ПРАВО ПУБЛИЧНЫХЪ СОБРАНІЙ.

В. Ѳ. Матвѣевъ.

ПРАВО

ПУБЛИЧНЫХЪ СОБРАНІЙ.

6041/1909

Очеркъ развитія и современной постановки права публичныхъ собраній во Франціи, Германіи и Англіи.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза“, Большая Подъяческая, № 39.
1909.

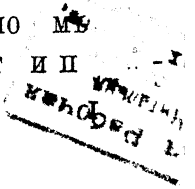
781
39



ПРЕДИСЛОВІЕ.

Настоящая книга посвящается изученію историческаго развитія и современной постановки права публичныхъ собраній въ трехъ государствахъ Западной Европы: во Франціи, Германіи и Англіи. Поставивъ своей задачей дать изучаемому вопросу сравнительно-историческое освѣщеніе, я руководствовался той мыслью, что вопросъ о предѣлахъ свободы собраній всегда и вездѣ рѣшался въ зависимости отъ условій данной среды, отъ условій даннаго момента, отъ всей политической коньюнктуры. Отвлеченныя теоретическія соображенія при разрѣшеніи этого вопроса неизбѣжно отступали на второй планъ, и отношеніе государственной власти къ праву публичныхъ собраній опредѣлялось всегда реальными политическими потребностями.

Та или другая постановка права публичныхъ собраній находится въ тѣсной связи съ разрѣшеніемъ основныхъ принципіальныхъ вопросовъ, опредѣляющихъ политическій строй даннаго государства. Поэтому, и регламентацію права публичныхъ собраній слѣдуетъ разсматривать не изолированно, а въ связи съ тѣми условіями, при которыхъ она создавалась и дѣйствовала. Съ другой стороны, несомнѣнно, что современная постановка этой регламентаціи въ государствахъ западно-европейской культуры не предс[illegible]етъ собой ничего случайнаго. Она явилась пло[illegible]мъ [illegible]гой исторической эволюціи. Желаніе понят[illegible] и п[illegible]



нуть настоящее требуетъ отъ насъ прежде всего внимательнаго изученія прошлаго.

Изученіе эволюціи права публичныхъ собраній въ связи съ измѣненіемъ общихъ политическихъ условій заставляло меня въ моей работѣ неоднократно обращаться къ историческимъ матеріаламъ общаго характера. Въ этомъ отношеніи, однако, я считалъ возможнымъ ограничиваться пользованіемъ болѣе или менѣе основными трудами по исторіи западно-европейскихъ государствъ въ новое время, не претендуя на сколько-нибудь полное изученіе литературы, относящейся къ отдѣльнымъ эпохамъ.

Важнѣйшимъ матеріаломъ, которымъ я воспользовался въ своей книгѣ, являются парламентскіе отчеты, связанные съ исторіей отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, регулировавшихъ право собраній. Парламентскіе дебаты служатъ, несомнѣнно, наиболѣе полнымъ источникомъ, могущимъ дать представленіе о политическомъ значеніи тѣхъ законовъ, которые составили предметъ моего изученія. Вотъ почему на этихъ парламентскихъ дебатахъ я останавливался по возможности подробно, стараясь привлечь къ нимъ вниманіе читателя и уяснить внутренній смыслъ юридическихъ формулъ законодательства.

Не менѣе важнымъ представлялось мнѣ ознакомленіе, хотя бы примѣрное, съ примѣненіемъ на практикѣ законодательства о правѣ собраній, съ руководящими рѣшеніями высшихъ судебныхъ учрежденій. При той обширности матеріала, которымъ я могъ располагать въ этомъ отношеніи, мнѣ приходилось довольствоваться отдѣльными образцами для наиболѣе крупныхъ законодательныхъ актовъ. Подробное изученіе судебной практики неизбѣжно повело бы къ превращенію каждой изъ трехъ частей книги въ отдѣльную монографію.

Спеціальная литература, которой я пользовался, не слишкомъ обширна. Во Франціи исторія законодательства о публичныхъ собраніяхъ разрабатывалась отдѣльными авторами лишь попутно, мимоходомъ. Главное вниманіе удѣлялось, обыкновенно, праву союзовъ, въ связи съ вопросомъ о предѣлахъ правоспособности юридическаго лица и объ условіяхъ допустимости религіозныхъ конгрегацій. Въ Германіи за исключеніемъ книги Thilo, посвященной прусскому законодательству и изданной еще въ 1865 г., не имѣется ничего, кромѣ журнальныхъ статей и комментаріевъ къ тексту законовъ. Болѣе посчастливилось англійскому праву. Спеціальная монографія Джефсона и классическая работа Дайси, доступныя, благодаря переводамъ проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго и проф. П. Г. Виноградова, и русской читающей публикѣ, даютъ достаточно полное представленіе объ эволюціи англійскаго права и его современной постановкѣ.

Наиболѣе подробно изучена въ настоящей книгѣ исторія французскаго законодательства. Благодаря частой смѣнѣ политическихъ формъ, на примѣрѣ Франціи особенно наглядно выясняется зависимость права собраній отъ общихъ политическихъ условій, а постепенное исчезновеніе отдѣльныхъ стѣснительныхъ постановленій изъ законодательства указываетъ перспективы эволюціи его въ будущемъ.

Въ Германіи наибольшій интересъ для изученія представила исторія борьбы за имперское законодательство и послѣдняго имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г. О примѣненіи его на практикѣ въ то время, когда писалась эта книга, судить было еще рано. Пришлось, поэтому, ограничиться самыми общими свѣдѣніями.

При изученіи англійскаго права я остановился по-

дробнѣе на исключительномъ законодательствѣ конца XVIII и начала XIX в.в., а также на анализѣ тѣхъ судебныхъ рѣшеній, которыя сохранили свое значеніе до настоящаго времени.

Ограничивая свою задачу изученіемъ развитія и современной постановки права публичныхъ собраній въ трехъ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы, я руководствовался желаніемъ поставить избранную мною тему въ опредѣленныя рамки. Не сомнѣваюсь, что изученіе другихъ законодательствъ, австрійскаго, итальянскаго и пр., могло бы точно также представить немалый интересъ. Мнѣ, однако, казалось, что общій характеръ эволюціи даннаго института достаточно наглядно выясняется и при изученіи развитія его въ тѣхъ трехъ государствахъ, на которыхъ я остановился въ своей работѣ. Лишь въ заключеніе я попытался дать бѣглый очеркъ развитія права публичныхъ собраній въ нашемъ отечествѣ. Всестороннее изученіе и безпристрастная оцѣнка законодательства переживаемой нами эпохи составляетъ задачу будущаго.

Заканчивая эти вступительныя замѣчанія, считаю долгомъ выразить глубокую признательность лицамъ, оказывавшимъ мнѣ свое содѣйствіе во время моихъ научныхъ занятій, и въ особенности проф. В. Ѳ. Дерюжинскому и М. М. Ковалевскому. Съ благодарностью вспоминаю дружескіе совѣты П. И. Люблинскаго, и внимательное отношеніе ко мнѣ библіотекарей Императорской Публичной Библіотеки, барона А. Э. Нольде и А. В. Карташева.

ОГЛАВЛЕНІЕ

стр.

Предисловіе 1

Введеніе I. Права политическія и публичныя, основныя и личныя. Вопросъ о природѣ основныхъ правъ въ германской литературѣ. II. Двойственный характеръ нѣкоторыхъ основныхъ правъ. Аналогія между правомъ собраній и правомъ петицій. Политическое значеніе права публичныхъ собраній. III. Юридическое содержаніе права публичныхъ собраній Понятіе собранія. Разграниченіе между правомъ собраній и правомъ союзовъ. IV. Регламентація права публичныхъ собраній. Спеціальное законодательство. Порядокъ устройства собраній. Система концессіонная, явочная, и система свободнаго устройства собраній. Право манифестацій Организація надзора за собраніями. Отвѣтственность за нарушеніе правилъ о собраніяхъ . . . . . 1— 22

ЧАСТЬ I.

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній во Франціи . . . . . 23—173

Глава I. Эпоха до революціи. § 1. Собранія, допускавшіяся дореволюціоннымъ правомъ. § 2. Недозволенныя собранія и отвѣтственность за участіе въ нихъ . . . . . 25— 31

Глава II. Эпоха революціи § 3. Общій характеръ революціоннаго законодательства. § 4. Первые акты Учредительнаго Собранія. § 5. Якобинскій клубъ и его вліяніе на законодательство о правѣ собраній. Сочувствіе Учредительнаго Собранія образованію клубовъ. § 6. Начало реакціи противъ клубовъ. § 7. Законъ о сборищахъ 14 іюня 1791 § 8. Отношеніе къ клубамъ въ эпоху Законодательнаго Собранія и Конвента. Торжество клубовъ и ихъ паденіе. Декретъ 25 Вандемьера III года. Закрытіе якобинскаго клуба § 9. Попытки законодательной регламентаціи права собраній въ эпоху термидоріанской реакціи. 31— 58

Глава III. Отъ 18 Брюмэра до февральской революціи. § 10. Общій характеръ законодательства этой эпохи. § 11. Уголовный кодексъ 1810 г. Исторія его постановленій, относящихся къ праву союзовъ. § 12. Политическіе банкеты въ эпоху реставраціи. § 13. Іюльская монархія. Возобновленіе клубовъ. Законъ 10 апрѣля 1834. г. Его отношеніе къ праву собраній. § 14. Бан-

стр.

кетная кампанія 1847—8 г. Вопросъ о законности банкетовъ. Толкованіе декретовъ Учредительнаго Собранія. Перспектива разрѣшенія вопроса судебной властью. Паденіе іюльской монархіи . 58— 89

Глава IV. Вторая республика § 15. Отношеніе временнаго правительства къ свободѣ собраній. Учредительное Собраніе Законъ 7 іюня 1848 г о мятежныхъ сборищахъ. § 16 Реакція противъ клубовъ и декретъ 28 іюля 1848 г. § 17 Исключительные законы о правѣ собраній 1849—1851 г. . . . . 90—109

Глава V. Вторая Имперія § 18. Декретъ 25 марта 1852 г. и его примѣненіе Законодательство о собраніяхъ и свобода стачекъ. Законъ 25 мая 1864 г. § 19 Попытки либеральныхъ реформъ Законъ 6 іюня 1868 г. § 20. Примѣненіе закона 1868 г на практикѣ . . . . . 110—128

Глава VI Третья Республика. § 21. Первые годы послѣ паденія Имперіи. Подготовительныя работы, предшествовавшія изданію закона 1881 г Докладъ комиссіи Наке и правительственный проектъ 1879 г. § 22. Законъ 30 іюня 1881 г. Анализъ его постановленій и ихъ исторія § 23 Общая оцѣнка закона 1881 г. Примѣненіе его на практикѣ § 24 Позднѣйшія измѣненія въ законодательствѣ о собраніяхъ. Законъ 28 марта 1907 г. § 25 Ограниченія свободы слова на собраніяхъ. Законъ о печати 1881 г. § 26. Собранія и сборища Право манифестацій Проектъ Лефаса. Право собраній и осадное положеніе . . . . . 128—173

ЧАСТЬ II.

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній въ Германіи . . . . . 175—238

Глава I. Партикулярное законодательство § 1 Общая характеристика. § 2 Союзныя постановленія 5 іюня 1832 г. Движеніе 1848 г. и его результаты въ Пруссіи. Указъ 29 іюня 1849 г. и его позднѣйшее одобреніе законодательными органами § 3 Указъ 11 марта 1850 г. Анализъ его постановленій § 4. Баварское и саксонское законодательство. Союзныя постановленія 13 іюня 1854 г. § 5 Право собраній въ южно-германскихъ государствахъ. Вюртембергъ и Баденъ Мелкія государства—Мекленбургъ Шверинъ и Мекленбургъ Стрелитцъ. Эльзасъ-Лотарингскій законъ 21 іюня 1905 г. . . . . 177—209

Глава II. Прусская практика. § 6. Примѣры примѣненія указа 11 марта 1850 г. судомъ Вопросы, возбуждавшіе сомнѣніе на практикѣ. § 7. Притѣсненія политическихъ организацій, соціалдемократическія собранія, собранія католиковъ въ эпоху культуркампфа. Собранія профессіональныхъ союзовъ. Участіе женщинъ въ профессіональныхъ организаціяхъ. § 8. Ограниченія свободы языка на собраніяхъ . . . . . 209—231

Глава III. Борьба за созданіе имперскаго законодательства § 9. Первые проекты имперскаго закона Исключительные законы противъ соціалдемократіи. § 10. Проекты имперскаго закона въ 1896 г. и обсужденіе ихъ въ Рейхстагѣ. Отношеніе къ проектамъ политическихъ партій и имперскаго правительства. § 11. Правительственный проектъ въ Пруссіи и его неудача. Имперскій законъ 1899 г . . . . . 231—250

стр.

Глава IV. Имперскій законъ 19 апрѣля 1908 г. § 12. Проектъ Бетманъ Гольвега 1907 г. § 13. Первое чтеніе его въ Рейхстагѣ. Отношеніе къ нему политическихъ партій § 14. Обсужденіе проекта Бетманъ Гольвега въ комиссіи Рейхстага Измѣненія, внесенныя комиссіей § 15. Второе и третье чтеніе и принятіе проекта въ Рейхстагѣ § 16. Постановленія закона 19 апрѣля, ихъ важнѣйшія особенности. § 17. Оцѣнка закона 19 апрѣля; данныя, касающіяся его примѣненія на практикѣ. § 18 Постановленія уголовнаго уложенія, касающіяся сборищъ. Пріостановка права собраній въ силу осаднаго положенія . 251—288

ЧАСТЬ III

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній въ Англіи 289—372

Глава I. Спеціальное законодательство до первой парламентской реформы. § 1. Особенности постановки права собраній въ Англіи. § 2 Чрезвычайныя полномочія органовъ власти для подавленія безпорядковъ Законы Эдуарда VI и Георга I. Ограниченіе права петицій при Карлѣ II и его значеніе. § 3 Биллъ о болѣе дѣйствительныхъ мѣрахъ для предупрежденія мятежныхъ митинговъ и собраній 1795 г, его исторія § 4. Биллъ о противозаконныхъ обществахъ 1799 г § 5 Биллъ о мятежныхъ митингахъ 1817 г., его исторія. § 6. Биллъ о мятежныхъ митингахъ 1819 г. Особенности его по сравненію съ предыдущими актами того же характера. . . . . 291—333

Глава II. Начала „общаго права“ и судебная практика § 7. Понятіе „незаконнаго собранія“ у писателей XVII и XVIII в. Современныя опредѣленія. § 8 Опредѣленія незаконнаго собранія въ судебной практикѣ. Роль присяжныхъ. Значеніе свидѣтельскихъ показаній. Значеніе предварительнаго воспрещенія собраній. Полномочія должностныхъ лицъ. Отвѣтственность ихъ за бездѣйствіе и превышеніе власти . . . . . 333—348

Глава III. Митинги на площадяхъ и въ паркахъ. Вопросъ о помѣщеніи для митинговъ. Охрана публичныхъ митинговъ Предѣлы свободы слова. § 9. Митинги на площадяхъ и на улицахъ. Ихъ противоправность Отношеніе къ нимъ правительства. Спеціальныя полномочія полиціи въ Лондонѣ и въ другихъ городахъ по отношенію къ митингамъ. § 10. Митинги въ паркахъ. Попытка правительства устранить ихъ изданіемъ спеціальнаго закона въ 1866 г. Актъ 1872 г. Вопросъ о правѣ правительства воспрещать митинги въ Трафальгаръ-скверѣ. Пренія въ Палатѣ Общинъ въ 1888 г. § 11. Помѣщенія для митинговъ. Проектъ 1905 г. о предоставленіи школьныхъ помѣщеній для митинговъ. Пренія въ Палатѣ Лордовъ. Охрана порядка на митингахъ. Биллъ Роберта Сесиля 1908 г. Предѣлы свободы слова . . . . 349—372

Заключеніе. I. Общій характеръ эволюціи законодательства о правѣ собраній. Нормы, ограничивающія свободу собраній и обезпечивающія пользованіе ею. II. Развитіе законодательства о правѣ собраній въ Россіи. Правила 12 октября 1905 г. и 4 марта 1906 г. Законопроектъ о собраніяхъ въ Государственной Думѣ перваго созыва . . . . . 374—393

ВВЕДЕНІЕ.

I.

Право публичныхъ собраній, являющееся предметомъ изученія въ настоящей работѣ, относится обыкновенно въ наукѣ государственнаго права къ категоріи „гражданскихъ“ правъ (bürgerliche Rechte, droits civils) или публичныхъ правъ въ тѣсномъ смыслѣ, противополагаемыхъ собственно политическимъ правамъ. Сущность этого основного дѣленія всѣхъ публичныхъ правъ на двѣ категоріи, принимаемаго наиболѣе авторитетными изъ современныхъ французскихъ и германскихъ государствовѣдовъ [1]), заключается въ томъ, что политическія права предоставляютъ гражданамъ долю участія въ государственной власти, гражданскія же права или публичныя права въ тѣсномъ смыслѣ такого участія не предоставляютъ, и лишь опредѣляютъ отношеніе гражданъ къ государству. Поэтому политическія права предоставляются только тѣмъ гражданамъ, которыхъ законодатель признаетъ способными пользоваться ими, публичныя же права принадлежатъ всѣмъ гражданамъ, независимо отъ ихъ способностей.

Различіе между двумя категоріями публичныхъ правъ было подмѣчено еще въ XVIII в. Блэкстономъ. Въ своихъ „комментаріяхъ къ англійской конституціи“ онъ противополагаетъ права абсолютныя, принадлежащія человѣку, какъ таковому, правамъ относительнымъ и подчиненнымъ, принадлежащимъ ему, какъ члену общества. Къ абсолютнымъ правамъ, которыя принадлежатъ человѣку въ силу самой природы и объединяются въ понятіи естественной свободы, относятся личная безопасность, личная свобода, понимаемая главнымъ образомъ какъ свобода передвиженія и обезпечиваемая хартіей вольностей и Habeas Corpus Act'омъ,

[1]) G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 5 Aufl., Leipzig 1899, стр. 715 Rossi, Cours de droit constitutionnel, 2 ed. Paris 1877, т. I стр. 10—11, Esmein, Elements de droit constitutionnel, 4 ed. Paris 1906 стр. 451.

и наконецъ частная собственность. Эти права, однако, по мнѣнію Блэкстона, оставались бы мертвой буквой, если бы въ самой конституціи не были указаны способы, необходимые для того, чтобы обезпечить пользованіе ими.

Именно съ этою цѣлью конституція устанавливаетъ другія, вспомогательныя и подчиненныя права гражданъ, которыя служатъ для охраны трехъ главныхъ и основныхъ правъ. Такое вспомогательное значеніе имѣютъ права и привилегіи парламента и связанное съ ними ограниченіе королевской прерогативы, право всѣхъ гражданъ обращаться къ суду съ жалобами на дѣйствія администраціи, право петицій и наконецъ право ношенія оружія.

Основная мысль Блэкстона о разграниченіи двухъ категорій правъ—абсолютныхъ и относительныхъ была усвоена впослѣдствіи составителями французской Декларації правъ человѣка и гражданина 1789 г. Въ проектѣ, представленномъ Учредительному Собранію Сіэйсомъ, устанавливается различіе между правами гражданскими или естественными (droits civils ou naturels) съ одной стороны и правами политическими—съ другой [1]). Различіе это вполнѣ совпадаетъ съ принимаемымъ нынѣ дѣленіемъ всѣхъ публичныхъ правъ вообще на публичныя права въ тѣсномъ смыслѣ, и политическія права, о которыхъ мы говорили выше. Разница въ терминологіи объясняется только тѣмъ, что со времени утраты авторитета школой естественнаго права, въ научномъ обиходѣ избѣгаютъ говорить объ „естественныхъ правахъ“, предпочитая замѣнять этотъ терминъ болѣе позитивнымъ, хотя и нѣсколько двусмысленнымъ терминомъ—публичныхъ правъ.

Свободы, или вольности, къ которымъ относится и право или свобода собраній, составляющая предметъ нашего изученія, выдѣляются обыкновенно изъ общей категоріи публичныхъ правъ гражданъ, въ тѣсномъ смыслѣ, и составляютъ особую группу, носящую названіе личныхъ правъ—droits individuels во французской литературѣ, или основныхъ правъ—Grundrechte въ нѣмецкой литературѣ. Наименованіе основныхъ правъ присваивается имъ главнымъ образомъ потому, что при установленіи конституціоннаго строя права эти торжественно провозглашаются и закрѣпляются въ конституціонныхъ хартіяхъ и документахъ, имѣющихъ учредительный

[1]) Blackstone, Commentaries on the law of England, London, 1811, т. I стр. 125 и сл

[2]) Esmein, Elements de droit constitutionnel, стр. 451 примѣчаніе.

характеръ. Вопросъ объ юридической природѣ этихъ основныхъ правъ до настоящаго времени раздѣляетъ всю германскую науку на два лагеря, и несмотря на обиліе трудовъ, посвященныхъ этому вопросу, понятіе „основныхъ правъ“ принадлежатъ къ числу наиболѣе спорныхъ [1]). Сущность спора заключается въ томъ, слѣдуетъ ли признавать основныя права за субъективныя публичныя права гражданъ, или же они являются не болѣе какъ объективными нормами, велѣніями обращенными къ власти, не закрѣпляющими за гражданами никакихъ правъ.

Цѣлый рядъ государствовѣдовъ отказывается признать основныя права за субъективныя публичныя права гражданъ.

Особенно категорически высказывается по этому поводу Лабандъ. Основныя права, по его мнѣнію, вовсе не права, такъ какъ они не имѣютъ объекта. Для названнаго ученаго основныя права не болѣе, какъ нормы, установленныя самою государственной властью, и опредѣляющія полномочія правительственныхъ учрежденій. Отдѣльнымъ лицамъ обезпечивается естественная свобода дѣйствій въ извѣстныхъ предѣлахъ, но не создается никакихъ правъ. Такія права, какъ свобода передвиженія, или что равносильно, право путешествовать безъ паспорта, свобода промысловъ, или право заниматься любымъ промысломъ безъ спеціальнаго разрѣшенія, нельзя считать особыми правами. Въ противномъ случаѣ число такихъ основныхъ правъ можно было бы увеличить до безконечности. Подобнымъ образомъ все содержаніе хотя бы торговаго законодательства можно было бы изложить въ формѣ основныхъ правъ. Можно было бы говорить объ основномъ правѣ обязываться векселемъ, и п. под. [2]).

Съ меньшей опредѣленностью высказывается по вопросу о природѣ основныхъ правъ другой современный авторитетъ германской государственной науки, Іеллинекъ. Всѣмъ основнымъ правамъ этотъ ученый придаетъ, главнымъ образомъ, отрицательное значеніе. Гражданамъ, говоритъ онъ, предоставляется извѣстный кругъ дѣйствій, свободный отъ государственнаго вмѣшательства. Этотъ кругъ и есть сфера индивидуальной свободы, и отношеніе гражданъ къ

---

[1]) См. въ особенности Iellinek, System der subjectiven oeffenteichen Rechte, Freiburg 1B 1892; имѣется второе изданіе, Tübingen, 1905, Dantscher von Kollensberg, Die politische Rechte der Unterthanen, Wien 1888—1894 и Giese „Die Grundrechte“ Tübingen 1905. У послѣдняго автора собрана библіографія вопроса.

[2]) Laband, Staatsrecht d. deutschen Reichs, 4-ое изд. Тюбингенъ, 1901, т. I. стр. 138 прим. Въ томъ же смыслѣ Sarwey, Das öffentliche Recht und d Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 18?0 стр. 437.

государственной власти въ предѣлахъ этого круга можетъ быть охарактеризовано, какъ отношеніе отрицательное, или отношеніе свободы (status negativus, или status libertatis) [1]) Отдѣльныя права, вытекающія изъ этого отношенія, въ томъ числѣ интересующее насъ право собраній, Іеллинекъ склоненъ разсматривать, какъ историческій пережитокъ, какъ результатъ состоявшейся отмѣны прежнихъ ограниченій. Изъ того, что прежде существовала цензура, въ современномъ государствѣ провозглашено особое право—свобода печати, изъ того, что существовали ограниченія въ области религіозной, получилось особое право—свобода совѣсти и т. д. [2]).

Съ точки зрѣнія Іеллинека, признаніе государствомъ за гражданами извѣстной сферы свободы обусловливается главнымъ образомъ тѣмъ, что дѣйствія, совершаемыя гражданами въ этой сферѣ являются для государства юридически безразличными, rechtlich irrelevant. Если, пользуясь свободой печати, кто либо опубликуетъ свое произведеніе, то этотъ поступокъ самъ по себѣ столько же касается правъ государства, какъ потребленіе собственнаго вина прогулка на собственномъ участкѣ земли и т. под.

Эти соображенія еще съ большой подробностью развивалъ австрійскій ученый, Dantscher von Kollensberg. У этого ученаго всѣ основныя права, въ томъ числѣ и право собраній, не признаются самостоятельными политическими правами, такъ какъ они не направлены на государство.

Всѣ они являются лишь логическимъ выводомъ изъ признанія государствомъ за гражданами того, что Данчеръ называетъ правомъ политической личности, Recht der politischen Persönlichkeit. Это право политической личности является какъ бы обобщеніемъ всѣхъ основныхъ правъ и охватываетъ свободу дѣйствій и личную и имущественную неприкосновенность. Изъ признанія его для государства вытекаетъ обязанность не вторгаться безъ спеціальнаго уполномочія закона въ непринадлежащую ему сферу личной свободы [3]).

Наиболѣе энергично выступилъ въ германской литературѣ въ защиту признанія за основными правами значенія субъективныхъ публичныхъ правъ Гирке, формулировавшій свою точку зрѣнія на этотъ вопросъ въ спеціальной статьѣ, посвященной ра-

[1]) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen, 1905, s 87.

[2]) Jellinek, op. cit. s 95.

[3]) Dantscher von Kollensberg, Die politische Rechte der Unterthanen, Wien, 1888, II, 55 u ff., ss. 101 u ff.

ботѣ Лабанда [1]). Основныя права, говоритъ Гирке, являются подлинными правами, имѣющими государственное правовое содержаніе. Они являются правами и въ объективномъ смыслѣ, такъ какъ они разъ навсегда ограничиваютъ сферу дѣятельности государства отъ индивидуальной сферы. Но они являются правами и въ субъективномъ смыслѣ, такъ какъ для личности вытекаетъ отсюда право, а для государства обязанность охранять эти границы. Отдѣльный гражданинъ въ силу основныхъ правъ получаетъ конституціоннаго характера притязаніе на то, чтобы государство въ извѣстныхъ отношеніяхъ трактовало его, какъ свободную личность. Основныя права являются выраженіемъ той идеи, что человѣкъ вообще не поглощается гражданиномъ, что государственный союзъ захватываетъ и подчиняетъ себѣ лишь часть личности, что существуетъ неприкосновенное даже для высшей формы общенія царство личной свободы. По отношенію къ государству основныя права имѣютъ характеръ отрицательный. Объектомъ основныхъ правъ является не свобода совѣсти, печати, или собраній сами по себѣ, а признаніе государствомъ входящаго въ эти понятія спорнаго круга дѣйствій, какъ негосударственной области личной самодѣятельности и, слѣдовательно, отказъ отъ вмѣшательства въ эту область.

II.

Разрѣшеніе контроверзы, возникшей между германскими государствовѣдами по вопросу о природѣ основныхъ правъ, не входитъ въ нашу задачу. Интересно отмѣтить, однако, что не смотря на существующее между ними въ этомъ вопросѣ принципіальное разногласіе, всѣ они, какъ мы могли убѣдиться, сходятся въ признаніи за основными правами отрицательнаго характера, разматриваютъ ихъ какъ отрицаніе государственнаго вмѣшательства въ сферу личной свободы. Эту точку зрѣнія раздѣляетъ и наиболѣе авторитетный изъ современныхъ французскихъ государствовѣдовъ, Эсменъ. И для него личныя права характеризуются тѣмъ, что они ограничиваютъ права государства, но не требуютъ отъ него никакихъ положительныхъ дѣйствій на пользу индивида. Государство должно воздерживаться отъ вмѣшательства, чтобы оставить свободной личную дѣятельность, но личность въ этой области не можетъ ничего требовать. По мнѣ-

[1]) Otto Gierke. «Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft» Jahrbuch für die Gesetzgebung d. deutschen Reichs, 1883, ss. 1133 и ff.

нію Эсмена, нельзя относить къ личнымъ правамъ право на призрѣніе, на образованіе, право на трудъ, котораго каждый гражданинъ могъ бы требовать отъ государства. Обязанность доставлять всѣмъ матеріальную поддержку, трудъ и образованіе можно самое большее разсматривать какъ долгъ государства, но во всякомъ случаѣ, здѣсь нельзя говорить о правѣ личности (cela ne saurait constituer un droit propre de l'individu) [1]).

Анализируя далѣе отдѣльныя права, относимыя обыкновенно къ основнымъ или личнымъ правамъ, Эсменъ, между прочимъ, указываетъ на то, что хотя вообще публичныя права, въ противоположность правамъ политическимъ въ собственномъ смыслѣ, принадлежатъ всѣмъ гражданамъ, безъ различія способностей, по отношенію къ нѣкоторымъ изъ личныхъ правъ, это положеніе требуетъ однако существенныхъ ограниченій. Дѣло въ томъ, что пользованіе нѣкоторыми изъ этихъ правъ составляетъ настоящее политическое дѣйствіе (une veritable action politique) и представляетъ собой косвенный эквивалентъ участія въ государственной власти. Именно къ этой категоріи относится свобода печати, свобода союзовъ, свобода собраній и, наконецъ, свобода преподаванія, посредствамъ которой подготовляютъ будущихъ гражданъ [2]).

Для уясненія существа занимающаго насъ института права публичныхъ собраній эти соображенія Эсмена представляются въ высшей степени важными. Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что право публичныхъ собраній вмѣстѣ съ правомъ союзовъ, свободой печати, свободой преподаванія и правомъ петицій находятся какъ бы на грани, отдѣляющей права публичныя въ тѣсномъ смыслѣ отъ правъ политическихъ. Всѣ эти права, по самой природѣ своей, двойственнаго характера. Поскольку они осуществляются исключительно въ частныхъ интересахъ, ихъ можно признавать публичными правами въ тѣсномъ смыслѣ; можно говорить, какъ это дѣлаютъ всѣ безъ исключенія разсмотрѣнные выше германскіе государствовѣды, о негосударственномъ кругѣ дѣятельности, о воздержаніи государства отъ вмѣшательства въ сферу личной самодѣятельности и свободы Поскольку же этими правами пользуются уже не въ частныхъ интересахъ, а съ политическими цѣлями, всѣ они являются политическими правами, предоставляющими участіе въ государственной власти, наравнѣ съ избирательнымъ правомъ, или правомъ быть присяжнымъ засѣдателемъ, шеффеномъ и т. под.

---

[1]) Esmein, «Elements de droit constitutionnel» 4 ed. Paris 1906, стр 450.
[2]) Ibidem, стр. 452.

Ранѣе всего эта двойственность была отчетливо выяснена по отношенію къ праву петиціи.

Мы видѣли выше, что Блэкстонъ въ своей системѣ разсматривалъ право петицій, какъ право вспомогательное, какъ средство для охраны абсолютныхъ правъ. Въ Учредительномъ Собраніи при обсужденіи проекта конституціи 1791 г. возникъ любопытный споръ по поводу вопроса о томъ, слѣдуетъ ли ограничивать право петицій одними полноправными въ политическомъ отношеніи гражданами, или же право петицій есть „неограниченное право каждаго человѣка, живущаго въ обществѣ".

При этомъ, докладчикъ Шапелье высказалъ совершенно правильную мысль, что право петицій можетъ имѣть двоякое примѣненіе — въ частныхъ интересахъ и въ общихъ. Для большей ясности, онъ предлагалъ право петицій въ частныхъ интересахъ называть правомъ жалобы. Это право, по его мнѣнію, слѣдовало разсматривать, какъ право естественное и неприкосновенное. Наоборотъ, право петицій, осуществляемое въ общихъ интересахъ, право петицій въ собственномъ смыслѣ, онъ предлагалъ считать чисто политическимъ правомъ, и предоставлять только избирателямъ [1]).

Въ основѣ конструкціи Шапелье лежала несомнѣнно политическая тенденція, желаніе ограничить пользованіе правомъ петицій, которымъ уже начали злоупотреблять. Именно потому эта конструкція и вызвала противъ себя протесты со стороны представителей болѣе радикальныхъ оттѣнковъ политической мысли—Петіона, Грегуара и Робеспьера. Учредительное собраніе согласилось съ ихъ доводами, и въ конституціи 14 сентября 1791 г. право петицій фигурируетъ въ числѣ правъ гражданскихъ и естественныхъ (civils et naturels), а не политическихъ.

Мысль, высказанную Шапелье, слѣдуетъ, однако, съ извѣстными ограниченіями, признать правильной. Въ правѣ петицій, разсматриваемомъ, какъ право обращаться къ законодательной власти съ просьбой объ измѣненіи законовъ, несомнѣнно имѣется политическій элементъ. Значеніе его можетъ быть совершенно различно въ зависимости отъ окружающей обстановки. Невозможно отрицать, что въ эпоху дѣятельности Учредительнаго Собранія право петицій, широко примѣнявшееся политическими организаціями, являлось могущественнымъ средствомъ давленія на законодательную

[1]) Esmein, op. cit. стр. 453, E Pierre, Traite de droit politique, стр. 659.

власть, которая не всегда была въ силахъ сохранить свою самостоятельность.

Изъ того, что политическій элементъ въ правѣ петицій имѣетъ преобладающее значеніе, вовсе не обязательно, однако, дѣлать тотъ выводъ, на которомъ настаивалъ Шапелье. Предоставленіе или непредоставленіе права петицій всѣмъ гражданамъ зависитъ не отъ болѣе или менѣе удачной юридической конструкціи, а отъ чисто политическихъ соображеній. Для дѣятелей Учредительнаго Собранія предоставленіе права петицій всѣмъ гражданамъ, безъ ограниченій, служило, какъ основательно указываетъ Эсменъ [1]), коррективомъ къ системѣ ограниченнаго цензомъ избирательнаго права. Благодаря праву петицій для всѣхъ гражданъ открывалась возможность участвовать въ политической жизни. И это участіе можно было считать вполнѣ безопаснымъ, такъ какъ оно проявлялось въ формѣ просьбы или совѣта.

Право публичныхъ собраній представляетъ полную аналогію съ правомъ петицій. Исторически оба института неразрывно связаны: осуществленіе права петицій невозможно при отсутствіи права собраній. Первое, поэтому, неизбѣжно влечетъ за собой второе. Такъ же, какъ право петицій, право публичныхъ собраній, можетъ, съ одной стороны, осуществляться и исключительно въ частныхъ интересахъ. Граждане могутъ собираться для обсужденія своихъ частныхъ дѣлъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ политикѣ, и не представляющихъ никакого интереса для государственной власти. Такого рода собранія являются безразличными для государственной власти, и она можетъ оставить ихъ внѣ сферы своего воздѣйствія. Другое дѣло публичныя собранія, созываемыя для обсужденія политическихъ вопросовъ, собранія, имѣющія цѣлью создать въ населеніи то или другое отношеніе къ этимъ вопросамъ.

Не можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что собранія этого рода представляютъ для государственной власти огромный интересъ. Если, несмотря на это, въ государствахъ, гдѣ свобода собраній должнымъ образомъ обезпечена въ законодательствѣ, государственная власть, въ лицѣ администраціи, вынуждена воздерживаться отъ прямого вмѣшательства въ собранія, за исключеніемъ случаевъ, точно указанныхъ въ законѣ, то это объясняется исключительно тѣмъ спеціальнымъ значеніемъ, которое публичныя собранія получаютъ въ конституціонномъ государствѣ. Дѣло идетъ не столько

---

[1]) Esmein, loc. cit.

объ обезпеченіи за личностью извѣстной сферы самодѣятельности, сколько о послѣдовательномъ проведеніи принципа, лежащаго въ основѣ конституціоннаго государства. Свобода собраній, говоритъ извѣстный бельгійскій государствовѣдъ Dupriez въ специальной монографіи, посвященной этому вопросу [1]), является естественнымъ послѣдствіемъ допущенія народа къ участію въ управленіи, и логическимъ выводомъ изъ всѣхъ остальныхъ свободъ. При современномъ строѣ народъ избираетъ уполномоченныхъ, которымъ поручаетъ вырабатывать законы, и направлять дѣятельность исполнительной власти. У населенія предполагается такимъ образомъ возможность выяснять свои интересы и контролировать своихъ уполномоченныхъ. Свобода выражать свои мнѣнія, въ особенности свобода печати, являются для населенія тѣми средствами, при помощи которыхъ оно можетъ выполнять ту и другую задачу. Средства эти, однако, недостаточны. Мнѣнія отдѣльныхъ лицъ имѣютъ сравнительно мало значенія, печать находится въ рукахъ у немногихъ, и далеко не всѣ могутъ ею пользоваться. Свобода собраній какъ бы заполняетъ этотъ пробѣлъ. Она даетъ людямъ возможность обмѣниваться мыслями и дѣйствовать совмѣстно для достиженія законной цѣли.

Политическая роль публичныхъ собраній создаетъ, такимъ образомъ, тѣсную зависимость самого института права собраній отъ общихъ политическихъ условій, и прежде всего, конечно, отъ установившейся формы правленія Эту зависимость особенно рельефно выдвинулъ еще одинъ изъ старыхъ полицеистовъ, Робертъ фонъ-Моль [2]). Изслѣдуя существо права собраній, Моль высказалъ убѣжденіе, что собранія, обсуждающія политическіе вопросы, преслѣдующія государственныя цѣли (Versammlungen mit eigentlich staatlichen zwecken) не могутъ существовать ни въ абсолютной монархіи, ни при господствѣ сословно-феодальнаго строя Наоборотъ, въ демократіи такія собранія вовсе не могутъ подлежать запрету. Среднее положеніе должны, по мнѣнію Моля, занимать такія собранія въ конституціонной или представительной монархіи. Здѣсь ихъ слѣдуетъ признать дозволенными лишь постольку, поскольку они являются средствомъ для осуществленія какого-нибудь другого права, или для подготовки къ его осуществленію. Таковы собранія избирателей, или собранія для составленія петицій, если

[1]) Dupriéz, La liberté de réunion, Bruxelles, 1887, p. 7.
[2]) R. von-Mohl, „Die Polizeiwissenschaft nach dem Grundsatzen des Rechtsstaates", 3 Aufl, Tübingen 1866, стр. 90, 97 и сл.

петиціи допускаются дѣйствующимъ правомъ. За правительствомъ, во всякомъ случаѣ, остается дискреціонная власть, право не допускать собраній, которыя на самомъ дѣлѣ являются лишь средствомъ для достиженія незаконной цѣли. Такая дискреціонная власть по отношенію къ собраніямъ уже потому должна принадлежать правительству конституціонной монархіи, что, съ точки зрѣнія Моля, народныя собранія при этомъ режимѣ вовсе не являются необходимымъ членомъ государственнаго организма, ни особенно важнымъ средствомъ для охраны правъ гражданъ. Предоставленіе же администраціи дискреціонной власти требуется въ силу того, что опасности отъ народныхъ собраній могутъ быть весьма разнообразны, въ зависимости отъ обстоятельствъ, которыхъ не въ силахъ предусмотрѣть законодатель.

Мы оставляемъ въ сторонѣ эти соображенія Моля относительно желательной, по его мнѣнію, постановки права публичныхъ собраній въ конституціонной монархіи. Въ нихъ несомнѣнно сказывается нѣсколько одностороннее пониманіе основъ конституціонной монархіи. Не всѣ конституціонныя монархіи создавались по прусскому образцу, и не ко всѣмъ, поэтому, примѣнимы замѣчанія Моля относительно предѣловъ свободы собраній. Въ основѣ всѣхъ разсужденій Моля лежитъ, однако, совершенно правильная мысль: постановка права собраній находится въ тѣсной зависимости отъ той доли участія, которая предоставляется народному элементу въ управленіи государствомъ. Въ прямой демократіи участіе въ народномъ собраніи вполнѣ естественно разсматривать, какъ функцію государственно необходимую. Народныя собранія являются политическими учрежденіями; по этому вполнѣ естественно, чтобы государство само приняло на себя заботу объ обезпеченіи гражданамъ возможности участвовать въ такомъ собраніи. Крайнимъ логическимъ выводомъ изъ этого положенія является возмѣщеніе государствомъ тѣхъ убытковъ, которые менѣе состоятельные граждане терпятъ вслѣдствіе необходимости отдавать свое время на обсужденіе общественныхъ дѣлъ. Эта системa возмѣщенія убытковъ, практиковавшаяся въ Аѳинахъ въ эпоху расцвѣта демократіи, вполнѣ аналогична тому вознагражденію, которое въ современныхъ государствахъ выдается членамъ представительныхъ собраній.

При наличности представительныхъ учрежденій народныя собранія, естественно, не могутъ играть той роли, которую они играютъ въ прямой демократіи. Здѣсь все зависитъ, однако отъ того положенія, которое занимаютъ сами представительныя учрежденія. Послѣднія черпаютъ свою силу и свой авторитетъ въ довѣріи населенія, пославшаго ихъ.

Если управленіе страной, какъ въ Англіи, является „управленіемъ посредствомъ общественнаго мнѣнія“ („the government by public opinion“), если исполнительная власть подчиняется власти законодательной, если въ основѣ государственнаго устройства положенъ, какъ во Франціи, принципъ народнаго суверенитета и всеобщая подача голосовъ, то, разумѣется, публичнымъ собраніямъ приходится предоставлять широкій просторъ, и вмѣшательство администраціи ограничивается регулированіемъ внѣшняго порядка и привлеченіемъ къ судебной отвѣтственности въ совершеніи преступныхъ дѣяній. Граждане являются какъ бы источникомъ законодательной власти, и власть исполнительная, администрація, не можетъ ограничивать свободу ихъ политическаго самоопредѣленія Публичныя собранія и здѣсь выполняютъ извѣстную общественно-необходимую функцію. И если въ современномъ государствѣ, не основанномъ, какъ древнія демократіи, на рабскомъ трудѣ, не можетъ, конечно, быть рѣчи о вознагражденіи за участіе въ народныхъ собраніяхъ, о возмѣщеніи убытковъ отъ потери времени, то и здѣсь можетъ возникнуть и, дѣйствительно, возникаетъ вопросъ объ обезпеченіи всѣмъ гражданамъ фактической возможности участвовать въ публичныхъ собраніяхъ, путемъ предоставленія имъ необходимаго для такихъ собраній помѣщенія. Вопросъ о такомъ положительномъ содѣйствіи государства устройству публичныхъ собраній ставился уже и въ англійскомъ, и во французскомъ законодательствахъ, и если не законодательствомъ, то практикой болѣе или менѣе рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ [1]).

Иное положеніе занимаетъ право собраній въ государствахъ дуалистическаго типа, гдѣ исполнительная власть сохранила внѣшнюю независимость и фактическое преобладаніе надъ властью законодательной. Государства этого типа и имѣлъ въ виду Моль въ вышеприведенныхъ замѣчаніяхъ, относительно положенія народныхъ собраній въ представительныхъ монархіяхъ. Тамъ, гдѣ участіе народнаго элемента въ управленіи является по существу весьма ограниченнымъ, гдѣ роль представительныхъ учрежденій сводится къ одобренію правительственныхъ законопроек-

---

[1]) Я имѣю въ данномъ случаѣ въ виду тѣ разъясненія, которыя даны были во французской палатѣ депутатовъ министромъ президентомъ Клемансо при обсужденіи закона о собраніяхъ 28 марта 1907 г., а также проектъ, внесенный въ Палату Лордовъ лордомъ Берклэромъ (Burghclere) 23 мая 1905 г.—Public Meltings Facilities Bill—билль объ облегченіи устройства публичныхъ митинговъ. Детальныя свѣдѣнія по этому вопросу даны будутъ въ исторической части настоящей работы.

товъ. и къ утвержденію бюджета, тамъ и публичныя собранія не имѣютъ такого политическаго значенія, какое достается на долю ихъ въ государствахъ парламентарныхъ. Законодательство о правѣ собраній въ такихъ государствахъ направляется, обыкновенно, не столько къ обезпеченію ихъ свободы, сколько къ устраненію возможныхъ злоупотребленій этой свободой. Государственная власть можетъ различно квалифицировать эти злоупотребленія и принимать противъ нихъ разнообразныя мѣры предосторожности. Къ этимъ мѣрамъ относится установленіе особыхъ формальностей, соблюденіе которыхъ необходимо для созыва собраній, предоставленіе органамъ надзора широкой дискреціонной власти по отношенію къ собраніямъ, установленіе повышенной отвѣтственности за малѣйшія нарушенія законовъ о собраніяхъ. Помимо обезпеченія порядка и спокойствія, которое при всякихъ условіяхъ составляетъ первую задачу государственной власти всѣми этими мѣрами преслѣдуется обыкновенно еще и другая, не всегда откровенно высказываемая цѣль—подавленіе и прекращеніе всякой политической агитаціи, враждебной стоящему у власти правительству, или вообще установившемуся политическому и общественному строю. Можно, конечно, сомнѣваться въ цѣлесообразности такого приспособленія законодательныхъ нормъ для цѣлей политической борьбы. Внутренняя несостоятельность его заключается въ томъ, что существующій въ данный моментъ порядокъ вещей разсматривается какъ нѣчто незыблемое, стоящее выше критики-не подлежащее измѣненію не при какихъ условіяхъ. Государствен, ная власть обнаруживаетъ, такимъ образомъ, стремленіе задержать эволюцію, которая во многихъ случаяхъ является совершенно неизбѣжной. Съ другой стороны, законодательныя нормы указаннаго типа создаютъ почву для административнаго произвола мѣстныхъ властей. Примѣненіе этихъ мѣръ очень рѣдко ограничивается только крайними враждебными государству организаціями. Обыкновенно онѣ примѣняются ко всѣмъ случаямъ агитаціи, не вполнѣ совпадающей съ временными и измѣнчивыми видами правительства. Но по общему правилу, стремленіе бороться противъ мысли и слова силою даетъ, обыкновенно, совершенно нежелательныя, съ точки зрѣнія самой государственной власти, послѣдствія. Даже у наиболѣе лойяльныхъ гражданъ развивается оппозиціонное настроеніе, вырабатывается привычка къ конспиративнымъ пріемамъ и изощряется искусство обходить постановленія закона.

Несмотря на всѣ эти отрицательныя явленія, создающіяся на почвѣ излишне стѣснительной регламентаціи права собраній, го-

сударственная власть въ большинствѣ случаевъ весьма неохотно и послѣ долгихъ колебаній отказывается отъ принадлежащихъ ей въ этой области широкихъ полномочій. Эти колебанія имѣютъ, конечно, свои причины. Чѣмъ шире поставлена въ данномъ государствѣ свобода собраній, и связанная въ ней свобода союзовъ, чѣмъ свободнѣе оказываются граждане въ смыслѣ своего политическаго самоопредѣленія, тѣмъ больше и прочнѣе будетъ ихъ постоянное вліяніе на весь ходъ государственныхъ дѣлъ.

И если расширеніе этого вліянія государственной власти представляется принципіально нежелательнымъ, или недопустимымъ, то ей неизбѣжно приходится сохранять въ силѣ разнообразныя ограниченія права собраній, хотя бы они и плохо достигали цѣли.

III.

Отъ разсмотрѣнія того политическаго значенія, какое имѣетъ право собраній, той роли, которую оно играетъ въ конституціонномъ государствѣ, перейдемъ теперь къ анализу его юридическаго содержанія. Здѣсь прежде всего представляется необходимымъ по возможности точно установить самое понятіе собранія, чтобы затѣмъ отграничить право собраній отъ смежнаго, но не сливающагося съ нимъ института—права союзовъ.

Собственно подъ собраніемъ разумѣется обыкновенно такое временное соединеніе въ одномъ мѣстѣ нѣсколькихъ лицъ, которое ставитъ своей задачей обсужденіе какого нибудь вопроса, или принятіе какого нибудь рѣшенія, словомъ имѣетъ въ виду общую цѣль [1]).

Соединеніе людей, не преслѣдующее никакой общей цѣли,

---

[1]) Г. Цызыревъ въ статьѣ „Государство и платформа“ (Право, 1905 г. № 52 стр. 4180) опредѣляетъ собраніе, какъ „единичный актъ добровольнаго соединенія въ одномъ мѣстѣ нѣсколькихъ лицъ, по предварительному о томъ условію, для выраженія своихъ пожеланій и настроеній по поводу какого либо предмета, имѣющаго общій для нихъ интересъ, или для обсужденія послѣдняго“. Въ этомъ опредѣленіи лишнимъ кажется намъ голько указаніе на предварительное условіе. Собраніе можетъ организоваться совершенно неожиданно для самихъ участниковъ, и если оно сумѣетъ сорганизоваться немедленно, и не будетъ носить безпорядочнаго характера, то нѣтъ основанія видѣть въ немъ сборище, (attroupement, Zusammenkunft) а не собраніе.

какъ правильно замѣчаетъ Jolly, не можетъ считаться собраніемъ [1]). Въ этомъ случаѣ можно говорить только о простомъ скопленіи людей, о толпѣ, но не о собраніи.

Не всѣ собранія въ одинаковой степени интересуютъ государственную власть Наибольшее вниманіе ея привлекаютъ собранія публичныя, или хотя бы и не публичныя, но такія, на которыхъ предметомъ обсужденія являются вопросы, представляющіе общественный интересъ. Съ точки зрѣнія охраны общественной безопасности приходится выдѣлить особо собранія подъ открытымъ небомъ, на улицахъ и площадяхъ, приближающіяся уже къ манифестаціямъ.

Выясненіе понятія публичнаго собранія, въ отличіе отъ частнаго, точно также, какъ и выясненіе такого понятія, какъ „вопросы, представляющіе общественный интересъ", или „политическіе предметы", все это составляетъ задачу столько же законодательства, сколько и судебной практики. Понятія эти представляются вообще говоря, въ достаточной степени растяжимыми, допускающими разнообразное истолкованіе. Такъ подъ публичными собраніями можно понимать только тѣ собранія, которыя доступны всѣмъ желающимъ, а не только опредѣленному кругу лицъ. Но разумѣется, законодательство и судебная практика могутъ расширить это понятіе, и признавать публичными всѣ собранія, которыя устраиваются въ общественныхъ мѣстахъ, или такія, доступъ на которыя можно получить на извѣстныхъ условіяхъ.

Еще болѣе эластичнымъ представляется такое понятіе, какъ дѣла общественнаго интереса, или политическіе вопросы. Въ эти понятія можно ввести любое содержаніе.

При помощи распространительнаго толкованія ихъ государственная власть можетъ подчинить своему надзору всѣ рѣшительно собранія, публичныя и частныя, если только такое расширеніе сферы надзора представляется, по ея мнѣнію, въ данный моментъ желательнымъ

Какъ уже указывалось выше, необходимо по возможности строго провести различіе между собраніями и союзами. Необходимость эта обусловливается прежде всего тѣмъ, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ передъ собой два смежныхъ, но тѣмъ не менѣе вполнѣ

---

[1]) Jolly, Vereine und Versammlungen. Stengel Worterbuch d. deutschen Verwaltungsrechts т. II, стр. 666. 1890.

самостоятельныхъ института. И отношеніе государственной власти къ этимъ институтамъ далеко не всегда бываетъ одинаково.

Основное различіе между собраніемъ и союзомъ заключается въ томъ, что собраніе по существу своему является соединеніемъ временнымъ, союзъ же—соединеніемъ постояннымъ, разсчитаннымъ на извѣстную продолжительность. Каждое отдѣльное собраніе является вполнѣ самостоятельнымъ, законченнымъ фактомъ, не повторяющимся періодически. Между членами собранія внѣ его не существуетъ особой связи, которая имѣется между членами союза.

Не смотря на то, что различіе это является, вообще говоря, достаточно опредѣленнымъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ разрѣшеніе вопроса о томъ, имѣется ли на лицо постоянная организація—союзъ, или же только рядъ отдѣльныхъ собраній, можетъ оказаться затруднительнымъ.

Часто союзы возникаютъ изъ отдѣльныхъ собраній настолько постепенно и незамѣтно, что уловить моментъ возникновенія союза оказывается невозможнымъ. Съ другой стороны, имѣется спеціальная категорія союзовъ, политическіе клубы, вся дѣятельность которыхъ исчерпывается устройствомъ публичныхъ собраній, за которыми какъ бы скрывается союзная организація.

Внутренняя связь между союзами и собраніями часто даетъ основаніе къ полному смѣшенію обоихъ институтовъ въ законодательствѣ. Законодательство эпохи полицейскаго государства, одинаково враждебное ко всякимъ формамъ соединенія, ко всякимъ попыткамъ организаціи населенія, не дифференцируетъ обычно союзовъ и собраній, и довольствуется огульнымъ запрещеніемъ тѣхъ и другихъ.

Въ послѣдующіе періоды дифференціація является, однако, необходимой. По самой природѣ своей союзы и собранія преслѣдуютъ неодинаковыя цѣли, и уже въ силу этого отношенія государственной власти и пріемы регламентаціи тѣхъ и другихъ не могутъ быть одинаковы. Собранія довольствуются обсужденіемъ, союзы имѣютъ въ виду дѣятельность и представляютъ собой соединеніе не только лицъ, но и средствъ.

Регламентація права собраній связывается поэтому съ установленіемъ предѣловъ свободы обсужденія. По отношенію къ союзамъ законодателю неизбѣжно приходится ставить вопросъ о томъ, какого рода дѣйствія этихъ организацій могутъ считаться дозволенными закономъ. Съ другой стороны постановка въ законодательствѣ права союзовъ тѣсно связана съ разрѣшеніемъ вопроса

объ ихъ имущественной правоспособности, объ условіяхъ предоставленія имъ правъ юридическаго лица Такимъ образомъ, въ современномъ законодательствѣ регламентація права союзовъ входитъ столько же въ область публичнаго, сколько и въ область частнаго права.

Къ праву собраній эти вопросы прямого отношенія не имѣютъ. Основная задача, которую приходится разрѣшать законодателю при регламентаціи права собраній, заключается въ примиреніи интересовъ личной и политической свободы гражданъ съ одной стороны, и интересовъ охраны общественной безопасности, спокойствія и порядка съ другой. Въ зависимости отъ сравнительной оцѣнки этихъ не совпадающихъ, а иногда и прямо противоположныхъ интересовъ, въ зависимости отъ того, которому изъ нихъ отдавалось предпочтеніе, право собраній получало ту или другую постановку въ законодательствѣ.

Право собраній и право союзовъ могутъ, такимъ образомъ, быть предметомъ вполнѣ обособленнаго изслѣдованія Въ настоящей работѣ предметомъ изученія является спеціально право собраній, поэтому право союзовъ будетъ затрагиваться лишь постольку, поскольку оба они были неразрывно связаны въ законодательствѣ въ отдѣльные историческіе моменты.

IV.

Регламентація права собраній можетъ составлять предметъ спеціальнаго законодательства. На континентѣ Европы такое спеціальное законодательство имѣется въ большей части конституціонныхъ государствъ. Его однако вовсе нельзя считать безусловно необходимымъ. Опытъ государствъ англосаксонской культуры, Англіи и Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, а до недавняго времени и нѣкоторыхъ южно-германскихъ государствъ, Вюртемберга и Гессена, показываетъ, что регламентація права собраній можетъ складываться вполнѣ удовлетворительно и безъ спеціальнаго законодательства, путемъ судебнаго истолкованія постановленій общихъ уголовныхъ законовъ, и общихъ полномочій администраціи по охранѣ порядка и безопасности, въ примѣненіи этихъ общихъ законовъ и полномочій къ собраніямъ.

Вопроса о томъ, какой изъ двухъ возможныхъ путей обезпечиваетъ болѣе цѣлесообразную постановку самого института права

собраній, можетъ быть рѣшенъ только въ зависимости отъ условій времени и мѣста. Слѣдуетъ признать, что при отсутствіи спеціальнаго законодательства дискреціонная власть органовъ администраціи можетъ оказаться весьма широкой. Поэтому примѣненіе этой системы можетъ дать хорошіе результаты и не будетъ вызывать общихъ нареканій только тамъ, гдѣ органы исполнительной власти сами достаточно проникнуты чувствомъ законности, уваженіемъ къ личной свободѣ гражданъ, и сознаніемъ своей отвѣтственности передъ обществомъ и передъ судомъ.

Обращаясь къ анализу тѣхъ нормъ, которыми регулируется право собраній, слѣдуетъ замѣтить, что этими нормами опредѣляется во-первыхъ порядокъ устройства собраній, во-вторыхъ предѣлы полномочій администраціи по отношенію къ собраніямъ въ связи съ порядкомъ веденія собраній, и въ третьихъ порядокъ и размѣры отвѣтственности за несоблюденіе требованій законовъ о собраніяхъ. Въ эти рубрики болѣе или менѣе укладывается все законодательство, регулирующее право собраній. Прежде всего, относительно порядка устройства собраній слѣдуетъ различать систему предварительнаго разрѣшенія, превентивную, или концессіонную, далѣе систему явочную, и наконецъ систему свободнаго устройства собраній. Сущность различія между этими тремя системами заключается въ томъ, что, при системѣ предварительнаго разрѣшенія, законность собранія ставится въ зависимость отъ согласія органовъ исполнительной власти. При этой системѣ нельзя говорить о *правѣ* собраній, такъ какъ пользованіе этимъ правомъ зависитъ отъ усмотрѣнія исполнительной власти. При явочной системѣ достаточно соблюденія установленныхъ въ законѣ формальностей, подачи предварительнаго заявленія, для того чтобы воспользоваться своимъ правомъ. Наконецъ, при системѣ свободнаго устройства собраній всякія формальности признаются излишними.

Не трудно замѣтить, что система явочная, по существу, представляетъ собой переходную ступень отъ системы концессіонной къ системѣ свободнаго устройства собраній. Вводя явочный порядокъ, законодатель имѣетъ возможность приблизиться къ той или другой системѣ. Чѣмъ сложнѣе будутъ формальности, соблюденія которыхъ необходимо требуется при подачѣ предварительнаго заявленія, чѣмъ больше требуется подписей подъ заявленіемъ, чѣмъ длиннѣе долженъ быть срокъ, отдѣляющій подачу заявленія отъ начала собранія, тѣмъ болѣе явочная система приближается къ системѣ концессіонной. Цѣль, съ которою вводится требованіе предвари-

тельнаго заявленія, заключается въ освѣдомленіи администраціи, заинтересованной въ томъ, чтобы заранѣе принять мѣры, необходимыя для охраны порядка. Средство, однако, можетъ бить дальше цѣли и создавать кромѣ того цѣлый рядъ затрудненій для устроителей собраній.

Система свободнаго устройства собраній въ чистомъ видѣ осуществляется весьма рѣдко. Въ частности, по отношенію къ одной категоріи собраній законодатель обыкновенно дольше всего сохраняетъ требованіе предварительнаго разрѣшенія или, по крайней мѣрѣ, предварительнаго заявленія. Это относится къ собраніямъ подъ открытымъ небомъ. Собранія этого рода, вслѣдствіе неограниченнаго количества участниковъ, могутъ, при извѣстныхъ условіяхъ представлять сравнительно бо́льшую опасность для порядка и спокойствія, и потому законодатель считаетъ иногда необходимымъ установить по отношенію къ нимъ особыя ограниченія.

Къ собраніямъ подъ открытымъ небомъ близко подходятъ манифестаціи, подъ которыми разумѣются обыкновенно публичныя изъявленія своихъ мнѣній по какому либо вопросу со стороны группы лицъ способами, разсчитанными на привлеченіе всеобщаго вниманья. Въ отличіе отъ собраній манифестаціи не связаны опредѣленнымъ мѣстомъ. Онѣ организуются чаще всего въ формѣ процессій, шествій по улицамъ въ болѣе или менѣе демонстративной обстановкѣ. Процессіи мирнаго характера составляютъ, вообще говоря, совершенно естественный способъ изъявленія своихъ чувствъ, обычно практикуемый въ государствахъ англосаксонской культуры, гдѣ спокойный темпераментъ населенія дѣлаетъ столкновенія съ полиціей на этой почвѣ сравнительно рѣдкими. Порядокъ устройства процессіи регулируется обыкновенно на Западѣ въ законахъ о собраніяхъ, причемъ устройство ихъ допускается лишь съ разрѣшенія администраціи. Только за послѣдніе годы во Франціи начали раздаваться голоса въ пользу примѣненія къ манифестаціямъ явочнаго порядка..

Каковъ бы то ни былъ порядокъ устройства публичныхъ собраній, администрація во всякомъ случаѣ сохраняетъ право надзора за ними. Поскольку этотъ надзоръ имѣетъ своей задачей только охрану внѣшняго порядка, для осуществленія его администрація не нуждается въ какихъ-либо спеціальныхъ постановленіяхъ закона. На основаніи тѣхъ общихъ полномочій, которыя всегда предоставляются органамъ исполнительной власти по охранѣ спокойствія и безопасно́сти, они, безъ сомнѣнія, могутъ принимать необходимыя мѣры и для прекра-

щенія безпорядковъ въ публичныхъ собраніяхъ. Здѣсь можетъ возникнуть споръ только по поводу необходимости отграниченія собраній публичныхъ отъ частныхъ, которое иногда можетъ представляться затруднительнымъ. Разграниченіе это имѣетъ большой практическій интересъ, такъ какъ собранія частныя стремятся, обыкновенно, обезопасить себя отъ стѣснительнаго и излишняго полицейскаго надзора.

Такое стремленіе вполнѣ понятно и естественно. Задачи полицейскаго надзора за собраніями далеко не всегда и не вездѣ исчерпываются охраной внѣшняго порядка. Законодательство о собраніяхъ отводитъ обыкновенно постановленіямъ о надзорѣ видное мѣсто.

На обязанности органовъ надзора возлагаютъ самыя разнообразныя функціи: имъ поручается слѣдить за соблюденіемъ всѣхъ установленныхъ закономъ формальностей относительно порядка созыва собраній, и относительно веденія ихъ. Законодатель можетъ возложить на нихъ наблюденіе за тѣмъ, чтобы въ собраніяхъ не участвовали лица, къ тому закономъ не управомоченныя, чтобы собраніе не уклонялось отъ предмета, ради котораго оно созвано, чтобы рѣчи, произносимыя на собраніяхъ, не носили характеръ возбуждающій населеніе противъ власти, или одну часть населенія противъ другой, и т. д. Однимъ словомъ, законодатель можетъ превратить органы надзора въ фактическихъ руководителей и опекуновъ собраній, и такъ какъ въ связи съ этими обязанностями представителю надзора можетъ быть дано и право распускать собранія, то фактически и при явочномъ порядкѣ устройства собраній самое право собраній можетъ быть сдѣлано иллюзорнымъ. Противоположный порядокъ заключается въ томъ, что законодатель ограничиваетъ полномочія органовъ надзора пассивнымъ наблюденіемъ за происходящимъ на собраніяхъ и возлагаетъ на него обязанность только составлять протоколъ о замѣченныхъ нарушеніяхъ закона для возбужденія судебнаго преслѣдованія противъ виновныхъ. Активное вмѣшательство представителя полиціи въ собраніе при такой постановкѣ надзора ограничивается случаями крайней необходимости.

Та или другая постановка надзора опредѣляетъ, обыкновенно, и отношеніе законодателя къ самому порядку веденія собранія. Обязанность веденія собранія можетъ быть возлагаема на особое лицо, руководителя или предсѣдателя собранія, или же на группу лицъ, составляющихъ бюро собранія. Помимо обязанности веденія собранія, руководства преніями, законодатель считаетъ иногда

необходимымъ особенно подчеркнуть обязанность предсѣдателя или бюро оказывать содѣйствіе органу надзора за собраніемъ, предоставлять ему „подобающее мѣсто“, давать требуемыя свѣдѣнія о личности ораторовъ и т. под.

Въ связи съ опредѣленіемъ полномочій органовъ надзора законодатель считаетъ иногда возможнымъ внести въ спеціальный законъ о собраніяхъ и нѣкоторыя постановленія, регулирующія свободу слова на собраніяхъ. Вопросъ о предѣлахъ свободы слова чаще, однако, ставится въ связь съ законодательствомъ о печати, чѣмъ съ законодательствомъ о собраніяхъ.

Для всей постановки права собраній весьма существеннымъ является вопросъ объ отвѣтственности за участіе въ собраніяхъ, признаваемыхъ незаконными, и вообще за нарушеніе спеціальныхъ постановленій законовъ о собраніяхъ. Правонарушенія этого рода могутъ разсматриваться законодателемъ и какъ простые полицейскіе проступки, и какъ тяжкія уголовныя преступленія. Здѣсь все зависитъ отъ условій историческаго момента, къ которому относится изданіе даннаго закона. Въ эпоху революціонной борьбы законодатель хватается за законы о собраніяхъ, видя въ ихъ спеціальныхъ постановленіяхъ единственное надежное средство защиты отъ революціонныхъ проявленій. Въ эпохи относительно спокойныя нарушеніями законовъ о собраніяхъ не придается такого преувеличеннаго значенія, и въ законодательныхъ актахъ, относящихся къ этимъ эпохамъ, санкція соотвѣтственно понижается.

Съ законодательствомъ о правѣ собраній тѣсно соприкасаются тѣ законоположенія, которыми регулируются полномочія исполнительной власти при подавленіи безпорядковъ. Современное правовое государство обезпечиваетъ гражданамъ свободу собраній и манифестацій мирнаго характера. Если собраніе принимаетъ характеръ, дѣйствительно угрожающій общественной безопасности и государственному порядку, если участники его вооружены и обнаруживаютъ готовность къ насильственнымъ дѣйствіямъ, или уже на самомъ дѣлѣ перешли къ такимъ дѣйствіямъ, то инстинктъ самосохраненія, присущій государству не въ меньшей степени, чѣмъ частнымъ лицамъ, побуждаетъ его къ принятію крайнихъ и рѣшительныхъ мѣръ, включающихъ примѣненіе военной силы.

Спеціальные законодательные акты, издававшіеся обыкновенно въ тѣ моменты, когда населеніе находилось почему либо въ особенно возбужденномъ состояніи, опредѣляютъ тѣ общія условія, наличность которыхъ оправдываетъ и дѣлаетъ необходимымъ при-

мѣненіе военной силы. Они же устанавливаютъ порядокъ ея примѣненія, въ предупрежденіе ненужныхъ жертвъ. Само собою разумѣется, что оцѣнка всѣхъ обстоятельствъ, обусловливающихъ примѣненіе чрезвычайныхъ мѣръ, зависитъ въ концѣ концовъ отъ чисто индивидуальныхъ свойствъ тѣхъ лицъ, которымъ, въ силу ихъ служебнаго положенія, приходится разрѣшать этотъ вопросъ. Эта оцѣнка всегда носитъ нѣсколько субъективный характеръ, и только раціональная постановка отвѣтственности должностныхъ лицъ въ состояніи обезпечить гражданъ отъ злоупотребленій въ этой области.

Въ предыдущемъ изложеніи мы неоднократно отмѣчали, что право публичныхъ собраній, какъ право политическаго характера, неразрывно связано съ тѣмъ политическимъ строемъ, на почвѣ котораго оно возникаетъ. Расширеніе предѣловъ свободы собраній, переходъ къ менѣе стѣснительнымъ формамъ регламентаціи, ограниченіе полномочій надзора, пониженіе размѣровъ отвѣтственности за нарушеніе отдѣльныхъ постановленій, всѣ эти измѣненія въ законодательствѣ о собраніяхъ тѣсно связаны, обыкновенно, съ укрѣпленіемъ авторитета народнаго представительства и съ его демократизаціей, въ смыслѣ расширенія круга избирателей. Право публичныхъ собраній является необходимымъ во всякомъ конституціонномъ государствѣ, но широкую постановку оно можетъ получить лишь въ государствѣ, политическое устройство котораго покоится на сочетаніи принциповъ парламентаризма и демократіи.

Къ этому положенію слѣдуетъ добавить лишь одно ограниченіе: право публичныхъ собраній, какъ всякое другое право, можетъ явиться предметомъ злоупотребленія. Исторія знаетъ примѣры собраній, терроризировавшихъ мирное населеніе и подготовлявшихъ насильственныя дѣйствія. Такія злоупотребленія особенно часты въ такъ называемые переходные моменты, когда вся государственная жизнь переходитъ въ новое русло, когда въ политическомъ строѣ совершается переломъ, и государство мѣняетъ всю форму своего устройства. Повышенная возбудимость массъ, находящая себѣ объясненіе въ исключительныхъ условіяхъ момента, проявляется обыкновенно въ различныхъ эксцессахъ, въ особенности, въ злоупотребленіи свободой собраній. Вотъ почему эти историческіе моменты можно считать наименѣе благопріятными для органическаго законодательства въ данной области. Законы, издаваемые въ такихъ условіяхъ, носятъ на себѣ отпечатокъ исключительныхъ мѣропріятій, направленныхъ противъ повторенія эксцессовъ революціоннаго

періода. И чѣмъ рѣзче проявлялись эти эксцессы въ свое время, тѣмъ дольше удерживается въ законодательствѣ подозрительное отношеніе къ праву собраній, тѣмъ дольше это право разсматривается не какъ необходимый элементъ конституціонной свободы, обезпечивающій правильное функціонированіе народнаго представительства, а исключительно какъ орудіе мятежа, какъ средство возбужать населеніе противъ власти и общественнаго порядка.

ЧАСТЬ I.

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній во Франціи.

ГЛАВА I.

Эпоха до революціи.

§ 1.

Вопросъ о признаніи за гражданами права на устройство публичныхъ собраній и на участіе въ нихъ, по самому существу дѣла, не могъ быть поставленъ законодательствомъ стараго порядка.

Ревниво охранявшая свои прерогативы государственная власть не признавала за гражданами, за обывателями, прежде всего, вообще, права интересоваться какими бы то ни было вопросами, выходившими изъ узкаго круга ихъ личныхъ интересовъ. Дѣла общественныя, въ силу основного принципа абсолютной монархіи, касаются одного государя, les affaires publiques sont les affaires du roi, и обыкновенный смертный долженъ держаться въ сторонѣ отъ этой опасной и запретной области [1]).

Послѣдовательное проведеніе этого принципа привело бы, однако, къ полному упраздненію личной самодѣятельности и возложило бы на государство такія обязанности, справиться съ которыми было для него не подъ силу. Съ другой стороны, старинная борьба съ крупными феодалами заставляла королевскую власть въ теченіе долгаго времени поддерживать начала общиннаго самоуправленія Цеховая организація промышленности создавала необходимость признанія за корпораціями извѣстной автономіи. Наконецъ, религіозныя потребности населенія дѣлали неизбѣжнымъ признаніе государствомъ религіозныхъ общинъ, съ вытекавшими отсюда послѣдствіями.

Всѣ эти обстоятельства вынуждали государственную власть допускать, хотя и съ многочисленными оговорками, собранія, созывавшіяся для одной изъ указанныхъ цѣлей.

---

[1]) Thaine, Ancien Regime, 3 éd. Paris, 1876, p. 399—400.

Но отношеніе государственной власти ко всѣмъ этимъ собраніямъ, въ которыхъ проявлялась общественная самодѣятельность, не было сколько-нибудь устойчивымъ. Только по отношенію къ общиннымъ собраніямъ можно говорить о правѣ собраній, которымъ пользовались нѣкоторыя общины въ силу спеціальной привилегіи [1]).

Другую категорію собраній, допускавшихся старымъ правомъ, составляли собранія цеховъ и корпорацій [2]).

Къ этимъ собраніямъ государственная власть относилась всегда съ недовѣріемъ, особенно усилившимся послѣ того, какъ сдѣланная Тюрго въ 1776 г. попытка уничтожить самую цеховую организацію окончилась неудачей. Общимъ собраніямъ предоставлено было только право выбора депутатовъ, которые одни могли рѣшать всѣ дѣла, касающіяся цеховъ. Общія собранія могли созываться лишь съ разрѣшенія полиціи, или даже только по ея непосредственному распоряженію. Они ограничивались выборомъ должностныхъ лицъ. При этомъ полиція должна была заботиться о томъ, чтобы собраніе не было слишкомъ многолюднымъ, и чтобы одновременно не происходило нѣсколько собраній. По этимъ соображеніямъ, полиція распредѣляла собранія на различные дни и мѣстности [3]).

Послѣднюю категорію собраній, допускавшихся старымъ режи-

---

[1]) Источникомъ этой привилегіи являлись такъ называемыя „общинныя хартіи"—„chartes des communes", которыми въ XV и XVI в успѣли заручиться отъ своихъ феодальныхъ сеньеровъ всѣ сколько-нибудь значительныя общины. Хартіи эти устанавливаютъ неодинаковый порядокъ созыва собраній. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ устанавливается необходимость предварительнаго разрѣшенія сеньера, или его уполномоченныхъ; въ другихъ допускается устройство собраній, даже несмотря на отказъ въ разрѣшеніи—pourvu que sous couleur de la dite assemblée ils ne traitent chose qui ne soit licite ou honnête Послѣднее, разумѣется, возможно лишь въ королевскихъ хартіяхъ.

Образцы этихъ хартій см. Serrigny, „Droit public et administratif romain". Paris, 1862, т. II, стр. 448, 486 и сл.

[2]) Объ этихъ собраніяхъ см. E. Levasseur, Histoire de la classe ouvrière et de l'industrie en France, 2 éd Paris 1901, t. II, p. 462 et suiv.

Какъ указываетъ Левассеръ, въ XVIII в. общія собранія цеховъ и корпорацій, вообще, потеряли свое значеніе. Les assemblées generales d'ailleurs devaient être peu frequentées et même parfois peu serieuses, si l'on en juge d'après une sentence de police de l'année 1724 qui constate que les assemblées convoquées au bureau de la communauté des maîtres et marchands chaudronniers de la ville de Paris sont le plus souvent infructueuses, par rapport au peu de maîtres qui s'y trouvent et qui ajoute que „s'il s'y trouve quelques maîtres ce n'est que pour s'entretenir de choses inutiles et contraires aux ordres des jurés, se querellant quelque fois sans rien resoudre Ibidem, t. II, p. 467.

[3]) Dupriez, La liberté de reunion. стр. 26.

момъ, составляли собранія вѣрующихъ, принадлежавшихъ къ одному приходу, assemblées générales des paroisses. Собранія эти созывались приходскими должностными лицами, по крайней мѣрѣ два раза въ годъ, для обсужденія вопросовъ хозяйственнаго управленія прихода и для избранія должностныхъ лицъ [1]).

§ 2.

Такимъ образомъ, собранія, допускавшіяся въ до-революціонную эпоху, не были собраніями публичными, т. е. собраніями, участіе въ которыхъ доступно всѣмъ гражданамъ.

Все это были собранія, выполнявшія опредѣленныя административныя функціи, по преимуществу, функцію выбора должностныхъ лицъ, или представителей для завѣдыванья корпоративными дѣлами. Къ собраніямъ, не имѣвшимъ такого оффиціальнаго характера, къ собраніямъ, собиравшимся по частной иниціативѣ, и преслѣдовавшимъ хотя бы самыя невинныя цѣли, дореволюціонное законодательство и практика относились безусловно отрицательно.

Особенно обострилось это отношеніе государственной власти къ собраніямъ въ эпоху религіозной борьбы, глубоко захватившей всю Францію въ серединѣ XVI.

Именно къ этому времени относится цѣлый рядъ спеціальныхъ указовъ, угрожающихъ за устройство собраній самыми тяжкими уголовными карами до смертной казни включительно. Ордоннансъ Генриха II, изданный въ іюнѣ 1559 г., запрещаетъ устраивать какія бы то ни было собранія для обсужденія общественныхъ дѣлъ, гдѣ бы то ни было, въ частныхъ помѣщеніяхъ или въ публичныхъ мѣстахъ. Участіе въ „недозволенныхъ собраніяхъ“, (assemblées illicites), созываемыхъ подъ предлогомъ культа, или подъ какимъ-либо другимъ, угрожаетъ участникамъ смертной казнью. Тѣ же самыя запрещенія и угрозы повторяются въ іюльскомъ эдиктѣ 1561 г., въ Декларації 10 сентября 1567 и въ ордоннансѣ 1629 г. [2]).

Строгости по отношенію къ собраніямъ не ослабѣваютъ и къ

---

[1]) Ibidem, стр. 24.

[2]) Dupriez, op. cit p. 17, Serrigny, op. cit, II, 486.
Guyot, Repertoire universel et raisonné de jurisprudence civile criminelle, canonique et beneficiaire, Paris, 1784, t. I p. 684.

концу XVII в. Эдикты и указы 1685, 1686 и 1689 гг. постановляютъ, что всѣ застигнутые и уличенные полиціей въ участіи въ религіозныхъ собраніяхъ (assemblées religionnaires) реформатскаго культа подлежатъ смертной казни.

Лица, о которыхъ будетъ извѣстно, что они присоединились (affilié) къ этимъ собраніямъ, подлежатъ пожизненной ссылкѣ въ каторжныя работы [1]).

Разсмотрѣніе дѣлъ этого рода въ упрощенномъ порядкѣ—sans autre forme, ni figure de procès, поручалось губернаторамъ, главнымъ намѣстникамъ короля въ провинціяхъ, комендантамъ, и лишь въ ихъ отсутствіе интендантамъ. И угроза смертной казнью вовсе не оставалась на бумагѣ.

Одинъ изъ юрисконсультовъ XVIII в. La Poix de Fremin villes, въ цитированномъ выше сочиненіи приводитъ въ видѣ иллюстраціи рѣшеніе интенданта провинціи Лангедокъ, Louis de Bernage, данное въ Montpellier, 22 Апрѣля 1723 г.

Этимъ рѣшеніемъ трое проповѣдниковъ и служителей реформатскаго культа приговорены къ повѣшенію, послѣ предварительнаго покаянія—amende honorable. Остальные обвиняемые, преступленіе которыхъ ограничивалось присутствіемъ на религіозныхъ собраніяхъ, приговорены къ пожизненнымъ каторжнымъ работамъ, а женщины къ пожизненному тюремному заключенію. Самое зданіе, гдѣ происходили собранія, предписано срыть до основанія, а имущество приговоренныхъ признано подлежащимъ конфискаціи [2]).

Острый періодъ религіозной борьбы прошелъ, но вліяніе его на отношеніе государственной власти къ собраніямъ сохранилось до наступленія революціи 89 г. Всѣ такъ называемые юрисконсульты XVIII в. разсматриваютъ публичныя собранія, какъ нѣчто весьма опасное для существующаго государственнаго строя.

Недозволенныя собранія (assemblées illicites) представляются имъ государственнымъ преступленіемъ (crime de lèse majesté). Правда, они обнаруживаютъ стремленіе поставить это понятіе недозволеннаго собранія въ болѣе или менѣе тѣсныя рамки. Не всякое собраніе, созванное безъ разрѣшенія власти, подходитъ подъ понятіе недозволеннаго собранія (assemblée illicite) въ этомъ техническомъ смыслѣ. По опредѣленію де Ферріера недозволен-

---

[1]) La Poix de Freminvilles, Dictionnaire ou traité de la police générale de villes, bourgs, paroisses et seigneureries de la campagne. Paris, 1758, p. 12.

[2]) La Poix de Freminvilles, op. cit. стр. 15.

ными въ техническомъ смыслѣ являются такія собранія, которыя устраиваются съ нарушеніемъ полицейскихъ правилъ, направлены противъ королевской власти и, вызывая волненія, нарушаютъ общественное спокойствіе [1]). Какъ указываетъ Гюйо, только собраніе съ извѣстной организаціей могло быть подведено подъ понятія недозволеннаго собранія. Поэтому къ недозволеннымъ собраніямъ нельзя относить случайное соединеніе нѣсколькихъ лицъ въ одномъ какомъ нибудь мѣстѣ, безъ руководителя, безъ всякаго сговора, или заранѣе обдуманнаго намѣренія. Точно также подъ категорію недозволенныхъ собраній въ техническомъ смыслѣ нельзя подводить такія собранія, которыя не создаютъ смуты [2]).

Другой криминалистъ XVIII в. Mujart de Vouglans высказывалъ мнѣніе, что смертная казнь можетъ быть примѣнены лишь къ участникамъ такихъ собраній, на которыхъ присутствовало болѣе десяти человѣкъ, притомъ вооруженныхъ, собраній, которыя устраиваются съ намѣреніемъ возстать противъ власти, и сопровождаются насильственными дѣйствіями. Собранія, хотя и незаконныя, но не заключавшія въ себѣ указанныхъ признаковъ, не могли дать повода къ примѣненію смертной казни [3]).

Во всякомъ случаѣ, основной принципъ французскаго права до-революціонной эпохи заключается въ томъ, что для устройства какого бы то ни было собранія требовалось безусловно спеціальное разрѣшеніе власти. Стало уже тривіальной истиной, говоритъ одинъ изъ старыхъ комментаторовъ этого до-революціоннаго права, Merlin, что никакое собраніе не можетъ быть созвано безъ позволенія короля, или тѣхъ, кому онъ довѣрилъ осуществленіе своей власти [4]). Попытка обойтись безъ такого разрѣшенія сама по себѣ является преступной. Если, какъ говоритъ цитированный уже нами de Ferrière, король для государства то же, что душа для тѣла, то въ государствѣ не должно происходить никакихъ событій, имѣющихъ публичный характеръ, безъ

---

[1]) De Ferrière, Dictionnaire de droit et de pratique, Paris, 1779, t. I p' 133.

[2]) On ne doit pas regarder, comme assemblée illicite la rencontre de plusieurs personnes qui s'assemblent sans chef, l'une après l'autre, dans un même but, ou qui s'y trouvent par hasard, sans aucun complot ni dessin premedité. De même, si l'Assemblée ne se fait pas dans la vue de nuire ou d'occasionner le trouble, elle ne doit point être regardée comme illicite.
Guyot, Repertoire universel, Paris 1784, t I. p. 684, Assemblée.

[3]) Mujart de Vouglans, traitè des crimes, p. 334.

[4]) Merlin, Repertoire universel et raisonné de jurisprudence, 3 éd. 1807, t. I, Assemblée.

разрѣшенія того, кто является душой, главой и опорой государства [1]).

Недозволенныя собранія, говоритъ Potfier, являются государственнымъ преступленіемъ, ибо если никакая корпорація (nul corps) не можетъ возникнуть, никакое собраніе не можетъ быть созвано безъ разрѣшенія государя, въ такомъ случаѣ устройство собраній безъ его разрѣшенія, подъ какимъ бы то ни было предлогомъ, является посягательствомъ на его власть и узурпаціей его правъ [2]).

Подтвержденіемъ этихъ же теоретическихъ построеній являлась вся практика судебныхъ и полицейскихъ учрежденій XVIII в.

Въ томъ же трактатѣ La Poix de Freminvilles, изъ котораго мы заимствовали приведенныя выше свѣдѣнія о преслѣдованіи собраній религіознаго характера, дается нѣсколько иллюстрацій отношенія государственной власти къ собраніямъ всякаго рода, устраиваемымъ безъ разрѣшенія.

Отвѣтственность за эти собранія возлагалась, главнымъ образомъ, на хозяевъ помѣщенія, которые подвергались штрафамъ. Особенно преслѣдовались собранія франкмасоновъ [3])

Какого нибудь разграниченія между союзами и собраніями въ смыслѣ различія въ регламентаціи тѣхъ и другихъ, до-революціонная эпоха, конечно, не знала. Тѣ и другія регулировались не на основаніи общаго закона, а на основаніи цѣлаго ряда королевскихъ ордоннансовъ, парламентскихъ рѣшеній, полицейскихъ предписаній по преимуществу запретительнаго характера.

Изданіе такихъ указовъ вызывалось зачастую потребностями временными и мѣстными. Тогда и самые указы получали характеръ временной мѣры, имѣющей исключительно мѣстное значеніе. Въ видѣ примѣра можно привести полицейскій ордоннансъ, изданный въ Лионѣ 1 Августа 1778 г. и подтвержденный Парижскимъ парламентомъ 7-го сентября того же года [4]). Въ этомъ ордоннансѣ прежде всего запрещаются всякія собранія въ Лионѣ безъ особаго

---

[1]) De Ferriere „Dictionnaire de droit et de pratique" Paris, 1779, 3 d. t I, p. 440

[2]) Pothier, Traité de la procedure criminelle, section 1, art. 2, § 2.

