России позднеимперского периода.

Правовая политика или государственная политика, проводимая правовыми средствами, должна быть правовой по своему содержанию и имела шансы стать таковой в позднеимперской России. При определении характера государственной политики, ее правовой природы важным аргументом является система взаимоотношений между органами государственной власти и гражданским обществом. Правовая политика подразумевает наличие теоретически обоснованного и реализуемого на практике механизма правового регулирования деятельности г.о., нацеленного на удовлетворение потребностей российских граждан, защиту их прав и свобод, повышение степени их правовой культуры и гражданской ответственности.

В последнее десятилетие существования Российской империи свободы союзов и собраний получили фундаментальную теоретическую разработку и стали предметом практической реализации, в рамках законотворческой деятельности органов власти: Совета министров, Государственной думы и Государственного

совета. Осуществлявшаяся в те годы конституционная реформа затронула многие сферы жизни общества, породила институты, символизировавшие переход от авторитаризма к демократии, стимулировала разработку нормативно-правовых актов, закреплявших за российскими подданными отдельные права и свободы, сохранивших систему гарантий.

Докладчицей было охарактеризовано развернувшееся в 1904–1905 гг. в Российской империи движение за права человека, участниками которого являлись либеральная интеллигенция, деятели земского самоуправления, активисты политических партий. Каталог прав и свобод личности был оформлен в материалах подцензурного журнала «Освобождение», в решениях земского съезда (6–9 ноября 1904 г.) и банкетной кампании (ноябрь 1904 г.), в петиции рабочих к царю 9 января 1905 г., в программных положениях оппозиционных политических партий.

Существенный вклад в формирование представлений российского образованного общества о правах и свободах внесли ученые-юристы, которые в канун и в период Первой русской революции «насытили» печатные издания публикациями, где разъясняли содержание прав человека и гражданина, давали оценку перспектив их осуществления в России. Либеральная правовая мысль и общественное движение, объединившиеся под лозунгом осуществления прав и свобод личности, побудили российское правительство к скорейшему закреплению прав личности в законодательстве. Поэтому доктринальный аспект законодательной реформы также получит свое освещение.

В нашем докладе речь идет о политических свободах, непосредственным образом связанных с организацией и осуществлением политической власти в государстве. Они дают возможность участвовать в общественно-политической жизни, в управлении государством. Сюда входят право на объединение (свобода союзов), право на проведение публичных мероприятий (свобода собраний и манифестаций), право на обращения (право петиций), право на свободу мысли и слова, избирательные права. По своей правовой природе союзы – это объединения лиц, рассчитанные на продолжительное существование с постоянным составом членов, и собрания – имевшие временный состав членов и временную цель объединения – были близки.

Российское законодательство о союзах и собраниях кануна Первой русской революции было весьма патриархальным и отсталым. Самодержавие смотрело на общественность и ее организации (постоянные и временные) как на конкурента, оспаривавшего его монопольное право на выражение интересов подданных. Сама возможность возникновения союзов и собраний являлась милостью, даруемой властью. Учредителям всякий раз требовалось правительственное разрешение, которое первоначально давалось императором, затем министрами, позднее – губернаторами.

На законодательное закрепление свобод собраний и союзов самодержавие решилось под давлением событий первой русской революции. Требование введения политических свобод стало одним из ключевых программных лозунгов всех политических лагерей, участвовавших в революционном процессе.

Наиболее существенный вклад в разработку правового содержания политических свобод внесли представители либеральных партий. Это требование присутствовало в печатных органах либералов. Так, в подцензурном журнале «Освобождение» (издавался П.Б. Струве в Штутгарте) вопросам прав и свобод личности, согласно подсчетам современных исследователей (В.В. Веденеева), уделялось более 50% объема. Каталог основных прав и свобод, выработанный журналом, включал в себя: 1) личную свободу, гарантированную независимым судом; 2) равенство всех перед законом и отмену всех национальных, сословных и религиозных ограничений; 3) свободу печати, собраний и союзов; 4) право петиции. Указанные положения вошли в программу «Союза освобождения» – предтечи кадетской партии, принятую в марте 1905 г.

Дарование гражданских и политических свобод признавалось либеральными правоведами назревшей потребностью развития страны. Профессор права Московского университета В.М. Хвостов в статье, опубликованной в «Московском еженедельнике» в 1906 г., утверждал, что *«без свободы собраний и союзов невозможно правильное развитие народной жизни и осуществление принципов конституционного государства»*. Данные свободы развивают самодеятельность граждан, которая противостоит бюрократизации системы управления современных государств.

