

## **Доклад на тему «Временные правила о собраниях в контексте европейского законодательства о собраниях начала XX в.»**

Временные правила о собраниях от 4 марта 1906 г. были важным шагом на пути становления института собраний в Российской империи. Акт, который принимался первоначально как «временный», стал основным законом, регулирующим деятельность собраний, их организацию и осуществляющим контроль над ними в начале XX в. Создание этого документа, однако, было бы невозможным без обращения к европейскому опыту регулирования народных собраний. Этот доклад будет посвящён анализу европейского законодательства и практики применения законодательных актов, действовавших в начале XX в. В центре внимания будут находиться три крупнейшие европейские державы – Англия, Франция и Германия. В докладе будут рассмотрены основные тенденции, существовавшие в этих странах по поводу свободы собраний, степень независимости собраний от государственной власти, их роль в повседневной жизни и оценка их влияния на отечественное законодательство.

Для начала, обратим внимание на страну, в которой свобода собраний существовала дольше всего, и в истории которой они играют немаловажную роль, – на Англию. Необходимо отметить, что в Англии (и в США, чья правовая система сходна с английской) существует ряд особенностей касательно публичных собраний, которые значительно отличают её от государств континентальной Европы. Главной особенностью является то, что в истории Англии нет такого общего закона, непосредственно объявляющего о праве свободных публичных собраний. Так же, как известно, в стране нет и конституции как основополагающего писаного акта, что говорит об отсутствии законодательно закреплённого положения о свободе собраний. Ряд исследователей, в частности, В.Ф. Матвеев и Е.Н. Тарновский, полагают, что свобода собраний для англичан является естественным выражением свободы личности на передвижение и на свободу слова, и потому в

законодательном закреплении она не нуждается. Е.Н. Тарновский в своей работе «Четыре свободы» пишет, что Англия не знала рецепции римского права, но зато хорошо помнила основы Великой хартии, и потому сохранила в течение всей своей истории неприкосновенным древнеримское право собраний, вернее, не столько право, сколько их фактическую возможность [1]. Характерен пример, который приводит в своей книге «Основы государственного права Англии. Введение к изучению английской конституции» известный английский конституционалист Альберт Дэйси. Он пишет, что нет никакого специального закона, разрешающего А, В и С сойтись где-нибудь на открытом воздухе или в другом месте с законной целью; но право А идти, куда ему вздумается, если он не совершает этим правонарушения, и говорить В все, что он захочет, если в словах его не будет заключаться никакой клеветы и ничего мятежного, право В делать то же самое по отношению к А и существование тех же прав у С, Д, Е и F и т. д. до бесконечности, ведет к тому результату, что А, В, С и Д и тысяча или десять тысяч других лиц могут, (вообще говоря), сойтись в каком-нибудь месте, где всегда каждый из них имеет право быть с законной целью, и законным образом [2].

Таким образом, основным регулятором народных собраний или, как их называют в Англии, митингов становится судебная практика, устанавливающая основы ответственности за правонарушения во время собраний, а не законодательные акты парламента. Ответа на то, что называть законным митингом, практика не даёт, но английское законодательство говорит, что незаконным митингом является «собрание лиц, которые имеют намерение произвести или действительно производят нарушение общественного спокойствия или же возбуждают в других основательное опасение такого возбуждения» [3]. Можно полагать, что методом от противного все остальные митинги можно назвать законными.

Необходимо отметить важность практики митингов, распространённой в Англии. Ещё с XVIII в. они играют серьёзную роль в политической жизни страны. Тарновский пишет, что публичные митинги в Англии являются главными выразителями нужд и интересов народа, и в этом отношении их роль даже превосходит роль английской печати, несмотря на всю важность последней [4]. К требованиям митингов прислушиваются в парламенте, даже сами парламентские деятели принимают участие в митингах.

Роль митингов в политической жизни Англии несоизмеримо выше, чем роль собраний в Российской империи начала XX в., когда они ещё даже не были законодательно разрешены. Это связано с историческим развитием обеих стран. Английская история всегда была динамично развивающейся, страна первой перешла от абсолютной монархии к парламентской. Народ, активно борющийся за свои гражданские права как естественные и неотъемлемые, добился своего ещё в XVII веке. Поэтому к концу XIX – началу XX вв. институт публичных митингов в Англии обладал богатой историей и практикой, что делало его весомой политической силой. Можно отметить, что именно публичные митинги стали одним из важных факторов расширения избирательных прав в XIX в. и уравнивания в правах католиков и англиканцев. Политические общества, митинги и печать сыграли здесь большую роль. В сравнении с этим, история политических собраний в России в начале XX в. была ещё весьма скромной.