[3]) La Poix de Freminvilles, loc cit Sentence de police du Chatelet de Paris, 14 septembre 1737, faisons defense à personnes de tel état qualité et condition qu'elles soient de s'assembler, ni de former aucune association, sous quelque pretexte, et sous quelque denomination que ce soit, notamment sous celle de Freys Maçons, et ce sous peines portées par les dits arrêts et reglement

[4]) Guyot, Repertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et beneficiaire, t. I, p. 684 Paris, 1784.

разрѣшенія; далѣе запрещается спеціально рабочимъ образовывать какіе бы то ни было союзы для взаимопомощи и сближенія; имъ же запрещается собираться вмѣстѣ не только въ кафе, трактирахъ или чайныхъ домахъ, но точно также на улицахъ, на площадяхъ, въ садахъ, виноградникахъ и т. д., подъ угрозой немедленнаго ареста, и отвѣтственности за участіе въ недозволенномъ собраніи.

ГЛАВА II.

Эпоха революціи.

§ 3.

Преслѣдованія, которымъ подвергались всякія проявленія политической самодѣятельности населенія, должны были, очевидно, прекратиться съ наступленіемъ новаго порядка вещей. Взятіе Бастиліи 14 Іюля 1789 г. и въ этомъ отношеніи должно было явиться поворотнымъ пунктомъ.

Публичныя собранія гражданъ съ этого момента становятся, несомнѣнно, однимъ изъ важнѣйшихъ факторовъ политической эволюціи, факторомъ, вліяніе котораго на все дальнѣйшее теченіе событій, поистинѣ, неизмѣримо. Насъ интересуетъ, главнымъ образомъ, отношеніе къ этому фактору со стороны законодательства, то юридическое положеніе, которое занимали публичныя собранія въ эпоху революціи.

Исторія изучаемаго нами института въ эпоху революціи представляется весьма сложной. Его регулированіе въ законодательствѣ подвергалось постояннымъ измѣненіямъ, зависѣвшимъ отчасти отъ причинъ и обстоятельствъ временнаго и случайнаго характера, отчасти же отъ колебаній во взглядахъ смѣнявшихся законодателей на ту роль, которая приличествуетъ населенію, гражданамъ, въ новомъ политическомъ строѣ.

Эволюція, которую пережило право собраній въ революціонный періодъ, можетъ въ самыхъ общихъ чертахъ быть формулирована такъ: дѣятели первой эпохи, дѣятели Учредительнаго Собранія смотрѣли на право собраній, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія орга-

низаціи общественнаго мнѣнія и политическаго воспитанія населенія.

Въ этомъ смыслѣ право собраній не дифференцировалось отъ права созданія постоянныхъ политическихъ организацій, права союзовъ. То и другое право должны были лечь въ основу созидавшагося политическаго строя, и исполнительной власти предоставлялось лишь наблюденіе за тѣмъ, чтобы проявленія самодѣятельности гражданъ не нарушали общественнаго порядка, и сохраняли вообще, мирный характеръ. Для выполненія этой функціи наблюденія за администраціей сохранялись нѣкоторыя полномочія по отношенію къ собраніямъ, формулированныя въ нѣсколько общихъ выраженіяхъ, и тѣсно связанныя съ общими полномочіями администраціи по охранѣ порядка и безопасности. Правильное пользованіе этими полномочіями со стороны администраціи обезпечивалось прежде всего тѣмъ, что по мысли дѣятелей Учредительнаго Собранія, мѣстная администрація подлежала коренному преобразованію на основѣ выборнаго начала.

Обезпечивая гражданамъ широкое пользованіе правомъ собраній, дѣятели Учредительнаго Собранія въ то же самое время должны были принять мѣры и противъ возможныхъ злоупотребленій этимъ правомъ. Мѣропріятія въ этомъ направленіи вызывались потребностями даннаго момента, чрезвычайными обстоятельствами, и главнымъ образомъ, тѣмъ возбужденнымъ состояніемъ, въ которомъ постоянно пребывало населеніе Парижа въ эпоху революціи.

Главной задачей, которую ставило себѣ Учредительное Собраніе, было установленіе конституціоннаго строя, и переходъ къ мирнымъ путямъ развитія политической жизни. Органическія мѣропріятія Учредительнаго Собранія были разсчитаны на нормальныя условія, на примѣненіе ихъ въ правовомъ государствѣ. Совершенно иной характеръ имѣютъ всѣ мѣропріятія Конвента. Управленіе Конвента по существу являлось революціонной диктатурой. Эта диктатура могла держаться лишь при наличности постоянной и активной поддержки со стороны мѣстныхъ организацій, активной въ прямомъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ поддержки силой, въ исключительныхъ случаяхъ не отступающей передъ непосредственнымъ захватомъ власти, и устраненіемъ съ политической арены всѣхъ „несогласно мыслящихъ“.

Сообразно съ этимъ, предѣлы права собраній раздвигались необычайно широко, отдѣльныя собранія гражданъ пріобрѣтали функціи носителей власти, но, разумѣется, о правѣ всѣхъ гражданъ, безъ различія образа мыслей, созывать публичныя собранія для об-

сужденія политическихъ вопросовъ въ этомъ періодѣ не можетъ быть и рѣчи.

Наступившая за паденіемъ Робеспьера „термидоріанская реакція" отразила всѣ крайности Конвента. Духъ перетянули въ противоположную сторону.

Всякія политическія организаціи, всякія публичныя собранія вообще оказались излишними. Населеніе было слишкомъ пресыщено политической жизнью. Революція закончилась, дорога для цезаризма была открыта.

§ 4.

Исходнымъ пунктомъ и программой для всей дальнѣйшей дѣятельности Учредительнаго Собранія служила декларація правъ человѣка и гражданина 26 Августа 1789 г. Непосредственно права собраній она не затрогивала. Косвенное признаніе этого права можно однако вывести изъ провозглашенной въ деклараціи свободы слова: право свободно сообщать свои мысли и свои мнѣнія—одно изъ наиболѣе цѣнныхъ правъ человѣка, говорится въ 11 статьѣ декларацiи.

Каждый гражданинъ можетъ, слѣдовательно, свободно говорить, писать и печатать, отвѣчая лишь въ случаяхъ злоупотребленія этой свободой, предусмотрѣнныхъ закономъ.

Признаніе свободы слова имѣетъ для права собраній принципіальное значеніе. Но само по себѣ признаніе это еще не опредѣляетъ тѣхъ границъ, въ какихъ можетъ и должно осуществляться право собраній. Потребность въ установленіи такихъ границъ почувствовалась Учредительнымъ Собраніемъ весьма скоро.

Не лишено интереса то обстоятельство, что прежде чѣмъ Учредительному Собранію удалось заняться положительной стороной этого права, объективный ходъ событій заставилъ его обратить вниманіе на возможныя злоупотребленія имъ, и на необходимость особыхъ мѣръ для борьбы съ такими злоупотребленіями.

Такимъ образомъ, первымъ законодательнымъ актомъ Учредительнаго Собранія, имѣющимъ отношеніе къ праву собраній, оказался законъ о чрезвычайныхъ полномочіяхъ исполнительной власти во время безпорядковъ, loi martiale 21 октября 1789 г.

Появленіе этого закона вызвано было тѣмъ обстоятельствомъ, что подъ вліяніемъ цѣлаго ряда причинъ, изъ которыхъ на первомъ мѣстѣ слѣдуетъ поставить недостатокъ съѣстныхъ припасовъ,

бѣднѣйшее населеніе Парижа осенью 1789 г. было въ крайне возбужденномъ состояніи. Случаи самосуда толпы, самоуправства надъ лицами, подозрѣвавшимися, правильно или неправильно, въ сокрытіи съѣстныхъ припасовъ, въ искусственномъ повышеніи цѣнъ, повторялись все чаще и чаще. Послѣ одного изъ такихъ случаевъ, убійства булочника Франсуа, собраніе представителей парижской коммуны въ засѣданіи 21 октября 1789 г., постановило довести объ убійствѣ до свѣдѣнія Учредительнаго Собранія и просить объ изданіи спеціальнаго закона о чрезвычайныхъ полномочіяхъ власти въ этихъ случаяхъ [1]). Учредительно Собраніе отнеслось къ этому ходатайству сочувственно. Противъ изданія закона возражали только два оратора — Робеспьеръ и Мирабо, причемъ рѣзко отрицательно отнесся къ законопроекту только Робеспьеръ, видѣвшій причину безпорядковъ въ существованіи дворцоваго заговора противъ революціи.

Несмотря на эту оппозицію проектъ былъ принятъ Учредительнымъ Собраніемъ. „Принимая во вниманіе, — говорилось во введеніи къ нему,—что свобода укрѣпляетъ государства, тогда какъ распущенность (licence) разрушаетъ ихъ: что свобода не заключается въ правѣ дѣйствовать по своему желанію (loin d'être le droit de tout faire), а существуетъ только для повиновенія законамъ, что если въ спокойныя времена это повиновеніе достаточно обезпечивается обычной государственной властью, то могутъ наступить трудныя эпохи, когда народныя массы, взволнованныя агитаціей, зачастую преступнаго характера, становятся орудіемъ интригъ, не сознавая того, что въ эти критическіе моменты требуются чрезвычайныя мѣры, чтобы охранять спокойствіе и права всѣхъ,—Національное Собраніе приняло и объявляетъ настоящій законъ“ [2]).

Закономъ этимъ на обязанность общинныхъ должностныхъ лицъ, въ силу полномочій, которыя они получили отъ общинъ и подъ страхомъ личной отвѣтственности возлагалось объявить о предстоящемъ примѣненіи военной силы въ случаяхъ, когда общественное спокойствіе находится въ опасности (ст. 1). О предстоящемъ примѣненіи военной силы жители города предупреждались путемъ выставленія краснаго флага въ окнѣ городского дома, и на улицахъ. Съ момента выставленія краснаго флага всякія сбо-

[1]) Buchez et Roux „Histoire parlementaire de la Revolution“ t III, p 191.

[2]) Buchez et Roux, op. cit., т III, стр. 206—207

рища съ оружіемъ или безъ оружія становятся преступными и должны быть разсѣиваемы силой (ст. 3). Законъ предусматривалъ возможность переговоровъ между общиннымъ должностнымъ лицомъ и толпой, для чего послѣдняя должна была выдѣлить депутацію изъ 6-ти человѣкъ, для изложенія своихъ требованій и представленія петиціи, послѣ чего толпа должна была разойтись.

Законъ о примѣненіи военной силы противъ сборищъ имѣлъ, разумѣется, лишь косвенное отношеніе къ праву собраній. По существу, онъ направленъ лишь противъ крайнихъ злоупотребленій въ пользованіи этимъ правомъ. Предметомъ непосредственнаго вниманія учредительнаго собранія право собраній стало впервые въ засѣданіи 1 декабря 1789 г., въ связи съ обсужденіемъ законопроекта о новой общинной организаціи. Въ этомъ засѣданіи комиссія по выработкѣ закона предложила внести въ него слѣдующую статью: Гражданамъ предоставляется мирно составлять частныя (particulieres) собранія въ числѣ не свыше 30 человѣкъ для выработки петицій общиннымъ, департаментскимъ или окружнымъ властямъ, заководательному собранію или королю [2]). Ограниченіе численности членовъ собранія 30-ю свидѣтельствовало, конечно, о томъ, что чувство страха передъ свободной организаціей населенія переспливало въ составителяхъ законопроекта стремленія къ свободѣ.

Предложеніе ограничить число участниковъ въ собраніяхъ вызвало рѣзкую критику со стороны Мирабо.

„Невооруженные люди,—говорилъ онъ,—имѣютъ право собираться въ какомъ имъ угодно числѣ, чтобы дѣлиться между собой своими знаніями, сообщать о своихъ желаніяхъ и т. д. Препятствовать имъ въ этомъ—значитъ нарушать права человѣка". Депутатъ Дюпоръ (Duport) прибавилъ къ этому, что свобода собраній обезпечивается уже принятымъ закономъ о примѣненіи военной силы, 21 октября 1789 г., такъ какъ этотъ законъ запрещаетъ только сборища мятежнаго характера и, слѣдовательно, допускаетъ мирныя собранія. По предложенію Дюпора, проектъ былъ возвращенъ въ комиссію [2]), и въ окончательной редакціи ограниченіе числа участниковъ собранія отпало. Такимъ образомъ, право собраній впервые обезпечивалось въ законѣ объ общинномъ устройствѣ 14 декабря 1789 г. (ст. 62). „Граждане, пользующіеся активнымъ избирательнымъ правомъ,—говорилось въ этой статьѣ,—

[1]) Moniteur Universel, 1 Decembre 1789, p. 412.
[2]) Moniteur, loc. cit.

имѣютъ право собираться мирно и безъ оружія въ частныя собранія для выработки адресовъ и петицій общиннымъ учрежденіямъ, департаментскимъ и окружнымъ властямъ, законодательному собранію или королю, съ условіемъ сообщать (donner avis) общиннымъ должностнымъ лицамъ о времени и мѣстѣ собраній, и не посылать въ качествѣ депутатовъ для представленія петицій и адресовъ болѣе десяти гражданъ" [1]).

Для правильнаго пониманія этой статьи необходимо имѣть въ виду, что предусматриваемыя ею частныя собранія по мысли законодателя должны были строго отграничиваться отъ собраній жителей общинъ, созывавшихся въ особомъ порядкѣ, и представлявшихъ установленную власть, autorité constituée. Въ этихъ послѣднихъ собраніяхъ могли принимать участіе только граждане, принадлежащіе къ данной общинѣ. И согласно ст. 24 того же закона, по окончаніи выборовъ должностныхъ лицъ, граждане не имѣли права ни продолжать собраніе, ни собираться въ качествѣ общиннаго собранія, en corps de la commune, не будучи созваны главнымъ совѣтомъ общины. Послѣдній, однако, не имѣлъ права отказывать въ созывѣ собранія, если этого требовало опредѣленное число гражданъ.

Такимъ образомъ, въ первомъ законодательномъ актѣ Учредительнаго Собранія, трактующемъ право собраній, право это разсматривается исключительно, какъ политическое право, и пользованіе имъ предоставляется только избирателямъ. Ограничивая, такимъ образомъ, кругъ участниковъ собраній, Учредительное Собраніе твердо устанавливаетъ явочный порядокъ ихъ созыва. Въ инструкціи новымъ органамъ мѣстнаго управленія, директоріямъ департаментовъ, 12—24 августа 1790 г., на нихъ возлагается забота о томъ, чтобы гражданамъ не чинилось препятствій (qu'ils ne soient pas troublés) въ правѣ собираться мирно и безъ оружія, если тѣ, кто намѣрены собраться, увѣдомятъ общинныхъ должностныхъ лицъ о времени, мѣстѣ и предметѣ собранія [2]).

§ 5.

Исторія дальнѣйшаго законодательства революціонной эпохи, регулировавшаго права собраній, тѣсно связана съ исторіей такъ

[1]) Loi municipale 14 Décembre 1789. См. Faustin Helie, „Les constitutions de la France, Paris 1875, p 61 et suiv.

[2]) Цит. у G Dubois, Commentaire de la loi du 6 juin 1868 sur les reunions publiques, Paris 1869, стр. 27

называемыхъ „народныхъ обществъ“ (sociétés populaires), клубовъ и обществъ друзей конституціи. Исторія этихъ клубовъ и ихъ вліянія на весь ходъ событій революціи до сихъ поръ еще ждетъ безпристрастнаго изслѣдователя. Для насъ представляется необходимымъ отмѣтить, что такъ какъ главнымъ проявленіемъ дѣятельности клубовъ служили устраиваемыя ими публичныя и непубличныя собранія, то законодательство въ теченіе долгаго времени не отдѣляло въ своихъ мѣропріятіяхъ клубы и народныя общества отъ обыкновенныхъ собраній, не связанныхъ ни съ какой постоянной организаціей. Такія собранія какъ бы не существовали для законодателя. За каждымъ собраніемъ гражданъ ему рисовалось „народное общество“ или „общество друзей конституціи“.

Каково было происхожденіе клубовъ? Отвѣтъ на этотъ вопросъ мы находимъ въ регламентѣ перваго такого клуба, клуба парижскихъ якобинцевъ (Société des amis de la constitution, seants aux Jacobins à Paris), опубликованномъ Оларомъ въ обширномъ собраніи матеріаловъ по исторіи якобинскаго клуба [1]). Мотивы образованія клуба объяснены во введеніи къ регламенту, составленному Барнавомъ, и принятому клубомъ 8-го февраля 1790 г. Съ тѣхъ поръ, говорится во введеніи, какъ первыя пренія въ Національномъ Собраніи позволили всѣмъ депутатамъ обсудить принципы, которыми они руководятся, тѣ изъ нихъ, которые были болѣе другихъ воодушевлены стремленіемъ къ правамъ человѣка (ceux qui se crurent animés d'un zèle plus ardent pour les droits des hommes) начали собираться и образовали общество, основанное на взаимномъ довѣріи и уваженіи. Зародышемъ, изъ котораго выросъ якобинскій клубъ, или общество друзей конституціи, засѣдающее у якобинцевъ въ Парижѣ, былъ такъ называемый бретонскій клубъ въ Версалѣ, возникшій вскорѣ послѣ созыва Генеральныхъ Штатовъ въ 1789 г. и существовавшій до тѣхъ поръ, пока Генеральные Штаты, успѣвшіе превратиться въ Національное Собраніе, не переселились въ Парижъ, т. е. до октября 1789 г. Учредителями этого бретонскаго клуба были депутаты Бретани, къ которымъ вскорѣ присоединились наиболѣе видные депутаты Національнаго Собранія отъ различныхъ мѣстностей, какъ Мирабо, Сійэйсъ, Барнавъ, Петіонъ, аббатъ Грегуаръ, Робеспьеръ, Ламетъ и др. [2]).

Такимъ образомъ, первоначальная основа якобинскаго клуба

---

[1]) F. A. Aulard, La société des Jacobins, Recueil des documents pour l'histoire du club des Jacobins de Paris, 1889, t. I, p. XXVIII.

[2]) Aulard, op. cit., t. I, p. VIII.

заключалась въ небольшомъ кружкѣ депутатовъ единомышленниковъ, „патріотовъ“. Вскорѣ послѣ переѣзда Собранія въ Парижъ, члены бывшаго бретонскаго клуба сняли помѣщеніе въ Якобинскомъ монастырѣ, и въ первомъ же засѣданіи рѣшили принять названіе „общества друзей конституціи“. Какъ указываетъ введеніе къ регламенту, членами общества могли быть не только депутаты Національнаго Собранія, но также и представители отъ различныхъ городовъ, явившіеся съ петиціями къ Учредительному Собранію, и частныя лица, избираемыя въ члены общества за особыя заслуги.

Примѣръ, данный парижскимъ клубомъ, не замедлилъ вызвать подражаніе. Цѣлый рядъ городовъ и патріотическихъ ассоціацій обращаются къ клубу съ просьбами или о присоединеніи ихъ къ клубу, или о практическихъ указаніяхъ, касающихся организаціи. Общество друзей конституціи само стремилось къ тому, чтобы вызвать созданіе подобныхъ ему обществъ и клубовъ въ провинціи.

Эти общества, говорилось во введеніи къ регламенту [1]), созданныя энтузіазмомъ къ общественному благу, политическіе дебаты, которые во всѣ времена являются наслажденіемъ свободныхъ народовъ, указываются въ настоящее время самыми дорогими интересами нашего отечества. Его свобода, его спокойствіе побуждаютъ насъ соединить всѣхъ благомыслящихъ гражданъ тѣсною связью; и если еще остаются у него враги, то все побуждаетъ насъ образовать противъ ихъ усилій столь могучее собраніе, чтобы они перестали, потерявъ надежду на успѣхъ, призывать на наше отечество смуту, которая можетъ представлять опасность только для нихъ.

Общество, организованное при Національномъ Собраніи и включающее въ себя депутатовъ разныхъ провинцій, одно можетъ представлять общій центръ для тѣхъ обществъ, которыя организуются во всемъ государствѣ; оно будетъ получать отъ нихъ инструкціи, и въ свою очередь передавать имъ тѣ выводы, которые получатся благодаря сближенію знаній и интересовъ (et leur transmettra les vues qui resulteront du rapprochement des lumières et des intérêts). Оно передастъ имъ, въ особенности, духъ декретовъ Національнаго Собранія, исполненію которыхъ всѣ эти общества будутъ всецѣло преданы.

Гарантіей всѣхъ дѣйствій общества друзей конституціи должна была служить публичность его засѣданій. La publicité, говорилось

---

[1]) Aulard, La société des Jacobins, t. I, p. XXIX.

во введеніи, sera le garant des toutes leurs demarches. Постановленіемъ 12 октября 1791 года на засѣданія клуба рѣшено было допускать публику, и спеціальная трибуна была отведена для нея [1]).

Какъ видно изъ приведенныхъ выдержекъ, учредители якобинскаго клуба разсчитывали на то, что ихъ примѣръ вызоветъ подражаніе въ провинціи, гдѣ ихъ политическіе единомышленники откроютъ общества друзей конституціи, по образцу парижскаго. Эти ожиданія оказались вполнѣ основательными. Уже въ октябрѣ 1790 г. Камиллъ Демуленъ въ рѣчи, посвященной памяти Lonstalot, которую онъ произнесъ въ якобинскомъ клубѣ, съ гордостью указывалъ, что число такихъ обществъ, присоединившихся къ парижскому, достигаетъ 152. Въ мартѣ 1791 г. ихъ было 227, въ іюнѣ того же года уже 406 [2]). Такой быстрый ростъ численности мѣстныхъ организацій, преслѣдовавшихъ чисто политическія цѣли, и привлекавшихъ къ участію въ политической жизни широкіе слои населенія, естественно ставилъ передъ законодательной властью вопросъ объ ихъ регламентаціи. Отвѣтомъ на эту потребность въ регламентаціи явился декретъ объ организаціи общинной и исправительной полиціи 19—22 іюля 1791 г. Согласно ст. 14 перваго титула этого закона, устроителямъ обществъ или клубовъ вмѣнялось въ обязанность подъ угрозой штрафа на первый разъ въ 200 ливровъ, а въ случаѣ рецидива въ 500 ливровъ, дѣлать предварительное заявленіе общиннымъ властямъ о мѣстѣ и времени собранія. Отвѣтственности подлежали предсѣдатели, секретари и комиссары обществъ и клубовъ [3]).

Регламентація обществъ и клубовъ ничѣмъ не отличалась, такимъ образомъ, отъ регламентаціи простыхъ собраній. Приведенный декретъ не вносилъ ничего новаго въ эту регламентацію, ибо и до его изданія вновь организовавшіяся общества выполняли эту формальность. Значеніе декрета 19—22 іюля 1791 г. состоитъ только въ установленіи размѣровъ отвѣтственности и отвѣтственныхъ лицъ.

Въ первое время Учредительное Собраніе съ большимъ сочувствіемъ относилось къ дѣятельности обществъ друзей конституціи. Признавая за гражданами право устройства такихъ обществъ, Учредительное Собраніе старалось внушить мѣстной администраціи, что она ни въ какомъ случаѣ не должна оказывать

---

[1]) Aulard, op. cit., t. I, p. XXXIII.
[2]) Aulard, op. cit, t. I, p.p. 290, LXXXIX.
[3]) Dalloz, Repertoire de législation, t. V, p. 279 et suiv.

препятствій ихъ дѣятельности. Въ этомъ отношеніи любопытной иллюстраціей является декретъ Учредительнаго Собранія по дѣлу общества друзей конституціи города Дакса. Дѣло это заключалось въ томъ, что общинныя власти города Дакса, по ходатайству нѣсколькихъ гражданъ, распорядились закрыть общество друзей конституціи, образовавшееся въ городѣ въ началѣ 1790 г. Между тѣмъ, общество, при своемъ возникновеніи, выполнило всѣ требуемыя формальности, увѣдомило общинныя власти и даже получило разрѣшеніе на устройство засѣданій. Новое распоряженіе администраціи заставило членовъ общества обратиться съ жалобой въ Учредительное Собраніе. Въ засѣданіи Собранія 13-го ноября 1790 г. докладчикъ Салль (Salles), говорившій отъ имени комитета сношеній (comité des rapports), указалъ на то, что общинныя власти не могли привести достаточныхъ мотивовъ для обоснованія своего распоряженія. Общинныя власти доказывали, что названіе „друзья конституціи“ является оскорбительнымъ для непринадлежащихъ къ обществу гражданъ, которые, слѣдовательно, предполагаются врагами ея. Другое основаніе для закрытія было то, что, по мнѣнію общинныхъ властей, общество являлось корпораціей, а такія корпораціи создаютъ вражду между гражданами. Оба эти мотива Салль признавалъ неосновательными. Общества друзей конституціи не являлись, по его мнѣнію, корпораціями. Корпораціи, говорилъ онъ, подчиняются особымъ правиламъ, предписаннымъ закономъ, и уполномочены на совершеніе публичныхъ актовъ. Наоборотъ, общества, о которыхъ идетъ рѣчь, являются совершенно частными союзами, подчиненными общимъ законамъ, и пользующимися покровительствомъ этихъ законовъ, наравнѣ съ гражданами. Они не имѣютъ публичнаго характера, совершенно свободны въ выработкѣ внутреннихъ правилъ своей организаціи; они распространяютъ патріотическія идеи, и общинныя власти могутъ распускать ихъ только въ томъ случаѣ, если они образуютъ въ своей средѣ заговоры противъ исполненія законовъ и нарушаютъ общественный порядокъ. Согласившись съ доводами докладчика Учредительное Собраніе приняло декретъ, въ которомъ, напоминая о предоставленномъ всѣмъ гражданамъ правѣ сходиться на мирныя собранія и образовывать свободныя общества съ соблюденіемъ законовъ, которые касаются всѣхъ гражданъ, заявляло, что общинныя власти не имѣли права ни закрывать

[1]) Moniteur Universel, 15 novembre 1790, № 319, p. 1320.

общества друзей конституціи города Канса, ни препятствовать ему въ устройствѣ засѣданій.

Помимо того, что этотъ декретъ явился лишнимъ поводомъ къ установленія явочнаго порядка устройства собраній и открытія политическихъ обществъ, онъ заслуживаетъ быть отмѣченнымъ еще и въ другомъ отношеніи: мы видѣли, что въ своихъ объясненіяхъ Салль проводилъ рѣзкую грань между собраніями, имѣющими характеръ корпораціи, и частными обществами, не имѣющими такого характера. Право устройства союзовъ второго типа являлось для него логическимъ выводомъ изъ признанной Учредительнымъ Собраніемъ свободы собраній. Такимъ образомъ граница между правомъ союзовъ и правомъ собраній еще не представлялась сколько нибудь отчетливо въ сознаніи законодателя.

Изъ другихъ актовъ Учредительнаго Собранія, въ которыхъ проявилось сочувственное отношеніе къ дѣятельности обществъ друзей конституціи, слѣдуетъ отмѣтить декреты 29 апрѣля 1790 г. и 1—8 мая 1791 г.

Въ этихъ декретахъ Учредительное Собраніе признало за офицерами, унтеръ-офицерами и солдатами всѣхъ родовъ оружія право въ свободное отъ службы время посѣщать засѣданія обществъ, которыя собираются мирно и безъ оружія въ мѣстахъ квартированія ихъ частей или расположенія гарнизоновъ [1]).

Предоставляя солдатамъ и офицерамъ возможность участвовать въ политической жизни, Учредительное Собраніе съ самаго начала высказывалось, однако, противъ того, чтобы допустить образованіе клубовъ въ самой арміи. Въ декретѣ 6 августа 1790 г. относительно военной дисциплины устройство политическихъ собраній въ полкахъ признается недопустимымъ [2]). Точно также недопустимыми признавало Учредительное Собраніе всякія непосредственныя сношенія между воинскими частями и какими бы то ни было союзами. Виновные въ нарушеніи этого запрета, согласно декрету 19 сентября 1790 г., подлежали отвѣтственности, какъ нарушители общественнаго спокойствія (perturbateurs du repos public) [3]).

§ 6.

Конституція 3 сентября 1791 г. обезпечивала всѣмъ гражданамъ право мирныхъ собраній съ соблюденіемъ требованій, уста-

[1]) Dalloz, Repertoire de législation, t. V, p. 279 et suiv.
[2]) Moniteur Universel, № 219, 7 Août 1790, p. 906.
[3]) Dalloz, loc. cit.

навливаемыхъ полицейскими законами (en se conformant aux lois de police). Фактически въ эту эпоху существовала почти неограниченная свобода собраній. Всѣ важнѣйшіе политическіе вопросы обсуждались въ собраніяхъ „секцій“, на которыя раздѣлялся Парижъ, или въ общинныхъ собраніяхъ въ менѣе значительныхъ мѣстностяхъ, или, наконецъ, въ возникавшихъ ежедневно „народныхъ обществахъ“, т. е. клубахъ.

Предметомъ обсужденія на этихъ собраніяхъ являлись разнообразные проекты петицій, предлагавшіеся для подачи Учредительному Собранію. И такъ какъ цѣлью этихъ петицій было съ одной стороны оказать давленіе на Собраніе въ томъ направленіи, которое желательно было для ихъ составителей, и съ другой стороны этими петиціями населеніе постоянно держалось въ нѣсколько возбужденномъ состояніи, благодаря непрекращающейся политической агитаціи, то неудивительно, что Учредительное Собраніе или значительная часть его членовъ скоро обнаружили стремленіе подвергнуть право петицій нѣкоторымъ ограниченіямъ. Застрѣльщикомъ въ этомъ движеніи противъ права петицій выступилъ одинъ изъ наиболѣе выдающихся юристовъ Собранія, Шапелье.

Съ именемъ Шапелье намъ уже приходилось встрѣчаться въ нашемъ введеніи, по поводу отстаивавшейся имъ точки зрѣнія на право петицій [1]). Попытка его ограничить пользованіе этимъ правомъ одними избирателями какъ мы уже видѣли, не имѣла успѣха. Болѣе удачной оказалась попытка отнять право петицій у какихъ бы то ни было коллективныхъ организацій, къ которымъ Шапелье, раздѣлявшій въ этомъ отношеніи взгляды Руссо, относился крайне враждебно.

Свой взглядъ на право петицій Шапелье обосновывалъ весьма подробно въ особомъ докладѣ, предоставленномъ Учредительному Собранію 9 Мая 1791 г. Право петицій, говорилъ онъ въ этомъ докладѣ, есть право индивидуальное. Каждый гражданинъ долженъ осуществлять его самъ, въ силу принципа, по которому граждане могутъ делегировать только тѣ права, которыхъ они не въ состояніи осуществлять сами. Отсюда слѣдуетъ, что никакой союзъ, корпорація, или община не могутъ подавать коллективныхъ петицій. Точно также не могутъ подавать петицій и клубы, которые въ глазахъ закона являются простыми индивидами. Если

---

[1]) См. выше. Введеніе, стр. 7

бы законъ далъ имъ право принимать рѣшенія, и публиковать ихъ, онъ далъ бы имъ средства пріобрѣсти власть, которой они не должны имѣть [1]).

Не смотря на возраженія Робеспьера, указавшаго, что ограничивая право петицій, законъ нарушаетъ и свободу собраній Учредительное Собраніе 10 мая приняло предложеніе Шапелье, заключавшее въ себѣ ограниченіе права расклейки афишъ, и права петицій. Въ силу этого новаго закона въ собраніяхъ общинъ, или секцій могли обсуждаться только петиціи по вопросамъ мѣстнаго значенія (les objets d'interêt municipal). Всякія рѣшенія общинныхъ собраній по вопросамъ, не относящимся къ этой категоріи, не имѣютъ значенія, и являются не конституціонными [2]).

Отстаивая законъ отъ нападокъ Робеспьера Шапелье указывалъ, что свобода собраній нисколько не нарушается. Если граждане желаютъ обсуждать политическіе вопросы, они могутъ созвать собраніе, хотя бы въ томъ же самомъ помѣщеніи, гдѣ происходятъ общинныя собранія. Единственное послѣдствіе закона будетъ то, что собранія, обсуждающія политическіе вопросы, будутъ всегда частными собраніями, а не собраніями общины [3]).

Одинъ изъ историковъ Революціи, Бюшезъ, замѣчаетъ, что этотъ законъ былъ задуманъ и наскоро осуществленъ подъ вліяніемъ революціонныхъ дѣйствій клуба кордельеровъ и предназначался къ тому, чтобы лишить секціи и клубы всякой инціативы. По мнѣнію Бюшеза, это по существу исключительный законъ, противорѣчившій общимъ принципамъ конституціи. И авторы его совершенно напрасно пытались возвести исключеніе въ принципъ. Когда они утверждали, что право петицій принадлежитъ только отдѣльному лицу, и не можетъ быть делегировано, имъ на это отвѣчали, что если народъ можетъ делегировать право изданія законовъ, то почему же не можетъ онъ на томъ же основаніи делегировать право выбора средствъ, наиболѣе пригодныхъ, чтобы сдѣлать его счастливымъ [4]).

Указанный декретъ былъ лишь первой попыткой ограничить растущее вліяніе клубовъ.

Попытка эта, повидимому, не принесла ожидаемыхъ резуль-

---

[1]) Moniteur Universel, 11 мая 1791, № 131, p. 538.
[2]) Moniteur Universel, 12 Mai 1791, № 132, p. 542.
[3]) Ibidem.
[4]) Buchez et Roux, „Histoire parlementaire de la Révolution", t. X, p. 125.

татовъ, ибо вскорѣ послѣ изданія декрета, Учредительное Собраніе рѣшилось возобновить ее вторично.

Инициаторомъ этой второй попытки явился тотъ же Шапелье. На этотъ разъ истинныя цѣли законопроекта уже не маскировались. Послѣ окончанія работъ комитета по составленію конституціи, 29 сентября 1791 г. Шапелье отъ имени комитета представилъ особый докладъ о клубахъ и народныхъ обществахъ [1]).

Авторъ доклада старался быть безпристрастнымъ. Онъ признавалъ заслуги, оказанныя народными обществами (sociétes populaires) въ періодъ, пока продолжалась революція.

Когда нація мѣняетъ образъ направленія, говорилось въ докладѣ, каждый гражданинъ является въ роли должностнаго лица. Всѣ обсуждаютъ и должны обсуждать государственныя дѣла. И все, что ускоряетъ революцію, должно быть пущено въ ходъ. Это неизбѣжный процессъ, который нужно поддерживать, и даже усиливать, чтобы самый фактъ революціи не вызывалъ сомнѣній у тѣхъ, кто ей противодѣйствуетъ, чтобы она встрѣчала меньше препятствій на пути, и скорѣе достигла цѣли.

Но когда революція закончена, когда конституція установлена, когда она распредѣлила всѣ полномочія, призвала всѣ власти. тогда, для блага этой конституціи, необходимо, чтобы все пришло въ полный порядокъ, чтобы ничто не мѣшало дѣятельности установленныхъ властей; чтобы рѣшеніе и власть были только тамъ, гдѣ имъ опредѣлено быть по конституціи; каждый долженъ настолько уважать свои права гражданина, и функціи, порученныя властямъ, чтобы не выходить за предѣлы своихъ правъ, и не покушаться на прерогативы власти.

Всѣмъ гражданамъ, продолжалъ докладчикъ, дозволяется собираться мирно.

Въ свободной странѣ, когда конституція, основанная на правахъ человѣка, создала отечество, глубокое и сильное чувство привязываетъ къ общему дѣлу всѣхъ жителей государства; является потребность интересоваться этимъ общимъ дѣломъ, говорить объ немъ: необходимо, чтобы всѣ общественныя учрежденія не только не подавляли, не угашали этотъ священный огонь, но, напротивъ, всячески его поддерживали.

Далѣе, однако, Шапелье указывалъ на то, что въ новомъ

---

[1]) Докладъ и послѣдовавшій декретъ Учредительнаго Собранія— Moniteur Universel, 30 septembre 1791, № 273, p. 1140.

государственномъ строѣ всякая власть должна опираться на волю народа, выразителями которой являются народные представители. Именно въ силу этого принципа конституція упразднила всѣ существовавшія ранѣе корпораціи, и воспретила всякіе адреса и петиціи коллективнаго характера. Общества, мирныя собранія гражданъ должны оставаться незамѣтными въ государствѣ. Если они выходятъ изъ того частнаго положенія, которое назначено имъ конституціей, они разрушаютъ ее вмѣсто того, чтобы защищать, и крикъ соединенія—друзья конституціи, превращается въ мятежный крикъ, способный только нарушать дѣятельность законныхъ властей.

Въ заключеніе своего доклада Шапелье предложилъ проектъ декрета, который, несмотря на оппозицію Робеспьера, и былъ принятъ Учредительнымъ Собраніемъ Декретъ запрещаетъ обществамъ, союзамъ и клубамъ требовать къ себѣ должностныхъ лицъ, и вообще оказывать препятствія дѣйствіямъ законной власти, подъ угрозой для предсѣдателей собраній, или участниковъ такихъ дѣйствій лишенія политическихъ правъ на извѣстный срокъ. Далѣе запрещается подавать какія бы то ни было петиціи коллективно отъ имени клубовъ, обществъ или союзовъ, посылать депутаціи, вообще проявлять въ чемъ бы то ни было свое „политическое существованіе“. Отвѣтственными признаются всѣ лица, принимающія участіе въ такихъ дѣйствіяхъ, причемъ, если они не принадлежатъ къ числу активныхъ гражданъ, то отвѣтственность для нихъ выражается штрафомъ до 1200 ливровъ для французовъ, и до 3000 ливровъ для иностранцевъ.

Настоящій декретъ направлялся, такимъ образомъ, не столько противъ политическихъ собраній и клубовъ, какъ таковыхъ, сколько противъ вмѣшательства ихъ въ дѣятельность администраціи, и въ этомъ отношеніи Шапелье, какъ показала послѣдующая исторія клубовъ и всего движенія, обнаружилъ вѣрное пониманіе грядущей опасности. Гораздо труднѣе было обосновать проведенныя ими ограниченія права петицій, которыя представлялись, несомнѣнно, искусственными. Практическое значеніе всѣхъ этихъ мѣропріятій было, однако, невелико. Примѣненіе этихъ здравыхъ принциповъ, замѣчаетъ комментаторъ Даллозъ по поводу послѣдняго декрета Учредительнаго Собранія о клубахъ и народныхъ обществахъ, оказалось невозможнымъ въ тѣхъ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, въ которыхъ тогда находилась Франція. Поэтому декретъ остался невыполненнымъ [1]).

---

[1]) Dalloz, Repertoire de législation, t. 5, p. 281.

§ 7.

Чтобы покончить съ законодательными мѣрами Учредительнаго Собранія, относившимися къ праву собраній, намъ остается еще упомянуть о законѣ 14 іюня 1791 г. о сборищахъ рабочихъ и ремесленниковъ одного и того же состоянія и одной и той же профессіи. Въ этомъ законѣ, докладчикомъ по которому выступилъ тотъ же Шапелье, прежде всего напоминается о томъ, что отмѣна всякаго рода корпорацій изъ лицъ одного и того же состоянія и одной и той же профессіи составляетъ основу французской конституціи. Поэтому, запрещается возстанавливать ихъ подъ какимъ бы то ни было предлогомъ и въ какой бы то ни было формѣ.

Граждане одного и того же состоянія (de même état) и одной профессіи, предприниматели, рабочіе, и подмастерья въ какомъ бы то ни было ремеслѣ не могутъ когда они собираются вмѣстѣ, выбирать ни предсѣдателя, ни секретаря, ни старшину, не могутъ вести списки, принимать постановленія или рѣшенія, устанавливать регламенты относительно „такъ называемыхъ общихъ ихъ интересовъ“ (leurs prétendus intérêts communs).

Далѣе слѣдуютъ постановленія, запрещающія стачки и соглашенія для поднятія цѣнъ. Послѣдняя статья закона гласитъ: „Всѣ сборища, составленныя ремесленниками, рабочими, подмастерьями, поденщиками, или возбуждаемыя ими противъ свободнаго занятія промышленностью и трудомъ,—занятія, составляющаго право всякаго рода лицъ и на всякихъ условіяхъ, заключенныхъ по доброй волѣ,—или противъ дѣятельности полиціи и исполненія судебныхъ рѣшеній по этимъ дѣламъ, точно также какъ и противъ публичныхъ торговъ и отдачи съ торговъ различныхъ предпріятій, разсматриваются какъ мятежныя сборища и, какъ таковыя, разгоняются представителями общественной силы по данному имъ законному распоряженію. Зачинщики, подстрекатели и главари указанныхъ сборищъ наказываются по всей строгости законовъ, также какъ и тѣ, кто будетъ уличенъ въ самоуправствѣ и въ насильственныхъ дѣйствіяхъ“ [1]).

Этимъ закономъ Учредительное Собраніе совершенно лишало рабочее населеніе возможности пользоваться правомъ собраній для отстаиванія своихъ экономическихъ интересовъ. Любопытно, однако, отмѣтить, что въ Учредительномъ Собраніи законъ этотъ не возбу-

[1]) Moniteur Universel, 15 juin 1791, № 166, p. 688

дилъ никакихъ преній и точно также прошелъ незамѣченнымъ въ періодической прессѣ.

Это даетъ поводъ одному изъ современныхъ историковъ французской революціи, Жоресу, выразить мнѣніе, что хотя законъ 14 іюня 1791 г. изъ всѣхъ законовъ эпохи революціи „за права человѣка“ является самымъ рѣзкимъ доказательствомъ ея классового характера, возможно, что въ 1791 г. въ мысляхъ самой революціонной буржуазіи онъ не имѣлъ того свирѣпаго характера, который онъ пріобрѣлъ впослѣдствіи, благодаря общественному развитію, ибо классовый антагонизмъ между буржуазіей и пролетаріатомъ въ то время былъ еще слабо выраженъ [1]).

Въ доказательство этой мысли Жоресъ ссылается и на молчаніе Робеспьера въ Учредительномъ Собраніи во время принятія закона, и на то, что одинъ изъ немногихъ критиковъ закона въ печати, Маратъ, разсматривалъ законъ исключительно съ политической точки зрѣнія, какъ орудіе, изготовленное сторонниками стараго режима противъ новыхъ свободъ націи, какъ новую уловку контръ-революціи. По мнѣнію Марата, Учредительное Собраніе только потому запрещаетъ рабочія собранія, что на нихъ могутъ обсуждаться общественныя дѣла (des affaires publiques).

Нельзя не признать характернымъ того обстоятельства, отмѣчаемаго Жоресомъ, что сами рабочіе ничѣмъ не выразили своего протеста противъ изданія закона 14 іюня 1791 г., не только непосредственно послѣ его изданія, но даже и впослѣдствіи, когда во время террора власть фактически была въ рукахъ демократическихъ слоевъ парижскаго населенія. Объясненіе этому факту Жоресъ усматриваетъ въ томъ что для рабочихъ въ революціонную эпоху болѣе существенное значеніе имѣла не экономическая борьба противъ капитала, не группировка пролетаріевъ для отпора предпринимателямъ посредствомъ организованныхъ забастовокъ, а борьба политическая для захвата власти и использованія ея всемогущества для обезпеченія благосостоянія народа посредствомъ закона [2]).

Истинный источникъ закона противъ рабочихъ собраній слѣдуетъ, кажется, дѣйствительно, искать не въ „классовыхъ инстинктахъ революціонной буржуазіи“, какъ это пытался сдѣлать впослѣдствіи Марксъ, и не въ стремленіи ограничить политическія вольности народа, какъ утверждалъ Маратъ, а въ общеизвѣстныхъ индивидуалистическихъ

[1]) Jean Jaurés, „Histoire Socialiste“, t. I, Constituante, русскій переводъ книгоиздательства Даль, СПб. 1908, стр. 489.
[2]) Jaurés, op. cit, стр. 507.

тенденціяхъ большинства Учредительнаго Собранія, въ его враждебномъ отношеніи къ промежуточнымъ организаціямъ, которыя могутъ стать между личностью и государствомъ. Рабочимъ воспрещалось вступать въ соглашеніе, потому что эти соглашенія являются посягательствомъ на индивидуальную свободу и попыткой возстановленія уничтоженныхъ революціей цеховъ. Въ этомъ отношеніи характерно, что докладчикомъ закона въ Учредительномъ Собраніи явился именно Шапелье, этотъ, по выраженію Жореса, государственный индивидуалистъ, мало склонный относиться терпимо къ групповому принципу, помимо всякихъ классовыхъ разсчетовъ [1]).

§ 8.

Въ эпоху дѣятельности Законодательнаго Собранія клубы и политическія собранія пользовались фактически полной свободой. Тѣ ограниченія, которымъ должна была подвергаться дѣятельность клубовъ въ силу приведеннаго выше спеціальнаго закона Шапелье 29—30 сентября 1791 г., въ дѣйствительности не примѣнялись. Когда одинъ изъ депутатовъ законодательнаго собранія Daverhoult потребовалъ отъ министра юстиціи отчета о его примѣненіи, то Duranhton, въ засѣданіи 4 іюля 1792 г., отвѣтилъ, что исполненіе этого закона не относится къ обязанностямъ министра юстиціи, покуда прокуроры (les procureurs generaux syndics) не возбуждаютъ никакихъ преслѣдованій [2]).

Несмотря на всѣ ограничительные законы, значеніе клубовъ непрерывно растетъ.

„Если въ эпоху Учредительнаго Собранія,—говоритъ Тьеръ въ своей исторіи французской революціи [3]),—роль клубовъ была агитаціонная, то при Законодательномъ Собраніи они уже получаютъ

---

[1]) Вотъ что говоритъ Chapelier въ своемъ докладѣ по поводу этого закона: Les premiers ouvriers qui se sont assemblés en ont obtenu la permission de la municipalité de Paris. A cet égard municipalité parait avoir commis une faute. Il doit sans doute être permis aux citoyens de s'assembler; mais il ne doit pas être permis aux citoyens de certaines professions de s'assembler pour leur pretendus interêts communs. Il n'y a plus de corporations dans l'Etat, il n'y a plus que l'interêt particulier de chaque individu et l'interêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un interêt intermediaire, de les séparer de la chose publique par un ésprit de corporation". Moniteur Universel, 15 juin 1791, № 166, p. 688.

[2]) Aulard, „La societé des Jacobins", t. I, p. C.

[3]) A. Thiers, „Histoire de la Révolution française". Bruxelles, 1847, t. II, p. 12.

господствующее положеніе. Всѣ оттѣнки политической мысли находили себѣ выраженіе въ клубахъ. Вправо отъ якобинцевъ отдѣлились болѣе умѣренные фельяны (Feuillants), клубъ, во главѣ котораго стояли братья Ламеты, влѣво болѣе радикальный и болѣе демократическій клубъ кордельеровъ, съ Дантономъ и Камилломъ Демуленомъ."

Конституція 24 іюня 1793 г., явившаяся созданіемъ Конвента, въ ст. 7, торжественно заявляла: право выражать свои мысли и мнѣнія печатно или какимъ бы то ни было другимъ способомъ, право мирно собираться, право свободнаго отправленія культа не могутъ быть ограничены. Самая необходимость провозглашать эти права, указываетъ на существованіе деспотизма или свѣжихъ воспоминаній о немъ.

121 ст. той же конституціи гарантируетъ всѣмъ французамъ, въ ряду другихъ правъ, свободу печати, право петицій, право соединяться въ народныя общества (le droit de se réunir en sociétés populaires), пользоваться всѣми правами человѣка.

Вліяніе клубовъ и въ частности якобинскаго клуба, со всѣми его развѣтвленіями въ провинціи, непрестанно растетъ. Всѣ сколько нибудь важные политическіе вопросы, прежде чѣмъ попасть въ Конвентъ, обсуждаются и предрѣшаются у якобинцевъ. Рѣшеніе, принятое ихъ центральной организаціей, повторяется всѣми мѣстными организаціями, и возвращается въ Парижъ въ видѣ безчисленныхъ петицій. Всѣ недовольные какими бы то ни было распоряженіями, обращаются со своими жалобами къ якобинскому клубу, и послѣдній, черезъ своихъ многочисленныхъ членовъ, немедленно производитъ слѣдствіе.

Участіе въ якобинскомъ клубѣ стало какъ бы необходимымъ доказательствомъ патріотическаго образа мыслей. Мѣстныя организаціи запрашивали о своихъ депутатахъ, и о томъ принимаютъ ли они участіе въ клубѣ.

Парижскіе богачи, какъ бы желая обезопасить себя отъ проявленій народнаго гнѣва, какъ бы желая искупить свое богатство, одѣвали фригійскую шапку, и шли къ якобинцамъ [1]).

Недовѣріе къ клубамъ, которое въ послѣдній моментъ своего существованія обнаруживало Учредительное Собраніе, въ эпоху Конвента замѣняется исканіемъ въ нихъ поддержки мѣропріятіямъ центральной власти. По словамъ Олара, клубы въ этотъ періодъ,

[1]) Thiers, „Histoire de la Révolution française" t. III, p. 42—43.

и въ особенности во II году превращаются въ настоящія правительственныя корпораціи (corps d'Etat) [1]). Комиссары Конвента постоянно обращаются къ нимъ за содѣйствіемъ, просятъ ихъ наблюдать за дѣйствіями должностныхъ лицъ и намѣчать кандидатовъ для замѣщенія должностей. Въ трудные моменты эти комиссары созываютъ народныя общества вмѣстѣ съ собраніями, выполняющими функціи по мѣстному управленію, департаментскими, окружными или общинными. Въ виду такой оффиціальной роли клубовъ, неудивительно что законодательныя постановленія, касающіяся ихъ, должны были подвергнуться измѣненію. Случай къ этому не замедлилъ представиться. Когда въ іюнѣ 1793 г. во время такъ называемаго федералистскаго движенія, мѣстная администрація въ Тулузѣ подвергла задержанію нѣсколькихъ членовъ мѣстнаго народнаго общества, Конвентъ немедленно (13 іюня) сдѣлалъ постановленіе объ освобожденіи этихъ лицъ. Къ декрету Конвента была при этомъ прибавлена статья, которая запрещала мѣстнымъ властямъ препятствовать гражданамъ собираться въ народныхъ обществахъ [2]).

Вскорѣ та же самая мысль была подтверждена въ спеціальномъ декретѣ, носившемъ уже общій характеръ. Мы имѣемъ въ виду извѣстный декретъ Конвента 23—25 іюля 1793 года [3]). Всякій администраторъ, говорилось въ этомъ декретѣ, или частный человѣкъ, который дозволилъ бы себѣ оказать какое либо препятствіе собранію гражданъ, или употребилъ бы какіе бы то ни было способы, чтобы распустить (dissoudre) народныя общества, подлежитъ, въ силу этого декрета, преслѣдованію и карѣ, какъ виновный въ посягательствѣ на свободу. Размѣръ наказанія устанавливается декретомъ не одинаковый—пять лѣтъ тюремнаго заключенія для частныхъ лицъ и десять лѣтъ—для должностныхъ лицъ.

Признавая за собраніями гражданъ такое важное государственное значеніе, дѣятели Конвента и якобинскаго клуба очень скоро, однако, могли почувствовать, что свободное пользованіе правомъ собраній гражданами, исповѣдующими разные взгляды, способно привести къ нежелательнымъ послѣдствіямъ. Безконечное количество мелкихъ народныхъ клубовъ въ Парижѣ—два или три въ каждой секціи, составлявшихъ подраздѣленія центральнаго якобин-

[1]) Aulard, „La Societé des Jacobins", t. I, p. C.
[1]) Aulard, Ibidem.
[2]) Moniteur Universel, 26 juillet 1793, p. 890.

скаго клуба, оказывались чрезвычайно неудобными, хотя бы уже потому, что принимавшіяся въ нихъ рѣшенія могли оказаться въ противорѣчіи съ рѣшеніемъ якобинцевъ. Для устраненія этого неудобства, якобинцы уже въ 1794 г. приняли рѣшеніе прекратить сношенія съ секціонными клубами въ Парижѣ, гдѣ, такимъ образомъ, должна была остаться только одна центральная организація [1]).

Еще раньше, чѣмъ якобинскій клубъ принялъ такую мѣру по отношенію къ секціоннымъ клубамъ, въ самомъ Конвентѣ обнаружилось теченіе, стремившееся къ нѣкоторому ограниченію права собраній. 9 Брюмэра II г. (30 октября 1793 г.) Амаръ отъ имени комитета общественной безопасности предложилъ Конвенту запретить вовсе клубы и народныя общества, состоящія изъ женщинъ. „Женщины,—говорилъ Амаръ.—могутъ присутствовать на собраніяхъ, но онѣ не должны принимать активнаго участія въ преніяхъ, которыя вслѣдствіе своей горячности не совмѣстимы со сдержанностью и мягкостью, составляющими украшеніе женскаго пола [2]).

Несмотря на возраженія, сдѣланныя Шарлье (Charlier), декретъ былъ принятъ Конвентомъ. Кромѣ запрещенія всѣхъ женскихъ клубовъ и народныхъ обществъ, онъ заключалъ въ себѣ весьма важное постановленіе, въ силу котораго всѣ собранія клубовъ и народныхъ обществъ должны были происходить публично.

Декретъ этотъ, несомнѣнно, являлся первымъ показателемъ того, что неограниченному господству клубовъ приходитъ конецъ. Вскорѣ послѣ паденія Робеспьера, новые хозяева положенія, термидоріанцы, рѣшили подчинить клубы строгому надзору. Съ этою цѣлью 25 Вандемьера III года, три комитета Конвента, комитетъ общественной безопасности, общаго блага и законодательства, внесли проектъ декрета о надзорѣ за клубами [3]). Защитники проекта утверждали, что они не имѣютъ въ виду добиваться уничтоженія клубовъ, или ограниченія свободы мирныхъ собраній. „Нельзя только допускать,—говорилъ Тибодо, чтобы эти общества могли оказывать произвольное прямое и тираническое давленіе на правительство. Но необходимо также, чтобы они пользовались полной свободой“.

---

[1]) Thiers, „Histoire de la Révolution française“, t. 6, p. 11—12. Время принятія рѣшенія Тьеромъ точно не указывается.
[2]) Moniteur Universel, 31 octobre 1793. № 40, p. 164.
[3]) Moniteur Universel, 26 Vendemiaire, an III, № 26, p. 120.
[4]) Moniteur Universel, 28 Vendemiaire an III, № 28, p. 127.

Самый декретъ 25 Вандемьера III года, несмотря на свое кратковременное существованіе и несмотря на то, что онъ лишь косвенно затрагиваетъ право собраній, заслуживаетъ большого вниманія, главнымъ образомъ потому, что въ немъ впервые отчетливо проводится различіе между постоянными соединеніями, союзами и простыми собраніями, различіе, которое до этого декрета только смутно сознавалось законодателемъ, но никогда не формулировалось отчетливо. По замѣчанію одного изъ современныхъ изслѣдователей, этотъ декретъ составляетъ основу права политическихъ союзовъ, не только во Франціи но и въ Германіи [1]).

Главная особенность декрета 25 Вандемьера заключалась въ созданной имъ системѣ регистраціи союзовъ. Немедленно послѣ опубликованія декрета каждое общество обязано было составить списки своихъ членовъ, съ указаніемъ возраста, мѣста рожденія, профессіи, мѣста жительства и времени вступленія въ союзъ каждаго изъ нихъ. Списки эти въ двухъ экземплярахъ должны были представляться мѣстной администраціи, которая обязана была вывѣсить ихъ. Кромѣ того, въ 1 статьѣ декрета указывались дѣянья, которыя законодатель считалъ непозволительными для обществъ. Сюда относились прежде всего соединенія нѣсколькихъ обществъ въ одно, коллективныя петиціи и адреса, переписка между обществами (toutes correspondances en nom collectif). Всѣ такія дѣйствія декретъ признаетъ подрывающими авторитетъ правительства (subversives du gouvernement) и противорѣчащими государственному единству.

Декретъ 25 Вандемьера не затрагивалъ непосредственно права собраній. Оно могло ограничиваться лишь косвенно, поскольку результатомъ примѣненія декрета должно было явиться наблюденіе за клубами, вмѣшательство въ ихъ дѣйствія администраціи.

Примѣненіе началъ декрета 25 Вандемьера III года оказалось, однако, дѣломъ весьма отдаленнаго будущаго. Съ одной стороны, якобинцы, противъ которыхъ, главнымъ образомъ, направлялась эта мѣра, не выразили большой готовности подчиниться ей. Такъ напримѣръ, по поводу запрещенія клубамъ коллективныхъ сношеній ими было принято рѣшеніе, что отнынѣ вся корреспонденція будетъ вестись не отъ имени клуба якобинцевъ, а отъ имени „свободныхъ людей, собравшихся въ залѣ якобинцевъ“, и будетъ адресовываться всѣмъ свободнымъ людямъ Франціи, соединившимся въ народныхъ

[1]) E. Worms, De la liberté d'association au point de vue du droit public à travers les âges. Paris 1887 стр. 288.

обществахъ [1]). Съ другой стороны, даже и соблюденіе требованій декрета 25 Вандемьера врядъ ли могло бы остановить начавшуюся реакцію противъ клубовъ, такъ какъ при этихъ условіяхъ клубы продолжали бы попрежнему свою дѣятельность, а противъ нея-то и начата была борьба.

Столкновеніе между термидоріанцами и якобинцами неизбѣжно должно было разрѣшиться устраненіемъ съ политической арены одной изъ борющихся сторонъ. Возбужденіе въ Парижѣ достигало крайнихъ предѣловъ. Съ обѣихъ сторонъ расточались обвиненія въ измѣнѣ, и не проходило дня, чтобы не было уличныхъ стычекъ. Въ одинъ изъ особенно напряженныхъ моментовъ, 20 Брюмэра III года четыре комитета конвента (общественнаго блага, общественной безопасности, военный и законодательный) въ соединенномъ засѣданіи приняли наконецъ рѣшеніе пріостановить (suspendre) засѣданія якобинскаго клуба въ Парижѣ и закрыть самое помѣщеніе, гдѣ происходили эти засѣданія. Рѣшеніе это было одобрено конвентомъ, или, вѣрнѣе, тѣми остатками его, которые еще уцѣлѣли до этого времени [2]).

§ 9.

Новая конституція 22 августа 1795 (5 Фруктидора III года) удѣлила праву союзовъ и собраній ст. 360—364, главный смыслъ которыхъ заключался въ томъ, чтобы по возможности предотвратить возстановленіе якобинскаго клуба. Статьи эти прежде всего устанавливали общее запрещеніе всякихъ ассоціацій и корпорацій, противныхъ общественному порядку; далѣе союзамъ воспрещалось принимать наименованіе „народнаго общества“ (société populaire) чтобы изгладить самую память объ нихъ. Повторялось извѣстное уже и раньше запрещеніе взаимныхъ сношеній между обществами, занимающимися политическими вопросами, ихъ соединеній въ одно общество. Устанавливалось запрещеніе устройства совмѣстныхъ засѣданій; запрещалось устанавливать особыя условія пріема въ члены общества, запрещалось присваивать обществу право исключенія своихъ сочленовъ, а также предоставлять своимъ сочленамъ право ношенія какихъ бы то ни было внѣшнихъ отличій, указывающихъ на принадлежность къ обществу. Согласно 363 ст., свои поли-

[1]) Thiers, Histoire de la Révolution française, t. 6, p. 199.
[2]) Aulard, „La Société des Jacobins“ t. I, p. C.

тическія права граждане могли осуществлять только въ первичныхъ, или въ общинныхъ собраніяхъ. Наконецъ, косвенно ограничивалось право союзовъ и собраній 364 ст., по которой гражданамъ предоставлялось подавать петиціи властямъ, но эти петиціи должны были быть индивидуальны. Никакой союзъ, за исключеніемъ тѣхъ союзовъ, которые являлись установленными властями (autorités constituées) не могъ въ силу конституціи представлять петицій. Что же касается союзовъ, которые являлись установленными властями, т. е. представлявшихъ извѣстныя административныя единицы—общину, округъ, департаментъ, то и для нихъ право петицій ограничивалось вопросами, входящими въ ихъ компетенцію.

Изъ самаго текста статей конституціи вытекало право администраціи закрыть всякое общество, которое, по ея мнѣнію, являлось противнымъ общественному порядку.

Право это было использовано немедленно послѣ опубликованія конституціи, съ одобренія законодательной власти, и въ весьма широкихъ размѣрахъ. На слѣдующій день послѣ торжественнаго провозглашенія конституціи, въ засѣданіи конвента 6 Фруктидора III года членъ конвента Мэль (Mailhe) отъ имени комитетовъ общаго блага, общественной безопасности и законодательства (salut public, sureté générale et législation) представилъ докладъ о народныхъ обществахъ. Предположенный въ докладѣ проектъ особаго декрета противъ народныхъ обществъ былъ принятъ конвентомъ безъ преній [1]). Декретъ этотъ носилъ совершенно общій характеръ. Всѣ собранія, извѣстныя подъ названіемъ клубовъ или народныхъ обществъ, объявлены были распущенными. Помѣщенія, въ которыхъ происходили ихъ засѣданія, подлежали немедленному закрытію, а ключи отъ помѣщеній и документы немедленно должны были быть переданы въ секретаріаты мэрій.

Конституція, однако, какъ мы видѣли выше, не исключала возможности существованія политическихъ клубовъ, лишь бы они не назывались „народными обществами“, не предпринимали коллективныхъ выступленій и т. д. Основываясь на этомъ, члены только что закрытаго якобинскаго клуба сдѣлали нѣсколько попытокъ къ его возстановленію. Ими были основаны Société de Pantheon, Patriotes de 89, Cercle de fer и др. Всѣ эти попытки оказались, однако, безрезультатными. Смѣнившее конвентъ правительство Директоріи рѣшило не допускать возстановленія клубовъ вовсе. Въ посланіи Совѣту пяти-

[1]) Moniteur universel, 11 Fructidor an III, 28 авг. 1795, seance 6 Fructidor, № 341, p. 137.

сотъ 9 Вентоза IV года Директорія распространяетъ о принятомъ ею наканунѣ распоряженіи, которымъ всѣ эти клубы были закрыты. При этомъ, такъ какъ очевидно было, что, несмотря на строгость статей 360—364 конституціи, онѣ не давали основанія къ принятію такой общей мѣры, то въ посланіи Директоріи мѣстами ссылается на необходимость особаго закона, болѣе точно регулирующаго право союзовъ и собраній. Поднимаются и вопросы, требующіе спеціальнаго регулированія, именно вопросы о числѣ членовъ, которое можно безопасно допускать къ участію въ обществахъ, о времени и мѣстѣ собраній и объ отвѣтственности участниковъ.

Несмотря на возраженія Ламарка, доказывавшаго безполезность изданія новаго закона, въ виду того, что всѣ возможныя покушенія на правительство или на существующій строй предусмотрѣны уже дѣйствующимъ законодательствомъ, Совѣтъ Пятисотъ по предложенію Шенье (Chenier) рѣшилъ избрать комиссію изъ 5 членовъ, для выработки законопроекта [1]).

8 Жерминаля Мэль (Mailhe) отъ имени комиссіи представилъ Совѣту Пятисотъ свой докладъ [2]). Докладъ этотъ опирался на тѣ же доводы, коими нѣсколько лѣтъ тому назадъ аргументировалъ Шапелье въ своемъ докладѣ Учредительному Собранію. Клубы признавались полезными въ періодъ революціи, пока нужно заниматься разрушеніемъ, и вредными послѣ того, какъ революція закончилась.

Регламентація клубовъ представлялась Мэлю необходимой. Конституція, по его мнѣнію, нисколько не исключала возможности изданія особаго закона о клубахъ. Еще менѣе основательны были бы возраженія противъ такого закона съ точки зрѣнія правъ народа. Если оставить въ сторонѣ, говорилъ Мэль, случаи, когда нужно завоевывать свободу при помощи революціи, духъ и интересы частныхъ союзовъ не совпадаютъ никогда съ интересами всего народа.

Самый проектъ закона, представленный Мэлемъ отъ имени комиссіи Совѣту Пятисотъ, устанавливалъ, согласно желаніямъ, выраженнымъ въ посланіи Директоріи, цѣлый рядъ ограниченій для политическихъ союзовъ и собраній. Прежде всего, для политическихъ клубовъ предполагалось установить извѣстную предѣльную норму, чтобы число членовъ въ нихъ не было слишкомъ много-

---

[1]) Moniteur Universel 14 Ventose an IV (4 марта 1796) № 164 p. 656.
[2]) Ibidem 11 et 12 germinal an IV №№ 191—192 (31 марта 1796), стр. 763—768.

численно. Норма эта въ проектѣ устанавливалась отъ 20 до 60 въ зависимости отъ числа жителей въ городѣ. Существовавшее уже въ конституціи запрещеніе взаимныхъ сношеній и тѣмъ болѣе соединеній повторялось и въ проектѣ, но къ нимъ прибавлялись и новыя ограниченія. Общества не имѣли права избирать ни предсѣдателя, ни секретаря, ни цензора, подъ какимъ бы то ни было названіемъ. Они не могли устанавливать никакихъ условій для поступленія въ члены. Всякій желающій могъ вступить въ члены до достиженія предѣльной нормы. Организація спеціальныхъ комиссій или комитетовъ признавалась недопустимой. Засѣданія обществъ обязательно публичны, и посторонняя публика должна допускаться наравнѣ съ членами. Общественныя зданія не могутъ быть предоставлены для собраній. Собственники помѣщеній, гдѣ будутъ происходить собранія, признаются отвѣтственными за все происходящее на нихъ. На собраніяхъ запрещалось говорить о законахъ Республики, если ораторъ не приглашалъ слушателей почитать и исполнять эти законы. Наконецъ, нарушеніе закона угрожало виновнымъ серьезными карами.

Таковъ былъ этотъ любопытный проектъ, предусмотрѣвшій, кажется, всѣ возможные случаи злоупотребленія правомъ союзовъ и собраній и намѣчавшій для этого права достаточно тѣсныя рамки. Совершенно очевидно, что этотъ проектъ, также какъ и статьи 360—364 конституціи III года продиктованъ былъ тѣми же самыми опасеніями и страхами передъ возможностью возстановленія якобинскаго вліянія.

Предотвратить эту опасность можно было, однако, только однимъ путемъ: совершеннымъ упраздненіемъ всякихъ политическихъ организацій, въ которыхъ недавніе властители Франціи могли бы группировать своихъ единомышленниковъ.

Проектъ комиссіи обсуждался въ Совѣтѣ 500 4 Термидора V года, былъ возвращенъ въ комиссію послѣ долгихъ преній [1]).

Комиссія рѣшилась предложить Совѣту Пятисотъ ограничиться предоставленіемъ общинной администраціи дискреціонной власти по отношенію къ политическимъ союзамъ, права закрывать ихъ, если они будутъ казаться угрожающими общественному спокойствію и безопасности. Совѣтъ Пятисотъ склонился къ наиболѣе простому рѣше-

---

[1]) Подробную исторію этого законопроекта см. въ парижской тезѣ de Faget de Casteljau „Histoire du droit d'association de 1789—1901“. Paris, 1905 p. 145—151.

нію. Закономъ 7-го Термидора V года всякія общества, занимающіяся политикой, были временно запрещены.

Лица, собирающіяся въ такихъ обществахъ, подлежали ответственности передъ судами исправительной полиціи, какъ за участіе въ сборищахъ (attroupement). Хозяевамъ помѣщеній, гдѣ будутъ происходить собранія такихъ обществъ, угрожаетъ ответственность въ видѣ штрафа до 1000 франковъ и тюремнаго заключенія до трехъ мѣсяцевъ [1]).

Временное возстановленіе якобинскаго вліянія послѣ переворота 18 Фруктидора V года [2]) повело къ нѣкоторому измѣненію этого запрета: согласно ст. 36 и 37 закона 19 Фруктидора закрытіе угрожаетъ только тѣмъ обществамъ, въ которыхъ будутъ проповѣдываться принципы, противные конституціи III года, принятой французскимъ народомъ. Вскорѣ послѣ изданія этого закона возстановлены были якобинскія общества въ провинціи, въ Бордо, въ Лиллѣ, Лоріанѣ, Руанѣ и Амьвенѣ [3]).

Одновременно съ возстановленіемъ клубовъ сдѣлана была, повидимому, попытка возобновить и прежніе пріемы ихъ дѣятельности, возобновить такъ называемую петиціонную агитацію. По отношенію къ этимъ пріемамъ Директорія, однако, оставалась на той точкѣ зрѣнія, которую нѣкогда развивалъ въ Учредительномъ Собраніи Шапелье. Рѣшеніемъ Директоріи 24 Вентоза VI г. [4]) опредѣленно разъяснено, что клубы, возобновившіеся подъ именемъ cercles constitutionnels, не имѣютъ права совершать никакихъ коллективныхъ актовъ. Такими коллективными актами Директорія считала подачу петицій, въ которыхъ къ фамиліямъ подписавшихъ ихъ гражданъ, прибавлялось—члены такого-то конституціоннаго клуба. Такія петиціи, какъ заявляла Директорія, будутъ оставляться безъ разсмотрѣнія. Всякое общество, какъ бы оно ни называлось, если оно будетъ совершать коллективные акты, будетъ немедленно закрыто. Самое существованіе конституціонныхъ клубовъ Директорія въ этомъ рѣшеніи признаетъ незаконнымъ, такъ какъ конституція не признаетъ никакихъ корпорацій. Собранія, на которыхъ обсуждаются политическіе вопросы, должны быть публичны и доступны для всѣхъ гражданъ.

Въ самомъ Парижѣ попытка возстановленія якобинскаго клуба

---

[1]) Moniteur Universel, 10 Thermidore, an V (28 іюля 1797), № 310, p. 1239.
[2]) Устраненіе Карно и Бартелеми изъ состава Директоріи и измѣненіе состава Совѣта 500.
[3]) Aulard. La Société des Jacobins, t I, p. CII.
[4]) Moniteur Universel, 27 Ventose, an VI (17 Mars 1798) № 177, p. 709.

сдѣлана была 18 Мессидора VII г., причемъ первоначальное помѣщеніе учредители общества избрали тамъ же, гдѣ засѣдалъ и Совѣтъ Старѣйшинъ, Conseil des Anciens. Совѣтъ предложилъ якобинцамъ перемѣнить помѣщеніе, а вскорѣ послѣ этого Директорія распорядилась снова закрыть якобинское общество, переѣхавшее въ новое помѣщеніе. Одновременно съ этимъ распоряженіемъ, 26 Термидора VII г. Директорія снова ходатайствовала передъ Совѣтами Пятисотъ и Старѣйшинъ объ изданіи закона о политическихъ обществахъ [1]).

Снова пришлось, однако, убѣдиться въ томъ, что разрѣшеніе этой задачи, изданіе закона о политическихъ союзахъ и собраніяхъ въ то время, когда всѣ стремленія правительства сводились къ тому, чтобы лишить своихъ политическихъ противниковъ возможности организоваться, не могутъ привести ни къ какимъ положительнымъ результатамъ. 1 Термидора VII года была избрана Совѣтомъ Пятисотъ спеціальная комиссія для выработки законопроекта. Проектъ, представленный ею 16 Термидора VII г. былъ отвергнутъ. Три другіе проекта были 26 Фруктидора VII года переданы въ комиссію, и вопросъ не былъ еще рѣшенъ законодательнымъ путемъ, когда сама жизнь разрѣшила его въ окончательной формѣ [2]). Послѣ переворота 18 Брюмэра VIII г. изданіе спеціальнаго закона о политическихъ обществахъ сдѣлалось излишнимъ. Общества эти прекратили свое существованіе.

ГЛАВА III.

Отъ 18 Брюмэра до Февральской революціи.

§ 10.

Конституція 22 Фримэра VIII года не упоминала вовсе о правѣ гражданъ устраивать политическіе союзы и собранія. Существованіе тѣхъ и другихъ ставилось такимъ образомъ, въ зависимость отъ усмотрѣнія побѣдителя 18 брюмэра, перваго консула.

[1]) Aulard, La Société des Jacobins, t. I, p. CIII. Ср. Weil, Le droit de reunion et d'association, Paris 1893 стр. 26 и сл.

[2]) Aulard, La Société des Jacobins, t I, p. CIII.

Въ разсчетъ его не могло, конечно, входить предоставленіе своимъ политическимъ врагамъ средствъ для организаціи и борьбы противъ новаго порядка вещей. Судьба институтовъ, въ которыхъ политическая свобода находитъ себѣ наиболѣе яркое проявленіе, и прежде всего судьба права союзовъ и собраній была, такимъ образомъ, предрѣшена на многіе годы.

Послѣ ликвидаціи революціоннаго движенія, постановленія, регулирующія право союзовъ изъ конституціи перешли въ Уголовный Кодексъ. Такимъ образомъ, предѣлы, въ которыхъ гражданамъ дозволялось пользоваться этими правами, опредѣлялись чисто отрицательнымъ путемъ: то, что не воспрещалось Уголовнымъ Кодексомъ, должно было считаться дозволеннымъ.

Собственно, право собраній постановленіями Уголовнаго Кодекса затрагивалось лишь косвенно. Поэтому за отсутствіемъ спеціальнаго закона о публичныхъ собраніяхъ, который опредѣлялъ бы предѣлы полномочій полиціи по отношенію къ нимъ, исполнительная власть оказывалась вынужденной въ теченіе всего періода съ 1800 до 1848 г. искать основанія этихъ полномочій въ тѣхъ неотмѣненныхъ декретахъ Учредительнаго Собранія, которыми опредѣлялась компетенція органовъ мѣстнаго управленія, и возлагалась на эти органы общая обязанность заботиться объ охранѣ порядка и безопасности.

Для постановки права собраній эти декреты имѣли рѣшающее значеніе. Вопросъ объ ихъ толкованіи и примѣненіи, на практикѣ оказался весьма спорнымъ. Именно этотъ вопросъ въ 1848 г. далъ поводъ къ конфликту, который закончился Февральской революціей.

Въ дальнѣйшемъ намъ придется еще остановиться на исторіи этого конфликта, и на его юридической сторонѣ подробно. Пока достаточно будетъ указать, что, собственно, въ періодъ Консулата и Первой Имперіи потребности въ изданіи особаго закона о правѣ собраній не было, и не могло быть.

Конституція VIII г. фактически устраняла гражданъ отъ избранія народныхъ представителей, которые, по системѣ Сійэса, назначались по спискамъ. Такимъ образомъ, основная функція публичныхъ собраній, выясненіе общественнаго настроенія, подготовка къ выборамъ, сдѣлалась излишней, и самыя публичныя собранія неизбѣжно должны были исчезнуть.

Съ другой стороны, органы исполнительной власти съ первыхъ же шаговъ новаго главы правительства, перваго консула, были надѣ-

лены въ порядкѣ верховнаго управленія широкими полномочіями по отношенію къ собраніямъ, которыя могли бы представлять какую бы то ни было опасность. Указомъ 12-го Мессидора VIII г. на префекта полиціи въ Парижѣ возложена была между прочимъ обязанность принимать необходимыя мѣры для разсѣянія сборищъ, рабочихъ сходокъ и шумныхъ или угрожающихъ общественному спокойствію собраній. Какъ замѣчаетъ по поводу этой мѣры одинъ изъ современныхъ историковъ права союзовъ, Бассервиль, префекту полиціи предоставлялась, такимъ образомъ, совершенно неограниченная власть по отношенію къ собраніямъ всякаго рода [1]).

Вообще говоря, необходимости въ изданіи особаго спеціальнаго закона, посвященнаго праву союзовъ и собраній въ эпоху Консулата и Имперіи не чувствовалось. Политическая жизнь во Франціи въ эту эпоху какъ бы замерла. Не было ни одной ассоціаціи, говоритъ тотъ же Бассервиль, которая осмѣлилась бы поднять голову передъ абсолютнымъ властелиномъ, державшимъ въ своихъ рукахъ бразды правленія. Достаточно было одного его слова, одного жеста, чтобы подавить все, что казалось ему помѣхой или стѣсненіемъ [2]).

Если въ эту эпоху были тѣмъ не менѣе созданы постановленія, которымъ въ теченіе цѣлаго столѣтія суждено было оставаться въ арсеналѣ французскаго законодательства, то это объясняется исключительно тѣмъ обстоятельствомъ, что періодъ Имперіи былъ въ области законодательной періодомъ кодификаторскимъ. При кодификаціи же уголовнаго законодательства, нельзя было, конечно, обойти вопроса о томъ, что является преступнымъ сообществомъ, и не затронуть, такимъ образомъ, права союзовъ, а косвенно и права собраній.

§ 11.

Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что въ моментъ составленія уголовнаго кодекса, совпадавшій съ моментомъ высшаго расцвѣта Первой Имперіи, разрѣшеніе вопроса о законодательномъ регулированіи права союзовъ представляло, значительно менѣе сложную задачу, чѣмъ въ эпоху предшествовавшую.

---

[1]) Marcel Basserville, „Le droit á l'association au point de vue historique contemporain et au point de vue legislatif", Beaugency, 1897, p. 88 et suiv. Ср. Weil, Le droit de réunion et d'association, стр. 33.

[2]) Basserville, op. cit., p. 98.

Для дѣятелей эпохи революціи вся трудность заключалась въ томъ, чтобы найти тѣ границы, за которыя не должны переходить граждане въ пользованіи своими личными и политическими правами. Необходимость признанія этихъ правъ сама по себѣ не оспаривалось никѣмъ. Всякое ограниченіе ихъ разсматривалось какъ проявленіе деспотизма, какъ зло, быть можетъ, неизбѣжное, но все-таки зло. Вотъ почему тѣ ограниченія, которыя успѣвали даже получить законодательную санкцію, не примѣнялись исполнительною властью. Вотъ почему изданіе спеціальнаго закона о правѣ союзовъ встрѣчало препятствія и въ Конвентѣ, и позднѣе въ Совѣтѣ Пятисотъ.

Составители Уголовнаго Кодекса не знали подобныхъ затрудненій. Имъ не приходилось задумываться надъ вопросомъ о томъ, какъ примирить личную свободу гражданъ съ интересами охраны порядка и безопасности. Личная свобода безъ колебаній была принесена въ жертву соображеніямъ государственной безопасности.

Этимъ опредѣлялся характеръ постановленій, которыя вошли въ составъ Уголовнаго Кодекса. Образцомъ для нихъ служили повидимому, тѣ проекты, которые, какъ мы указывали выше, предлагались Совѣту Пятисотъ, но не имѣли въ немъ особаго успѣха.

Составители Уголовнаго Кодекса пошли, однако, какъ и слѣдовало ожидать, гораздо дальше своихъ образцовъ. Именно, по отношенію къ союзамъ они отъ системы явочной рѣшительно перешли къ системѣ предварительно разрѣшенія, системѣ концесіонной.

Обратимся, однако, къ самому содержанію постановленій Уголовнаго кодекса.

Ближайшее отношеніе къ нашей темѣ имѣютъ статьи 291—294, которые мы и приведемъ текстуально [1]).

---

[1]) Art. 291: Nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se reunir tous les jours, ou á certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira á l'autorité publique d'imposer á la société.

Dans le nombre des personnes indiqué par le présent article ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison ou l'association se reunit.

Art. 292: Toute association de la nature cidessus exprimée, qui se sera formée sans autorisation, ou qui, après l'avoir obtenue, aura, enfreint les conditions á elle imposées, sera dissoute. Les chefs, directeurs ou administrateurs de l'association seront en outre punis d'une amende de 16 francs á 200 francs

Art. 293: si par discours, exhortations, invocations ou prières en quelque langue que ce soit, ou par lecture, affiche, publication ou distribution d'ecrits quelconques il a eté fait, dans ces assemblées, quelque provocation á des crimes ou des délits, la peine sera de 100 francs á 300 francs d'amende et

Согласно 291 ст. никакая ассоціація, въ составъ которой входитъ болѣе 20 членовъ, съ намѣреніемъ собираться постоянно, или въ опредѣленные дни, чтобы заниматься вопросами религіозными, литературными, политическими или какими бы то ни было другими, не можетъ организоваться иначе, какъ съ разрѣшенія правительства и съ соблюденіемъ тѣхъ условій, какія администрація найдетъ нужнымъ ей предписать. Въ число 20 членовъ не входятъ обитатели того дома, гдѣ собирается ассоціація.

292 ст. предусматривала распущеніе всякаго союза, который образуется безъ разрѣшенія администраціи или съ нарушеніемъ предписанныхъ ею условій. Руководители, директора и администраторы подвергались при этомъ штрафу отъ 16 до 200 фр.

293 ст. устанавливала для тѣхъ же лицъ отвѣтственность въ повышенномъ размѣрѣ въ видѣ штрафа отъ 100 до 300 франковъ, и тюремнаго заключенія отъ 3-хъ мѣсяцевъ до 2-хъ лѣтъ, если въ собраніяхъ этихъ обществъ посредствомъ рѣчей, воззваній, молитвы на какомъ бы то ни было языкѣ, чтеніемъ, раздачей афишъ или листковъ совершались призывы къ преступленіямъ, независимо отъ тѣхъ болѣе тяжкихъ наказаній, которымъ подлежали непосредственные виновники этихъ призывовъ. Наказаніе непосредственныхъ виновниковъ, во всякомъ случаѣ, не должно быть слабѣе, чѣмъ то, которому подвергаются директора и администраторы союзовъ. Наконецъ, 294 статья устанавливала отвѣтственность для тѣхъ лицъ, которыя безъ разрѣшенія общинной власти, предоставляли свой домъ, или свою квартиру для устройства собранія членовъ хотя бы и разрѣшеннаго союза. Имъ угрожалъ штрафъ въ размѣрѣ отъ 16 до 200 фр.

Таковы были эти статьи, просуществовавшія во французскомъ законодательствѣ до начала XX столѣтія и водворившія вновь систему предварительнаго разрѣшенія, систему концессіонную въ примѣненіи къ союзамъ. Не трудно замѣтить, что хотя ст. 291—294 направлены противъ постоянныхъ союзовъ, дѣйствіе ихъ неизбѣжно

---

de trois mois à deux ans d'emprisonnement contre les chefs, directeurs et administrateurs de ces associations, sans prejudice des peines plus fortes qui seraient portées par la loi contre les individus personellement coupables de la provocation, lesquels en aucun cas, ne pourront être punis d'une peine moindre que celle infligée aux directeurs et administrateurs de l'association.

Art. 294. Tout individu qui sans la permission de l'autorité municipale aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement en tout ou en partie, pour la reunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de 16 à 200 francs

должно было отразиться и на положеніи собраній. Къ собраніямъ непосредственно относились двѣ статьи 293 и 294, установившія предѣлы свободы слова и порядки устройства собраній союзовъ

Если мы примемъ во вниманіе, что впослѣдствіи, въ эпоху Второй Имперіи разграниченіе между союзами и собраніями вовсе исчезло изъ законодательства, и ст. 291 — 294 стали примѣняться къ собраніямъ на одинаковомъ основаніи съ союзами, то необходимость ближайшаго анализа и выясненія содержанія этихъ статей въ изслѣдованіи, посвященномъ исторіи права собраній, станетъ для насъ очевидной.

Основной смыслъ ст. 291 заключался въ установленіи требованія предварительнаго разрѣшенія по отношенію ко всѣмъ безъ исключенія союзамъ, въ составъ которыхъ входитъ болѣе двадцати членовъ. Уже при первоначальномъ обсужденіи проекта Уголовнаго Кодекса въ Государственномъ Совѣтѣ, эта особенность 291 ст., ея совершенно общій характеръ, не допускающій никакихъ исключеній съ одной стороны, и чисто формальный критерій—численность членовъ съ другой стороны,—вызвали противъ нея возраженія со стороны членовъ Совѣта. Одинъ изъ авторитетныхъ юристовъ той эпохи, носившій титулъ архиканцлера Имперіи, Камбасересъ, въ засѣданіи Государственнаго Совѣта, 5-го ноября 1808 г. заявилъ, что признаетъ предлагаемыя постановленія цѣлесообразными, поскольку они направлены противъ собраній политическихъ и религіозныхъ (réunions politiques et religieuses). Собранія эти въ достаточной степени затрагиваютъ общественное спокойствіе, чтобы въ отношеніи ихъ оправдывались мѣры предосторожности, рекомендуемыя проектомъ. Но проектъ идетъ слишкомъ далеко, когда устанавливаетъ тѣ же ограниченія по отношенію къ собраніямъ литературнаго характера, и ко всѣмъ остальнымъ. Предлагаемая редакція проекта, говорилъ Камбасересъ, можетъ дать поводъ для возбужденія преслѣдованій противъ лицъ, которыя въ извѣстные дни принимаютъ у себя немногочисленное общество, имѣютъ салонъ, вродѣ того, какой былъ у извѣстной m-me Geoffrin.

