

## Доклад

### «Проблемы реализации политических прав личности (свободы союзов и свободы собраний) в законодательстве дореволюционной России».

Выполнил: Кайзер С.Д., студент 2 курса факультета права НИУ ВШЭ.  
(Заседание семинара НУГ от 08.11.2013.)

Во время революции 1905 г. важную роль играли различные общества, союзы рабочих и иные легальные и нелегальные организации, которые объединяли людей с общими взглядами на существующие проблемы, вырабатывали собственные программы развития страны, нередко довольно радикальные по отношению к действующему правительству. Ввиду того, что государство, очевидно, видело в них тлеющие очаги возможных конфликтов, назрела необходимость в появлении закона, регулирующего и регламентирующего структуру, основы деятельности, социально-политическую направленность и правомерность существования этих обществ.

В этом докладе внимание будет направлено на проект Именного Высочайшего указа Правительствующему Сенату «О временных правилах о собраниях», подписанный императором Николаем II 4 марта 1906 г. Нашей главной целью является анализ процесса создания Временных правил о собраниях.

Прежде чем обратить внимание на проект, нужно определить, что подразумевали современники Временных правил под свободой собраний в начале XX в. Публицист В. П. Микулин в своей «Свободе собраний и союзов» даёт такое определение: свобода собраний – «это право всех граждан собираться для той или иной непротивозаконной цели, не спрашивая никакого разрешения у властей. Право собираться и обсуждать свои дела и вообще всё, что его интересует – должно быть неотъемлемым правом народа»<sup>1</sup>. Однако таково мнение образованного человека того времени. Другое толкование термина «свобода собраний» указано в «Беседе о неприкосновенности личности и свободе совести, слова, собраний и союзов». В тексте говорится, что народ понимал право собраний превратно, понимая под этим возможность свободно собираться на улицах, перекрёстках и иных публичных местах, чтобы вступать там в разговоры и слушать речи<sup>2</sup>. Это определение отражает реальные ожидания подданных империи, которые мало понимали, что такое собрание и какие цели оно преследует, однако не отражало мнение правящих кругов.

Данный проект был подготовлен в Совете министров в ноябре-декабре 1905 г. Сам текст будущих Временных правил о собраниях был оформлен меморией – особым правительственным документом, являвшимся, по сути, памятной запиской. Как правило, мемория содержала резюме обсуждения того или иного законопроекта компетентными органами и краткое содержание само-

---

<sup>1</sup> Микулин В. П. Свобода собраний и союзов. М.: Издательский отдел Скобелевского комитета, 1917. – С.5.

<sup>2</sup> Беседа о неприкосновенности личности и свободе совести, слова, собраний и союзов (По поводу Манифеста 17 октября 1905). – СПб.: тип. Леонтьева, 1906. – С. 9-10.

го законопроекта. Мемории обычно выполняли функцию сопроводительного документа<sup>3</sup>.

Проект Временных правил о собраниях был представлен на обсуждение министрам 22 ноября 1905 г., однако столкнулся с трудностями. Царское правительство ещё не определило точной меры уступок, достаточной для населения империи, и потому не хотело предоставлять слишком широкой свободы, опасаясь, что отсутствие необходимого контроля может привести к ещё большим беспорядкам внутри общества. По мнению профессора А. С. Тумановой, количество уступок зависело от хода революционного движения, потому со снижением его активности к концу 1905 – началу 1906 г. реформационная активность государства снизилась. Сторонники либерального преобразования были в очевидном меньшинстве, а после отставки автора проекта Манухина и вовсе потеряли основного двигателя проекта, и потому его оригинальный проект претерпел весьма значительные изменения<sup>4</sup>.