Почему же английская модель публичных собраний не была заимствована авторами «Временных правил о собраниях»? На это, вероятно, есть ряд причин, связанных с серьёзными культурными различиями обеих стран. Во-первых, как уже было сказано, отечественная история не имеет такой большой практики народных собраний. Более того, сама культура проведения митингов ещё не сформирована так, как в Англии, поэтому большинство российских подданных мало осведомлено о том, как должны

проходить публичные собрания, как их правильно регулировать, что разрешено на собраниях, а что нет. Потому наличие регулирующих актов как основных правил проведения собраний в России было более необходимо. Во-вторых, правовая система Англии основана на судебной практике, а Российской империи – на законах. Регулирование собраний в России лишь посредством практики судов кажется недостаточной. Это также говорит в пользу принятия общего закона. Свобода публичных митингов в Англии может служить образцом для всех стран в мире, но Россия в то время ещё не была достаточно созревшей, чтобы перенимать английский опыт.

Обратим взгляд на другую европейскую державу – Францию. XIX в. для Франции был весьма беспокойным: постоянные революции, перевороты, смены властных режимов не могли не сказаться на гражданских свободах. На протяжении всего столетия свобода собраний, также как и свобода печати, слова, прошла по весьма сложному пути, через запреты и разрешения. Но нельзя проигнорировать тот факт, что народные собрания на протяжении всего этого периода играли важную роль в политическом развитии страны. С начала века и вплоть до 1848 г. регулирование собраний полностью входило в полномочия полицейских органов. Законодательно свобода собраний не была закреплена в государственных актах ещё с середины 90-х гг. XVIII в, когда законодательством «термидорианского периода» она была существенно ограничена. В консульский период потребности в общем законе о собраниях не было. В 1848 г. о свободе собраний во Франции было объявлено дважды: в воззвании временного правительства к населению от 19 апреля, и в Конституции, принятой 4 ноября. Однако, несмотря на это, отношение власти к собраниям было весьма осторожным, признание свободы собраний впоследствии ограничивалось при каждом дуновении реакционного ветра – и в 1848 (закон о мятежных собраниях от 7 июня 1848 г.), и в 1852 гг (Декрет от 25 марта 1852 г.). Это было связано с тем, что правительство видело угрозу в деятельности клубов, которые, в свою очередь, оказывали серьёзное влияние на собрания. Так, в период с 19 июня

1850 до 6 мая 1851 префектом было закрыто 108 опасных публичных собраний, представлявших собой замаскированные клубы, 2 подготовительных избирательных собрания, и запрещено 74 политических банкета, а всего 184 собрания [5].

Постоянные изменения политических отношений к свободе собраний были прекращены лишь 30 июня 1881 г., когда был принят закон о собраниях, действующий и в наши дни. Первая статья закона гласит, что публичные собрания являются свободными и могут происходить без предварительного разрешения. Таким образом, законодатель признаёт право за каждым гражданином свободной страны созывать публику, и законодатель лишь принимает меры к тому, чтобы эти собрания не нарушали свободы других. Законодатель может запретить собрания на путях железных дорог или движения трамвая, запретить являться на собрания с оружием в руках [6].

В целом, французский закон практически настолько же либерален, насколько и английская практика. Публичные собрания разрешены, если они не мешают свободе передвижения других лиц и не имеют антиправительственную направленность. Роль собраний в общественно-политической жизни страны также достаточно значима. Главное отличие – более сложный исторический путь к законодательному закреплению свободы собраний. Если в Англии свобода собраний является естественной, то во Франции свобода собраний добывалась в ходе эволюционного процесса, проходившего в государстве в XVIII – XIX вв. Стоит отметить, что закон лишь на 25 лет старше российских «Временных правил», хотя практика собраний во Франции более богатая.

Однако французский опыт также оказался мало востребован имперскими законодателями. Вероятно, это связано с тем, что авторы правил опасались повторения французской истории: ведь со свободой собраний, обществ, ассоциаций во Франции начинались народные волнения,

направленные против действующей власти. В руках разных клубов и тайных обществ публичные собрания становились серьёзным оружием, способным привести даже к свержению действующего политического строя. Путь к свободе собраний во Франции потому был долгим, что страна к концу XIX в. устала от бесчисленных революций, в то время как в 1905 г. в России ситуация всё ещё была беспокойной. Что характерно, французский опыт всё же был заимствован ... Временным правительством в 1917 г. при подготовке нового закона о собраниях. В отдельных положениях он дословно повторял французский закон 1881 г. Но, исходя из французского опыта, представляется разумным, что в 1905 г. за основу был взят не французский опыт, а опыт другой европейской страны – Германии.