Возражая Камбасересу, докладчикъ по проекту Берлье (Berlier) утверждалъ, что признаки недозволеннаго сообщества устанавливаются въ проектѣ совершенно опредѣленно. Такихъ признаковъ два: число участниковъ и намѣреніе ихъ собираться постоянно, или въ опредѣленные дни, выраженіе, которое не можетъ быть отнесено къ собраніямъ случайнымъ, или образованнымъ безъ предварительнаго соглашенія. Онъ, такимъ образомъ, отмѣтилъ, что, говоря о собра-

ніяхъ вмѣсто того, чтобы говорить о союзахъ, Камбасересъ выходилъ изъ рамокъ проекта. Далѣе, Берлье согласился, что требованіе предварительнаго разрѣшенія является излишнимъ по отношенію къ обществамъ, занимающимся обсужденіемъ литературныхъ вопросовъ. (discussions litterraires). Проектъ упоминаетъ объ нихъ только изъ опасенія, чтобы собранія политическія и религіозныя не происходили подъ прикрытіемъ литературныхъ обществъ, но съ такимъ недовѣріемъ можно оправдать всякія стѣсненія. Послѣ указанія Камбасереса, что собраніе, считающее себя литературнымъ, и позволившее себѣ обсужденіе религіозныхъ или политическихъ вопросовъ, тѣмъ самымъ явится нарушеніемъ предлагаемаго закона и, слѣдовательно, будетъ наказуемымъ. Государственный Совѣтъ постановилъ, что дѣйствіе статьи должно ограничиться собраніями религіозными и политическими. Слова—littérraires ou autres, литературныя и другія (общества или собранія) должны были въ силу этого постановленія быть выброшены изъ текста. [1]). Тѣмъ не менѣе, въ силу обстоятельствъ, оставшихся неразъясненными въ литературѣ, требуемое ограниченіе не было введено, и во второй разъ проектъ разсматривался въ Государственнымъ Совѣтѣ въ прежней редакціи, подчинявшей всѣ общества, имѣющія болѣе 20 членовъ, требованію предварительнаго разрѣшенія.

Любопытно отмѣтить, что при второмъ обсужденіи проекта ст. 291—294 въ Государственномъ Совѣтѣ, Берлье сдѣлалъ попытку защищать эти статьи, какъ проявленіе либерализма законодателя. Поводомъ къ этому послужило заявленіе, сдѣланное въ засѣданіи Государственнаго Совѣта 26 августа 1809 г. однимъ изъ его членовъ, Молэ (Molé). Послѣдній указалъ на полную произвольность выбраннаго проектомъ maximum'а—20 членовъ, въ качествѣ критерія для рѣшенія вопроса о томъ, нуждается ли данная ассоціація въ предварительномъ разрѣшеніи, или нѣтъ. Общества съ меньшимъ числомъ членовъ могутъ быть болѣе опасны, чѣмъ тѣ, которыя имѣютъ большее число. Опасность зависитъ не отъ числа членовъ, а отъ лицъ, входящихъ въ составъ общества. Отвѣчая на эти замѣчанія, Берлье заявилъ, что если послѣдовать за мнѣніемъ Молэ, пришлось *бы* допустить слишкомъ широкое вмѣшательство администраціи въ сферу частной жизни.

---

[1]) „Le Conseil arrête que les effets de l'article seront bornés aux reunions religieuses et politiques". Baron Locré „La législation civile, commerciale et criminelle de la France ou commentaire et complément des codes, Français, t. 30, Paris 1832 pp. 114, 115.

Представьте себѣ, говорилъ Берлье, что четверо или пятеро друзей желаютъ собираться въ извѣстные промежутки времени для чтенія газетъ. Неужели они должны просить для этого разрѣшеніе? Нельзя не согласиться, что это было бы равносильно отдачѣ всѣхъ гражданъ подъ строгую опеку. Право собираться для того, чтобы обсуждать даже религіозные, политическіе или литературные вопросы является естественнымъ правомъ, и если общественный порядокъ создаетъ нѣкоторыя ограниченія, то они должны оставаться въ разумныхъ предѣлахъ. Въ этихъ случаяхъ умѣренность является первой необходимостью для правительства. Если оно оказываетъ слишкомъ сильное давленіе, ему сопротивляются. Много значитъ ввести въ законодательство ограниченіе, котораго въ немъ раньше не было; собраніе слѣдуетъ считать преступнымъ только тогда, когда число участниковъ настолько значительно, что внушаетъ опасенія правительству [1]).

Не трудно замѣтить, что именно въ 291 ст. и заключался центръ тяжести правительственнаго проекта. Постановленіемъ ст. 291 создавалось требованіе предварительнаго разрѣшенія. Этого совершенно достаточно, чтобы организаціи болѣе не могли даже возникнуть. Дальнѣйшая детальная регламентація оказывалась поэтому вполнѣ излишней, и въ слѣдующихъ статьяхъ законодателю оставалось только установить размѣры отвѣтственности за нарушеніе этой статьи, или за преступныя дѣйствія, связанныя съ ея нарушеніемъ (ст. 293).

Стараясь придать вводимымъ ограниченіямъ возможно болѣе общій характеръ, чтобы никакое сообщество не могло ускользнуть отъ бдительнаго надзора администраціи, законодатели Первой Имперіи руководились опытомъ недавняго прошлаго. Главная цѣль статей 291 — 294 Уголовнаго Кодекса заключалась въ томъ, чтобы дать возможность исполнительной власти во-время помѣшать всякой попыткѣ, направленной къ возстановленію клубовъ. Очевидно, что общества, число участниковъ которыхъ не превышало двадцати, съ этой точки зрѣнія не представлялись опасными и потому могли быть оставлены внѣ сферы законодательнаго регулированія. Но всякія многолюдныя собранія даже разрѣшенныхъ союзовъ сейчасъ же напоминали о дѣятельности „обществъ друзей конституціи“, и потому-то ст. 294 требуетъ предварительнаго разрѣшенія администраціи даже для этихъ собраній.

---

[1]) Baron Locré, „La législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou commentaire et complément des codes Français. Paris, 1832, t. 30 p. 176—7.

Мотивы, которыми руководились составители ст. 291—294 Уголовнаго Кодекса, какъ нельзя лучше выяснены въ рѣчи, произнесенной при обсужденіи ихъ въ Законодательномъ Корпусѣ докладчикомъ Ноэлемъ (Noailles). Самыя слова—недозволенныя сообщества, associations illicites, пробуждаютъ, говорилъ Ноэль, печальныя воспоминанія. Кто изъ васъ, патетически восклицалъ ораторъ, не былъ жертвою или очевидцемъ этихъ собраній, въ которыхъ убійства и возмущенія непрерывно ставились въ порядокъ дня, собраній, которыя были организованы, чтобы наблюдать за дѣйствіями властей, и на самомъ дѣлѣ препятствовали имъ въ достиженіи наиболѣе цѣнныхъ и наиболѣе законныхъ результатовъ и создали анархію во всей Франціи! 18 Брюмера, день дорогой для всѣхъ французовъ, закрыло эти мрачныя пещеры (ces cavernes tenebreuses) и онѣ не откроются болѣе.

По словамъ Ноэля, правительство не намѣревалось стѣснять обществъ, устраиваемыхъ для того, чтобы заниматься вопросами религіозными, литературными, или политическими, или для совмѣстныхъ удовольствій. Но правительство обязано наблюдать за этими обществами, и ради этого устанавливается требованіе предварительнаго разрѣшенія [1]).

§ 12.

Постановленія уголовнаго кодекса, направленныя противъ неразрѣшенныхъ обществъ, получили примѣненіе не сразу. Хотя съ паденіемъ Имперіи и водвореніемъ Бурбоновъ всѣ оппозиціонные элементы начинаютъ группироваться въ кружки и союзы, главное вниманіе правительства устремлено не на нихъ, а на періодическую печать, противъ которой въ законодательномъ порядкѣ принимаются различныя мѣры. Случаи же преслѣдованія неразрѣшенныхъ обществъ по 291 статьѣ представляются крайне рѣдкими. Такъ въ 1819 г. правительство, послѣ неудачнаго исхода общихъ выборовъ, рѣшилось возбудить преслѣдованіе противъ société des Amis de la Presse, въ числѣ учредителей котораго были Брольи, Лафайэтъ, Лафитъ и другіе политическіе дѣятели. Дѣло это кончилось штрафомъ въ 200 фр., наложеннымъ на собственниковъ помѣщенія, гдѣ проис-

[1]) Rapport fait au Corps Législatif dans la seance du 16 février 1810 par M. Noailles, Locré. La législation civile, commerciale et criminelle de la France, t. 30, p p. 311—312.

ходили собранія [1]). Другое тайное общество, извѣстное подъ именемъ Aide-toi, le ciel t'aidera, имѣвшее крупное политическое значеніе; несмотря на свое рѣзко оппозиціонное отношеніе къ правительству, вовсе не навлекло на себя преслѣдованій.

Заслуживаетъ быть отмѣченнымъ то обстоятельство, что во главѣ послѣдняго общества въ качествѣ его предсѣдателя стоялъ Гизо, впослѣдствіи министръ Іюльской монархіи, выступившій въ 1834 г. защитникомъ спеціальнаго закона объ усиленныхъ наказаніяхъ за участіе въ тайныхъ обществахъ.

Необходимость прибѣгать къ такимъ пріемамъ борьбы, какъ тайныя общества, конспиративные кружки, расплодившіеся въ эпоху Реставраціи въ большомъ количествѣ, объяснялось, конечно, отсутствіемъ для оппозиціи легальной возможности организоваться открыто. Всякая попытка распространять свои идеи посредствомъ агитаціи въ публичныхъ собраніяхъ встрѣчала со стороны правительства рѣзкій отпоръ. Историкъ той эпохи, Viel Castel, какъ о выдающемся событіи, разсказываетъ о банкетѣ, устроенномъ въ 1816 г. въ Парижѣ 400 избирателями, въ честь 14 депутатовъ оппозиціи, среди которыхъ былъ Казимиръ Перье. Уже одно извѣстіе о предстоящемъ банкетѣ вызвало въ публикѣ опасенія. Во избѣжаніе всякихъ безпорядковъ, устроители рѣшились не допускать на банкекѣ не только рѣчей, но даже тостовъ. Какъ и слѣдовало ожидать, банкетъ прошелъ спокойно, но съ извѣстной холодностью. Нѣсколько подобныхъ же банкетовъ въ честь депутатовъ оппозиціи было устроено въ провинціи, при чемъ на нихъ провозглашались тосты за короля, королевскую семью, и „за полное осуществленіе Хартіи“ [2]).

Интересно отмѣтить, что примѣръ въ устройствѣ банкетовъ исходилъ съ правой стороны. Именно первый банкетъ былъ устроенъ роялистами 31 марта 1816 г., по случаю годовщины того дня, когда они, воспользовавшись присутствіемъ иностранныхъ войскъ, проникли въ Парижъ и провозгласили на бульварахъ возстановленіе Бурбоновъ. Оппозиція только слѣдовала ея примѣру, такъ какъ устройство банкетовъ, повидимому, не вызывало особыхъ протестовъ со стороны администраціи, хотя бы уже потому, что эти банкеты были доступны лишь строго ограниченному кругу лицъ, и самая программа ихъ устанавливалась заранѣе. Между тѣмъ, публичныя собранія далеко не считались нормаль-

[1]) См. Weil Le droit de reunion et d'association devant les Chambres et le tribunaux, Paris 1893. Стр. 49

[2]) Viel Castel «Histoire de la Réstauration», t. 6, p 516—518.

ными явленіями политической жизни въ этотъ періодъ, и попытки устройства ихъ вызывали неизбѣжныя столкновенія съ администраціей.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда являлась необходимость столковаться по поводу предстоящихъ выборовъ въ Палату Депутатовъ, устраивались, обыкновенно, частныя собранія, въ частныхъ квартирахъ, и безъ огласки. Администрація, повидимому, не ставила препятствій къ устройству такихъ немноголюдныхъ и закрытыхъ собраній. Когда же во время частичныхъ выбововъ въ 1828 г. оппозиціонные избиратели устроили подготовительное собраніе въ общественномъ мѣстѣ, въ помѣщеніи, извѣстномъ подъ названіемъ Ротонды, въ Елисейскихъ поляхъ, и на собраніи около 1000 человѣкъ, выслушали рѣчи кандидатовъ оппозиціи, то реакціонныя газеты подняли тревогу. Несмотря на то, что собраніе прошло вполнѣ спокойно, на слѣдующій же день La Quotidienne и Gazette de France объявили, что въ Парижѣ открылся якобинскій клубъ и революція возобновилась. По мнѣнію реакціонной прессы подобныя собранія избирателей сами по себѣ являлись незаконными, такъ какъ противорѣчили ст. 8 избирательнаго закона 1817 г., въ силу которой избирательныя коллегіи (les colleges electoraux) созываются королемъ и распускаются по окончаніи выборовъ, причемъ никакіе дебаты на собраніяхъ этихъ коллегій не допускаются. Такимъ образомъ, реакціонная печать совершенно отрицала право самихъ гражданъ созывать собранія, право, которое столько разъ торжественно провозглашалось въ эпоху революціи. Такія собранія представлялись для реакціонной прессы не нужными и даже вредными. Несомнѣнно, писала Gazette de France, что въ Парижѣ избирательный округъ въ 1000 гражданъ подавленъ тремя стами избирателей. Несомнѣнно, что подготовительныя собранія фальсифицируютъ мнѣніе избирателей. На другой же день, послѣ описаннаго выше собранія въ Елисейскихъ поляхъ, происходившаго 31 марта, герцогъ де-Сабранъ выступилъ въ палатѣ пэровъ съ заявленіемъ, что политическое собраніе, которое само выбираетъ предсѣдателя, выслушиваетъ рѣчи кандидатовъ на выборахъ, принимаетъ отъ нихъ обязательства, и т. под., не можетъ быть допущено. Правительство не должно позволять, чтобы разрушились самыя основы общественнаго мира (les fondements de la paix publique).

Правительство немедленно приняло мѣры. Уже 4-го апрѣля въ „Moniteur“ появилось правительственное сообщеніе, въ которомъ указывалось, что предвыборныя собранія могутъ происхо-

дить лишь въ частныхъ помѣщеніяхъ, и что собранія, подобныя тому, какое было устроено оппозиціей 31-го марта, не будутъ болѣе допущены. Это собраніе, говорилось въ правительственномъ сообщеніи, хотя и не сопровождалось безпорядками, но пробудило печальныя воспоминанія и вызвало серьезныя безпокойства.

Либеральная печать истолковала это распоряженіе какъ узаконеніе собраній закрытыхъ, устраиваемыхъ въ частныхъ помѣщеніяхъ. Попытки устраивать публичныя собранія въ эпоху реставраціи стали послѣ этого еще болѣе рѣдкими [1]).

§ 13.

Іюльская монархія явилась послѣдствіемъ удачной революціи, созданной и подготовленной при помощи тайныхъ обществъ. Въ результатѣ она привела, однако, къ власти элементы достаточно умѣренные, представителей крупной буржуазіи и наиболѣе обезпеченную часть лицъ, живущихъ умственнымъ трудомъ. Во главу угла новаго политическаго строя положена была система имущественнаго ценза Въ этомъ отношеніи новый строй вполнѣ отвѣчалъ тѣмъ политическимъ теоріямъ новыхъ властителей Франціи, которыя они отстаивали еще будучи въ оппозиціи. Политическія права, писалъ еще въ 1814 г. одинъ изъ наиболѣе авторитетныхъ теоретиковъ доктринерской школы, Бенжаменъ Констанъ, не могутъ быть предоставлены не-собственникамъ (aux non propriétaires). Тѣ, кого бѣдность держитъ въ вѣчной зависимости, и кого она осудила на поденный трудъ, не болѣе, чѣмъ дѣти, освѣдомлены объ общественныхъ дѣлахъ, и не болѣе иностранцевъ заинтересованы въ національномъ благополучіи, элементовъ котораго они не знаютъ и выгодами отъ котораго они пользуются лишь косвенно [2]). Сообразно съ такими взглядами, раздѣлявшимися большинствомъ политическихъ дѣятелей либеральнаго лагеря, конституція 1830 г. устранила отъ участія въ политической жизни широкіе слои населенія, поставивъ ихъ за предѣлы pays legal.

Между тѣмъ, пробудившееся политическое сознаніе массъ уже

---

[1]) Описаніе всего этого эпизода см. Viel Castel Histoire de la Restauration, t. 17 p. 333—6. См. также Weil, Le droit de reunion et d'association devant les chambres et les tribunaux, p. 75 et suiv.

[2]) Benjamin Constant, „Réflexions sur les constitutions". Cours de la politique constitutionnelle, t. I, p. 250, Paris, 1861.

не могло быть усыплено никакими средствами. Участники побѣдоносной революціи совсѣмъ не предполагали, что имъ суждено было завоевывать свободу только для крупной буржуазіи Отсюда естественное недовольство новымъ порядкомъ вещей и естественное стремленіе измѣнить его въ смыслѣ проведенія болѣе демократическихъ началъ и даже провозглашенія республики.

Для осуществленія своихъ плановъ недовольные исходомъ революціи имѣли въ своемъ распоряженіи то же оружіе, которымъ они пользовались въ борьбѣ противъ правительства Людовика XVIII и Карла X—тайныя общества. Первое время, однако, казалось, что наступилъ уже моментъ, когда все тайное можетъ стать явнымъ, когда нѣтъ уже необходимости прибѣгать къ прежнимъ конспиративнымъ пріемамъ. Немедленно послѣ революціи въ Парижѣ образовался цѣлый рядъ политическихъ обществъ, дѣйствовавшихъ совершенно открыто.

Вліяніе ихъ на настроеніе парижскаго населенія возрастало съ каждымъ днемъ. Среди этихъ обществъ было бурное студенческое общество, именовавшееся Société de l'Ordre et de Progres, и общество, въ которомъ принимали участіе люди, испытанные уже въ революціонной борьбѣ,—Les condamnés politiques, далѣе, les Amis de la Patrie, и стоявшее во главѣ всѣхъ общество друзей народа—Les Amis du Peuple.

Это послѣднее общество основалось 30-го іюля 1830 г. въ тотъ самый моментъ, когда еще обсуждался вопросъ о томъ, какую форму правленія надлежитъ принять Франціи. Именно въ обществѣ друзей народа группировались убѣжденные республиканцы, уже предвосхищавшіе необходимость широкаго не только политическаго, но и соціальнаго переустройства. Общество друзей народа явилось какъ бы воплощеніемъ якобинской традиціи.

Дѣятельность всѣхъ этихъ обществъ отнюдь не была секретной. Въ обществѣ друзей народа, въ эпоху его расцвѣта, т. е. въ 1830 г., каждый день происходили собранія, доступъ на которыя былъ открытъ всѣмъ желающимъ. Послѣ одного столкновенія съ толпой, состоявшей изъ національныхъ гвардейцевъ и явившейся съ криками „долой клубы“, общество друзей народа должно было отказаться отъ устройства публичныхъ собраній. Тѣмъ не менѣе, и въ его „частныя“ засѣданія, о которыхъ не объявлялось ни въ газетахъ, ни посредствомъ афишъ, могли получать доступъ всѣ желающіе. Генрихъ Гейне, бывшій на на одномъ изъ такихъ засѣданій общества, въ февралѣ 1832 г.,

упоминаетъ, что на этомъ засѣданіи было до 1500 человѣкъ народу, и рѣчи Бланки и Кавеньяка, которыя ему пришлось выслушать, напомнили ему языкъ ораторовъ 1793 г. [1]).

И на самомъ дѣлѣ, общество друзей народа явно стремилось добиться того же авторитета, какимъ въ 93 г. пользовался якобинскій клубъ. Въ его засѣданіяхъ принимались самыя радикальныя рѣшенія. То объявлялось, что палата депутатовъ не имѣетъ болѣе полномочій, и должна признать себя распущенной, то подготовлялась враждебная манифестація противъ какого-нибудь депутата, объявленнаго реакціонеромъ, то, наоборотъ, устраивалась торжественная манифестація со знаменами въ память жертвы тиранніи [2]).

Нѣтъ никакого сомнѣнія, что благодаря дѣятельности всѣхъ этихъ обществъ населеніе столицы держалось все время въ нѣсколько возбужденномъ состояніи. Угроза повторенія революціоннаго выступленія уже противъ новаго правительства Луи Филиппа все время висѣла въ воздухѣ. Это очень забавно, писала 6 марта 1831 г. Жоржъ Зандъ, но революція сдѣлалась постоянной, какъ палата депутатовъ. И можно также весело жить среди штыковъ, возмущеній и развалинъ, какъ и въ мирное время“ [3]).

Положеніе правительства въ отношеніи политическихъ обществъ представлялось весьма затруднительнымъ, особенно въ виду того, что общества эти пользовались поддержкой и покровительствомъ вліятельныхъ политическихъ дѣятелей [4]). Съ другой стороны и сами члены правительства, не такъ давно стоявшіе во главѣ революціоннаго движенія, не могли забыть о томъ дѣятельномъ участіи, которое они принимали въ тайныхъ обществахъ эпохи реставраціи.

Вопросъ о дѣятельности политическихъ обществъ скоро сдѣлался предметомъ обсужденія въ палатѣ депутатовъ. Точку зрѣнія правительства выразилъ въ засѣданіи палаты депутатовъ 25 сентября 1830 г. Гизо, бывшій министромъ внутреннихъ дѣлъ въ кабинетѣ Казимира Перье. По его мнѣнію, правительство не должно, вообще, препятствовать гражданамъ собираться и организо-

[1]) G Weil, Histoire du parti republicain en France de 1814 à 1870, Paris, 1900, p. 81.

[2]) De Faget de Casteljau, Histoire du droit d'association, Paris, 1905, p. 229.

[3]) Weil, „Histoire du parti republicain“, стр. 84.

[4]) Подробности, касающіяся дѣятельности Société des Amis du Peuple см. Tureau Dangin Histoire de la Monarchie de Juillet, t. I, Paris, 1884 p. 93.

вывать политическіе союзы. Статья 291 плоха и не должна фигурировать постоянно, даже долго, въ законодательствѣ свободнаго народа. Настанетъ день, когда примѣненіе ея не будетъ вызываться необходимостью. Но въ настоящій моментъ народныя общества (sociétés populaires) представляютъ серьезную опасность, и примѣненіе ст. 291—294 уголовнаго кодекса составляетъ обязанность правительства [1]).

Заявленіе Гизо вызвало горячіе протесты. Самъ Бенжаменъ Констанъ признавалъ преслѣдованіе политическихъ обществъ безцѣльнымъ. Люди, которые участвуютъ въ этихъ обществахъ, говорилъ Констанъ, еще недавно спасли Францію отъ тиранніи. Они собираются, чтобы обсуждать новыя учрежденія, и всѣ данныя обѣщанія. Теоретически, они имѣютъ на это право, ибо въ противномъ случаѣ для чего было провозглашать свободу печати? Вы провозгласили ее для того, чтобы каждый имѣлъ возможность сообщать свои мнѣнія неограниченному числу своихъ согражданъ, а теперь вы хотите помѣшать нѣсколькимъ гражданамъ обмѣниваться мыслями между собой [2]).

По поводу примѣненія 291 ст. Уголовнаго Кодекса къ политическимъ союзамъ Констанъ говорилъ: я, вообще, держусь того мнѣнія, что граждане должны повиноваться законамъ. Но когда люди, стоящіе теперь у власти, въ теченіе многихъ лѣтъ повторяли, что 291 ст. есть наиболѣе тираническое, наиболѣе безсмысленное изобрѣтеніе деспотизма (la chose la plus tyrannique, la plus stupide qu'ait jamais inventé le despotisme), не грустно ли видѣть, что они сами выкапываютъ этотъ маленькій коварный законъ, который дѣлаетъ смѣшнымъ нынѣшнее правительство какъ онъ дѣлалъ смѣшнымъ правительство Имперіи. Безъ сомнѣнія граждане должны повиноваться даже плохимъ законамъ. Но правительство не должно пользоваться закономъ, который оно само признаетъ плохимъ [3]).

Правительство, конечно, осталось при своемъ мнѣніи. Существованію политическихъ обществъ рѣшено было положить конецъ. Однимъ изъ первыхъ процессовъ, возбужденныхъ противъ ихъ устроителей, былъ процессъ общества друзей народа. Рѣшеніемъ 2 октября 1830 г. судъ исправительной полиціи призналъ предсѣдателя и секретаря этого общества виновными по 291 ст. въ

[1]) Moniteur Universel, 26 septembre 1830, p. 1162
[2]) Ibidem, p. 1163.
[3]) Ibidem.

устройствѣ общества безъ предварительнаго разрѣшенія. а хозяина помѣщенія по 294 ст. виновнымъ въ предоставленіи помѣщенія для собраній безъ разрѣшенія администраціи. Въ результатѣ предсѣдатель и секретарь были приговорены къ тюремному заключенію на три мѣсяца, и къ штрафу первый (Hubert) въ 300, а второй (Thierry) въ 100 фр., а хозяинъ помѣщенія (Caffin) къ штрафу въ 16 фр. [1]).

Полномочія, которыми располагало правительство на основаніи ст. 291—294 уголовнаго кодекса, оказались, однако, вскорѣ недостаточными. Іюльской монархіи приходилось защищать свое существованіе отъ нападеній съ двухъ сторонъ. Не только республиканцы, группировавшіеся въ обществѣ друзей народа, а послѣ его закрытія въ обществѣ правъ человѣка (Société des droits de l'homme) и въ менѣе значительныхъ—Société pour la defense de la presse, Société du Progrès, Les Independants и т. д., но и легитимисты во главѣ съ герцогиней Беррійской угрожали трону Луи Филиппа открытымъ возстаніемъ. При этомъ, чтобы не навлекать на себя послѣдствій 291 статьи, общества, не имѣвшія, конечно, требуемаго этой статьей предварительнаго разрѣшенія, разбивались на группы, менѣе, чѣмъ въ 20 человѣкъ. Каждая изъ такихъ группъ носила отдѣльное названіе, и представлялась какъ бы самостоятельнымъ обществомъ. Такъ, въ обществѣ правъ человѣка были группы, носившія имена дѣятелей великой революціи, — Робеспьеръ, Маратъ, Кутонъ, Сенъ-Жюстъ и т. д. По свѣдѣніямъ, приводимымъ у одного изъ новѣйшихъ изслѣдователей, общество друзей народа распадалось на 163 группы. Группы эти объединялись въ секціи, секціи въ кварталы, кварталы въ участки и т. д. [2]).

25 февраля 1834 г. министъ юстиціи Персиль внесъ въ палату депутатовъ законопроектъ, который восполнялъ всѣ недостатки уголовнаго кодекса [3]). Прежде всего ст. 291—294 объявлялись примѣнимыми къ обществамъ, состоящимъ болѣе чѣмъ изъ 20 человѣкъ, также и въ томъ случаѣ, если они разбиты на секціи съ меньшимъ количествомъ членовъ, и собираются не въ опредѣленные дни, какъ то требовалось статьей 291. Далѣе, отвѣтственнымъ за участіе въ такихъ обществахъ признавались не

---

[1]) Sirey, Réculil général des lois et des arrêts, An 1830, II, p. 316. Hubert et autres.

[2]) Faget de Casteljau, Histoire du droit d'association, p. 254.

[3]) Moniteur Universel, 26 février 1834, p. 219.

только должностныя лица, предсѣдатели или, руководители, но и простые члены неразрѣшенныхъ обществъ. Самый размѣръ отвѣтственности значительно повышался по сравненію съ тѣмъ, какой установленъ былъ уголовнымъ кодексомъ. Простое участіе въ недозволенномъ сообществѣ обложено карой отъ 2-хъ мѣсяцевъ до 1 года тюремнаго заключенія, и отъ 50 франковъ до 1.600 фр. штрафу. Въ случаѣ рецидива наказаніе могло быть удвоено, и осужденный могъ быть при этомъ отданъ подъ надзоръ полиціи на срокъ не болѣе, чѣмъ въ два раза, превышающій максимумъ наказанія. Наконецъ, разрѣшеніе, данное администраціей какому-нибудь обществу, могло быть во всякое время взято обратно.

Въ большинствѣ палаты депутатовъ правительственный законопроектъ встрѣтилъ сочувствіе и поддержку. Въ докладѣ, представленномъ палатѣ отъ имени комиссіи депутатомъ Мартеномъ (Martin) выражено полное согласіе со всѣми положеніями проекта. Въ палатѣ депутатовъ обсужденіе его заняло 14 засѣданій, причемъ проектъ отъ имени правительства защищали Гизо, Тьеръ, Персиль, де-Броль, Бартъ, и поддерживалъ цѣлый рядъ депутатовъ. Отъ имени оппозиціи выступали и Одилонъ Барро, и Гарнье Пажесъ, и цѣлый рядъ менѣе извѣстныхъ депутатовъ. Всѣ усилія оппозиція направлены были на то, чтобы доказать, что право союзовъ является неотъемлемымъ правомъ гражданъ, и что предложенный правительствомъ законопроектъ подрываетъ самыя основы политической свободы. Съ особеннымъ удовольствіемъ ораторы оппозиціи останавливались на революціонномъ прошломъ членовъ кабинета, отстаивавшихъ законопроектъ. Гизо, бывшій въ то время министромъ народнаго просвѣщенія и съ наибольшей энергіей защищавшій правительственный законопроектъ, вынужденъ былъ подтвердить съ трибуны, что онъ дѣйствительно еще недавно принималъ самое дѣятельное участіе въ обществѣ Aide toi, le ciel t'aidera, но лишь до тѣхъ поръ, пока общество это оставалось на конституціонной почвѣ и ограничивалось избирательной агитаціей. Возвращаясь къ тому, что, уже будучи министромъ Іюльской монархіи, онъ самъ отрицательно отзывался о статьяхъ 291—294 Уголовнаго Кодекса, Гизо заявилъ: „Я говорилъ въ 1830 году и повторяю теперь, что я не думаю, чтобы ст. 291 вѣчно оставалась въ нашихъ законахъ. Настанетъ день, когда Франція увидитъ отмѣну этой статьи, какъ новый шагъ въ развитіи свободы. Но до тѣхъ поръ благоразуміе требуетъ отъ правительства и отъ палаты сохраненія этой статьи, какъ она была сохранена въ

1830 г. Ее необходимо дополнять и измѣнять сообразно потребностямъ времени, чтобы она оказалась дѣйствительной противъ опасныхъ союзовъ теперь, какъ она была дѣйствительна противъ клубовъ въ 1830 году“ [1]).

При постатейномъ обсужденіи проекта Гизо энергично протестовалъ противъ всякихъ ограниченій сферы его примѣненія. Мы видѣли, что еще при первоначальномъ обсужденіи проекта Уголовнаго Кодекса, статьи 291—4 не предполагалось примѣнять къ обществамъ научнымъ и литературнымъ. Ограниченіе это не было, однако, внесено въ текстъ ст 291—294. Попытка оппозиціи внести это ограниченіе въ новый законопроектъ вызвала со стороны Гизо слѣдующее заявленіе: „Нѣтъ ничего легче, какъ возстановить подъ видомъ литературныхъ обществъ тѣ самые политическіе союзы, которые законъ хочетъ уничтожить. Это единственный мотивъ, по которому закону придавъ общій характеръ. Статьи закона не имѣютъ въ виду ни научныхъ, ни литературныхъ обществъ. Но не слѣдуетъ допускать, чтобы названіе служило маской, облегчающей обходъ закона, и дающей возможность существовать политическимъ союзамъ, которые законъ хочетъ уничтожить“ [1]).

Во время обсужденія проекта въ Палатѣ Депутатовъ, оппозиціи удалось добиться категорическаго заявленія со стороны представителей правительства, что новый законъ не будетъ имѣть примѣненія къ простымъ собраніямъ. Въ комиссіи, въ которой разсматривался законопроектъ, предполагалось первоначально внести въ него соотвѣтствующую оговорку. Послѣ заявленія правительства, комиссія отказалась отъ этой оговорки. По поводу аналогичнаго предложенія, сдѣланнаго въ Палатѣ депутатомъ Кутюріэ (Couturier), докладчикъ комиссіи Мартенъ, попытавшись провести демаркаціонную линію между союзами и собраніями и указавъ на то, что признаками союза является его постоянное существованіе, и постоянная связь между членами, прибавилъ: „До настоящаго времени никто не думалъ, что собранія могутъ быть подведены подъ 291 ст. Уголовнаго Кодекса. Не бойтесь, что они будутъ затронуты закономъ, который мы обсуждаемъ“ [3]). „Мы вырабатываемъ законъ противъ союзовъ, — говорилъ хранитель печати Бартъ,—а не противъ случайныхъ собраній, которыя имѣютъ своею

[1]) Chambre des Deputés, seance 12 mars, 1834, Moniteur, 13 mars, p 573.
[2]) Moniteur, 22 mars 1834, 2-me supplement.
[3]) Moniteur Universel, 22 mars 1834, p. 666.

цѣлью осуществленіе конституціоннаго права“ [2]). Тѣмъ менѣе, по увѣреніямъ того же Барта, можно было опасаться того, что новый законъ можетъ быть примѣненъ къ собраніямъ, имѣющимъ цѣлью отправленіе культа. Ст. 291—294 Уголовнаго Кодекса не имѣютъ отношенія къ свободѣ вѣроисповѣданій, которая обезпечивается 5 ст. Конституціонной Хартіи 1830. Протестанты и евреи собираются для отправленія культа періодически и въ опредѣленные дни, и никому еще не приходило въ голову, что разрѣшеніе на это можетъ быть взято обратно и отправленіе культа пріостановлено.

Правительственный проектъ сталъ закономъ 10 апрѣля 1834 г. Согласно обѣщаніямъ, даннымъ во время его обсужденія, онъ не долженъ былъ примѣняться къ простымъ собраніямъ. Условіемъ его примѣненія являлась наличность союза. Во время его обсужденія въ Палатѣ, проектъ былъ дополненъ постановленіемъ, по которому предоставленіе помѣщенія для собраній неразрѣшеннаго союза приравнивалось къ соучастію. По всѣмъ дѣламъ о нарушеніи закона устанавливалась компетенція судовъ исправительной полиціи.

Въ дѣлахъ этого рода, наиболѣе существеннымъ для суда являлось установленіе наличности союза въ каждомъ конкретномъ случаѣ.

Въ одномъ изъ кассаціонныхъ рѣшеній, по дѣлу организаціи святого Людовика—Oeuvre de Saint Louis, кассаціонный судъ призналъ, что сущность, essentiale, союза между нѣсколькими лицами составляетъ общность той цѣли, которую преслѣдуютъ эти лица и къ которой рѣшаются идти условленными средствами, одинаковыми для всѣхъ, или различными. Для наличности союза вовсе не обязательно, чтобы всѣ члены его совмѣстно обсуждали дѣла, касающіяся союза, и принимали одинаковое участіе въ ихъ веденіи; эти условія даже несовмѣстимы съ раздѣленіемъ на секціи, которое предусматривается закономъ 1834 г. Достаточно того, что нѣсколько лицъ заранѣе обязуются содѣйствовать осуществленію опредѣленнаго плана, хотя бы руководство дѣломъ поручено было другимъ лицамъ, чтобы былъ налицо союзъ, предусматриваемый и караемый закономъ [2]).

Въ приведенномъ дѣлѣ кассаціонный судъ, несомнѣнно, въ согласіи съ намѣреніями законодателя, стремился не допустить

---

[1]) Moniteur Universel, 25 mars 1834, supplement.

[2]) Cass. crim. 2 mai 1846, см. Chauveau Adolphe et Faustin Helie, Theorie de code pénal, t. III, 363, Paris, 1873.

обхода закона, практиковавшагося до изданія закона 1834 г., по отношенію къ ст. 291 Уголовнаго Кодекса.

Но съ другой стороны, кассаціонный судъ не стремился и къ произвольному расширенію понятія ассоціаціи, посредствомъ котораго подъ дѣйствіе новаго закона можно было бы подвести и простыя собранія [1]). Въ эпоху Іюльской монархіи законъ 10 апрѣля 1834 г. къ собраніямъ вообще не примѣнялся [2]). Было бы совершенно неосновательно, однако, дѣлать отсюда выводъ, что собранія въ эту эпоху пользуются большей свободой, чѣмъ въ предшествовавшую. Совершенно также какъ и союзъ, публичныя собранія требуютъ для своей законности предварительнаго разрѣшенія администраціи.

Но основаніемъ для администраціи требовать предварительнаго разрѣшенія служили не постановленія Уголовнаго Кодекса и закона 1834 г., а нормы совершенно другого періода. Для доказательства законности своихъ претензій правительство воспользовалось тѣми декретами Учредительнаго Собранія, которые регулировали общія полномочія администраціи.

При изложеніи законодательства революціонной эпохи, мы указывали, что на основаніи декрета 19—22 іюля 1791 г. устроители клубовъ обязаны были дѣлать предварительныя заявленія общиннымъ властямъ съ указаніемъ времени и мѣста собраній. Кромѣ того въ законѣ объ общинной организаціи 16—24 августа 1790 на общинную власть возлагалась обязанность заботиться о поддержаніи порядка вездѣ, гдѣ происходитъ большое скопленіе народа, на ярмаркахъ, на рынкахъ, въ увеселительныхъ мѣстахъ, на общественныхъ торжествахъ, зрѣлищахъ, играхъ, въ кафе, въ церквахъ и въ другихъ публичныхъ мѣстахъ. Основываясь на этихъ-то постановленіяхъ, изъ которыхъ первое устанавливало въ сущности явочный порядокъ устройства собраній и даже клубовъ, а второе не давало никакихъ опредѣленныхъ указаній на то, въ чемъ должна проявляться дѣятель-

---

[1]) Weil, Le droit de reunion, стр. 116.

[2]) Въ нѣсколько неопредѣленномъ положеніи оказывались только собранія для отправленія культа, устраивавшіяся духовными лицами, въ частности протестантскими пасторами. Кассаціонный судъ обычно предполагалъ въ этомъ случаѣ наличность религіозной ассоціаціи, и примѣнялъ ст. 291—4 Уголовнаго Кодекса. Въ этомъ смыслѣ рѣшенія по дѣлу Poizot, Sirey, Recueil general des lois et des arrêts, An 1830, I, p. 303—311, по дѣлу секты Anticoncordataires тамъ же, по дѣлу пастора Oster, An 1836, I, 618, по дѣлу Russel, An 1843, I, 633. Отсутствіе ассоціаціи признано было только разъ, въ 1838 г. по дѣлу Doyne et Lemaire, An 1838, II, 315

ность администрации по охранѣ порядка, правительство въ эпоху Іюльской монархіи сдѣлало выводъ, который, впрочемъ, намѣчался еще и въ періодъ Реставраціи, что для законности публичнаго собранія въ общественномъ мѣстѣ, необходимо предварительное разрѣшеніе администраціи. Требованіе предварительнаго разрѣшенія полиція обнаружила склонность распространить не только на публичныя собранія, но и на всякія общественныя развлеченія. И что для насъ представляется существеннымъ, правильность такого толкованія законовъ 1790 и 1791 г. была подкрѣплена авторитетомъ кассаціоннаго суда. Послѣдній въ своихъ рѣшеніяхъ призналъ, что въ компетенцію общинныхъ властей входитъ право изданія такихъ распоряженій, которыми воспрещается устройство публичныхъ баловъ (ouverture des bals publics) безъ предварительнаго разрѣшенія, и что коль скоро такое распоряженіе издано, оно является обязательнымъ до тѣхъ поръ, пока оно не измѣнено или не отмѣнено высшей властью (par l'autorité supérieure [1]).

Разумѣется, отвѣтственность за устройство собранія безъ предварительнаго разрѣшенія далеко не представлялась столь серьезной, какъ за устройство союза. Въ первомъ случаѣ можно было бы говорить лишь о проступкѣ—contravention, виновнымъ могла бы угрожать лишь отвѣтственность въ формѣ штрафа не свыше 16 фр., тогда какъ устройство союза безъ разрѣшенія составляло уже преступленіе—delit, обложенное, какъ мы видѣли, по закону 1834 г., тяжкими карами. Помимо этого различія въ размѣрахъ отвѣтственности нельзя не признать, однако, что толкованіе, которое административная и судебная практика Іюльской монархіи давали постановленіямъ Учредительнаго Собранія, фактически лишало гражданъ права собраній и, слѣдовательно, сводило на нѣтъ то различіе между союзами и собраніями, которое такъ настойчиво подчеркивалось во время обсужденія закона 1834 г.

Не трудно замѣтить, что необходимость предварительнаго разрѣшенія мѣстной администраціи дѣлало устройство публичныхъ собраній оппозиціонныхъ партій чрезвычайно затруднительнымъ, если не невозможнымъ, а устройство собранія безъ разрѣшенія, помимо отвѣтственности устроителей, могло бы привести къ насильственному разгону собранія полиціей.

---

[1]) Cass. crim, Baneux—11 mai, 1832, Barrois, 13 avr 1833, Sirey, Recueil gen., t. XXXIII, I, 648.

§ 14.

Такимъ образомъ, законодательство о правѣ собраній въ эпоху Іюльской монархіи отличалось извѣстной неопредѣленностью. Границы дозволеннаго опредѣлялись, въ сущности, произвольнымъ усмотрѣніемъ мѣстной или центральной администраціи. Было бы неправильно утверждать, что администрація всегда и безусловно склонялась къ тому, чтобы своими распоряженіями лишить гражданъ возможности пользоваться правомъ собраній. Но въ отдѣльныхъ случаяхъ администрація несомнѣнно проявляла такую склонность, и одно изъ такихъ проявленій и послужило, какъ извѣстно, поводомъ къ паденію Іюльской монархіи.

Въ эпоху Іюльской монархіи политическія собранія гражданъ всегда имѣютъ характеръ нѣсколько чрезвычайный. Къ этому средству политическія партіи, дѣйствующія въ Парламентѣ, обращаются не постоянно и не систематически, а лишь въ экстренныхъ случаяхъ. Поэтому, и обстановка этихъ собраній обыкновенно отличается нѣкоторой торжественностью. Политическія собранія получаютъ форму банкетовъ. Мы видѣли, что такіе банкеты устраивались и прежде. Въ эпоху Іюльской монархіи они получаютъ еще болѣе демонстративный характеръ.

Отношеніе правительства къ банкетамъ было, конечно, вполнѣ отрицательнымъ. Но запрещать такіе банкеты казалось не всегда удобнымъ. Въ 1840 г. при кабинетѣ Тьера оппозиціонныя партіи въ Палатѣ Депутатовъ рѣшили устроить рядъ банкетовъ по всей странѣ, чтобы привлечь сочувствіе населенія къ реформѣ избирательнаго закона, необходимость которой отстаивали въ Палатѣ Депутатовъ вожди оппозиціи, Араго и Гарнье Пажесъ. Цѣлый рядъ такихъ банкетовъ состоялся безпрепятственно. Только въ одномъ случаѣ, по поводу банкета 8 округа въ Парижѣ, назначеннаго на 14 іюля, годовщину взятія Бастиліи, правительство сочло нужнымъ вмѣшаться. Въ банкетѣ должно было принять участіе до 3.000 человѣкъ, изъ которыхъ большая часть принадлежала къ національнымъ гвардейцамъ этого округа. Самый день банкета, и большое количество участниковъ внушили правительству безпокойство, и хозяину помѣщенія предложено было не допускать къ участію въ банкетѣ болѣе 1000 человѣкъ. Устроителямъ банкета пришлось из-

мѣнить время и мѣсто [1]). Банкетъ состоялся 31 августа, въ немъ приняло участіе нѣсколько тысячъ человѣкъ, помѣщеніе было избрано другое; такимъ образомъ, случай этотъ не вызвалъ особыхъ затрудненій. Тѣмъ не менѣе, юридическая сторона вопроса о правѣ администраціи воспрещать банкеты представлялась недостаточно выясненной. Въ циркулярныхъ письмахъ министра внутреннихъ дѣлъ Remusat префектамъ рекомендовалось не допускать на будущее время такихъ банкетовъ, которые могутъ принять опасный характеръ [2]).

Банкетная кампанія 1840 г. въ пользу избирательной реформы не принесла непосредственныхъ плодовъ, которыхъ отъ нея ожидали. Несомнѣнно, однако, что она подготовила почву для дальнѣйшей агитаціи, и сыграла извѣстную роль въ подготовлявшейся эволюціи общественнаго мнѣнія.

Правительство скоро оцѣнило то значеніе, которое имѣли банкеты, какъ средство воздѣйствія на общественное мнѣніе Представители его сами начинаютъ пользоваться этимъ средствомъ.

Во время общихъ выборовъ 1846 г. Гизо, будучи министромъ въ кабинетѣ Сульта, принялъ участіе въ банкетѣ, устроенномъ избирателями Lisieux, депутатомъ котораго онъ являлся въ Палатѣ. На этомъ банкетѣ онъ произнесъ большую политическую рѣчь, въ доказательство того, что только консервативная партія въ состояніи обезпечить странѣ прогрессивное движеніе впередъ, которое обѣщаетъ оппозиція [3]).

Выступленіе Гизо въ эту избирательную кампанію на банкетѣ не было единичнымъ фактомъ. Въ банкетахъ принимали участіе и другіе члены кабинета, министръ внутреннихъ дѣлъ Duchâtel въ Mirambeau, и министръ финансовъ Lacave Laplagne, въ Мирандѣ [4]). Такое участіе представителей правительства въ банкетахъ являлось какъ бы молчаливымъ признаніемъ законности банкетовъ вообще. И потому, когда оппозиція убѣдилась въ безплодности своей парламентской дѣятельности и въ нежеланіи правительства идти по пути реформъ, указанномъ Гизо въ его рѣчи въ Лизіэ, то для апелляціи къ населенію въ рукахъ ея было готовое средство въ видѣ банкетовъ.

---

[1]) Tureau Dangin, Histoire de la Monarchie de Juillet, t. 4, p. 181 et suiv.
[2]) Weil, Le droit de reunion, стр. 138
[3]) Garnier Pages, „Histoire de la Revolution de 1848“, Paris, t. I, p. 5.
[4]) Ibidem, t. I, p. 40.

Къ этому средству оппозиція обратилась по окончаніи парламентской сессіи 1847. Послѣ того какъ во время этой сессіи палата значительнымъ большинствомъ голосовъ отвергла умѣренное предложеніе Дювержье де Горанна относительно реформы избирательнаго закона, причемъ министръ внутреннихъ дѣлъ Дюшатель заявилъ, что эта реформа вовсе не интересуетъ страну, и выдумана, оппозиціей, послѣдней не оставалось ничего другого, какъ снова обратиться непосредственно къ странѣ. И такъ какъ необходимость избирательной реформы одинаково сознавалась всѣми партіями оппозиціи, отъ династической лѣвой, во главѣ съ Одилономъ Барро, до радикаловъ и республиканцевъ, то не представляло большихъ трудностей достигнуть соглашенія всѣхъ оппозиціонныхъ партій для совмѣстной агитаціи за избирательную реформу.

Правда, обычная нетерпимость крайнихъ партій успѣла обнаружиться и здѣсь. Изъ двухъ теченій республиканской мысли только одно болѣе умѣренное, выразителемъ котораго служила газета „National“, а представителями Карно и Гарнье-Пажесъ, открыто примкнули къ начинающемуся движенію. Болѣе радикальное теченіе, газета „la Reforme“, и главные руководители ея, Флоконъ и Ледрю Ролленъ не пожелали войти въ соглашеніе съ либералами.

Задача соглашенія заключалась въ томъ, чтобы привлечь общественное вниманіе къ вопросу о реформѣ избирательнаго закона. Для достиженія этой цѣли рѣшено было, во-первыхъ, представить петицію о реформѣ избирательнаго закона, которая ярко показала бы несовершенство существующей системы, во-вторыхъ, устроить рядъ банкетовъ въ Парижѣ и въ провинціи, чтобы демонстрировать и укрѣпить единеніе всей оппозиціи; наконецъ, въ-третьихъ, организовать соединенный комитетъ для руководства движеніемъ [1]).

Первымъ проявленіемъ соглашенія во внѣ былъ большой банкетъ, устроенный оппозиціей 9-го іюля 1848 г., въ Chateau Rouge въ Парижѣ. Этотъ банкетъ былъ первымъ, открывшимъ цѣлую серію банкетовъ, и потому на немъ стоитъ нѣсколько остановиться. Прежде всего, было ли устройство банкета законнымъ? Сомнѣнія по этому поводу возникали у самихъ устроителей. Правда, министры показали примѣръ. Но если бы правительство не пожелало, чтобы оппозиція слѣдовала этому примѣру, могло ли оно воспрепятствовать силой? Вопросъ представлялся спорнымъ. Устроители банкета, цен-

[1]) Garnier Pagés, op. cit., t. I, p. 40.

тральный комитетъ избирателей Сены, главнымъ дѣятелемъ котораго былъ Pagnerre, рѣшили не просить разрѣшенія и ограничиться заявленіемъ хозяина помѣщенія въ префектуру о предстоящемъ банкетѣ. Администрація, однако, посмотрѣла на вопросъ иначе. Наканунѣ банкета собственникъ помѣщенія получилъ отъ полиціи предписаніе, которымъ ему запрещалось отдавать помѣщеніе для банкета. Только послѣ хлопотъ со стороны устроителей и послѣ того, какъ правительству стало извѣстно, что на банкетѣ будутъ присутствовать и представители умѣренной династической оппозиціи, запрещеніе было взято обратно. Но полиція не нашла нужнымъ принять какія-либо мѣры для охраны внѣшняго порядка на улицахъ и отказала устроителямъ въ назначеніи наряда полиціи.

Число участниковъ банкета достигало 1200. За исключеніемъ легитимистовъ и крайнихъ республиканцевъ въ немъ приняли участіе представители всѣхъ оттѣнковъ оппозиціи И первый тостъ, провозглашенный президентомъ банкета, другомъ Лафайэта и участникомъ революціи 89 и 30 гг. депутатомъ Lasteyrie, былъ за „самодержавіе народа“, à la souveraineté nationale. Далѣе слѣдовали тосты за революцію 1830 г., за избирательную и парламентскую реформу, за улучшеніе положенія рабочихъ классовъ, за печать, за депутатовъ оппозиціи. Тосты сопровождались рѣчами, въ которыхъ ораторы имѣли возможность развить вполнѣ свои политическіе взгляды. Банкетъ въ Chateau Rouge былъ настоящимъ политическимъ митингомъ [1]).

Интересно отмѣтить, что, несмотря на присутствіе представителей умѣренной династической оппозиціи, на этомъ банкетѣ не было провозглашено тоста за короля. Устроители банкета отклонили заявленіе одного депутата (Malgaigne), ставившаго этотъ тостъ непремѣннымъ условіемъ своего участія въ банкетѣ.

Вслѣдъ за банкетомъ въ Chateau Rouge послѣдовалъ цѣлый рядъ банкетовъ въ провиціи. Вездѣ на этихъ банкетахъ съ тріумфомъ выступали депутаты оппозиціи, вездѣ провозглашалась торжественно необходимость реформы избирательнаго закона и собирались подписи подъ петиціей о реформѣ.

Представители крайняго республиканскаго теченія, во главѣ котораго стояла газета „Reforme“, скоро поняли, что воздержаніе отъ участія въ движеніи было бы съ ихъ стороны политической ошибкой.

---

[1]) Описаніе банкета въ Chateau Rouge Garnier Pagés, op cit., t, I, p 44.

Попытки ихъ принять участіе въ общихъ банкетахъ оппозиціи оказались, однако, неудачными, вслѣдствіе неизбѣжныхъ столкновеній съ умѣренными партіями. Вслѣдствіе этого, представители крайней республиканской партіи рѣшили выступить самостоятельно, и въ цѣломъ рядѣ банкетовъ въ различныхъ избирательныхъ округахъ Ледрю Ролленъ, Луи Бланъ, Этьеннъ Араго старались воскресить передъ слушателями воспоминанія о Конвентѣ и Горѣ.

Съ другой стороны, представители умѣренной династической оппозиціи выступали на нѣкоторыхъ банкетахъ отдѣльно отъ болѣе лѣвыхъ группъ, и неизмѣннымъ отличіемъ этихъ банкетовъ, свидѣтельствовавшимъ объ ихъ монархическомъ характерѣ, былъ первый тостъ за здоровье короля.

Успѣхъ банкетной кампаніи, въ смыслѣ воздѣйствія на общественное мнѣніе, не подлежалъ сомнѣнію. Генеральные совѣты, во главѣ съ совѣтомъ департамента Сены въ сессію 1847 г., одинъ за другимъ высказывали пожеланія въ пользу избирательной реформы. Въ цѣломъ рядѣ частичныхъ выборовъ кандидаты оппозиціи одержали побѣду надъ кандидатами правительства. Кампанію можно было считать вполнѣ удавшейся. Заключительнымъ аккордомъ долженъ былъ явиться послѣдній банкетъ въ Парижѣ.

Банкетъ этотъ предполагалось устроить до открытія парламентской сессіи 1848 г. Различныя затрудненія заставили отложить его до начала сессіи. И вотъ послѣ того, какъ правительство сочло возможнымъ допустить цѣлый рядъ банкетовъ во всей странѣ, оно неожиданно воспротивилось устройству заключительнаго банкета въ Парижѣ. Устроители банкета, которому такъ и не суждено было состояться, но который тѣмъ не менѣе остался въ исторіи подъ именемъ банкета XII округа, получили отъ префекта полиціи запрещеніе устраивать банкетъ [1]).

Правительство, такимъ образомъ, выходило изъ роли пассивнаго зрителя по отношенію къ банкетамъ. Уже въ тронной рѣчи, обращенной къ палатамъ въ началѣ сессіи, Луи Филиппъ указывалъ на агитацію, которую поддерживаютъ враждебныя или слѣпыя страсти (des passions ennemies ou aveugles). Теперь этой агитаціи рѣшено было положить предѣлъ.

---

[1]) Garnier Pagés, op cit., t. I, p. 61.

Запрещеніе банкета XII округа было, такимъ образомъ, первымъ мѣропріятіемъ въ этомъ направленіи.

Законность этого запрещенія представлялась, однако, сомнительной не для одной оппозиціи. И среди консерваторовъ существовало мнѣніе, что дѣйствующіе законы не предоставляютъ полиціи права запрещать собранія. При обсужденіи отвѣта на тронную рѣчь, въ которомъ сторонники политики Гизо допустили порицаніе по адресу устроителей банкетовъ [1]), палатѣ депутатовъ пришлось остановиться на общемъ вопросѣ о правѣ собраній и о предѣлахъ полномочій администраціи по отношенію къ этому праву.

Представители оппозиціи, естественно, стремились выдвинуть на первый планъ политическую сторону вопроса. Дювержье де-Гораннъ въ своей рѣчи остановился подробно на той связи, которая существуетъ между свободой собраній и представительнымъ правленіемъ. Всѣми признано, говорилъ этотъ ораторъ, что представительное правленіе создано для того, чтобы истинныя мысли страны законными, мирными путями доходили до правительства и, несмотря на сопротивленіе, доставляли торжество политикѣ, которую страна считаетъ лучшей [2]) Свобода собраній разсматривалась, такимъ образомъ, какъ логическій выводъ изъ существованія представительнаго строя.

На юридической сторонѣ вопроса остановились другіе представители оппозиціи. Маллевилль (Leon de Malleville) разобралъ тѣ постановленія Учредительнаго Собранія, на которыя ссылалось правительство для обоснованія полномочій администраціи по отношенію къ собраніямъ, стараясь доказать, что эти постановленія, въ особенности, такъ называемый, общинный законъ 16—24 августа 1790 г., не имѣетъ въ виду собраній, а опредѣляютъ лишь общія полномочія полиціи. Наоборотъ, инструкція директоріямъ департаментовъ 1790 г. давала ему основаніе утверждать, что Учредительное Собраніе желало обезпечить всѣмъ гражданамъ широкое пользованіе правомъ собраній.

Въ аргументаціи Маллевилля было, однако, слабое мѣсто. Именно, онъ признавалъ за полиціей право запрещать публичныя собранія, но утверждалъ, что банкеты являются собраніями частными, такъ

---

[1]) Les agitations que soulevent des passions ennemies ou des entraînements aveugles tomberont devant la raison publique eclairée par nos libres discussions, par la manifestation des toutes les opinions legitimes

[2]) Chambre des Deputés, Seance 7 fevrier, 1848 Moniteur Universel, sfevrier, p. 318.

какъ они происходили въ частныхъ помѣщеніяхъ [1]). Отвѣчая Маллевиллю, министръ внутреннихъ дѣлъ Дюшатель категорически заявилъ, что право полиціи запрещать собранія, которыя она считаетъ опасными для общественнаго порядка, покоится на прочномъ основаніи законовъ 1790 и 1791 г. и никогда не оспаривалось. Законъ не можетъ допустить безъ контроля, безъ всякихъ предосторожностей со стороны власти, право устраивать повсюду политическія собранія, открывать клубы, сѣять агитацію. Если законъ 1834 г. не былъ распространенъ на собранія съ самаго начала, то исключительно потому, что относительно собраній власть и безъ него располагала достаточно широкими полномочіями. Было бы странно оставлять неограниченную свободу политическимъ собраніямъ, каковы бы ни были ихъ послѣдствія, когда въ то же самое время не допускаются никакіе союзы, численностью свыше 20 человѣкъ. Это было бы, по мнѣнію министра, противорѣчіемъ [2]).

Далѣе, Дюшатель сослался на всю практику Іюльской монархіи, когда даже при министрѣ, принадлежавшемъ теперь, въ 1848 г., къ оппозиціи, Remusat, были случаи запрещенія республиканскихъ банкетовъ въ 1840 г. Сославшись на отсутствіе на банкетахъ тостовъ за короля, Дюшатель утверждалъ, что и банкеты 48 года точно также имѣли республиканскій характеръ. Что же касается мнѣнія, что правительство можетъ запрещать только собранія въ публичныхъ мѣстахъ, Дюшатель отвѣтилъ, что всякое мѣсто дѣлается публичнымъ, какъ только туда допускается публика (le lieu devient public du moment, que le public y est admis).

Противъ ссылокъ на административную практику возражалъ Одилонъ Барро. При нашемъ всемогуществѣ полиціи, говорилъ онъ, существуетъ въ нашей странѣ постоянная привычка къ произволу съ одной стороны, и готовность подчиниться съ другой. Несомнѣнно, что во многихъ случаяхъ граждане не отстаивали своего права, но отсюда не слѣдуетъ, что самаго права не существовало. Барро, такъ же какъ и Маллевилль, доказывалъ непримѣнимость закона 16—24 августа 1790 г., относящагося лишь къ компетенціи муниципальныхъ властей, къ публичнымъ собраніямъ, и основывалъ свои утвержденія, что законъ признаетъ свободу собраній на той же инструкціи 1790 г. директоріямъ департаментовъ, на которую ссылается и Маллевилль [3]).

[1]) Chambre des Deputés, seance, 8 fevrier, Moniteur Universel, 9 fevrier, 1848, p. 330.
[2]) Ibidem, p. 331.
[3]) Ibidem, p. 333.

Пренія о законности банкетовъ занимали палату нѣсколько засѣданій подрядъ. Всѣ аргументы pro и contra были исчерпаны обѣими сторонами вполнѣ. Въ засѣданіи 19 февраля министръ юстиціи Hebert отвѣчая на приведенныя соображенія Одилона Барро, заявилъ, что инструкція директоріямъ относится только къ праву петиціи. Хартія 1830 г., говорилъ министръ, ничего не говоритъ о правѣ собраній. Это заявленіе вызвало рѣзкій отпоръ со стороны вождя крайнихъ республиканцевъ въ палатѣ, Ledru Rollin'a. Свобода собраній была для Ледрю Роллена естественнымъ правомъ. На вашей обязанности, говорилъ онъ правительству, лежитъ указать текстъ, который ее ограничиваетъ, въ противномъ случаѣ она существуетъ, и вы обязаны ее уважать. Верховенство народа точно также не упомянуто въ Хартіи, но можно ли отсюда заключать, что оно не признается на самомъ дѣлѣ? Когда въ 1830 г. Персиль предложилъ дополнить Хартію указаніемъ, что верховенство принадлежитъ народу, ему отвѣтили, что есть права настолько священныя и неотчуждаемыя, что самое упоминаніе объ нихъ безполезно, и даже неприлично [1]).

Въ палатѣ депутатовъ побѣда осталась за правительствомъ. Предложеніе депутата Desmousseaux de Givré выбросить изъ отвѣтнаго адреса фразу, въ которой выражалось порицаніе устроителямъ банкетовъ, было отвергнуто большинствомъ 228 противъ 185 голосовъ [2]). Но оппозиція вовсе не считала себя побѣжденной. Въ сознаніе своего права она рѣшила вмѣсто банкета устроить внушительную демонстрацію.

На собраніи депутатовъ оппозиціи, состоявшемся немедленно послѣ принятія палатой отвѣтнаго адреса, было рѣшено заявить въ печати, что выраженія, допущенныя въ адресѣ, составляютъ нарушеніе правъ меньшинства и основныхъ принциповъ конституціи. Что же касается права собраній, которое министерство желаетъ отнять у гражданъ и конфисковать въ свою пользу, то собраніе, говорилось въ сообщеніи отъ имени оппозиціи, единодушно убѣжденное въ томъ, что это право, присущее всякой свободной конституціи, формально признается и дѣйствующими законами, рѣшило добиваться охраны этого права всѣми законными и конституціонными средствами. Въ виду этого депутаты оппозиціи избрали

---

[1]) Seance de la Chambre des Deputés, 9 fevrier, 1848, Moniteur, 10, p. 342.

[2]) Chambre des Deputés, seance, 12 fevrier, 1848, Moniteur, 13 fevrier, p. 365.

особую комиссію для соглашенія съ центральнымъ комитетомъ избирателей Парижа, устраивавшимъ банкетъ, для выясненія вопроса объ участіи депутатовъ въ банкетѣ, который долженъ явиться протестомъ противъ произвола [1]).

Правительство не измѣнило своего намѣренія не допускать банкета XII округа. Имѣя, однако, основанія не довѣрять „національной гвардіи“, въ средѣ которой оппозиція встрѣчала сочувствіе, и желая избѣжать вооруженнаго столкновенія между войсками и приверженцами оппозиціи, во время котораго поведеніе національной гвардіи имѣло бы рѣшающее значеніе, правительство признало возможнымъ сдѣлать нѣкоторыя уступки. Участникамъ банкета предоставлялось путемъ демонстраціи заявить о своемъ протестѣ противъ запрещенія банкета, съ тѣмъ, чтобы окончательное рѣшеніе вопроса о законности этого запрещенія предоставлено было суду.

На передачѣ этого вопроса судебной власти особенно настаивали передъ правительствомъ его же сторонники, депутаты консервативной партіи. Несмотря на долгіе парламентскіе дебаты, вопросъ о правѣ не представлялся для нихъ окончательно рѣшеннымъ. И результаты такой борьбы противъ оппозиціи, гдѣ на ея сторонѣ было сочувствіе значительной части населенія столицы, гдѣ она являлась защитницей правъ народа, попираемыхъ правительствомъ, представлялись его приверженцамъ болѣе, чѣмъ сомнительными. Гораздо выгоднѣе, говорили эти депутаты, разрѣшить вопросъ судебнымъ порядкомъ, чѣмъ рисковать сраженіемъ [2]).

Демонстрація, такимъ образомъ, должна была явиться лишь поводомъ для вмѣшательства судебной власти. Во избѣжаніе всякихъ случайностей планъ ея былъ предварительно подвергнутъ обсужденію въ комиссіи, въ которой представителями министерства явились преданные ему люди—de Morny и Vitet, а отъ оппозиціи участвовали Дювержье де-Гораннъ, Маллевилль и Берже (Berger).

Комиссія выработала основные принципы соглашенія: депутаты оппозиціи обязуются принять мѣры для охраны порядка. Полицейскій комиссаръ будетъ ждать процессію участниковъ предполагаемаго банкета у дверей помѣщенія, предназначеннаго для того, и запретитъ имъ входъ. Не взирая на это запрещеніе, процессія войдетъ въ помѣщеніе, и участники банкета займутъ мѣста. Немедленно послѣ этого полицейскій комиссаръ заявитъ о нарушеніи закона, составитъ

---

[1]) Garnier Pagès, op cit., t. I, p. 72.
[2]) Garnier Pagès, Op. cit., t. I, p. 78.

протоколъ противъ предсѣдателя банкета и предложитъ собранію разойтись, прибавивъ, что въ случаѣ надобности онъ употребитъ въ дѣло силу. Одилонъ Барро выразитъ протестъ противъ злоупотребленія властью, сошлется на право собраній, скажетъ, что оппозиція поставила себѣ цѣлью призвать судебную власть на охрану законовъ, нарушенныхъ политическими властями; затѣмъ онъ объявитъ, что уступаетъ силѣ, и предложитъ собранію спокойно разойтись. Онъ долженъ будетъ по условію указать, что всякое насильственное дѣйствіе или оскорбленіе полицейскихъ агентовъ неизбѣжно измѣнитъ весь характеръ демонстраціи, уничтожитъ ея значеніе. Послѣ его рѣчи депутаты первые должны будутъ разойтись и показать примѣръ другимъ. При этомъ они должны будутъ употребить всѣ усилія къ тому, чтобы толпа разошлась„ въ молчаливомъ спокойствіи.

Далѣе, соглашеніе предусматривало, что палата депутатовъ безъ преній дастъ разрѣшеніе на возбужденіе судебнаго преслѣдованія противъ депутатовъ, участниковъ банкета. И до рѣшенія кассаціоннаго суда депутаты оппозиціи не должны присутствовать ни на одномъ банкетѣ, запрещенномъ общинными властями [1]).

Такова эта любопытная программа антиправительственной манифестаціи, устроенной какъ бы съ разрѣшенія начальства. Представляется небезынтереснымъ отмѣтить, стремленіе устроителей банкета держаться на почвѣ закона, какъ они его понимали. Признавая за администраціей право запрещенія собраній публичныхъ, они, однако, не соглашались съ толкованіемъ, которое давалось понятію публичности правительствомъ. Устроители банкета полагали, что публичными являются только тѣ собранія, воторыя происходятъ въ публичныхъ мѣстахъ. Собранія же, происходящія въ частныхъ помѣщеніяхъ не являются публичными, и потому не нуждаются въ предварительномъ разрѣшеніи. Поэтому и устроители манифестаціи употребили много усилій, чтобы отыскать помѣщеніе для банкета, принадлежащее частному лицу и не являющееся публичнымъ мѣстомъ. Только съ большимъ трудомъ удалось найти подходящее мѣсто для банкета, который рѣшено было устроить на участкѣ земли, принадлежавшей нѣкоему M. Nitot, въ улицѣ, получившей съ тѣхъ поръ названіе улицы Банкета, въ палаткѣ, наскоро сдѣланной для этой цѣли [2]). Всѣ эти подробности указываютъ на то значеніе, которое устроители манифестаціи придавали юридической сторонѣ вопроса. На самомъ дѣлѣ, конечно, споръ далеко не исчерпывался этой юридической стороной.

[1]) Garnier Pagés, op. cit., t. I, p. 79.
[2]) Garnier Pagés, op. cit., t I, p. 75

Отъ правительства требовали измѣненія всего политическаго курса, въ угоду общественному мнѣнію, ясно обнаружившемуся во время банкетной кампаніи. Правительство отказывалось уступить, опираясь на послушное большинство въ палатѣ. И такъ какъ никакого соглашенія между правительствомъ и оппозиціей не имѣлось въ виду, то для правительства единственнымъ выходомъ было вступленіе на путь репрессіи. Запрещеніе банкета XII округа было, очевидно, первымъ шагомъ къ подавленію „злонамѣренной агитаціи“. Выступая на этотъ путь, министры Луи Филиппа забывали однако, что нація и pays legal понятія далеко не покрывающія другъ друга. Они забывали, что помимо промышленной и земельной аристократіи существуетъ еще и мелкая буржуазія, и рабочій классъ, уже заявившій притязаніе на участіе въ политической жизни. Предоставляя на рѣшеніе кассаціоннаго суда вопросъ о правѣ собраній, правительство въ сущности добивалось признанія за нимъ права подавлять неугодную ему политическую агитацію. Трудно сомнѣваться въ томъ, что кассаціонный судъ призналъ бы за правительствомъ это право. Мы видѣли, что практика кассаціоннаго суда первыхъ лѣтъ Іюльской монархіи признавала за администраціей право запрещать даже общественныя увеселенія. Такимъ образомъ, правительство могло быть заранѣе увѣреннымъ въ побѣдѣ. Событія однако разрушили этотъ хитро задуманный планъ. Кассаціонному суду не пришлось высказывать своего сужденія по поводу запрещенія банкета XII округа. Рѣшившись сначала допустить манифестацію, правительство въ послѣдній моментъ взяло это рѣшеніе обратно. Это запрещеніе послужило какъ бы сигналомъ къ началу вооруженнаго возстанія. Министерство Гизо пало, а вслѣдъ за нимъ рушилась и Іюльская монархія.

ГЛАВА IV.

Вторая Республика.

§ 15.

Вторая Республика получила въ наслѣдство отъ Іюльской монархіи вопросъ о правѣ собраній. Отношеніе временнаго правительства къ этому вопросу по необходимости отличалось нѣкоторой неустойчивостью. Новый порядокъ созданъ была революціей и всѣмъ своимъ существованіемъ обязанъ былъ народному возстанію. Элементы, участвовавшіе въ этомъ возстаніи, должны были служить опорой новаго порядка вещей. Вступать съ ними въ борьбу значило повторять ту же самую ошибку, которую сдѣлало въ свое время правительство Іюльской монархіи, и которая привела къ паденію Луи-Филиппа. Необходимо было, наоборотъ, стараться по возможности ввести эти наиболѣе активные, наиболѣе легко воспламеняющіеся элементы въ русло мирной культурной работы, не загоняя ихъ въ подполье репрессивными мѣрами. Выполненіе этой задачи представляло, однако, значительныя трудности. Общественное возбужденіе, достигшее въ февральскіе дни своего апогея, не могло пройти сразу. Все движеніе въ Парижѣ началось въ защиту нарушенной свободы собраній, неудивительно, что этой свободой спѣшили теперь воспользоваться всѣ, кто только могъ. Собранія созывались въ каждомъ свободномъ помѣщеніи. И каждое собраніе, созванное для обсужденія какого нибудь частнаго вопроса, послѣ избранія предсѣдателя и секретаря, спѣшило объявить себя постояннымъ (en permanence), т. е. превращалось въ клубъ.

Несмотря на обиліе такихъ клубовъ, постоянно можно было наблюдать еще и случайныя собранія, происходившія на улицахъ и площадяхъ. Днемъ и ночью проходящая публика всѣхъ званій и состояній, богатые и бѣдные, женщины и дѣти, останавливались на любомъ мѣстѣ, возлѣ какой нибудь афиши, и вели безконечные дебаты на политическія темы [1]).

[1]) Garnier Pagés, op cit., t. I, p. 366.

Разумѣется, дѣятельность клубовъ не ограничивалась одними дебатами на политическія темы. Время отъ времени руководители клубовъ для того, чтобы придать больше силы, больше авторитета рѣшеніямъ, которыя въ нихъ принимались, устраивали внушительныя манифестаціи. Такая манифестація въ грандіозныхъ размѣрахъ была, напримѣръ, устроена 17 марта 1848 года, съ цѣлью убѣдить членовъ временнаго правительства въ необходимости отложить выборы въ Учредительное Собраніе, пока страна не проникнется окончательно республиканскими идеями.

Передъ Hôtel de Ville, гдѣ засѣдало временное правительство, собралась многотысячная толпа. Совершенно беззащитные передъ этой толпой члены временнаго правительства рѣшили принять депутацію и выслушать принесенную толпой петицію. Отвѣчая на заявленныя въ этой петиціи требованія, Ламартинъ указалъ, что правительство въ состояніи дѣйствовать только при наличности извѣстнаго нравственнаго авторитета, а этотъ авторитетъ заключается прежде всего въ полной свободѣ отъ всякаго внѣшняго давленія (l'indépendance complète de toute pression exterieure) [1]).

Нисколько не желая умалять права, завоеванныя революціей, временное правительство, въ интересахъ общественной безопасности, вынуждено было, однако, установить нѣкоторыя границы въ пользованіи ими. Въ воззваніи къ населенію, 19 апрѣля 1848 года, направленномъ противъ собраній, въ которыхъ участвуютъ вооруженныя лица, временное правительство, между прочимъ, заявило: „Граждане! Республика живетъ свободой и обсужденіемъ (La République vit de la liberté et de discussion). Клубы для Республики являются потребностью, для гражданъ обязанностью. Временное правительство радовалось, видя, что въ различныхъ мѣстахъ столицы граждане собираются, чтобы обсуждать наиболѣе серьезные политическіе вопросы, и въ особенности вопросъ о необходимости оказать Республикѣ энергичную поддержку. Временное правительство охраняетъ (protège) клубы“. Однако, говорилось далѣе въ воззваніи, если свободное обсужденіе является правомъ, то обсужденіе съ оружіемъ въ рукахъ представляетъ опасность; если свобода клубовъ есть одно изъ неприкосновенныхъ завоеваній революціи, то клубы, которые дебатируютъ съ оружіемъ въ рукахъ.

---

[1]) Pierre de la Gorce, Histoire de la seconde République, t. I, p. 147.

могутъ скомпрометировать самую свободу, вызвать борьбу страстей и привести къ междоусобной войнѣ [1]).

Такимъ образомъ, ограниченіе свободы собраній, которое сочло нужнымъ ввести временное правительство, относилось только къ собраніямъ вооруженнымъ. Еще ранѣе того 17 марта 1848 г. мэръ города Парижа, Арманъ Маррастъ, одинъ изъ членовъ временнаго правительства, запретилъ предоставлять для устройства собраній церкви, мотивируя это распоряженіе тѣмъ, что на обязанности правительства лежитъ охрана свободы культа Особымъ циркуляромъ министра народнаго просвѣщенія 24 марта, это распоряженіе было распространено на все государство. [2]).

Учредительному Собранію, открывшемуся 4 мая 1848 года, и его исполнительной комиссіи, смѣнившей у власти временное правительство, пришлось на первыхъ же порахъ принять по отношенію къ клубамъ нѣкоторыя мѣропріятія репрессивнаго характера. Для правильнаго пониманія дѣятельности Учредительнаго Собранія 1848 г. и его отношенія къ праву собраній необходимо помнить, что отношеніе это опредѣлялось всецѣло тѣми событіями внутренней политической жизни Франціи, среди которыхъ протекала эта дѣятельность Законодательные акты, въ основаніи которыхъ, казалось, должны были лежать общія и принципіальныя политическія соображенія, на дѣлѣ непосредственно диктовались потребностями даннаго момента, и въ его особенностяхъ находили свое объясненіе. Эти соображенія необходимо имѣть въ виду для уразумѣнія перваго законодательнаго акта Учредительнаго Собранія по отношенію къ праву собраній, закона о сборищахъ 7 іюня 1848 г.

Выборы въ Учредительное Собраніе дали, какъ извѣстно, побѣду республиканцамъ сравнительно умѣреннаго оттѣнка. Это отразилось и на составѣ избранной имъ исполнительной комиссіи. Въ нее вошли Араго, Гарнье Пажесъ, Мари, Ламартинъ и Ледрю Ролленъ. Избраніе Ледрю Роллена, бывшаго представителемъ наиболѣе радикальнаго теченія политической мысли, должно было, по мысли Ламартина, примирить крайнія партіи съ Учредительнымъ Собраніемъ. На самомъ дѣлѣ этого не случилось. Недовольные исходомъ выборовъ, руководители парижскихъ клубовъ, въ которыхъ группировались всѣ сторонники Республики не только демо-

[1]) Arrêt du Gouvernement Provisoire 19—22 Avril 1848. Dalloz, Jurisprudence générale, 1848, ч. IV, стр. 72

[2]) Dalloz, Jurisprudence générale, 1848, III, p. 32.

кратической, но и соціальной, вѣрнѣе соціалистической, организовали 15 мая манифестацію, подъ предлогомъ принесенія петиціи Учредительному Собранію о вмѣшательствѣ въ польскія дѣла. Во время этой манифестаціи толпа, во главѣ которой были дѣятели клубовъ, Blanqui, Sobrier, Raspail, вторглась въ Бурбонскій дворецъ, гдѣ засѣдало Учредительное Собраніе, и объявила его распущеннымъ. Лишь послѣ прибытія войскъ удалось съ трудомъ возстановить порядокъ [1]).

Покушеніе 15 мая заставило Учредительное Собраніе рѣшиться на энергичныя мѣры. Помимо возбужденія судебнаго преслѣдованія противъ участниковъ демонстраціи и закрытія двухъ наиболѣе буйныхъ клубовъ Распайля и Бланки [2]), Учредительное Собраніе рѣшилось на изданіе особаго закона противъ мятежныхъ сборищъ. Въ этомъ случаѣ, съ Учредительнымъ Собраніемъ 1848 г. повторялось то же явленіе, которое мы наблюдали въ исторіи Учредительнаго Собранія 1789. Совершенно также, какъ Учредительное Собраніе 1789 прежде всего должно было заняться выработкой чрезвычайныхъ мѣръ на случай мятежа (loi martiale 21 октября 1789) точно также въ 1848 г., преждечѣмъ регулировать законодательнымъ путемъ право мирныхъ собраній, Учредительное Собраніе обратилось къ изданію законовъ чрезвычайныхъ. И въ высшей степени характерно, что, несмотря на послѣдовавшую смѣну режимовъ, законы, касавшіеся чрезвычайныхъ мѣръ, оказались наиболѣе долговѣчными. Законъ о мятежныхъ сборищахъ 1848 г., до сихъ поръ составляетъ дѣйствующее право Франціи.

При внесеніи законопроекта о мятежныхъ сборищахъ правительству пришлось выяснить свою точку зрѣнія и на право собраній. Эту задачу выполнилъ министръ внутреннихъ дѣлъ Рекюръ въ рѣчи, сказанной имъ въ засѣданіи 5 іюня. Конечно, говорилъ онъ, въ настоящее время никому не можетъ придти въ голову отрицать право собраній, освященное революціей, или пріостанавливать пользованіе имъ произвольными мѣрами. Но всякое право имѣетъ свои естественныя и законныя границы въ правѣ другихъ лицъ и въ общихъ интересахъ. Право собраній должно быть уважаемо лишь при условіи, что имъ не нарушаются права гра-

---

[1]) Описаніе покушенія 15 мая см. Pierre de la Gorce, Histoire de la seconde République Française, Paris, 1887, t I, Livre V.

[2]) Arrêt du 22—27 Mai 1848, Dalloz, Jurisprudence générale, 1848, IV, p. 95

жданъ, и не создается препятствій порядку, общественному спокойствію, кредиту и труду [1]).

Самый проектъ, ставшій закономъ 7 іюня 1848 г., различаетъ сборища вооруженныя и невооруженныя. Сборища признаются вооруженными, когда одно или нѣсколько лицъ имѣютъ при себѣ оружіе явно, или незамѣтно (sont porteurs d'armes apparentes ou cachees) или когда хотя бы одно лицо, явно имѣющее при себѣ оружіе, не удалено немедленно изъ сборища его участниками. Сборища вооруженныя безусловно воспрещены, и должны быть разгоняемы силой Сборища невооруженныя могутъ быть разсѣяны, если они подвергаютъ опасности общественное спокойствіе, или просто мѣшаютъ движенію. Законъ регулируетъ самый порядокъ примѣненія силы для разсѣянія сборищъ. Къ вооруженнымъ сборищамъ, сила примѣняется послѣ двукратнаго безуспѣшнаго предупрежденія. Съ невооруженными сборищами представители гражданской власти—мэръ, его помощникъ или полицейскій комиссаръ вступаютъ въ переговоры. При безуспѣшности переговоровъ имъ объявляется послѣдовательно три предостереженія — sommation, за которыми уже можетъ слѣдовать примѣненіе силы.

Участникамъ сборищъ, какъ вооруженныхъ, такъ и не вооруженныхъ, проектъ угрожалъ серьезной отвѣтственностью. Національное Собраніе нѣсколько уменьшило тяжесть наказаній. Въ окончательной редакціи закона отвѣтственность за участіе въ вооруженномъ сборищѣ, разсѣявшемся послѣ нерваго предупрежденія, и безъ примѣненія силы колебалась между 1 мѣсяцемъ и однимъ годомъ тюремнаго заключенія, а если сборище образовалось ночью, то между однимъ годомъ и тремя годами. Тѣ, которые сами не были вооружены и удалились послѣ перваго предупрежденія, наказанію не подлежали. Если сборище разсѣялось послѣ второго предупрежденія, но до примѣненія силы, и само не прибѣгало къ оружію наказаніе, которому подлежали участники, устанавливалось въ видѣ тюремнаго заключенія отъ 1 до 3 лѣтъ за дневныя сборища, и отъ 2 до 5 лѣтъ за ночныя. Если вооруженное сборище разсѣяно силой, то срокъ заключенія для участниковъ колебался отъ пяти до 10 лѣтъ.

Участіе въ невооруженномъ сборищѣ и отказъ разойтись послѣ барабаннаго боя, предшествовавшаго второму предупрежденію обложено тюремнымъ заключеніемъ отъ 15 дней до 6 мѣсяцевъ, а если потребовалось примѣненіе силы, то отъ 6 мѣсяцевъ до 2 лѣтъ.

[1]) Moniteur, 6 Juin 1848, p. 1272.

При обсужденіи проекта въ Національномъ Собраніи Жюль Фавръ сдѣлалъ попытку нѣсколько ограничить сферу его примѣненія, поставить полномочія администраціи по примѣненію военной силы въ болѣе тѣсныя рамки. Вмѣсто того, чтобы говорить о сборищахъ, угрожающихъ общественному спокойствію— les attroupements qui pourraient troubler l'ordre public, онъ предлагалъ указать, что военная сила можетъ примѣняться только къ сборищамъ мятежнаго характера les attroupements qui auraient un caractère séditieux. По мнѣнію Жюля Фавра, въ случаѣ принятія редакціи, предложенной правительствомъ, можно было опасаться, что должностныя лица будутъ примѣнять законъ къ собраніямъ хотя и шумнымъ, но вполнѣ невиннымъ по своей цѣли.

Поправка Фавра была отклонена послѣ напоминанія, сдѣланнаго Гишаромъ (Guichard), о событіяхъ 15 мая. Толпа, говорилъ Гишаръ, добралась до рѣшетки Бурбонскаго дворца вовсе не имѣя мятежнаго характера. И нужно было ждать, чтобы самое верховенство народа было осквернено, пока власть рѣшилась заставить уважать законъ [1]).

§ 16.

Законъ о мятежныхъ сборищахъ былъ такимъ образомъ продиктованъ чувствомъ страха передъ повтореніемъ событій, подобныхъ покушенію 15 мая. Мирныя собранія и клубы оставались пока внѣ законодательной регламентаціи и продолжали пользоваться свободой. Такое положеніе длилось, однако, весьма короткій промежутокъ времени. Наступили такъ называемые „іюньскіе дни“ 48 г.

Вопросъ о судьбѣ національныхъ мастерскихъ, созданныхъ знаменитой Люксембургской комиссіей, обострился до послѣдней степени. Кризисъ разрѣшился кровавой рѣзней на улицахъ Парижа, диктатурой генерала Кавеньяка и объявленіемъ осаднаго положенія. Оставшись главой исполнительной власти и послѣ усмиренія возстанія, Кавеньякъ не замедлилъ предложить Учредительному Собранію цѣлый рядъ мѣръ къ успокоенію населенія.

Генералъ Кавеньякъ, говоритъ историкъ этой эпохи de la Gorce, не обнаруживалъ при этомъ склонности освободиться отъ

[1]) Moniteur, 8 Juin 1848, p. 1291

тѣхъ чрезвычайныхъ полномочій, которыя были ему даны во время возстанія. Осадное положеніе, по его мнѣнію, должно было сохраниться продолжительное время. Но въ своихъ дѣйствіяхъ Кавеньякъ опирался на поддержку Учредительнаго Собранія, признававшаго необходимымъ сохранить за нимъ чрезвычайныя полномочія [1]).