В советской историографии господствовала точка зрения, что эти уступки были направлены на то, чтобы «расколоть силы революции, оторвать от борьбы колеблющиеся элементы, привлечь на свою сторону либеральную буржуазию и с её помощью раздавить революцию»<sup>5</sup>. Эта точка зрения имеет право на существование, так как вынужденная активность государства по составлению законопроектов в этот период оказала сильное влияние на снижение революционной активности, что позволило законодателям изменить количество предоставленных свобод. Революционные события буквально «вырвали» реформы у власти<sup>6</sup>. Однако нельзя сказать, что это было решающим фактором, так как теоретическая подготовка введения институтов гражданских свобод велась уже достаточно долгое время. Революция выступила своего рода катализатором, который подтолкнул страну к необходимости интегрирования конституционных свобод.

Немалое воздействие на характер законопроекта оказала личность министра юстиции С. С. Манухина, осуществлявшего руководство ходом работ по его созданию. Ученый – юрист, имевший в правительстве репутацию поборника законности, Манухин, являлся человеком «безупречной порядочности и высокой справедливости, обладавшим недюжинными юридическими познаниями и твердо стоявшим на почве лучших принципов судейских традиций». К сожалению, из-за того, что он был «чрезвычайно честен» и порядочен в итоге стали одной из причин его скорой отставки: 16 декабря 1905 г. С. Ю. Витте подписал его прошение, и Манухин был освобождён от занимаемой должности. Причиной этого, по одной из версий, стали события 9 ноября того же года, когда на собрании Совета министров Манухин фактически оказался в оппозиции импе-

---

<sup>3</sup> Ильин С. В.. Витте. М.: Молодая гвардия, 2012. – С. 361.

<sup>4</sup> Туманова А. С., Киселёв Р. В. Права человека в правовой мысли законодательстве Российской империи второй половины XIX – начала XX века. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. – С. 214-216.

<sup>5</sup> История Коммунистической партии Советского союза. М., Т. 2, 1996. – С 99.

<sup>6</sup> Королева Н. Г. Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905 – 1907 гг. М.: Наука, 1982. – С. 71.

ратору, который был недоволен деятельностью министерства юстиции, и некоторым другим сановникам.

Свою роль в этом процессе сыграл министр внутренних дел П. Н. Дурново: он не был согласен с отдельными положениями проекта и 7 января 1906 г. предложил свой проект закона о собраниях. В частности, источником разногласий послужил действующий указ о собраниях от 12 октября 1905г. «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях», содержащий норму, по которой начальник полиции имел право запрещать публичное собрание в том случае, если оно, по его мнению, могло угрожать общественной безопасности. Более либерально настроенный Манухин хотел изменить формулировку данной нормы с той целью, чтобы она применялась только к общественно безнравственным собраниям и тем, которые противоречили по своему характеру уголовным законам, и в таком виде внести её в проект Временных правил. Дурново, в свою очередь, предлагал сохранить формулировку, тем самым значительно расширяя сферу деятельности и полномочия органов полиции, так как судьба собрания теперь полностью зависела от точки зрения начальника полиции. В итоге члены Совета министров пришли к определённой компромиссу: норма осталась неизменной, но в проект был внесён пункт, обязывающий начальника полиции давать отчёт о причинах закрытия собрания<sup>7</sup>.

Обсуждение обоих проектов проходило в рекордно короткие сроки: уже 1 февраля 1906 г. проект рассматривался в Государственном совете, причём собрание было чрезвычайным, а к концу месяца, 26 февраля, император уже утвердил итоговый указ. Такая скорость обсуждения и принятия не была случайной: в книге Б. В. Ананьича и Р. Ш. Ганелина «Сергей Юльевич Витте и его время» высказывается точка зрения, что этими действиями законодатели хотели поставить перед фактом проведённой реформы Государственную Думу, которая ещё не была созвана. Так они обезопасили себя от обсуждения проекта депутатами Думы, которые могли бы не согласиться со многими ограничениями свободы собраний, что могло бы значительно затормозить проект правил<sup>8</sup>.