Полноту обеспечения прав и свобод правоведа связывали со степенью демократичности политического режима, установленного в государстве, с тем, легко или трудно для данного правительства ввести режим исключительного положения, при котором свободы ограничиваются. Большое значение придавалось также уровню правового и политического сознания общества, тому, «насколько глубоко проникла в население потребность иметь общение друг с другом, образовывать ассоциации, насколько эти последние стали уже элементами национальной жизни». Принималось во внимание правосознание правящих сил, степень осознания ими необходимости обеспечения законных прав и свобод населения.

Далее были охарактеризованы правовые акты, вводившие права и свободы: указ 18 февраля 1905 г., узаконивший право петиции; Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», декларирующий свободы собраний и союзов; Временные правила об обществах и союзах и Временные правила о собраниях 4 марта 1906 г., определившие юридическое содержание свобод союзов и собраний. В докладе будет проанализирован процесс разработки содержания Временных правил, происходивший в правительственных учрежде-

ниях – министерствах юстиции и внутренних дел, Совете министров, Государственном совете в конце 1905 – начале 1906 гг. Будет показано, что уровень правосознания правящего слоя в начале XX в. был достаточно высоким. Чиновники высказывали в ходе обсуждения проектов о свободах идеи о подзаконности исполнительной власти, преимуществах судебного порядка рассмотрения дел об обществах и собраниях по сравнению с административным, достоинствах явочного и заявительного режимов открытия обществ и собраний по сравнению с концессионным режимом.

Важным шагом в области предоставления населению политических прав докладчице был признан указ 18 февраля 1905 г., узаконивший право петиции – обращений подданных к верховной власти с заявлениями и ходатайствами. Указ возлагал на Совет министров обязанность рассмотрения поступающих от частных лиц и учреждений предложений, посвященных «общей пользе и нуждам государственным», бывших ранее с юридической точки зрения незаконными. Ответ общества на «приглашение» к участию в обсуждении государственных вопросов превзошел самые смелые ожидания правительства. По всей стране прошли сотни митингов и собраний, на которых составлялись петиции к царю, утверждавшие, что никакая культурная работа невозможна без преобразования самодержавного строя в правовой и предоставления населению прав и свобод.

«Критику правительственных мероприятий мы считаем не дерзостью, а правом и долгом каждого человека, особенно после предоставленного указом 18 февраля всем русским людям права представлять свои предложения, касающиеся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния», – выражало умонастроение общественности заявление Тамбовского общества попечения о детях.

Свободы союзов и собраний были декларированы Манифестом Николая II 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и содержательно определены во Временных правилах об обществах и союзах и Временных правилах о собраниях, изданных 4 марта 1906 г.

Временные правила о собраниях подготовлены в короткий срок: законопроект о собраниях был представлен министром юстиции С.С. Манухиным 22 ноября 1905 г., другой вариант был подан министром внутренних дел П.Н. Дурново 7 января 1906 г.; проекты были обсуждены в 20-х числах января Советом министров, итоговый проект рассматривался в чрезвычайном общем собрании Государственного совета 1 февраля, был утвержден царем 26 февраля и приобрел силу закона 4 марта 1906 г.

Быстрота составления Временных правил о собраниях была вызвана желанием законодателей установить границы свободы до созыва Государственной думы, поставив Думу перед фактом проведенной уже реформы, чтобы Дума не возом-

нила себя Учредительным собранием с самыми широкими законодательными прерогативами.

Протекавшая в правительственных сферах дискуссия по поводу содержания свобод союзов и собраний затрагивала следующие вопросы: 1) как должна относиться к общественным институциям государственная власть, 2) может ли она предоставить им свободу существования и в каких пределах, 3) какой ветви власти (судебной или исполнительной) следует доверить контроль над этим процессом. Основопологающим вопросом реформы являлся вопрос о пределах административного усмотрения в ходе осуществления права жителей империи на объединение.

Свобода собраний была декларирована Манифестом Николая II 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и содержательно определена во «Временных правилах о собраниях», изданных 4 марта 1906 г. «Временные правила» превратили организацию собраний из потенциальной возможности в законное право граждан. Между тем главная их новелла – замена концессионного порядка организации собраний явочным, согласно которому собрания могли создаваться без разрешения правительственной власти, была не более чем декларацией. С подачи профессора Г.Ф. Шершеневича Правила о собраниях были названы «законом о предупреждении и пресечении собраний».