Іюньская рѣзня вызвала глубокую реакцію въ населеніи. Только этой реакціей, охлажденіемъ къ идеямъ политической свободы, къ самой республикѣ, можно объяснить легкій успѣхъ бонапартизма въ ближайшую эпоху. Непосредственнымъ проявленіемъ этой реакціи было принятіе Учредительнымъ Собраніемъ мѣропріятій, направленныхъ къ обузданію клубовъ и собраній. Важнѣйшимъ изъ этихъ мѣропріятій былъ, несомнѣнно декретъ 28 іюля 1848 г., относившійся къ клубамъ и собраніямъ. На содержаніи его намъ слѣдуетъ остановиться болѣе подробно, такъ какъ хотя этотъ декретъ и оставался въ дѣйствіи весьма недолго, тѣмъ не менѣе въ исторіи права собраній не только во Франціи, но и вообще на континентѣ декретъ этотъ оставилъ впослѣдствіе, глубокій слѣдъ. Основныя начала регламентаціи права собраній, впервые вполнѣ отчетливо установленныя въ декретѣ 28 іюля, получили широкое распространеніе. Законы о собраніяхъ большинства германскихъ государствъ, появившіеся въ 50-хъ годахъ, во многихъ отношеніяхъ явились лишь приспособленіемъ французскаго декрета 28 іюля 1848 г. къ мѣстнымъ условіямъ [2]).

Декретъ 28 іюля и вызванные имъ дебаты представляютъ интересъ и независимо отъ позднѣйшей рецепціи принятыхъ въ немъ началъ. Чрезвычайно поучительной является та эволюція во взглядахъ на существо права собраній, которую въ нѣсколько мѣсяцевъ успѣли пережить дѣятели 48 года. Мы видѣли, что въ первые моменты послѣ побѣды они признавали клубы потребностью для Республики и обязанностью для гражданъ (les clubs sont pour la République un besoin, pour les citoyens un devoir). Еще наканунѣ событій 15 мая комиссія исполнительной власти рѣшила однако не предоставлять болѣе клубамъ помѣщеній, принадлежащихъ общественнымъ учрежденіямъ. Попытка до-

---

[1]) De la Gorce, op. cit t. I, p. 410.

[2]) См. Berger, Politik der deutschen Vereins- und Versammlungsgesetze, Verwaltungsarchiv, B. I, S. 557. „Vornehmlich ist das von der Republik am 28 Juli 1848 erlassene Dekret das Vorbild für unsere Gesetzgebung gewesen...“.

биться полнаго запрещенія клубовъ законодательнымъ путемъ, сдѣланная черезъ три дня послѣ 15 мая депутатомъ Изамберомъ (Isambert), не имѣла еще успѣха [1]).

Послѣ іюньской рѣзни настроеніе измѣнилось. Въ мотивахъ къ законопроекту о клубахъ и собраніяхъ, внесенному министромъ внутреннихъ дѣлъ Сенаромъ, ближайшимъ сотрудникомъ Кавеньяка по усмиренію безпорядковъ, въ Учредительное Собраніе 11 іюля, правительство считало еще нужнымъ сдѣлать нѣсколько комплиментовъ по адресу свободы вообще. Республика, которая опирается на разумъ, справедливость и право, можетъ только черпать новыя силы въ обсужденіи ея принциповъ. Здравый смыслъ, господствующій въ странѣ, обезпечиваетъ торжество разуму и справедливости и если не принуждаетъ страсти къ молчанію, то во всякомъ случаѣ умѣряетъ ихъ. Правительство не собиралось однако довѣряться вполнѣ окончательной побѣдѣ здраваго смысла. Оно предлагало цѣлый рядъ ограничительныхъ постановленій по отношенію къ клубамъ. Поддержка со стороны большинства Учредительнаго Собранія была ему обезпечена.

Въ докладѣ, представленномъ Собранію отъ имени комиссіи, которой поручено было разсмотрѣть проектъ [2]), докладчикъ Кокерель (Coquerel) старался провести границу между хорошими и дурными клубами. По мнѣнію докладчика, хорошіе клубы ограничиваются простыми бесѣдами, и не идутъ дальше составленія петицій, дурные же клубы стремятся захватить власть, приказываютъ, угрожаютъ, судятъ и даже объявляютъ приговоры. Дурные клубы обнаруживаютъ склонность соперничать съ народнымъ представительствомъ. Помимо того, дурные клубы представляютъ опасность своей пропагандой гибельныхъ доктринъ, отрицающихъ собственность, разрушающихъ семью и проповѣдующихъ безнравственность.

Далѣе Кокерель сослался на тѣ историческія воспоминанія, которыя неизбѣжно выплывали каждый разъ, когда заходила рѣчь о клубахъ. Онъ напомнилъ собранію о дѣятельности клубовъ въ эпоху конвента, и затѣмъ, обратившись къ недавнему прошлому, отмѣтилъ роль клубовъ Распайля и Бланки въ заговорѣ 15 мая. Отсюда естественно было поставить вопросъ: если существованіе клубовъ связано съ такими серьезными опасностями, не цѣлесообразнѣе ли будетъ не допускать вовсе ихъ существованія. Мо-

---

[1]) Weil, Le droit de réunion, стр. 183.
[2]) Moniteur Universel 25 Juillet 1848, p. 1752.

ментъ для такого радикальнаго и простого рѣшенія вопроса, однако, еще не наступилъ. Только меньшинство комиссіи Учредительнаго Собранія признавало желательнымъ полное закрытіе клубовъ. Большинство комиссіи признавало возможнымъ допустить существованіе клубовъ, обставивъ ихъ дѣятельность извѣстными гарантіями [1]).

Дать такія гарантіи и было задачей декрета 28 іюля 1848 г. Сущность декрета [2]), заключалась въ установленіи особаго порядка регламентаціи, во-первыхъ, для клубовъ, подъ которыми подразумѣвались всѣ вообще публичныя политическія собранія, за исключеніемъ избирательныхъ; вовторыхъ для собраній непубличныхъ, политическихъ и не политическихъ, и, въ-третьихъ, для тайныхъ обществъ (sociétés secrètes). Оставляя въ сторонѣ вопросъ о тайныхъ обществахъ, по отношенію къ которымъ законъ ограничивался простымъ запрещеніемъ [3]) и предоставилъ точное установленіе самаго понятія тайнаго общества судебной практикѣ, мы обратимъ наше вниманіе на тѣ постановленія декрета, которыя относились собственно къ праву собраній.

Здѣсь слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что конфликтъ, происшедшій по поводу запрещенія банкета XII округа правительствомъ іюльской монархіи, не прошелъ для составителей закона безслѣдно. Главная задача, которую они стремились достигнуть, заключалась въ точномъ регулированіи тѣхъ юридическихъ отношеній, которыя возникаютъ между устроителями и участниками собраній съ одной стороны, и администраціей и ея представителями—съ другой. Такимъ образомъ, повторяя въ первой статьѣ, что всѣ граждане имѣютъ право собираться, составители закона въ дальнѣйшихъ статьяхъ точно опредѣлили тѣ условія, которымъ должно подчиняться осуществленіе этого права. Первое условіе, съ нѣкоторыми модификаціями уцѣлѣвшее до недавняго времени и реципированное въ цѣломъ рядѣ другихъ законодательствъ, заключалось въ подачѣ предварительнаго заявленія. Согласно 2 ст. закона, заявленія о желаніи

---

[1]) Moniteur Universel, loc. cit.

[2]) Текстъ декрета 28 іюля см. Sirey, Récueil général des lois et des arrêts, 1848, III, p 109.

[3]) Ст. 13 закона 28 іюля гласила: „Les sociétés secrètes sont interdites. Ceux qui seront convaincus d'avoir fait partie d'une société secrète seront punis d'une amende de 100 à 500 fr., d'un emprisonnement de six mois à deux ans, et de la privation des droits civiques de un à cinq ans. Ces peines seront prononcées sans prejudice de celles qui pourront être encourues pour crimes ou délits prevus par les lois". Весьма интересный матеріалъ, касающійся примѣненія этой статьи на практикѣ, и исторіи „тайныхъ обществъ" въ эту эпоху въ монографіи Tchernoff, Les associations et sociétés secrètes sous la II Republique, Paris, 1905, Felix Alcan éditeur.

устроить собраніе должно было подаваться за 48 часовъ до собранія въ Парижѣ въ префектуру полиціи, въ департаментахъ мэру и префекту. Имѣя въ виду что на практикѣ изолированныя собранія встрѣчались рѣже, и что, обыкновенно, администраціи приходилось имѣть дѣло съ клубами, т. е. съ собраніями, засѣдающими болѣе или менѣе систематически, составители закона 28 іюля отказались отъ мысли провести какую бы то ни было границу между клубами и собраніями. Такимъ образомъ, требованіе предварительнаго заявленія примѣнялось одинаково къ устроителямъ клубовъ, и простыхъ собраній. Въ заявленіи должны быть указаны мѣсто, дни и часы собраній. Въ принятіи заявленія должна выдаваться расписка. Это требованіе расписки, которымъ устранялась возможность пререканій относительно того, было ли дѣйствительно подано заявленіе, точно также какъ и требованіе предварительнаго заявленія, послѣ закона 28 іюля 1848 г. стало общимъ мѣстомъ въ законахъ о собраніяхъ. Далѣе законъ 28 іюля устанавливалъ цѣлый рядъ ограниченій спеціально противъ клубовъ. Клубамъ запрещалось принимать какія бы то ни было названія, кромѣ названія того мѣста, гдѣ происходятъ ихъ собранія, запрещалось предоставлять имъ хотя бы временное помѣщеніе въ общинныхъ и общественныхъ зданіяхъ. Особую гарантію составители закона видѣли въ публичности клубовъ. Ни въ какомъ случаѣ клубы не должны были устраивать закрытыхъ засѣданій, и, чтобы обезпечить публичность засѣданій, они должны предоставлять по крайней мѣрѣ четвертую часть помѣщенія гражданамъ, не принадлежащимъ къ клубу (ст. 3). Это постановленіе свидѣтельствовало о томъ, что составители закона имѣли передъ глазами законопроекты, вырабатывавшіеся конвентомъ въ послѣдній періодъ его существованія. Въ своемъ мѣстѣ мы отмѣчали аналогичныя постановленія въ законопроектахъ, бывшихъ на разсмотрѣніи конвента.

Публичность собраній должна была, однако, подвергаться нѣкоторымъ ограниченіямъ. Женщины и несовершеннолѣтніе не могутъ ни быть членами клубовъ, ни присутствовать на ихъ засѣданіяхъ. Устанавливая это ограниченіе, которое точно также было впослѣдствіи рецепировано законами о собраніяхъ, германскихъ государствъ, комиссія Учредительнаго Собранія указывала, что несовершеннолѣтніе еще будутъ имѣть свою очередь. Они могутъ ждать и съ большимъ успѣхомъ поучаться въ другихъ мѣстахъ. Что же касается женщинъ, то подобающее имъ мѣсто,

по мнѣнію комиссіи, въ частной жизни, а не въ общественной. Женщина всегда проигрываетъ, мѣняя первую на вторую, и историческіе примѣры участія женщинъ въ политическихъ собраніяхъ совершенно достаточны для оправданія этого ограниченія [1]). Эти доводы комиссіи не остались безъ возраженій. Депутатъ Флоконъ выразилъ мнѣніе, что присутствіе женщинъ въ политическихъ собраніяхъ является гарантіей порядка, умѣренности и приличія. Онъ выразилъ удивленіе по поводу того, что женщинъ трактуютъ такъ же какъ и несовершеннолѣтнихъ [2]). По поводу несовершеннолѣтнихъ депутатъ Levet заявилъ, что если имъ можно запретить быть членами клубовъ, то гораздо труднѣе не допустить ихъ присутствовать на собраніяхъ. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, убѣдиться, что лицо, желающее войти въ собраніе, уже достигло совершеннолѣтія? И если клубы представляютъ такую опасность, то не проще ли воспретить ихъ вовсе [3]).

Не создавая особыхъ стѣсненій при устройствѣ клубовъ, составители декрета 28 іюля старались ограничить проявленія ихъ дѣятельности во-внѣ. Ст. 7 какъ бы воспроизводитъ то запрещеніе коллективной дѣятельности, которое въ эпоху первой революціи было принято Учредительнымъ Собраніемъ въ 1791 г. по предложенію Шапелье. Клубамъ запрещались всякія взаимныя сношенія, адреса, депутаціи, посылка комиссаровъ, всякіе внѣшніе знаки отличія для членовъ, всѣ дѣйствія, которыя хотя бы только по формѣ напоминаютъ собой дѣйствія правительства, принятіе резолюцій въ формѣ законовъ, декретовъ и т. п.

Отвѣчая депутату Баку (Bac), выступившему противникомъ этихъ ограниченій и доказывавшему, что только при посредствѣ клубовъ общественное мнѣніе получаетъ надлежащее выраженіе, министръ внутреннихъ дѣлъ Сенаръ (Senard), между прочимъ заявилъ, что право свободнаго контроля дѣйствій правительства принадлежитъ каждому гражданину въ отдѣльности. Но, даже осуществляемое коллективно это право остается индивидуальнымъ въ своемъ принципѣ [4]). Иначе говоря, правительство соглашалось допускать клубы, но отказывалось признать за ними какія бы то ни было корпоративныя права. Въ сущности, законъ разсматривалъ

---

[1]) Докладъ Coquerel'я, Moniteur, 25 Juillet 1848, p. 1752.
[2]) Moniteur Universel, 26 Juillet 1848, p. 1759.
[3]) Ibidem.
[4]) Moniteur, 26 Juillet 1848, p. 1762.

клубы просто какъ рядъ отдѣльныхъ собраній въ одномъ и томъ же помѣщеніи, но не признавалъ за ними значенія союзовъ.

Наиболѣе важнымъ для всей постановки права собраній является вопросъ объ организаціи надзора за ними. Постановленія, касающіяся этого надзора, впервые являются въ декретѣ 28 іюля 1848 г. и въ позднѣйшихъ законахъ представляютъ собой только модификацію даннаго въ немъ образца.

Согласно 4 статьѣ, администрація имѣетъ право посылать на собранія своего представителя, принадлежащаго къ административному или судебному вѣдомству. Онъ долженъ былъ являться въ формѣ, со знаками своей должности, (revêtu de ces insignes) и могъ занимать мѣсто по своему выбору. Полномочія этого представителя администраціи ограничивались правомъ требовать внесенія въ протоколъ собранія всѣхъ тѣхъ обстоятельствъ, которыя онъ находилъ существенными (ст. 5). Присутствію представителя власти на собраніяхъ составители закона придавали большое значеніе. Когда одинъ изъ депутатовъ (Xavier Durrier) имѣлъ неосторожность замѣтить, что появленіе на собраніи чиновника въ формѣ можетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ казаться вызовомъ, то министръ внутреннихъ дѣлъ, Сенаръ, съ гордостью заявилъ, что представитель власти во Франціи есть какъ бы изображеніе закона—image même de la loi. Нужно было бы отчаиваться за Республику, если бы появленіе должностного лица въ формѣ могло казаться вызовомъ (provocation). Составители закона желали прежде всего обезпечить надзоръ за клубами, и этотъ надзоръ долженъ осуществляться представителемъ власти, какъ таковымъ. Недостаточно, поэтому, если онъ будетъ присутствовать на собраніи не въ силу своихъ полномочій, а какъ частное лицо [1]).

Роль представителя администраціи на собраніи, согласно закону представлялась пассивной. Обязанность веденія собранія возложена законодателемъ на бюро собранія, существованіе котораго какъ бы предполагается закономъ.

На обязанности бюро возлагается составленіе протокола собранія—требованіе, противъ котораго напрасно возражали, доказывая, что никто не обязанъ отчетомъ въ своихъ дѣйствіяхъ, пока онъ остается въ предѣлахъ закона. Администрація можетъ потребовать представленія ей протокола. Въ протоколъ вносятся имена членовъ бюро, и краткое резюмэ происходившаго на собраніи.

[1]) Moniteur, 26 Juillet 1848, p. 1761.

Далѣе, согласно ст. 6, на членовъ бюро возлагается обязанность не допускать обсужденія въ собраніи какихъ бы то ни было предложеній, противныхъ общественному порядку и добрымъ нравамъ (à l'ordre public et aux bonnes moeurs) или призывающихъ къ дѣйствіямъ, которыя законами признаются преступными, бюро обязано также не допускать въ собраніяхъ нападки на частныхъ лицъ.

Любопытно отмѣтить, что по первоначальному проекту предполагалось не допускать вообще обсужденія предложеній, противныхъ законамъ. Противъ этой формулировки рѣшительно протестовалъ въ Учредительномъ Собраніи депутатъ Викторъ Консидеранъ. Онъ основательно указывалъ, что всякое предложеніе объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ противорѣчитъ этимъ законамъ уже потому, что требуетъ ихъ измѣненія. Если такихъ предложеній нельзя обсуждать, значитъ, нельзя ничего обсуждать вовсе. Учредительное Собраніе согласилось съ этими доводами, и слова—„предложенія, противныя законамъ“, propositions contraires aux lois, были выброшены изъ текста [1]). Что касается вопроса о томъ, что слѣдуетъ понимать подъ предложеніями, противными общественному порядку, то, по толкованію докладчика, въ понятіе общественнаго порядка входило не только государство, но точно также семья и собственность. Нападки на эти институты признавались недопустимыми [2]).

Такимъ образомъ, для клубовъ и публичныхъ собраній декретъ 28 іюля создавалъ явочный порядокъ, впервые получившій точное опредѣленіе въ законѣ. Если принять во вниманіе, что соотвѣтствующія постановленія декрета были редактированы настолько точно, что сами по себѣ не могли создать поводовъ для конфликтовъ съ администраціей, то, несмотря на нѣкоторую стѣснительность требованія предварительнаго заявленія, слѣдуетъ признать, что разрѣшеніе вопроса о порядкѣ устройства публичныхъ собраній составляетъ положительную сторону декрета. Постановленія, касавшіяся присутствія на публичныхъ собраніяхъ представителя администраціи, отводили ему въ достаточной степени пассивную роль наблюдателя и точно также не могли бы считаться большимъ стѣсненіемъ. Вліяніе надвигавшейся реакціи рѣзче всего сказалось, разумѣется, въ тѣхъ постановленіяхъ, которыми клубы лишались права въ чемъ либо проявлять свою дѣятельность. Логическимъ выводомъ изъ этихъ постановленій должно было явиться, какъ это

---

[2]) Moniteur loc. cit.
[1]) Ibidem.

и указывали во время преній, полное запрещеніе клубовъ. Шагъ этотъ, однако, еще казался законодателю слишкомъ рѣшительнымъ.

Особенность декрета 28 іюля, рѣзко отличающая его отъ аналогичныхъ законодательныхъ актовъ, регулировавшихъ право собраній во Франціи и вообще въ западно-европейскихъ государствахъ, заключается въ томъ, что онъ не ограничиваетъ своей задачи регламентаціей публичныхъ собраній, но распространяетъ ее и на собранія частныя. Различіе между публичными и частными собраніями не принадлежитъ, конечно, къ числу особенно устойчивыхъ. Оно не поддается сколько нибудь точному опредѣленію и во всякомъ случаѣ, можетъ опредѣляться различно. Но какъ бы законодатель ни понималъ это различіе, обычный выводъ изъ нея дѣлался всегда въ одномъ направленіи. Собранія частныя, доступныя не для всѣхъ желающихъ, а исключительно для опредѣленнаго круга лицъ, всегда подвергаются менѣе строгой регламентаціи и могутъ даже вовсе не подвергаться ей. Законодатель можетъ вполнѣ основательно признать, что эти частныесобранія не представляютъ для него никакого интереса и составляютъ личное дѣло гражданъ [1]).

Въ такомъ положеніи, находились частныя собранія во Франціи въ эпоху Реставраціи и Іюльской монархіи. И только благодаря имъ былъ сравнительно менѣе ощутителенъ недостатокъ особаго закона о публичныхъ собраніяхъ. Составители закона 28 іюля 1848 г. стали на другую точку зрѣнія. Публичность собраній являлась для нихъ какъ раньше, для дѣятелей Конвента, вырабатывавшихъ аналогичные проекты, гарантіей ихъ внутренней доброкачественности. Наоборотъ, всѣ собранія, предпочитавшія оставаться въ тѣни, уже въ силу одного этого казались подозрительными, напоминали о заговорахъ, конспираціяхъ, и тайныхъ обществахъ. Противъ послѣднихъ была, какъ мы уже видѣли, направлена спеціально 13 статья закона. Въ сущности этой же боязнью тайныхъ обществъ объясняются и всѣ постановленія закона, касающіяся непубличныхъ собраній. Законъ различалъ собранія и кружки, (cercles) не преслѣдующіе политической цѣли, отъ тѣхъ, которые имѣютъ такую цѣль. Единственнымъ условіемъ законности первыхъ являлось предварительное увѣдомленіе общинной власти о мѣстѣ и предметѣ собранія и объ именахъ устроителей. Не трудно замѣтить, что эта статья (14) закона 28 іюля, говорив-

[1]) См. Введеніе, стр. 14.

шая о кружкахъ, распространяла на общества на союзы, не преслѣдующіе политической цѣли. явочный порядокъ открытія, и такимъ образомъ, косвенно ограничивала примѣненіе 291 ст. Уголовнаго Кодекса.

Недовѣріе законодателя къ непубличнымъ собраніямъ относилось главнымъ образомъ къ такимъ собраніямъ, которыя преслѣдовали политическія цѣли. Депутату учредительнаго собранія Дюфору стоило большихъ трудовъ убѣдить собраніе внести въ представленный правительствомъ законопроектъ особую статью, предусматривающую устройство такихъ собраній. Въ видѣ примѣра Дюфоръ указывалъ на собранія, для которыхъ публичность явилась бы тяжелымъ бременемъ, и совершенно ненужнымъ стѣсненіемъ, какъ напримѣръ кружки молодыхъ людей, подготовляющихся къ политической дѣятельности, собранія парламентскихъ фракцій, собранія журналистовъ. и т. под. [1]). Согласившись съ этими доводами, Учредительное Собраніе ввело въ декретъ 28 іюля статью, по которой допускалось устройство непубличныхъ политическихъ собраній, не иначе, однако, какъ съ разрѣшенія общинныхъ властей, и на тѣхъ условіяхъ, которыя эти власти найдутъ нужнымъ предписать. На эту категорію собраній не признавалось, такимъ образомъ возможнымъ распространять установленной закономъ явочной системы.

Если обратиться къ разсмотрѣнію карательныхъ статей, которыми санкціонировались нормы декрета 28 іюля, то слѣдуетъ признать, что наиболѣе тяжкимъ преступленіемъ, предусмотрѣннымъ законодателемъ въ этомъ декретѣ, являлось участіе въ тайномъ обществѣ. Простые члены такихъ обществъ согласно 13 ст. подлежали тюремному заключенію отъ 6 мѣсяцевъ до 2 лѣтъ, и лишенію правъ на срокъ отъ 1 до 5 лѣтъ. Эти наказанія удваивались для лицъ, стоявшихъ во главѣ тайныхъ обществъ. И чтобы оцѣнить всю тяжесть этихъ наказаній, нужно имѣть въ виду, что согласно 14 ст. участники непубличныхъ и не политическихъ собраній признавались отвѣтственными какъ за участіе въ тайныхъ обществахъ. если устроители не позаботились извѣстить своевременно общинныя власти о собраніи. Значительно слабѣе, но, во всякомъ случаѣ, достаточно серьезной представлялась отвѣтственность предсѣдателей и членовъ бюро собраній за нарушеніе формальныхъ условій, касающихся устройства публичныхъ собраній, посылки предварительнаго извѣщенія, допущенія представителя полиціи, веденія протокола собранія и т. д. За эти формальныя на-

[1]) Moniteur Universel, 28 Juillet 1848 p. 1786.

рушенія виновные могли быть подвергнуты штрафу отъ 100 до 500 франковъ, и ограниченію въ политическихъ правахъ (droits civiques) на срокъ отъ 1 до 3 лѣтъ (ст. 9). За допущеніе же обсужденія въ собраніяхъ предложеній, противныхъ общественному порядку и добрымъ правамъ, равно какъ за допущеніе коллективныхъ дѣйствій клубовъ предсѣдатель и члены бюро, а также всѣ члены клуба рисковали подвергнуться тюремному заключенію на срокъ отъ 15 дней до 3 мѣсяцевъ, и лишенію политическихъ правъ на срокъ отъ 1 до 5 лѣтъ. Кромѣ того, судъ могъ въ томъ же приговорѣ постановить о закрытіи клуба. Такое постановленіе могло быть сдѣлано судомъ и одновременно съ началомъ слѣдствія по дѣлу, причемъ нарушеніе этого постановленія, возобновленіе клуба, каралось весьма строго, тюремнымъ заключеніемъ отъ 6 мѣсяцевъ до 1 года, и лишеніемъ правъ отъ 5 до 10 лѣтъ. Компетентнымъ судомъ для случаевъ нарушенія порядка устройства и веденія собраній признавались по закону суды исправительной полиціи, а въ случаяхъ, связанныхъ съ болѣе тяжкой отвѣтственностью суды съ присяжными засѣдателями. Во всѣхъ случаяхъ допускалось признаніе смягчающихъ обстоятельствъ. Наконецъ, постановленія декрета 28 іюля не должны были примѣняться ни къ собраніямъ для отправленія культа, ни къ подготовительнымъ избирательнымъ собраніямъ (ст. 19).

§ 17.

Декретъ 28 іюля 1848 г. принадлежалъ къ тѣмъ полумѣрамъ, которыя не въ состояніи удовлетворить ни одной изъ борющихся партій. Съ одной стороны онъ оставлялъ клубы существовать по прежнему; съ другой стороны, онъ дѣлалъ ихъ существованіе безсмысленнымъ, обставляя ихъ дѣятельность цѣлымъ рядомъ стѣсненій и ограниченій, лишавшихъ ихъ возможности проявлять свою дѣятельность во внѣ.

Полусвобода, созданная декретомъ, могла бы существовать долгое время въ мирной обстановкѣ. Скопированные съ этого декрета законы 50-хъ годовъ въ германскихъ государствахъ сохранялись безъ измѣненій до самаго недавняго прошлаго. Въ той атмосферѣ революціонной борьбы, далеко еще не замиренной, какую переживала Франція въ 1848 г. вопросъ долженъ былъ неизбѣжно рѣшиться въ ту или другую сторону: или декрету, какъ и аналогичнымъ постановленіямъ Учредительнаго Собранія эпохи первой

революціи суждено было остаться на бумагѣ, или же клубы должны были исчезнуть вовсе.

Конституція 4 ноября 1848 г. еще повторяетъ старыя клише о свободѣ собраній. Граждане имѣютъ право собираться мирно и безъ оружія. Граница этого права только въ правахъ и свободѣ другихъ лицъ и въ общественной безопасности [1]).

Но уже въ началѣ 1849 г. правительство нашло возможнымъ предложить Учредительному Собранію проектъ закона, которымъ клубы подвергались полному запрещенію. Правительство указывало на этотъ разъ, что запрещеніе клубовъ само по себѣ можетъ содѣйствовать свободѣ собраній, ибо оно освободитъ гражданъ отъ того давленія, которое оказываютъ на умы существованіе постоянныхъ клубовъ. Клубъ опредѣлялся въ проектѣ, какъ публичное собраніе, устраиваемое періодически или хотя бы и съ неодинаковыми промежутками между отдѣльными засѣданіями, для обсужденія политическихъ вопросовъ.

Защищая этотъ проектъ, новый министръ внутреннихъ дѣлъ, Leon Faucher, не преминулъ сослаться на доводы, которыми аргументировалъ Шапелье въ Учредительномъ Собраніи въ 1791 г. Оппозиція протестовала противъ проекта, доказывая, что онъ является нарушеніемъ только что принятой конституціи. Ледрю Ролленъ требовалъ привлеченія къ отвѣтственности министерства. Пьеръ Леру внесъ демонстративное предложеніе объ отмѣнѣ 291 ст. Уголовнаго Кодекса [2]).

Въ Учредительномъ Собраніи проектъ не пошелъ дальше второго чтенія. У дѣятелей Учредительнаго Собранія не хватало рѣшимости занять въ этомъ вопросѣ опредѣленную позицію. На самомъ дѣлѣ свобода собраній, какъ одно изъ проявленій политической свободы, доживала послѣдніе дни. Реакція, несомнѣнно, усиливалась. Буржуазія, запуганная краснымъ призракомъ, уже смотрѣла съ надеждой на новаго главу исполнительной власти, избраннаго всеобщимъ голосованіемъ. Между тѣмъ, соціалистическая партія, какъ бы не отдавая себѣ отчета въ происходящихъ событіяхъ, мечтала о новомъ переворотѣ, который осуществилъ бы наконецъ республику не только демократическую, но и соціальную.

---

[1]) Art. 8: Les citoyens ont le droit de s'associer, de s'assembler paisiblement et sans armes, de petitionner, de manifester leur pensée par la voie de la presse ou autrement. L'exercice des ces droits n'a pour limites, que les droits et la liberté d'autrui et la securité publique.

[2]) Weil, Le droit de réunion, стр. 186—7.

Вскорѣ для соціалистической оппозиціи представился случай, казавшійся ей подходящимъ для осуществленія задуманныхъ плановъ. Вмѣшательство Франціи въ римскія дѣла дало оппозиціи поводъ предъявить министерству Одилона Барро въ іюнѣ 1849 г. обвиненіе въ нарушеніи конституціи. Вслѣдъ за этимъ обвиненіемъ послѣдовала попытка вооруженнаго возстанія 13 іюня, попытка, не имѣвшая успѣха и только доказавшая правительству слабость соціалистовъ даже въ Парижѣ, гдѣ они одерживали побѣды на выборахъ. Печальные результаты этой попытки не замедлили сказаться тотчасъ. Прежде всего, въ самый день возстанія Національное Собраніе постановило объявить въ Парижѣ осадное положеніе [1]). Далѣе, немедленно послѣ усмиренія возстанія правительство вошло въ Національное Собраніе съ законопроектомъ, ставшимъ закономъ 19—22 іюня 1849 г., которымъ правительству предоставлялось право въ теченіе года со дня изданія закона запрещать клубы и прочія публичныя собранія, которыя могутъ угрожать общественной безопасности (qui seront de nature à compromettre la securté publique). Иначе говоря, правительство требовало предоставленія ему дискреціонной власти по отношенію къ клубамъ и собраніямъ. Требованіе это не встрѣтило особыхъ возраженій. Въ Національномъ Собраніи докладчикомъ по проекту явился Ластеири, (Lasteyrie), тотъ самый престарѣлый депутатъ, который еще два года передъ тѣмъ открылъ кампанію банкетовъ, какъ предсѣдатель банкета въ Chateau Rouge.

Въ засѣданіи 18 іюня онъ выразилъ сочувствіе правительственному проекту, но предложилъ прибавить, что до истеченія срока, на который проектъ получаетъ силу закона, т. е. въ теченіе года, правительство должно представить новый проектъ закона о собраніяхъ, которымъ будутъ запрещены клубы, и будетъ регулировано право собраній. Кромѣ того, объ исполненіи закона правительство должно дать отчетъ Національному Собранію [1]).

За изданіемъ закона послѣдовалъ циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ префектамъ о порядкѣ его примѣненія, помѣченный 24 іюня 1849 г. Въ своемъ циркулярѣ министръ внутреннихъ дѣлъ Дюфоръ рекомендовалъ немедленно и категорически

---

[1]) Законъ 13 іюня 1849 г., Dalloz, Jurisprudence générale, 1849, IV, p. 110.

[2]) Ibidem.

воспретить въ предѣлахъ департаментовъ клубы и публичныя собранія, на которыхъ обсуждаются общественныя дѣла. Наиболѣе опасными и подлежащими безусловному воспрещенію министръ признавалъ клубы. Что же касается банкетовъ и тому подобныхъ собраній, то префекты должны уже сами отличать тѣ собранія, которыя будутъ протекать мирно, отъ собраній, могущихъ имѣть бурный характеръ. Чтобы воспрепятствовать собранію, которое представляется опаснымъ, состояться, циркуляръ рекомендуетъ префектамъ не останавливаться ни передъ какими мѣрами, вплоть до примѣненія военной силы.

Виновные въ неповиновеніи требованіямъ префектовъ должны привлекаться къ судебной отвѣтственности. Судебная власть, писалъ министръ внутреннихъ дѣлъ, окажетъ вамъ свое содѣйствіе (Le concours de la justice ne vous manquera pas).

Циркуляръ предостерегалъ однако отъ примѣненія закона къ собраніямъ научнымъ, литературнымъ, съ одной стороны, и къ собраніямъ избирательнымъ, или подготовительнымъ къ выборамъ— съ другой. Послѣднюю категорію собраній циркуляръ въ особенности рекомендуетъ не стѣснять, при условіи, что подъ почтеннымъ названіемъ (sous un nom respectable) не будетъ скрываться опасное собраніе [1]).

Послѣднее слово въ рѣшеніи вопроса объ истинномъ характерѣ собранія принадлежало, во всякомъ случаѣ, суду. И надежды министра внутреннихъ дѣлъ на содѣйствіе судебной власти вполнѣ оправдались. Имѣется напримѣръ рѣшеніе кассаціоннаго суда, въ которомъ избирательный комитетъ, занимавшійся подготовкой къ выборамъ, признавался возстановленіемъ клуба не задолго передъ тѣмъ закрытаго. Участіе въ такомъ избирательномъ комитетѣ признавалось такимъ образомъ преступнымъ [2]).

По истеченіи срока, на который былъ утвержденъ законъ 22 іюня 1849 г., полномочія правительства были продлены еще на годъ, до 22 іюня 1851 г. [3]). При этомъ, на основаніи годичнаго опыта, въ законъ была внесена новая статья, распространяющая его примѣненіе и на тѣ избирательныя собранія, которыя

---

[1]) Циркуляръ Dufaure'a 24 іюня 1849 г. см. Dalloz, Jurisprudence générale, 1849, III, p. 60, Moniteur, 1849, p. 2143.

[2]) Рѣшеніе кассаціоннаго суда по дѣлу Mestre Dalloz, Jurisprudence générale, 1850, I, 176, дѣло по обвиненію въ возстановленіи подъ видомъ избирательнаго комитета, клуба въ Нарбоннѣ, закрытаго префектомъ.

[3]) Loi 6—12 Juin 1850, Dalloz, Jurisprudence générale, 1850, IV, p. 114.

могутъ нарушить общественное спокойствіе. Прежнія тонкія различія оказывались такимъ образомъ ненужными.

Закономъ 21 іюня 1851 г. полномочія правительства были продлены еще на годъ [1]).

На этотъ разъ народные представители имѣли полную возможность судить о характерѣ примѣненія закона.

Очень любопытныя статистическія данныя о примѣненіи предоставленнаго администраціи дискреціоннаго права запрещать клубы и собранія приведены были въ докладѣ представленномъ Законодательному Собранію Ластейри. Послѣдній констатировалъ, что на основаніи приведеннаго циркуляра Дюфора 24 іюня 1849 г. всѣ префекты издали общія распоряженія, которыми запрещались клубы. Новые клубы явно послѣ того не образовывались,

Съ 19 іюня 1850 до 5 мая 1851 префектомъ было закрыто 108 опасныхъ публичныхъ собраній, представлявшихъ собой замаскированные клубы, 2 подготовительныхъ избирательныхъ собранія, и запрещено 74 политическихъ банкета, а всего 184 собранія [2]).

Въ Законодательномъ Собраніи осталась безуспѣшной попытка Sainte Beuve освободить отъ дискреціонной власти администраціи хотя бы тѣ избирательныя собранія, которыя устраиваются въ теченіе 40 дней, предшествующихъ избранію членовъ Національнаго Собранія или Президента Республики. Предложеніе это было отвергнуто большинствомъ 395 противъ 241 [3]).

За изданіемъ этого закона послѣдовалъ циркуляръ министра юстиціи 1 ноября 1851 г., въ которомъ какъ бы подчеркивались всѣ полномочія, которыя, по дѣйствовавшимъ постановленіямъ, принадлежали администраціи. Администрація какъ бы призывалась къ неуклонному пользованію своими полномочіями. Вскорѣ, однако, вся эта сложная регламентація, созданная Второй Республикой, оказались совершенно излишней. Какъ правильно замѣчаетъ историкъ права союзовъ и собраній во Франціи. Вейль, послѣ переворота 2-го декабря 1851 г. комментарій законодательства въ этой области оказался упрощеннымъ, такъ какъ новый режимъ попросту упразднилъ право собраній [4]).

---

[1]) Loi 21 Juin 1851, Dalloz, 1851, IV, p. 91.
[2]) Weil, Le droit de réunion, стр. 194.
[3]) Weil, op. cit., стр. 196.
[4]) Ibidem.

ГЛАВА V.

Вторая Имперія.

§ 18.

Конституція Второй Имперіи, обнародованная 14 января 1852 г., въ первой же статьѣ признавала, подтверждала и гарантировала „великіе принципы, провозглашенные въ 1789, и составляющіе основу публичнаго права Франціи". Можно было надѣяться, что среди этихъ принциповъ не будетъ забыто и право собраній. Въ дѣйствительности право собраній, какъ замѣчаетъ историкъ этой эпохи, фактически не существовало даже въ теченіе двадцати дней, предшествовавшихъ выборамъ въ Законодательный Корпусъ [2]).

Вторая Имперія, которую нерѣдко называютъ плебисцитарной монархіей, сохраняла и даже укрѣпляла начала всеобщаго избирательнаго права. Но для того, чтобы эти начала въ своемъ примѣненіи на практикѣ оправдали ожиданія, возлагавшіяся на нихъ правительствомъ, необходимо было создать соотвѣтствующую обстановку. И прежде всего, необходимо было устранить возможность какой бы то ни было агитаціи со стороны противниковъ государственнаго переворота 2-го декабря, изъ тѣхъ, которые еще не были отправлены въ Кайенну. Эту задачу блестяще выполнили дѣятели Второй Имперіи, выработавшіе спеціальныя законодательныя мѣры по отношенію къ печати, къ союзамъ и собраніямъ [1]).

Насъ спеціально интересуютъ законодательныя мѣры, касавшіяся права собраній. Декретъ 25 марта 1852 г., изданный еще отъ имени Президента Республики, обнаруживаетъ намѣренія правительства не порывать связи съ законодательствомъ предшествующей эпохи. Основываясь на томъ, что несовершенство существующихъ законовъ относительно собраній признано было уже въ законѣ 22 іюня 1849 г., которымъ пріостанавливалось дѣйствіе декрета 28 іюля 1848 г., и что тогда же было указано прави-

[1]) Taxile Delord, Histoire du second Empire, t. I, p. 403.
[2]) Въ русской литературѣ имѣется спеціальная монографія проф. Раевскаго, посвященная законодательству о печати этой эпохи.

тельству на необходимость изданія спеціальнаго закона, регулирующаго право собраній, по воспрещающаго клубы, правительство теперь какъ бы выполняло принятое на себя обязательство.

Обѣщанный законъ о собраніяхъ отличался необычайной простотой. Правительство не считало нужнымъ заботиться о детальной регламентаціи права собраній. Декретъ 25 марта 1852 г. [1]) состоялъ всего изъ двухъ статей: ст. 1, заключала въ себѣ отмѣну декрета 28 іюля 1848 г. за исключеніемъ ст. 13, запрещающей тайныя общества. Ст. 2 устанавливала примѣнимость къ публичнымъ собраніямъ всякаго рода ст. 291, 292 и 294 Уголовнаго Кодекса, и закона 10 апрѣля 1834 г. Иными словами, для устройства публичнаго собранія, на которомъ присутствуетъ болѣе 20 человѣкъ, подъ угрозой санкціи, установленной этими законами, требовалось предварительное разрѣшеніе администраціи.

Отличительная особенность декрета 1852 г. состояла въ томъ, что вопросъ о регламентаціи права собраній упрощался до послѣдней возможности. Не было больше необходимости разбираться въ вопросѣ о томъ, имѣется ли въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ на лицо только случайное собраніе, или же за нимъ скрывается союзъ, обсуждаетъ ли собраніе политическіе вопросы или нѣтъ. Правда, декретъ 25 марта долженъ былъ относиться только къ публичнымъ собраніямъ. Но съ одной стороны, разграниченіе между публичными и непубличными собраніями не могло считаться твердо установленнымъ. Съ другой стороны, уцѣлѣвшая отъ декрета 28 іюля 1848 г. 13 статья, говорившая о тайныхъ обществахъ, представляла собой серьезную угрозу и для безусловно частныхъ собраній, такъ какъ при отсутствіи въ законѣ какихъ-либо указаній на то, что слѣдуетъ понимать подъ тайнымъ обществомъ, всякое непубличное собраніе могло дать поводъ къ такому обвиненію.

Въ силу декрета 25 марта 1852 г. отвѣтственность за участіе въ собраніи, устроенномъ безъ предварительнаго разрѣшенія администраціи, приравнивалась къ отвѣтственности за участіе въ союзахъ, не имѣющихъ такого разрѣшенія. Иначе говоря, участникамъ собранія угрожало тюремное заключеніе отъ 2 мѣсяцевъ до 1 года, штрафъ отъ 50 до 1.000 франковъ, а въ случаѣ рецидива вдвое болѣе суровыя кары, съ прибавленіемъ полицейскаго надзора. Хозяева помѣщеній, гдѣ происходили собранія, под-

---

[1]) Moniteur Universel, 26 Mars 1852, p. 482.

лежали отвѣтственности какъ соучастники, если только они сознательно предоставили помѣщенія для собранія.

При такой серьезной отвѣтственности за отсутствіе разрѣшенія, было бы, конечно, естественно, если бы граждане, желавшіе воспользоваться правомъ, признаннымъ конституціей, обратились къ пути, указанному закономъ, т. е. попытались получить требуемое закономъ разрѣшеніе. Такая попытка, однако, заранѣе была осуждена на неудачу. Собранія, вообще, признавались правительствомъ совершенно излишними. Во время избирательной компаніи, когда главнымъ образомъ, сказывалась потребность въ такихъ собраніяхъ для выясненія настроенія избирателей, они могли только помѣшать успѣху усвоенной правительствомъ системы оффиціальныхъ кандидатуръ.

Правительство, вообще, считало излишними всѣ тѣ пріемы, посредствомъ которыхъ велась, обыкновенно, избирательная агитація, въ частности, устройство избирательныхъ комитетовъ и собраній уполномоченныхъ. По мнѣнію правительства, тѣ и другіе могли считаться необходимыми только при прежней системѣ выборовъ по спискамъ, когда избирателямъ трудно было самимъ разобраться въ этихъ спискахъ. При системѣ же одноименнаго голосованія эти организаціи только стѣсняютъ населеніе въ свободѣ выбора. На этомъ основаніи еще до изданія декрета 25 марта 1852 г. министра внутреннихъ дѣлъ Морни, въ циркулярѣ, изданномъ 20 января того же года, въ виду выборовъ, рекомендовалъ префектамъ, чтобы они отсовѣтовали, сторонникамъ правительства устройство такихъ избирательныхъ комитетовъ.

Ту же самую точку зрѣнія на этомъ предметъ высказывало правительство Второй Имперіи и нѣсколько лѣтъ спустя, въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ Биллольта (Billault), издавшаго совершенно аналогичный циркуляръ по поводу избирательныхъ комитетовъ, отъ 1-го іюня 1857 г. [1]).

Всѣ эти указанія были прекрасно поняты и усвоены представителями администраціи на мѣстахъ. Объ этомъ какъ нельзя лучше свидѣтельствуетъ любопытное воззваніе, съ которымъ одинъ изъ такихъ представителей, префектъ Верхней Луары (Haute Loire) обратился къ избирателямъ ввѣреннаго ему департамента во время избирательной кампаніи 1863 г. [2]).

[1]) Оба циркуляра, см. Weil, Le droit de réunion etc., стр. 217.
[2]) Jules Ferry, „La lutte electorale en 1863“, цитировано у Taxile Delord, op cit., t. 3, p. 402.

„При прежнемъ правительствѣ, говорилось въ этомъ воззваніи, избиратели, желая получить указанія, которыхъ имъ не хватало, придумывали (ont imaginé) особыя подготовительныя собранія, на которыхъ кандидаты излагали свои принципы, и затѣмъ принимались, или отвергались. Эти собранія, однако, отличались шумнымъ характеромъ, и по большей части оставались безрезультатными. Въ настоящее время (1863 г.) администрація какъ бы принимаетъ на себя обязанность, выполнявшуюся подготовительными собраніями. Мы, администраторы, которые не заинтересованы въ вопросѣ, мы, которые представляемъ изъ себя, въ концѣ концовъ, совокупность интересовъ избирателей, мы разсматриваемъ, оцѣниваемъ и обсуждаемъ кандидатуры, которыя ставятся. Послѣ продолжительнаго разсмотрѣнія, и съ одобренія правительства, мы представляемъ вамъ ту кандидатуру, которая кажется намъ лучшей, которая соединяетъ наиболѣе сочувствія, не какъ результатъ нашего желанія или каприза, а какъ выраженіе вашего собственнаго выбора, вашихъ симпатій".

Въ этомъ воззваніи характерно все отъ начала до конца. Для насъ непосредственно важно то обстоятельство, что изъ неосторожнаго признанія не въ мѣру усерднаго органа исполнительной власти, самъ собой напрашивался выводъ о несовмѣстимости права собраній, признаннаго конституціей, съ системой оффиціальныхъ кандидатуръ. И такъ какъ отказъ отъ этой системы былъ для правительства связанъ съ неизбѣжной неудачей на выборахъ и цѣлымъ рядомъ нежелательныхъ послѣдствій въ дальнѣйшемъ, то нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что декретъ 25 марта 1852 г. оставался неприкосновеннымъ въ теченіе 16 лѣтъ, и только за два года до паденія Имперіи подвергся частичному измѣненію.

Въ судебной практикѣ примѣненіе декрета 25 марта вызывало сравнительно мало недоразумѣній. Категоричность декрета не оставляла сомнѣній въ томъ, что дѣйствіе его должно распространяться на всѣ публичныя собранія. Совершенно безуспѣшно изъ сферы его примѣненія пытались изъять подготовительныя собранія во время выборовъ, и такъ называемые избирательные комитеты. Самый текстъ декрета не давалъ никакихъ основаній дѣлать какія либо изъятія по отношенію къ подготовительнымъ собраніямъ. Въ 1864 г. по дѣлу нѣкоего Бартелеми, обвинявшагося именно въ устройствѣ такого подготовительнаго собранія безъ предварительнаго разрѣшенія, защита въ кассаціонной жалобѣ доказывала, что

такъ какъ всеобщее избирательное право составляетъ основу конституціи, и такъ какъ право собираться во время выборовъ является существенной частью (est de l'essence même) всеобщаго избирательнаго права, то, въ виду этого, право собраній должно признаваться, хотя бы оно и не упоминалось въ законѣ. Кассаціонный судъ не соглашался съ этими доводами. Въ рѣшеніи его было указано, что суды не вправѣ руководствоваться общими принципами, лежащими въ основѣ конституціи, а должны основываться только на положительномъ законѣ. Декретъ 1852 г. является примѣнимымъ ко всѣмъ публичнымъ собраніямъ. Что въ данномъ случаѣ имѣлось на лицо публичное собраніе, это для суда было ясно изъ самаго характера собранія, изъ предметовъ обсужденія, изъ числа участниковъ его, наконецъ изъ того обстоятельства что полицейскій комиссаръ, и сопровождавшій его судебный приставъ могли проникнуть туда, не встрѣтивъ препятствій, и удостовѣрили, что доступъ на собраніе былъ свободенъ. Изъ этого слѣдовало, что собраніе, хотя и происходившее въ частномъ помѣщеніи, было на самомъ дѣлѣ публичнымъ. Кассаціонная жалоба была, на основаніи этихъ соображеній, отвергнута [1]).

Нѣсколько труднѣе было правительству подвести подъ дѣйствіе декрета 25 марта 1852 г. избирательные комитеты. Во время избирательной кампаніи 1865 г. оппозиція организовала въ Парижѣ комитетъ для руководства выборами, во главѣ котораго стоялъ одинъ изъ представителей оппозиціи Гарнье Пажесъ. Въ результатѣ участники комитета, числомъ 13, были привлечены къ суду за участіе въ недозволенномъ сообществѣ съ болѣе, чѣмъ 20-ю участниками. При обсужденіи отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь оппозиція въ Законодательномъ Корпусѣ предложила внести въ адресъ указаніе, что преслѣдованіе избирательныхъ комитетовъ, какъ недозволенныхъ ассоціацій, представляетъ нарушеніе принципа всеобщаго избирательнаго права. Отвѣчая на это заявленіе предсѣдатель Государственнаго Совѣта Витри (Vuitry) указалъ, что избирательные комитеты лишь въ томъ случаѣ могутъ пользоваться свободой, если они представляютъ собой непубличныя собранія. Если же они переходятъ или въ публичныя собранія, или въ постоянные союзы, то подпадаютъ вполнѣ подъ дѣйствіе декрета 1852 г. [2]).

[1]) Sirey, Recueil général des lois et des arrêts 65, I, p. 149. Cass. crim. 4 Fevrier 1865.

[2]) Moniteur, 2 Avril 1865, p. 371

Въ данномъ случаѣ судебная власть признала избирательный комитетъ изъ 13 членовъ за неразрѣшенную ассоціацію, имѣющую болѣе 20 членовъ. Чтобы изъ 13 сдѣлать больше 20 понадобилось прибавить къ составу членовъ комитета, привлеченныхъ къ суду, неопредѣленное количество лицъ, суду неизвѣстныхъ, и во всякомъ случаѣ, къ отвѣтственности не привлеченныхъ, будто бы оказывавшихъ комитету свое содѣйствіе. Попытка обвиняемыхъ доказывать на судѣ, что образованіе избирательнаго комитета не можетъ быть признано преступнымъ при дѣйствіи всеобщаго избирательнаго права не имѣла никакого успѣха, и всѣ привлеченные къ суду были признаны виновными [1]) и приговорены къ штрафу въ 500 фр. каждый.

Такимъ образомъ административная практика подкрѣплялась и авторитетомъ судебной власти. Правительство считало возможнымъ указать въ Парламентѣ, что если въ отдѣльныхъ случаяхъ запрещеніе избирательныхъ собраній нарушило бы свободу выборовъ, то у Законодательнаго Корпуса осталось бы законное средство исправить это нарушеніе путемъ признанія неправильности самыхъ выборовъ, и ихъ отмѣны [2]). Но разумѣется, такое средство можно было предлагать только будучи вполнѣ увѣреннымъ, что правительственное большинство имъ не воспользуется.

Таково было примѣненіе декрета 1852 г. въ дѣлахъ политическаго характера, связанныхъ съ избирательной агитаціей. Разумѣется, примѣненіе его далеко не ограничивалось случаями, непосредственно относящимися къ политикѣ. Прежде всего, благодаря этому декрету возобновились преслѣдованія противъ богослужебныхъ собраній протестантскихъ и другихъ исповѣданій, на которыя дѣйствіе декрета, согласно рѣшенію кассаціоннаго суда отъ 9 декабря 1853 г. безусловно должно было распространяться [3]).

Далѣе, государственный совѣтъ, по жалобѣ членовъ одного изъ обществъ взаимной помощи, которые въ эпоху Второй Республики пользовались нѣкоторыми привиллегіями, призналъ, что собранія такихъ обществъ, точно также требуютъ для своей законности предварительнаго разрѣшенія администраціи [4]).

Всего этого однако, еще недостаточно. Абсолютный характеръ

---

[1]) Sirey, Recueil général, An. 1865, I, 145. Garnier Pages et autres.
[2]) Заявленіе Руэра въ засѣданіи 19 марта 1866. Weil, Le droit de reunion, стр. 234.
[3]) Sirey, Recueil général, 54, I, 284. Cass. crim. 9 Dec. 1853, Porchat.
[4]) Ibidem, 1857, II, p. 314. Hervé et autres, Conseil d'Etat.

декрета 1852 г., то обстоятельство, что этимъ декретомъ охватывались всѣ публичныя собранія безъ исключенія, создавалъ изъ него препятствіе къ осуществленію даже тѣхъ болѣе, чѣмъ скромныхъ попытокъ соціальнаго законодательства, которыя предпринимались самимъ правительствомъ Второй Имперіи. 25 мая 1864 г. былъ изданъ законъ о свободѣ коалицій. Подъ коалиціей, собственно, понимается временное соединеніе нѣсколькихъ лицъ для достиженія опредѣленной цѣли, соединеніе, не переходящее однако въ союзъ [1]). Въ примѣненіи къ рабочимъ право коалиціи обозначаетъ право самихъ рабочихъ отстаивать свои интересы, добиваться улучшенія условій труда, посредствомъ стачекъ. Законъ 25 мая 1864 г. объявлялъ ненаказуемымъ устройство стачки, если стачка не сопровождается насиліемъ.

Необходимымъ условіемъ устройства стачки является предварительное соглашеніе между участниками. Возможно ли однако какое бы то ни было предварительное соглашеніе при отсутствіи права собраній?

Защитники правительственнаго законопроекта въ Законодательномъ Корпусѣ, повидимому, полагали это возможнымъ. Комиссія, представившая докладъ о законопроектѣ Законодательному Корпусу, считала, что разсмотрѣніе вопросовъ о правѣ союзовъ и собраній не входитъ вовсе въ ея задачу. Во время преній въ Законодательномъ Корпусѣ депутатъ Морэнъ (Morin) заявилъ, что дѣйствующіе законы о правѣ собраній не помѣшаютъ рабочимъ осуществлять право, предоставляемое имъ новымъ закономъ. Въ большинствѣ случаевъ общинная власть дастъ имъ разрѣшеніе на устройство собранія, при условіи, что на собраніи будетъ присутствовать ея представитель. Если бы имъ было отказано въ разрѣшеніи, то и въ такомъ случаѣ они не оказались бы безоружными. Они могли бы собираться отдѣльными группами, въ составѣ менѣе 20 человѣкъ, выбрать уполномоченныхъ, которые въ свою очередь могутъ поступить такимъ же способомъ. Этимъ путемъ предварительное соглашеніе можетъ быть достигнуто безъ нарушенія дѣйствующихъ законовъ о собраніяхъ [2]).

Ту же самую точку зрѣнія отстаивалъ и представитель пра-

---

[1]) Villey, „Le droit de coalition, Caen, 1904, p. 1. См. также Полянскій, „Стачки рабочихъ и уголовный законъ“, Спб, 1907, стр. 4. Самый текстъ закона приведенъ у Полянскаго стр. 208

[2]) Corps Legislatif, seance 28 Avril 1864, Moniteur 29 Avril, p 579.

вительства Корнюдэ (Cornudet) [1]). Въ результатѣ, законъ о коалиціяхъ не затронулъ вовсе права собраній, и такимъ образомъ пользованіе правомъ, предоставленнымъ этимъ закономъ, неизбѣжно наталкивалось на препятствія, заключавшіяся въ декретѣ 1852 г. о правѣ собраній.

Попытки въ отдѣльныхъ случаяхъ доказывать, что право собраній какъ бы подразумѣвается закономъ о свободѣ коалицій, не привели, разумѣется, ни къ чему. Кассаціонный судъ на основаніи текста закона 1864 г. и парламентскихъ дебатовъ, ему предшествовавшихъ, могъ съ полной убѣдительностью доказать, что декретъ 25 марта 1852 г. о правѣ собраній остается въ полной силѣ, и новымъ закономъ ни въ какомъ отношеніи не затрагивается [2]).

Положеніе, такимъ образомъ, оказывалось ненормальнымъ. Система, усвоенная законодательствомъ по отношенію къ собраніямъ, оказывалась въ непримиримомъ противорѣчіи съ тѣми требованіями, законность удовлетворенія которыхъ не отвергалась и самимъ правительствомъ. Изъ этого положенія необходимо было найти выходъ. И вотъ въ тронной рѣчи, которою открылась сéссія Законодательнаго Корпуса въ 1866 г. Наполеонъ III заявилъ, что разрѣшеніе собираться должно быть дано всѣмъ тѣмъ, кто независимо отъ политики, пожелаетъ обсуждать свои промышленные и торговые интересы. Ограниченія должны обусловливаться исключительно соображеніями общественнаго порядка [3]).

Въ этихъ словахъ тронной рѣчи указывается на тѣ предположенія правительства, которыя получили осуществленіе въ законѣ о собраніяхъ 1868 г. Въ ожиданіи этого закона циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ префектамъ, 12 февраля 1866 г., послѣднимъ предписывалось разрѣшать собранія, не преслѣдующія политической цѣли, и имѣющія въ виду лишь регулировать экономическія отношенія между хозяевами и рабочими [4]).

§ 19.

Обѣщаніе либеральнаго закона о собраніяхъ было еще разъ повторено въ извѣстномъ Motu proprio, рескриптѣ на имя мини-

---

[1]) Corps Legislatif, seance 29 Avril, Moniteur 30 Avril 1864, p. 590.
[2]) Рѣшеніе кассаціоннаго суда по дѣлу ouvriers veloutiers de Saint Etienne 23 Fevrier 1866 Sirey, Recueil général, 1866, I, p. 129
[3]) Dalloz, Jurisprudence générale, 1866, IV, 1.
[4]) Dalloz, Jurisprudence générale, 1866, III, p. 37.

стра Руэра 19 января 1867 г. которымъ какъ бы открывалась новая эра. Когда наконецъ обѣщанія начали осуществляться и въ Законодательный Корпусъ былъ отъ имени правительства внесенъ законопроектъ, ставшій закономъ 6 іюня 1868 г. о публичныхъ собраніяхъ, то всѣ тѣ, кто возлагалъ какія либо надежды на правительственныя обѣщанія, должны были испытать жестокое разочарованіе. Правительство, какъ оказалось, признало возможнымъ сдѣлать нѣкоторыя отступленія отъ системы предварительнаго разрѣшенія публичныхъ собраній, и ввести такъ называемую явочную систему. Но эта льгота не должна была распространяться на тѣ собранія, въ которыхъ подвергаются обсужденію вопросы политическіе и религіозные. Политическія собранія, за исключеніемъ собраній избирательныхъ, оставались, такимъ образомъ, подъ запретомъ.

Въ своихъ объясненіяхъ по этому поводу представители правительства старались воскресить воспоминанія 1793 г. и 1848 г.

„Вамъ хорошо извѣстно,—писалъ въ своемъ докладѣ Законодательному Корпусу членъ Государственнаго Совѣта Chassaigne Goyon [1]),—печальная исторія политическихъ собраній во Франціи. Это исторія самыхъ мрачныхъ дней нашихъ революцій. Власть, свобода, прогрессъ, государственное благосостояніе, все пострадало отъ ихъ агитаціи и насилія. Правительства, которыя допускали ихъ существованіе, истощили свою энергію, защищаясь противъ нихъ, и вся страна привѣтствовала закрытіе этихъ очаговъ возбужденія и мятежей. Законодатель не долженъ терять изъ виду этихъ уроковъ, которые слишкомъ легко забываются благодаря спокойствію и довольству. Безъ сомнѣнія, мы далеко ушли отъ этихъ смутныхъ эпохъ. Умы просвѣщаются, общественные нравы улучшаются. Но характеры остаются неизмѣнными, и въ странѣ, гдѣ страсти возбуждаются такъ легко, гдѣ партіи до такой степени раздроблены, и такъ мало могутъ руководить тѣми, кто за ними слѣдуетъ, невозможно открыть арену для политическихъ собраній. Эти собранія, гдѣ постоянно будутъ обсуждаться учрежденія, дѣйствія, личный составъ правительства или администраціи, быть можетъ и не приведутъ въ настоящее время къ насильственнымъ дѣйствіямъ, но они будутъ несомнѣнно сѣять агитацію. Общество, столь большое, какъ наше, живетъ не политическими дебатами. Оно живетъ и поддерживается трудомъ, а для труда

[1]) Exposé des motifs, Moniteur Universel 21 Mars 1867, p. 340.

необходимы прежде всего спокойствіе, порядокъ и безопасность. Политическіе интересы имѣютъ своихъ законныхъ представителей, въ лицѣ депутатовъ. Помимо права петицій, осуществляемаго въ предѣлахъ, установленныхъ конституціей, имъ одинмъ принадлежитъ право обсуждать законы, налоги и дѣйствія правительства. Законные представители, независимые и знающіе о нуждахъ страны, они являются ея органами, и чтобы знать желанія населенія, нѣтъ необходимости въ этихъ собраніяхъ, гдѣ больше шумятъ, чѣмъ обсуждаютъ, гдѣ легко увлекаются крайними теоріями и почти всегда принимаютъ опасныя рѣшенія".

„Мы убѣждены, писалъ представитель правительства, что мы столько же защищаемъ интересы свободы, сколько интересы власти и общества, не давая возобновиться этимъ бурнымъ собраніямъ, не имѣющимъ полномочій, не несущимъ отвѣтственности, и причинившимъ странѣ столько волненій, безпокойства и горя".

Въ Законодательномъ Корпусѣ всѣ эти доводы нашли поддержку со стороны большинства депутатовъ, обязаннаго своимъ положеніемъ законодателей системѣ оффиціальныхъ кандидатуръ, и административному давленію на избирателей. Выразителемъ мнѣній этого большинства явился докладчикъ комиссіи, разсматривавшей проектъ, Peyrusse. Онъ повторилъ всѣ соображенія, высказанныя въ докладѣ, и заявилъ, что допущеніе политическихъ собраній неминуемо приведетъ къ возстановленію клубовъ. Соглашаясь съ тѣмъ, что клубы имѣютъ скорѣе характеръ союза, онъ тѣмъ не менѣе утверждалъ, что возможность возобновлять политическія собранія систематически приведетъ къ тому, что клубы явятся сами собой [1]).

Доводы представителей правительства и защитниковъ проекта изъ среды послушнаго ему большинства встрѣтили, какъ и слѣдовало ожидать, рѣзкія возраженія со стороны оппозиціи. Какъ указалъ Жюль Симонъ, право собраній и является необходимымъ, главнымъ образомъ, для обсужденія политическихъ и религіозныхъ вопросовъ, т. е. именно для тѣхъ случаевъ, къ которымъ новый законъ не долженъ былъ примѣняться [2]). Съ особенной яркостью необходимость допущенія политическихъ собраній выяснилъ въ Законодательномъ Корпусѣ Эмиль Оливье, произнесшій по этому поводу блестящую рѣчь Если бы право собраній, говорилъ этотъ

[1]) Moniteur, 15 Mars 1868, p. 388.
[2]) Moniteur, 14 Mars 1868, p. 383.

ораторъ, заключало въ себѣ все то зло, которое ему приписываютъ представители правительства, то было бы совершенно лишнимъ создавать для него какія-либо льготы и облегченія. При всѣхъ ограниченіяхъ, оно все-таки останется опаснымъ, и допуская его въ самыхъ ограниченныхъ размѣрахъ, народные представители все-таки нарушаютъ свой долгъ. Со зломъ надо не вступать въ договоры, а, напротивъ, вести борьбу, ему нельзя отводить особое мѣсто, его надо просто уничтожить.

Самъ Оливье стоялъ на противоположной точкѣ зрѣнія. Всякая форма правленія, говорилъ онъ, имѣетъ свои потребности, свои логическіе выводы. Усвоить какую-нибудь форму правленія, не принявъ всѣхъ логическихъ выводовъ изъ нея и не приспособивъ къ этимъ выводамъ всѣхъ учрежденій, если въ нихъ есть какія-либо отступленія, это значитъ создать причину смуты, слабость, и даже паденія и разрушенія.

Вамъ неоднократно заявляли, продолжалъ Оливье, что режимъ Имперіи есть представительная, демократическая и либеральная монархія Но такая монархія совершенно немыслима безъ самой широкой свободы собраній. Отвѣчая на замѣчаніе, что простые граждане, какъ это указывалось въ мотивахъ къ законопроекту, никѣмъ не уполномочены обсуждать общественныя дѣла, Оливье выяснилъ основной принципъ, на которомъ покоится демократія. Простые граждане не имѣютъ полномочій по самой простой причинѣ: они сами являются источникомъ полномочій, сами надѣляютъ полномочіями своихъ представителей.

Но передавая своимъ представителямъ право рѣшать общественныя дѣла, какъ требующее извѣстной подготовки, граждане вовсе не передали въ то же время и исключительное право обсуждать эти дѣла. Они сохранили за собой право обсуждать всѣ возникающіе вопросы и высказываться по поводу этихъ вопросовъ. И если вы, воскликнулъ Оливье, обращаясь къ защитникамъ проекта, во имя порученнаго вамъ права рѣшенія вопросовъ, оспариваете у вашихъ довѣрителей право обсуждать эти вопросы, то вы присваиваете себѣ неприпадлежащую власть, вы являетесь узурпаторами [1]).

Предстояло, однако, еще выяснить, какъ понимало „политику“ само правительство. Отъ этого пониманія, отъ того толкованія,

---

[1]) Moniteur Universel, 15 Mars 1868, Seance au Corps Legislatif, 14 Mars, p. 389.

которое придавалось властью, понятію политическихъ и религіозныхъ вопросовъ (des matieres politiques et religieuses), зависѣли, въ сущности, предѣлы свободы, которыя создавались новымъ закономъ.

Какъ указалъ Жюль Симонъ, даже собраніе, обсуждающее литературныя произведенія, напримѣръ, произведенія Вольтера, легко можетъ быть признано политическимъ. Отвѣчая на это, Руэръ заявилъ, что терминъ „политическіе вопросы“ заимствованъ изъ законодательства о печати, гдѣ онъ примѣняется съ 1819 г. и достаточно выясненъ судебной практикой [1]).

Въ первоначальномъ проектѣ, по объясненіямъ Руэра, новый законъ не распространялся и на собранія, обсуждающіе вопросы „соціальной экономіи“. Терминъ этотъ, однако, и самому правительству показался неудобнымъ. Правительство желало предоставить рабочимъ обсуждать свои интересы. Существуетъ, однако, область, въ которой вопросы политическіе и соціально-экономическіе сходятся. Въ видѣ примѣра, Руэръ указалъ на вопросъ объ организаціи труда, какъ онъ понимался Люксембургской комиссіей 1848 г., иначе говоря, на возможность обсужденія экономическихъ вопросовъ съ точки зрѣнія соціалистической. Такіе вопросы, какъ организація труда, Руэръ признавалъ политическими, и не подлежащими, слѣдовательно, обсужденію въ публичныхъ собраніяхъ [2]).

Изъ этого не вполнѣ отчетливаго различія можно было умозаключить, что правительство желало оставить подъ запретомъ вопросы, имѣющіе общій характеръ, вопросы принципіальные, но согласилось допустить обсужденіе на собраніяхъ конкретныхъ экономическихъ отношеній данной категоріи лицъ. По мнѣнію комментатора закона, Dubois, правительство отдѣляло вопросы „соціальной организаціи“ отъ вопросовъ соціальной экономіи [3]), причемъ вопросы касающіеся соціальной организаціи должны были оставаться подъ запретомъ.

По разъясненію другого комментатора закона 1868 г., Амелина, собственно политическими вопросами, согласно установившейся судебной практикѣ, слѣдовало считать всѣ вопросы, касающіеся управленія центральнаго и мѣстнаго, отношеній между органами власти и населеніемъ, и отвѣтственности представителей власти [4]).

[1]) Moniteur, 15 Mars 1868, p. 390.
[2]) Ibidem
[3]) Dubois, op cit., стр. 96.
[4]) Ameline, Commentaire de la loi 1868, Revue pratique du droit français, t XXV.

Обсужденіе всѣхъ этихъ вопросовъ оставалось возможнымъ или въ собраніяхъ частныхъ, или въ собраніяхъ публичныхъ, на устройство которыхъ администраціей дано спеціальное разрѣшеніе, или, наконецъ, въ собраніяхъ избирательныхъ.

Частныя собранія, естественно, оставались внѣ законодательной регламентаціи. Правительство само заявляло, что имѣетъ въ виду только публичныя собранія. Однако, возможность распространительнаго толкованія публичности собранія заставляла не возлагать на эти обѣщанія слишкомъ широкихъ надеждъ. Съ другой стороны, предполагать возможность административнаго разрѣшенія политическихъ собраній не было никакихъ основаній. Такимъ образомъ, единственнымъ мѣстомъ, гдѣ дѣйствительно могли бы обсуждаться вопросы политическіе, оказывались собранія избирательныя. Въ законѣ 1868 г. этимъ собраніямъ была отведена спеціальная статья (8), согласно которой съ момента объявленія о созывѣ избирателей для выбора депутатовъ въ Законодательный Корпусъ, въ округѣ, гдѣ назначены выборы, могутъ устраиваться собранія, на которыхъ имѣютъ право присутствовать только избиратели даннаго округа и кандидаты. Для законности такого собранія достаточно подачи предварительнаго заявленія администраціи со стороны устроителей, причемъ привилегія избирательныхъ собраній заключается въ томъ, что заявленія о нихъ могутъ подаваться не за три дня, какъ это устанавливалось закономъ для всѣхъ остальныхъ публичныхъ собраній, а за день.

Важнѣйшая привилегія избирательныхъ собраній заключалась въ возможности обсуждать на этихъ собраніяхъ политическіе вопросы. Во время обсужденія проекта въ Законодательномъ Корпусѣ, оппозиція сдѣлала совершенно безнадежную попытку добиться распространенія этой привилегіи и на собранія, созываемыя передъ выборами въ мѣстныя учрежденія. Правительство, въ лицѣ министра юстиціи Бароша, энергично протестовало противъ этого, изъ опасенія, что такимъ путемъ политикѣ будетъ открытъ широкій доступъ, и цѣль закона совершенно не будетъ достигнута.

Выборы въ Законодательный Корпусъ происходятъ разъ въ 6 лѣтъ. Выборы въ мѣстныя учрежденія происходятъ постоянно, и, такимъ образомъ, политическія собранія, вмѣсто того, чтобы быть рѣдкимъ исключеніемъ, рискуютъ превратиться въ нормальное явленіе. Какъ выяснилось далѣе, по мнѣнію министра юстиціи, подготовительныя собранія по поводу мѣстныхъ выборовъ вообще пред-

ставлялись ему излишними, и могли бы, по его мнѣнію, устраиваться лишь съ предварительнаго разрѣшенія администраціи.

Оставляя въ сторонѣ вопросъ о собраніяхъ избирательныхъ, обратимся къ собраніямъ той категоріи, на которую главнымъ образомъ разсчитанъ былъ законъ 1868 г., именно къ собраніямъ публичнымъ, но не обсуждающимъ ни религіозныхъ, ни политическихъ вопросовъ. Нововведеніе закона 1868 г. по отношенію къ этимъ собраніямъ, какъ мы уже указывали, заключалось въ замѣнѣ предварительнаго разрѣшенія со стороны администраціи простымъ заявленіемъ по ея адресу. Со стороны устроителей заявленіе должно быть подписано семью лицами, имѣющими постоянное жительство въ данной общинѣ, и пользующимися всѣми гражданскими и политическими правами. Въ заявленіи должно быть указано мѣсто, день, часъ и предметъ собранія. Въ принятіи заявленія выдается особая расписка, и собраніе не могло происходить ранѣе, чѣмъ черезъ три дня послѣ выдачи расписки. Собранія могутъ происходить, согласно закону, лишь въ закрытыхъ помѣщеніяхъ и должны закрываться въ часы, установленные для закрытія общественныхъ мѣстъ. Каждое собраніе должно имѣть бюро изъ предсѣдателя и, по крайней мѣрѣ, двухъ помощниковъ, на обязанности которыхъ лежитъ охранять порядокъ въ собраніи, препятствовать всякимъ нарушеніямъ закона и не допускать обсужденія вопросовъ, постороннихъ предмету собранія. Кромѣ того, на собраніи можетъ присутствовать представитель администраціи въ формѣ, избираемый изъ чиновъ судебнаго или административнаго вѣдомства. Онъ самъ избираетъ себѣ мѣсто. Ему предоставляется право распустить собраніе въ двухъ случаяхъ: если бюро собранія, несмотря на его предупрежденіе, допуститъ обсужденіе вопросовъ, постороннихъ предмету собранія, или же если собраніе станетъ шумнымъ (tumultueuse). Собравшіеся должны разойтись по первому требованію, и о происшедшемъ представителемъ власти составляется протоколъ. Полномочія представителей власти на собраніяхъ ни въ чемъ, при этомъ, не должны умалять полномочій, принадлежащихъ мэрамъ по охранѣ порядка вообще.

Особенно обстоятельно регулировался въ законѣ порядокъ отвѣтственности за его нарушеніе. Нарушеніе правилъ о предварительномъ заявленіи, предоставленіе помѣщенія, не отвѣчающаго требованіямъ закона, или предоставленіе его собраніямъ, не выполнившимъ требованій о предварительномъ извѣщеніи; невыполненіе своихъ

---

[1]) Moniteur Universel, 18 Mars 1868, p. 408.

обязанностей бюро, допущеніе въ собраніе лицъ, не имѣющихъ на то права—послѣднее относится спеціально къ избирательнымъ собраніямъ, всѣ эти нарушенія закона угрожаютъ устроителямъ собранія, членамъ бюро и лицамъ, незаконно присутствовавшимъ на собраніи штрафомъ отъ 100 до 3.000 фр. и тюремнымъ заключеніемъ отъ 6 дней до 6 мѣсяцевъ. Болѣе тяжкая отвѣтственность угрожала членамъ бюро, не повиновавшимся предписаніямъ представителя власти. Они рисковали штрафомъ отъ 300 до 6.000 франковъ, и тюремнымъ заключеніемъ отъ 15 дней до 1 года, независимо отъ отвѣтственности за сопротивленіе и неповиновеніе властямъ. Еще болѣе тяжкое наказаніе, тюрьма отъ трехъ мѣсяцевъ до 1 года, и штрафъ отъ 300 до 10.000 фр. угрожалъ виновнымъ въ появленіи на собрании съ оружіемъ въ рукахъ.

Мы видимъ, что въ своей детальной разработкѣ законъ 1868 г. явился значительно ухудшеннымъ изданіемъ декрета 28 іюля 1848 г. Полномочія полиціи на собраніяхъ расширялись, такъ какъ ей предоставлялось право распущенія собраній, наказанія за отдѣльныя нарушенія повышались. Нельзя забывать, что декретъ 1848 г. регулировалъ собранія политическія и клубы, и притомъ былъ изданъ въ моментъ сильнаго возбужденія, вскорѣ послѣ іюньскихъ дней. Въ этомъ было оправданіе и объясненіе принятыхъ въ немъ мѣръ предосторожности. Законъ же 1868 г., составлявшій какъ бы предѣлъ либерализма, допускавшагося правительствомъ Второй Имперіи, былъ изданъ въ совершенно спокойное время, и тѣмъ не менѣе, не допускалъ не только клубовъ, но и вообще политическихъ собраній. Устройство собранія для обсужденія политическихъ или религіозныхъ вопросовъ безъ предварительнаго развѣшенія и послѣ закона 1868 г. влекло за собой примѣненіе ст. 291—4 Уголовнаго кодекса и закона 1834 года на точномъ, основаніи декрета 25 марта 1852 г. Законъ 1868 года представлялъ собой, такимъ образомъ, несомнѣнный шагъ назадъ по сравненію съ декретомъ 1848 г. Въ отношеніи же къ постановкѣ права собраній въ эпоху Второй Имперіи улучшеніе ограничивалось лишь примѣненіемъ явочной системы съ разными оговорками и формальностями къ собраніямъ неполитическимъ и избирательнымъ.

Однако, и это не слишкомъ значительное улучшеніе казалось правительству уже чрезмѣрнымъ. И оно до извѣстной степени было взято назадъ въ самомъ законѣ.

Согласно 13 статьѣ закона префектамъ предоставлялось, въ тѣхъ случаяхъ, когда, по ихъ мнѣнію, собраніе можетъ оказаться

опаснымъ для общественнаго спокойствія, отложить его, доведя объ этомъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ. Послѣднему же принадлежитъ право воспретить собраніе вовсе.

Эта послѣдняя статья вызвала противъ себя, какъ и слѣдовало ожидать, наиболѣе рѣзкія нападки со стороны оппозиціи. Въ 12 статьяхъ, говорилъ Жюль Симонъ, худо или хорошо, вы стараетесь предоставить нѣкоторую свободу. По моему мнѣнію, вы выполняете эту задачу насколько возможно плохо. И вотъ, когда вы покончили съ этой работой, является 13 статья, и всю ее уничтожаетъ. Какъ называется, спрашивалъ ораторъ, право откладывать и запрещать? Это право называется административнымъ произволомъ. И далѣе, Жюль Симонъ убѣдительно доказывалъ, что благодаря праву запрещенія собраній различіе между прежнимъ и новымъ порядкомъ сводится къ нулю [1]).

Оставаясь вѣрной своимъ принципамъ, республиканская оппозиція въ Законодательномъ Корпусѣ не придавала никакой цѣны уступкамъ либерализму, которыя такъ подчеркивались въ правительственномъ проектѣ. 18 членовъ оппозиціи, среди которыхъ были и Жюль Симонъ, и Карно, и Гарнье Пажесъ, внесли съ своей стороны контръ проектъ, состоявшій всего изъ одной статьи. Граждане, говорилось въ этой статьѣ, имѣютъ право собираться внѣ дорогъ и улицъ (hors de la voie publique) съ условіемъ предупреждать объ этомъ общинную власть за 24 часа до собранія. Комиссія Законодательнаго Корпуса, какъ и слѣдовало ожидать, признала этотъ проектъ совершенно непріемлемымъ [2]). Идея, выраженная въ проектѣ, получила осуществленіе только въ законѣ о свободѣ собраній созданномъ Третьей Республикой въ 1881 г.

§ 20.

Значеніе новаго закона на практикѣ было, невелико. Попытка путемъ облегченія устройства неполитическихъ собраній отвлечь вниманіе населенія отъ мысли о необходимости политическихъ преобразованій потерпѣла фіаско. Въ оффиціальномъ документѣ, появившемся черезъ годъ послѣ изданія закона, правительство вынуждено было констатировать, что первое примѣненіе закона сопровождалось нежелательными послѣдствіями. Пра-

[1]) Moniteur, 6 Mars 1868, p. 383.
[2]) Rapport de M. Peyrusse au Corps Legesiatif, Moniteur 30 juin 1867

вительство выражало сожалѣніе, что новый законъ далъ возможность подвергнуть обсужденію принципы, которые всѣ граждане должны уважать; что населеніе не воспользовалось имъ для того, чтобы обсуждать тѣ вопросы, которые способны подготовить быстрые и законные успѣхи. Правда, правительство этимъ не смущалось. Спокойное состояніе большинства населенія лишало, по его мнѣнію, всякаго значенія злонамѣренную агитацію, поднятую нѣсколькими лицами [1]). Но какъ бы то ни было, цѣль закона достигнута не была.

Вскорѣ послѣ изданія закона, въ іюлѣ 1868 г. въ Парижѣ начались многолюдныя собранія для обсужденія „неполитическихъ вопросовъ", именно о кооперативномъ движеніи. Большого успѣха эти собранія, однако, не имѣли. Обсужденіе же волновавшихъ страну политическихъ вопросовъ на публичныхъ собраніяхъ, неизбѣжно приводило къ полицейскому вмѣшательству и судебному преслѣдованію. Случаи такого вмѣшательства и преслѣдованія особенно участились послѣ того, какъ противники Второй Имперіи попытались использовать новый законъ для того, чтобы оживить въ населеніи республиканскія чувства. 1-го февраля 1869 г. членъ правительственнаго большинства въ законодательномъ корпусѣ, баронъ Бенуа, внесъ интерпелляцію, въ которой заявилъ, что подъ предлогомъ права собраній ни въ какой свободной странѣ не допускается возмущеніе противъ законовъ, угроза покушеніями противъ главы государства, прославленіе цареубійства, призывъ къ ниспроверженію правительства, и къ междоусобной войнѣ. Такихъ привилегій, заявлялъ Бенуа, никогда не давалось профессорамъ мятежа и Тиртеямъ баррикадъ [2]).

Напрасно Эмиль Оливье пытался убѣдить правительство, что слѣдуетъ полагаться не на судъ исправительной полиціи, а на судъ общественнаго мнѣнія, что Богъ, общество, семья, собственность, нравственность и долгъ настолько крѣпки, чтобы не боятьсн какихъ-нибудь клубныхъ агитаторовъ, опьяненныхъ безумными идеями. Правительство заявило въ отвѣтъ на интерпелляцію, что оно используетъ всѣ принадлежащія ему законныя средства, въ частности, распущеніе собраній и привлеченіе къ отвѣтственность ораторовъ, для подавленія злоупотребленій. И въ этомъ смыслѣ префектамъ немедленно даны были указанія въ спеціальномъ цир-

---

[1]) Exposé de la situation de l'Empire, Journal officiel, 21 Janvier 1869.
[2]) Weil, Le droit de reunion, стр. 246 и сл.

кулярѣ 16 февраля 1869 г., разосланномъ министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]).

При такомъ положеніи дѣлъ представители оппозиціи, которымъ предстояло вынести на себѣ всю тяжесть карательныхъ постановленій закона, попытались обойти его на практикѣ. Еще во время обсужденія проекта въ Законодательномъ Корпусѣ одинъ изъ депутатовъ оппозиціи, Пелльтанъ, указывалъ, что устройство частныхъ собраній гораздо удобнѣе, чѣмъ устройство собраній публичныхъ, которыя только дадутъ поводъ для привлеченія къ отвѣтственности передъ судами исправительной полиціи. Частное собраніе, говорилъ Пелльтанъ, по закону неприкосновенно, если оно происходитъ въ частномъ помѣщеніи, и доступъ на него открытъ только спеціально приглашеннымъ, все равно, сколько бы ихъ ни было, 21, 100, 1000 и т. д., если только помѣщеніе достаточно просторно, чтобы вмѣстить всѣхъ приглашенныхъ [1]). Комментаторъ закона Амелинъ указывалъ, что частное собраніе можетъ происходить и въ общественномъ мѣстѣ, и наоборотъ, публичное собраніе можетъ быть устроено въ частномъ помѣщеніи [2]). Весь вопросъ, слѣдовательно, сводится къ тому, насколько собраніе было доступно для непріглашенныхъ.

Основываясь на такомъ пониманіи различія между частными и публичными собраніями, оппозиція во время избирательной кампаніи 1868 г. рѣшительно отказывалась допускать на частныхъ собраніяхъ вмѣшательство полиціи. Одинъ изъ кандидатовъ, де-Ларси, собралъ у себя въ имѣніи, въ Alais около 1200 человѣкъ. Собраніе должно было считаться частнымъ, такъ какъ присутствовавшіе были приглашены на собранія особыми письмами, и должны были допускать ихъ не иначе, какъ по предъявленіи приглашенія. Едва началось собраніе, какъ явился полицейскій комиссаръ и потребовалъ его распущенія. Послѣ долгихъ переговоровъ, Ларси согласился впустить комиссара въ помѣщеніе, гдѣ происходило собраніе, но рѣшительно отказался распустить собраніе. Я пользуюсь правомъ, заявилъ онъ при этомъ, которымъ я пользовался въ теченіе 30 лѣтъ, при всѣхъ правительствахъ. Свобода собраній

---

[1]) Текстъ циркуляра у Dubois, Commentaire de la loi du 6 Juin 1868, Paris, 1869, стр. 8.

[2]) Moniteur Universel, 15 Mars 1868, p. 389.

[3]) Ameline, Commentaire de la loi 1868, Revue pratique du droit français, t. XXV, p. 369.

не погибнетъ въ моихъ рукахъ. Полицейскій комиссаръ ограничился составленіемъ протокола, и удалился [1]).

Въ результатѣ такой защиты своего права послѣдовало привлеченіе къ судебной отвѣтственности. Кассаціонный судъ не замедлилъ признать, что собранія въ частномъ помѣщеніи лишь постольку являются частными, и пользуются неприкосновенностью частныхъ жилищъ, поскольку доступъ на нихъ закрытъ для публики. И такъ какъ слѣдствіемъ по данному дѣлу было установлено, что приглашенія на собраніе разсылались по домамъ, раздавались на улицѣ, и даже выдавалась при входѣ, что многія лица вовсе не имѣли приглашеній, и тѣмъ не менѣе свободно присутствовали на собраніи, что обвиняемый Ларси въ началѣ собранія объявилъ, что проситъ всѣхъ присутствовавшихъ на собраніи считать себя приглашенными, и такимъ образомъ пытался превратить это собраніе въ частное,—то судъ нашелъ, что въ данномъ случаѣ имѣется публичное избирательное собраніе, созванное съ нарушеніемъ закона безъ предварительнаго увѣдомленія администраціи [2]).