Сторонники либеральных преобразований смогли смягчить другие положения законопроекта: в частности, было сохранено положение непубличных собраний. В проекте указывалось, что если все члены собрания входили в его официальный состав, утверждённый специальным государственным документом (т.е. на собрании отсутствовали посторонние лица, не входящие в официальный состав), то такое собрание считалось непубличным и потому не требовало оформления заявления и получения разрешения государственной власти. Таким образом, часть собраний, пусть и небольшая, сохраняла определённую автономию действий, и их существование не зависело от государственных органов так сильно, как публичные собрания. Деление собраний на публичные и частные (непубличные) объявлялось ещё в указе от 12 октября, так что нельзя

---

<sup>7</sup> Ильин С. В.. Витте. М.: Молодая гвардия, 2012. – С. 363.

<sup>8</sup> Ананьич Б.В., Ганелин Р. Ш.. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб: «Дмитрий Буланин», 1999. – С 303.

говорить о правовой новелле как таковой, но сам факт того, что МВД пошло на определённые уступки, весьма примечателен.

Также не считалось публичным собранием встреча на частной квартире нескольких лиц, если хозяин квартиры лично знал всех присутствующих. Однако А. И. Елистратов – специалист по административному праву начала XX в. – в своём «Курсе лекций» указывает на очевидные лазейки данной формулировки. Так, он отмечает, что «если в частной квартире соберется несколько лиц, из которых один окажется неизвестным хозяину квартиры, собрание уже рискует оказаться публичным. Оно будет публичным также и в том случае, если несколько, хотя бы и хорошо знакомых друг с другом лиц, соберутся не на частной квартире, а в клубе или в каком-либо нанятом помещении»<sup>9</sup>. В западной практике были распространены случаи, когда именно в клубах и залах при ресторанах проводились различные собрания, поэтому подобное положение значительно ограничивает свободу выбора места. К числу своего рода уступок относится тот факт, что к собраниям не относят религиозные процессии, несмотря на то, что оно полностью подпадает под характеристику публичного собрания.

В проекте можно отметить значительное влияние европейских образцов, однако не демократичных английских или американских законов, а более жёстких немецких и австро-венгерских, о чём упоминает в своей работе Е. Н. Тарновский. Он отмечает, что правила представляли собой копию с наиболее консервативных германских и австрийских порядков<sup>10</sup>. В российской версии даже наблюдалась тенденция к их ужесточению: запрещены были собрания рядом с местом нахождения императора и парламента (Государственной Думы и Государственного Совета), а собрания на открытом воздухе дозволялись только с разрешения губернатора соответствующей территории, причём каждый раз разрешение необходимо было получать заново. С этим пунктом связан ряд курьёзных моментов: в частности, памятен случай, когда в 1912 г. А.Ф. Керенский, проезжая по стране, решил выступить в одной небольшой деревушке, однако не получил на то от губернатора соответствующего разрешения. В итоге, чтобы выступить перед местными жителями и избежать наказания за неисполнение закона, собрание пришлось провести стоя в реке, чтобы со стороны это выглядело не как собрание, а как простое купание.

Анализируя зарубежную историю института собраний и митингов, можно увидеть определённые мировые тенденции, направленные на гуманизацию правовых норм и уважительное отношение властных органов и судов к правам личности. Публицистка Ю. Скобельцына пишет, что английские суды второй половины XIX в. редко ограничивали свободу митингов, потому что их деятельность была проникнута уважением к личной свободе<sup>11</sup>. Во Франции законодательство о собраниях немного более строгое, но ненамного: собрания мо-

---

<sup>9</sup> Елистратов А. И.. Административное право: Лекции. URL: [http://www.studyLaw.narod.ru/elistratov/elist\\_12.htm](http://www.studyLaw.narod.ru/elistratov/elist_12.htm)

<sup>10</sup> Тарновский Е.Н. Четыре свободы: Свобода личности, совести, собр. и союзов, печати. СПб.: Макет, 1995. – С. 99.

<sup>11</sup> Скобельцына Ю.Д. Свобода собраний и союзов. СПб.: тип. С.М. Проппера, 1906. – С. 16.