Право собираться было завоевано населением в ходе Первой революции: в октябре-декабре 1905 г. митинги и собрания устраивались без каких-либо ограничений. Закрепление его за обществом де-юре составляло значимое требование оппозиционного движения.

В ходе обсуждения Временных правил о собраниях дискуссия между чиновниками затрагивала те же вопросы, что и в процессе составления законодательства о союзах. Основными пунктами разногласий между разрабатывавшими законопроект о собраниях чиновниками министерств юстиции и внутренних дел, членами Совета министров стали вопросы об участии в собраниях чинов полиции – обязательности их присутствия на собрании, компетенции. Реформистское меньшинство членов Совета министров подвергло критике пункт проекта П.Н. Дурново о праве полицмейстера закрыть собрание, если оно примет угрожающий для общественных спокойствия и безопасности характер. Они спрашивали: 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?». По мнению либерального меньшинства, контролирующие полномочия следовало даровать только лицу, состоящему в ве-

домстве юстиции, достаточно образованному для принятия закономерного решения. Закрывание собраний силами полиции предлагалось использовать как крайнюю меру, применяемую только в исключительных определенных в законе случаях (акцент был перенесен на привлечение устроителей собраний к судебной ответственности). Ответом на это стал включенный с подачи П.Н. Дурново в законопроект пункт, обязывавший начальника полиции давать объяснение своих действий по закрытию собраний в случае их обжалования в установленном порядке.

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.

Согласно Временным правилам о собраниях 4 марта 1906 г., собрания подразделялись на частные и публичные. Собрания публичные (доступные неопределенному числу лиц, а также лицам, лично неизвестным устроителям собрания) проводились с разрешения полиции или губернатора. О времени, месте и повестке дня собрания необходимо было предварительно предупредить полицию. На собраниях в обязательном порядке присутствовал представитель полиции, который был правомочен закрыть собрание. Собрания непубличного характера можно было устраивать без разрешения властей. Участники и устроители незаконных собраний подлежали уголовной ответственности.¹

Оценка либералами Временных правил о собраниях отражала их разочарование в обещаниях правительства. «Временные правила о собраниях» с подачи профессора Г.Ф. Шершеневича были названы «законом о предупреждении и пресечении собраний». В.Д. Набоков в газете «Речь» замечал: *Надо было дожидаться до современных толкователей и применителей конституционных принципов, чтобы увидеть полицейского чиновника, присутствующего на чтении ученого доклада о юридических лицах или о воздухоплавании и старающегося самым добросовестным образом выяснить, имеется ли скрытая крамола в повестке, обещающей реферат о должностных преступлениях». «При конституционном строе свободы собраний и союзов превратились в миф, – делал вывод политик, – Правила 4 марта ставят их на шаткую почву полицейского усмотрения, не давая в то же время решительно никаких сколько-нибудь действительных средств для борьбы с уродливыми проявлениями произвола».*

Связывая дарование политических свобод с наличием «крепкой власти», и не видя подобной крепости и авторитета у правительства, деятели правой ориентации выражали пессимизм относительно «хорошей политики, отождествляемой с осуществлением разных свобод». *«Свобода печати в первое время представляла какую-то вакханалию подрыва власти и революционизирования России, – отме-*

¹ ПСЗ-III. Т. XXVI. № 27480.

чал известный теоретик консервативной мысли Л.А. Тихомиров в 1913 г., – свобода союзов пошла прямо к подготовке революции, что было особенно ясно по союзам, именуемым профессиональными, и по всем обществам, где влияние получали конституционалисты-демократы». «В современной зараженной бунтом атмосфере любая культурная инициатива примет революционный характер», – утверждал идеолог Всероссийского национального союза М.О. Меньшиков.

В ситуации ускоренной модернизации политического строя монархическое государство, как это не парадоксально, оказалось едва ли не единственной силой, способной осуществлять постепенный переход к гражданскому обществу. Однако оно не сумело вполне справиться с возложенной на него задачей. Стремление царизма к сохранению патерналистского отношения к обществам не позволяло ему обрести в их лице действенного партнера, а напротив, способствовало радикализации взглядов их активистов. Деструктивную роль играли и завышенные ожидания русской общественности, стремившейся к абсолютному освобождению публичной сферы от государственного контроля.

Библиография:

1. Туманова А.С. Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по осуществлению свободы союзов. Тамбов, 2003.
2. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX – начала XX века. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 279 с. – 17 п.л.
3. Туманова А.С. Первая русская революция и провозглашение свободы союзов и собраний // Отечественная история. 2005. №5.