Этотъ и подобные ему процессы, вызывавшіеся нарушеніями закона 6 іюня 1868 г., свидѣтельствовали, разумѣется, только объ одномъ: законъ 1868 г., составлявшій для его творцовъ maximum возможныхъ уступокъ либерализму, вовсе не удовлетворялъ назрѣвшимъ потребностямъ населенія. Законъ этотъ явился одной изъ тѣхъ полумѣръ, которыми правительство Второй Имперіи лишній разъ доказало свою неспособность примѣняться къ требованіямъ жизни, и свое неумѣнье управлять какими бы то ни было другими мѣрами, кромѣ запретительныхъ.

ГЛАВА VI.

Третья республика.

§ 21.

Правительству національной обороны, ставшему у власти послѣ паденія Второй Имперіи, очень скоро пришлось столкнуться съ

[1]) Taxile Delord, Histoire du second Empire, t. 5, p. 275.

[2]) Рѣшеніе кассаціоннаго суда 9 января 1869 г., Dubois, Commentaire, стр. 65. Совершенно аналогичное рѣшеніе по дѣлу Lacy-Guillon и Rabot, тамъ же, стр. 63.

тѣми же злоупотребленіями свободой собраній, безъ которыхъ, какъ мы много разъ имѣли случай убѣдиться выше, не обходилась никакая революціонная эпоха. Снова, какъ въ 1848 г., Парижъ наполнился клубами, въ которыхъ всѣ страсти, подавлявшіяся насильственно въ предшествовавшую эпоху, неизбѣжно должны были выступить наружу. Правительство національной обороны не могло въ этомъ случаѣ руководствоваться одними отвлеченными принципами. Война съ Пруссіей требовала напряженія всѣхъ силъ для того, чтобы достигнуть если не почетнаго мира, то хоть сколько нибудь сносныхъ условій для него. Правительство имѣло право утверждать, что во время осады клубы представляютъ опасность для отечества, и могутъ лечь пятномъ на безупречную до сихъ поръ честь обороны Парижа.

По этимъ соображеніямъ правительство распорядилось декретомъ 22—24 января 1871 г. закрыть до конца осады всѣ многочисленные клубы, образовавшіеся въ Парижѣ [1]). Но вообще, въ періодъ управленія правительствомъ національной обороны, политическія собранія пользовались въ странѣ полной свободой [2])

Послѣ выборовъ въ Національное Собраніе 8-го февраля 1871 г., давшихъ перевѣсъ консервативнымъ элементамъ, правительство вернулось къ примѣненію закона 1868 г., и наканунѣ окончательнаго провозглашенія республиканскаго строя, мы встрѣчаемся еще въ практикѣ судовъ съ преслѣдованіями за распространеніе республиканскихъ идей [3])

---

[1]) Dalloz, Jurisprudence générale, 1871, IV, p. 3.

[2]) Наиболѣе полный историческій очеркъ административной практики и законодательныхъ предположеній относительно права собраній въ первое десятилѣтіе послѣ паденія имперіи находимъ въ докладѣ, представленномъ Палатѣ Депутатовъ Альфредомъ Накэ (Naquet) 15 іюля 1879 г. и напечатанномъ въ Journal Officiel de la République Française, 18 et 19 Août 1879, Annexe № 1672, p.p. 8566—8573, 8590—8604. Rapport, fait au nom de la commission chargée d'examiner les propositions des lois de M. Louis Legrand, de M. Alfred Naquet et de M. Louis Blanc.

[3]) Любопытный образчикъ такого преслѣдованія представляетъ рѣшеніе Лиможскаго апелляціоннаго суда по дѣлу нѣкоего Laune, обвинявшагося въ 1874 г. въ устройствѣ политическаго собранія безъ предварительнаго разрѣшенія. Изъ дѣла выяснилось, что обвиняемый читалъ популярную лекцію о равенствѣ. Подобныя лекціи читались имъ неоднократно и раньше, но не навлекали на него преслѣдованій. Въ инкриминируемой ему лекціи обвиняемый не ограничился изложеніемъ историческихъ фактовъ и теоретическими соображеніями. Сравнивая положеніе рабочаго класса до 1789 г. съ современнымъ его положеніемъ, онъ указалъ на достигнутые успѣхи и прибавилъ, что рабочему классу слѣдуетъ остерегаться вліянія духовенства и богатыхъ людей, которые стремятся возвести Генриха V на тронъ, ибо, если это случится, рабочіе классы окажутся столь же несчастными, какъ и до 1789 г. По словамъ нѣкото-

Въ 1872 г. министръ внутреннихъ дѣлъ Lefranc нашелъ, напримѣръ, возможнымъ запретить банкетъ, который предполагалось устроить въ Chambéry 21 сентября, въ годовщину первой республики, съ участіемъ Гамбетты. По мнѣнію министра, этотъ банкетъ долженъ былъ получить характеръ большой публичной политической манифестаціи. Между тѣмъ, префектамъ въ то время дана была общая инструкція запрещать всякія политическія собранія [1]).

Первые годы послѣ паденія Имперіи попытки добиться изданія закона, обезпечивающаго свободу собраній, не достигали цѣли. Сначала препятствіемъ являлся консервативный составъ Національнаго Собранія и долгое время остававшееся въ дѣйствіи осадное положеніе, а затѣмъ трудность выработки самого закона, и обилие другихъ неотложныхъ задачъ у молодой республики. Періодъ президентства Макъ Магона, когда послѣ паденія кабинета Жюля Симона 16 мая 1877 г, министерство Broglie-Fourtou пыталось во время выборной кампаніи воскресить традиціонные пріемы Второй Имперіи —систему официальныхъ кандидатуръ, и всяческія притѣсненія оппозиціонныхъ кандитовъ, точно также не могъ считаться благопріятнымъ для обезпеченія свободы собраній. Положеніе измѣнилось только послѣ отставки Макъ Магона, и избранія на постъ президента республики Жюля Гревп 30 января 1879 г. Съ этого момента шансы на реставрацію были окончательно потеряны, и республиканскія идеи могли получить прочную опору въ законодательствѣ.

Матеріалы для такого законодательства уже были подготовлены. Еще въ 1876 г. въ Палату Депутатовъ внесено было два проекта по этому предмету. — Одинъ, принадлежавшій Леграну (Louis Legrand) создавалъ облегченія для избирательныхъ собраній, другой, авторомъ котораго былъ Накэ, охватывалъ и право союзовъ и право собраній. Палата постановила образовать для разсмотрѣнія

рыхъ свидѣтелей, обвиняемый прямо указывалъ, что духовенство составляетъ заговоръ для возведенія Генриха V на тронъ. Судъ призналъ, что послѣднія слова не относятся уже къ исторіи, а являются оцѣнкой современныхъ событій. Для устройства же собранія, на которомъ можно было бы обсуждать эти событія, требовалось, согласно декрету 1852 г., ст. 1 закона 1868 г., а также извѣстныхъ статей Уголовнаго Кодекса и закона 1834 г., предварительное разрѣшеніе администраціи, котораго въ данномъ случаѣ не было. По этимъ мотивамъ апелляціонная жалоба обвиняемаго на рѣшеніе суда первой инстанціи, которымъ онъ былъ приговоренъ къ штрафу, оставлена Лиможскимъ судомъ безъ послѣдствій Sirey. Récuel général des lois et des arrêts, 74, II, p. 23

[1]) Weil, Le droit de réunion стр. 317

проектовъ особыя комиссіи. Послѣдовавшій затѣмъ роспускъ Палаты сдѣлалъ подготовительныя работы безплодными. Новому составу пришлось, однако, скоро вернуться къ этому вопросу 31 мая 1878 г. въ палату депутатовъ внесенъ былъ законопроектъ, подписанный Альфредомъ Накэ и другими депутатами, регулировавшій спеціально и исключительно право собраній. На другой же день послѣ внесенія проекта Накэ, группа депутатовъ соціалистовъ во главѣ съ Луи Бланомъ, внесла контръ-проектъ, охватывавшій и право собраній, и право союзовъ, и сводившійся исключительно къ отмѣнѣ всѣхъ существующихъ ограниченій по этому предмету. Наконецъ, 24 января 1879 г. депутаты Louis Legrand, Franc Chauveau и другіе возобновили предложеніе, сдѣланное за нѣсколько лѣтъ передъ тѣмъ однимъ изъ нихъ, Леграномъ, и облегчавшее устройство избирательныхъ собраній передъ выборами въ мѣстныя учрежденія.

Такимъ образомъ въ 1879 г. на разсмотрѣніи палаты депутатовъ было три проекта, касавшіеся права собраній. Всѣ три проекта были переданы въ особыя комиссіи парламентской инициативы, и послужили предметомъ особыхъ докладовъ Палатѣ. По проекту Накэ докладчикомъ былъ депутатъ Гатино (Gatineau), по проекту Луи Блана Аматъ (Amat) и по проекту Леграна Маргъ (Margues). Всѣ проекты докладчики предлагали принять во вниманіе, но симпатіи ихъ въ общемъ были на сторонѣ проекта Накэ. Они исходили изъ того соображенія, что простая отмѣна прежнихъ постановленій не обезпечитъ свободы въ надлежащей мѣрѣ, насколько ее можетъ обезпечить спеціальный законъ. Съ другой стороны, ограничиться созданіемъ особыхъ льготъ для избирательныхъ собраній казалось недостаточнымъ шагомъ впередъ, недостаточнымъ проникновеніемъ въ духъ республиканскихъ учрежденій.

Въ результатѣ всѣ три проекта были переданы въ одну новую комиссію, которой предстояло самой опредѣлить свою задачу, такъ какъ никакихъ руководящихъ указаній комиссіи дано не было. Въ виду того, что въ составѣ комиссіи, какъ и слѣдовало ожидать, оказались авторы всѣхъ трехъ законопроектовъ, совершенно естественно, что по основному вопросу о задачахъ комиссіи внутри ея возникли разногласія. Одни члены комиссіи, во главѣ которыхъ стоялъ Накэ, и которые составили въ комиссіи большинство, считали, что задача ея заключается въ выработкѣ исчерпывающаго и возможно болѣе либеральнаго закона о правѣ собраній. Другіе во главѣ съ Луи Бланомъ отстаивали свою первоначальную точку

зрѣнія, и предлагали комиссіи ограничиться предложеніемъ Палатѣ просто отмѣнить всѣ ограничительныя постановленія, касающіяся права союзовъ и собраній, не замѣняя ихъ новыми постановленіями. Доводы защитниковъ обоихъ теченій, подробно развивавшіеся впослѣдствіе въ Палатѣ Депутатовъ, сжато, но полно изложены въ докладѣ отъ имени комиссіи, составленномъ Накэ.

Защитники слиянія обоихъ институтовъ во главѣ съ Луи Бланомъ указывали на внутреннее сродство между обоими институтами, ссылались на то, что и во Франціи оба института различались долгое время лишь весьма слабо, а въ Пруссіи и въ Голландіи и въ настоящій моментъ (1879 г.) регулируются однимъ закономъ. Раздѣленіе обоихъ институтовъ, по мнѣнію меньшинства комиссіи, способно на долго задержать разрѣшеніе вопроса о правѣ союзовъ. Послѣднее предположеніе, какъ извѣстно, оказалось вполнѣ справедливымъ. Но зато указанія на существовавшее прежде въ самомъ законодательствѣ смѣшеніе права союзовъ и права собраній вызвало со стороны большинства комиссіи вполнѣ основательное возраженіе. Указывалось, что институты эти различны по своему существу, и возвращаться къ прежнимъ ошибкамъ нѣтъ никакого основанія. Ссылки на примѣры другихъ государствъ для большинства комиссіи казались неубѣдительными, такъ какъ слияніе двухъ институтовъ въ одномъ законодательномъ актѣ представлялось по мнѣнію большинства и въ этихъ государствахъ чисто механическимъ. Наконецъ, большинство комиссіи считало, что вопросъ объ изданіи двухъ отдѣльныхъ законовъ о правѣ союзовъ и собраній, былъ какъ бы предрѣшенъ Палатой Депутатовъ, которая еще въ 1877 г. незадолго до роспуска постановила по поводу проекта, представленнаго тогда впервые Накэ, раздѣлить его и передать для разсмотрѣнія въ двѣ отдѣльныя комиссіи.

Рѣшеніе это не могло, разумѣется, имѣть обязательнаго значенія для Палаты Депутатовъ новаго состава, но комиссія могла сослаться на него, какъ на лишній аргументъ въ пользу правильности своего мнѣнія.

Такимъ образомъ, первый вопросъ о задачахъ комиссіи былъ разрѣшенъ. Комиссія признала своей задачей выработку закона о правѣ собраній. И по единодушному рѣшенію комиссіи, законъ этотъ долженъ былъ охватить право собраній въ цѣломъ, а не ограничиваться одними избирательными собраніями, какъ предполагалось въ проектѣ Леграна.

Въ комиссіи не возникало споровъ относительно характера того

закона, который предстояло создать. Законъ этотъ долженъ былъ обезпечить возможно болѣе широкую свободу собраній. Связь между республиканскими учрежденіями и свободой собраній была достаточно выпукло обрисована Накэ въ его докладѣ, и ясно сознавалась всѣми членами комиссіи. Обязанность создать либеральный законъ о собраніяхъ, говорилъ между прочимъ Накэ въ своемъ докладѣ, мы приняли по налѣдству отъ республиканской оппозиціи Второй Имперіи, которая въ лицѣ своихъ наиболѣе видныхъ представителей, Жюль Симона, Гарнье Пажеса и др. горячо протестовала противъ всѣхъ стѣсненій, созданныхъ законодательствомъ той эпохи [1]).

Оставалось, однако, рѣшить другой вопросъ: есть ли, вообще необходимость въ особой регламентаціи права собраній, и не проще ли ограничиться простой отмѣной всѣхъ прежнихъ ограниченій. На этой именно точкѣ зрѣнія стояло меньшинство комиссіи, во главѣ съ Луи-Бланомъ. Представители его, ссылаясь на примѣры Англіи и Соединенныхъ Штатовъ, доказывали, что въ спеціальныхъ законахъ о собраніяхъ нѣтъ вообще никакой необходимости. Съ этой точки зрѣнія всякій новый законъ долженъ явиться лишнимъ стѣсненіемъ, проявленіемъ недовѣрія власти къ населенію. Для чего нужно предварительное извѣщеніе о собраніи? Если собраніе устраивается публично, то власти и безъ того будутъ о немъ освѣдомлены. Для чего нужно предварительное разрѣшеніе собраній, предположенное въ проектѣ для случаевъ, когда собранія устраиваются на улицахъ и на дорогахъ? Не слѣдуетъ считать гражданъ безразсудными. А между тѣмъ, допускать мысль, что кто нибудь будетъ устраивать митинги на площади въ базарный день, значитъ считать его за сумасшедшаго. По мнѣнію меньшинства, эти и подобныя ограниченія продиктованы тѣмъ же самымъ духомъ опеки, который уже причинилъ столько вреда Франціи. Только пользуясь постоянно свободой, народъ научается быть достойнымъ ея.

Большинство комиссій, воздавая должную дань возвышеннымъ чувствамъ меньшинства, какъ выразился Накэ, не согласилось однако, съ его доводами. Этимъ доводамъ большинство, въ лицѣ своего представителя Накэ, противопоставило весьма интересныя возраженія. Именно по поводу ссылки на Англію, Накэ выразилъ мысль, что если Англія можетъ обходиться безъ спеціальнаго зако-

---

[1]) Journal officiel, 1879, p. 8600.

нодательства, то это объясняется только желаніемъ самого правительства, самой исполнительной власти охранять свободу. Если бы англійское правительство пожелало создавать притѣсненія свободѣ собраній, то уже въ силу отсутствія спеціальныхъ законодательныхъ опредѣленій по этому предмету оно могло бы создавать такія притѣсненія сравнительно легко. Правда, такой образъ дѣйствій правительства могъ бы вызвать протесты со стороны общества, въ крайнемъ случаѣ, революцію. Но возмущеніе, вообще, плохая гарантія свободы, тѣмъ болѣе, что самыя законныя возмущенія не всегда бываютъ удачны.

Далѣе, Накэ указывалъ, что представители власти во Франціи вовсе не обладаютъ высокимъ развитіемъ чувства законности и уваженіемъ къ личной свободѣ, которое даетъ возможность англичанамъ обходиться безъ всякихъ добавочныхъ гарантій въ видѣ спеціальнаго законодательства. Отсутствіе особаго закона о правѣ собраній въ эпоху іюльской монархіи нисколько не содѣйствовало укрѣпленію свободы.

Наиболѣе существенное возраженіе противъ усвоенія англійской системы, выставленное Накэ, заключалось въ слѣдующемъ: англійская система рѣшающій голосъ въ вопросѣ о законности собранія предоставляетъ суду, свободной судейской оцѣнкѣ. Если эта система даетъ хорошіе результаты въ Англіи, то только благодаря тому, что тамъ и магистратура охраняетъ личную свободу и пользуется общимъ довѣріемъ. Такого довѣрія къ судебной власти во Франціи не существуетъ. И еслибы англійская система была усвоена во Франціи, то, несомнѣнно, среди враговъ республики нашлись бы охотники доказывать суду, что то или другое собраніе на улицѣ, на дорогѣ, нарушило ихъ интересы и причинило имъ убытки. И при современномъ составѣ судовъ они могли бы имѣть успѣхъ. Между тѣмъ, по проекту комиссіи собранія на дорогахъ (sur la voie publique) устраиваются съ разрѣшенія общинныхъ властей и администраціи, составъ которой достаточно преданъ республикѣ, и которая, поэтому, не будетъ чинить съ своей стороны препятствій свободѣ.

Основныя положенія проекта комиссіи Накэ сводились къ слѣдующему: для всѣхъ публичныхъ собраній, за исключеніемъ тѣхъ, которыя устраиваются на улицахъ и площадяхъ, устанавливается явочная система. Иначе говоря, для законности ихъ достаточно заявленіе со стороны одного лица и за 24 часа (законъ 1868 г. устанавливалъ, какъ мы видѣли, требованіе 7 заявителей и при

томъ за три дня) общиннымъ властямъ Для собраній во время избирательной кампаніи, срокъ подачи заявленій—2-хъ часовой, а въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 2.000 жителей это заявленіе для избирательныхъ собраній и вовсе не требуется. Проектъ сохранялъ обязательность для всѣхъ публичныхъ собраній особаго бюро, о которомъ говорилось и во всѣхъ прежнихъ законахъ, сохранялъ также право администраціи посылать своего представителя на всѣ публичныя собранія, но при этомъ строго ограничивалъ его полномочія, предоставляя ему право распущенія собранія только въ трехъ случаяхъ: 1) если собраніе не имѣетъ предсѣдателя, 2) если оно становится шумнымъ (tumultueuse) или отказывается разойтись несмотря на требованія предсѣдателя, и послѣдній обратится за помощью къ должностному лицу, и наконецъ, 3) если оно устроено на улицѣ или на дорогѣ безъ разрѣшенія общинной власти. Любопытную особенность проекта составляло то обстоятельство, что, предусматривая возможные случаи нарушенія закона, со стороны обывателей, и облагая ихъ денежнымъ штрафомъ отъ 100 до 500 франковъ, какъ проступки (contravention), составители проекта въ то же время съ особенной строгостью отнеслись къ тѣмъ нарушеніямъ закона, виновниками которыхъ могутъ явиться должностныя лица. Отказъ въ выдачѣ удостовѣренія въ принятіи заявленія о предстоящемъ собраніи составлятъ преступленіе (délit), и виновное въ немъ должностное лицо можетъ подвергнуться штрафу отъ 500 до 2000 франковъ, и тюремному заключенію отъ 1 до 6 мѣсяцевъ. Преслѣдованіе по такому дѣлу, согласно проекту, можетъ возбуждаться не только прокуратурой, но и частнымъ обвинителемъ. За незаконное распущеніе собранія виновное должностное лицо подлежитъ штрафу отъ 500 до 2000 фр. Эти статьи должны были обезпечивать гражданъ отъ злоупотребленій администраціи.

Таково было содержаніе проекта, представленнаго палатѣ депутатовъ комиссіей, докладчикомъ отъ которой былъ Накэ. Комиссія уже въ концѣ 1879 г. предполагала представить его палатѣ. Предстояло, еще заручиться согласіемъ правительства. Съ этой стороны, однако, встрѣтились затрудненія. Стоявшій у власти кабинетъ Ваддингтона, умѣренно республиканскій по составу, нашелъ проектъ комиссіи слишкомъ смѣлымъ, и не обезпечивающимъ въ должной мѣрѣ интересы общественной безопасности. Правительство предложило комиссіи отложить обсужденіе выработаннаго ею законопроекта, имѣя въ виду внести свой собственный законопроектъ по тому же вопросу. Послѣдовавшая замѣна кабинета Ваддингтона ка-

бинетомъ Фрейсинэ, по свидѣтельству Накэ [1]), нѣсколько облегчила возможность соглашенія между правительствомъ и комиссіей. Тѣмъ не менѣе, единство не было достигнуто и вслѣдствіе этого, 11 декабря 1879, министръ внутреннихъ дѣлъ Лепэръ (Lepere) внесъ въ Палату отъ имени правительства проектъ, существенно отличавшійся отъ началъ, принятыхъ комиссіей [2]). Въ правительственномъ проектѣ срокъ между подачей заявленія и собраніемъ опредѣлялся не въ 24, а въ 48 часовъ, собранія на улицахъ воспрещались безусловно. Далѣе, въ предварительномъ заявленіи требовалось указывать предметъ обсужденія, и отступленіе отъ этого предмета должно было служить достаточнымъ основаніемъ для распущенія собранія. Независимо отъ распущенія собранія и устроители собранія, и бюро подлежали отвѣтственности за допущенныя отступленія. Наоборотъ, всѣ статьи, устанавливавшія отвѣтственность должностныхъ лицъ за нарушеніе закона о собраніяхъ въ правительственномъ проектѣ вовсе отсутствовали.

Особо упоминалось о запрещеніи клубовъ, и наконецъ, спеціальная статья сохраняла за префектами и супрефектами право откладывать собранія въ случаѣ ожиданія безпорядковъ (en cas des trouble imminent).

Съ большей частью этихъ ограниченій комиссія не нашла возможнымъ согласиться. Палатѣ Депутатовъ пришлось такимъ образомъ обсуждать одновременно два проекта— комиссіи и правительства. И какъ мы увидимъ далѣе, по наиболѣе существеннымъ пунктамъ побѣда осталась за комиссіей. Правительственный проектъ, какъ это легко замѣтить съ перваго взгляда, слишкомъ сильно проникнутъ былъ духомъ опеки и недовѣріемъ къ лояльности населенія, чтобы вызвать симпатіи у республиканскихъ законодателей Палаты и Сената. Правительство не успѣло еще освободиться отъ переживаній прошлаго, и въ этомъ заключалась внутренняя причина, побудившая его выступить съ законопроектомъ, который могъ бы имѣть успѣхъ только при совершенно иномъ политическомъ строѣ.

Обсужденіе обоихъ проектовъ въ Палатѣ Депутатовъ заняло восемь засѣданій. Далѣе проектъ перешелъ въ Сенатъ, гдѣ подвергся новымъ исправленіямъ, потребовавшимъ возвращенія въ Палату Депутатовъ. И такъ какъ Палата не сразу нашла возможнымъ согласиться со всѣми измѣненіями, предложенными Сенатомъ,

[1]) Journal officiel, 25 janvier 1880, p 753
[2]) Journal officiel, 4 janvier 1880, p. 74.

то проектъ снова вернулся въ Сенатъ, затѣмъ въ виду несогласія Сената отказаться отъ предложенныхъ поправокъ, снова вернулся въ Палату Депутатовъ, и лишь на этотъ разъ былъ принятъ окончательно, и сталъ закономъ 30 іюня 1881 г. [1]).

Прежде, чѣмъ перейти къ детальному анализу отдѣльныхъ постановленій этого закона, въ теченіе 25 лѣтъ почти безъ измѣненій регулировавшаго право собраній во Франціи, слѣдуетъ отмѣтить, что частичное пораженіе правительственной редакціи проекта, отказъ Палаты Депутатовъ согласиться на предоставленіе полиціи права воспрещать собраніе „въ случаѣ возможныхъ безпорядковъ“. привели къ выходу въ отставку министра внутреннихъ дѣлъ Лепэра, не сумѣвшаго отстоять этой статьи. Его замѣнилъ Констанъ, который и довелъ проектъ до конца [2]). Что касается характера тѣхъ поправокъ, которыя внесены были въ проектъ Сенатомъ, то нужно признать, что эти поправки, въ общемъ, значительно улучшили редакцію проекта, освободивъ его отъ излишне стѣснительныхъ постановленій. Какъ замѣчаетъ историкъ третьей республики Zevort, Сенатъ оказался воодушевленнымъ болѣе устойчивымъ либерализмомъ и умѣлъ объединять большинство на болѣе широкихъ принципахъ и рѣшеніяхъ, если только дѣло не касалось вопросовъ религіозныхъ [3]).

§ 22.

Новый законъ отличался отъ закона Второй Имперіи, на смѣну которому онъ явился прежде всего, по названію. Законъ 30 іюня 1881 былъ принятъ, палатами и опубликованъ подъ именемъ закона о свободѣ собраній. Этимъ наименованіемъ подчеркивалась лишній разъ та задача, которую преслѣдовалъ законодатель.

Подъ дѣйствіе новаго закона, подъ созданную имъ регламентацію могли быть подведены только публичныя собранія. Различіе между публичными и частными собраніями законъ не устанавливаетъ, и слѣдовательно выясненіе этого различія попрежнему остается на обязанности судовъ.

---

[1]) Первое обсужденіе въ Палатѣ съ 24 до 29 января 1880 г. и съ 11 до 15 мая. Въ Сенатѣ 8, 14, 16 февраля 1881 г. Вторично въ Палатѣ 31 марта и 2-го апрѣля 1881 г. Вторично въ Сенатѣ 16 іюня 1881 г. Окончательное принятіе палатой 25 іюня 1881 г.

[2]) Zevort, Histoire de la III République, t. 3, p. 82.

[3]) Zevort, op. cit., t. 3, p. 122.

Основная мысль закона опредѣленно выражена въ первой статьѣ: публичныя собранія свободны. Они могутъ имѣть мѣсто безъ предварительнаго разрѣшенія, на условіяхъ, предписанныхъ слѣдующими статьями. Этими слѣдующими статьями законъ 1881 года создавалъ явочный порядокъ для всѣхъ публичныхъ собраній, причемъ составители закона добросовѣстно приняли мѣры къ тому, чтобы предварительное заявленіе о собраніи не превратилось въ просьбу о разрѣшеніи, и чтобы, за администраціей ни въ какомъ случаѣ не было сохранено права откладывать или запрещать собраніе.

Согласно ст. 2, всякому публичному собранію должно предшествовать предварительное заявленіе съ указаніемъ мѣста, дня и часа собранія. Заявленіе должно быть подписано по крайней мѣрѣ двумя полноправными гражданами, изъ которыхъ одинъ долженъ имѣть постоянное мѣстожительство въ общинѣ. Заявленіе должно подаваться префекту полиціи въ Парижѣ, префектамъ и супрефектамъ въ главныхъ городахъ департаментовъ, и округовъ, и мэрамъ въ простыхъ общинахъ. Въ принятіи заявленія выдается расписка съ указаніемъ дня и часа подачи заявленія. При этомъ если бы заявители встрѣтили препятствія въ полученіи расписки, то имъ было бы достаточно удостовѣрить фактъ подачи заявленія свидѣтельствомъ двухъ гражданъ, живущихъ въ общинѣ. Срокъ въ 24 часа между подачей заявленія и началомъ собранія сокращался до двухъ часовъ для собраній избирательныхъ, въ періодъ между созывомъ избирательныхъ коллегій и днемъ выборовъ. Въ самый день выборовъ, если происходитъ нѣсколько перебаллотировокъ, собраніе можетъ происходить непосредственно за подачей заявленія.

Требованіе предварительнаго заявленія, несомнѣнно, представляло нѣкоторое стѣсненіе. Нужно, однако, имѣть въ виду, что такъ какъ законъ относился только къ собраніямъ публичнымъ, о которыхъ обыкновенно оглашается во всеобщее свѣдѣніе, то посылка наканунѣ особаго извѣщенія полиціи представляло собой формальность, выполненіе которой нельзя было считать особенно затруднительнымъ. Въ пользу ея сохраненія ссылались на то, что извѣщеніе администраціи можетъ имѣть цѣлью обезпеченіе безопасности самого собранія, которая можетъ быть нарушена манифестаціями, враждебными устроителямъ собранія.

Требованіе, чтобы лица, подписавшія заявленіе, обладали всѣми политическими правами, указываетъ на то, что составители закона

1881 г. разсматривали право созыва собраній — не какъ естественное право, присущее всѣмъ и каждому въ силу самаго факта существованія на землѣ, а какъ право политическое, субъектами котораго являются граждане. Такимъ образомъ, ни иностранцы, ни несовершеннолѣтніе, ни женщины, какъ не обладающіе политическими правами, не могли подписывать заявленія объ устройствѣ собранія. Поправка Таландье (Talandier) предлагавшаго выбросить изъ текста указаніе на политическія права, была отклонена Палатой [1]) Но изъ того, что лица, не пользующіяся съ политическими правами, не могутъ подписывать заявленія объ устройствѣ собранія, не слѣдуетъ выводить, что они не имѣютъ права и участвовать въ немъ. За исключеніемъ собраній избирательныхъ право участія ихъ закономъ не было ограничено.

Законъ предусматривалъ тотъ случай, когда администрація подъ какимъ бы то ни было предлогомъ откажетъ въ выдачѣ расписки въ принятіи заявленія. Администрація лишалась возможности превратить этимъ путемъ собраніе въ незаконное. Удостовѣреніе въ томъ, что заявленіе было дѣйствительно подано, но не было принято администраціей, могло вполнѣ замѣнить расписку. А для дѣйствительности такого удостовѣренія оно должно было только быть подписано двумя гражданами, живущими въ общинѣ.

Законъ предусматривалъ также возможность въ случаѣ отказа администраціи въ принятіи заявленія, обратиться къ такъ называемому экстраюдиціальному порядку. Устроители собранія могли обратиться къ судебному приставу, который на общемъ основаніи долженъ былъ составить актъ о томъ, что онъ принялъ отъ нихъ заявленіе для передачи префекту или мэру [2]).

Ст. 4 закона устанавливала требованіе, чтобы въ заявленіи было указано имѣется ли виду публичная лекція (conférence), предположены ли пренія (une discussion publique) или же устроители созываютъ избирательное собраніе. Требованіе это, однако, не могло казаться стѣснительнымъ, такъ какъ никакихъ особыхъ условій для устройства собраній съ преніями, или публичныхъ лекцій закономъ установлено не было. Тѣ и другія устраивались на одинаковыхъ основаніяхъ. Въ правительственномъ проектѣ

[1]) Chambre des Députés, Seance 31 mars 1881, Journal officiel 1 avril, p. 710.

[2]) Текстъ примѣрнаго заявленія, а также примѣрной расписки, удостовѣренія двухъ свидѣтелей объ отказѣ, или наконецъ акта, совершеннаго судебнымъ приставомъ, см. Charles Constant, Code des réunions publiques, Paris, 1881, стр. 55.

предполагалось, что въ заявленіи будетъ указываться и самый предметъ обсужденія на предстоящемъ собраніи. Эта редакція ст. 4-й была, однако, отвергнута Палатой въ первомъ же чтеніи, послѣ того, какъ говорившій отъ имени коммиссіи депутатъ Боссэръ (Beaussaire) указалъ на всю опасность этой редакціи, и на неопредѣленность того, что относится или не относится къ предмету обсужденія. Свою мысль Боссэръ очень удачно иллюстрировалъ примѣромъ самой Палаты Депутатовъ, которая въ томъ же засѣданіи благодаря рѣчи Луи Блана, незамѣтно для себя отъ закона о правѣ собраній перешла къ обсужденію вопроса о религіозныхъ конгрегаціяхъ. Мы приняли бы редакцію, предложенную правительствомъ говорилъ Боссэръ, если бы она имѣла платоническій характеръ. Но коль скоро отступленіе отъ указаннаго предмета обсужденія связано съ возможностью распущенія собранія и съ отвѣтственностью бюро, то я заявляю, что эта статья является наиболѣе тяжкимъ посягательствомъ на свободу собраній [1]).

Въ отличіе отъ закона 1868 г. законъ 1881 г. допустилъ собранія подъ открытымъ небомъ. Подъ запретомъ остались только собранія на улицахъ и дорогахъ (sur la voie publique) (ст. 6). Предложеніе коммиссіи Накэ, по которому разрѣшеніе собраній на улицахъ и дорогахъ ставилось въ зависимость отъ усмотрѣнія общинныхъ властей, не встрѣтило сочувствія въ Палатѣ Депутатовъ, и не вошло въ законъ. Тѣмъ не менѣе, по мнѣнію комментатора закона Констана, мэры не лишены права разрѣшать публичныя собранія на дорогахъ, если они не усматриваютъ особыхъ неудобствъ [2]). Статья 6-я относилась только къ собраніямъ о которыхъ дѣлается предварительное увѣдомленіе. Собранія случайныя на улицахъ и дорогахъ подходятъ подъ понятія сборища и должны регулироваться закономъ 1848 г. объ (attroupement [3]).

Ст. 6 устанавливаетъ предѣльный часъ для публичныхъ собраній до 11 ч. вечера, и допускаетъ исключеніе лишь для тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ всѣ общественныя мѣста закрываются позднѣе.

Отвѣтственность за соблюденія закона возложена на бюро собранія. Согласно ст. 8, и по традиціи, идущей еще съ декрета 28 іюля 1848 г., каждое собраніе должно имѣть бюро по край-

---

[1]) Chambre, seance 27 janvier 1880, Journal officiel, 28 janvier, p. 928.
[2]) Charles Constant, op. cit., стр. 59.
[3]) Ibidem, стр. 57

ней мѣрѣ изъ трехъ человѣкъ. Бюро обязано поддерживать порядокъ, препятствовать всякому нарушенію законовъ, сохранять за собраніемъ тотъ характеръ, который указанъ былъ въ предварительномъ заявленіи. Бюро обязано воспрещать произношеніе рѣчей, противныхъ общественному порядку и добрымъ нравамъ (à l'ordre public et aux bonnes moeurs). Если составъ бюро не указанъ въ предварительномъ заявленіи, то члены его избираются самимъ собраніемъ. Члены бюро, а до избранія ихъ устроители собранія являются отвѣтственными за нарушеніе 6, 7 и 8 статей закона, т. е. кромѣ только, что указанныхъ нарушеній, еще и за то, что собраніе не будетъ происходить на улицѣ или дорогѣ (ст. 6), и не превратится въ клубъ (ст. 7).

При обсужденіи постановленій о бюро ст. 8, депутатъ Регіп указалъ, что вводимая этой статьей отвѣтственность устроителей собранія и бюро за дѣйствія другихъ лицъ неизбѣжно будетъ препятствовать нормальной организаціи бюро. Благонамѣренные граждане (bons citoyens), говорилъ онъ, навѣрное не пожелаютъ принять участія въ бюро, отобы не подвергаться отвѣтственности за дѣянія, въ которыхъ они сами не участвовали, и которымъ они не могли помѣшать [1]).

Редакція ст. 8, поскольку ею устанавливалось запрещеніе рѣчей, противныхъ общественному порядку и добрымъ нравамъ, не удовлетворяла и самихъ членовъ комиссіи вырабатывавшій проектъ. Послѣдняя указывала, что понятія общественнаго порядка и добрыхъ нравовъ, по существу своему, слишкомъ эластичны и неопредѣленны. При установленіи фактическаго обстоятельства, что чьей либо рѣчью нарушенъ общественный порядокъ и добрые нравы, неизбѣжно проявится усмотрѣніе судьи, которому придется рѣшать этотъ вопросъ. Но самое преступленіе—нарушеніе общественнаго порядка и добрыхъ нравовъ, не было введено законодателемъ впервые въ законѣ о собраніяхъ. Оно установлено общимъ уголовнымъ законодательствомъ, самое выраженіе, какъ указывалъ Накэ, заимствовано изъ закона о печати 1819 г., и пока въ общемъ законодательствѣ сохраняются такія постановленія, они по мнѣнію комиссіи неизбѣжно должны существовать и въ законѣ о собраніяхъ. Въ смыслѣ возможной отвѣтственности членовъ бюро, законъ 1881 г. создавалъ даже нѣкоторыя облегченія, такъ какъ при отсутствіи ст. 8 члены бюро могли быть привлекаемы къ суду на

[1]) Chambre des Députés, Seance 29 janvier 1880, Journal officie 30 janvier, p. 1020.

основаніи общихъ правилъ о соучастіи, и отвѣтственность ихъ могла быть значительно серьезнѣе.

Наиболѣе интереснымъ представляется опредѣленіе обязанностей должностного лица, присутствующаго на собраніи, которое мы встрѣчаемъ въ законѣ 1881 г. Совершенно также, какъ и законъ 1868 г., законъ 1881 г. предоставилъ администраціи право посылать на собранія должностное лицо административнаго или судебнаго вѣдомства. Этому лицу предоставляется самому избрать себѣ мѣсто. Настоящій законъ, говорится далѣе въ ст. 9 закона 1881 г., ни въ чемъ не измѣняетъ предписаній, содержащихся въ статьѣ 3 тит. XI закона 16—24 августа 1790 г., ст. 9 закона 19—22 іюля 1791 г. и статей 9 и 15 закона 18 іюля 1837 г. (послѣдній законъ замѣненъ въ настоящее время закономъ 5-го апрѣля 1884 г. и имѣетъ своимъ содержаніемъ опредѣленіе компетенціи мэровъ). Во всякомъ случаѣ право распущенія собранія можетъ быть примѣнено представителемъ власти только въ двухъ случаяхъ: или по просьбѣ бюро, или же если въ собраніи происходятъ насильственныя столкновенія.

Ссылка на акты Учредительнаго Собранія и на позднѣйшіе законы, въ которыхъ опредѣлялись общія полномочія общинныхъ властей, представляется очень любопытной. Мы видѣли, какъ истолковывались эти общія полномочія въ эпохи Іюльской монархіи. Правительство Луи Филиппа, какъ мы указывали въ своемъ мѣстѣ, выводило изъ этихъ общихъ и неопредѣленныхъ формулъ дискреціонное право администраціи запрещать и распускать собранія. Поэтому, оговорка, помѣщенная въ 9 ст. закона 1881 г., имѣла весьма важное принципіальное значеніе. Право роспуска собраній ограничивалось двумя случаями, точно указанными въ законѣ, и ссылаться послѣ изданія закона на общія полномочія администраціи было, очевидно, нельзя.

Окончательная редакція 9 статьи была выработана далеко не сразу. При обсужденіи проекта въ Палатѣ правительство сначала потребовало, чтобы право роспуска собранія предоставлялось должностному лицу, въ двухъ случаяхъ: 1) если бюро, послѣ двухъ предостереженій, не лишитъ слова оратора, который (своей рѣчью) совершилъ преступленіе, предусмотрѣнное законами. 2) если собраніе не повинуется власти предсѣдателя, *или* если оно становится безпорядочнымъ (tumultueuse). Въ виду вызванныхъ этой редакціей возраженій, комиссія предложила измѣнить второе условіе въ томъ смыслѣ, что только наличность

обоихъ признаковъ—неповиновенія предсѣдателю и безпорядочнаго характера собранія даетъ основаніе для роспуска.

Но и въ такомъ видѣ статья не казалась удовлетворительной. Депутатъ Гатино настаивалъ на томъ, что понятіе шума, или безпорядка (tumulte) вовсе не юридическое, что оно не поддается опредѣленію, или констатированію, а потому съ нимъ нельзя связывать никакихъ юридическихъ послѣдствій. Онъ предлагалъ вовсе выбросить эту статью [1]). Для новаго разсмотрѣнія статья была возвращена въ комиссію, и затѣмъ снова вернулась въ Палату. На этотъ разъ комиссія соглашалась съ предложеніемъ депутата Марку (Marcou) ограничить права комиссара въ собраніяхъ составленіемъ протокола. При этомъ Флокэ убѣдительно доказывалъ, что статья 9 вообще является ненужной, такъ какъ общіе законы, въ частности общинный законъ 16—24 августа 1790 г. даютъ администраціи достаточныя полномочія [2]).

И Гатино и Флокэ, въ концѣ концовъ приходили къ той точкѣ зрѣнія, на которой стояло меньшинство комиссіи Накэ, именно къ выводу о ненужности особой регламентаціи права собраній. Опасность этой системы обнаружилась очень скоро. Въ засѣданіи палаты 15 мая министръ юстиціи Казо (Cazot) предложилъ новую редакцію той же 9-й статьи, въ которой на этотъ разъ вовсе не упоминалось о правѣ роспуска собраній. По этой редакціи, если бюро послѣ трехъ предостереженій со стороны должностного лица, не лишитъ слова того, кто своей рѣчью совершаетъ преступленіе, предусмотрѣнное закономъ, то бюро навлекаетъ на себя отвѣтственность, указанную въ предыдущей (8-й) статьѣ. Далѣе, въ этой редакціи также упоминалось о томъ, что остаются въ силѣ постановленія законовъ 1790, 1791 и 1837 г. Послѣ того, какъ палата, въ засѣданіи 15 мая, приняла эту статью въ редакціи, предложенной министромъ, послѣдній на вопросъ одного изъ депутатовъ заявилъ, что, по его мнѣнію, законъ 16—24 августа 1790 г. даетъ администраціи и право распускать собранія [3]).

Такое толкованіе, очевидно, сводило къ нулю все значеніе новаго закона. Положеніе собраній оказывалось столь же без-

---

[1]) Chambre des Députés, Seance 11 mai 1880, Journal Officiel, 12 mai, p. 5125.

[2]) Chambre des Députés, Seance 13 mai, Journal officiel, 14 mai 1880, p. 5225.

[3]) Chambre des Députés, Seance 15 mai 1880, Journal officiel, 16 mai p. 5314.

правнымъ, какъ и въ эпоху іюльской монархіи. Въ Палатѣ поправить дѣло было уже нельзя, но въ Сенатѣ редакція статьи 8-й, принятая палатой, подверглась жестокой критикѣ. Въ докладѣ, представленномъ Сенату Эмилемъ Лабишемъ (E. Labiche) отъ имени комиссіи Сената, разсматривавшей законопроектъ, было указано, что комиссія считаетъ абсолютно недопустимымъ предоставлять агентамъ администраціи, присутствующимъ въ собраніяхъ, какую бы то ни было власть надъ бюро и надъ собраніями, дать имъ право входить въ оцѣнку рѣчей, произносимыхъ на собраніяхъ, рѣшать, какія положенія можно отстаивать и какія нельзя, объявлять предостереженія, отсутствіе которыхъ можетъ избавить отъ отвѣтственности и такъ далѣе. Проектъ, по словамъ Лабиша, дѣлаетъ представителей администраціи полными хозяевами собраній: они явятся верховными цѣнителями рѣчей ораторовъ и поведенія бюро, они же будутъ примѣнять и репрессивныя мѣры въ видѣ распущенія собраній. Комиссія Сената находила въ высшей степени нежелательнымъ не только съ точки зрѣнія интересовъ личной свободы гражданъ, но и въ смыслѣ поддержанія престижа правительственной власти, ставить собранія подъ опеку должностныхъ лицъ, отвѣтственныхъ только передъ своимъ начальствомъ. На правительство, вслѣдствіе этого, неизбѣжно ляжетъ отвѣтственность за дѣйствія низшихъ органовъ, весьма часто мало пригодныхъ для своей роли, и почти всегда некомпетентныхъ. Сенатская комиссія считала невозможнымъ сохранять за представителями администраціи тѣ же права, какими они пользовались по отношенію къ собраніямъ въ эпоху Второй Имперіи [1]).

По всѣмъ этимъ соображеніямъ сенатская комиссія предложила ту редакцію ст. 9, которая вошла въ законъ и приведена выше. Ея главная особенность и достоинство формулировки заключается именно въ томъ, что возможность вмѣшательства представителя администраціи въ собраніе ограничивалась совершенно опредѣленными случаями, и возможность произвольной оцѣнки обстоятельствъ дѣла, а слѣдовательно и злоупотребленій властью съ ихъ стороны заранѣе устранялась. Что касается общихъ полномочій мэровъ, опредѣлявшихся общими законами о мѣстномъ управленіи, то во всѣхъ этихъ законахъ идетъ рѣчь объ обязанности мэровъ охранять порядокъ и спокойствіе въ мѣстахъ, гдѣ

[1]) Débats et documents parlementaires, Senat, 15 février 1881, Seance 3 février 1881, Rapport fait au nom de la commission par E. Labiche, senateur, стр. 15—16.

происходитъ скопленіе народа. Законъ 16—24 августа 1790 г. тит. XI ст, 3 въ числѣ обязанностей мэровъ упоминаетъ обязанность прекращать и облагать взысканіями преступленія противъ общественнаго спокойствія, какъ напримѣръ—безпорядокъ. поднятый въ мѣстахъ публичныхъ собраній—(le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique), и обязанность охраны порядка въ мѣстахъ, гдѣ происходитъ большое скопленіе людей, какъ то на ярмаркахъ, рынкахъ, въ мѣстахъ развлеченій и публичныхъ церемоній, на спектакляхъ, въ кафе, въ церквахъ и въ другихъ публичныхъ мѣстахъ.

Остальные дѣйствующіе законы, на которые сдѣлана ссылка въ ст. 9 закона 1881 г., ничего, въ сущности, не прибавляютъ къ закону 1790 г. Изъ этихъ общихъ постановленій администрація могла бы снова сдѣлать самое широкое употребленіе путемъ ихъ распространительнаго толкованія, если бы препятствіемъ къ такому толкованію не являлась совершенно точная редакція закона 1881 г. По толкованію комментатора закона Констана, мэры не имѣютъ никакихъ спеціальныхъ функцій въ публичныхъ собраніяхъ. Спеціальныя функціи предоставлены закономъ только лицу, которое является на собраніе въ качествѣ представителя администраціи. Что же касается мэра, то его полномочія заключаются въ правѣ наблюдать за всѣми публичными собраніями, происходящими на территоріи общины. Если въ собраніи совершаются преступленія или проступки, мэръ въ силу своей должности можетъ и обязанъ составить протоколъ Если собраніе принимаетъ безпорядочный характеръ (devient tumultueuse), если оно угрожаетъ общественному спокойствію, мэръ не нуждается въ новомъ законѣ (т. е. въ законѣ 1881 г.), чтобы осуществить свое право: не обращая вниманія на лицо, которое является спеціально уполномоченнымъ для присутствія на собраніи, мэръ является туда самъ, и въ качествѣ мэра можетъ и долженъ вызвать на помощь силу (la force publique), прекратить безпорядокъ, распустивъ собраніе и распорядившись закрыть двери.

Такимъ образомъ, власть мэра, по толкованію Констана, съ которымъ можно вполнѣ согласиться, имѣетъ характеръ чисто репрессивный, а не предупредительный. Это—право надзора, а не запрета. Полномочія мэра возникаютъ только одновременно съ началомъ собранія. Они имѣютъ своимъ предметомъ только охрану общественнаго порядка. Какъ средствомъ мэръ располагаетъ правомъ роспуска, и при наличности сопротивленія правомъ призыва на помощь силы.

Кромѣ того, какъ органъ судебной полиціи, мэръ имѣетъ право составленія протокола. Всѣ эти права принадлежатъ и представителю администраціи, спеціально командированному на собраніе. Но мэру совершенно не предоставлено право наблюдать за собраніемъ по существу, за тѣмъ, чтобы собраніе не уклонялось отъ предмета обсужденія, и т. д. Этого права не предоставлено и спеціально командированному представителю власти. Веденіе собранія составляетъ исключительную обязанность бюро собранія. Только въ случаѣ безпорядковъ мэръ и спеціальный уполномоченный обладаютъ по закону одинаковыми и параллельными полномочіями по отношенію къ собраніямъ, при чемъ оба они дѣйствуютъ по закону самостоятельно [1]).

Ограничивая опредѣленными признаками тѣ случаи, когда представитель власти можетъ оказать активное воздѣйствіе на собраніе, законъ 1881 г. во всѣхъ остальныхъ случаяхъ отводитъ этому представителю роль пассивнаго наблюдателя за происходящимъ на собраніи. Такимъ образомъ, его задача заключается въ томъ, чтобы констатировать замѣченныя имъ нарушенія закона, имѣя въ виду сообщить о нихъ компетентной власти для возбужденія преслѣдованія противъ виновныхъ. Протоколъ, который составляется имъ по поводу замѣченныхъ нарушеній, признается соотвѣтствующимъ дѣйствительности, пока свидѣтельскими показаніями или другимъ путемъ не будетъ доказано противное. Судебная власть и при дѣйствіи закона о собраніяхъ 1848 г. не придавала этимъ протоколамъ значенія безусловно достовѣрнаго доказательства [2]).

Попытка правительства добиться внесенія въ законъ статьи, уполномачивающей префектовъ и супрефектовъ откладывать собранія, въ случаѣ возможныхъ безпорядковъ, en cas de troubles imminents, какъ мы уже указывали, потерпѣла неудачу и привела даже къ частичному министерскому кризису. Правда, при первомъ обсужденіи проекта въ Палатѣ, 28 января, комиссія, разсматривавшая проектъ, а за ней и палата рѣшились уступить настояніямъ министра внутреннихъ дѣлъ, Лепера, и согласились на включеніе этой статьи [3]). Но уже при второмъ чтеніи проекта въ Палатѣ, Жиро (Giraud), отъ имени комиссіи взялъ назадъ ея согласіе на эту статью, и Палата, большинствомъ 250 про-

[1]) Constant, op. cit., стр. 73—74.
[2]) Ibidem, стр. 70.
[3]) Chambre des Députés, Seance 29 janvier 1880, Journal officiel, 30 janvier, p. 1026

тивъ 126 голосовъ, рѣшила окончательно выбросить ее изъ закона [1]).

Наряду съ постановленіями общаго характера, регулирующими публичныя собранія вообще, законъ 1881 г. содержалъ еще двѣ статьи, относящіяся къ собраніямъ особаго типа. Ст. 5 регулировала избирательныя собранія, ст. 7—клубы.

По отношенію къ избирательнымъ собраніямъ льгота, созданная закономъ 1881 г., состояла только въ сокращеніи срока подачи предварительнаго заявленія съ 24 до двухъ часовъ. Этою привиллегіею пользуются не только всѣ собранія въ періодъ избирательной кампаніи, на которыхъ намѣчаются кандидаты въ законодательныя учрежденія, но и всѣ собранія, имѣющія цѣлью выборъ или выслушанье кандидата на общественную должность. Но за это облегченіе въ порядкѣ устройства собраній они должны были терпѣть нѣкоторыя ограниченія въ публичности. Присутствовать на избирательныхъ собраніяхъ могли только избиратели даннаго округа, кандидаты и ихъ уполномоченные, и члены обѣихъ палатъ. Это ограниченіе было бы весьма серьезнымъ, если бы вопросы, связанные съ выборами, могли обсуждаться исключительно на такихъ избирательныхъ собраніяхъ. Но, какъ это было выяснено въ докладѣ Лабиша Сенату, тѣ же самые вопросы могутъ обсуждаться въ публичныхъ собраніяхъ, созываемыхъ на общемъ основаніи, которыя отъ этого еще не превратятся въ избирательныя собранія [2]).

Рѣшеніе Палаты Депутатовъ, принятое по предложенію Марку (Marcou), освободить избирательныя собранія отъ присутствія представителя администраціи, не встрѣтило сочувствія въ Сенатѣ. Именно благодаря настойчивости Палаты въ этомъ вопросѣ, законопроектъ снова вернулся изъ Палаты въ Сенатъ, и лишь послѣ вторичнаго отказа Сената, Палата утвердила законъ безъ этой добавочной льготы для избирательныхъ собраній.

Другая категорія собраній, по отношенію къ которымъ законъ 1881 года призналъ необходимость особой регламентаціи, были клубы. Мы видѣли, что борьба противъ клубовъ составляла постоянную заботу французскаго законодательства о собраніяхъ. Именно, необходимостью бороться съ клубами объясняло въ 1868 г. правительство Наполеона III недопущеніе политическихъ собраній вообще. Для законодательства Третьей Республики, обезпечивав-

---

[1]) Chambre des Députés, Seance 11 mai 1880, Journal officiel, 12 mai p. 5127.

[2]) Senat, Débats et documents parlementaires 15 février 1881, seance 3 février 1881, pp 15, 16 et suiv.

шаго собраніямъ широкую свободу, вопросъ о клубахъ представлялъ серьезныя затрудненія. Клубы необходимо было спеціально выдѣлить, если желательно было воспрепятствовать ихъ организаціи. Для этой цѣли, однако, нужно было прежде всего уяснить себѣ, что такое клубы, дать какое-нибудь юридическое опредѣленіе этого понятія.

Сдѣлать это было не такъ легко. Правительство пробовало сначала рѣшить вопросъ путемъ внесенія въ законъ запрета устройства періодическихъ собраній для обсужденія политическихъ вопросовъ. Комиссія Палаты первоначально готова была принять эту статью, съ оговоркой, что запрещеніе не распространяется на публичныя лекціи (conférences). Такое рѣшеніе, однако, было совершенно неудовлетворительно. Если законъ допускалъ вообще устройство политическихъ собраній, то очевидно было, что путемъ простого возобновленія заявленій всегда можно было сдѣлать ихъ періодическими. Съ другой стороны, періодическія собранія и клубы далеко не одно и то же. И создавая новое преступленіе, устройство періодическихъ собраній, нужно было заранѣе выяснить, что именно разумѣетъ законъ подъ понятіемъ періодическаго устройства собраній. Этого именно и потребовалъ отъ правительства Флокэ, при первомъ обсужденіи проекта въ Палатѣ Депутатовъ 27 января 1880 г. „Нельзя, говорилъ онъ, предоставить опредѣленіе этого понятія суду. Это значило бы ставить свободу гражданъ въ зависимость отъ усмотрѣнія судей“ [1]). Палата согласилась съ этимъ соображеніемъ. Комиссія сдѣлала еще попытку объявить запрещенными собранія, имѣющія постоянный характеръ (présentant un caractère de permanence). Но тутъ же стало ясно, что такія собранія по существу являются уже союзами, и не имѣютъ отношенія къ закону о собраніяхъ. По отношенію къ союзамъ сохраняло силу прежнее законодательство, декретъ 25 марта 1852 г., требованіе предварительнаго разрѣшенія, сводившееся къ запрету всѣхъ союзовъ, имѣвшихъ болѣе двадцати членовъ. Только, чтобы напомнить населенію о существованіи такого запрета, министръ внутреннихъ дѣлъ Лепэръ убѣдилъ Палату принять новую редакцію 7-й статьи, въ которой просто говорилось, что клубы остаются запрещенными [2]).

---

[1]) Chambre des Députés, Seance 27 janvier 1880, Journal officiel, 28 janvier, p. 933.

[2]) Chambre des Députés, Seance 29 janvier 1880, Journal officiel, 31 janvier, p. 1020.

Въ Сенатѣ докладчикъ Лабишъ мотивировалъ необходимость статьи тѣмъ, что законы пишутся не для юристовъ, и что обыкновеннымъ гражданамъ, чуждымъ юридическихъ тонкостей, не лишнее напомнить о существованіи запрещенія клубовъ, иначе они въ законѣ о собраніяхъ могутъ усмотрѣть скрытое разрѣшеніе клубовъ. Съ этими соображеніями не согласился сенаторъ и авторитетный знатокъ административнаго права профессоръ Батби. По его мнѣнію, дѣйствовавшее въ 1880 г. законодательство допускало возникновеніе клубовъ на извѣстныхъ условіяхъ. Именно, вполнѣ легально могутъ существовать союзы, въ которыхъ участвуютъ менѣе 20 человѣкъ, или такіе союзы, которые заручились предварительнымъ разрѣшеніемъ. Такіе союзы, на основаніи закона о собраніяхъ, могутъ устраивать собранія какъ угодно часто, и въ этомъ не будетъ ничего противозаконнаго. Слѣдовательно, если редакція статьи 7-й, принятая Палатой, хочетъ только воспроизвести дѣйствующее законодательство, то она воспроизводитъ его невѣрно [1]).

Спорить съ этими аргументами было трудно. Тѣмъ не менѣе, найти удовлетворяющую всѣхъ редакцію этой статьи 7 оказалось невозможнымъ, и Сенатъ, послѣ новой передачи статьи въ комиссію, и послѣ обѣщанія представителя правительства, что вопросъ о клубахъ будетъ подвергнутъ обсужденію въ связи съ закономъ о союзахъ, рѣшилъ принять оспаривавшуюся статью въ редакціи уже одобренной въ Палатѣ [2]).

Вопросъ объ отвѣтственности за нарушенія закона 1881 г. регулировался ст. 9 и 10. Въ первоначальномъ проектѣ отвѣтственность за нарушеніе отдѣльныхъ статей предполагалась въ видѣ штрафа отъ 16 до 500 фр. и тюремнаго заключенія отъ 1 до 6 мѣсяцевъ, причемъ суду предоставлялось признать наличность смягчающихъ обстоятельствъ. При первомъ обсужденіи проекта въ Палатѣ, депутатъ Гатино указалъ, что нарушенія закона, предусмотрѣнныя въ ст. 9 и 10, являются обыкновенными проступками, (contraventions) и нѣтъ никакого основанія устанавливать за нихъ повышенную наказуемость [3]). Палата согласилась съ этими соображеніями, и предположенныя высокія наказанія были замѣнены про-

---

[1]) Seance du Senat, 14 février 1881, Débats et documents parlementaires, 15 février 1881, p. 70.

[2]) Debats et documents parlementaires, Senat, 17 février 1881, p. 102.

[3]) Chambre des Députés, Seance 29 janvier 1880, Journal Officiel, 30 janvier, p. 1027.

стыми полицейскими штрафами. Дѣла по нарушеніямъ закона перешли такимъ образомъ въ компетенцію низшихъ судовъ. Послѣ этого министру юстиціи Казо не стоило уже большого труда убѣдить Палату въ ненужности особыхъ статей, предусматривающихъ нарушеніе закона должностными лицами. Злоупотребленія этого рода, говорилъ министръ, составляютъ упущеніе по службѣ, за которое виновные отвѣчаютъ передъ своимъ начальствомъ [1]). И такъ какъ редакція отдѣльныхъ постановленій закона должна была сдѣлать случаи такихъ злоупотребленій крайне рѣдкими, то Палата не настаивала на сохраненіи особыхъ карательныхъ постановленій.

Отвѣтственными за нарушеніе постановленій закона могли явиться прежде всего лица, подписавшіяся заявленіе. Они отвѣчали за правильность свѣдѣній, сообщенныхъ въ заявленіи, за то, что они обладаютъ гражданскими и политическими правами, за то, что одинъ изъ нихъ дѣйствительно имѣетъ мѣсто жительства въ общинѣ, за то, что въ заявленіи не указанъ день часъ и мѣсто собранія, его характеръ, наконецъ за то, что заявленіе не было передано компетентной власти. Далѣе отвѣтственными являются члены бюро, точно также въ случаяхъ если о собраніи не было сдѣлано предварительнаго заявленія, или если оно сдѣлано безъ соблюденія требуемыхъ закономъ условій, если собраніе началось до истеченія требуемаго закономъ срока съ момента подачи заявленія, если бюро допустило, чтобы собраніе продолжалось послѣ часа, установленнаго въ данной мѣстности для закрытія общественныхъ мѣстъ, и если бюро допустило, что собраніе измѣнило свой характеръ, указанный въ заявленіи, т. е. изъ лекціи, напр., превратилось въ собраніе съ преніями. Наконецъ, какъ мы уже видѣли, члены бюро отвѣчаютъ за допущеніе рѣчей, противныхъ общественному порядку и добрымъ нравамъ, или содержащихъ призывъ къ совершенію дѣйствій, признаваемыхъ преступными.

Помимо подписавшихъ заявленіе о собраніи, и членовъ бюро, нарушителями постановленій закона 1881 г. могли явиться и частныя лица. Такое нарушеніе могло быть совершено, напр., тѣми, кто, не имѣя на то права, явился бы въ избирательное собраніе.

§ 23

Обращаясь къ общей оцѣнкѣ закона 1881 г., нельзя не признать, что въ итогѣ законъ этотъ обезпечивалъ собраніямъ ши-

[1]) Ibidem.

рокую свободу. Возможность административнаго вмѣшательства, какихъ бы то ни было произвольныхъ ограниченій свободы была сведена къ minimum'у. И въ дѣйствительности, въ практикѣ не раздавалось жалобъ на какія либо злоупотребленія администраціи Свобода была обезпечена для всѣхъ партій, даже и для самыхъ крайнихъ. Въ 1882 г., годовщина Коммуны праздновалась на многочисленныхъ банкетахъ, на которыхъ оставшіеся въ живыхъ участники движенія вели открытую пропаганду. Съ тѣхъ поръ, каждый день законъ 1881 г. давалъ возможность ораторамъ крайнихъ партій развивать свои идеи передъ многочисленными слушателями. Администрація не создавала никакихъ препятствій, ибо только судебная власть могла установить наличность въ ихъ рѣчахъ состава преступленія [1]).

Законъ 1881 г. несомнѣнно облегчилъ агитацію для политическихъ партій, враждебно относящихся къ самымъ основамъ современнаго политическаго и соціальнаго строя. Несомнѣнно, говоритъ историкъ III Республики Zevort, много было съ тѣхъ поръ собраній бурныхъ (tumultueuses) и многія собранія превращались въ революціонные клубы. Было бы ошибочно утверждать, что на этихъ собраніяхъ не совершалось преступленій, что на нихъ не раздавалось призывовъ къ преступленіямъ. Эти преступленія, не вызывали противъ себя и судебной репрессіи, главнымъ образомъ, потому, что, какъ показалъ опытъ, самыя бурныя собранія не представляли особой опасности для общественнаго порядка и не имѣли большого значенія для выработки общественныхъ нравовъ, для политическаго воспитанія гражданъ. Даже въ смыслѣ вліянія на выборы, политическія собранія, по мнѣнію Zevort'a, не имѣли бы большого значенія, если бы политическое воспитаніе гражданъ было менѣе примитивно [2]).

Въ этой оцѣнкѣ значеніе самого института публичныхъ собраній, несомнѣнно, умалено. Если бы въ дѣйствительности значеніе его для политическаго воспитанія гражданъ было столь ничтожно, какъ это представляется Zevort'y, то вся исторія борьбы за право собраній, съ которой намъ пришлось познакомиться въ предшествующемъ изложеніи, оказалась бы сплошнымъ недоразумѣніемъ. На самомъ дѣлѣ вопросъ ставится нѣсколько иначе. Отрицательныя стороны, присущія праву собраній въ его широкой

---

[1]) Lefebure, „Le droit de réunion", Paris, 1903, p. 81 et suiv.
[2]) Zevort, Histoire de la III République, t. 3, p. 123, Paris, 1898.

постановкѣ, возможность злоупотребленія демагогическими пріемами, возможность пропаганды насильственныхъ пріемовъ борьбы, въ значительной степени парализуются тѣми общими политическими условіями, въ которыхъ живетъ и развивается Франція въ эпоху Третьей Республики. Установившійся политическій строй несомнѣнно отвѣчаетъ желаніямъ массы населенія. Потребность въ соціальномъ переустройствѣ, еще смутно сознается въ широкихъ слояхъ населенія и, во всякомъ случаѣ, не грозитъ непосредственной опасностью. При такихъ условіяхъ агитація со стороны партій враждебныхъ существующему строю остается въ общемъ безрезультатной, и отдѣльныя злоупотребленія свободой не привлекаютъ къ себѣ особаго вниманія власти. Правительство, опирающееся въ конечномъ итогѣ, на всеобщую подачу голосовъ, въ ней одной черпающее источникъ своей силы, можетъ не боятся политической свободы гражданъ и не обращать вниманія на отдѣльныя злоупотребленія.

Примѣненіе закона 1881 г. въ практикѣ судовъ характеризуется тѣмъ же духомъ широкаго либеральнаго толкованія отдѣльныхъ статей закона, который мы могли наблюдать и въ періодъ ихъ парламентскаго обсужденія. Судебная практика обнаруживаетъ склонность расширить понятіе частнаго собранія, свободнаго отъ всякой регламентаціи, по сравненію съ практикой прежняго времени. Въ одномъ случаѣ собраніе признается частнымъ, такъ какъ оно, было доступно опредѣленному кругу лицъ, получившихъ именныя приглашенія. Кассаціонный судъ не смутило то обстоятельство, что о собраніи этомъ было предварительно объявлено въ газетахъ, что восемь человѣкъ, какъ это удостовѣрялось судомъ первой инстанціи, получили билеты при входѣ на собраніе, что одно лицо вошло, съ карточкой принадлежавшей другому лицу, и нѣсколько молодыхъ людей пробрались вовсе безъ билета. Основнымъ признакомъ частнаго собранія, по мнѣнію кассаціоннаго суда, является наличность особой связи (un lien préexistant) между устроителями собранія и собравшимися, выразившейся въ данномъ случаѣ въ разсылкѣ индивидуальныхъ приглашеній [1]). Наоборотъ, при отсутствіи такихъ индивидуальныхъ приглашеній, когда участники собранія, хотя бы и принадлежащіе къ опредѣленной категоріи, напр , рабочіе одной профессіи, созываются по-

[1]) Cass. crim. 19 mars 1898, Molnier de Fombelle Sirey, Récueil général, 98, I, 544.

средствомъ объявленій въ газетахъ или афишъ, собраніе считается публичнымъ и для своей законности требуетъ предварительнаго заявленія [1]).

Однимъ изъ существенныхъ ограниченій свободы собраній, сохранившимся въ законѣ 1881 г., является запрещеніе собраній на улицахъ и дорогахъ. Въ этомъ отношеніи интересное разъясненіе дано было въ 1903 г. кассаціоннымъ судомъ по дѣлу депутата Гальгуэ (Halgouet). Послѣдній былъ судомъ первой инстанціи признанъ виновнымъ въ томъ, что нарушилъ запрещеніе устраивать собранія на улицахъ и дорогахъ (ст. 6 закона 1881 г.). Именно ему инкриминировался тотъ фактъ, что при выходѣ толпы молящихся изъ церкви, онъ, взобравшись на скамью, произнесъ рѣчь, обращаясь къ толпѣ. Кассаціонный судъ призналъ, что законъ 1881 г. предусматриваетъ только собранія въ собственномъ смыслѣ, намѣренно созываемыя, организуемыя согласно законамъ, а не всякія сходбища (rassemblements), которыя могутъ вызваться случайными обстоятельствами. Депутатъ Гальгуэ могъ бы подлежать отвѣтственности за неисполненіе обязательнаго постановленія префекта, или если бы за его рѣчью послѣдовали безпорядки, за нарушеніе закона 1848 г. о мятежныхъ сборищахъ, но не за нарушеніе закона о собраніяхъ [2]).

Ограничивъ такимъ образомъ сферу примѣненія закона, кассаціонный судъ, въ случаяхъ, доходившихъ до его разсмотрѣнія, сравнительно, правда, весьма рѣдкихъ, старался о томъ, что бы требованія закона примѣнялись безъ послабленій. Такъ напримѣръ, кассаціонный судъ призналъ, что отвѣтственность за выполненіе требованій, касающихся устройства собраній, должна лежать не только на устроителяхъ собранія, но и на членахъ бюро, которые прежде, чѣмъ принять на себя эти обязанности, должны удостовѣриться въ выполненіи всѣхъ формальностей, требуемыхъ закономъ [3]). Устроители собранія, въ другомъ случаѣ, признаны были отвѣтственнымъ за то, что собраніе, вопреки требованію ст. 8 закона, не имѣло бюро [4]).

По вопросу объ отвѣтственности членовъ бюро за веденіе

---

[1]) Cass. crim. 7 août 1885, Dormoy, Sirey, Récueil général, 86, I, p. 142.

[2]) Cass. crim., 14 mars 1903, Sirey, Récueil général, 1906, I. p. 103.

[3]) Cass. crim., 9 mars 1883, Calemard et autres, Sirey, Récueil général, 85, I, p. 140.

[4]) Cass. crim., 29 mars 1889, Morel et Dupriez, Sirey, 89, I, p. 288

собранія, кассаціонный судъ призналъ, что отвѣтственность эта не простирается на случаи присутствія на собраніи лицъ, не имѣющихъ на то права, напримѣръ женщинъ, и вообще не избирателей въ избирательномъ собраніи. Что же касается до безпорядковъ, могущихъ происходить на собраніяхъ, то бюро является отвѣтственнымъ за допущеніе ихъ въ томъ только случаѣ, если оно не приняло мѣръ къ ихъ прекращенію, или, не будучи въ состояніи прекратить ихъ, не распорядилось закрытіемъ собранія. Если всѣ эти мѣры были приняты, то бюро признается свободнымъ отъ отвѣтственности. И когда, благодаря принятымъ мѣрамъ порядокъ возстановится, то собраніе можетъ возобновиться, если оно не было распущено администраціей. Закрытіе собранія считается какъ бы небывшимъ вовсе, и новое выполненіе формальностей, вторичная подача заявленія не является необходимой [1])

Что касается наказаній, которымъ подлежатъ нарушители закона, то согласно рѣшенію кассаціоннаго суда, судъ, разсматривающій дѣло по существу, совершенно свободенъ въ опредѣленіи размѣровъ наказанія въ предѣлахъ закона, т. е. можетъ назначить штрафъ отъ 1 до 16 франковъ, или тюремное заключеніе отъ 1 до 5 дней или то и другое вмѣстѣ. Такое заключеніе кассаціоннаго суда основывалось на томъ, что первоначальный размѣръ наказаній, предположенный въ законопроектѣ, былъ значительно выше, и нѣтъ основанія предполагать у законодателя намѣреніе еще болѣе понизить размѣръ отвѣтственности [2]).

§ 24.

Законъ 1881 г. является и до настоящаго времени дѣйствующимъ закономъ относительно права собраній во Франціи. За время, протекшее съ его изданія, законъ этотъ дважды подвергался измѣненіямъ, оба раза въ цѣляхъ расширенія свободы и устраненія тѣхъ стѣсненій, которыя изъ предосторожности были внесены въ него.

Первое такое измѣненіе заключалось въ отмѣнѣ ст. 7, устанавливавшей запрещеніе клубовъ. Мы уже отмѣчали что это запрещеніе клубовъ въ законѣ 1881 г. имѣло значеніе только

---

[1]) Cass. crim., 24 janvier 1890, Sirey, 90, I, p. 191, Bailly, Butty, Genette et Creuzille.

[2]) Cass crim., 22 juillet 1882, Sirey, Recueil général, 83, II, p. 145 Goubert,

напоминанія о прежнихъ законодательныхъ опредѣленіяхъ по тому же вопросу. Запрещеніе клубовъ являлось какъ бы данью прошлому и въ законъ о собраніяхъ было включено лишь до разрѣшенія вопроса о регламентаціи права союзовъ. Когда, 20 лѣтъ спустя, министерство Вальдека Руссо рѣшилось, наконецъ, распространить и на союзы тотъ же самый явочный порядокъ, который закономъ 1881 г. былъ примѣненъ къ собраніямъ, то при обсужденіи законопроекта, ставшаго закономъ 1 іюля 1901 г. объ ассоціаціяхъ и религіозныхъ конгрегаціяхъ, вмѣстѣ съ окончательной отмѣной ст. 291 — 294 Уголовнаго Кодекса предложено было отмѣнить и ст. 7 закона 1881 г. Отмѣна этой статьи, по заявленію Вальдека Руссо въ Сенатѣ, есть логическое послѣдствіе признанія законодательствомъ общаго принципа свободы союзовъ.— Напрасно сенаторъ Беранже старался воскресить прежніе страхи передъ клубами, повторяя традиціонные аргументы объ опасности клубовъ въ виду ихъ постояннаго характера. Напрасно вопросъ объ отмѣнѣ ст. 7 былъ выдѣленъ и, по его требованію, подвергнутъ спеціальному голосованію. Сенатъ большинствомъ 162 голосовъ противъ 58 высказался за полную отмѣну ст. 7 [1]) и такимъ образомъ клубы въ настоящее время могутъ организовываться на общихъ основаніяхъ съ прочими союзами.

Слѣдующее болѣе крупное измѣненіе въ законѣ 1881 г. заключалось въ отмѣнѣ предварительнаго заявленія, произведенной закономъ 27 марта 1907 г. Въ виду того, что съ этой отмѣной связанъ переходъ отъ такъ называемаго „явочнаго порядка“ къ системѣ „свободнаго устройства собраній“ мы остановимся на исторіи этого закона нѣсколько подробнѣе.

Изданіе его было вызвано обстоятельствами, не имѣющими прямого отношенія къ той области, въ которой пользованіе правомъ собраній представляетъ наибольшую цѣнность, именно къ области политической. Законъ 1881 г., какъ мы старались показать, былъ закономъ либеральнымъ,и примѣненіе его не вызывало особыхъ нареканій со стороны отдѣльныхъ политическихъ партій, или отдѣльныхъ группъ населенія. Незначительное количество дѣлъ, вызванныхъ нарушеніями постановленій закона, свидѣтельствовало скорѣе всего о томъ, что съ одной стороны постановленія эти не казались слишкомъ стѣснительными, съ другой стороны и администрація не придавала большого значенія ихъ бук-

[1]) Seance du Senat, 22 juin, 1901, Journal officiel, 23 juin, p. 1067.

вальному выполненію. Опытъ 25-ти-лѣтняго примѣненія закона показалъ, что представлявшееся наиболѣе стѣснительнымъ требованіе предварительнаго за 24 часа заявленія администраціи о собраніи, для самой администраціи далеко не имѣетъ такого важнаго значенія, какое придавалось ему въ 1881 г. Фактически администрація всегда освѣдомлена о многолюдныхъ публичныхъ собраніяхъ, которыя могутъ представлять какую нибудь угрозу для общественнаго спокойствія. Если же собраніе такой угрозы не представляетъ, то администрація, съ своей стороны, не заинтересована особенно въ томъ, чтобы имѣть за нимъ спеціальное наблюденіе. По этимъ соображеніямъ администрація перестала дорожить сохраненіемъ въ законѣ требованія обязательнаго предварительнаго заявленія Тѣмъ не менѣе, требованіе это, вѣроятно, еще долго сохранялось бы въ законѣ, какъ воспоминаніе о предосторожностяхъ, казавшихся нѣкогда столь необходимыми, если бы отмѣна его не вызывалась нѣкоторыми привходящими соображеніями.

На министерство Клемансо, стоявшее у власти въ 1906—7 гг., и, въ частности, на министра вѣроисповѣданій Аристида Бріана выпала трудная задача проведенія въ жизнь крупнѣйшей законодательной реформы, подготовленной всей предшествующей исторіей Третьей Республики,—отдѣленія церкви отъ государства. Въ отличіе отъ своихъ непосредственныхъ предшественниковъ у власти, кабинета Комба, министерство Клемансо чуждо было всякаго специфическаго духа антиклерикализма. Не отступая отъ началъ закона, кабинетъ Клемансо и въ частности Бріанъ стремились осуществлять его въ жизни съ наименьшимъ ущербомъ для авторитета церкви, въ духѣ благожелательной терпимости. Переходъ къ новому порядку долженъ былъ совершиться по возможности незамѣтно, безъ всякихъ столкновеній съ церковью и съ оставшимся вѣрнымъ ей населеніемъ. Правительство стремилось къ тому, чтобы отнять у защитниковъ воинствующаго католицизма и скрывавшейся за ними монархической реакціи, всякіе поводы для протеста, всякую возможность фанатизировать вѣрующихъ возгласами о новыхъ гоненіяхъ, которымъ якобы подвергается католическая церковь и ея служители. Сохраняя сущность дѣла, министерство Клемансо рѣшилось пожертвовать внѣшними формами, въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже престижемъ власти, обнаруживая при наличности сопротивленія готовность идти на уступки. Въ частности, правительство настойчиво стремилось къ тому, чтобы переходъ къ новому строю отношеній между церковью и государ-

ствомъ не сопровождался хотя бы временной пріостановкой въ отправленіи культа. Наоборотъ, католическое духовенство всячески искало возможности обвинить правительство именно въ стремленіи помѣшать правильному, регулярному отправленію культа, чтобы тѣмъ самымъ вызвать противъ правительства негодованіе широкихъ слоевъ населенія.

Закономъ 9 декабря 1905 года въ цѣляхъ организаціи богослуженія вѣрующимъ каждой общины предоставлялось составлять особыя вѣроисповѣдныя ассоціаціи (associations cultuelles), уполномоченные которыхъ вѣдали бы всѣ дѣла, касающіяся церкви въ данной общинѣ. Католическое духовенство не пожелало воспользоваться этимъ средствомъ. Законъ остался безъ исполненія. Новый законъ 2—3 января 1907 г. [1]), изданный исключительно вслѣдствіе неудачи перваго закона, въ 4 й ст. разрѣшилъ вѣрующимъ обезпечивать отправленіе богослуженія путемъ устройства уже не спеціальныхъ вѣроисповѣдныхъ ассоціацій, а обычныхъ союзовъ по закону 1 іюля 1901 г., или же, прекративая отправленіе богослуженія къ публичнымъ собраніямъ, путемъ устройства публичныхъ собраній по закону 30 іюня 1881 г. о публичныхъ собраніяхъ Иначе говоря, высшій предѣлъ притѣсненій церкви сводился къ требованію предварительнаго за 24 часа заявленія властямъ о предстоящемъ богослуженіи. Несоблюденіе этого требованія, помимо отвѣтственности согласно закону о собраніяхъ, влекло за собой пріостановку выдачи содержанія тѣмъ священнослужителямъ, за которыми оно еще сохранялось и которые будутъ отправлять богослуженіе тамъ, гдѣ эти формальности не выполнены (ст. 3).

Послѣдствія, указанныя въ этой послѣдней статьѣ, наступали лишь въ томъ случаѣ, если требованія ст. 4 не будутъ исполнены въ теченіе мѣсяца со дня обнародованія закона. Однако, немедленно за его опубликованіемъ стало извѣстно, что духовенство вовсе не намѣрено ему подчиняться. Правительству, такимъ образомъ, предстояло готовиться къ тому, чтобы съ февраля 1907 г. начать открытую войну съ духовенствомъ, потребовать повсемѣстнаго составленія протоколовъ, привлекать виновныхъ къ суду, словомъ, вернуть страну въ то возбужденное состояніе, которое она уже пережила во время составленія инвентарей церковныхъ имуществъ.

---

[1]) Loi concernant l'exercice public des cultes Journal officiel, 2—3 janvier 1907.

При такомъ положеніи дѣла немедленно послѣ возобновленія парламентскихъ засѣданій въ январѣ 1907 г. представителями различныхъ парламентскихъ фракцій внесенъ былъ въ Палату Депутатовъ проектъ новаго закона о собраніяхъ [1]). Истинная цѣль проекта—устранить назрѣвающій конфликтъ между правительствомъ и духовенствомъ—нѣсколько замаскировывалась составителями проекта. „Мы предлагаемъ вамъ,—писалъ Этьенъ Фланденъ въ докладѣ, которымъ сопровождалось представленіе проекта [2]),—завершить дѣло, начатое законодателемъ въ 1881 г. Мы думаемъ, что для республики насталъ моментъ положить предѣлъ незаслуженному недовѣрію, проникнуться широкимъ либерализмомъ сосѣднихъ націй, признать за народомъ, хозяиномъ своихъ правъ, полную свободу собраній для всѣхъ гражданъ, приверженцевъ всѣхъ партій, послѣдователей всѣхъ ученій, вѣрующихъ всѣхъ исповѣданій, съ единственнымъ ограниченіемъ не нарушать общественнаго порядка (ne pas troubler l'ordre public).

Проектъ долженъ былъ, по мысли его составителей, вполнѣ замѣнить собой законъ 1881 г. Онъ состоялъ всего изъ четырехъ статей. Публичныя собранія объявлялись свободными отъ всякихъ предварительныхъ формальностей, въ формѣ разрѣшенія, заявленія или какой бы то ни было иной (ст. 1). Собранія на улицахъ и дорогахъ оставались запрещенными по прежнему (ст. 2). Администраціи предоставлялось право распускать собранія въ случаѣ безпорядка, переходящаго или угрожающаго перейти въ насильственныя дѣйствія (au cas de tumulte degenerant, ou menaçant de degenerer en violences ou voies de fait). При этомъ отказъ повиноваться распоряженіямъ представителя администраціи вызывалъ отвѣтственность въ формѣ штрафа отъ 16 до 200 франковъ (ст. 3). Законъ 1881 г. и всѣ постановленія, противорѣчащія новому закону, отмѣнялись (ст. 4) [3]).

Самымъ цѣннымъ въ этомъ проектѣ было, конечно, уничтоженіе предварительнаго заявленія. Правительство получало, благодаря проекту, возможность почетнаго отступленія въ конфликтѣ съ католическимъ духовенствомъ. Вотъ почему, оно въ лицѣ Бріана охотно согласилось признать неотложность законопроекта, который

[1]) Проектъ былъ подписанъ депутатами—Etienne Flandin, François Aragot, Pierre Baudin, Benazet, Buisson, Dubief, Legrand, Locrois, Muteau, Rabier, Joseph Reinach, Ribot et Siegfried.

[2]) Chambre des Députés, seance 15 janvier 1907, Journal officiel, 16 janvier, p. 35.

[3]) Ibidem.

и былъ послѣ этого переданъ на разсмотрѣніе особой комиссіи [1]).

Докладъ комиссіи былъ представленъ Палатѣ уже 25 января [2]). Рядомъ съ приведеннымъ проектомъ, исходившимъ отъ группы депутатовъ различныхъ республиканскихъ фракцій, комиссіи пришлось разсмотрѣть еще два проекта закона о правѣ собраній. Одинъ исходилъ отъ соціалистической фракціи Палаты, и былъ подписанъ наиболѣе видными ея представителями: Гэдомъ, Жоресомъ, Руанэ, Прессансэ, Вальяномъ и др., другой же исходилъ отъ правительства. Особенности проекта соціалистической группы заключались въ томъ, что, во-первыхъ, объявлялись дозволенными собранія на улицахъ и дорогахъ, если они не препятствуютъ движенію; во-вторыхъ, на обязанности мэровъ возлагалось предоставлять помѣщеніе для собраній гражданамъ, изъявившимъ на то желаніе въ установленной формѣ.

Къ этому послѣднему проекту комиссія Палаты отнеслась не сочувственно. „Улица, — говорилось въ докладѣ, — принадлежитъ всѣмъ проходящимъ, и едва ли они будутъ довольны, если найдутъ ее занятой митингами, какъ бы ни были сами по себѣ интересны тѣ религіозныя, политическія и соціальныя проблемы, которыя будутъ подвергаться обсужденію“. Что же касается помѣщеній для собраній, то комиссія полагала, что исполненіе требованій проекта слѣдуетъ предоставить инціативѣ общинныхъ властей [3]).

Въ отличіе отъ обоихъ проектовъ, обязанныхъ своимъ происхожденіемъ парламентской инціативѣ, правительственный проектъ не имѣлъ въ виду полной отмѣны закона 1881 г., а ограничивался лишь отмѣной требованія о предварительномъ заявленіи, которая, какъ мы видѣли, представлялась для самого правительства весьма желательной. Такъ какъ проектъ Фландена въ отдѣльныхъ постановленіяхъ могъ вызывать разногласія, то комиссія довольно быстро согласилась снять его съ обсужденія и поставить на его мѣсто проектъ, исходившій отъ правительства.

Благодаря этому соглашенію между правительствомъ и комиссіей, успѣхъ правительственнаго проекта былъ обезпеченъ. Обсужденіе его въ Палатѣ Депутатовъ дало, однако, возможность за-

[1]) Ibidem.

[2]) Chambre des Députés, seance 25 janvier 1907, Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux reunions publiques, par E. Flandin, Journal officiel 26 janvier 1907, p. 185.

[3]) Ibidem

щитникамъ проекта, исходившаго отъ соціалистической группы, вызвать весьма интересные дебаты по самому существу вопроса.

Оффиціальный ораторъ фракціи Гескьеръ (Ghesquiere) въ своей рѣчи указалъ на то, что требованія, выставленныя соціалистами, до извѣстной степени уже осуществлены на практикѣ. Силою событій, по его словамъ, правительство уже вынуждено было признать не только право публичныхъ собраній на улицахъ, но и право манифестацій. То и другое право необходимы для политическаго воспитанія массъ. Что же касается предоставленія помѣщеній для собраній, то требованіе это Гескьеръ мотивировалъ тѣмъ, что при противодѣйствіи со стороны вліятельныхъ въ мелкихъ общинахъ лицъ, преимущественно мѣстнаго духовенства, найти помѣщеніе для собранія бываетъ подчасъ невозможно. Устраивать собранія приходится въ кабакахъ и въ кафэ, и это несомнѣнно вредно отражается на благосостояніи населенія [1]).