Регулирование публичных собраний в Германии, точнее, как в отдельных германских государствах, так и в объединённой Германии, является наиболее близким к тому, которое представлено во «Временных правилах о собраниях». В этом плане можно говорить о явном заимствовании основных принципов, действовавших в германских государствах. Обратим внимание на основные тенденции, которые можно проследить в их законах.

Само право на собрания в Германии имело ряд серьёзных ограничений. За 24 часа до начала собрания необходимо было подать заявление на проведение собрания полицейским органам. Собрания «на открытом воздухе», которые не воспрещались в Англии и Франции, были полностью запрещены в Эльзас-Лотарингии, а в Пруссии и Баварии их проведение полностью зависело от разрешения полиции. Известны случаи, когда в Пруссии собрания, заявленные как собрания в закрытом помещении, расценивались как собрания на открытом воздухе из-за того, что обсуждение переносилось в сад или двор помещения, и потому оказывались распущенными. Если целью собрания были политические вопросы, то участие военных, женщин, студентов и вообще несовершеннолетних категорически запрещалось, а в Пруссии и Баварии участие женщин и

несовершеннолетних в собраниях запрещалось вообще. За ходом собраний следили специально уполномоченные представители полиции, которые могли распустить собрание, если в ходе его были замечены правонарушения или же оно мешало общественному порядку. В Саксонии и Эльзас-Лотарингии по решению этого представителя могли быть закрыты даже непубличные собрания. В Саксонии роль шульцмана (полицейского, охранника) настолько велика, что он мог лишать слова оратора собрания, из-за чего считался фактическим председателем собрания [7].

Единого закона в Германии не было до 1908 г. Имперский закон от 19 апреля 1908 г. регулировал свободу собраний и союзов. Непосредственно собраниям были посвящены параграфы с 5 по 16. Из законодательства трёх представленных европейских стран германский закон является наиболее приближенным к «Временным правилам о собраниях». Большинство германских собраний требует разрешения от полиции за 24 часа до его начала, в том числе политические собрания, собрания под открытым небом. Если прения на собрании будут проходить не на немецком языке, то заявление на разрешение такого собрания должно подаваться за 3 дня до его проведения. Участники собраний не должны быть вооружены (кроме случаев, когда ношение оружия является должностной обязанностью). несовершеннолетние на политические собрания не допускаются. Важно отметить, что в параграфах 13 и 14 подробно указано, по каким причинам представители полиции могут распустить собрание, что отличается от расплывчатых формулировок «Временных правил».

Как мы можем отметить, немецкое законодательство является наиболее приближенным к тому, что было введено в России в 1906 г. Однако оно отличается большей чёткостью формулировок и в отдельных положениях более свободно, чем российское, например, в части собраний на открытом воздухе. Но основные элементы – необходимость разрешения на

проведение собрания, полицейский надзор – отражены и в российском законе.

Как видно из анализа, при создании Временных правил за основу брались законы отдельных германских территорий – Пруссии, Саксонии, Баварии, Эльзас-Лотарингии. Причиной, почему за основу было взято именно германское законодательство, вероятно, лежит в схожести политической структуры государств. Республиканская Франция и парламентская Англия имеют отличные от Российской империи инструменты государственного регулирования, в то время как императорская Германия более близка по своему строю к России. Кроме того, между Российской империей и Германией были достаточно близкие отношения (стоит вспомнить происхождение жены императора Николая II). Немаловажным фактором является то, что с разрешением собраний в России, чего раньше в стране просто не было, необходим был строгий контроль со стороны государства за их деятельностью. Поэтому законодателям был необходим европейский опыт непосредственно в сфере регламентированного контроля над собраниями, чего не было в Англии и Франции. По этим причинам заимствование германского опыта является логичным выбором в данной исторической ситуации.

[1] Тарновский Е.Н. Четыре свободы: Свобода личности, совести, собр. и союзов, печати. – СПб.: Макет, 1995. – С. 80.

[2] Dicey A.V. Introduction to the study of the law of the constitution. Перев. под ред. проф. Виноградова. – М.: 1905. – С. 303.

[3] Тарновский Е.Н. Четыре свободы: Свобода личности, совести, собр. и союзов, печати. – СПб.: Макет, 1995. – С. 83.

[4] Там же, С. 84.



[5] Матвеев В.Ф. Право публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. – СПб.: 1909. Гл. IV. Пар. 16.

[6] Львов-Рогачевский В.Л. Свободное слово. – М.: типография Французова и Колукова, Б. Грузинская. 1917. – С. 65.

[7] Тарновский Е.Н. Четыре свободы: Свобода личности, совести, собр. и союзов, печати. – СПб.: Макет, 1995. – С. 96 – 97.