гут проходить на открытом воздухе, если они не мешают движению (в Российской империи такие собрания вообще запрещены, если это не религиозное шествие). Заявления подаются за 24 часа до начала собрания<sup>12</sup>. Что касается Германии, то здесь, в свою очередь, происходит сокращение прав и свобод в области собраний. Так, на политических собраниях может присутствовать представитель органов полиции, имеющий право распустить собрание, если оно «принимает беспорядочный характер». В случае неподчинения налагается штраф, а в крайних случаях может применяться военная сила. Так же запрещено участвовать в собраниях военным и вооружённым лицам<sup>13</sup>.

Окончательный вариант Временных правил о публичных собраниях был опубликован 4 марта 1906 г. в редакции, ещё более отличающейся от той, что была представлена Советом министров, – обсуждение в Государственном Совете внесло новые изменения. Так, если партийное или иное подобное собрание устраивалось в специально приспособленных для того помещениях (театрах, концертных залах и т. п.), то оно признавалось публичным и могло состояться только по предварительному разрешению полицейских властей.

Вернёмся к определениям, о которых говорилось в начале. Можно отметить, что проект Временных правил, составленный в Совете министров, не отражал в той мере право на свободу собраний, в какой рассчитывали простые подданные Российской империи. Большинство собраний не могло собираться свободно, без разрешения власти, вне зависимости от цели их создания. Запрещено было проводить собрания на открытом воздухе и рядом с императором. Можно сделать поправку на то, что в конце 1905 г. ситуация в стране всё ещё была нестабильной и потому усиленный контроль за собраниями являлся необходимым. Но несмотря ни на что, Временные правила о собраниях сыграли важную роль в процессе становления и развития гражданского общества Российской империи. Они не предполагали такой выраженной свободы, как в ряде европейских стран, таких как Англия и Франция, однако они отвечали тем историческим реалиям, которые сложились в стране в конце 1905 г. – начале 1906 г. Слишком сильное ослабление центральной власти из-за уступок могло бы привести к усилению позиций оппозиционно настроенных деятелей. Постепенное ослабление ограничений видится более подходящим способом. Многие общественные институты, такие как свобода собраний, союзов, независимость печати и слова, находились в процессе своего зарождения и не были развиты так хорошо, как в Европе. Временные правила так и не стали постоянными из-за начавшейся Первой мировой войны, так что нельзя дать однозначный ответ, произошло бы это событие в тот период. Кроме того, нам неизвестно, были ли намерения сделать их таковыми у властных органов. Однако исторический опыт зарубежных стран говорит о том, что со временем и в России периода империи вполне могла бы произойти новая волна либеральных реформ, что могло бы дать ещё один толчок развитию институтов гражданского общества.

---

<sup>12</sup> Там же, С. 20.

<sup>13</sup> Там же, С. 24-25.

## Список использованной литературы.

1. Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб.: «Дмитрий Буланин», 1999. – 433 с.
2. Беседа о неприкосновенности личности и свободе совести, слова, собраний и союзов (По поводу Манифеста 17 октября 1905). СПб.: тип. Леонтьева, 1906. – 16 с.
3. Елистратов А. И.. Административное право: Лекции. URL: [http://www.studylaw.narod.ru/elistratov/elist\\_12.htm](http://www.studylaw.narod.ru/elistratov/elist_12.htm)
4. Ильин С. В.. Витте. М.: Молодая гвардия, 2012. – 511 с.
5. История Коммунистической партии Советского союза. М., Т. 2, 1996. – 256 с.
6. Королева Н. Г. Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905 – 1907 гг. М.: Наука, 1982. – 189 с.
7. Микулин В. П. Свобода собраний и союзов. М.: Издательский отдел Скобелевского комитета, 1917. – 21 с.
8. Скобельцына Ю. Д. Свобода собраний и союзов. – СПб.: тип. С.М. Проппера, 1906. – 32 с.
9. Тарновский Е. Н. Четыре свободы: Свобода личности, совести, собраний и союзов, печати. СПб.: Макет, 1995. – 190 с.
10. Туманова А. С., Киселёв Р. В. Права человека в правовой мысли законотворчестве Российской империи второй половины XIX – начала XX века. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. – 279 с.