Отвѣчая Гескьеру, министръ президентъ Климанco прежде всего заявилъ, что собранія на улицахъ и дорогахъ (sur la voie publique) устраиваются фактически безъ затрудненій. „Каждый разъ,—говорилъ онъ,—когда мнѣ приходится видѣться съ моими избирателями, я устраиваю нѣсколько собраній на улицахъ. И въ дѣйствительности, я не думаю, чтобы въ настоящее время кто нибудь изъ васъ, или изъ вашихъ друзей (Клемансо имѣлъ въ виду соціалистовъ) подвергся преслѣдованію за устройство собранія на улицѣ“. Однако, по мнѣнію Клемансо, могутъ явиться случаи, когда такія собранія на улицахъ будутъ представлять извѣстную опасность. Предоставлять же мэрамъ разрѣшать такія собранія для каждаго отдѣльнаго случая Клемансо находилъ неудобнымъ, въ виду неизбѣжныхъ обвиненій въ партійности.

По вопросу о помѣщеніяхъ Клемансо заявилъ, что мэры, правильно понимающіе свои права и обязанности, и безъ особаго предписанія закона должны предоставлять помѣщенія, которыми они располагаютъ, гражданамъ для устройства собраній. Затрудненіе заключается лишь въ томъ, что такихъ помѣщеній можетъ и вовсе не быть. Мэріи въ селахъ обыкновенно недостаточно помѣстительны, а предоставленіе школъ для собраній уже по гигіеническимъ соображеніямъ слѣдуетъ признать нежелательнымъ. Клемансо предложилъ авторамъ законопроекта другой путь. Вмѣсто того, чтобы обращаться за помощью къ правительству, онъ рекомендовалъ имъ

[1]) Chambre des Députés, Seance 29 janvier 1907, Journal officiel 30 janrer p. 248

взять на себя путемъ организаціи спеціальныхъ союзовъ, иниціативу постройки нужныхъ для этой цѣли зданій и обѣщалъ имъ содѣйствіе правительства [1]).

Возраженія Клемансо, какъ видно, не носили принципіальнаго характера. Поэтому, послѣ сдѣланныхъ въ засѣданіи 30 января депутатомъ Вилльмомъ (Willm) указаній на случаи недопущенія собраній со стороны мэровъ, Клемансо, а за нимъ и комиссія согласились на внесеніе въ законопроектъ статьи, обязывающей мэровъ предоставлять гражданамъ какое бы то ни было помѣщеніе для собраній [2]). Противъ этого было выдвинуто возраженіе прогрессистомъ Рибо. Послѣдній настаивалъ, что обязанность мэровъ можно установить лишь тамъ, гдѣ имѣются спеціальныя помѣщенія. При отсутствіи же спеціальныхъ помѣщеній, которое являлось общимъ правиломъ, вопросъ, по мнѣнію Рибо, слѣдовало предоставить на усмотрѣніе общинныхъ властей. Въ противномъ случаѣ, новый законъ явится нарушеніемъ ихъ автономіи [3]).

Отвѣчая Рибо, Жоресъ заявилъ, что автономія общинъ представляетъ цѣнность не сама по себѣ, а лишь постольку, поскольку ею обезпечивается свобода гражданъ. Поэтому, принципъ автономіи не можетъ служить оправданіемъ для ограниченія этой свободы, въ частности свободы собраній. Далѣе, Жоресъ указалъ, что смыслъ предлагаемой статьи заключается въ установленіи обязанности мэровъ предоставлять помѣщеніе для собраній всѣмъ партіямъ, если только они предоставляютъ его одной.

Окончательная редакція статьи, принятая Палатой Депутатовъ послѣ всѣхъ этихъ преній, была такова: въ каждой общинѣ, гдѣ имѣется какое бы то ни было помѣщеніе, принадлежащее общинѣ (un local ou un emplacement communal) и обычно предоставляемое для публичныхъ собраній, мэръ обязанъ предоставить его въ распоряженіе гражданъ, чтобы обезпечить имъ свободное пользованіе правомъ собраній. Особая статья, принятая по предложенію депутата Empereur'a, предусматривала солидарную отвѣтственность организаторовъ собранія за поврежденіе помѣщенія.

Такимъ образомъ, кромѣ двухъ статей, предложенныхъ правительствомъ и отмѣнявшихъ требованіе предварительнаго заявленія о собраніяхъ, въ проектъ попало еще двѣ статьи, касающіяся

---

[1]) Ibidem, p. 249.
[2]) Chambre des Députés, Seance 30 janvier, Journal officiel 31 janvier, p. 276.
[3]) Ibidem.

предоставленія помѣщеній и отвѣтственности за ихъ поврежденія, и наконецъ, 5 статья, распространявшая примѣненіе закона на Алжиръ.

Въ такомъ видѣ законопроектъ поступилъ на разсмотрѣніе Сената. Въ засѣданіи 14 февраля 1907 г. министръ вѣроисповѣданій Бріанъ открыто заявилъ, что главная цѣль законопроекта— избѣгнуть столкновенія съ духовенствомъ, на почвѣ несоблюденій имъ требованій закона о собраніяхъ 1881 г. и закона объ отправленіи культа 1907 г. Мы стремимся,—говорилъ онъ,—обезпечить отправленіе культа въ условіяхъ, которыя по необходимости окажутся законными, каково бы ни было положеніе, занятое французскимъ духовенствомъ [1]).

Съ этой точки зрѣнія единственно важнымъ въ проектѣ было упраздненіе предварительнаго заявленія для собраній. Все остальное представлялось безусловно лишнимъ. Такъ именно и посмотрѣлъ на дѣло Сенатъ. Прежде всего изъ проекта было выброшено указаніе на то, что публичныя собранія могутъ свободно происходить „во всякое время“. Составители проекта въ палатѣ имѣли въ виду, что церковныя службы происходятъ иногда и ночью, и желали заранѣе обезпечить ихъ отъ административнаго вмѣшательства. Въ Сенатѣ, однако, было указано, что закономъ 9 декабря 1905 г. свобода отправленія культа обезпечена вполнѣ, и ожидать препятствій для устройства ночныхъ богослуженій нѣтъ основаній. Между тѣмъ, устройство обыкновенныхъ публичныхъ собраній въ ночное время Сенатъ совершенно естественно признавалъ нежелательнымъ [2]).

Статьи, касающіяся обязанностей мэровъ предоставлять помѣщенія для собраній, вызвали въ Сенатѣ возраженія съ нѣсколькихъ точекъ зрѣнія. Указывалось, что этими статьями нарушается самостоятельность общинъ, которыя не обязаны предоставлять свои зданія всѣмъ гражданамъ. Указывалось, что такимъ путемъ фактически возстанавливается предварительное заявленіе, и что предложенныя статьи во всякомъ случаѣ лишены практической санкціи.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ статьи, касающіяся предоставленія помѣщенія для собраній, были выброшены изъ проекта. Комиссія Палаты Депутатовъ предложила палатѣ вотировать окончательно проектъ въ такомъ видѣ, тѣмъ болѣе, что при обсужденіи проекта въ Сенатѣ, министръ-президентъ Клемансо изъявилъ готовность осо-

[1]) Senat, Seance 14 février 1907, Journal Officiel, 15 février, p. 424.
[2]) Rapport de M. Etienne Flandin à la Chambre des Députés, Journal Officiel 8 mars 1907, p. 601.

бымъ циркуляромъ рекомендовать мэрамъ предоставлять помѣщенія для собраній [1]).

27-го марта 1907 г. законопроектъ вторично разсматривался въ Палатѣ Депутатовъ. Отъ имени соціалистической фракціи депутатъ Констанъ требовалъ возстановленія статей, выброшенныхъ Сенатомъ. На этотъ разъ, однако, требованіе это вызвало протестъ со стороны Клемансо. Послѣдній заявилъ, что онъ отказывается отъ своего намѣренія дать мэрамъ циркулярное предписаніе. Я не могу, — говорилъ Клемансо, — взыскивать съ мэровъ за то, что они пользуются своимъ правомъ. Чтобы установить обязанность мэровъ, нужно выработать соотвѣтствующую статью закона, которая сопровождалась бы санкціей. Если же санкціи нѣтъ, и никто не отваживается ее предложить, это значитъ, что вообще не хотятъ довести до конца мысль, положенную въ законѣ [2]).

Какъ видно, Клемансо нѣсколько измѣнилъ свои взгляды на дѣло со времени перваго обсужденія проекта въ палатѣ. Повидимому, въ этомъ слѣдуетъ видѣть результатъ той агитаціи, которая какъ разъ въ то время начиналась на лѣвомъ флангѣ французскихъ соціалистовъ подъ флагомъ антипатріотизма и связывается съ именемъ Эрве (Hervé). На такое предположеніе наводитъ насъ заявленіе самого Клемансо въ той же рѣчи. Быть можетъ,—сказалъ онъ,—я недостаточно либераленъ, но если бы я былъ мэромъ и Эрве потребовалъ бы у меня школу для устройства антипатріотической лекціи, я отказалъ бы ему [3]).

Послѣ новыхъ возраженій Констана, ничего не прибавившихъ къ существу дѣла, Палата приняла проектъ въ редакціи Сената. Проектъ сталъ закономъ 28 марта 1907 г. Вотъ его окончательная редакція:

Ст. 1. Публичныя собранія, каковъ бы ни былъ ихъ предметъ, могутъ происходить безъ предварительнаго заявленія.

Ст. 2. Постановленія, содержащіяся въ законахъ 30 іюня 1881 г., 9 декабря 1905 и 2 января 1907 г., поскольку они находятся въ противорѣчіи съ настоящимъ закономъ, отмѣняются.

Ст. 3. Особымъ указомъ въ порядкѣ верховнаго управленія будутъ опредѣлены условія, въ которыхъ настоящій законъ, и законъ 2 января 1907 г. будутъ примѣняться въ Алжирѣ и въ колоніяхъ.

---

[1]) Ibidem.

[2]) Chambre des Députés, Seance 27 mars 1907, Journal officiel, 28, p. 859.

[3]) Ibidem.

Мы умышленно удѣлили много вниманія дополнительному проекту соціалистической фракціи относительно предоставленія помѣщеній для собраній. Неудача этого проекта не лишаетъ его, по нашему мнѣнію, большого теоретическаго интереса. Какъ указывалось во введеніи къ настоящей работѣ, большинство теоретиковъ государствовѣдовъ—Іеллинекъ, Гирке, Эсменъ, склонны придавать праву собраній, какъ и другимъ правамъ той же группы, исключительно отрицательный характеръ, склонны конструировать ихъ какъ право гражданъ на невмѣшательство со стороны власти въ сферу ихъ личной свободы. Отсюда и противопоставленіе этихъ правъ правамъ политическимъ въ собственномъ смыслѣ. Въ проектѣ соціалистической партіи несомнѣнно обнаруживается иная точка зрѣнія на природу права собраній. За государствомъ признается не только обязанность не вмѣшиваться въ пользованіе гражданами правомъ собраній, но еще обязанность обезпечить за ними пользованіе этимъ правомъ, иначе говоря обязанность къ извѣстнымъ положительнымъ дѣйствіямъ. То обстоятельство, что и правительство, и Палата Депутатовъ сочли возможнымъ хотя бы временно присоединиться къ этой точкѣ зрѣнія, указываютъ какъ намъ кажется, что ей принадлежитъ будущее. Впослѣдствіи мы будемъ имѣть случай познакомиться съ подобной же попыткой, предпринятой въ 1905 г. англійскими либералами въ Палатѣ Лордовъ.

§ 25.

Постановленія закона о публичныхъ собраніяхъ 30 Іюня 1881 г. остаются, такимъ образомъ, въ силѣ за исключеніемъ статей касающихся предварительнаго заявленія. Вслѣдствіе отмѣны этого заявленія теряетъ смыслъ выдѣленіе въ особую категорію избирательныхъ собраній, такъ какъ все преимущество ихъ заключалось въ льготныхъ срокахъ подачи заявленій. Также, какъ и прежде собранія должны прекращаться, по крайней мѣрѣ, въ селахъ, въ 11 ч. вечера. Также, какъ и прежде, собранія должны имѣть бюро.

Полиція продолжаетъ сохранять всѣ тѣ полномочія, которыя предоставлены ей по закону 1881 г. Отсутствіе заявленій должно только побудить ее самостоятельно слѣдить за тѣмъ, гдѣ происходятъ публичныя собранія. Въ этомъ смыслѣ немедленно послѣ опубликованія закона, полиція получила соотвѣтствующія указанія

отъ министра внутреннихъ дѣлъ. 25 апрѣля 1907 г. Клемансо обратился къ префектамъ съ циркуляромъ, въ которомъ, между прочимъ писалъ: „вслѣдствіе новаго законодательства администрація можетъ не имѣть своевременно свѣдѣній о предстоящихъ публичныхъ собраніяхъ, чтобы воспользоваться правомъ, принадлежащимъ ей на основаніи 9 ст. закона 30 іюля 1881 г. Между тѣмъ, въ высшей степени важно, чтобы администрація имѣла точныя свѣдѣнія обо всѣхъ рѣчахъ, которыя могутъ дать поводъ къ примѣненію ст. 23, 24 и 25 закона 29 іюля 1881 г. о печати. Чтобы констатировать преступленія этого рода необходимо присутствіе на собраніи должностнаго лица для составленія протокола. Прошу васъ въ виду этого дать всѣмъ спеціальнымъ комиссарамъ и полицейскимъ комиссарамъ вашего департамента, постоянное полномочіе для присутствія на публичныхъ собраніяхъ, организуемыхъ въ ихъ районахъ. Вы предложите имъ являться на всѣ собранія, на которыхъ въ зависимости отъ предмета обсужденія или отъ личности устроителей, присутствіе ихъ можетъ быть необходимо. Въ этихъ случаяхъ они не должны испрашивать у васъ предварительныхъ инструкцій, которыя чаще всего не дошли бы до нихъ во время“ [1]).

Такимъ образомъ порядокъ надзора за публичными собраніями, послѣ закона 1907 г. нисколько не измѣнился. Циркуляръ Клемансо опредѣленно указываетъ и задачу надзора,—наблюденіе за тѣмъ, чтобы не нарушались предѣлы свободы слова, установленные въ законѣ о печати 29 іюля 1881 г.

Выясненіе вопроса о тѣхъ предѣлахъ, въ какіе общее и спеціальное уголовное законодательство ставятъ свободу слова, не входитъ вообще говоря, въ задачу настоящей работы. Вопросъ этотъ могъ бы служить предметомъ самостоятельнаго изслѣдованія. Намъ достаточно дать краткія указанія на существующія по этому вопросу во французскомъ правѣ законодательныя опредѣленія [2]).

Законъ о свободѣ печати, на который ссылается въ своемъ цир. кулярѣ Клемансо, законъ 29 іюля 1881 г., изданный почти одновременно съ закономъ о свободѣ собраній 30 іюня 1881 г., предусматриваетъ цѣлый рядъ преступленій которыя могутъ быть совершаемы путемъ печати, или посредствомъ рѣчей, криковъ, или

---

[1]) Циркуляръ приведенъ въ статьѣ Morel, Chronique administrative Revue du droit public, t. XXV № 2 avr. mai jun 1907, p.p. 269—271.

[2]) Наиболѣе обстоятельно дѣйствующее во Франціи законодательство, регулирующее свободу слова, изложено у Gustave Le Poittevin Traité de la presse 3 vol. См. въ особенности т. II Paris 1903 passim„

угрозъ, произнесенныхъ въ публичныхъ собраніяхъ, или въ общественныхъ мѣстахъ.

Законъ о печати 1881 былъ въ общемъ проникнутъ столь же либеральнымъ духомъ, какъ и разсмотрѣнный нами законъ о публичныхъ собраніяхъ. По отношенію къ печати позднѣйшее законодательство создало нѣкоторыя дополненія, вызванныя отчасти злоупотребленіями свободой, допущенными на практикѣ благодаря недостаточности закона 1881 г. Особаго упоминанія заслуживаетъ въ частности законъ 16 марта 1893 г. объ оскорбленіи иностранныхъ государей, законы 12 декабря 1893 и 28 іюля 1894 г., появленіе которыхъ связано было съ усиленіемъ анархической пропаганды. Въ настоящее время отвѣтственность за рѣчи, произнесенныя въ публичныхъ собраніяхъ, покоится на слѣдующихъ основаніяхъ: Прежде всего виновные въ подстрекательствѣ (provocation directe) къ преступленіямъ (crimes et delits) разсматриваются какъ соучастники, если за подстрекательствомъ послѣдовало совершеніе преступнаго дѣянія. По отношенію къ болѣе тяжкимъ преступленіямъ, убійству, грабежу, поджогу и воровству, къ покушеніямъ на безопасность государства и къ призывамъ, направленнымъ по адресу военнослужащихъ съ цѣлью отклонить ихъ отъ исполненія долга, подстрекательство путемъ печати, или произнесенія рѣчей въ публичныхъ собраніяхъ является наказуемымъ, хотя бы за ними и не послѣдовало совершенія самаго преступнаго дѣянія. Виновные въ такихъ призывахъ по закону 12 декабря 1893 г., повысившему карательныя ставки, и расширившему примѣненіе закона о печати 1881 г., подлежатъ тюремному заключенію отъ 1 года до 5 лѣтъ и штрафу отъ 100 до 3.000 фр. Законы 12 декабря 1893 г. создалъ кромѣ того новое преступленіе — восхваленіе преступныхъ дѣяній, а законъ 28 іюля 1894 г.—анархистскую пропаганду.

Законъ о печати разсматриваетъ какъ особое преступленіе, мятежныя крики и пѣсни въ публичныхъ собраніяхъ и общественныхъ мѣстахъ. Виновнымъ угрожаетъ наказаніе въ видѣ штрафа отъ 16 до 500 франковъ и тюремнаго заключенія отъ 6 дней до 1 мѣсяца (ст. 24 закона о печати 1881 г.). Дѣяніе это отнесено также къ разряду призывовъ къ преступленіямъ.

Въ дальнѣйшемъ, въ законѣ о печати имѣется цѣлый рядъ статей, устанавливающихъ повышенную наказуемость за оскорбленія которыя могутъ содержаться въ печатныхъ произведеніяхъ или въ рѣчахъ, по адресу лицъ, занимающихъ особое положеніе въ госу-

дарствѣ. Публичное оскорбленіе по адресу президента республики, (ст. 26 закона о печати), или главы иностраннаго государства (ст. 36) карается тюремнымъ заключеніемъ отъ 3-хъ мѣсяцевъ до 1 года, и штрафомъ отъ 100 до 3.000 франковъ, или однимъ изъ этихъ наказаній. Оскорбленіе иностранныхъ дипломатическихъ агентовъ (ст. 37) карается тюремнымъ заключеніемъ отъ 8 дней до 1 года, и штрафомъ отъ 50 до 2.000 фр. Особо предусматривается (ст. 30, 31) диффамація, приписываніе позорящихъ честь дѣяній по отношенію къ судамъ всѣхъ инстанцій, къ арміи и флоту, къ представительнымъ собраніямъ, къ административнымъ учрежденіямъ къ министрамъ, къ членамъ палатъ къ должностнымъ лицамъ, постояннымъ или временнымъ къ присяжнымъ засѣдателямъ и свидѣтелямъ, къ духовенству поскольку диффамація эта вызывается ихъ дѣятельностью (en raison de leurs fonctions).

Наказанія варьируются между штрафомъ отъ 100 до 3.000 фр. и тюремнымъ заключеніемъ отъ 8 дней до 1 года. Простое оскорбленіе (ст, 35) въ статьѣ, или въ рѣчи всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ и учрежденій обложено тюремнымъ заключеніемъ отъ 6 дней до 3 мѣсяцевъ и штрафомъ отъ 18 до 500 фр.

Диффамація по отношенію къ частнымъ лицамъ, (ст. 32) въ статьяхъ или въ публичныхъ рѣчахъ, обложена тюремнымъ заключеніемъ отъ 5 дней до 6 мѣсяцевъ, и штрафомъ отъ 25 до 2.000 фр. а простое оскорбленіе частныхъ лицъ угрожаетъ тюрьмой отъ 5 дней до 2 мѣсяцевъ, и штрафомъ отъ 18 до 500 фр.

Компетентнымъ судомъ въ дѣлахъ по преступленіямъ слова далеко не всегда являются присяжные засѣдатели. Законъ 16 марта 1893 передалъ въ вѣдѣніе судовъ исправительной полиціи дѣла по обвиненію въ оскорбленіи въ печати, или въ публичномъ собраніи, иностранныхъ государей и дипломатическихъ агентовъ. Законъ 28 іюля 1894 г. передалъ имъ же дѣла по обвиненію въ подстрекательствѣ къ болѣе тяжкимъ преступнымъ дѣяніямъ. Въ вѣдѣніи присяжныхъ остались только призывы къ совершенію преступныхъ дѣяній противъ внутренней безопасности государства, такъ какъ эти призывы носятъ характеръ политическаго преступленія. Дѣла по обвиненію въ публичномъ подстрекательствѣ къ грабежу, поджогу, воровству и убійству, не сопровождавшемся успѣхомъ, входятъ въ компетенцію судовъ исправительной полиціи.

§ 26.

Если оставить въ сторонѣ всѣ постановленія закона, которыми ограничивается, собственно, свобода слова на собраніяхъ, то ограниченія права собраній, сохранившіяся въ законѣ и имѣющія дѣйствительное значеніе, будутъ весьма немногочисленны. Наиболѣе существеннымъ является, конечно, запрещеніе собраній на улицахъ и дорогахъ. Мы уже приводили заявленіе президента совѣта министровъ Клемансо, указавшаго, что запрещеніе это систематически нарушается и что такія нарушенія не вызываютъ протестовъ со стороны администраціи. Фактически, слѣдовательно, и это ограниченіе, по крайней мѣрѣ, для сельскихъ мѣстностей, не имѣетъ большого значенія. Съ точки зрѣнія закона, однако, собранія на улицахъ и дорогахъ являются преступными. Участіе въ такомъ собраніи очень легко можетъ быть квалифицировано не какъ нарушеніе 7 ст. закона о собраніяхъ 1881 г., а какъ нарушеніе извѣстнаго закона о сборищахъ 7 іюня 1848 г. Теоретически различіе между сборищемъ (attroupement) и собраніемъ на улицѣ или на дорогѣ представляется далеко не отчетливымъ. Мы видѣли, что кассаціонный судъ по дѣлу депутата Halgouet признавалъ для наличности собранія необходимымъ, чтобы оно было спеціально созвано, intentionnellement formée. Но при отсутствіи предварительнаго заявленія рѣшить вопросъ о томъ, было ли собраніе намѣреннымъ или случайнымъ, не такъ легко. Съ другой стороны, главное различіе между собраніемъ и сборищемъ не въ порядкѣ созыва, а въ самомъ характерѣ того и другого. Собраніе ставитъ своей задачей обсужденіе, сборище же имѣетъ обыкновенно болѣе демонстративный, болѣе активный характеръ и легко переходитъ въ дѣйствіе. Различіе это представляется болѣе или менѣе безспорнымъ, но въ примѣненіи къ отдѣльнымъ случаямъ могутъ возникнуть сомнѣнія. Между тѣмъ различіе въ санкціи въ томъ и въ другомъ случаѣ оказывается далеко не маловажнымъ. Участіе въ собраніи на улицѣ или на дорогѣ обложено штрафомъ до 16 фр. или тюремнымъ заключеніемъ до пяти дней, между тѣмъ за участіе въ сборищѣ, хотя бы и невооруженномъ, если только оно не разсѣялось послѣ второго предостереженія, законъ 7 іюня 1848 г. (ст. 5) угрожаетъ тюрьмой отъ 15 дней до 6 мѣсяцевъ.

Это различіе въ санкціи объясняется, конечно, не только различіемъ самыхъ преступныхъ дѣяній, но и различіемъ въ тѣхъ историческихъ условіяхъ, при которыхъ вырабатывались соотвѣтствующія карательныя нормы. Въ бурную эпоху 1848 г. собранія на улицахъ и площадяхъ представляли несравненно большую угрозу для общественнаго порядка, чѣмъ въ періодъ мирнаго укрѣпленія третьей республики. Тѣмъ не менѣе, различная оцѣнка законодателемъ преступныхъ дѣяній, столь близкихъ одно къ другому, несомнѣнно, свидѣтельствовала о нѣкоторой несогласованности законодательства. Первое время послѣ изданія закона о публичныхъ собраніяхъ 1881 г. существовало предположеніе устранить эту несогласованность и распространить на участниковъ собраній на улицахъ и дорогахъ постановленія закона 1848 г. о мятежныхъ сборищахъ [1]). Намѣреніе это, однако, не получило осуществленія. Наказанія за участіе въ уличныхъ собраніяхъ не только не были повышены до уровня, установленнаго закономъ 1848 г., но, по свидѣтельству Клемансо, во многихъ случаяхъ и вовсе перестали примѣняться. И въ послѣднее время въ парламентѣ все настойчивѣе раздаются голоса, требующіе не только отмѣны карательной санкціи уличныхъ собраній, но и признанія за населеніемъ независимо отъ права собраній права манифестацій.

Вопросъ о признаніи законодательнымъ путемъ права манифестацій былъ выдвинутъ въ палатѣ при обсужденіи дѣйствій полиціи во время уличныхъ безпорядковъ въ Парижѣ 20 января 1907 г. На слѣдующій же день послѣ безпорядковъ, вызванныхъ закрытіемъ биржи труда, соціалистическая фракція внесла въ палату запросъ о дѣйствіяхъ полиціи и потребовала признанія его неотложности. Мотивируя запросъ, депутатъ соціалистъ Вальянъ (Vaillant) заявилъ, что истинная республика не существуетъ до тѣхъ поръ, пока рабочій классъ не имѣетъ возможности путемъ манифестацій непосредственно изъявлять свою волю (exprimer die reclement sa volonté). До тѣхъ поръ, пока рабочіе вынуждены полагаться исключительно на демонстраціи своихъ уполномоченныхъ и представителей, желанія ихъ не выражены достаточно полно и всесторонне. Вотъ почему мы считаемъ,—говорилъ Вальянъ,—что кромѣ свободы собраній и союзовъ, какъ необходимое дополненіе ея, должна существовать свобода манифестацій, свобода непосред-

---

[1]) Bequet, Repertoire du droit administratif, t. II, p. 408, Attroupement.

ственныхъ и публичныхъ рабочихъ и соціалистическихъ демонстрацій.

Хотя въ рѣчи Вальяна и упоминается объ „истинной республикѣ“ (la vraie république), но по саму существу дѣла очевидно, что онъ исходилъ не изъ государственной, а исключительно изъ классовой точки зрѣнія. Право манифестацій Вальянъ разсматривалъ какъ средство воздѣйствія со стороны рабочаго класса и руководящей имъ соціалистической партіи на буржуазные классы населенія. Въ такой конструкціи право манифестацій являлось какъ бы постоянной угрозой, постояннымъ memento mori всему буржуазному строю и въ то же время военнымъ смотромъ пролетаріату. Правительство, ищущее опоры во всемъ населеніи, считающее себя уполномоченнымъ всего народа, а не одного какого-нибудь класса, не могло, разумѣется, стать на такую точку зрѣнія. По мнѣнію Клемансо, въ отношеніи манифестацій не слѣдовало бы, вообще, говорить о правѣ. Рѣчь можетъ идти только объ извѣстной терпимости со стороны администраціи. Для осуществленія свободы собраній,—говорилъ Клемансо [1]),—достаточно четырехъ стѣнъ. Но съ того момента, какъ вы выходите на улицу, положеніе мѣняется. Улица не принадлежитъ только вамъ, она принадлежитъ всѣмъ. На улицѣ вы сталкиваетесь съ несомнѣнно принадлежащимъ всѣмъ правомъ передвиженія. Не отрицая допустимости манифестацій, Клемансо настаивалъ на необходимости въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ предварительныхъ сношеній съ администраціей. Онъ не отказывалъ въ разрѣшеніи манифестацій въ тѣхъ случаяхъ, когда устроители представляли достаточныя гарантіи соблюденія порядка. Въ данномъ случаѣ, устроители парижской манифестаціи 20-го января не нашли нужнымъ предварительно сообщить правительству о своихъ намѣреніяхъ, правительство же считало нужнымъ принять всѣ мѣры для охраны порядка. Въ результатѣ произошло неизбѣжное столкновеніе [2]).

Палата одобрила заявленія правительства огромнымъ большинствомъ 463 голосовъ противъ 58. Черезъ нѣсколько дней послѣ этихъ дебатовъ и какъ бы въ отвѣтъ на рѣчь Клемансо депутатъ Lefas внесъ проектъ закона, регулирующаго право манифестацій [3]).

---

[1]) Chambre der Députés, Seance 21 janvier 1907, Journal officiel, 22 janvier, p.p. 114, 115.

[2]) Ibidem.

[3]) Chambre des Députés, Seance 25 janvier 1907, Journal officiel, 26, p. 183—4.

Авторъ проекта указывалъ, что манифестаціи неправильно смѣшиваются во Франціи съ безпорядками и съ мятежомъ. Не отрицая права и обязанности полиціи охранять уличное движеніе, подчеркивая необходимость особыхъ мѣръ предосторожности со стороны законодателя противъ возможныхъ безпорядковъ, авторъ проекта тѣмъ не менѣе требовалъ, чтобы свобода гражданъ была поставлена выше административнаго произвола. Въ настоящее время манифестаціи разрѣшаются и запрещаются безъ всякихъ основаній, исключительно въ зависимости отъ усмотрѣнія мѣстныхъ властей. Этому порядку слѣдуетъ положить конецъ и, строго отграничивая манифестаціи мирныя отъ насилій и возмущеній, слѣдуетъ признать за гражданами право манифестацій.

Предложенный Лефасомъ проектъ закона о правѣ манифестацій болѣе или менѣе приближается къ регламентаціи права собраній по закону 1881 г. Различіе лишь въ нѣкоторомъ усиленіи предосторожностей и болѣе сложной формальной процедурѣ подачи заявленія. Согласно проекту, за 48 часовъ до предполагаемой манифестаціи должно быть подано заявленіе о ней за подписью десяти лицъ и съ указаніемъ дня и часа манифестаціи, а также предполагаемаго маршрута (itinéraire). Маршрутъ долженъ получить одобреніе администраціи; никакая манифестація не можетъ продолжаться послѣ захода солнца; подписавшіе заявленіе обязаны поддерживать порядокъ, не допускать нарушенія законовъ, воспрещать рѣчи или дѣйствія, противныя общественному порядку и благопристойности, останавливать призывы къ преступленіямъ. Продолжительныя остановки на дорогѣ, остановки передъ частными жилищами воспрещаются. Равнымъ образомъ воспрещаются пѣсни, возгласы и эмблемы оскорбительнаго характера, такъ же какъ и призывы и подстрекательства къ насиліямъ. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется воспретить манифестаціи въ предѣлахъ одной общины, но не долѣе, чѣмъ на мѣсяцъ и не въ видѣ постоянной мѣры.

Нарушеніе закона о манифестаціяхъ, согласно проекту, обложено лишь простыми полицейскими штрафами (peines de simple police), также какъ и нарушеніе закона о собраніяхъ. Однако, въ случаѣ возникновенія безпорядковъ, манифестація можетъ быть распущена, съ примѣненіемъ закона 1848 г. о сборищахъ, который вообще остается въ силѣ.

Въ засѣданіи 25 января 1907 г., Палата Депутатовъ, по предложенію автора проекта и съ согласія правительства, не высказывшагося, однако, по существу проекта, признала проектъ неотлож-

нымъ и передала его для разсмотрѣнія въ комиссію общаго управленія (commission d'administration générale) [1]).

Дальнѣйшая судьба этого любопытнаго проекта пока неизвѣстна. Можно думать, что ему суждено остаться въ архивахъ Палаты Депутатовъ. Признаніе права манифестацій можетъ и въ настоящій моментъ казаться еще слишкомъ смѣлымъ шагомъ даже для Третьей Республики. Мы видѣли, что она широко предоставляетъ своимъ сторонникамъ и противникамъ свободу слова. Признать право манифестацій значило бы предоставить тѣмъ и другимъ также и свободу дѣйствія, а при томъ напряженномъ характерѣ, который получаетъ съ ростомъ индустріализма классовая борьба, при необходимости считаться съ впечатлительнымъ темпераментомъ націи, такой шагъ многимъ можетъ казаться рискованнымъ. И здѣсь, однако, практика, безъ всякаго сомнѣнія, идетъ впереди законодательства, и манифестаціи самаго разнообразнаго характера не составляютъ во Франціи какого-нибудь необычайнаго явленія. По мѣрѣ же смягченія тѣхъ острыхъ разногласій, которыя раздѣляютъ всю современную Францію на враждебные лагери, практика въ этомъ отношеніи станетъ еще болѣе либеральной и потребность въ законодательномъ регулированіи исчезнетъ сама собой.

Нашъ очеркъ современной постановки права публичныхъ собраній во Франціи былъ бы не полонъ, если бы мы не упомянули о возможности временнаго запрещенія публичныхъ собраній, какъ слѣдствія объявленія осаднаго положенія.

На основаніи дѣйствующаго до настоящаго времени закона 9 августа 1849 г. (ст. 9) [2]), съ момента объявленія осаднаго положенія военная власть получаетъ право воспрещать собранія, которыя она признаетъ способствующими возбужденію безпорядка или его поддержанію (qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le desordre).

Полное значеніе это постановленіе закона 1849 г. могло получить, разумѣется, только тогда, когда при нормальныхъ условіяхъ свобода собраній была, дѣйствительно, обезпечена закономъ, т. е. послѣ закона 30 іюня 1881 г. До этого времени законъ объ осадномъ положеніи ничего не прибавлялъ къ имѣвшимся уже въ распоряженіи администраціи полномочіямъ.

---

[1]) Ibidem.

[2]) Loi du 9 aout 1849 sur l'état de siège. См статью Etat de guerre, état de paix et état de siège, M. Block, Dictionnaire de l'administration française, 3 ed Paris, 1891, p 1074 et suiv. Сравн. Дерюжинскій, Habeas Corpus Act, Юрьевъ, 1895, гл V „Пріостановка и осадное положеніе".

Но законодательство Третьей Республики обставило введеніе осаднаго положенія существенными гарантіями. Согласно закону 3 апрѣля 1878 г. [1]) осадное положеніе можетъ быть объявлено не иначе, какъ въ случаѣ непосредственно угрожающей опасности, возникающей вслѣдствіе внѣшней войны или вооруженнаго возстанія (insurrection à main armée). При введеніи осаднаго положенія соблюдается законодательный порядокъ, требуется согласіе палатъ. Въ случаѣ отсрочки или перерыва между двумя сессіями палатъ президентъ республики можетъ, правда, объявить осадное положеніе и самостоятельно, съ одобренія совѣта министровъ, но при этомъ законъ предоставляетъ палатамъ собраться безъ созыва въ двухдневный срокъ. Въ случаѣ же роспуска палаты депутатовъ и до полнаго окончанія новыхъ выборовъ, осадное положеніе можетъ быть объявлено президентомъ республики съ одобренія совѣта министровъ лишь въ случаѣ внѣшней войны, въ тѣхъ мѣстностяхъ, которымъ угрожаетъ непріятельское вторженіе, кромѣ того, въ качествѣ необходимаго условія законъ ставитъ здѣсь немедленное производство выборовъ и созваніе палатъ въ возможно скорѣйшій промежутокъ времени (ст. 3). Предѣльною нормою этого промежутка, какъ указываетъ проф. Дерюжинскій, опирающійся въ этомъ случаѣ на Th. Reinach и его сочиненіе De l'état de siège, являются три мѣсяца [2]).

Тотчасъ по собраніи палатъ онѣ постановляютъ о сохраненіи осаднаго положенія или объ его отмѣнѣ. Если одна изъ палатъ не соглашается на сохраненіе осаднаго положенія, то осадное положеніе снимается. Существенно отмѣтить, что въ законѣ, или въ президентскомъ декретѣ, объявляющемъ осадное положеніе, должны быть точно указаны мѣстности (коммуны, округа и департаменты, гдѣ оно получаетъ примѣненіе а также продолжительность его дѣйствія).

Введеніе осаднаго положенія обставлено во Франціи всѣми гарантіями, какія способно дать участіе въ рѣшеніи этого вопроса народнаго представительства. Вытекающая изъ объявленія осаднаго положенія возможность пріостановки свободы собраній ставится благодаря этому, хотя и косвенно, въ зависимость отъ согласія народнаго представительства. Въ необходимости этого согласія заключается существенная и основная гарантія противъ возможныхъ злоупотребленій со стороны исполнительной власти, противъ произвольнаго и необоснованнаго примѣненія чрезвычайныхъ мѣръ.

---

[1]) Loi relative à l'état de siège 3 — 4 avril 1878. Текстъ закона у Dalloz, Jurisprudence Générale, 1878, p. IV, p. 27

[2]) Дерюжинскій, op. cit. стр. 381, примѣчаніе.

ЧАСТЬ II.

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній въ Германіи.

ГЛАВА I.

Партикулярное законодательство.

§ 1.

При изученіи исторіи развитія права публичныхъ собраній въ Германіи, изслѣдователю приходится имѣть дѣло съ весьма обширнымъ матеріаломъ. До изданія имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г. право публичныхъ собраній регулировалось мѣстнымъ законодательствомъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи. При этомъ, въ силу историческихъ условій, право публичныхъ собраній не обособляется отъ права союзовъ. То и другое право регулируются одними и тѣми же законодательными актами. Право союзовъ охватывается этими законодательными актами лишь въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ это право имѣетъ характеръ права публичнаго. Регламентація частноправовыхъ отношеній союзовъ, разрѣшеніе вопроса о порядкѣ пріобрѣтенія ими правъ юридическаго лица, о предѣлахъ ихъ имущественной правоспособности, эти вопросы обычно вовсе не затрагиваются въ тѣхъ законодательныхъ актахъ, которые имѣютъ въ виду публично-правовую сторону вопроса.

Совмѣстное регулированіе права союзовъ и собраній въ германскомъ законодательствѣ, объясняемое отчасти вліяніемъ французскаго образца—декрета 28 іюля 1848 г., не ведетъ за собой полнаго смѣшенія обоихъ институтовъ. Единство регулированія представляется, по общему правилу, чисто внѣшнимъ. Различіе между союзомъ и собраніемъ не теряется изъ виду законодателемъ. Тому и другому институту въ предѣлахъ одного и того же закона отводятся спеціальныя статьи, и въ дальнѣйшемъ изложеніи мы точно такъ же, какъ и при изученіи французскаго законодательства, остановимся

главнымъ образомъ, на тѣхъ постановленіяхъ, которыя относятся къ праву собраній.

Въ исторіи развитія права собраній въ Германіи намъ придется наблюдать ту же самую зависимость постановки этого института отъ общихъ принциповъ, лежащихъ въ основѣ всего государственнаго строя, которую мы постоянно отмѣчали при изученіи французскаго законодательства. И именно вслѣдствіе того, что политическій строй государствъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи, до настоящаго времени покоится на тѣхъ же началахъ, какія установились еще въ пятидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія, исторія права собраній въ этихъ государствахъ далеко не представляетъ намъ тѣхъ колебаній, того разнообразія оттѣнковъ, которое мы имѣли возможность наблюдать во Франціи.

Несмотря на то, что до самаго послѣдняго времени право собраній регулировалось мѣстнымъ законодательствомъ, различія въ его постановкѣ въ отдѣльныхъ государствахъ не представлялись особенно многочисленными. Если оставить въ сторонѣ законодательныя постановленія, дѣйствовавшія до закона 1908 г. въ Баденѣ, въ Готѣ, въ Вюртембергѣ, въ Гессенѣ и въ Веймарѣ, постановленія, проникнутыя въ общемъ „довѣріемъ къ здравому смыслу, разсудительности и склонности къ повиновенію жителей страны, и стремившіяся положить въ основаніе законовъ о правѣ союзовъ и собраній начала свободы“ [1]), то въ остальныхъ, т. е. въ наиболѣе крупныхъ государствахъ, какъ въ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи и въ цѣломъ рядѣ мелкихъ, руководящимъ началомъ при выработкѣ законовъ о правѣ союзовъ и собраній всегда являлось стремленіе возможно полнѣе обезпечить охрану государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, хотя бы для достиженія этой цѣли и приходилось приносить въ жертву интересы личной свободы и основныя права гражданъ.

Съ изданіемъ закона 1908 г. мѣстныя особенности, вообще, утратили свое значеніе. При изложеніи исторіи законодательства до 1908 г. мы не задаемся цѣлью исчерпывающимъ образомъ изложить относящійся сюда законодательный матеріалъ. Намъ придется остановиться только на законодательныхъ актахъ, имѣвшихъ болѣе общее значеніе, типическихъ въ какомъ бы то ни было

[1]) Gesetzentwurf, das Vereins u. Versammlungsrecht betreffend. Beilage zum Protokoll der Sitzung der Zweiten Badischen Kammer vom 15 Februar 1866, S. 5. Berger, Politik der deutschen Vereins u. Versammlungsgesetze, Verwaltungsarchiv, B. I, S. 560.

отношеніи. Наибольшаго вниманія заслуживаетъ, разумѣется, прусское законодательство, служившее образцомъ для законодательства цѣлаго ряда государствъ. Весьма поучительнымъ представляется также изученіе его примѣненія на практикѣ органами исполнительной и судебной власти. Прусскому законодательству и практикѣ будетъ интересно противопоставить законодательство и практику южно германскихъ государствъ. Далѣе намъ придется подробно ознакомиться съ тѣми попытками созданія общаго имперскаго законодательства о правѣ союзовъ и собраній, которыя не прекращались съ основанія Имперіи. Наконецъ, заключительная глава II части будетъ посвящена имперскому закону 19 апрѣля 1908 г., составляющему дѣйствующее право Германіи.

§ 2.

Вопросъ о признаніи за гражданами государствъ, вошедшихъ въ составъ нынѣшней Германской Имперіи, свободы собраній ставится впервые на очередь въ революціонную эпоху 1848 г. До этого момента въ законодательствѣ отдѣльныхъ государствъ встрѣчаются только различныя карательныя постановленія, угрожающія всѣмъ гражданамъ наказаніями за участіе въ тайныхъ и недозволенныхъ сообществахъ. Эти постановленія имѣли общій характеръ для цѣлаго ряда государствъ, входившихъ въ Германскій Союзъ. Они издавались союзнымъ собраніемъ (Bundesversammlung), т. е. собраніемъ представителей союзныхъ правительствъ. Въ этихъ постановленіяхъ сказывалось вліяніе общеевропейской реакціи, наступившей послѣ паденія Наполеона, выраженіемъ которой явился Священный Союзъ, а истиннымъ вдохновителемъ—князь Меттернихъ.

Мы не останавливаемся на этихъ постановленіяхъ, касавшихся по преимуществу права союзовъ [1]). Заслуживаетъ быть отмѣченнымъ только постановленіе 5 іюля 1832 г. Согласно этому постановленію, носящему безусловно запретительный характеръ, всѣ союзы, преслѣдующіе политическія цѣли, хотя бы и скрытно, подъ видомъ неполитическихъ союзовъ, подлежатъ во всѣхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германскаго Союза, запрещенію, а

[1]) Подробную исторію ихъ см. въ спеціальной монографіи Thil'я, „Das preussische Vereins und Versammlungsrecht mit Berucksichtigung der deutschen Bundesgesetzgebung“, Breslau, 1865, SS. 1—10.

устроители и участники ихъ—уголовнымъ наказаніямъ. Народныя собранія и всякаго рода празднества, кромѣ тѣхъ, которыя обычно дозволялись въ извѣстные дни, не могутъ устраиваться безъ предварительнаго разрѣшенія. И на дозволенныхъ собраніяхъ или празднествахъ не допускается произнесеніе рѣчей политическаго содержанія. Виновные подлежатъ наказанію, въ особенности же строго должны наказываться тѣ лица, которыя пользуются народными собраніями, чтобы предложить на нихъ адресъ или петицію для одобренія [1]).

Указанное союзное постановленіе, исходившее по существу изъ абсолютнаго отрицанія права собраній, оставалось въ силѣ вплоть до 1848 г. Только событія, происшедшія въ мартѣ 1848 г. въ Берлинѣ, такъ называемые „мартовскіе дни“, заставили союзныя правительства указомъ 2 апрѣля 1848 г. отмѣнить всѣ изданные съ 1819 г. исключительные законы.

Въ моментъ, когда революціонное движеніе въ германскихъ государствахъ достигло высшей точки своего развитія, можно было думать, что произойдетъ коренное измѣненіе въ условіяхъ политической жизни, что на мѣстѣ прежней исключительной задачи законодателя—охраны государственнаго порядка, станетъ на первый планъ другая задача—обезпеченіе политической свободы и основныхъ правъ. Такого мнѣнія несомнѣнно держались члены перваго германскаго парламента, такъ называемаго франкфуртскаго, удѣ-

---

[1]) Thilo, loc. cit. На Пруссію дѣйствіе этого закона было распространено черезъ Publications Patent 25 сентября 1832 г. для принадлежащихъ къ германскому союзу прусскихъ провинцій, а указомъ 5 декабря того же года и на Познань. И въ Пруссіи законность примѣненія этого союзнаго постановленія не вызывала сомнѣній. Сложнѣе оказывался вопросъ въ тѣхъ германскихъ государствахъ, гдѣ движеніе 20-хъ годовъ закончилось октроированіемъ конституціи. Въ Вюртембергѣ еще до изданія союзнаго постановленія требованіе предварительнаго разрѣшенія полиціи для устройства собраній и цѣлый рядъ другихъ ограниченій были введены королевскимъ указомъ 12 іюня 1832 г. Однако вопросъ о правомѣрности изданія такого акта безъ согласія сословій, необходимаго въ силу конституціи для каждаго закона, возбуждалъ большія сомнѣнія. Защитники правительственной точки зрѣнія (Zirkler, „Das Associationsrecht der Staatsbürger“, Leipzig, 1834, SS. 50 u. ff.) доказывали, что указъ только воспроизводитъ никогда не отмѣнявшіяся нормы Земскаго Положенія (Landesordnung) 1567 г., и что требованіе предварительнаго разрѣшенія для собраній составляетъ исконную норму германскаго права, подтвержденіемъ чему служатъ и отдѣльныя статьи Золотой Буллы и Wahlkapitulation Карла V и цѣлый рядъ другихъ актовъ, относящихся къ XVI в. Противоположная точка зрѣнія отстаивалась въ печати Рейшеромъ (Reyscher, „Publizistische Versuche“, Stuttgart, 1832, S. 164) указывавшимъ на конституціонный характеръ права собраній, и на необходимость законодательнаго порядка для его ограниченія.

лившаго вопросу объ основныхъ правахъ такъ много вниманія Ст. 8 выработанныхъ ими основныхъ правъ германскаго народа гласила: всѣ нѣмцы имѣютъ право собираться мирно и безъ оружія. Особаго разрѣшенія для этого не требуется. Народныя собранія. подъ открытымъ небомъ, въ случаѣ если они представляютъ опасность для общественнаго порядка и спокойствія. (bei dringender Gefar für die offentliche Ordnung und Sihrheit) могутъ быть запрещаемы. [1]).

Несомнѣнно, что на той же самой точкѣ зрѣнія по отношенію къ праву собраній стояло первое время и прусское правительство. По крайней мѣрѣ, первая прусская конституціонная хартія, королевскій указъ 6 апрѣля 1848 (§ 4), точно также объявляла свободными отъ предварительнаго разрѣшенія полиціи мирныя собранія безъ оружія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Собранія подъ открытымъ небомъ, согласно указу, могли быть дозволяемы администраціей, поскольку они не представляли угрозы для общественнаго порядка и безопасности. Точно также допускались союзы для цѣлей, не противорѣчащихъ уголовнымъ законамъ. Для устройства ихъ не требовалось предварительнаго разрѣшенія полиціи. Наконецъ, всѣ прежнія ограниченія права союзовъ и собраній (Vereinigungsrecht) сохранившіяся въ законахъ, объявлялись отмѣненными.

Различіе между редакціей королевскаго указа и франкфуртскими постановленіями, какъ это нетрудно замѣтить, чисто редакціонное, не затрагивающее существа дѣла. Вскорѣ, однако, прусское правительство почувствовало необходимость болѣе детальнаго регулированія права собраній, а вмѣстѣ съ тѣмъ, въ связи съ постепеннымъ подавленіемъ революціоннаго движенія, почувствовало себя достаточно сильнымъ, чтобы наложить руку на собранія и клубы, пользовавшіеся фактически неограниченной свободой въ 1848 году.

Патентомъ 5 декабря 1848 г. въ Пруссіи была объявлена конституція. Образованныя согласно этой конституціи палаты должны были собраться 26 февраля 1849 г. для ея пересмотра и

---

[1]) Въ засѣданіи Франкфуртскаго собранія 26 сентября 1848 г. вызвало возраженіе право администраціи запрещать собранія подъ открытымъ небомъ. Но при голосованіи оно было принято большинствомъ 255 противъ 133 голосовъ. (Stenographische Berichte über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung, B. III, S. 2311). Во второмъ чтеніи, въ засѣданіи 15 декабря депутатъ Neubauer предложилъ, наоборотъ, распространить это право администраціи на всѣ собранія, но предложеніе это было отклонено, и прежній текстъ былъ оставленъ безъ измѣненій (Ibidem, B. VI, S. 4172).

утвержденія. Въ этой конституціи уже отчетливо обнаруживается намѣреніе правительства ограничить свободу собраній, сначала только подъ открытымъ небомъ. Повторяя прежнее постановленіе, что всѣ граждане имѣютъ право собираться безъ предварительнаго разрѣшенія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, ст 27 дѣлаетъ оговорку: это постановленіе не относится къ собраніямъ подъ открытымъ небомъ, которыя во всѣхъ отношеніяхъ подчинены распоряженіямъ закона (welche in allen Beziehungen der Verfugungen des Gesetzes unterworfen sind). До изданія такого закона о собраніяхъ подъ открытымъ небомъ слѣдуетъ за 24 часа извѣщать мѣстное полицейское учрежденіе, которое можетъ запретить собраніе, если признаетъ его угрожающимъ общественной безопасности и порядку.

Немедленно послѣ созыва палатъ, въ засѣданіи 8 марта 1849 правительство предложило палатамъ законопроектъ „о предотвращеніи угрожающихъ законной свободѣ и порядку злоупотребленій правомъ союзовъ и собраній". Внося этотъ проектъ, правительство отчасти имѣло въ виду выполнить обѣщаніе, данное въ приведенной статьѣ 27 конституціи 5 декабря, отчасти вообще проявило стремленія по возможности ограничить право собраній. Обсужденіе этого проекта во Второй Палатѣ не привело къ положительнымъ результатамъ. Правительство не нашло почвы для соглашенія съ народными представителями[1]). Указомъ 27 апрѣля 1849 г. II Палата была распущена, и такъ какъ надежды на проведеніе въ ближайшемъ будущемъ правительственнаго проекта законодательнымъ путемъ у правительства не было, то вслѣдствіе этого и на основаніи ст. 105 конституціи 5 декабря, предоставлявшей правительству право изданія указовъ въ періодъ, когда палаты не засѣдаютъ, правительство прибѣгло къ этому пути. 29 іюня 1849 г. былъ изданъ указъ, носившій названіе Königliche Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Missbrauchs des Versammlungs und Vereinsrechts.

Королевскій указъ 29 іюня 1849 г., изданный при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, впослѣдствіи получилъ санкцію законодательныхъ учрежденій, послужилъ образцомъ для законодательства цѣлаго ряда германскихъ государствъ, и до закона 1908 г. регулировалъ право союзовъ и собраній въ Пруссіи. На его со-

---

[1]) Исторію законодательства этого періода см. у Thilo, op cit., S. 10—17.

держаніи мы нѣсколько подробнѣе остановимся въ дальнѣйшемъ. Пока слѣдуетъ отмѣтить, что при составленіи этого указа правительство вынуждено было считаться съ тѣми границами, которыя ставились законодательству конституціей 5 декабря 1848 г. Между тѣмъ, при выработкѣ новаго текста конституціи границы эти были значительно расширены. При пересмотрѣ конституціи вторая палата новаго состава, созванная 30 мая 1849 г., удѣлила много вниманія вопросу объ основныхъ правахъ. Наступившая реакція въ связи съ измѣненіемъ избирательнаго закона содѣйствовали тому, что на этотъ разъ общій языкъ для соглашенія правительства съ народными представителями былъ найденъ безъ затрудненій. 12 декабря 1849 г. депутатомъ Симсономъ представленъ былъ Второй Палатѣ по порученію коммиссіи по пересмотру конституціи докладъ, посвященный спеціально вопросу о постановкѣ въ конституціи отдѣльныхъ основныхъ правъ [1]). Докладчикъ особенно настаивалъ на необходимости опредѣленно указать въ самой конституціи, что право союзовъ и собраній можетъ подвергаться ограниченіямъ въ законодательномъ порядкѣ. Это указаніе являлось необходимымъ, чтобы устранить сомнѣнія въ закономѣрности королевскаго указа 29 іюня 1849 г. Отвѣчая на это заявленіе, министръ юстиціи Симонсъ высказался въ томъ смыслѣ что статьи конституціи исключаютъ только возможность возстановить систему предварительнаго полицейскаго разрѣшенія для собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Составляя проектъ новой конституціи правительство, по его словамъ, имѣло въ виду бельгійскій образецъ. Но оставляя въ сторонѣ вопросъ о предварительномъ разрѣшеніи, во всемъ остальномъ право собраній должно регулироваться обычнымъ законодательнымъ порядкомъ [2]). Необходимость спеціальнаго законодательства для собраній особенно отстаивалъ депутатъ графъ Арнимъ. Палата согласилась съ этими доводами, и такимъ образомъ получилась новая редакція соотвѣтствующихъ статей вошедшихъ въ Прусскую конституцію 31 января 1850 г.

Въ этой дѣйствующей и въ настоящее время конституціи праву собраній и союзовъ посвящены ст. 29 и 30. Въ ст. 29 повторяется заимствованное изъ прежнихъ конституцій положеніе, согласно которому всѣ пруссаки имѣютъ право мирно и безъ оружія собираться въ закрытыхъ помѣщеніяхъ безъ предварительнаго

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer, B. 2, SS. 631—640 u. ff.

[2]) Ibidem, B. 2, S. 642.

разрѣшенія администраціи. Повторяется далѣе, что это постановленіе не распространяется на собранія подъ открытымъ небомъ, которыя въ отношеніи къ предварительному разрѣшенію вполнѣ подчинены распоряженіямъ закона.

Въ этой статьѣ, такимъ образомъ, не введено ничего существенно новаго, по сравненію съ прежними конституціонными постановленіями по тому же предмету. Нововведеніе заключено было въ слѣдующей статьѣ, имѣвшей въ виду болѣе спеціально право союзовъ. И здѣсь (ст. 30) повторяется сначала, что всѣ пруссаки имѣютъ право соединяться въ общества для цѣлей, которыя не противорѣчатъ уголовнымъ законамъ. Далѣе однако указывается, что пользованіе правами, обезпеченными въ этой и въ предыдущей статьяхъ. регулируется закономъ, въ особенности въ интересахъ охраны общественной безопасности (insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit). Политическіе союзы, говорится затѣмъ, могутъ подвергаться ограниченіямъ и временнымъ запретамъ въ законодательномъ порядкѣ.

111 ст. конституціи предусматривала на случай войны или возстанія, при крайней опасности для общественной безопасности, возможность временной и ограниченной опредѣленной мѣстностью пріостановки цѣлаго ряда статей конституціи, въ томъ числѣ и ст. 29 и 30, обезпечивающихъ право союзовъ и собраній. Подробности должны были опредѣляться законами [1]).

Постановленія конституціи какъ бы развязывали руки законодателю.

Подъ охраной конституціи оставалась только отмѣна предварительнаго разрѣшенія для собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Во всемъ остальномъ право собраній и союзовъ могло подвергаться какимъ угодно ограниченіямъ въ интересахъ охраны общественной безопасности. Законодательство широко использовало предоставленныя ему полномочія. И прежде всего использовала ихъ та же самая вторая Палата, которая вырабатывала окончательную редакцію конституціи 31 января 1850 г. Вскорѣ послѣ опубликованія конституціи этой палатѣ пришлось спеціально заняться разсмотрѣніемъ королевскаго указа 29 іюня 1849 г., чтобы придать ему законодательную силу.

Въ засѣданіи 16 февраля 1850 г. Палатѣ представленъ былъ

---

[1]) Предусмотрѣнный этой статьей законъ былъ дѣйствительно изданъ 4 іюня 1851 г. и сохраняетъ силу до настоящаго времени.

депутатомъ Гартманомъ докладъ отъ имени комиссіи, разсматривавшей этотъ указъ [1]). Докладчикъ указывалъ на то, что законодательство можетъ въ настоящее время шире захватить вопросъ, чѣмъ при дѣйствіи прежнихъ конституціонныхъ постановленій. Въ виду этого комиссія предлагала внести нѣкоторыя измѣненія въ текстъ указа, чтобы предупредить возможность обхода закона и усилить его дѣйствіе. Обращаясь къ вопросу о томъ, имѣло ли правительство достаточныя основанія къ изданію указа 29 іюня, комиссія, не колеблясь, рѣшила его утвердительно. „Съ тѣхъ поръ, говорилъ Гартманъ, какъ указъ 6 Апрѣля 1848 г. обезпечилъ Пруссакамъ неизвѣстныя имъ до тѣхъ поръ права, образовалось вскорѣ столь сбивчивое представленіе о правѣ и законной свободѣ, что то самое, на что одни предъявляли притязанія, какъ на свое право и на свободу, для другихъ оказывалось несправедливостью и насиліемъ. При отсутствіи законодательныхъ нормъ, правительство не могло претензіямъ, вытекающимъ изъ такихъ неправильныхъ представленій, противопоставить ничего, кромѣ силы. Повсюду, гдѣ этой силы не оказывалось достаточно, приходилось терпѣть всѣ уличныя движенія 1848 г. и всѣ безпорядки, происходившіе въ различныхъ частяхъ страны. И несмотря на то, что даже въ столицѣ пришлось пережить неслыханное зрѣлище, когда Національное Собраніе подверглось нападенію, депутаты понесли оскорбленія, общественныя зданія были разрушены, трофеи прусскихъ побѣдъ расхищены и посрамлены, все-таки ни Національное Собраніе, ни распущенная Вторая Палата, (по собственной винѣ, или нѣтъ, я этого вопроса не касаюсь) не выработали закона о правѣ союзовъ и собраній“.

При такихъ условіяхъ, правительство, по мнѣнію комиссіи, имѣло не только право, но было обязано на основаніи конституціи 5 декабря 1848 г. издать указъ для регулированія новаго права и для противодѣйствія злоупотребленіямъ. Въ отдѣльныхъ постановленіяхъ этого указа правительство оставалось въ предѣлахъ дѣйствовавшей тогда конституціи, и на основаніи этого комиссія полагала, что односторонне изданному (einseitig erlassenen) указу 29 іюня должно быть дано конституціонное (verfassungsmässige) одобреніе палатъ [2]).

Уже изъ этого предисловія достаточно ясно, каково было отношеніе членовъ комиссіи къ праву союзовъ и собраній. Ин-

[1]) Stenographische Berichte der II Kammer, B. 5, S. 2770.
[2]) Ibidem, S. 2781.

стинктъ самосохраненія указывалъ представителямъ господствующихъ классовъ, засѣдавшимъ въ палатѣ, что право союзовъ и собраній можетъ сдѣлаться могучимъ орудіемъ для демократизаціи политическаго строя. А событія 48 г., еще не успѣвшія изгладиться изъ памяти невольно привлекали ихъ вниманіе къ случаямъ возможныхъ злоупотребленій этимъ правомъ. И совершенно такъ же, какъ и современные имъ французскіе законодатели, члены комиссіи Второй Палаты смѣшивали слѣдствіе съ причиной и причину всѣхъ уличныхъ движеній 48 г. видѣли въ существованіи политическихъ клубовъ. Комиссія убѣждена, говорилъ Гартманъ, что узаконенная организація клубовъ грозитъ гибелью и уничтоженіемъ всякому существующему правительству и что управленіе законныхъ властей едва возможно, когда всѣ политическіе клубы чувствуютъ себя призванными оказывать свое вліяніе на каждое рѣшеніе.

Новый законъ долженъ былъ, такимъ образомъ прежде всего воспрепятствовать организаціи клубовъ.

Другое ограниченіе, предложенное комиссіей, и не заключавшееся въ королевскомъ указѣ 29 іюня 1849 г. касалось участія въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ женщинъ и несовершеннолѣтнихъ. Это ограниченіе вошло въ законъ, о немъ намъ придется еще говорить дальше. Пока достаточно указать, что указъ 29 іюня 1849 г. получилъ одобреніе законодательныхъ учрежденій лишь съ незначительными измѣненіями и въ такомъ видѣ былъ изданъ снова, получивъ извѣстность подъ именемъ указа 11 марта 1850 г. Какъ замѣчаетъ Thilo, въ виду предварительнаго разсмотрѣнія этого указа законодательными учрежденіями, было бы гораздо болѣе правильно называть его закономъ [1]).

§ 3.

Остановимся нѣсколько подробнѣе на содержаніи указа 11 марта. Какъ мы уже указывали въ своемъ мѣстѣ, образцомъ для законодательства большинства германскихъ государствъ послужилъ аналогичный законъ-декретъ французскаго Учредительнаго Собранія 28 іюля 1848 г. Вліяніе этого образца съ особенной рельефностью сказывается на прусскомъ указѣ. Нельзя однако не замѣтить, что такъ

[1]) Thilo, op. cit., S. 19. Born, Das preussische Vereinsgesetz vom 11 März 1850, Berlin, 1901, S. 2.

какъ ко времени изданія прусскаго указа недостаточность постановленій закона 28 іюля 1848 г. успѣла уже обнаружиться въ самой Франціи, то при выработкѣ аналогичныхъ постановленій въ Пруссіи были допущены значительныя отступленія отъ французскаго образца въ смыслѣ расширенія полномочій администраціи.

Основная мысль обоихъ законодательныхъ актовъ оставалась во всякомъ случаѣ та же самая Оба преслѣдовали ту же самую цѣль— обезпечить администраціи возможность наблюденія за собраніями, на которыхъ дебатируются политическіе вопросы, оба стремились поставить въ возможно болѣе тѣсныя рамки дѣятельность клубовъ. Такимъ образомъ оба эти акта неизбѣжно должны были заняться регламентаціей не только права собраній, но и права союзовъ

Сложная система французскаго закона, различавшаго публичныя политическія собранія, непубличныя политическія собранія, публичныя неполитическія собранія, и тайныя общества, была упрощена прусскимъ законодателемъ. § 1 указа 11 марта говоритъ обо всѣхъ собраніяхъ, въ которыхъ должны обсуждаться дѣла, представляющія общественный интересъ (öffentliche Angelegenheiten). По точному смыслу этой статьи, и согласно установившейся въ Пруссіи судебной практикѣ, регламентаціи указа 11 марта на одинаковомъ основаніи подлежали какъ собранія публичныя, доступныя для всѣхъ, такъ и собранія частныя, доступныя только опредѣленному кругу лицъ, спеціально приглашенныхъ [1]).

О каждомъ собраніи прусскій указъ 11 марта предписывалъ устроителю подавать предварительное заявленіе по крайней мѣрѣ за 24 часа, съ указаніемъ времени и мѣста собранія, мѣстному полицейскому учрежденію. Послѣднее обязано выдать расписку въ принятіи заявленія. При этомъ, если собраніе не начиналось въ теченіе часа съ момента, указаннаго въ заявленіи, или если собраніе было прервано и затѣмъ возобновилось позднѣе, чѣмъ черезъ часъ, то въ этихъ случаяхъ согласно закону предварительное заявленіе теряетъ силу и, слѣдовательно, собраніе является незаконнымъ.

Въ дальнѣйшемъ, указъ 11 марта (§ 2) устанавливаетъ обязанность руководителей (Vorsteher) союзовъ, которые имѣютъ цѣлью

---

[1]) Въ этомъ смыслѣ рѣшеніе каммергерихта 2 марта 1892 г. по поводу частнаго собранія гласныхъ думы (Stadtverordneten-Kollegiums), обсуждавшаго вопросъ о предстоящихъ выборахъ бургомистра. Собраніе это было признано незаконнымъ, такъ какъ объ немъ не было сдѣлано предварительнаго заявленія. Born, op. cit., S. 3.

оказывать воздѣйствіе на дѣла, представляющія общественный интересъ, представлять мѣстному полицейскому учрежденію уставы союза и списокъ членовъ въ теченіе трехъ дней послѣ образованія союза; точно также подлежитъ сообщенію въ теченіе трехъ дней и всякое измѣненіе въ уставѣ или въ спискѣ членовъ. Мѣстное полицейское учрежденіе въ принятіи этихъ заявленій точно также выдаетъ расписку. Обязанность подавать предварительныя заявленія о собраніяхъ или представлять уставы и членскіе списки не распространялась на церковные и религіозные союзы и собранія ихъ, если эти союзы имѣютъ корпоративныя права.

По отношенію къ собраніямъ тѣхъ союзовъ, которые согласно § 2 представили свои уставы и списки членовъ мѣстному полицейскому учрежденію, указъ 11 марта допускалъ извѣстныя льготы. Именно, если время и мѣсто собраній заранѣе опредѣлено въ уставѣ или въ особомъ постановленіи и объ этомъ за 24 часа до перваго собранія доведено до свѣдѣнія мѣстнаго полицейскаго учрежденія, то затѣмъ для послѣдующихъ отдѣльныхъ собраній не требуется уже особаго предварительнаго заявленія (§ 3).

Установленіе явочнаго порядка устройства собраній имѣетъ своей задачей обезпеченіе правильнаго надзора за ними со стороны администраціи. Въ постановленіяхъ, касающихся порядка надзора, его предѣловъ, и заключается центръ тяжести указа 11-го марта. Согласно § 4 указа, въ каждое собраніе, на которомъ обсуждаются дѣла, представляющія общественный интересъ, мѣстное полицейское учрежденіе можетъ послать одного или двухъ полицейскихъ чиновниковъ (Polizeibeamte) или вообще одного или двухъ уполномоченныхъ. Полицейскіе чины должны являться въ соотвѣтствующей формѣ или вообще съ отличіями, указывающими на ихъ служебное положеніе (unter ausdrücklicher Kundgebung ihrer dienstlichen Eigenschaften). Лица, не являющіяся полицейскими чинами, точно также должны имѣть отличія, по которымъ ихъ можно было бы узнать. Имъ должно отводиться подобающее мѣсто на собраніи, и по ихъ требованію предсѣдатель обязанъ давать имъ свѣдѣнія о личности ораторовъ (§ 4).

Если оставить въ сторонѣ возможное увеличеніе числа представителей полиціи съ одного на два и послѣднюю обязанность предсѣдателя сообщать свѣдѣнія объ ораторахъ, то § 4 указа 11 марта особенно не отличается отъ соотвѣтствующей статьи французскаго декрета 28 іюля 1848 г. Существенное отличіе прусскаго указа заключается въ слѣдующемъ § 5.

Согласно этому параграфу, представителю полиціи принадлежитъ право немедленно распустить всякое собраніе, относительно котораго не можетъ быть представлено удостовѣренія въ подачѣ о немъ предварительнаго заявленія, требуемаго закономъ. Равнымъ образомъ собраніе можетъ быть распущено, если въ немъ обсуждаются предложенія (Anträge oder Vorschläge), содержащія призывъ или побужденіе къ наказуемымъ дѣяніямъ, или если въ собраніи появляются вооруженныя лица, которыя не будутъ удалены, несмотря на требованіе представителя администраціи

Этими постановленіями право собраній поставлено въ очень тѣсныя рамки. Прежде всего, удостовѣреніе полиціи въ принятіи предварительнаго заявленія фактически получало значеніе предварительнаго разрѣшенія. Достаточно, чтобы мѣстное полицейское учрежденіе не выполнило своей обязанности, не выдало или затянуло выдачу удостовѣренія, чтобы граждане лишены были возможности осуществить свое право. Между тѣмъ, понудить полицію къ выполненію ея обязанностей обыватель и вообще не въ силахъ, а при отсутствіи въ Пруссіи 50-хъ годовъ административно судебныхъ установленій и жаловаться на такое злоупотребленіе можно было только по начальству, безъ всякой надежды на успѣхъ. Постановленія, касающіяся обязанностей администраціи по существу, являлись несовершенными, (leges imperfectae), т. е. были лишены санкціи. Между тѣмъ неисполненіе гражданами обязанностей, возложенныхъ на нихъ указомъ 11 марта, связано было съ весьма серьезной отвѣтственностью передъ судомъ, помимо возможности распущенія собранія (§ 12 указа).

Еще большее ограниченіе свободы собраній заключалось въ надѣленіи представителя администраціи правомъ распускать собраніе, если на немъ будетъ допущено обсужденіе предложеній или призывовъ указаннаго выше содержанія. Въ докладѣ комиссіи Второй Палаты по этому поводу указывалось, что, по мнѣнію комиссіи, призывы къ совершенію наказуемыхъ дѣяній вообще не должны допускаться. Если они не могутъ быть обложены уголовной карой въ тѣхъ случаяхъ, когда они обращены къ отдѣльному лицу, то тѣ же самые призывы, обращенные къ цѣлому собранію, слѣдуетъ разсматривать уже съ другой точки зрѣнія, именно съ точки зрѣнія большей опасности для общенія (für die Allgemeinheit). За рѣшеніемъ возбужденной толпы весьма часто слѣдуетъ дѣйствіе, и если государство обязано не только карать, но и предупреждать преступленія, эта обязанность его особенно ясно

выступаетъ по отношенію къ собраніямъ. Въ отношеніи къ праву собраній распущеніе, по мнѣнію комиссіи, не можетъ считаться предупредительной мѣрой. Съ момента, когда собраніе перестаетъ держаться въ границахъ, предписанныхъ уголовнымъ закономъ, оно переходитъ ту демаркаціонную линію, за которой право на самосохраненіе (Recht der Selbsterhaltungs) дѣлаетъ для государства вмѣшательство обязательнымъ [1]).

Такимъ образомъ, „право государства на самосохраненіе“ требовало, по мнѣнію прусскихъ законодателей, безусловнаго подчиненія свободы собраній усмотрѣнію отдѣльныхъ представителей администраціи. Имъ предоставлялось устанавливать преступный характеръ рѣчей, произносимыхъ на собраніяхъ, и непосредственно налагать кары на все собраніе путемъ роспуска, имѣющаго въ этомъ случаѣ столько же предупредительный, сколько и карательный характеръ по отношенію ко всѣмъ участникамъ собранія. Призывы къ наказуемымъ дѣяніямъ сами по себѣ могутъ, конечно, служить основаніемъ для привлеченія виновныхъ въ нихъ къ отвѣтственности. Нельзя забывать, однако, что для представителя администраціи, полицейскаго чина, присутствующаго на собраніи, и неискушеннаго въ юридическихъ квалификаціяхъ § 5, всякая критика правительственныхъ мѣропріятій неизбѣжно будетъ казаться призывомъ къ неповиновенію имъ и, слѣдовательно, достаточнымъ основаніемъ для роспуска собраній.

Менѣе опаснымъ для свободы собраній является право представителя полиціи распустить собраніе, если на немъ присутствуютъ вооруженныя лица, которыя откажутся удалиться по его требованію. Поскольку наличность оружія указываетъ на то, что собраніе само по себѣ не имѣетъ мирнаго характера, она, разумѣется, можетъ лишить собраніе той охраны, которую конституція обезпечиваетъ только собраніямъ мирнымъ Нельзя, однако, не замѣтить, что когда граждане начинаютъ вооружаться для охраны своихъ правъ, это явленіе можетъ служить лучшимъ показателемъ, что правительственная власть утратила должный авторитетъ. Въ этихъ случаяхъ карательныя нормы, облагающія наказаніями появленіе съ оружіемъ въ рукахъ въ публичныхъ мѣстахъ, фактически не имѣютъ особаго значенія. Тѣмъ не менѣе, для болѣе спокойнаго времени это постановленіе можно признать не безполезнымъ. Согласно § 7 указа 11 марта, никто за исключеніемъ поли-

[1]) Stenographische Berichte der II Kammer, Bd. 5, S 2772. Born, op cit., S 38

цейскихъ чиновъ, находящихся при исполненіи служебныхъ обязанностей не можетъ появляться въ собраніи вооруженнымъ. Нужно, разумѣется, предполагать, что представитель полиціи будетъ требовать удаленія только тѣхъ лицъ, которыя явно имѣютъ при себѣ оружіе, и не будетъ дѣлать попытокъ обнаружить оружіе скрытое, ибо этимъ путемъ публичное собраніе можетъ быть превращено въ мѣсто производства повальнаго обыска.

Заявленіе представителя полиціи, что собраніе распущено, влечетъ за собой для всѣхъ присутствующихъ обязанность немедленно удалиться. Въ случаѣ необходимости представитель полиціи можетъ для выполненія своего распоряженія прибѣгнуть къ содѣйствію вооруженной силы (§ 6). При этомъ, по разъясненію судебной практики, совершенно безразлично, имѣлись ли для роспуска собранія достаточныя основанія, или нѣтъ [1]) Обязанность присутствующихъ подчиниться этому роспуску остается неизмѣнной. Единственно, что они могутъ сдѣлать, это принести на незаконный роспускъ жалобу по начальству.

Въ дальнѣйшемъ, въ указѣ 11 марта (§ 8), устанавливался рядъ ограниченій для союзовъ, имѣющихъ цѣлью обсуждать на собраніяхъ политическіе вопросы. Мы видѣли, что и въ самой конституціи предусматривалась возможность установленія въ законодательномъ порядкѣ особыхъ ограниченій для политическихъ союзовъ. Теперь эта возможность превращалась въ дѣйствительность. Наиболѣе опасеній вызывали въ умахъ законодателей политическіе клубы, т. е. именно союзы, устраивающіе политическія собранія. Въ докладѣ комиссіи указывалось, что союзы, которые вовсе не устраиваютъ собраній, а дѣйствуютъ лишь путемъ письменныхъ сношеній, менѣе опасны, и дѣятельность ихъ менѣе успѣшна. Поэтому, къ такимъ союзамъ казалось излишнимъ примѣнять особыя ограниченія, выработанныя спеціально для союзовъ первой категоріи. Далѣе, комиссія признавала, что дать въ самомъ законѣ общее опредѣленіе того, что слѣдуетъ разумѣть подъ политическимъ союзомъ, политическими дѣлами, представляется затруднительнымъ, и поэтому разрѣшеніе вопроса о томъ, занимается-ли данный союзъ политическими дѣлами, есть ли это политическій союзъ, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ должно быть предоставлено

---

[1]) Entscheidungen des Kammergerichts in Strafsachen, Band 18, S. 307, 5 Oktober 1896. Born, Das preussische Vnereinsgesetz vom 11 März 1850, стр. 54.

суду [1]). Относительно самыхъ ограниченій, комиссія II палаты прежде всего считала ненормальнымъ то положеніе вещей, когда всѣ граждане могутъ быть членами политическихъ союзовъ. По аналогіи съ избирательнымъ правомъ комиссія признала возможнымъ допускать къ участію въ политическихъ союзахъ въ качествѣ членовъ исключительно лицъ, достигшихъ 25-лѣтняго возраста, и пользующихся всѣми гражданскими правами. Затѣмъ, по мнѣнію большинства комиссіи, съ которымъ согласилось и большинство палаты, слѣдуетъ воспретить доступъ въ собранія союзовъ, занимающихся политическими дѣлами, женщинамъ, учащимся и подмастерьямъ (Lehrlinge); женщинамъ потому, что заниматься политическими дѣлами вообще не согласно съ ихъ призваніемъ (weil es der Beruf der Frauen nicht mit sich führe), а учащимся и подмастерьямъ по тѣмъ же причинамъ, по какимъ имъ вообще воспрещается участвовать въ политическихъ союзахъ. Присутствіе тѣхъ и другихъ въ политическихъ собраніяхъ не должно служить основаніемъ для закрытія союзовъ, устраивающихъ такія собранія, но отказъ ихъ удалиться въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ является достаточнымъ основаніемъ для роспуска собранія.

Спеціально для политическихъ союзовъ установлено было ограниченіе, въ силу котораго имъ воспрещалось соединяться между собой, заключать болѣе обширные союзы путемъ выбора комитетовъ, центральныхъ органовъ, или аналогичныхъ учрежденій, или даже путемъ письменныхъ сношеній.

Всѣ постановленія § 8, какъ это нетрудно замѣтить, имѣли свой образецъ во французскомъ законѣ 28 іюля 1848. Всѣ они создавали чрезмѣрныя стѣсненія свободы союзовъ и собраній, въ настоящее время признанныя излишними самимъ законодателемъ. Особенно стѣснительнымъ оказывался запретъ соглашеній союзовъ между собой, благодаря которому всякія партійныя организаціи оказывались преступными.

Конституція, какъ мы указывали, освобождала отъ требованія предварительнаго разрѣшенія только собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Согласно § 9 указа 11 марта публичныя собранія подъ открытымъ небомъ требовали предварительнаго письменнаго разрѣшенія мѣстной полиціи. Устроитель собранія долженъ былъ ходатайствовать о разрѣшеніи по крайней мѣрѣ за 48 часовъ до собранія. Согласно закону, администрація могла отказать въ разрѣ-

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der II Kammer, B. 5, S. 2773. Докладъ Гартмана.

шеніи лишь въ томъ случаѣ, если было основаніе опасаться нарушеній общественнаго спокойствія и порядка благодаря собранію. Если собраніе должно было происходить на площадяхъ, или на улицахъ, то полиція, выдавая разрѣшенія, должна принять во вниманіе соображенія, касающіяся уличнаго движенія. Вообще же собранія подъ открытымъ небомъ подчинены всѣмъ правиламъ, установленнымъ для собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Къ собраніямъ подъ открытымъ небомъ приравниваются въ отношеніи порядка ихъ устройства и всякаго рода публичныя процессіи. Въ просьбѣ о разрѣшеніи требовалось указывать намѣченный путь (§ 10); не требовалось особаго разрѣшенія только для такихъ процессій, которыя являются обычными, какъ свадебныя, похоронныя и т. п. процессіи. Однако, напримѣръ, произнесеніе свѣтскими лицами рѣчей на похоронахъ, если на устройство этихъ похоронъ не было испрошено разрѣшенія администраціи, судебной практикой признано наказуемымъ нарушеніемъ указа 11 марта[1]).

Спеціальное ограниченіе собраній подъ открытымъ небомъ, установленное § 11, заключается въ томъ, что собранія эти не должны разрѣшаться полиціей въ разстояніи ближе 2 миль отъ мѣста, гдѣ пребываетъ въ данное время король (von dem Orte der jedesmaligen Residenz des Königs) или отъ мѣста засѣданій обѣихъ палатъ во время сессій.

§§ 12 — 20 указа 11 марта посвящены были спеціально установленію размѣровъ отвѣтственности за нарушеніе всѣхъ указанныхъ выше постановленій. За устройство собранія безъ предварительнаго увѣдомленія администраціи отвѣтственнымъ признавался не только устроитель, рисковавшій подвергнуться штрафу отъ 5 до 50 талеровъ или тюремному заключенію отъ 8 дней до шести недѣль, но и лицо, предоставившее помѣщеніе для собранія, и всѣ тѣ, кто выступалъ въ собраніи въ качествѣ предсѣдателя, руководителя (Ordner, Leiter) или оратора. Отвѣтственность всѣхъ этихъ лицъ нѣсколько слабѣе отвѣтственности устроителя, имъ угрожаетъ только штрафъ отъ 5 до 50 талеровъ. (§ 12).

Смыслъ этого постановленія заключался, между прочимъ, въ томъ, что каждый ораторъ, выступающій на собраніи, и не желающій подвергать себя отвѣтственности, долженъ предварительно удостовѣриться, что о собраніи, дѣйствительно, сдѣлано своевременно над-

[1]) Entscheidungen des Kammergerichts in Strafsachen, Bd. 10 S. 253 6 Februar 1890. Born, op. cit. стр. 81.

лежащее заявленіе и въ принятіи этого заявленія выдана расписка [1]).

Отказъ допустить на собраніе представителя полиціи, или предоставить ему подобающее мѣсто, являлся въ глазахъ законодателя болѣе тяжкимъ нарушеніемъ закона, чѣмъ недоставленіе предварительнаго извѣщенія. Устроителямъ и руководителямъ собранія угрожала за это болѣе серьезная отвѣтственность, въ формѣ штрафа отъ 10 до 100 талеровъ или тюремнаго заключенія отъ 14 дней до 6 мѣсяцевъ. Тому же самому наказанію подвергался предсѣдатель, если онъ отказался дать представителю полиціи свѣдѣнія, касающіяся личности ораторовъ, или сознательно далъ невѣрныя свѣдѣнія (§ 14).

До сихъ поръ уголовная санкція относилась только къ лицамъ, играющимъ въ союзахъ и собраніяхъ болѣе или менѣе руководящую роль. § 15 указа 11 марта опредѣляетъ отвѣтственность всѣхъ, присутствующихъ на собраніяхъ, если они не расходятся немедленно послѣ того, какъ представитель полиціи объявилъ собраніе распущеннымъ. Отвѣтственность представляется въ этомъ случаѣ весьма серьезной и заключается въ денежномъ штрафѣ отъ 5 до 50 талеровъ и въ тюремномъ заключеніи отъ 8 дней до трехъ мѣсяцевъ.

Отвѣтственность за нарушеніе постановленій о собраніяхъ подъ открытымъ небомъ регулировалась въ § 17 указа 11 марта. Участіе въ процессіи или въ собраніи подъ открытымъ небомъ, на устройство которыхъ не было получено разрѣшенія, обложено штрафомъ отъ 1 до 5 талеровъ. Лица, которыя до полученія разрѣшенія привлекаютъ другихъ къ участію въ такомъ собраніи или процессіи, или принимаютъ дѣятельное участіе въ качествѣ распорядителей или ораторовъ, подвергаются штрафу отъ пяти до пятидесяти талеровъ или тюремному заключенію отъ восьми дней до трехъ мѣсяцевъ. Наказаніе это распространяется, однако, только на тѣ случаи, когда собраніе или процессія устраиваются въ городахъ или въ мѣстечкахъ (Ortschaften) или на публичныхъ улицахъ, или же ближе двухъ миль къ резиденціи короля или мѣсту засѣданій палатъ. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ, участники собраній и ораторы подлежатъ наказанію лишь тогда, если объ отказѣ въ разрѣшеніи было публично объявлено или особымъ способомъ доведено до свѣдѣнія участниковъ. Если

[1]) Kammergerichtsentscheidungen, Bd. 11, S. 301, 20 October 1890. Born, op. cit., S. 89.

о запрещеніи объявлено будетъ во время самаго собранія или процессіи, то относительно послѣдующаго участія никто уже не имѣетъ права оправдываться невѣдѣніемъ о запретѣ.

Появленіе въ собраніяхъ лицъ вооруженныхъ угрожаетъ для нихъ отвѣтственностью въ формѣ тюремнаго заключенія отъ 14 дней до 6 мѣсяцевъ (§ 18). Законъ предусматриваетъ, какъ особое преступленіе, распространеніе призывовъ являться на собраніе съ оружіемъ, и самую раздачу оружія. За это дѣяніе виновнымъ угрожаетъ отвѣтственность въ формѣ тюремнаго заключенія отъ 6 недѣль до 1 года (§ 19).

Особымъ постановленіемъ всѣ дѣла, по обвиненію въ нарушеніи отдѣльныхъ постановленій указа 11 марта изъяты изъ компетенціи суда присяжныхъ, хотя бы нарушенія были произведены путемъ печати. Изъятіе это не относится къ политическимъ преступленіямъ, которыя могутъ быть совершены во время собранія (§ 20) Постановленія о собраніяхъ вообще не относятся къ собраніямъ, установленнымъ закономъ или законными властями, ни къ собраніямъ членовъ обѣихъ палатъ во время сессій (§ 21). Сюда относятся, согласно толкованію судебной практики, собранія публично-правовыхъ союзовъ—общинъ округовъ, уѣздовъ и провинцій, а также союзовъ, которые хотя и не являются публично правовыми, но приравниваются закономъ или правительственнымъ распоряженіемъ къ таковымъ. Сюда относятся религіозныя общества, акціонерныя общества, вспомогательныя кассы, промышленныя товарищества [1]).

Ограниченія, установленныя для союзовъ, не должны были распространяться на избирательные союзы (Wahlvereine). Подъ избирательными союзами, согласно судебной практикѣ, слѣдуетъ разумѣть только союзы, организуемые въ виду конкретныхъ предстоящихъ выборовъ Комиссія II палаты мотивировала освобожденіе ихъ отъ ограниченій, установленныхъ въ § 8, тѣмъ вполнѣ правильнымъ соображеніемъ, что запрещеніе соединеній такихъ союзовъ заставитъ сосредоточить вниманіе исключительно на мѣстныхъ интересахъ [2]). Избирательныя собранія никакими льготами не пользовались [3])

Указъ 11 марта не имѣлъ примѣненія къ собраніямъ и сою-

---

[1]) Jahrbuch fur Entschidungen des Kammergerichts Bd. 14, S. 365. 3 November 1893, Born, op cit, S 106.
[2]) Stenographische Berichte der II Kammer, B V, S. 2777.
[3]) Born, op cit., S. 108.

замъ, которые могли бы возникнуть въ военной средѣ. Согласно 38 ст. дѣйствующей прусской конституціи, вооруженныя силы, (bewaffnete Macht), какія бы то ни было отдѣльныя войсковыя части не могли устраивать совѣщаній (berathschlagen), ни вообще собираться иначе, какъ по приказу. Собранія и союзы запасныхъ чиновъ для обсужденія военныхъ установленій, приказовъ и учрежденій даже въ то время, когда чинъ запаса не призванъ на дѣйствительную службу, являются запрещенными. Но санкцію это конституціонное постановленіе находитъ не въ указѣ 11 марта, а въ спеціальномъ военно-уголовномъ законодательствѣ. (Указъ 11 марта § 22).

§ 4.

Мы познакомились съ содержаніемъ прусскаго закона, регулировавшаго право союзовъ и собраній въ теченіе 58 лѣтъ. Съ этимъ закономъ любопытно сопоставить законодательные акты, изданные по тому же предмету почти одновременно въ болѣе крупныхъ германскихъ государствахъ, имѣвшихъ самостоятельную политическую жизнь, какъ Баварія и Саксонія. Не трудно будетъ замѣтить, что эти законодательные акты продиктованы тѣмъ же политическимъ настроеніемъ, что и прусскій законъ. Законодательству этихъ трехъ государствъ, Пруссіи, Баваріи и Саксоніи, мы противопоставимъ далѣе законодательство южно-германскихъ государствъ, Бадена и Вюртемберга, представляющее серьезныя и принципіальныя отличія отъ прусскаго образца [1]).

Баварскій законъ, изданный нѣсколько раньше окончательнаго утвержденія прусскаго, именно 26 февраля 1850, распадался на три отдѣла [2]). Первый посвященъ былъ собраніямъ, второй союзамъ, а въ третьемъ сосредоточены были карательныя постановленія. Порядокъ устройства собраній, на которыхъ обсуждаются обще-

---

[1]) Наиболѣе полное собраніе законовъ, регулировавшихъ право союзовъ и собраній въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ см. въ приложеніи къ проекту Имперскаго закона 1908 г. Drucksachen des Reichstags 12 Legislaturperiode, I Session 1908, № 482 Anlage II стр. 87—124, а также въ изданіи Guttentag, Sammlung deutscher Reichsgesetze, Friedenthal. Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland, Berlin. 1907. Ср. изданіе Vorwarts, Das Vereins- und Versammlungsrechtin Deutschland, 2 Aufl., Berlin, 1905.

[2]) Gesetz die Versammlungen und Vereine betreffend vom 26 Februar 1850, Friedenthal, op. cit., S. 138.

ственныя дѣла (offentliche Angelegenheiten), если на эти собранія созываются посредствомъ публичныхъ, или общихъ приглашеній, сходенъ съ порядкомъ, установленнымъ въ Пруссіи. Въ заявленіи полиціи должна быть указана цѣль собранія. Печатныя и писанныя приглашенія на собранія должны быть подписаны устроителями. Несовершеннолѣтнимъ доступъ на собранія воспрещенъ. Порядокъ устройства собраній подъ открытымъ небомъ—тотъ же, что и въ Пруссіи. При наличности опасности для общественнаго спокойствія они могутъ быть запрещаемы администраціей (ст. 3). Собраніямъ воспрещается приносить петиціи толпой (Adressen und Petitionen in Masse zu überbringen) или уполномочивать на принесеніе петиціи болѣе, чѣмъ 10 человѣкъ (art. 6). Полномочія полиціи относительно распущенія собраній тѣ же, что и въ Пруссіи (art. 8, 9).

Политическіе союзы подлежатъ тѣмъ же ограниченіямъ, въ смыслѣ запрещенія женщинамъ и несовершеннолѣтнимъ участвовать въ нихъ въ качествѣ членовъ, и посѣщать ихъ собранія, что и въ Пруссіи. Союзамъ запрещается давать своимъ постановленіямъ форму законовъ, указовъ, судебныхъ рѣшеній, и вообще актовъ правительственныхъ учрежденій (art. 18). Это ограниченіе непосредственно скопировано, какъ мы знаемъ, съ французскаго законодательства. Полномочія полиціи относительно союзовъ шире, чѣмъ въ Пруссіи, такъ какъ въ цѣломъ рядѣ случаевъ, напримѣръ если союзъ устраиваетъ тайныя собранія, безъ предварительнаго увѣдомленія, или не допускаетъ на собранія представителей полиціи, полиція можетъ сама распорядиться окончательнымъ закрытіемъ союзовъ (art. 12), тогда какъ въ Пруссіи окончательное закрытіе союзовъ всегда зависитъ отъ судебной власти, и полномочія администраціи не идутъ далѣе временнаго закрытія союзовъ, до рѣшенія суда (§ 16 прусскаго указа 11 марта 1850 г.). Карательныя постановленія баварскаго закона нѣсколько мягче, чѣмъ въ Пруссіи. Нарушеніе правилъ о предварительномъ извѣщеніи администраціи обложено только денежнымъ штрафомъ до 100 гульденовъ (art. 20), тогда какъ въ Пруссіи за это можно было быть приговореннымъ и къ тюремному заключенію. Появленіе на собраніи съ оружіемъ или участіе въ противозаконномъ собраніи, угрожаетъ тюремнымъ заключеніемъ до 1 года и лишь при смягчающихъ обстоятельствахъ штрафомъ до 100 гульденовъ (art. 21). Членамъ политическихъ союзовъ за устройство тайныхъ собраній или за недопущеніе чиновъ полиціи на собранія угрожаетъ тюремное за-

ключеніе до 6 мѣсяцевъ, замѣняемое штрафомъ также лишь при наличности смягчающихъ обстоятельствъ (art. 22).

Если отъ баварскаго права обратиться къ саксонскому закону 22 ноября 1850 г. [1]), то и въ немъ мы встрѣтимъ тѣ же по большей части знакомыя уже намъ постановленія. Порядокъ устройства публичныхъ собраній тотъ же. Въ заявленіи, какъ и по баварскому закону, нужно указывать не только время и мѣсто, но также и цѣль собранія (§ 2). Къ созыву собраній имѣютъ право только лица дѣеспособныя, и обладающія всѣми политическими правами (dispositionsfähig und im Besitze der politischen Ehrenrechte). Среди устроителей должно быть хоть одно лицо, являющееся членомъ общины въ той мѣстности, гдѣ происходитъ собраніе (§ 3). Собраніе обязательно должно имѣть предсѣдателя или руководителя, и если онъ не указанъ заранѣе, то до его избранія собраніе не можетъ приступать къ своимъ занятіямъ (§ 4). Собранія, которыя ставятъ себѣ цѣлью нарушать законы, или призывать къ ихъ нарушенію, или къ совершенію безнравственныхъ дѣяній, являются запрещенными (§ 5). И такъ какъ цѣль собранія должна указываться въ предварительномъ заявленіи, то администрація фактически имѣла возможность въ Саксоніи запрещать собранія по своему усмотрѣнію. Обязанности предсѣдателя собранія по саксонскому закону были весьма отвѣтственны. Предсѣдатель, а до его избранія устроитель собранія обязанъ, согласно § 8, не допускать обсужденія предложеній и даже употребленія такихъ выраженій, которыя противорѣчатъ уголовнымъ законамъ, или заключаютъ въ себѣ призывъ къ нарушеніямъ законовъ, или къ безнравственнымъ дѣйствіямъ. Если кто либо дозволяетъ себѣ подобныя дѣйствія, то предсѣдатель обязанъ немедленно, не ожидая требованій представителя полиціи, лишить его слова, и если ему не повинуются, распустить собраніе. Въ противномъ случаѣ, онъ является отвѣтственнымъ за все произнесенное на собраніи, какъ будто бы онъ самъ произнесъ рѣчь преступнаго содержанія, или внесъ противозаконное предложеніе (§ 8). И если предсѣдатель не исполняетъ, такимъ образомъ, своей обязанности, то представитель полиціи является уполномоченнымъ лишить слова лицо, которое обсуждаетъ предложеніе преступнаго содержанія, или призываетъ къ нарушенію законовъ или къ совершенію безнравственныхъ дѣйствій Если ему немедленно не

[1]) Gesetz das Vereins- und Versammlungsrecht betreffend, Friedenthal, op. cit., S. 150.

оказываютъ повиновенія, то онъ вправѣ распустить собраніе. Собраніе можетъ быть распущено точно также, если оно принимаетъ характеръ, угрожающій общественному спокойствію и законному порядку (wenn die Versammlung sonst einen die öffentliche Ruhe und die gesetzliche Ordnung gefährdenden Charakter annimmt). О роспускѣ собранія должно быть заявлено громко (mit lauter Stimme) и послѣ этого заявленія представитель полиціи долженъ покинуть собраніе (§ 9). Въ случаѣ отказа присутствующихъ на собраніи разойтись, помѣщеніе можетъ быть очищено при помощи военной силы (§ 10). Наконецъ, при наличности серьезной опасности для общественнаго спокойствія и порядка (bei dringender Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit) собранія, а также публичныя процессіи и празднества могутъ быть запрещены. Въ саксонскомъ законѣ, такъ же какъ и въ баварскомъ, встрѣчаемъ запрещеніе массовыхъ петицій и особой формы постановленій въ видѣ законовъ, указовъ и т. д. Помимо тѣхъ широкихъ полномочій къ распущенію собранія, на которыя мы только что указывали, саксонскій законъ въ § 30 даетъ списокъ тѣхъ основаній, по которымъ собраніе можетъ быть распущено. Здѣсь въ семи пунктахъ предусматриваются всевозможныя формальныя нарушенія постановленій закона. Сюда отнесено и невыполненіе требованій закона относительно предварительнаго заявленія, и отсутствіе предсѣдателя, и недопущеніе представителя полиціи, и принятіе постановленій въ формѣ адресовъ или петицій, и участіе въ собраніи военнослужащихъ. Послѣдній пунктъ касается спеціально собраній, созванныхъ для времяпровожденія (zum Zwecke geselliger Unterhaltung) или для содѣйствія наукамъ и искусствамъ, или для благотворительныхъ цѣлей, для отправленія культа, наконецъ, собраній, установленныхъ закономъ, или законными властями, однимъ словомъ, всѣхъ тѣхъ собраній, которыя согласно § 17 изъяты были изъ дѣйствія настоящаго закона. Если бы эти собранія занялись какими либо другими дѣлами, кромѣ указанныхъ, то полиція вправѣ распустить ихъ.

Что касается карательной санкціи саксонскаго закона, то минимальныя наказанія за нарушеніе его постановленій составлялъ штрафъ отъ 1 до 50 талеровъ или тюремное заключеніе отъ 3 дней до 3 мѣсяцевъ. Въ болѣе серьезныхъ случаяхъ, гдѣ виновность заключалась не въ невыполненіи какой либо формальности, а въ отказѣ повиноваться распоряженіямъ власти, какъ, напри-

мѣръ, участіе въ собраніи запрещенномъ въ качествѣ руководителя или оратора, или отказъ удалиться изъ распущеннаго собранія, или оказаніе противодѣйствія представителю полиціи, появленіе на собраніи съ оружіемъ, или призывъ къ этому, наконецъ, произнесеніе или только допущеніе къ произнесенію рѣчей преступнаго содержанія—наказаніе удваивалось и колебалось между штрафомъ отъ 1 до 100 талеровъ и тюремнымъ заключеніемъ отъ трехъ дней до 6 мѣсяцевъ.

Уже при бѣгломъ изложеніи отдѣльныхъ постановленій саксонскаго закона нельзя не замѣтить, что право собраній въ несравненно большей степени, чѣмъ въ Пруссіи, поставлено въ зависимость отъ простого усмотрѣнія полиціи. Полицейскій чинъ, присутствующій на собраніи, является его истиннымъ хозяиномъ. И даже возможность предварительнаго воспрещенія собраній на томъ основаніи, что цѣлью ихъ является нарушеніе законовъ или что они представляютъ серьезную опасность для общественнаго спокойствія, возможность, которой не даетъ въ отношеніи къ собраніямъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ прусскій законъ, въ Саксоніи никогда не отнималась у администраціи.

Саксонскій законъ 22 ноября 1850 г. былъ, безъ всякаго сомнѣнія, однимъ изъ наиболѣе ярко реакціонныхъ законодательныхъ актовъ, регулировавшихъ право союзовъ и собраній и появившихся непосредственно вслѣдъ за ликвидаціей движенія 48 г. Законодательства той эпохи большей части мелкихъ германскихъ, въ отдѣльныхъ постановленіяхъ берутъ за образецъ то прусское, то баварское, то саксонское право Попытку извлечь нѣкоторыя общія начала изъ этихъ законовъ представляютъ изъ себя такъ называемыя „союзныя постановленія“, 13 іюля 1854 г. [1]) принятыя союзнымъ сеймомъ и обязательныя для всѣхъ государствъ, входившихъ въ составъ Германскаго Союза.

Въ этихъ постановленіяхъ указывалось, что такъ какъ въ интересахъ общей безопасности и спокойствія является необходимымъ установить общія начала, регулирующія положеніе союзовъ во всѣхъ союзныхъ государствахъ, то союзныя правительства пришли по этому вопросу къ нѣкоторому соглашенію. Въ силу этого соглашенія во всѣхъ союзныхъ государствахъ можетъ быть допущено существованіе лишь такихъ союзовъ, которые представятъ достаточныя доказательства, что цѣли ихъ гармонируютъ

---

[1]) Текстъ ихъ напечатанъ полностью у Friedenthal, op. cit, S 168.

(im Einklange stehen) съ союзнымъ и мѣстнымъ законодательствомъ и не угрожаютъ общественному спокойствію и безопасности.

На обязанность мѣстныхъ правительствъ возлагается принятіе такихъ мѣръ, благодаря которымъ они были бы достаточно освѣдомлены объ учрежденіи и о цѣляхъ каждаго союза, какъ при его возникновеніи, такъ и вообще во время его дѣятельности. Вообще по отношенію къ политическимъ союзамъ мѣстныя правительства должны сохранять за собой право, если эти союзы вовсе не запрещены въ данномъ государствѣ, и не нуждаются въ спеціальномъ административномъ разрѣшеніи для открытія, въ зависимости отъ обстоятельствъ подвергать ихъ временнымъ ограниченіямъ или запрещенію. По отношенію ко всѣмъ политическимъ союзамъ должны быть установлены слѣдующія ограниченія: несовершеннолѣтніе, подмастерья и учащіеся не допускаются къ участію въ нихъ, и затѣмъ соединеніе между отдѣльными союзами не дозволяется.

По отношенію къ собраніямъ союзовъ, которые занимаются общественными дѣлами, безъ особаго признанія или разрѣшенія со стороны государства, союзныя постановленія указывали на необходимость спеціальнаго надзора со стороны власти. Представителямъ ея должно быть предоставляемо полномочіе распускать каждое собраніе такого союза, если не соблюдены формальныя условія, касающіяся созыва собраній, или если содержаніе преній даетъ основаніе къ роспуску, заключающееся въ необходимости заботиться объ охранѣ законовъ, общественной безопасности и порядка.

Эти союзныя постановленія были опубликованы офиціально въ цѣломъ рядѣ германскихъ государствъ [1]) и во многихъ изъ нихъ легли въ основаніи соотвѣтствующихъ узаконеній.

§ 5.

Совершенно независимыми отъ вліянія прусскаго образца и союзныхъ постановленій оказались только законодательства южногерманскихъ государствъ—Вюртемберга и Бадена [2]). Эти государства

[1]) А именно: въ Брауншвейгѣ, Гессенѣ, Ольденбургѣ, Реусѣ старшей линіи, Саксенъ-Альтенбургѣ, Шаумбургъ-Липпе, Шварцбургъ-Рудольштадтѣ, Шварцбургъ-Зондерсгаузенѣ и Вальдекѣ. См. сборникъ Friedenthal, passim.

[2]) Сюда же слѣдуетъ отнести и Гессенъ, гдѣ хотя и были опубликованы вышеприведенныя союзныя постановленія, но во исполненіе ихъ не было издано никакого спеціальнаго закона.

заслуживаютъ вниманія въ особенности потому, что по поводу этихъ законодательствъ, спеціально по поводу Вюртембергскаго законодательства, среди политическихъ дѣятелей и юристовъ Германіи существовало крупное принципіальное разногласіе. Съ одной стороны высказывалось мнѣніе, что вюртембергскій законъ 2 апрѣля 1848 г., касающійся народныхъ собраній [1]), представляется наиболѣе широко либеральнымъ закономъ среди всѣхъ многочисленныхъ законовъ, дѣйствующихъ по этому предмету въ предѣлахъ Германской имперіи. Отстаивая наиболѣе широкую свободу собраній, представитель соціалдемократіи Ауэръ въ засѣданіи рейхстага 29 января 1896 г. убѣждалъ большинство рейхстага положить именно Вюртембергскій законъ въ основаніе проектировавшагося уже тогда общеимперскаго закона [2]). И точно также при окончательномъ обсужденіи имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г. представитель центра, Вюртембергскій депутатъ Грэберъ (Gröber) ссылками на свидѣтельства спеціалистовъ и на свой личный опытъ, какъ мѣстнаго политическаго дѣятеля, доказывалъ, что въ Вюртембергѣ дѣйствительно обезпечена свобода собраній, и новый имперскій законъ по отношенію къ Вюртембергу можетъ только измѣнить положеніе къ худшему.

Рядомъ съ этими положеніями высказывались однако и прямо противоположныя.

Еще въ 1896 г. депутатъ національ-либералъ и извѣстный государствовѣдъ Марквардсенъ, отвѣчая тѣмъ, кто требовалъ выработки общеимперскаго закона по Вюртембергскому образцу, заявилъ, что Вюртембергцы собственно не имѣютъ спеціальнаго закона относительно союзовъ, и что тамъ при этомъ отсутствуютъ гарантіи, существующія въ Пруссіи въ видѣ возможности апеллировать на рѣшеніе судьи [4]). На этой же точкѣ зрѣнія по отношенію къ Вюртембергскому закону стояли составители правительственнаго проекта 1907 г. Бетманъ Гольвега. Отсутствіе спеціальныхъ постановленій въ мѣстныхъ законахъ о правѣ союзовъ и собраній, говорится въ мотивахъ къ этому проекту, вовсе не служитъ до-

---

[1]) Gesetz die Volksversammlungen betreffend vom 2 April 1848, Friedenthal, op. cit., S. 162.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags 1895—7, B. I, S. 617. Ту же точку зрѣнія отстаивалъ въ засѣданіи 18 февраля 1896 г. депутатъ свободомыслящихъ Риккертъ. Ibidem, S. 1041 u. ff

[3]) Stenographische Berichte, 1908, S. 4792.

[4]) Stenographische Berichte des Reichstags, 1895—7, S. 1050

казательствомъ особенно свободнаго развитія права въ этой области. Такъ, въ Вюртембергѣ, гдѣ законъ не ставитъ опредѣленныхъ границъ праву союзовъ и собраній, изъ принадлежащаго государственной власти общаго высшаго права надзора выводится полномочіе ея наблюдать за дѣятельностью всякаго рода союзовъ и собраній соотвѣтствующимъ образомъ, и въ случаѣ необходимости распускать ихъ. При отсутствіи спеціальныхъ законодательныхъ постановленій на распоряженія этого рода нельзя жаловаться въ судебно-административномъ порядкѣ, такъ что всѣ права заинтересованныхъ лицъ исчерпываются жалобой въ порядкѣ административномъ, по начальству [1]).

Какъ видно изъ приведенныхъ отзывовъ, оцѣнка Вюртембергскаго закона со стороны политическихъ дѣятелей и имперскаго правительства далеко не одинакова. Самый законъ отличается краткостью и состоитъ всего изъ одной статьи. Всѣмъ гражданамъ, говорится въ ней, предоставлено право устраивать публичныя собранія для обсужденія общихъ дѣлъ (allgemeiner Angelegenheiten) безъ полицейскаго разрѣшенія но съ соблюденіемъ предписаній (Vorschriften), дѣйствующихъ для охраны законовъ и гражданскаго порядка. Объ этихъ собраніяхъ слѣдуетъ или публично объявлять заранѣе, или увѣдомлять мѣстное полицейское учрежденіе.

Дополненіемъ къ этому закону явились впослѣдствіи два другихъ. Одинъ 1 іюня 1853—запрещавшій появленіе въ собраніи съ оружіемъ, и устанавливавшій наказаніе за это—штрафъ до 15 гульденовъ, или тюремное заключеніе до 4 дней. Другой, изданный 27 декабря 1871 г. въ связи съ введеніемъ имперскаго уголовнаго уложенія, устанавливалъ обязательность представленія администраціи уставовъ тѣми союзами, которые имѣютъ особые уставы. Отвѣтственность за непредставленіе уставовъ, а также за нарушеніе закона 1848 г. о собраніяхъ опредѣлена въ видѣ штрафа въ 12 талеровъ [2]).

Этимъ исчерпывались всѣ постановленія Вюртембергскаго права по интересующему насъ вопросу. Совершенно безспорно, что сами по себѣ постановленія эти проникнуты широкимъ либерализмомъ. Публичныя собранія даже подъ открытымъ небомъ не могли считаться незаконнымъ изъ-за невыполненія какихъ-либо формальностей. Законъ не вмѣшивался и въ самый порядокъ ве-

---

[1]) Drucksachen des Reichstags, I Session 1907, Nr. 482, S. 19.
[2]) Friedenthal, op. cit, 162—4.

денія собраній, предоставляя его опредѣленіе свободному усмотрѣнію участвующихъ. Правда, законъ не опредѣлялъ точно и полномочій полиціи, и это дало основаніе комментатору вюртембергскаго права Гауппу считать, что полномочія полиціи, вытекающія изъ ея обязанности охранять порядокъ и безопасность, совершенно неограничены [1]). Мнѣніе это, однако, врядъ ли можно считать вполнѣ вѣрнымъ. Какъ указалъ депутатъ Грэберъ въ цитированной рѣчи, сказанной въ рейхстагѣ 8 апрѣля 1908 г., кромѣ закона 2-го апрѣля 1848 г., въ Вюртембергѣ дѣйствовалъ короткое время королевскій указъ 25 января 1855 г. Этотъ указъ точно опредѣлялъ полномочія полиціи и предусматривалъ цѣлый рядъ случаевъ, когда она имѣетъ право распускать собранія. Въ 1864 г. указъ этотъ, по ходатайству ландтага, былъ отмѣненъ, и такимъ образомъ полиція не имѣетъ болѣе спеціальныхъ полномочій для роспуска собраній. Весь смыслъ отмѣны указа 1855 г. и заключался въ томъ, какъ это формулировано было авторомъ предложенія объ отмѣнѣ, депутатомъ Вюртембергскаго ландтага Гельдеромъ (Holder), чтобы не предоставлять болѣе полиціи права распускать собранія союзовъ при отсутствіи нарушенія закона съ ихъ стороны [2]). Такимъ образомъ, съ отмѣной указа 1855 г. полномочія полиціи подверглись, несомнѣнно, ограниченію.

Вопросъ о томъ, какое толкованіе слѣдуетъ давать общимъ полномочіямъ администраціи, не утрачивалъ, однако, своего значенія. Мы помнимъ, какъ во Франціи правительство Луи Филиппа именно изъ этихъ общихъ полномочій выводило и требованіе предварительнаго разрѣшенія, и право роспуска собраній. Какъ ставился этотъ вопросъ въ Вюртембергѣ? Какое толкованіе давала своимъ полномочіямъ сама исполнительная власть, и находило ли ея толкованіе подтвержденіе въ судебной практикѣ? Отвѣтъ на эти вопросы далъ въ той же самой рѣчи въ рейхстагѣ вюртембергскій депутатъ Грэберъ. Ссылаясь на собственный политическій опытъ и на появившіеся въ печати отзывы другихъ политическихъ дѣятелей, Грэберъ утверждалъ, что фактически въ Вюртембергѣ публичныя собранія свободны отъ всякаго надзора. Случаи появленія представителя полиціи на собраніяхъ представляются совершенно

---

[1]) Gaupp, D. Staatsrecht des Konigreichs, Wurtemberg, S. 29. Marquardsen, Handbuch des offentlichen Rechts III, 1, 2.

[2]) Цитировано Grober'омъ въ рѣчи передъ рейхстагомъ 8 апрѣля 1908 г., Stenographische Berichte 1908, S. 4791.

исключительными, и всегда вызываютъ нѣкоторое раздраженіе въ непривыкшихъ къ такому вниманію гражданахъ. Несомнѣнно, что полномочія полиціи въ Вюртембергѣ не достаточно опредѣленны. Эта неопредѣленность однако не ведетъ къ злоупотребленіямъ съ ея стороны главнымъ образомъ потому, что благодаря существованію въ Вюртембергѣ министерской отвѣтственности и зависимости исполнительной власти отъ народнаго представительства, администрація не рискуетъ въ отдѣльныхъ случаяхъ нарушать свободу собраній, несмотря даже на то, что административный судъ (Verwaltungsgerichtshof) дважды, въ 1880 г. и въ 1897 г., признавалъ за полиціей право распускать собранія. Неопредѣленность права въ Вюртембергѣ связывала исполнительную власть, которая, вообще, не имѣла тамъ такого преобладающаго значенія, какое она имѣетъ въ Саксоніи или въ Пруссіи. Такимъ образомъ, Вюртембергскій законъ обезпечивалъ населенію широкую свободу собраній лишь благодаря тѣмъ общимъ политическимъ условіямъ, которыя дѣлаютъ Вюртембергъ однимъ изъ наиболѣе либеральныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи [1]).

Заслуживаетъ вниманія та постановка, которую право союзовъ и собраній получило въ Баденѣ. Дѣйствовавшій до 1908 г. въ Баденѣ законъ о правѣ союзовъ и собраній относится къ болѣе поздней эпохѣ, чѣмъ разсмотрѣнные нами прусскій, баварскій и саксонскій законы. Баденскій законъ изданъ былъ 21 ноября 1867 г., слѣдовательно, тогда, когда воспоминанія о злоупотребленіяхъ свободой, имѣвшихъ мѣсто въ 1848 г., уже нѣсколько сгладились, когда ничто не угрожало нарушить внутреннее политическое спокойствіе. Составители баденскаго закона нашли, благодаря этому, возможнымъ отступить отъ принятой въ сѣверо-германскихъ государствахъ системы предварительнаго заявленія по отношенію къ союзамъ, и къ собраніямъ, происходящимъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Въ мотивахъ къ баденскому закону совершенно правильно указывалось, что по отношенію къ собраніямъ предварительное извѣщеніе оказывается излишнимъ, такъ какъ о публичныхъ собраніяхъ всегда объявляется заранѣе во всеобщее свѣдѣніе, и было бы удивительно, если бы о нихъ не было извѣстно полиціи. Что касается того соображенія, что благодаря предварительному извѣщенію полиція знаетъ и о лицахъ, отвѣтственныхъ за собраніе, составители баденскаго закона указывали,

[1]) По поводу Вюртембергскаго права союзовъ и собраній см. ст. Jolly, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1895.

что если дѣйствительные устроители пожелаютъ укрыться, они всегда могутъ этого достигнуть при помощи подставныхъ лицъ. Вообще, собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ не представлялись настолько опасными, чтобы устройство ихъ необходимо было затруднить особыми формальностями [1]). Помимо этого отступленія отъ началъ, принятыхъ въ сѣверо-германскихъ государствахъ, баденскій законъ предоставлялъ исполнительной власти достаточныя средства для борьбы съ злоупотребленіями свободой союзовъ и собраній. Прежде всего, полиціи предоставлялось требовать отъ учредителей и членовъ союзовъ свѣдѣній о цѣляхъ этихъ союзовъ, объ ихъ учрежденіяхъ, объ имѣющихся соглашеніяхъ между ними, о предсѣдателѣ и членахъ (§ 3). Далѣе министерству внутреннихъ дѣлъ предоставлялось воспрещать союзы, противорѣчившіе государственнымъ законамъ или нравственности, или же угрожающіе государству или общественной безопасности. Это запрещеніе распространяется и на тѣ новые союзы, которые по существу явятся продолженіемъ старыхъ. Распоряженіе о временномъ закрытіи союза въ томъ случаѣ, если промедленіе представляетъ опасность, можетъ быть издано и мѣстнымъ полицейскимъ учрежденіемъ, но это предварительное закрытіе можетъ длиться не болѣе 14 дней (§§ 4, 5). По тѣмъ же соображеніямъ можетъ быть запрещено участіе въ иностранныхъ союзахъ, или соглашеніе мѣстныхъ союзовъ съ иностранными. Объ этихъ запрещеніяхъ должно быть объявляемо во всеобщее свѣдѣніе (§ 7).

Праву собраній посвящена вторая часть баденскаго закона (§§ 8—12). Помимо запрещенія появляться на собраніяхъ съ оружіемъ и раздачи оружія на собраніяхъ (§ 8), мы встрѣчаемъ здѣсь слѣдующія постановленія: полицейскіе чины, или лица имѣющія письменное порученіе отъ полиціи, должны допускаться къ присутствію на всѣхъ народныхъ собраніяхъ, и имъ должно предоставляться мѣсто по ихъ усмотрѣнію. Если представителя полиціи отказываются допустить на собраніе, то независимо отъ судебнаго преслѣдованія виновныхъ представитель полиціи можетъ распустить собраніе. Помимо этого, всякое собраніе можетъ быть распущено по тѣмъ же основаніямъ, по какимъ закрываются и союзы, т. е. если будетъ усмотрѣно, что оно противорѣчитъ

[1]) Kommissionsbericht der Zweiten Badischen Kammer über den Gesetzentwurf, das Verein und Versammlungsrecht betreffend Beilage zum Protokoll der Sitzung der II Badischen Kammer am 4 November 1867, SS. 16 u 17. Berger, op. cit, S. 572.

законамъ или нравственности, или угрожаетъ государству и общественной безопасности. Въ этихъ случаяхъ оно даже можетъ быть заранѣе запрещено полиціей (§ 11). Противъ неповинующихся распоряженію о роспускѣ можетъ быть употреблена сила (§ 12). О собраніяхъ подъ открытымъ небомъ должно представляться мѣстному полицейскому учрежденію предварительное заявленіе за 48 часовъ до начала собранія (§ 10).

Наказанія за нарушенія отдѣльныхъ постановленій закона для простыхъ участниковъ союзовъ и собраній не превышаетъ 4-хъ недѣль тюремнаго заключенія или 150 марокъ штрафу. Для устроителей союзовъ, предсѣдателей и ораторовъ на собраніяхъ отвѣтственность эта повышалась до штрафа въ 600 марокъ или тюремнаго заключенія до 6 мѣсяцевъ.

Баденскій законъ оставлялъ совершенно свободной внутреннюю организацію собранія. Онъ не предписывалъ собраніямъ имѣть предсѣдателя или бюро, вообще ограничивалъ до minimum'а всѣ формальныя требованія. Тѣмъ не менѣе, согласно закону, и союзы и собранія были вполнѣ подчинены дискреціонной власти администраціи, которая во всякое время сохраняла за собой полную возможность положить предѣлъ ихъ существованію. На самомъ дѣлѣ, баденская практика въ области права союзовъ и собраній была одной изъ наиболѣе либеральныхъ. Объясненіе этому обстоятельству одинъ изъ германскихъ изслѣдователей, Бергеръ, усматриваетъ въ томъ, что внутреннія условія политической жизни въ Баденѣ нѣсколько иныя, чѣмъ на сѣверѣ Германіи. Въ Баденѣ, какъ и въ другихъ государствахъ, гдѣ союзамъ и собраніямъ предоставляется относительно большая свобода, нѣтъ тѣхъ опасныхъ для общественнаго спокойствія элементовъ, которые имѣются въ сѣверной части Германіи. Всѣ эти государства, по преимуществу, земледѣльческія, и при томъ не имѣющія въ своемъ составѣ населенія другой національности, кромѣ нѣмецкой. Въ нихъ нѣтъ антигосударственныхъ стремленій, которыя проявляются въ Пруссіи на собраніяхъ поляковъ и датчанъ, нѣтъ страстныхъ антисемитскихъ собраній, нѣтъ, наконецъ, такой массы рабочаго населенія, которое въ крупныхъ промышленныхъ центрахъ заставляетъ полицію принимать всегда особыя мѣры предосторожности [1]).

Къ этимъ объясненіямъ Бергера слѣдуетъ прибавить, что

---

[1]) Berger, Politik der deutschen Vereins- und Versammlungsgesetze Verwaltungsarchiv, I, S. 574.

южно-германскія государства, вообще, отличаются большимъ либерализмомъ политическаго строя, по сравненію съ сѣверными, и болѣе или менѣе свободны отъ вліянія прусскихъ шаблоновъ. Народное представительство здѣсь пользуется относительно большимъ вліяніемъ, чѣмъ въ Пруссіи, и можетъ считаться свободнымъ отъ исключительнаго преобладанія въ немъ юнкерскихъ элементовъ.

Мы не останавливаемся вовсе на законодательствѣ, регулировавшемъ право союзовъ и собраній въ цѣломъ рядѣ мелкихъ германскихъ государствъ. Незначительность этихъ государствъ, отсутствіе въ нихъ самостоятельной политической жизни лишаютъ дѣйствовавшее въ нихъ законодательство всякаго интереса, тѣмъ болѣе, что оно въ значительной степени являлось воспроизведеніемъ прусскаго закона 11 марта 1850 г. Заслуживаетъ, быть можетъ, упоминанія, что въ Мекленбургъ-Шверинѣ, вплоть до изданія имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г., политическіе союзы и публичныя собранія съ политическими цѣлями допускались не иначе, какъ съ предварительнаго разрѣшенія министерства внутреннихъ дѣлъ [1]). Исключеніе изъ этого правила было допущено лишь для союзовъ и собраній, связанныхъ съ предстоящими выборами въ рейхстагъ, на основаніи § 17 имперскаго избирательнаго закона 31 мая 1869. Аналогичныя нормы сохранялись и въ Мекленбургъ-Стрелицѣ, гдѣ указъ 19 февраля 1891 г. воспроизвелъ болѣе или менѣе точно прусскій указъ 11 марта 1850, но сохранилъ въ силѣ требованіе предварительнаго разрѣшенія для собраній [2]).

Для полноты нашего очерка законодательства, регулировавшаго право союзовъ и собраній въ отдѣльныхъ государствахъ германской имперіи до 1908 г. упомянемъ еще о законѣ, введенномъ въ Эльзасъ-Лотарингіи 21 іюня 1905 г. [3]). Законъ этотъ явился какъ бы въ отмѣну прежнихъ французскихъ законовъ,— 6—10 іюня 1868 г. о собраніяхъ и постановленій уголовнаго кодекса и закона 1834 г. о союзахъ. Новый законъ регламентировалъ право союзовъ и собраній весьма обстоятельно, допускалъ пользованіе французскимъ языкомъ въ дѣловыхъ сношеніяхъ союзовъ только въ той части, которая признавалась областью французскаго языка, (französische Sprechgebiet), давалъ администраціи право распускать союзы, угрожающіе общественному спокойствію.

---

[1]) Verordnung, betreffend Versammlungen und Vereinen zu politischen Zwecken vom 27 Januar 1851. Friedenthal, op. cit., стр. 172.
[2]) Friedenthal, op. cit., стр. 182.
[3]) Friedenthal, op. cit стр. 288.

Собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ устранвались явочнымъ порядкомъ, собранія подъ открытымъ небомъ лишь съ письменнаго разрѣшенія администраціи. Несовершеннолѣтнимъ воспрещалось участвовать въ собраніяхъ безъ особаго разрѣшенія администраціи. Публичныя собранія могли заранѣе запрещаться администраціей, если послѣдняя находила ихъ опасными для общественнаго спокойствія.

ГЛАВА II.

Прусская практика.

§ 6.

Говоря о законахъ, дѣйствовавшихъ въ Баденѣ и Вюртембергѣ, мы уже отмѣчали, что эти законы были примѣняемы на практикѣ въ духѣ широкаго либерализма. И не можетъ быть сомнѣнія, что если бы въ сѣверно-германскихъ государствахъ примѣненіе законовъ о правѣ союзовъ и собраній проникнуто было тѣмъ же направленіемъ, то вопросъ о реформѣ законодательства въ этой области никогда не получилъ бы того значенія, какое ему суждено было пріобрѣсти за послѣдніе годы. Мы ограничимся въ дальнѣйшемъ изученіемъ прусской практики, главнымъ образомъ, конечно, въ виду того преобладающаго значенія, какое Пруссія имѣетъ въ Германской Имперіи, а также и потому, что прусскія условія могутъ вообще считаться средними, такъ сказать, типическими въ отношеніи къ праву союзовъ и собраній. Если въ Баваріи, напримѣръ, и допускались порою нѣкоторыя облегченія отъ строгостей, установленныхъ закономъ, то зато въ Саксоніи администрація успѣвала свести на нѣтъ и право союзовъ и право собраній, ухитряясь при этомъ нарушить даже тѣ непомѣрно широкія рамки, въ какія ставилъ ея усмотрѣніе саксонскій законъ [1]).

[1]) Примѣненію на практикѣ саксонскаго законодательства о правѣ союзовъ и собраній посвящена спеціальная брошюра Бебеля—Die Handhabung des Vereins- und Versammlungsrechts im Konigreich Sachsen, Berlin, 1897.

Обращаясь спеціально къ анализу прусской судебной и административной практики, слѣдуетъ прежде всего вспомнить, что постановленія указа 11 марта 1850 г. обставляли пользованіе правомъ собраній цѣлымъ рядомъ формальностей, и надѣляли представителя администраціи на собраніяхъ достаточно широкой дискреціонной властью. Нельзя не признать, что за все время функціонированія указа 11 марта и администрація и судъ не уставали широко примѣнять его постановленія, наблюдая за выполненіемъ всѣхъ формальныхъ требованій съ одной стороны, и налагая кары за ихъ неисполненіе—съ другой. При этомъ, благодаря нѣкоторой расплывчатости и неопредѣленности редакціи отдѣльныхъ постановленій, то или иное рѣшеніе вопроса зависѣло отъ истолкованія закона. Истолкователями его являлись въ послѣдней инстанціи по жалобамъ на дѣйствія администраціи—Oberverwaltungsgericht, по обвиненіямъ же противъ частныхъ лицъ—Kammergericht.

Исчерпывающее изученіе многолѣтней практики этихъ судебныхъ учрежденій въ связи съ примѣненіемъ указа 11 марта 1850 не входитъ въ задачу настоящей работы. Намъ достаточно познакомиться лишь съ тѣмъ разрѣшеніемъ, какое получили въ практикѣ нѣкоторые основные и принципіальные вопросы, поставленные суду самой жизнью. И уже по тому направленію, въ какомъ разрѣшались эти вопросы, мы будемъ имѣть возможность судить объ общемъ характерѣ примѣненія закона на практикѣ.

Первый вопросъ, на который пришлось отвѣтить судебной практикѣ, поставленъ былъ самимъ законодателемъ. Законъ 11 марта долженъ былъ примѣняться къ собраніямъ, на которыхъ обсуждаются дѣла, представляющія публичный интересъ — öffentliche Angelegenheiten. Самое это понятіе не было однако точно истолковано законодателемъ, и сознательно предоставлялось судебной практикѣ [1]).

Точное установленіе этого понятія представляло, разумѣется, огромную важность, такъ какъ именно отъ него зависѣло опредѣленіе сферы примѣненія закона. Чѣмъ тѣснѣе будетъ кругъ

[1]) „Man sagte sich indessen, dass es nicht wohl zweitelhaft sein Konne was unter Einwirkung auf offentliche Angelegenheiten zu verstehen sei, dass diese Bezeichnung auch seither zu gegrundeten Zweifeln nicht Anlass gegeben habe, und dass es jedenfalls bedenklich sei hier mit einer Definition hervorzutreten die bei einen etwaigen mangelhaften Fassung dem, Zweck des Gesetzes leicht vereiteln Konne", Stenographische Berichte der II Kammer, 1850, B. V, S. 2771, Kommissionsbericht.

этихъ дѣлъ, тѣмъ шире окажется область государственнаго невмѣшательства и свободнаго самоопредѣленія гражданъ. Въ судебной практикѣ не наблюдалось, однако, стремленія сколько нибудь ограничивать понятіе публичнаго интереса. Напротивъ, каммергерихтъ опредѣленно высказался, что дѣлами публичнаго интереса слѣдуетъ признавать не только дѣла, связанныя съ политическими или религіозными вопросами, но точно также все то, что можетъ интересовать населеніе въ цѣломъ—die Gesamtheit, или отдѣльные классы населенія, въ особенности, въ области соціальныхъ интересовъ [1]).

Такое опредѣленіе не только не суживало, но фактически расширяло до безпредѣльности понятіе дѣлъ публичнаго интереса. Отдѣльными рѣшеніями и собранія, на которыхъ показывались живыя картины съ объясненіями, и собранія рабочихъ опредѣленной фабрики для обсужденія вопроса объ измѣненіи условій найма, признавались собраніями, на которыхъ обсуждаются дѣла публичнаго интереса, слѣдовательно допустимыми лишь при соблюденіи всѣхъ требуемыхъ закономъ формальностей [2]). Даже школьные праздники, если они устраиваются подъ открытымъ небомъ, и если на нихъ могутъ имѣть доступъ взрослые подчиняются закону о собраніяхъ и требуютъ предварительнаго разрѣшенія. И въ одномъ случаѣ инспектору школы удалось избавиться отъ наказанія лишь благодаря представленію доказательствъ, что устройство школьнаго праздника было разрѣшено учебнымъ начальствомъ, и слѣдовательно согласно § 21 закона 11 марта, было свободно отъ формальностей, предписанныхъ этимъ закономъ [3]).

Лишь въ самые послѣдніе годы практика каммергерихта дѣлаетъ попытки нѣсколько сузить сферу примѣненія закона.

Въ рѣшеніи 19 октября 1903 г. по поводу обвиненія одного лица въ устройствѣ собранія для рабочихъ, работавшихъ совмѣстно въ одной копи, каммергерихтъ призналъ, что хотя вопросъ о повышеніи заработной платы, обсуждавшійся на собраніи, есть вопросъ общаго интереса, тѣмъ не менѣе, такъ какъ въ данномъ случаѣ вопросъ обсуждался не въ общей постановкѣ, а исключительно въ примѣненіи къ участникамъ собранія, то предметъ со-

---

[1]) Kammergerichtsentshceidung 12 Januar 1891, Bd. 11, S. 309. Born, op. cit., S. 9.
[2]) Born, ibidem.
[3]) Kammergerichtsentscheidung 5 Mai 1881, Jahrbuch f. Entsch. d. Kg B. 2, S. 250.

бранія слѣдуетъ считать не представляющимъ публичнаго интереса, а самое собраніе свободнымъ отъ соблюденія формальностей.

Такимъ образомъ, вопросъ о заработной платѣ вообще представляетъ публичный интересъ, но заработная плата извѣстной категоріи лицъ такого интереса не представляетъ [1]).

Въ этомъ рѣшеніи каммергерихтъ, установилъ точку зрѣнія, вполнѣ соотвѣтствующую той, которую отстаивало правительство Второй Имперіи при выработкѣ закона о собраніяхъ 1868 г. (см. выше стр. 121). Въ общемъ, конечно, прусскій законъ значительно либеральнѣе закона Второй Имперіи, такъ какъ онъ распространяетъ явочный порядокъ на политическія собранія.

По поводу чтенія на собраніи отрывковъ изъ Библіи, каммергерихтъ призналъ, что если читаемые отрывки затрагиваютъ дѣла, представляющія публичный интересъ, то собранія, на которыхъ они читаются, подчиняются всѣмъ формальностямъ, установленнымъ закономъ 11 марта. Въ противномъ случаѣ эти собранія свободны отъ формальностей [2]). Позднѣе каммергерихтъ подтвердилъ, что общую молитву и пѣніе религіозныхъ пѣсенъ нельзя разсматривать, какъ обсужденіе дѣлъ, представляющихъ публичный интересъ [3]).

По поводу примѣненія другихъ статей указа 11 марта Высшему Административному Суду приходилось подчасъ принимать на себя защиту правъ частныхъ лицъ отъ чрезмѣрныхъ притязаній администраціи. Такъ, напримѣръ, въ одномъ случаѣ администрація не выдала удостовѣренія въ принятіи предварительнаго заявленія въ виду того, что собраніе было назначено въ 4 часа дня, а заявленіе о немъ было подано наканунѣ въ 4 ч. 15 минутъ, слѣдовательно, полныхъ 24 часовъ не прошло. Изъ дѣла выяснилось, что устроитель собранія принесъ предварительное заявленіе въ 3 ч. 15 м. наканунѣ, но за отсутствіемъ бургомистра долженъ былъ ждать его въ теченіе часа, а такъ какъ бургомистръ по приходѣ предупредилъ его, что до 4 ч. слѣдующаго дня остается менѣе 24 часовъ, то онъ тутъ же измѣнилъ время собранія, и назначилъ его на слѣдующій день въ 5 часовъ. Тѣмъ не менѣе, бургомистръ отказался выдать удостовѣреніе, ссылаясь на то, что, по имѣющимся у него свѣдѣніямъ, помѣщеніе, въ которомъ предположено собраніе, не предоставлено въ распоряженіе устроителей. Высшій Административный Судъ при-

---

[1]) Entscheidungen des Kammergerichts, B. 26, 1904, S. 73.
[2]) Entscheidungen des Kammergerichts, B. 25, S. 28, 1903.
[3]) Ibidem, B. 31, S. 36

зналъ, что заявленіе о собраніи было въ данномъ случаѣ подано своевременно, такъ какъ удостовѣрено, что устроитель собранія явился въ полицейское бюро до 4 ч. дня и о цѣли его прихода были освѣдомлены два полицейскихъ чиновника. Заявленія о собраніяхъ должны приниматься безъ промедленія. Въ противномъ случаѣ устроители собраній всегда могутъ подвергаться опасности, что ихъ заявленія будутъ приниматься только тогда, когда они окажутся запоздавшими. Что же касается вопроса о помѣщеніи, то Высшій Административный Судъ нашелъ, что администрація вовсе не должна входить въ разсмотрѣніе того, дѣйствительно ли данное помѣщеніе предоставлено устроителямъ собранія, или нѣтъ. Если бы оказалось, что помѣщеніе въ дѣйствительности не предоставлено хозяиномъ, то собраніе, конечно, не могло бы состояться. Но этотъ вопросъ вовсе не касается администраціи. По этимъ соображеніямъ отказъ бургомистра въ выдачѣ удостовѣренія признанъ былъ незаконнымъ [1]).

Такимъ образомъ, до послѣдняго времени мѣстная администрація обнаруживаетъ тенденцію превращать явочный порядокъ въ разрѣшительный и отказывать въ своемъ разрѣшеніи даже на устройство собраній въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Нѣтъ основаній удивляться тому, что по отношенію къ собраніямъ подъ открытымъ небомъ, устройство которыхъ закономъ поставлено въ зависимость отъ ея согласія, она постоянно проявляла еще менѣе благосклонности. § 9 требовалъ, какъ мы знаемъ, предварительнаго разрѣшенія для всѣхъ публичныхъ собраній подъ открытымъ небомъ, независимо отъ того, обсуждаются ли на нихъ дѣла, представляющія публичный интересъ, или нѣтъ. По разъясненію каммергерихта, публичными собраніями являются такія собранія, которыя доступны публикѣ, всѣмъ, а не только спеціально приглашеннымъ. Если на собраніе союза, на которое приглашены нѣкоторыя постороннія лица въ качествѣ гостей, и проникаетъ нѣсколько лицъ неприглашенныхъ, собраніе отъ этого не превращается въ публичное [2]).

Примѣняя правила закона, касающіяся собраній подъ открытымъ небомъ, администрація систематически обнаруживала тенденцію во первыхъ расширять самое понятіе такого собранія, и во вторыхъ отказывать въ своемъ разрѣшеніи. Въ одномъ случаѣ Высшій Административный Судъ призналъ неправильнымъ распущеніе собра-

---

[1]) Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, I Senats 28 Februar 1905. Preussische Verwaltungsblatt 19 Mai 1906, S. 591.

[2]) Urteil des Kammergerichts, 20, I, 1902. Goltdammers Archiv, Bd. 49, S. 343. Contra-Delius, Preuss. Verwaltungsblatt, 26 December 1903, S. 212.

нія, произведенное на томъ основаніи, что двери помѣщенія, гдѣ было устроено собраніе, были открыты, и часть публики оставалась за недостаткомъ мѣста на дворѣ. Законъ не требуетъ, чтобы собраніе происходило при закрытыхъ дверяхъ, а только въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Однако, если бы кто либо изъ находящихся на дворѣ принялъ участіе въ дебатахъ, то собраніе было бы незаконнымъ, ибо оно превратилось бы въ собраніе подъ открытымъ небомъ, для котораго по закону требуется особое разрѣшеніе [1]).

По поводу тѣхъ основаній, по которымъ администрація можетъ отказывать въ разрѣшеніи собранія подъ открытымъ небомъ, интересно сопоставить два рѣшенія Высшаго Административнаго Суда, сравнительно недавняго происхожденія. Основаніемъ для отказа, согласно закону, могло служить лишь то обстоятельство, что отъ устройства собранія можно было опасаться нарушенія общественнаго спокойствія и порядка. Въ одномъ случаѣ мѣстный волостной начальникъ (Amtsvorsteher) и ландратъ полагали, что собраніе, которое намѣревалась устроить соціалдемократическая организація въ сельскомъ округѣ К., можетъ угрожать общественному порядку и спокойствію, и на этомъ основаніи отказали въ разрѣшеніи. Высшій Административный Судъ призналъ, что если бы основаніемъ для отказа было желаніе затруднить соціалдемократической партіи агитацію въ мѣстности, то отказъ слѣдовало бы признать незакономѣрнымъ. Соціалдемократическія собранія слѣдуетъ трактовать также, какъ и собранія всѣхъ другихъ партій. Высшій Административный Судъ нашелъ, однако, что въ данномъ случаѣ администрація имѣла основаніе опасаться нарушенія порядка и безопасности. Администрація ссылалась на опытъ избирательной кампаніи 1903 г., когда многія собранія, на которыя являлись соціалдемократы, заканчивались столкновеніями между приверженцами различныхъ политическихъ партій. Такія столкновенія имѣли мѣсто и на собраніяхъ, происходившихъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Тѣмъ болѣе основаній было опасаться ихъ въ собраніяхъ подъ открытымъ небомъ. Запрещая собраніе, администрація, въ данномъ случаѣ, дѣйствовала вполнѣ законно [2]).

Въ рѣшеніи по аналогическому дѣлу, однако, тотъ же судъ

---

[1]) Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts, 1905, B. 46, S 436.

[2]) Рѣшеніе суда приведено въ Preussisches Verwaltungsblatt, 7 April 1906, стр. 486

призналь простое соображеніе о возможности столкновеній между приверженцами различныхъ партій недостаточнымъ основаніемъ для отказа въ разрѣшеніи. Такія опасенія, по мнѣнію суда, возможны относительно любого большого собранія, и могутъ служить основаніемъ для отказа въ разрѣшеніи лишь тогда, когда на лицо имѣются факты, подтверждающіе опасенія. И такъ какъ такихъ фактовъ мѣстный волостной начальникъ не привелъ, то нѣтъ основанія трактовать участниковъ собранія, какъ лицъ, которыя свои политическія разногласія будутъ разрѣшать насиліемъ Въ виду этого отказъ въ разрѣшеніи былъ признанъ неправильнымъ [1]).

§ 7.

Мы взяли случаи, относящіеся къ судебной практикѣ послѣднихъ годовъ. Неопредѣленность постановленій указа 11 марта 1850 г. до самаго послѣдняго времени создавала необходимость вмѣшательства и регулированія его примѣненія со стороны высшихъ судебныхъ учрежденій. Само собою разумѣется, однако, что изученіе практики этихъ учрежденій не можетъ дать полнаго представленія о тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ осуществлялось право собраній.

Въ особенности трудно было бы на основаніи этого матеріала сдѣлать заключеніе о томъ, какъ осуществлялись самою администраціей полномочія, предоставленныя ей закономъ. По существу дѣла, жалобы на незаконныя дѣйствія администраціи, нарушающія свободу собраній, имѣютъ всегда платоническій характеръ. Законно или незаконно было воспрещено или распущено собраніе, оно во всякомъ случаѣ уже не могло состояться. Признаніе высшимъ судомъ незаконности дѣйствій полиціи или ея представителей ни въ чемъ не измѣняетъ положенія, и не даетъ гражданамъ права отказывать въ повиновеніи такимъ предписаніямъ полиціи, которыя уже были однажды признаны незаконными. Слѣдовательно, возбужденіе дѣлъ этого рода можетъ имѣть значеніе простой демонстраціи, и къ этому средству обращаются далеко не часто. Для того, чтобы выяснить себѣ административную практику, слѣдуетъ обратиться къ матеріалу другого рода—къ политической и памфлетной литературѣ, появленіе которой вызвано было примѣненіемъ законовъ о собраніяхъ.

Разумѣется, къ свидѣтельствамъ этого рода надлежитъ отно-

[1]) Entscheidungen d. Königlichen Preussischen Oberverwaltungsgerichts, B. 46, S. 450, 1905.

ситься осторожно, разсматривая ихъ cum grano salis. Въ пылу политической борьбы возможны и естественны преувеличенія, а подчасъ и неправильное освѣщеніе фактовъ. Слѣдуетъ, однако, имѣть въ виду, что и въ дѣйствительности законы о собраніяхъ всегда служили прусскому правительству средствомъ для борьбы съ тѣми политическими партіями, или общественными группами, вліяніе которыхъ казалось наиболѣе опаснымъ. Остріе закона о собраніяхъ было всегда направлено противъ соціалдемократіи, „партіи переворота“, Umsturzpartei, какъ обыкновенно именовали ее прусскіе министры Далѣе, въ памятную эпоху культуркампфа особенно сильнымъ преслѣдованіямъ подвергались католическіе ксендзы и патеры, осмѣлившіеся бороться съ Бисмаркомъ. Наконецъ, въ самые послѣдніе годы усилилась борьба противъ польскихъ собраній, связанная съ германизаціей восточныхъ окраинъ.

О преслѣдованіяхъ, и стѣсненіяхъ, которымъ подвергались собранія соціалдемократической партіи, достаточно извѣстно изъ партійной прессы, внимательно слѣдившей за ними, и тщательно коллекціонировавшей всѣ случаи этого рода. Не случайно, конечно, то обстоятельство, что съѣзды соціалдемократической партіи никогда не устраивались въ Пруссіи, и всегда стремились воспользоваться гостепріимствомъ южныхъ государствъ.

Менѣе извѣстны, отчасти уже изгладились изъ памяти воспоминанія о тѣхъ преслѣдованіяхъ, которымъ подвергся въ 70-хъ годахъ столь долго составлявшій впослѣдствіи опору правительства католическій центръ

Въ небольшой брошюркѣ нѣкоего Дасбаха [1]), каплана въ Трирѣ, и ревностнаго агитатора, отстаивавшаго права католическаго духовенства, собранъ цѣлый рядъ совершенно немотивированныхъ, лишенныхъ всякаго законнаго основанія роспусковъ собраній, исключительно потому, что на этихъ собраніяхъ дѣлалась попытка обсужденія церковной политики правительства. Всѣ эти случаи относились къ 1873—4 году. Вся періодическая печать, безъ различія направленій, по словамъ Дасбаха, признавала незаконность дѣйствій представителей полиціи, распускавшихъ собранія, и рекомендовала администраціи большую осторожность при выборѣ этихъ должностныхъ лицъ. Правительство, которому 24 января 1874 г. былъ предъявленъ по поводу этого запросъ, дало обѣщаніе принять

[1]) Volksbibliothek, begründet von Fr. Dasbach, Kaplan im Trier, 6 u 7 Hefte „Die Polizei und das Versammlungsrecht im freien deutschen Reiche“, Luxembourg, 1874, SS. 4—41

мѣры къ соблюденію закона. Министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ Эйленбургъ, заявилъ, что правительству о случаяхъ противозаконныхъ распущеній собраній ничего не извѣстно, такъ какъ никакихъ жалобъ къ нему не поступало.

„Я могу однако удостовѣрить, прибавилъ министръ, что отнынѣ законъ о союзахъ будетъ выполняться исключительно точно, и что случаи распущенія помимо основаній, указанныхъ въ законѣ, вызовутъ строгое порицаніе министерства“. Это обѣщаніе не было, однако, выполнено, и мѣстные агенты продолжали распускать собранія католическія и соціалдемократическія, не опасаясь нисколько министерскаго порицанія. И по свидѣтельству Дасбаха, на поданную имъ самимъ жалобу относительно незаконнаго роспуска собранія, онъ получилъ изъ министерства отвѣтъ, что послѣ детальнаго разсмотрѣнія отчета должностного лица, присутствовавшаго на собраніи, оно признаетъ его дѣйствія вполнѣ правильными.

Повидимому, ключъ къ этимъ неожиданнымъ и произвольнымъ распущеніямъ собраній заключался въ секретныхъ инструкціяхъ, которыя мѣстные полицейскіе чины получали отъ центральной власти. Желая предотвратить роспускъ собранія, Дасбахъ обратился однажды къ представителю полиціи, присутствовавшему на собраніи, съ просьбой сообщить, въ какихъ случаяхъ ему предписано закрыть собраніе. Такихъ темъ онъ заранѣе намѣревался избѣгать. Чиновникъ отвѣтилъ ему, что въ собраніи нельзя говорить о происходившихъ въ данное время пререканіяхъ между бургомистромъ и общиной, нельзя касаться ни военнаго закона, ни высокихъ налоговъ, ни закона противъ іезуитовъ, ни наконецъ такъ называемыхъ „майскихъ законовъ“ противъ церкви. Не было, конечно, никакого сомнѣнія въ томъ, что всѣ эти ограниченія были явно противозаконны, но они практиковались систематически.

Разумѣется, эти ограниченія не примѣнялись къ собраніямъ, устраивавшимся націоналъ-либералами и болѣе правыми группами, поддерживавшими политику Бисмарка. И Дасбахъ именно къ націоналъ-либераламъ обращался съ надеждой на то, что они помогутъ добиться отмѣны такихъ противозаконныхъ инструкцій, и болѣе свободнаго права собраній. Положеніе министерской партіи не вѣчно, націоналъ-либералы могутъ оказаться и въ оппозиціи, и тогда всѣ непріятности, которыя достаются на долю католиковъ и соціалдемократовъ, могутъ быть испытаны и либералами.

Предсказанія Дасбаха не сбылись. Націоналъ либераламъ не пришлось на себѣ испытывать тѣхъ притѣсненій, которыя выпадали

на долю соціалдемократіи и центра. Тѣмъ не менѣе, сознаніе этой опасности не было чуждо и національ либераламъ, и вотъ почему попытки дальнѣйшаго ухудшенія прусскаго права собраній законодательнымъ путемъ не встрѣчали сочувствія въ рядахъ этой партіи, и не имѣли успѣха.

Преслѣдованіе собраній, устраиваемыхъ католическимъ духовенствомъ, продолжалось только до тѣхъ поръ, пока между нимъ и правительствомъ Бисмарка шла ожесточенная борьба. Но партія центра, являющаяся выразительницей политическихъ чаяній католическаго духовенства Германіи, надолго запомнила эти преслѣдованія, и не переставала поддерживать всѣ попытки добиться свободы союзовъ и собраній для всей Германіи, отъ кого бы эти попытки ни исходили.

Болѣе всего страдали отъ пристрастнаго примѣненія и распространительнаго толкованія законодательства о союзахъ и собраніяхъ рабочее населеніе, и та политическая партія, которая всегда связывала свои интересы съ интересами рабочаго класса, всегда претендовала на роль представительницы рабочаго класса въ Рейхстагѣ, именно соціалдемократія. Спеціально для борьбы съ ея вліяніемъ въ средѣ рабочихъ созданъ былъ исключительный законъ противъ соціалистовъ, такъ называемый Socialistengesetz, о которомъ намъ придется говорить подробнѣе въ слѣдующей главѣ.

По замѣчанію русскаго изслѣдователя, г. Полянскаго, этотъ законъ оказался въ рукахъ правительства дальнобойнымъ и обладающимъ огромной разрушительной силой орудіемъ. При помощи его правительство совершенно упразднило право рабочихъ устраивать собранія. Достаточно сказать, что въ первые годы послѣ изданія закона, въ 1878 и 1879 г., не могло состояться ни одного открытаго собранія рабочихъ для обсужденія ихъ общихъ нуждъ [1]).

Но и независимо отъ временныхъ и исключительныхъ законоположеній, законодательство о правѣ союзовъ и собраній всегда обезпечивало прусскому правительству полную возможность оказывать противодѣйствіе организаціи рабочаго класса. Правда, согласно § 152 Имперскаго Промысловаго Уложенія 21 іюня 1869 г. (Gewerbeordnung für das deutsche Reich) „всякаго рода запреты и уголовныя кары по отношенію къ ремесленникамъ и фабричнымъ рабочимъ за соглашенія (Verabredungen) или со-

[1]) Полянскій, Стачки рабочихъ и уголовный законъ, стр 300.

единенія (Vereinigungen) для достиженія болѣе высокой оплаты труда или улучшенія его условій, въ особенности путемъ прекращенія работы, или увольненія рабочихъ, были отмѣнены, и только участникамъ такихъ соглашеній обезпечена была свобода выхода изъ нихъ въ любой моментъ.

Это положеніе, обезпечивавшее свободу стачекъ, нисколько не умаляло, однако, тѣхъ полномочій, которыя предоставлялись администраціи законами о собраніяхъ. По замѣчанію Теннісса, автора спеціальной работы, посвященной этому вопросу, основное начало германскаго права, по которому въ случаѣ противорѣчія между имперскимъ и мѣстнымъ законодательствомъ, преимущество должно отдаваться имперскому, Reichsrecht bricht Landesrecht этимъ путемъ несомнѣнно нарушалось, и пользованіе правомъ коалиціи оказывалось весьма затруднительнымъ [1]).

Именно по отношенію ко всякаго рода собраніямъ и союзамъ, разсчитаннымъ на участіе рабочихъ, административная и судебная практика обнаруживали всегда и систематически неумолимую строгость. Въ 1897 г. шеффереигерихтъ въ Грейфсвальдѣ призналъ хозяина гостиницы Ф. виновнымъ въ допущеніи въ гостиницѣ собранія членовъ союза рабочихъ по металлу безъ извѣщенія полиціи, и приговорилъ его къ штрафу въ 15 марокъ или къ аресту на три дня. Въ собраніи присутствовало четыре человѣка, изъ которыхъ одинъ былъ въ гостиницѣ совершенно случайно, и присоединился къ тремъ собесѣдникамъ, сидѣвшимъ за столомъ за кружкой пива. Мѣстный судъ, однако, призналъ, что понятіе собранія есть понятіе чисто фактическое, что число участниковъ и форма бесѣдъ не имѣютъ рѣшающаго значенія для установленія признаковъ собранія, и утвердилъ приговоръ шеффенскаго суда [2]).

Стремленіе всячески противодѣйствовать профессіональному движенію въ Пруссіи сказалось особенно рѣзко въ томъ толкованіи, которое суды и администрація стремились дать § 8 закона 11 марта. Въ этомъ параграфѣ, который какъ мы уже упоминали, больше всего отразилъ на себѣ страхъ законодателя передъ возможнымъ возстановленіемъ клубовъ, устанавливается рядъ ограниченій для союзовъ, цѣлью которыхъ является обсужденіе на собраніяхъ политическихъ вопросовъ, т. е. для клубовъ. Женщи-

---

[1]) Ferdinand Tonnies, „Vereins und Versammlungsrecht wider die Koalitionsfreiheit“, S. 7. Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, Iena, 1902

[2]) Tonnies, op. cit., S. 21.

намъ и несовершеннолѣтнимъ воспрещалось участіе въ ихъ дѣя тельности и даже посѣщеніе ихъ собраній.

Понятіе „политическихъ вопросовъ“, или точнѣе политическихъ предметовъ (politische Gegenstände) несомнѣнно отличается отъ болѣе широкаго понятія „дѣлъ, представляющихъ публичный интересъ“ (öffentliche Angelegenheiten), о которыхъ говорится въ § 1 закона 11 марта. Въ союзахъ и собраніяхъ, обсуждающихъ дѣла публичнаго интереса, женщины и несовершеннолѣтніе могли участвовать свободно. Политическими же согласно судебной практикѣ слѣдуетъ считать всѣ вопросы, связанные съ государственнымъ устройствомъ и управленіемъ, съ отношеніями подданныхъ къ государству, съ международными отношеніями [1]). Вопросы экономическіе, хозяйственные, не являются непремѣнно политическими, но могутъ получить политическій характеръ, если обнаруживается стремленіе разрѣшать эти вопросы при помощи государственнаго вмѣшательства [2]). Такимъ образомъ всѣ тѣ профессіональные союзы, которые не ограничиваютъ своей задачи улучшеніемъ положенія своихъ сочленовъ въ рамкахъ дѣйствующаго законодательства, но обнаруживаютъ стремленія добиваться и его усовершенствованія, не могутъ пользоваться привилегіей § 152 Промысловаго Уложенія и подпадаютъ подъ дѣйствіе § 8 закона о союзахъ.

Практика при этомъ установила, что о характерѣ союза слѣдуетъ судить не по его уставу, а по его дѣятельности. Является ли союзъ политическимъ, или нѣтъ, преслѣдуетъ ли онъ политическія цѣли, есть вопросъ факта, разрѣшеніе котораго въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ зависитъ отъ администраціи [3]).

Выводомъ изъ этихъ положеній было систематическое подведеніе профессіональныхъ союзовъ подъ тѣ ограниченія, которыя закономъ установлены были для союзовъ политическихъ, и спеціально для клубовъ. Достаточно было, чтобы въ какомъ-нибудь одномъ собраніи рабочаго профессіональнаго союза былъ поднятъ вопросъ о желательности добиваться законодательнаго регулированія заработной платы, чтобы данный союзъ былъ признанъ союзомъ политическимъ. Вслѣдъ за этимъ слѣдовало неизбѣжно привлеченіе къ отвѣтственности предсѣдателя и правленія за допущеніе на его собранія женщинъ и несовершеннолѣтнихъ [4]).

[1]) Erkenntniss des Obertribunals, 7 April 1853, Goltdammers Archiv, Bd. I, S. 380 Born, Vereinsgesetz, S. 58.
[2]) Kammergerichtsentscheidung 10 Oktober 1895. Born, op. cit., S. 61.
[3]) Born, S. 63.
[4]) Tonnies, op. cit., S. 9.

Фактически, такимъ образомъ, прусская судебная практика вела къ устраненію женщинъ и несовершеннолѣтнихъ рабочихъ отъ всякаго участія въ профессіональномъ движеніи. Профессіональное движеніе неотдѣлимо отъ политическаго, а пробужденіе самосознанія въ рабочихъ массахъ въ Германіи всегда составляло основную задачу соціалдемократической партіи.

Можно быть разнаго мнѣнія о томъ, насколько цѣлесообразна была ея дѣятельность въ этомъ направленіи, но нельзя отрицать ея несомнѣннаго вліянія на все рабочее населеніе. Желаніемъ правительства бороться съ этимъ вліяніемъ и объясняется распространительное толкованіе § 8 закона 11 марта 1850 г., благодаря которому профессіональные союзы трактовались, какъ политическіе.

Совершенно послѣдовательно судебной практикѣ пришлось признавать недопустимымъ даже посѣщеніе женщинами и несовершеннолѣтними танцовальныхъ вечеровъ и увеселеній, устраиваемыхъ такими союзами [1]).

Въ 1902 г. прусское правительство пришло наконецъ къ сознанію, что присутствіе женщинъ въ политическихъ собраніяхъ не угрожаетъ цѣлости и безопасности государства. 5-го мая 1902 г. ландтагу пришлось разсматривать петицію союза прусскихъ народныхъ учительницъ, о допущеніи женщинъ къ участію въ политическихъ собраніяхъ. По этому поводу министръ внутреннихъ дѣлъ Гаммерштейнъ счелъ нужнымъ заявить, что обстоятельства, вызвавшія 50 лѣтъ назадъ ограниченіе для женщинъ въ смыслѣ участія ихъ въ политическихъ собраніяхъ, нельзя считать измѣнившимися. Было бы печально для нашего прусскаго народа, и для государства, сказалъ министръ, если бы женская способность легко поддаваться увлеченіямъ послужила причиной волненій именно въ публичныхъ собраніяхъ. Этого мы должны остерегаться. Полиціи всегда должны принадлежать ея теперешнія полномочія, и она должна немедленно пользоваться ими, какъ только женщины обнаружатъ попытку принять участіе въ политической дѣятельности [2]).

Тѣмъ не менѣе, Гаммерштейнъ счелъ себя вынужденнымъ предписать полицейскимъ учрежденіямъ, чтобы ихъ представители на собраніяхъ не требовали удаленія женщинъ изъ собраній политическихъ союзовъ, если онѣ являются только зрительницами, а не участницами. Въ собраніяхъ имъ должно отводиться въ такихъ слу-

---

[1]) Entscheidung d. Oberverwaltungsgerichts B. 43, S. 540, 12 Juli 1903.
[2]) D, Vereins und Versammlungsrecht im Deutschland, o wärts Auflage 1905, s. 12.

чаяхъ особое мѣсто, явно отдѣленное отъ мѣста, занимаемаго активными участниками собранія. Ограниченія эти, какъ сказано, относятся только къ собраніямъ политическихъ союзовъ. Если, однако, заявленіе о собраніи подано отъ имени отдѣльнаго лица, за которымъ, какъ это будетъ установлено, скрывался союзъ, то активное участіе женщинъ въ такого рода собраніи остается нарушеніемъ § 8 закона 11 марта 1850 г. [1]).

§ 8.

Послѣдніе годы, предшествовавшіе изданію имперскаго закона 1908 г., въ практикѣ права собраній отмѣчены, главнымъ образомъ, преслѣдованіемъ собраній, пренія въ которыхъ велись на польскомъ языкѣ. Преслѣдованія эти связаны съ усилившимся стремленіемъ правительства германизировать восточныя провинціи Пруссіи, въ которыхъ польское населеніе составляетъ значительный процентъ. Не довольствуясь тѣмъ, что нѣмецкій языкъ и безъ того является обязательнымъ въ судѣ и въ школѣ, прусское правительство рѣшило добиться, чтобы этотъ языкъ сталъ точно также и языкомъ публичныхъ собраній.

Законъ о собраніяхъ не давалъ, однако, правительству никакихъ спеціальныхъ полномочій, на основаніи которыхъ оно могло бы запрещать говорить въ собраніяхъ на какомъ угодно языкѣ. И для того, чтобы оправдать такое запрещеніе, правительству пришлось ссылаться на тѣ общія полномочія, которыя принадлежатъ полиціи на основаніи Общаго Земскаго Права. Этотъ законодательный кодексъ XVIII в., характеризуя обязанности полиціи, возлагаетъ на нее принятіе необходимыхъ мѣръ для охраны общественнаго спокойствія, безопасности и порядка и для устраненія опасности, угрожающей обществу, или его членамъ [2]).

Можно ли было, однако, изъ такого общаго опредѣленія сдѣлать какіе бы то ни было выводы ограничительнаго характера по отношенію къ праву публичныхъ собраній, обезпеченному конституціей? Широкое толкованіе этого постановленія факти-

---

[1]) См. статью Delius Preussische Verwaltungsbeatt, 23 Dezember 1906

[2]) § 10, Tit. 17. Th. II des Allgemeinen Landes Rechts. Die nothigen Anstalten zur Erhaltung der offentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitglieder desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei.

чески привело бы къ упраздненію всѣхъ вообще проявленій политической свободы. И если нельзя было считать, что постановленія Ландрехта утеряли силу только потому, что они не совмѣстимы съ основными принципами правового государства [1]), то примѣненіе ихъ, во всякомъ случаѣ, надлежало поставить въ возможно болѣе тѣсныя рамки. Къ этому и стремилась въ цѣломъ рядѣ рѣшеній прусская судебная практика. Такъ, напр., судебная практика признавала за полиціей право не допускать собранія или ограничивать число участниковъ въ помѣщеніяхъ, не безопасныхъ въ строительномъ отношеніи, или въ смыслѣ распространенія заразныхъ болѣзней. Но простая вѣроятность, что собраніе повлечетъ за собой нарушеніе общественнаго порядка и спокойствія, не можетъ служить основаніемъ для того, чтобы не допустить собранія. И точно также, допущенное въ собраніи въ чьей-либо рѣчи нарушеніе закона, — напримѣръ, оскорбительный отзывъ о представителяхъ власти, не можетъ служить для полицейскаго чиновника поводомъ къ распущенію собранія въ силу принадлежащихъ ему общихъ полномочій. Основанія для роспуска собранія должны соотвѣтствовать тѣмъ, какія указаны въ § 5 закона о собраніяхъ, т. е. въ данномъ случаѣ рѣчь оратора можетъ явиться основаніемъ для роспуска, если въ ней заключается возбужденіе къ совершенію наказуемыхъ дѣяній [2]).

При рѣшеніи вопроса о томъ, можетъ ли веденіе преній въ собраніи на иномъ языкѣ, кромѣ нѣмецкаго, представить собой такую опасность для общественнаго спокойствія, чтобы полиція имѣла достаточныя основанія вовсе не допускать такихъ собраній, прусская судебная практика обнаружила нѣкоторыя колебанія. Въ рѣшеніи Высшаго Административнаго Суда, 26 сентября 1876 г., роспускъ собранія въ этихъ случаяхъ признавался недопустимымъ. По самой природѣ вещей, говорилось въ рѣшеніи суда, въ собраніи говорятъ на томъ языкѣ, который болѣе всего облегчаетъ обмѣнъ мнѣній между участниками, и, такимъ образомъ, лучше всего служитъ цѣли собранія, т. е. на родномъ языкѣ собравшихся. Исходя изъ этого, законодатель долженъ былъ допустить, что мѣстное полицейское учрежденіе будетъ въ состояніи наблюдать за гражданами, при употребленіи ими родного языка,

---

[1]) Kauffmann, Das Vereinsrecht, Berlin, 1890, S. 28.

[2]) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts 26 Juni 1880, Bd. 6. s. 370, 11 oktober 1884, Bd. 11 S. 382 Born, op. cit S. 40, 43.

какъ въ ихъ различныхъ жизненныхъ отношеніяхъ, такъ и въ собраніяхъ [1]).

Это рѣшеніе Высшаго Административнаго Суда обезпечивало всѣмъ прусскимъ подданнымъ право говорить въ собраніяхъ на томъ языкѣ, который для нихъ являлся роднымъ. Однако, спустя двадцать слишкомъ лѣтъ послѣ этого рѣшенія, имѣвшаго, безъ сомнѣнія крупное принципіальное значеніе, Высшій Административный Судъ, въ рѣшеніи отъ 5 октября 1897 года, нѣсколько видоизмѣнилъ свою первоначальную точку зрѣнія. Сторонники предоставленія полиціи права запрещать собранія, если пренія ведутся не на нѣмецкомъ языкѣ, доказывали, что въ противномъ случаѣ представитель полиціи, не знающій языка собранія, не въ состояніи будетъ осуществлять надзора за нимъ. Судъ и на этотъ разъ призналъ, что законодатель вовсе не руководствовался въ своихъ постановленіяхъ стремленіемъ по возможности облегчить задачу надзора. Дѣло полиціи посылать на собранія въ качествѣ представителей на собранія подходящихъ людей, которые въ состояніи понимать языкъ, на которомъ ведутся пренія. На обязанности же участниковъ собранія вовсе ие лежитъ забота о томъ, чтобы полиція ихъ понимала. Рядомъ съ этимъ, Высшій Административный Судъ счелъ, однако, необходимымъ сдѣлать уступку и противоположному нанравленію. Если употребленіе ненѣмецкаго языка вызвано только стремленіемъ воспрепятствовать наблюденію за собраніемъ, если имѣется въ виду сдѣлать недѣйствительнымъ законное ограниченіе свободы собраній, то такой преднамѣренный обходъ установленнаго законодателемъ наблюденія долженъ быть признанъ недопустимымъ. Если присутствіе полиціи на собраніяхъ должно быть терпимо, чтобы она могла получать свѣдѣнія о томъ, что происходитъ на собраніяхъ, то по смыслу закона не должно быть допускаемо все то, что сознательно направлено на воспрепятствованіе такому полученію свѣдѣній [2]).

Этимъ рѣшеніемъ Административный Судъ открывалъ дорогу для совершенно произвольныхъ ограниченій права собраній.

Несомнѣнно, что пренія въ собраніяхъ всегда ведутся на томъ языкѣ, который лучше всего понятенъ для ихъ участниковъ. Но полиція, съ своей стороны, всегда можетъ предпола-

---

[1]) Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen Bd. 1, S. 347, Born, op. cit. S. 41.

[2]) Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen B. 32, S. 395, Born, op. cit. S. 46.

гать, что всякій другой языкъ, кромѣ нѣмецкаго, избирается спеціально для причиненія ей затрудненій, и разубѣдить ее въ этомъ предположеніи, можетъ быть, окажется задачей вовсе невыполнимой.

Послѣднее рѣшеніе Высшаго Административнаго Суда является попыткой выработать нѣкоторый компромиссъ, найти почву для соглашенія между защитниками свободы выбора языка на собраніяхъ, и ревностными германизаторами, отстаивавшими исключительныя привиллегіи нѣмецкаго языка. Симпатіи исполнительной власти безраздѣльно принадлежали послѣднимъ.

Еще въ 1876 г. министръ внутреннихъ дѣлъ, графъ Эйленбургъ, отвѣчая въ Ландтагѣ на запросы польскаго депутата Лисковскаго, отстаивалъ право полиціи распускать собранія, въ которыхъ пренія ведутся не на нѣмецкомъ языкѣ, ссылаясь на то, что въ противномъ случаѣ полиція не въ силахъ имѣть надзора за ними [1]). Послѣ перваго изъ приведенныхъ рѣшеній Высшаго Административнаго Суда практика эта была, повидимому, оставлена. Оживленіе націоналистическихъ теченій, въ самомъ концѣ минувшаго вѣка, снова вызвало этотъ вопросъ къ жизни.

Въ 1897 г. министръ внутреннихъ дѣлъ Реке заявилъ въ Ландтагѣ, что правительство будетъ допускать употребленіе другихъ языковъ на собраніяхъ лишь въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ эти языки, дѣйствительно, являются общеупотребительными, такъ какъ въ такихъ мѣстностяхъ въ распоряженіи полиціи всегда имѣются агенты, понимающіе эти языки. Но правительство вовсе не намѣрено превращать своихъ чиновниковъ въ полиглотовъ, и еще менѣе склонно допускать употребленіе другихъ языковъ, кромѣ нѣмецкаго, въ чисто нѣмецкихъ областяхъ, какъ напримѣръ, въ Вестфаліи. И если бы границы, установленныя судебной практикой для полномочій исполнительной власти въ этомъ отношеніи оказались слишкомъ узкими, недостаточно обезпечивающими государственные интересы, то правительство не замедлило бы добиться соотвѣтствующаго расширенія полномочій въ законодательномъ порядкѣ [2]).

Такимъ образомъ, Реке уже въ 1897 г., повидимому, признавалъ необходимость разрѣшенія этого вопроса законодательнымъ

---

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses, 1876, B. II S. 831, Ср. Heinrich Geffken, Die deutsche Staatssprache u das Grundrecht d Versammlungsfreiheit im Preussen Archiv für öffentliches Recht XX, 1906 S. 3.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des am 26 Oktober 1896 einberufenen Landtags, B. 1, 290—297, 299—321 запросъ Czarlinsky mit Genossen.

путемъ. Судебная практика, однако, не слишкомъ стѣсняла дѣйствія правительственныхъ агентовъ.

Въ 1902 г. министръ внутреннихъ дѣлъ Гаммерштейнъ, отвѣчая на аналогичный запросъ, пытался установить различіе между собраніями частными и публичными. Собранія частныя свободны вполнѣ; что же касается публичныхъ собраній, то въ этихъ собраніяхъ можно допускать пренія только на нѣмецкомъ языкѣ, ибо въ противномъ случаѣ наносился бы ущербъ тѣмъ пруссакамъ, которые, не владѣя другимъ языкомъ, кромѣ нѣмецкаго, пришли бы на собраніе—(weil beim Gebrauch einer fremden Sprache es einem guten deutschen Preussen verwehrt sein wurde auch sein Scherflein einzutragen) [1]).

Въ литературѣ вопросъ о языкѣ собраній вызвалъ оживленную полемику. Безусловнымъ защитникомъ правительственной политики запретовъ выступилъ извѣстный прусскій государствовѣдъ, профессоръ Боннскаго университета, Цорнъ [2]). Согласно закону 28 августа 1876 г. нѣмецкій языкъ является исключительнымъ дѣловымъ языкомъ (Geschäftssprache) всѣхъ учрежденій, должностныхъ лицъ и политическихъ корпорацій. Всякій, вступающій въ дѣловыя сношенія съ публичными учрежденіями, обязанъ пользоваться нѣмецкимъ языкомъ. И вотъ, такъ какъ на собраніяхъ присутствуетъ представитель полиціи, то Цорнъ и пытается подвести рѣчи, произносимыя на собраніяхъ, подъ категорію дѣловыхъ сношеній съ административными учрежденіями. Далѣе, сопоставляя принадлежащее государству верховное право надзора съ принадлежащимъ гражданамъ правомъ собраній, Цорнъ приходитъ къ заключенію, что право надзора есть въ данномъ случаѣ государственный принципъ; собранія являются допустимыми лишь въ предѣлахъ обезпеченія государственнаго порядка. Отвѣтственность за это обезпеченіе несетъ полиція, причемъ ей для выполненія ея обязанностей должны быть предоставлены всѣ средства. И право вести пренія на иномъ языкѣ, кромѣ нѣмецкаго, можетъ основываться только на спеціальномъ разрѣшеніи закона. При отсутствіи упоминанія о немъ въ законѣ, самое право слѣдуетъ считать вовсе не существующимъ.

Соображенія, развивавшіяся представителями прусскаго прави-

---

[1]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses, 1902, Bd. 5, S. 5411.

[2]) Philipp Zorn, „Die deutsche Staatssprache“ Berlin, 1903, SS 5—7, 37—51.

тельства съ парламентской трибуны, и встрѣтившія поддержку со стороны одного изъ представителей университетской науки, не остались, однако, безъ возраженій. Профессоръ Кенигсбергскаго университета Гюбрихъ (Hubrich) въ спеціальной брошюрѣ, посвященной вопросу о свободѣ языка, прежде всего указалъ на совершенную необоснованность попытки министра внутреннихъ дѣлъ Гаммерштейна провести различіе между частными и публичными собраніями. Такое различіе вовсе неизвѣстно прусскому праву въ примѣненіи къ собраніямъ, обсуждающимъ дѣла публичнаго интереса. Предложеніе внести это различіе въ законъ, сдѣланное при обсужденіи закона 11 марта 1850 г. во второй палатѣ депутатомъ Венцелемъ, не имѣло, въ концѣ концовъ успѣха, а потому и самое различіе слѣдуетъ признать несуществующимъ.

Разсматривая съ нѣсколько иной точки зрѣнія, чѣмъ Цорнъ, взаимное соотношеніе между правомъ надзора, принадлежащимъ государству, и правомъ собраній, Гюбрихъ категорически утверждаетъ, что право собраній не создается закономъ, а существуетъ совершенно независимо отъ него, и лишь регулируется имъ. Для юриста не можетъ быть сомнѣній, что право собраній по отношенію къ праву его ограничивать является правомъ болѣе важнымъ, правомъ первоначальнымъ, „rechtlich das primäre ist“. Поэтому, при наличности сомнѣній въ толкованіи закона, праву гражданъ слѣдуетъ отдавать предпочтеніе. Далѣе, Гюбрихъ весьма ясно доказываетъ всю несостоятельность аргументаціи Цорна, приравнивающаго рѣчи на собраніяхъ къ дѣловымъ сношеніямъ съ представителями администраціи. При обсужденіи какихъ бы то ни было вопросовъ, собранія вовсе не руководствуются соображеніями о томъ, въ какой степени это обсужденіе можетъ быть доступно пониманію полицейскаго чина, присутствующаго на собраніи. Участники собранія обсуждаютъ всѣ вопросы между собой, а не съ представителемъ полиціи. Роль послѣдняго на собраніяхъ по прусскому закону чисто пассивная, а потому никакого обмѣна съ нимъ и не происходитъ. Иначе ставится вопросъ тамъ гдѣ представителю полиціи даются болѣе широкія полномочія. Въ Саксоніи, гдѣ онъ въ цѣломъ рядѣ случаевъ фактически замѣняетъ предсѣдателя, гдѣ составляемый полиціей протоколъ о собраніи имѣетъ совершенно особую силу, тамъ требованіе, установленное

[1]) Hübrich „Die Sprachenfreiheit in öffentlichen Versammlungen nach preussischem Recht“ Konigsberg, 1903, SS 6—7, etc.

циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ 23 марта 1899 г., чтобы собранія, на которыхъ обсуждаются дѣла, представляющія общественный интересъ, велись на языкѣ, понятномъ представителю полиціи, можно считать достаточно обоснованнымъ. Въ Пруссіи же такое ограниченіе, по мнѣнію Гюбриха, можетъ быть создано только путемъ особаго закона [1]).

Взгляды, высказанные Гюбрихомъ, встрѣтили полную поддержку и одобреніе въ печати со стороны такого авторитетнаго знатока современнаго германскаго административнаго права, какимъ является профессоръ Гейдельбергскаго университета Аншютцъ [2]). Онъ прежде всего устраняетъ возможность примѣненія къ собраніямъ закона 28 августа 1876 г. о государственномъ языкѣ. Осуществленіе свободы собраній, право устраивать публичныя или непубличныя собранія относится, по мнѣнію Аншютца, не къ государственной жизни, а къ частной жизни (niht Staatsleben, sondern Privatleben). Народныя собранія вовсе не являются органами государственной власти, а потому для нихъ вовсе не обязателенъ государственный языкъ. Это обстоятельство было подчеркнуто во время парламентскаго обсужденія закона о языкѣ 1876 г., когда опредѣленно указано было, что союзы и собранія не принадлежатъ къ тѣмъ политическимъ корпораціямъ, для которыхъ обязателенъ нѣмецкій языкъ. Такимъ образомъ, спеціальнаго основанія для ограниченій въ законѣ нѣтъ. Между тѣмъ, безъ такого спеціальнаго основанія всякое ограниченіе свободы собраній является противозаконнымъ. По мнѣнію Аншютца, свобода собраній по существу не представляетъ изъ себя права, ни въ смыслѣ частнаго права, ни въ смыслѣ субъективнаго публичнаго права.

Примыкая въ этомъ отношеніи къ Лабанду, также отрицавшему за всѣми „основными правами“ характеръ субъективныхъ публичныхъ правъ, Аншютцъ точно также считаетъ свободу собраній за одно изъ проявленій естественной свободы дѣйствій (natürlichen Handlungsfreiheit). Эта свобода существуетъ не на основаніи дозволенія законодателя, а поскольку она имъ не ограничена. Признанный даже прусскимъ общимъ земскимъ правомъ—(Landrecht) правовой принципъ заключается въ томъ, что всѣ тѣ дѣйствія, которыя не запрещены ни положительными ни естественными законами, признаются дозволенными. И въ данномъ случаѣ, тѣ, кто, какъ

[1]) Hubrich, op. cit. S. 46.

[2]) Рецензія на книжку Гюбриха, Verwaltungsarchiv, B. 12 1904, S. 288. Мнѣніе Цорна, хотя и съ оговорками, поддерживалъ наоборотъ Delius, Juristisches Litterraturblatt 1903, SS 143.

Цорнъ, считаютъ свободу языка на собраніяхъ ограниченной, должны привести доказательство своего мнѣнія, ссылку на точное указаніе закона. Возвращаясь къ тому же вопросу въ другой статьѣ, появившейся два года спустя [1]), Аншютцъ снова утверждалъ, что какъ въ уголовномъ правѣ пробѣлъ въ законѣ обозначаетъ отсутствіе у государства права на наказаніе, такъ въ административномъ правѣ пробѣлъ въ законѣ обозначаетъ отсутствіе у государства права на распоряженіе. Пробѣлъ въ законѣ не можетъ быть истолкованъ въ томъ смыслѣ, что администрація имѣетъ право на все, что ей прямо не запрещено закономъ. Административное законодательство правового государства должно истолковываться въ духѣ правового государства, а не полицейскаго. Администрація имѣетъ право издавать указы и распоряженія не extra legem, и не praeter legem, а исключительно intra legem Въ отношеніи права союзовъ и собраній, регулированнаго въ законѣ 11 марта 1850 г. исчерпывающимъ образомъ, иныя административныя мѣры, кромѣ указанныхъ въ законѣ. не допустимы. Такъ какъ предварительное запрещеніе союзовъ и собраній закону неизвѣстно, то такое запрещеніе безусловно незаконно.

Правда, Аншютцъ признаетъ, что общія полномочія полиціи остаются незатронутыми. Однако, въ толкованіе ихъ онъ считаетъ нужнымъ внести существенныя ограниченія. Общія полномочія полиціи даютъ ей право ограничивать свободу собраній по совершенно инымъ основаніямъ, чѣмъ тѣ, которыя предусмотрѣны закономъ о союзахъ и собраніяхъ. Можно, конечно, не допустить собранія по соображеніямъ, относящимся къ области санитарной полиціи, предупрежденія заразныхъ заболѣваній, и т. п. Но напримѣръ, запрещеніе на основаніи этихъ полномочій собранія анархистовъ, которое готовъ былъ признать законнымъ Delius, Аншютцъ считаетъ совершенно произвольнымъ. Отчего въ самомъ дѣлѣ полиція должна ограничиваться запрещеніемъ однихъ только анархистскихъ собраній? Отчего не прибавить къ нимъ еще и соціалъ-демократическія собранія, или собранія, созываемыя польскими агитаторами, или даже собранія аграріевъ, или собранія евангелическаго союза?

Основательность такого запрета пришлось бы признать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда глава мѣстной полиціи „объективно“ былъ бы убѣжденъ, что міровоззрѣніе, подлежащее обсужденію, или за-

[1]) Anschütz. Lücken im Verfassung und Verwaltungsgesetzen, Verwaltungsarchiv, 1906, B. 14, S. 328.

щитѣ въ данномъ собраніи, является антигосударственнымъ, ordnungswiedrig. Въ такомъ случаѣ конституціонная свобода собраній въ Пруссіи оказалась бы ограниченной дискреціонными полномочіями полиціи доконституціоннаго происхожденія, заполняющими „пробѣлы“ закона 11 марта 1850 г. Аншютцъ иронически называетъ такой режимъ—liberté tempérée par le gouvernement absolu, и правильно отмѣчаетъ что „разъясненный“ (weginterpretiert) такимъ способомъ законъ о союзахъ и собраніяхъ оказывается послѣ этого совершенно безполезнымъ.

Соображенія Аншютца о необходимости строго ограничить примѣненіе общихъ полномочій полиціи раздѣлялись значительнымъ большинствомъ германскихъ юристовъ и политическихъ дѣятелей. Соотвѣтствующее ограниченіе вошло, какъ мы впослѣдствіе увидимъ, въ имперскій законъ 19 Апрѣля 1908 г. (§ 1 Abs. 2).

Возвращаясь къ вопросу о свободѣ языка на собраніяхъ, отмѣтимъ еще весьма обстоятельную статью Геффкена, въ которой вся исторія вопроса была пересмотрѣна заново [1]). Въ своихъ окончательныхъ выводахъ Геффкенъ примкнулъ къ точкѣ зрѣнія Гюбриха и Аншютца, противъ Цорна и Delius'a. И граждане, и полиція въ собраніяхъ пользуются своими правами, и выполняютъ свои обязанности въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ. Во всемъ остальномъ они взаимно игнорируютъ другъ друга. Въ особенности пассивнымъ является, согласно закону, положеніе представителя полиціи. Обычно онъ не вмѣшивается въ обсужденіе, а сидитъ и слушаетъ молча. Непонятно ему какое нибудь иностранное слово, какое нибудь образное выраженіе, какая нибудь цитата, онъ не можетъ требовать, чтобы ему оказали помощь участники собранія. Дѣло полиціи посылать на собранія такихъ уполномоченныхъ, которые получили достаточную образовательную подготовку, и въ частности обладаютъ знаніемъ языковъ, поскольку оно необходимо для осуществленія обязанностей по надзору [2]).

Не признавая, такимъ образомъ, законности тѣхъ мѣропріятій, которыя принимались прусскимъ правительствомъ по отношенію къ польскимъ собраніямъ, Геффкенъ, также какъ и другіе авторы, стоявшіе на той же точкѣ зрѣнія. напр., Гюбрихъ, вполнѣ со-

---

[1]) Heinrich Geffken, Die deutsche Staatssprache und das Grundrecht der Versammlungsfreiheit im Preussen Archiv für offentliches Recht, XX, 1901 SS. 1—50.

[2]) Ibidem, S. 44.

гласился съ тѣмъ, что польская агитація можетъ представлять серьезную опасность въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ. Но для того, чтобы вести борьбу противъ нея на законномъ основаніи, дѣйствующихъ уже постановленій недостаточно. Необходимо изданіе особаго закона, который долженъ опредѣленно установить болѣе широкое понятіе государственнаго языка, и сдѣлать нѣмецкій языкъ обязательнымъ для политическихъ собраній. Для этого не потребовалось бы никакого измѣненія конституціи, такъ какъ, согласно 30 ст., право собраній регулируется спеціальнымъ закономъ. Новый законъ только прибавилъ бы ограниченіе способовъ пользованія имъ, созданное въ публичномъ интересѣ. Но свобода собраній, какъ обезпеченное конституціей основное право пруссаковъ, осталась бы незатронутой [1]).

Вопросъ объ языкѣ собраній былъ окончательно разрѣшенъ въ желательномъ для правительства смыслѣ только въ общеимперскомъ законѣ 19 Апрѣля 1908 г. И нѣтъ сомнѣнія въ томъ, что однимъ изъ мотивовъ, побудившихъ правительство внести проектъ общеимперскаго закона о союзахъ и собраніяхъ въ рейхстагъ было именно желаніе добиться легальной возможности запрещать собранія на польскомъ языкѣ въ Пруссіи. На исторіи попытокъ созданія имперскаго закона, предшествовавшихъ изданію закона 1908 г., намъ предстоитъ нѣсколько остановиться.

ГЛАВА III.

Борьба за созданіе имперскаго законодательства.

§ 9.

Имперская конституція 16 апрѣля 1871 г. не заключаетъ въ себѣ никакого перечня основныхъ правъ, принадлежащихъ всѣмъ подданнымъ Имперіи. Предположеніе внести въ конституцію статьи, гарантирующія свободу печати, союзовъ и собраній, сдѣланное депутатомъ Сѣверо-Германскаго рейхстага Дункеромъ отъ

[1]) Ibidem, S. 50.

имени прогрессивной партіи (Fortschrittspartei), было отвергнуто Рейхстагомъ послѣ рѣчи представителя правительства, президента союзной канцеляріи Дельбрюка (Delbrück). Послѣдній доказывалъ что внесеніе предлагаемыхъ статей въ конституцію совершенно безцѣльно. Если бы ближайшій Рейхстагъ и союзныя правительства пожелали создать явно реакціонное законодательство относительно печати, союзовъ и собраній, то лишняя статья въ конституціи все равно не могла бы этому помѣшать, такъ какъ пересмотръ и измѣненіе конституціи не связаны ни съ какой особой процедурой [1]).

Спеціально къ праву союзовъ относится въ имперской конституціи ст. 4. № 16, согласно которой надзору Имперіи, и имперскому законодательству подлежатъ постановленія, касающіяся положенія союзовъ (Vereinswesen) Подъ общимъ выраженіемъ „положеніе союзовъ“, имѣется въ виду право союзовъ и собраній.

Такимъ образомъ, право союзовъ и собраній можетъ служить предметомъ общеимперскаго законодательства. Попытку обосновать на этой статьѣ обязанность имперскаго правительства внести въ Рейхстагъ проектъ соотвѣтствующаго закона неоднократно повторяли въ Рейхстагѣ представители партій, добивавшихся изданія имперскаго закона. Нѣсомнѣнно, однако, что объ обязанности правительства въ этомъ смыслѣ говорить нѣтъ основаній. Установленная ст. 4. компетенція совершенно факультативна [2]).

Вскорѣ послѣ возникновенія Имперіи неудовлетворительное состояніе, въ которомъ находилось партикулярное законодательство, регулировавшее право союзовъ и собраній, заставило Рейхстагъ обратить на него свое вниманіе. Уже въ 1872 г., по поводу петиціи жителей Мекленбурга, Рейхстагъ принялъ резолюцію, въ которой указывалъ союзному совѣту на желательность скорѣйшаго исполненія постановленія 4 ст. имперской конституціи, и выработки общеимперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній. Эта резолюція

---

[1]) Hirts Annalen des Deutschen Reichs, B. III, 1870. S. 751.

[2]) На это, между прочимъ, вполнѣ опредѣленно указываетъ Лабандъ. Перечисленныя въ ст. 4 имперской конституціи дѣла подлежатъ, говоритъ этотъ авторъ, факультативной законодательной компетенціи Имперіи. До тѣхъ поръ, пока Имперія не установила по этимъ предметамъ обязательныхъ нормъ, мѣстное право не только остается въ силѣ, но можетъ также подвергаться измѣненіямъ посредствомъ мѣстнаго законодательства, и поскольку это допускается мѣстнымъ правомъ, посредствомъ указовъ. Какъ только имперская власть воспользуется принадлежащими ей полномочіями, мѣстные законы теряютъ силу и уступаютъ мѣсто имперскимъ. Laband, „Das Staatsrecht des deutschen Reichs“, 4 Aufl. Tübingen 1901, B. II S 111.

союзнымъ совѣтомъ была передана имперскому канцлеру какъ матеріалъ для будущаго имперскаго закона о союзахъ [1]).

Такъ какъ союзный совѣтъ не обнаруживалъ стремленія особенно торопиться съ внесеніемъ соотвѣтствующаго законопроекта, то попытка въ этомъ направленіи предпринята была самими депутатами Рейхстага. 4-го апрѣля 1873 г. депутатомъ Виггерсомъ внесенъ былъ весьма либеральный по характеру проектъ закона о союзахъ и собраніяхъ. Въ IX комиссіи Рейхстага, которой проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе, онъ натолкнулся на возраженія съ двухъ сторонъ. Съ одной стороны, наиболѣе радикальные члены комиссіи по существу высказывались противъ необходимости спеціальнаго закона, и предлагали ограничиться простой отмѣной всѣхъ существующихъ стѣсненій. Съ другой стороны, консервативнымъ членамъ комиссіи проектъ Виггерса, казался слишкомъ опаснымъ. Проектъ оставлялъ внѣ всякаго регулированія неполитическіе союзы и собранія, подчинялъ полицейскому надзору только публичныя собранія, не требовалъ отъ союзовъ представленія списка ихъ членовъ, допускалъ участіе женщинъ въ собраніяхъ, допускалъ соглашенія между союзами и т. п. Представителямъ консервативнаго теченія удалось при второмъ чтеніи проекта въ комиссіи добиться возстановленія большей части этихъ ограниченій. Въ такомъ видѣ проектъ сильно напоминалъ собой прусскій законъ 11 марта 1850 г. Отличіе заключалось въ томъ, что женщинамъ воспрещалось участвовать въ союзахъ, но присутствіе ихъ на собраніяхъ союзовъ особымъ постановленіемъ не было воспрещено. Кромѣ того представителямъ полиціи, распустившимъ собраніе безъ законныхъ къ тому основаній, проектъ угрожалъ отвѣтственностью въ видѣ обязанности возмѣстить устроителямъ собранія всѣ расходы связанные съ его устройствомъ [2]).

Проекту этому, носившему характеръ компромисса между представителями противоположныхъ взглядовъ, не суждено было удовлетворить никого. При заключительномъ голосованіи онъ былъ отвергнутъ въ самой комиссіи большинствомъ 7 голосовъ противъ двухъ.

Такимъ образомъ, даже представителямъ отдѣльныхъ парламентскихъ партій не удавалось сговориться между собой относительно

[1]) Сжатый, но достаточно полный очеркъ исторіи попытокъ изданія имперскаго закона см въ объяснительной запискѣ къ проекту 1907 г. Drucksachen des Reichstags 1907 № 482. Стр. 14 и сл.

[2]) Drucksachen des deutschen Reichstags, I Legislaturperiode, IV Session 1873, № 239

желательнаго содержанія проектируемаго имперскаго закона. Еще труднѣе было бы, разумѣется, достигнуть соглашенія на этой почвѣ съ правительствомъ, во главѣ котораго стоялъ князь Бисмаркъ. Еще будучи депутатомъ Эрфуртскаго парламента, въ 1850 г. этотъ государственный дѣятель, не колеблясь, высказалъ свое отрицательное отношеніе къ праву союзовъ вообще. Я думаю, говорилъ онъ тогда, что право союзовъ принадлежитъ къ числу тѣхъ правъ, которымъ гораздо чаще злоупотребляютъ, чѣмъ пользуются..... Противъ вредныхъ послѣдствій этого права я не могу бороться однимъ нравственнымъ довѣріемъ, которымъ представители противоположныхъ направленій хотятъ бороться противъ всѣхъ ошибокъ конституціи, одной лишь безграничной вѣрой въ благородство людей, которой я столько разъ имѣлъ случай удивляться. Я полагаю, что свобода союзовъ въ особенности горько можетъ обмануть довѣрчивыхъ людей. Именно въ правѣ союзовъ заключено остріе тѣхъ ножницъ, которыми конституціонная Далила отрѣзала кудри Самсону монархіи, чтобы затѣмъ предать его безоружнымъ вожакамъ демократіи [1]).

Этому враждебному отношенію къ праву союзовъ и собраній Бисмаркъ оставался вѣренъ въ теченіе всей своей многолѣтней политической карьеры. И не случайно, конечно, то обстоятельство, что именно на его долю выпало проведеніе въ жизнь, такъ называемаго „соціалистическаго закона“ („Socialistengesetz“), направленнаго противъ „общеопасныхъ стремленій соціалъ-демократіи“.

Законъ этотъ, въ теченіе 12 лѣтъ (съ 1878 г. до 1890 г.), ограничивавшій различныя права и въ частности право союзовъ и собраній въ предѣлахъ Имперіи, заслуживаетъ съ нашей стороны полнаго вниманія. Изданіе его вызвано было ростомъ соціалистической агитаціи въ первые годы существованія Имперіи. Поводомъ послужили покушенія на жизнь императора Вильгельма I, произведенныя въ 1878 г. Геделемъ и Нобилингомъ. Проектъ исключительнаго закона внесенъ былъ въ Рейхстагъ уже послѣ перваго покушенія Геделя, совершеннаго 11 мая. Проектъ этотъ, однако, не встрѣтилъ сочувствія въ Рейхстагѣ и былъ отвергнутъ въ засѣданіи 24 мая. Второе покушеніе Нобилинга дало правительству основаніе возобновить уже передъ новымъ составомъ Рейхстага прежній проектъ исключительнаго закона. На этотъ разъ проектъ

[1]) Kohl, Die politischen Reden des Fürsten Bismark, Stuttgart 1892, B. I. S. 245.

былъ принятъ Рейхстагомъ лишь съ незначительными модификаціями, въ засѣданіи 19 октября 1878 г., и уже 21 октября получилъ утвержденіе императора.

Благодаря періодическому возобновленію, законъ сохранялъ свою силу до 10 октября 1890 г. Согласно закону, мѣстнымъ полицейскимъ властямъ предоставлено было право запрещать и закрывать всѣ союзы и собранія, обнаруживающіе соціалъ-демократическія, соціалистическія и коммунистическія стремленія. Для запрещенія собраній (§§ 9 и 10) достаточно было, чтобы полиція имѣла основанное на фактическихъ данныхъ предположеніе, что эти собранія созываются для распространенія соціалъ-демократическихъ, соціалистическихъ и коммунистическихъ стремленій, направленныхъ къ ниспроверженію существующаго общественнаго и государственнаго строя.

На распоряженіе, которымъ воспрещалось собраніе, также какъ и на распущеніе собраній можно было приносить жалобу только по начальству, органамъ надзора. При этомъ, предварительному воспрещенію и роспуску могли, на общемъ основаніи, подвергаться и тѣ собранія, которыя созывались въ періодъ избирательной кампаніи по поводу выборовъ въ Рейхстагъ, или въ законодательныя учрежденія отдѣльныхъ государствъ. Предложеніе не распространять дѣйствія закона на избирательныя собранія было Рейхстагомъ отклонено [1]).

Помимо этихъ полномочій, которыми надѣлялись органы полицейской власти въ Имперіи на все время дѣйствія закона, въ немъ предусматривалась еще возможность объявленія въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ „малаго осаднаго положенія“. Именно, согласно § 28 закона, въ мѣстностяхъ, гдѣ соціалъ-демократическая и т. под. агитаціи грозятъ опасностью общественному спокойствію, центральная власть даннаго государства можетъ, съ разрѣшенія союзнаго совѣта, ввести цѣлый рядъ ограниченій свободы гражданъ, срокомъ не болѣе, какъ на одинъ годъ. Разрѣшеніе союзнаго совѣта нужно для тѣхъ государствъ, гдѣ такія ограниченія, вообще, не допускаются мѣстнымъ законодательствомъ. Ограниченія эти касаюття собраній, печати, свободы передвиженій, права имѣть оружіе. Что касается собраній, то центральная власть можетъ постановить, что собранія должны устраиваться не иначе, какъ съ

---

[1]) См. статью Stengel, Socialistengesetz, въ его Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg 1890 B. II, стр. 462—6.

предварительнаго разрѣшенія полиціи. Это ограниченіе, однако, не можетъ распространяться на собранія избирателей по поводу выборовъ въ Рейхстагъ или въ мѣстныя законодательныя учрежденія. Съ другой стороны, въ литературѣ было высказано мнѣніе, что ограниченія эти могутъ, вообще, примѣняться только къ публичнымъ собраніямъ. Всякое иное толкованіе, какъ указываетъ Георгъ Мейеръ, можетъ дать закону такое распространеніе, которое бьетъ значительно дальше цѣли, и вовсе не имѣлось въ виду при его составленіи [1]);

§ 10.

Само собою разумѣется, что пока оставались въ дѣйствіи исключительные законы противъ соціалистовъ, ни о какомъ преобразованіи партикулярнаго законодательства о правѣ союзовъ и собраній нечего было и думать. Потребность въ такомъ преобразованіи, потребность въ созданіи общеимперскаго и притомъ либеральнаго закона о правѣ союзовъ и собраній становится возможной и входитъ въ сознаніе всѣхъ прогрессивныхъ партій лишь послѣ окончательной ликвидаціи законовъ противъ соціалистовъ, въ 90-хъ годахъ. Примѣненіе этихъ законовъ не дало правительству тѣхъ результатовъ, которыхъ оно ожидало Вліяніе соціалъ-демократической партіи скорѣе обнаруживало тенденцію къ возрастанію. Увеличивалось постепенно число ея представителей въ Рейхстагѣ, увеличивалось число поданныхъ за нихъ голосовъ. Очевидно было, что исключительные законы и чисто полицейскія мѣры борьбы противъ соціалистической агитаціи являются недостаточными.

Между тѣмъ, и послѣ того, какъ исключительные законы потеряли силу въ 1890 г., правительство продолжало вести борьбу противъ соціалъ-демократіи тѣми же пріемами, стараясь использовать для этой цѣли архаическія постановленія партикулярнаго законодательства о правѣ союзовъ и собраній. Здѣсь однако правительству пришлось встрѣтить противодѣйствіе со стороны всѣхъ болѣе или менѣе либеральныхъ политическихъ партій, имѣвшихъ своихъ представителей въ Рейхстагѣ. Постановленія законодательства 50-хъ годовъ, съ которыми мы познакомились въ первой главѣ, представляли серьезную угрозу для всѣхъ политическихъ партій,

---

[1]) Worterbuch d. deutschen Verwaltungsrechts, Stengel, loc. cit.

а не для одной только соціалъ-демократіи. Постановленія эти въ то же самое время совершенно несовмѣстимы съ условіями современной политической жизни. Особенно противоестественнымъ, при наличности народнаго представительства и всеобщаго избирательнаго права, казалось запрещеніе соединеній между отдѣльными союзами, такъ называемый Koalitionsverbot, заимствованный изъ французскаго закона 28 іюля 1848 г., и черезъ прусское законодательство (§ 8 прусскаго закона 11 марта 1850 г.), а затѣмъ черезъ союзныя постановленія 1854 г., распространенный почти на всѣ германскія государства.

Этотъ запретъ дѣлалъ, по существу, незаконной всякую партійную организацію.

Всякая партія для достиженія своихъ цѣлей необходимо должна имѣть связи на мѣстахъ, должна группировать людей вокругъ своей политической программы. Въ этомъ заключается essentiale партійной работы, безъ которой и партія, какъ таковая, существовать не можетъ. Партія, вся организація которой исчерпывается центральнымъ комитетомъ, партія, которая не имѣетъ отдѣленій на мѣстахъ, не можетъ, конечно, имѣть серьезнаго значенія.

Между тѣмъ, существованіе политическихъ партій въ Германской Имперіи стало несомнѣннымъ фактомъ. И столь же несомнѣннымъ фактомъ было и то, что всѣ возникшія партійныя организаціи представляли собой явное нарушеніе того запрета соединеній, Koalitionsverbot'a, постановленіе о которомъ имѣлось въ арсеналѣ большинства государствъ, входившихъ въ составъ Имперіи. Пока правительства не пользовались этимъ оружіемъ, партіи относились спокойно къ запрету, считая его какъ бы не существующимъ. Но когда, въ 1895 г., прусское правительство возбудило преслѣдованіе противъ одного изъ соціалъ-демократическихъ комитетовъ, обвиняя его въ нарушеніи Koalitionsverbot'a, въ томъ, что онъ, вопреки § 8 закона 11 марта 1850 г., входитъ въ составъ другого союза, т. е. соціалъ-демократической партіи, то представители двухъ оппозиціонныхъ партій, которыя больше всего страдали отъ стѣсненій, установленныхъ многочисленными законами о союзахъ и собраніяхъ, рѣшили попытаться привлечь сочувствіе Рейхстага къ вопросу объ изданіи общеимперскаго либеральнаго закона о правѣ союзовъ и собраній. Съ этою цѣлью въ Рейхстагъ немедленно было внесено два законопроекта: одинъ отъ имени фракціи свободомыслящихъ, подписан-

ный депутатомъ Анкеромъ [1]), другой отъ соціалъ-демократической фракціи, подписанный депутатомъ Ауэромъ [2]). Проектъ Анкера отличался краткостью. Онъ состоялъ всего изъ одного параграфа, въ которомъ провозглашалось право всѣхъ германцевъ безъ предварительнаго разрѣшенія администраціи образовывать союзы и сходиться безъ оружія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, или же подъ открытымъ небомъ, на участкахъ земли, принадлежащихъ частнымъ лицамъ. Спеціально упоминалось въ проектѣ о правѣ отдѣльныхъ союзовъ вступать въ соглашенія между собой.

Что касается проекта Ауэра, то этотъ проектъ явился простымъ возобновленіемъ аналогичнаго проекта, представленнаго отъ имени соціалдемократической фракціи еще въ 1893 г. Проектъ этотъ былъ нѣсколько детальнѣе разработанъ, чѣмъ проектъ Анкера. § 1 касался спеціально права собраній, причемъ предварительное заявленіе для собраній отмѣнялось вовсе, за исключеніемъ собраній на улицахъ и площадяхъ. Объ этихъ послѣднихъ собраніяхъ устроители обязаны были давать знать полиціи за 6 часовъ до начала собранія. § 2 провозглашалъ право всѣхъ подданныхъ Имперіи безъ различія пола образовывать союзы. § 3 отмѣнялъ всѣ существовавшія ограниченія права союзовъ, собраній, и права стачекъ. Наконецъ, § 4 устанавливалъ отвѣтственность всѣхъ тѣхъ, кто попытается препятствовать осуществленію правъ, обезпеченныхъ этимъ закономъ. Виновнымъ угрожало по проекту тюремное заключеніе до трехъ мѣсяцевъ. Отвѣтственность за нарушеніе требованія закона о предварительномъ заявленіи для собраній на улицахъ и площадяхъ проектомъ не предусматривалась.

Оба эти проекта послужили поводомъ для весьма оживленныхъ дебатовъ, занявшихъ въ Рейхстагѣ три засѣданія—29 января, 8 и 18 февраля 1896 г. Сами защитники проектовъ—Ауэръ, говорившій въ первомъ засѣданіи отъ имени соціалдемократической фракціи [3]), и Риккертъ, выступившій отъ имени свободомыслящихъ въ послѣднемъ засѣданіи, указывали, что проекты эти являются только матеріаломъ, и предлагали разработку новаго проекта поручить особой комиссіи, причемъ въ качествѣ руководящаго начала Риккертъ полагалъ желательнымъ приближеніе къ

---

[1]) Ancker und Genossen, Drucksachen des Reichstags, 9 Legislatur periode, IV Session, 1895—6, № 26.

[2]) Auer und Genossen Ibidem № 48

[3]) Рѣчь Ауэра—Stenographische Rerichte des Reichstags, 1895—7, B. I. S. 617 u. ff.

Вюртембергскому образцу [1]). Оба защитника проектовъ настаивали на полной неудовлетворительности дѣйствующаго законодательства, и на особенно пристрастномъ отношеніи администраціи и судовъ къ оппозиціоннымъ политическимъ партіямъ. Оба они указывали на безотвѣтственность должностныхъ лицъ, и на полный произволъ съ ихъ стороны по отношенію къ собраніямъ.

По мнѣнію Риккерта, 4 ст. имперской конституціи обязывала правительство озаботиться выработкой проекта имперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній. Отмѣчая равнодушіе правительства къ этому вопросу, Риккертъ совершенно правильно объяснилъ его желаніемъ правительства использовать всѣ полномочія, предоставляемыя исполнительной власти мѣстными законами, использовать именно для борьбы съ возрастающимъ вліяніемъ соціалдемократіи. Представитель свободомыслящихъ тщетно старался убѣдить правительство, что именно по отношенію къ соціалдемократіи ограниченія, установленныя законами, оказываются совершенно недѣйствительными. Соціалдемократы, говорилъ онъ, вообще не стѣсняются мелкими препятствіями. Каждое фабричное помѣщеніе есть удобное мѣсто для собраній, которыхъ вы не можете регулировать. Наоборотъ, для буржуазныхъ партій ограниченія, создаваемыя закономъ, имѣютъ совершенно иное значеніе. Если спокойный бюргеръ долженъ опасаться, что ему придется имѣть дѣло съ полиціей, прокуратурой и судомъ, онъ предпочитаетъ отступать. Вашими полицейскими мѣрами вы устраняете всю массу лицъ, добровольно желающихъ вести борьбу противъ соціалдемократіи, и тѣмъ приносите вредъ общимъ государственнымъ интересамъ. Свободное развитіе, свободное обсужденіе есть лучшее средство для защиты современнаго общественнаго строя. Кто умѣетъ извлекать выводы изъ исторіи, въ частности изъ исторіи Германіи за послѣднія десятилѣтія, тотъ долженъ согласиться, что не воспрещеніемъ публичнаго обсужденія, не реакціонными мѣрами, а исключительно свободнымъ развитіемъ общественной жизни, поскольку она не нарушаетъ государственнаго порядка, и посредствомъ народной политики (volkstümliche Politik) можно лучше всего защищать и поддерживать существующій строй.

Отношеніе различныхъ политическихъ партій, представленныхъ въ Рейхстагѣ, было далеко не единодушнымъ. Представитель центра — Бохемъ заявилъ отъ имени своей партіи,

[1]) Рѣчь Риккерта—Stenographische Berichte, 1895—7 B. II, S. 1041—1047.

что, признавая вполнѣ необходимость имперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній, партія не будетъ поддерживать предложенныхъ законопроектовъ, такъ какъ они оба построены на принципѣ абсолютной свободы собраній и союзовъ. Таковъ долженъ быть идеалъ, къ которому нужно стремиться въ спокойное время. Но происходящая кругомъ политическая и экономическая борьба дѣлаетъ въ глазахъ партіи центра необходимыми нѣкоторыя регулирующія постановленія. Въ частности Бохемъ отстаивалъ сохраненіе въ законѣ ограниченій, касающихся участія женщинъ въ политическихъ союзахъ, мотивируя ихъ необходимость особенностями женской природы. Задача составленія удовлетворительнаго законопроекта, по его мнѣнію, могла быть выполнена только правительствомъ, а не Рейхстагомъ, а потому онъ и предлагалъ представленные проекты отклонить, и въ резолюціи просить рейхсканцлера представить законопроектъ, регулирующій публично правовую сторону права союзовъ и собраній. Упомянувъ съ сочувствіемъ о вюртембергскомъ законѣ, Бохемъ заявилъ, что для него законопроектъ будетъ тѣмъ симпатичнѣе, чѣмъ ближе онъ будетъ къ вюртембергскому закону. При этомъ представитель центра готовъ былъ допустить, что законъ, пригодный для спокойнаго Вюртемберга, окажется не вполнѣ пригоднымъ для распространенія на всю Германію [1]).

Отношеніе центра къ вопросу было, такимъ образомъ, нѣсколько двойственнымъ. Съ одной стороны, дѣйствующее законодательство казалось ему слишкомъ стѣснительнымъ, съ другой стороны, проекты оппозиціи казались не въ мѣру радикальными. Приблизительно также смотрѣли на дѣло и націоналъ-либералы. Выступившій отъ нихъ ораторъ, извѣстный государствовѣдъ Марквардсенъ, точно также полагалъ, что выработка новаго законопроекта должна составлять задачу правительства. Предложенные же законопроекты онъ считалъ непріемлемыми въ виду отсутствія въ нихъ какихъ бы то ни было ограниченій [2]).

Защитниками партикулярнаго законодательства въ отношеніи къ праву союзовъ и собраній оказались консерваторы—Schall, и Stumm Halberg, вообще не видѣвшіе необходимости въ какихъ бы то ни было измѣненіяхъ. Рѣшающее слово принадлежало, конечно, правительству. Отъ имени союзнаго совѣта выступилъ въ

---

[1]) Stenographische Berichte des Reichstags 1895—6, B. II. S. 835.
[2]) Ibidem B II S. 1050.

Рейхстагѣ прусскій министръ Беттихеръ. Онъ прежде всего заявилъ, что союзныя правительства вовсе не считаютъ изданіи общеимперскаго закона обязанностью, вытекающей изъ ст. 4 конституціи. Статья эта устанавливаетъ только предѣлы для компетенціи имперскаго законодательства, но не налагаетъ никакихъ обязанностей на имперское правительство. Далѣе, по мнѣнію Беттихера, изданіе общеимперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній вовсе не являлось необходимымъ. Многія правительства вполнѣ довольны дѣйствующимъ у нихъ законодательствомъ, и не видятъ надобности въ его измѣненіи. Достигнуть соглашенія между отдѣльными правительствами было бы не легко. Союзныя правительства, заявилъ Беттихеръ, ничего не имѣютъ противъ обсужденія проектовъ имперскаго закона въ комиссіи Рейхстага, и если въ результатѣ работъ комиссіи получится проектъ, осуществимый и во всѣхъ отношеніяхъ удовлетворительный, то они, конечно, охотно помогутъ обратить его въ законъ. Нужно, однако, сначала убѣдить правительства въ томъ, что этотъ законопроектъ удовлетворителенъ Итакъ, закончилъ Беттихеръ, бросьте ваши жалобы на правительство. Создайте что-нибудь сами, и если то, что вы создадите, будетъ удовлетворительнымъ, и мы признаемъ его удовлетворительнымъ, въ такомъ случаѣ нашъ проектъ превратится въ законъ [1]).

Не смотря на то, что заявленіе Беттихера не обѣщало успѣха попыткѣ свободомыслящихъ и соціалдемократовъ, предложеніе ихъ объ образованіи особой комиссіи изъ 21 депутата для выработки общеимперскаго закона было при поддержкѣ центра принято Рейхстагомъ. Душою комиссіи 21 сдѣлался избранный ею въ замѣстители предсѣдателя депутатъ свободомыслящій—Риккертъ. Номинальнымъ предсѣдателемъ комиссіи былъ избранъ консерваторъ Штейнъ, не посѣтившій, однако, ни одного засѣданія комиссіи. Представители правительства точно также не обнаружили никакого интереса къ ея дѣятельности. Комиссія проявила большую энергію и уже въ апрѣлѣ 1896 г. Рейхстагу былъ представленъ законопроектъ, явившійся результатомъ ея занятій [2]). Проектъ этотъ состоялъ изъ 15 параграфовъ. Составители его приложили всѣ усилія къ тому, чтобы удовлетворить разнообразныя требованія, предъявлявшіяся въ особенности сторонниками нѣкотораго ограниченія свободы союзовъ и собраній. Для публичныхъ политическихъ

[1]) Stenographische Berichte des Reichstags, 1895—6, B. II. S. 1047.
[2]) Drucksachen des Reichstags, 9 Legislaturperiode IV. Session, 1895—6, № 321, Anlage 1.

собраній сохранялось требованіе предварительнаго заявленія за 24 часа, причемъ невыполненіе этой формальности (кромѣ случаевъ отказа полиціи въ выдачѣ удостовѣренія) по-прежнему могло служить основаніемъ для роспуска собранія. Для собраній подъ открытымъ небомъ заявленіе обязательно за 48 часовъ. Представитель полиціи сохраняетъ принадлежащее ему право роспуска собранія, если предсѣдатель допускаетъ обсужденіе предложеній, заключающихъ въ себѣ призывы къ наказуемымъ дѣяніямъ. Несовершеннолѣтніе не допускаются къ участію въ политическихъ собраніяхъ.

Съ другой стороны, однако, полицейскій надзоръ распространялся только на публичныя собранія съ политическими цѣлями (öffentliche Versammlungen zu politischen Zwecken). Вопросы, касающіеся улучшенія положенія рабочаго класса подходящіе подъ § 152 промыслового уложенія, не должны были согласно категорическому указанію § 1 проекта, считаться политическими. Такія собранія, слѣдовательно, оставались доступными и для несовершеннолѣтнихъ. Незаконный роспускъ собранія полицейскимъ чиномъ подвергалъ его опасности денежнаго штрафа отъ 10 до 100 марокъ. Вообще же maximum наказанія за нарушеніе закона для устроителей и предсѣдателей собраній не превышалъ штрафа въ 150 марокъ или тюремнаго заключенія до 6 недѣль.

По отношенію къ союзамъ проектъ сохранялъ существовавшую въ Пруссіи обязанность представленія уставовъ. Соединеніе между нѣсколькими союзами объявлялось вполнѣ допустимымъ.

Изложенный законопроектъ, несомнѣнно, являлся шагомъ впередъ по сравненію съ дѣйствовавшимъ въ большей части государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи, законодательствомъ. Составителей его нельзя было упрекнуть въ черезчуръ смѣломъ новаторствѣ. За администраціей сохранялись ея важнѣйшія прерогативы по надзору за союзами и собраніями, и только нѣкоторыя категоріи союзовъ и собраній составители проекта пытались освободить отъ ея наблюденія.

Несмотря на то недовѣріе, съ которымъ съ самаго начала относились къ попыткѣ созданія имперскаго закона представители центра и національ-либераловъ, законопроектъ встрѣтилъ въ общемъ вполнѣ сочувственное къ себѣ отношеніе. Представитель національ-либераловъ, однако, заранѣе заявилъ, что считаетъ проектъ не имѣющимъ шансовъ на успѣхъ, такъ какъ правительство никогда не дастъ на этотъ проектъ своего согласія. Дѣйствительно, уже послѣ того, какъ проектъ былъ принятъ Рейхстагомъ въ первомъ чтеніи

министръ Беттихеръ заявилъ, что союзный совѣтъ рѣшилъ отказать проекту въ своемъ одобреніи. Союзныя правительства предпочитали сохранять свое партикулярное законодательство. Что касается отмѣны запрещенія для союзовъ соединяться между собой, то по этому поводу правительство не выработало еще опредѣленнаго взгляда, и здѣсь соглашеніе между нимъ и Рейхстагомъ не исключено [1]).

Послѣ этого заявленія дальнѣйшіе дебаты по проекту стали уже безполезными. Принятый въ двухъ чтеніяхъ проектъ комиссіи Риккерта, при третьемъ чтеніи, по предложенію націоналъ-либерала Бассермана, подъ которымъ подписалось еще 260 депутатовъ, былъ замѣненъ законопроектомъ, состоявшимъ всего изъ одного параграфа. Законопроектъ этотъ отмѣнялъ запрещеніе союзамъ соединяться между собой.

Противъ законопроекта Бассермана опредѣленно высказался лидеръ консервативной партіи въ Рейхстагѣ, Штуммъ Гальбергъ. Онъ признавалъ, что запретъ соединеній между союзами долженъ быть отмѣненъ, но по его мнѣнію, гораздо важнѣе реформа въ другомъ отношеніи, именно внесеніе въ прусскій законъ статей, которыя имѣются въ баварскомъ и саксонскомъ законахъ, и которыя даютъ правительству возможность бороться съ союзами, представляющими опасность для государства. Такія статьи являются, по его мнѣнію, особенно необходимыми вслѣдствіе отмѣны законовъ противъ соціалистовъ. Но такъ какъ проведеніе такихъ статей, принимая во вниманіе данный составъ Рейхстага въ 1896 г., представлялось Штумму задачей неосуществимой, то онъ полагалъ, что и вообще имперское регулированіе права союзовъ и собраній останется въ области благочестивыхъ пожеланій. Лидеръ консерваторовъ выразилъ надежду, что союзный совѣтъ не обнаружитъ признаковъ слабости, и отклонитъ проектъ Бассермана, хотя бы за него и высказалось значительное большинство Рейхстага [2]).

§ 11.

Проектъ Бассермана былъ принятъ Рейхстагомъ [3]). Правительство, однако, дало свое согласіе на отмѣну стѣснительнаго запрета далеко не сразу. Первоначально оно попыталось послѣдовать пу-

[1]) Stenographische Berichte des Reichstags, 1895—7, B. IV. S 2673.
[2]) Stenographische Berichte des Reichstags, 1895—7 B. IV. S. 2675.
[3]) Ibidem, S. 2676.

темъ, который указывалъ Штуммъ, именно путемъ партикулярнаго законодательства. Союзныя правительства, вообще, раздѣляли точку зрѣнія консервативной партіи. Они соглашались, что запрещеніе союзамъ соединяться должно быть отмѣнено, просто потому, что оно фактически не соблюдалось. Но за эту либеральную уступку союзныя правительства хотѣли получить новыя полномочія, которыя облегчили бы возможность бороться съ соціалдемократіей.

Такимъ образомъ, о соглашеніи между имперскимъ правительствомъ и тогдашнимъ составомъ Рейхстага не могло быть и рѣчи. Въ 1895 г. Рейхстагъ, послѣ долгихъ преній, отклонилъ правительственный законопроектъ объ измѣненіи нѣсколькихъ статей уголовнаго уложенія, предусматривающихъ призывы къ совершенію преступныхъ дѣяній, призывы къ неповиновенію, обращенные къ войску, умыселъ на совершеніе государственнаго переворота, возбужденіе классовой вражды, возбужденіе ненависти къ государственнымъ учрежденіямъ, и т. под. Правительство добивалось тогда отчасти усиленія репрессіи, отчасти созданія совершенно новыхъ категорій преступныхъ дѣяній. По существу, какъ это совершенно отчетливо выяснялось въ объяснительной запискѣ къ проекту, правительство стремилось восполнить тотъ пробѣлъ, который, по его мнѣнію, образовался вслѣдствіе отмѣны въ 1890 г. исключительнаго закона противъ соціалистовъ [1]). Отношеніе большинства Рейхстага къ этому проекту показывало, что разсчитывать на его содѣйствіе было бы напрасно. Народное представительство, избранное всеобщей подачей голосовъ, не высказывало готовности взять на себя отвѣтственность передъ избирателями за мѣропріятія явно реакціоннаго характера. Отсюда то предпочтеніе партикулярнаго законодательства имперскому, о которомъ въ одинъ голосъ заявляли и консерваторъ Штуммъ, и прусскій министръ Беттихеръ.

Разсчеты правительства на то, что мѣстныя представительныя собранія отдѣльныхъ государствъ болѣе охотно дадутъ своимъ правительствамъ широкія полномочія для борьбы съ партіей, стремящейся къ перевороту—Umsturzpartei, т. е. съ соціалдемократіей, оправдались однако не вполнѣ. 10 мая 1897 г. въ прусскій Ландтагъ внесенъ былъ законопроектъ о дополненіи и измѣненіи

---

[1]) Законопроектъ и парламентскіе дебаты по поводу его собраны въ особомъ изданіи—Umsturz und Sozialdemokratie, Berlin 1895. 5 Heften. См. Begründung, 1 Heft. S. 6.

нѣкоторыхъ постановленій относительно собраній и союзовъ [1]). Законопроектъ состоялъ всего изъ 5 статей. Въ одной изъ нихъ отмѣнялось запрещеніе союзамъ соединяться между собой, но за то въ общемъ законопроектъ создавалъ слѣдующія, новыя для Пруссіи ограниченія: представителямъ полиціи предоставлялось распускать всѣ собранія, которыя противорѣчатъ уголовнымъ законамъ, или угрожаютъ общественной безопасности, въ особенности безопасности государства, или общественному спокойствію (die öffentliche Sicherheit, insbesondere die Sicherheit des Staates, oder den öffentlichen Frieden gefährden). Далѣе, несовершеннолѣтнимъ воспрещалось посѣщеніе всѣхъ вообще собраній, на которыхъ обсуждаются политическія дѣла, а не только собраній политическихъ союзовъ, какъ по закону 11 марта 1850 г. Имъ воспрещалось и участіе въ политическихъ союзахъ, и дозволялось посѣщать только такія учрежденія, которыя служатъ цѣлямъ развлеченія, безъ всякой политики. Полномочія полиціи относительно собраній распространялись и на союзы, которые она могла закрывать по тѣмъ же основаніямъ, по какимъ ей предоставлялось распускать собранія.

Въ мотивахъ къ проекту правительство указывало на недостаточность и неопредѣленность тѣхъ общихъ полномочій, которыми располагаетъ полиція на основаніи извѣстной статьи Ландрехта и закона о союзахъ и собраніяхъ 11 марта 1850 г. Правительство считало себя обязаннымъ вести борьбу противъ тѣхъ партій, которыя ставятъ своей задачей нападать на государственный и общественный порядокъ, и пропагандировать враждебныя государству ученія. Безпристрастное примѣненіе этихъ статей въ будущемъ обезпечивалось тѣмъ, что на распоряженія администраціи можно было приносить жалобу въ порядкѣ административно судебномъ.

Пренія въ палатѣ представителей открылись 17 мая 1896 г. Въ защиту проекта выступилъ самъ имперскій канцлеръ, князь Гогенлоэ. Сославшись на то, что при разсмотрѣніи проекта новаго гражданскаго уложенія въ Рейхстагѣ онъ далъ обѣщаніе, что правительство позаботится объ отмѣнѣ запрета для соединеній между союзами, канцлеръ заявилъ, что настоящій проектъ является выполненіемъ

---

[1]) Gesetzentwurf zur Ergänzung und Abänderung von Bestimmungen über die Versammlungen und Vereine Anlagen zu den Stenographischen Berichten des Hauses der Abgeordneten, 1896—7, B. 4. 2769 u ff.

[2]) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Landtags, Haus der Abgeordneten, B. 4. S. 2768.

этого обѣщанія. Если бы правительство ограничилось только предложеніемъ объ отмѣнѣ этого запрещенія, то такому проекту, по словамъ Гогенлоэ, не была бы обезпечена поддержка въ Ландтагѣ, и въ особенности въ палатѣ господъ. Такимъ образомъ обѣщаніе было бы исполнено только формально. Канцлеръ заявилъ, что право союзовъ и собраній онъ считаетъ однимъ изъ драгоцѣннѣйшихъ пріобрѣтеній, однимъ изъ необходимыхъ политическихъ средствъ, содѣйствующихъ политическому воспитанію народа. Но правительство, по его мнѣнію, не предлагало никакихъ особенныхъ ограниченій. Постановленія, аналогичныя тѣмъ, которыя предлагаются правительствомъ, имѣются и въ законахъ другихъ государствъ, Саксоніи, Баваріи и Бадена.

На самомъ дѣлѣ, однако, не подлежало никакому сомнѣнію, что законопроектъ правительства по-просту приводилъ въ результатѣ къ монополизаціи права собраній и союзовъ въ рукахъ партій, ставящихъ своей задачей поддержку правительственной политики даннаго момента во что бы то ни стало.

Всякія иныя партіи неизбѣжно оказались бы угрожающими общественной безопасности, и организованные ими союзы или собранія немедленно испытали бы на себѣ всю прелесть административнаго воздѣйствія. Эту опасность прекрасно поняли не только представители центра и свободомыслящихъ, не пользовавшихся, въ особенности, въ сельскихъ мѣстностяхъ, гдѣ имъ приходилось бороться съ консерваторами, сочувствіемъ администраціи, но даже національ-либералы. Отъ имени этой партіи противъ отдѣльныхъ статей проекта, не въ мѣру расширяющихъ сферу административнаго усмотрѣнія, выступилъ вице-президентъ Палаты Представителей, Краузе. Попытки правительства и консерваторовъ склонить національ-либераловъ вотировать за законопроектъ оказались совершенно безуспѣшными. Національ-либералы соглашались только ввести ограниченія для несовершеннолѣтнихъ.

Отношеніе національ-либераловъ къ проекту рѣшало его судьбу. Вмѣстѣ съ свободомыслящими и центромъ они располагали въ общемъ, хотя и ничтожнымхъ, но во всякомъ случаѣ большинствомъ въ Палатѣ Представителей. Консерваторы, быть можетъ, не безъ основанія указывали, что причина враждебнаго отношенія національ-либераловъ къ проекту заключается въ ихъ недовѣріи къ прусской администраціи. Какъ бы то ни было при обсу-

[1]) Рѣчь консерватора Klasing'a, въ засѣданіи 18 Мая, 1897. B. VI, S. 2813.

жденіи проекта въ комиссіи, расширеніе полномочій администраціи было отвергнуто въ ней, несмотря на настоянія министра внутреннихъ дѣлъ, Реке фонъ-деръ-Горста, большинствомъ голосовъ. То же самое произошло и въ общемъ собраніи палаты представителей. Только ограниченія, касающіяся несовершеннолѣтнихъ, прошли, несмотря на то, что для дѣйствительности ихъ требовалось измѣненіе конституціи, которая не допускала прямого ограниченія участія въ собраніяхъ, не связанныхъ съ политическими союзами. По дѣйствующему въ Пруссіи порядку, для дѣйствительности закона, вносящаго измѣненія въ конституцію, онъ долженъ подвергнуться двукратному голосованію въ обѣихъ палатахъ, причемъ между обоими голосованіями должно пройти по крайней мѣрѣ 20 дней При вторичномъ голосованіи правительственнаго законопроекта лидеръ свободомыслящихъ, Евгеній Рихтеръ, выразилъ, однако, протестъ противъ такого способа измѣненія конституціи, когда остается неизвѣстнымъ, что собственно подвергается измѣненію. По его мнѣнію, если правительственный законопроектъ противорѣчитъ 29 ст. конституціи, то недостаточно было подвергнуть его двукратному голосованію, а слѣдовало за-ново редактировать данную статью. Палата не согласилась, однако, съ этимъ мнѣніемъ [1]).

Несмотря на принятіе проекта Палатой Представителей, ему не суждено было стать закономъ. Для правительства центръ тяжести проекта заключался въ расширеніи полномочій администраціи. Уважаемые члены комиссіи, съ огорченіемъ говорилъ въ палатѣ представителей министръ внутреннихъ дѣлъ Реке, выражаясь нѣсколько вульгарно, вынули изюмъ изъ пирога: они съ благодарностью приняли всѣ облегченія, заключающіяся въ проектѣ, приняли также, хотя и не вполнѣ ограниченія для несовершеннолѣтнихъ, что я признаю съ благодарностью, но отбросили тѣ статьи, которымъ правительство придаетъ наибольшее важное значеніе [2]). Палата Господъ сдѣлала попытку возстановить отвергнутыя Палатой Представителей статьи. При этомъ, какъ бы желая склонить на сторону проекта представителей буржуарнаго либерализма, Палата Господъ поставила точки на і, опущенныя въ правительственномъ законопроектѣ. Широкія полномочія предоставлялись администраціи исключительно по отношенію къ тѣмъ собраніямъ и

[1]) Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses, 1897. B. 4, S. 3154.
[2]) Ibidem, S. 3015.

союзамъ, въ которыхъ обнаруживаются анархическія или соціалдемократическія стремленія, направленныя на разрушеніе существующаго государственнаго, или общественнаго строя, въ особенности если они проявляются въ формѣ, угрожающей безопасности государства. По отношенію къ союзамъ чрезвычайныя полномочія распространялись на тѣ союзы, которые стремятся къ отдѣленію части государственной территоріи [1]).

Въ новой редакціи правительственный законопроектъ представлялся уже незамаскированнымъ возстановленіемъ исключительнаго закона противъ соціалдемократіи, конечно, только для Пруссіи. Въ либеральныхъ группахъ Рейхстага проектъ этотъ вызвалъ сильное возбужденіе. Свободомыслящіе и соціалдемократы въ видѣ демонстраціи снова внесли въ Рейхстагъ принятый годъ тому назадъ проектъ Бассермана и, возобновивъ такимъ образомъ пренія по вопросу о правѣ союзовъ и собраній, старались доказать, что проектъ, внесенный прусскимъ правительствомъ въ Ландтагъ, является обходомъ имперскаго законодательства, и нарушаетъ имперскую конституцію [2]). Цѣлый рядъ ораторовъ, среди которыхъ были не только лично заинтересованные въ этомъ вопросѣ, какъ соціалдемократъ Зингеръ, не только члены либеральной оппозиціи, свободомыслящіе Риккертъ и Рихтеръ, но и такіе благонамѣренные политики, какъ національ-либералъ Бассерманъ, доказывали правительству нецѣлесообразность прусскаго законопроекта. Выдающіеся политики всѣхъ фракцій, говорилъ Бассерманъ, которые уже радовались начинающемуся преобразованію соціалдемократіи въ радикальную рабочую партію, должны болѣе всего сожалѣть о проектѣ прусскаго правительства, который совершенно останавливаетъ развитіе этого процесса, и снова искусственными мѣрами объединяетъ соціалдемократію.

Въ заключеніе этихъ преній Рейхстагъ вновь демонстративно принялъ проектъ Бассермана объ отмѣнѣ запрета соединеній между союзами. При поименномъ голосованіи за него было подано 207 голосовъ противъ 53, при одномъ воздержавшемся. Противъ голосовали только консерваторы. Возвращаясь къ судьбѣ прусскаго законопроекта въ Палатѣ Представителей отмѣтимъ, что при обсужденіи проекта вернувшагося изъ Палаты Господъ, правитель-

---

[1]) Anlagen zu den Stenographischen Berichten Abgeordnetenhauses B. IV, S. 3074, № 330.

[2]) Reichstagssitzung 18 Mai 1897, Stenographische Berichte des Reichstags, B. VIII, S. u 5890—5920

ствомъ и оппозиціей мобилизованы были лучшія ораторскія силы. Отъ имени правительства въ защиту проекта выступилъ министръ финансовъ Микель, которому въ то время приписывали руководящее вліяніе во всей внутренней политикѣ Германіи. Онъ протестовалъ противъ общихъ обвиненій въ томъ, что правительство стремится задушить рабочее движеніе полицейскими мѣрами.

Прусское государство, говорилъ Микель, подъ владычествомъ Гогенцоллерновъ не было и не является классовымъ государствомъ. Признанная династіей обязанность государства заключается въ томъ, чтобы помогать слабѣйшимъ въ борьбѣ, облегчить имъ возможность участія въ общемъ прогрессивномъ развитіи. Въ этой задачѣ правительству оказываютъ поддержку отдѣльные общественные элементы — чиновничество, войско, крестьянство. Все это крѣпкіе оплоты порядка. Но агитація дѣлаетъ, тѣмъ не менѣе, свое дѣло, и правительство обязано бороться съ нею. Опытъ примѣненія закона противъ соціалистовъ не оправдываетъ высказываемаго недовѣрія къ правительству и опасеній возможности злоупотребленія закономъ. И во всякомъ случаѣ, возможность злоупотребленій не исключаетъ принятія закона, если онъ самъ по себѣ признается необходимымъ [1]).

Говорившій въ защиту проекта министръ внутреннихъ дѣлъ Реке утверждалъ, что на сторонѣ проекта сочувствіе населенія. Отвѣчая на это заявленіе, Евгеній Рихтеръ предложилъ правительству въ случаѣ отклоненія проекта распустить Палату Представителей и назначить новые выборы. Однако, несмотря на то, что въ результатѣ проектъ былъ окончательно отклоненъ всего лишь большинствомъ 4 голосовъ, (209 противъ 205), правительство не отважилось на роспускъ и тѣмъ самымъ какъ бы признало, что на самомъ дѣлѣ оно не слишкомъ вѣрило въ популярность предлагаемой мѣры.

Исторія прусскаго законопроекта показываетъ намъ то направленіе, въ которомъ союзныя правительства готовы были реформировать право союзовъ и собраній. Стремленіе получить компенсацію въ видѣ расширенія административныхъ полномочій обнаружилось не въ одной только Пруссіи. Саксонское правительство одновременно съ отмѣной запрета соглашеній между союзами въ законѣ 21 іюля 1898 добилось отъ народнаго представительства

[1]) Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses, B. 4. S. 3370, Sitzung 24 Juli 1897.
[2]) Ibidem, S. 3382.

согласія на полный запретъ для несовершеннолѣтнихъ посѣщенія собраній, служащихъ политическимъ цѣлямъ. Нарушеніе этого запрета угрожало штрафомъ до 150 марокъ или арестомъ до 6 недѣль [1]).

Особыми законами запретъ соединеній между политическими союзами былъ отмѣненъ въ Баваріи (законъ 15 іюня 1898). Отмѣна эта не распространялась только на союзы, имѣющіе мѣстопребываніе внѣ Германіи. Соединеніе съ такими союзами путемъ общей организаціи оставалось по-прежнему недопустимымъ. Одновременно съ этимъ Баварское правительство признало возможнымъ сдѣлать еще уступку духу времени, и допустить участіе совершеннолѣтнихъ женщинъ въ такихъ политическихъ союзахъ, которые служатъ только профессіональнымъ или сословнымъ интересамъ опредѣленнаго круга лицъ или же цѣлямъ воспитанія, образованія, призрѣнія бѣдныхъ или ухода за больными.

Мы не останавливаемся на тѣхъ законахъ, которыми запретъ соединеній между союзами былъ отмѣненъ въ такихъ государствахъ, какъ Ангальтъ, Шварцбургъ Рудольштадтъ, Шварцбургъ Зондергаузена. Замѣтимъ только, что въ послѣднемъ отмѣна запрета для соединеній между союзами (законъ 14 августа 1896 г.) связана была съ предоставленіямъ полиціи права запрещать собранія, если это оказывается необходимымъ въ интересахъ общественнаго порядка или нравственности [2]).

Только въ 1899 г. соединенія между союзами были признаны допустимыми вообще въ предѣлахъ Имперіи. Эта уступка общественному мнѣнію вызвана была въ то время желаніемъ правительства добиться кредитовъ на увеличеніе флота. Законъ былъ опубликованъ 11 декабря 1899 г. [3]).

---

[1]) D. Vereins u. Versammlungsrecht in Deutschland, Vorwarts Aufl. стр. 12.

[2]) Ibidem.

[3]) Reichsgesetzbl., S. 699. Einziger Artikel. Inlandische Vereine jeder Art durfen miteinan der in Verbindung treten. Entegegenstehende landesgesetzliche Bestimmungen sind aufgehoben.

ГЛАВА IV.

Имперскій законъ 19 апрѣля 1908 г.

§ 12.

Заключительнымъ моментомъ въ исторіи германскаго законодательства о правѣ союзовъ и собраній является изданіе имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г. На исторіи этого законодательнаго акта, составляющаго дѣйствующее права, намъ слѣдуетъ теперь нѣсколько подробнѣе остановиться. Въ основаніи закона лежалъ правительственный законопроектъ, внесенный въ Рейхстагъ 22 ноября 1907 г., [1]) и подписанный замѣстителемъ имперскаго канцлера, прусскимъ статсъ-секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ Бетманъ Гольвегомъ. Совершенно естественно прежде всего поставить вопросъ: подъ вліяніемъ какихъ соображеній имперское правительство сочло, наконецъ, возможнымъ выступить съ проектомъ имперскаго закона, котораго такъ настойчиво и такъ безуспѣшно требовали отъ него прогрессивныя партіи въ теченіе многихъ лѣтъ? Еще въ 1896 г. министръ Беттихеръ категорически заявлялъ, что союзныя правительства предпочитаютъ сохранять свое партикулярное законодательство. Какія же обстоятельства побудили ихъ измѣнить свою точку зрѣнія? Для уясненія этого вопроса необходимо вспомнить, что избирательная кампанія 1906—1907 г., которую правительство вело на два фронта, противъ центра и соціалдемократіи, закончилась чувствительнымъ пораженіемъ послѣдней. Въ новомъ Рейхстагѣ въ составъ правительственнаго большинства вошли консерваторы, національ-либералы и свободомыслящіе. Но для того, чтобы привлечь этихъ послѣднихъ къ соглашенію, необходимо было сдѣлать какую нибудь уступку требованіямъ либерализма. И такъ какъ въ программѣ свободомыслящихъ требованіе имперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній всегда занимало видное мѣсто, и партія всегда обнаруживала стремленіе поддерживать всѣ попытки въ этомъ направленіи, то правительство и рѣшило дать свое согласіе на изданіе имперскаго закона. Уронъ, понесенный соціалдемократіей на выборахъ, являлся поучительнымъ

[1]) Drucksachen des Reichstags, 12 Legislatur-Periode, 1 Session 1907 № 482.

для правительства прежде всего, потому что оно могло убѣдиться въ ненужности какихъ-либо особыхъ, чрезвычайныхъ полномочій для борьбы съ нею. Оказывалось, что съ одной стороны, дѣйствующихъ законовъ вполнѣ достаточно, чтобы ставить затрудненія соціалдемократической агитаціи, и что еще болѣе важно, что вліяніе ея вовсе не возрастаетъ съ такой неудержимой силой, чтобы оно представляло серьезную опасность для существующаго аграрно-капиталистическаго строя. При такихъ условіяхъ, въ проектѣ имперскаго закона можно было не только не усиливать, вообще, дискреціонной власти администраціи, но даже допустить извѣстную роскошь и отказаться отъ тѣхъ ограниченій, которыя оказались явно недостигающими цѣли, или несовмѣстимыми съ современнымъ правосознаніемъ.

Разумѣется, правительство не могло забывать о необходимости обезпечить проекту поддержку консервативныхъ элементовъ, которые составляли основу правительственнаго большинства. Въ связи съ усиленіемъ націоналистическихъ теченій въ реакціонныхъ группахъ, правительство рѣшило использовать моментъ изданія общеимперскаго закона о правѣ союзовъ и собраній, чтобы обезпечить исключительное господство государственному нѣмецкому языку и такимъ образомъ оказать поддержку германизаціи окраинъ. Этимъ самымъ проекту правительства заранѣе обезпечивалось сочувствіе всѣхъ консервативныхъ группъ.

При составленіи проекта имперское правительство уже имѣло передъ собой цѣлый рядъ аналогичныхъ проектовъ, внесенныхъ въ Рейхстагъ отдѣльными депутатами въ I сессію 1907 г. Сюда относятся проектъ Альбрехта [1]), охватывавшій вмѣстѣ съ правомъ союзовъ и собраній и право коалицій, и напоминавшій проектъ комиссіи Риккерта 1896 г., далѣе предложенія Штекера [2]), Бека [3]), графа Гомпеша [4]), Аблясса [5]) и Бранди [6]). Правительство рѣшило ограничить задачу законопроекта исключительно публично правовой регламентаціей права союзовъ и собраній. Проектъ не затрагивалъ ни частноправоваго положенія союзовъ, ни церковныхъ и религіозныхъ союзовъ и собраній, ни права коалицій, ни постановленій,

---

[1]) Drucksachen d. Reichstags, I Session 1907. Nr. 94.
[2]) Ibidem, Nr. 29.
[3]) Ibidem, Nr. 78
[4]) Nr. 110.
[5]) Nr. 131.
[6]) Nr. 153.

касающихся сельскохозяйственныхъ рабочихъ. Правительство сознательно стремилось упростить свою задачу.

Самый проектъ состоялъ изъ 16 параграфовъ и заключалъ въ себѣ слѣдующія основныя положенія: прежде всего, за всѣми имперскими подданными признавалось право образовывать союзы и собираться для цѣлей, которыя не противорѣчатъ уголовнымъ законамъ. По отношенію къ союзамъ, которые имѣютъ цѣлью воздѣйствовать на общественныя дѣла (öffentliche Angelegenheiten), сохранялась обязанность, которая установлена была въ прусскомъ законѣ, именно обязанность имѣть уставъ (Satzung) и правленіе (Vorstand). Правленію вмѣнялось въ обязанность представить полиціи уставъ союза и списокъ членовъ правленія въ теченіе недѣли со дня основанія союза. Облегченіе сравнительно съ прусскимъ порядкомъ состояло въ продленіи срока—недѣля вмѣсто трехъ дней. Тотъ же срокъ устанавливался и для извѣщеній объ измѣненіяхъ въ уставѣ или въ составѣ правленія. Сообщеніе администраціи списка членовъ союза проектомъ не требовалось, и только § 14 предписывалъ правленію сообщать мѣстному суду (Amtsgericht) по его требованію свѣдѣнія о числѣ членовъ союза. Этимъ исчерпываются всѣ постановленія проекта, касающіяся права союзовъ. Никакихъ ограниченій въ смыслѣ права участія въ союзахъ, и никакихъ особыхъ полномочій администраціи по отношенію къ союзамъ проектъ не устанавливалъ, и въ этомъ отношеніи представлялъ несомнѣнное улучшеніе сравнительно съ прусскимъ закономъ 11 Марта 1850 г.

Гораздо болѣе детально регламентировано въ проектѣ право собраній. И здѣсь проектъ дѣлаетъ нѣкоторый шагъ впередъ по сравненію съ прусскимъ закономъ. Регламентаціи подлежатъ не всѣ собранія, на которыхъ обсуждаются общественныя дѣла, а только публичныя собранія.

Согласно объяснительной запискѣ, однако, подъ публичными собраніями слѣдовало разумѣть не только тѣ собранія, которыя устраиваются, какъ публичныя, но въ противоположность закрытымъ собраніямъ въ собственномъ смыслѣ, и въ соотвѣтствіи съ установившейся судебной практикой, и собранія тѣхъ союзовъ, которые по обширности территоріи, на которую распространяется ихъ дѣятельность, по числу членовъ, входящихъ въ нихъ, являются настолько большими, организація которыхъ настолько свободна, вступленіе въ члены и выходъ изъ состава обставлены такими незначительными формальностями, что про эти союзы невозможно

утверждать, что члены ихъ образуютъ замкнутый, опредѣленно ограниченный кругъ внутренне связанныхъ между собою лицъ.

Проектъ сохранялъ требованіе предварительнаго заявленія для собраній за 24 часа до начала собранія. Только для собраній избирателей по поводу выборовъ въ политическія учрежденія (politischen Korperschaften) срокъ подачи заявленія сокращался до 12 часовъ. Центральнымъ учрежденіямъ отдѣльныхъ государствъ предоставлялось проектомъ опредѣлять, при какихъ условіяхъ въ данномъ государствѣ могутъ быть вовсе освобождаемы отъ предварительнаго заявленія тѣ собранія, о которыхъ предварительно было объявлено во всеобщее свѣдѣніе. Для собраній подъ открытымъ небомъ и для процессій, за исключеніемъ похоронныхъ и свадебныхъ, проектъ сохранялъ существовавшее въ Пруссіи требованіе предварительнаго разрѣшенія, просьба о которомъ должна быть подана, по крайней мѣрѣ, за 48 часовъ до начала собранія или процессіи. Въ разрѣшеніи можетъ быть отказано лишь въ томъ случаѣ, если отъ собранія или процессіи можно ожидать опасности для общественнаго порядка и спокойствія. Каждое собраніе, для котораго требовалось по закону предварительное заявленіе, оповѣщеніе или разрѣшеніе, должно имѣть руководителя (Leiter). Руководитель, или пока его нѣтъ, устроитель собранія долженъ заботиться о спокойствіи и порядкѣ въ собраніи и можетъ распустить его. Никто, за исключеніемъ лицъ, спеціально имѣющихъ на то право, не долженъ появляться въ публичномъ собраніи или въ процессіи съ оружіемъ. Пренія въ публичныхъ собраніяхъ должны вестись на нѣмецкомъ языкѣ. Исключенія допускаются только съ разрѣшенія центральнаго учрежденія даннаго государства.

Согласно проекту, полиція имѣетъ право посылать въ каждое собраніе, для котораго требуется предварительное заявленіе, оповѣщеніе или разрѣшеніе, двухъ уполномоченныхъ. Они не обязаны непремѣнно быть въ формѣ или имѣть какіе бы то ни было особые знаки своей должности, какъ это требовалось по прусскому закону. Достаточно того, что они сообщаютъ о своемъ званіи руководителю, или устроителю собранія. Имъ должно быть отведено въ собраніи подобающее мѣсто по ихъ выбору.

Согласно § 9 проекта представитель полиціи на собраніи можетъ потребовать отъ руководителя, или пока онъ не назначенъ отъ устроителя собранія его распущенія по одному изъ слѣдующихъ основаній: 1) если для устройства собранія по закону тре-

буется разрѣшеніе, и такое разрѣшеніе въ данномъ случаѣ не получено; 2) если представителямъ полиціи затрудненъ доступъ въ собраніе, на который они имѣютъ право по закону; 3) если вооруженныя лица, не имѣющія права присутствовать въ собраніи, не будутъ удалены; 4) если ораторы, въ рѣчахъ которыхъ содержится составъ преступленія (Tatbestand eines Verbrechens) или преслѣдуемаго не только по частной жалобѣ проступка (Vergehens) не будутъ, по требованію представителя полиціи, лишены слова, или если не будутъ по его требованію лишены слова ораторы, которые вопреки запрещенію будутъ пользоваться не нѣмецкимъ языкомъ. Если требованіе представителя полиціи о роспускѣ собранія не исполнено, то онъ самъ можетъ объявить собраніе распущеннымъ. И немедленно, послѣ того какъ собраніе объявлено распущеннымъ, всѣ присутствующіе обязаны удалиться.

Въ постановленіяхъ проекта, касающихся роспуска собраній, не трудно замѣтить нѣкоторое улучшеніе сравнительно съ соотвѣтствующими постановленіями прусскаго закона 11 марта 1850 г. Прежде всего, авторитетъ руководителя сообранія ставится нѣсколько выше, чѣмъ по прусскому закону. Онъ распускаетъ собраніе, правда, по требованію представителя полиціи, но съ указаніемъ основаній къ тому со стороны представителя полиціи. Это улучшеніе, конечно, ничтожно, такъ какъ въ случаѣ его несогласія представитель полиціи можетъ самъ распустить собраніе. Болѣе существенны измѣненія, сдѣланныя при перечисленіи основаній для роспуска. Несоблюденіе требованія закона о предварительномъ извѣщеніи, отсутствіе удостовѣренія въ принятіи такого извѣщенія не можетъ служить основаніемъ для роспуска. Такое значеніе имѣетъ только отсутствіе прямого разрѣшенія въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ оно требуется, т. е. въ отношеніи собраній подъ открытымъ небомъ. Точно также улучшеніемъ сравнительно съ прусскимъ закономъ являются постановленія, касающіяся характера рѣчей, произносимыхъ на собраніяхъ. Неопредѣленныя понятія призывовъ къ совершенію наказуемыхъ дѣяній замѣнены болѣе тѣснымъ и болѣе опредѣленнымъ понятіемъ рѣчей, которыя сами въ себѣ заключаютъ составъ преступнаго дѣянія. Разумѣется, и здѣсь улучшеніе можетъ на практикѣ оказаться равнымъ нулю. Для представителя полиціи всѣ эти различія неизбѣжно окажутся слишкомъ тонкими, и никакихъ средствъ для защиты собраній отъ ихъ произвола проектъ, въ концѣ концовъ, не даетъ. Логическимъ выводомъ изъ указаннаго постановленія проекта должна была бы явиться судебная про-

вѣрка правильности той квалификаціи, которую представитель полиціи далъ рѣчи, произнесенной на собраніи Очевидно, что если въ ней заключались признаки наказуемаго дѣянія, то виновный въ ея произнесеніи долженъ подлежать отвѣтственности. И если бы судъ нашелъ, что признаковъ наказуемаго дѣянія въ рѣчи не заключалось, то представитель полиціи подлежалъ бы отвѣтственности за превышеніе власти. Этой возможности проектъ однако не предусматривалъ. Распоряженіе о роспускѣ собранія подлежало безпрекословному исполненію, и представитель полиціи, въ концѣ концовъ, оставался истиннымъ хозяиномъ положенія.

Въ итогѣ, такимъ образомъ, за полиціей сохранялась дискреціонная власть, право оцѣнки рѣчей, произносимыхъ на собраніяхъ, и право ихъ роспуска. Правительство не находило возможнымъ отказаться отъ этихъ полномочій, благодаря которымъ его исполнительные агенты могли чрезвычайно сильно затруднить пользованіе правомъ собраній для всѣхъ гражданъ, образъ мыслей которыхъ администраціи казался предосудительнымъ.

Проектъ имперскаго закона не заключалъ никакихъ особыхъ запрещеній для собраній, происходящихъ по близости отъ резиденціи монарховъ или отъ мѣста засѣданій парламентовъ. Постановленія эти вообще являлись ненужными, коль скоро по общему правилу для собраній подъ открытымъ небомъ всегда требовалось предварительное разрѣшеніе.

Что касается размѣровъ отвѣтственности за нарушеніе отдѣльныхъ постановленій закона, то въ этомъ отношеніи проектъ создавалъ значительное упрощеніе, сравнительно съ прусскимъ закономъ, оставляя вмѣстѣ съ тѣмъ просторъ судейскому усмотрѣнію. Отвѣтственность членовъ правленія союзовъ за недоставленіе полиціи требуемыхъ закономъ свѣдѣній, отвѣтственность устроителей или руководителей собранія за несоблюденіе правилъ о предварительномъ извѣщеніи, или о полученіи разрѣшенія, отвѣтственность лицъ вооруженныхъ, появившихся на собраніи вопреки закону и, наконецъ, отвѣтственность лицъ, не удалившихся изъ собранія немедленно послѣ роспуска, устанавливалась проектомъ въ видѣ штрафа до 600 марокъ или ареста. Постановленія закона не должны были примѣняться къ собраніямъ, установленнымъ закономъ, или созываемымъ компетентными административными учрежденіями.

§ 13.

Таковъ былъ проектъ, которымъ имперское правительство желало заполнить пробѣлъ въ имперскомъ законодательствѣ. И въ объяснительной запискѣ къ проекту, и въ первой вступительной рѣчи, произнесенной статсъ-секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ Бетманомъ Гольльвегомъ, этотъ представитель правительства старался убѣдить Рейхстагъ въ либеральномъ характерѣ предложеннаго законопроекта. И прежде всего ему приходилось доказывать, что отсутствіе детальной регламентаціи права собраній въ законодательствѣ вовсе не обезпечиваетъ дѣйствительной свободы въ этомъ отношеніи. При отсутствіи такой регламентаціи администрація оказывается вынужденной дѣйствовать на основаніи своихъ общихъ полномочій, пониманіе которыхъ можетъ быть весьма широкимъ, и можетъ включать въ себя даже право воспрещать собранія [1]).

Такимъ образомъ, детальная регламентація права союзовъ и собраній оказывалась желательной въ интересахъ обезпеченія свободы. Съ этимъ положеніемъ трудно было бы не согласиться, имѣя въ виду то широкое толкованіе, которое прусская администрація всегда склонна была давать своимъ общимъ полномочіямъ. Несомнѣнно, что для такихъ государствъ, какъ Пруссія, спеціальное законодательство представлялось настоятельно необходимымъ.

Въ дальнѣйшемъ, въ объяснительной запискѣ къ проекту мотивировались тѣ уступки либеральному теченію, которыя въ немъ заключались. Правительство признавало ненужнымъ сохранять за администраціей право предварительнаго закрытія союзовъ, цѣли которыхъ не противорѣчатъ уголовнымъ законамъ. Точно также правительство находило возможнымъ отказаться отъ требованія, чтобы союзы представляли полиціи списки своихъ членовъ, и сообщали обо всѣхъ измѣненіяхъ происходящихъ въ составѣ членовъ.

Относительно собраній главная льгота, которая создавалась законопроектомъ, заключалась въ освобожденіи частныхъ собраній отъ всякаго надзора. Проектъ не давалъ опредѣленія понятію публичнаго собранія. Бетманъ Гольльвегъ въ своей рѣчи указывалъ на то, что противоположеніе публичныхъ и непубличныхъ, т. е. частныхъ собраній, настолько точно установлено въ судебной

[1]) Drucksachen d. Reichstags, 1907, № 482, S. 19, Reichstagssitzung 9 Dezember 1907, S. 2092.

практикѣ, что законодатель можетъ принять его, какъ уже выработанное.

Другая льгота, вводившаяся проектомъ, заключалась въ устраненіи всякихъ ограниченій участія въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ женщинъ и несовершеннолѣтнихъ. Что касается женщинъ, то въ цѣлесообразности отмѣны для нихъ прежнихъ ограниченій правительство не сомнѣвалось. Сохраненіе этихъ ограниченій было, по мнѣнію правительства, и несправедливо, и не цѣлесообразно. Женщины, которыя самостоятельно добываютъ средства къ жизни, имѣютъ свои хозяйственные и политическіе интересы и могутъ отстаивать ихъ при помощи союзовъ и собраній. Если мы припомнимъ, что еще въ 1902 г. говорилъ по тому же поводу въ прусскомъ Ландтагѣ министръ внутреннихъ дѣлъ Гаммерштейнъ, то нельзя не согласиться, что прусскіе государственные дѣятели сдѣлали за нѣсколько лѣтъ значительные успѣхи. Отмѣны ограниченій для женщинъ еще недавно и безуспѣшно добивались только свободомыслящіе и соціалдемократы. Теперь справедливость этого требованія настолько вошла въ сознаніе, что Бетманъ Гольвегъ не считалъ даже нужнымъ особо мотивировать ее въ своей рѣчи.

Иначе стоялъ вопросъ по отношенію къ несовершеннолѣтнимъ. Въ мотивахъ къ проекту указывалось, что недопущеніе участія ихъ въ собраніяхъ фактически трудно осуществимо, такъ какъ возрастъ посѣтителей собраній, вообще, не представляется возможнымъ опредѣлять на глазъ. Само-по-себѣ устраненіе несовершеннолѣтнихъ отъ участія въ политическихъ собраніяхъ представлялось правительству весьма желательнымъ, главнымъ образомъ для того, чтобы воспрепятствовать соціалдемократической пропагандѣ. Правительство возлагало, однако, свои надежды въ этомъ отношеніи на вліяніе семьи и школы.

Что касается полномочій представителей полиціи на собраніяхъ, въ частности права роспуска собраній, то въ объяснительной запискѣ указывалось, что составители проекта стремились избѣгнуть при перечисленіи основаній для роспуска такихъ выраженій, которыя давали бы поводъ къ различнымъ толкованіямъ, или благодаря которымъ для роспуска достаточно было бы самаго незначительнаго безпорядка въ собраніи. Отсутствіе предварительнаго заявленія не могло болѣе служить основаніемъ для роспуска, и точно также не создавали повода къ нему призывы къ совершенію наказуемыхъ дѣяній, допущенные въ чьей либо рѣчи. Основаніе для распущенія,

созданное проектомъ, заключается, по словамъ объяснительной записки, не столько въ проступкѣ оратора, рѣчь котораго дала поводъ къ роспуску, сколько въ томъ обстоятельствѣ, что руководитель собранія не остановилъ этого нарушенія закона, и такимъ образомъ, перенесъ отвѣтственность за него на себя и на все собраніе.

Труднѣе всего было для правительства доказать необходимость созданія особой привиллегіи для нѣмецкаго языка. Въ объяснительной запискѣ къ проекту имѣются довольно туманныя указанія на то, что въ настоящее время послѣдствія международняго передвиженія населенія, и нѣкоторыя теченія внутри страны оказываютъ вредное вліяніе въ національномъ отношеніи, а потому на обязанности правительства лежитъ обратить вниманіе на эти явленія. Въ своей вступительной рѣчи Бетманъ Гольвегъ силился доказать Рейхстагу, что правительство вовсе не имѣетъ въ виду создавать исключительный законъ противъ германскихъ подданныхъ не нѣмецкой національности. Исключенія изъ правила, создаваемаго проектомъ, будутъ зависѣть отъ правительствъ отдѣльныхъ государствъ, и Бетманъ Гольвегъ предлагалъ отнестись къ нимъ съ довѣріемъ.

Отношеніе различныхъ партій Рейхстага къ правительственному проекту выяснилось уже при первомъ чтеніи его, занявшемъ три засѣданія (9, 10 и 11 декабря 1907 г.). Ораторы консервативной партіи въ общемъ отнеслись къ проекту сочувственно, потребовали, однако, съ одиой стороны, внесенія спеціальной статьи, запрещающей несовершеннолѣтнимъ участвовать въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ и, съ другой стороны, такой редакціи статьи о языкѣ собраній, чтобы право говорить на родномъ языкѣ было сохранено за представителями лойальныхъ народностей, Литовцами, Мазурами, Вендами, т. е. чтобы ограниченіе примѣнялось только къ полякамъ въ Пруссіи и къ французамъ въ Эльзасъ-Лотарингіи. Эти измѣненія являлись условіемъ, при которомъ консерваторы готовы были вотировать за проектъ [1]). Національ-либералы и свободомыслящіе въ своихъ рѣчахъ отмѣчали недостаточную опредѣленность отдѣльныхъ постановленій проекта, которыя могутъ дать поводъ къ противорѣчивымъ толкованіямъ на практикѣ. Они указывали на необходимость давать точное опредѣленіе понятій, съ которыми опери-

[1]) Reichstagssitzung 9 Dezember 1907, рѣчь депутата Dietrich'a, стр. 2095—8.

руетъ законодатель, въ самомъ законѣ, а не полагаться въ этомъ отношеніи на судебную практику. Они требовали полнаго освобожденія отъ предварительнаго заявленія избирательныхъ собраній. Что касается языка собраній, то націоналъ-либералы раздѣляли точку зрѣнія консерваторовъ, и полагали, что ограниченія свободы языка умѣстны и желательны лишь по отношенію къ народностямъ, которыя проявляютъ враждебное отношеніе къ прусской и вообще, къ германской государственности [1]). Свободомыслящіе, наоборотъ, считали ограниченія свободы языка нецѣлесообразными, такъ какъ благодаря этимъ ограниченіямъ великопольская агитація неизбѣжно перейдетъ изъ публичныхъ собраній въ тайныя общества, кружки, и только выиграетъ въ своей интенсивности [2]).

Въ общемъ и націоналъ-либералы и свободомыслящіе видѣли въ проектѣ шагъ впередъ сравнительно съ партикуляризмомъ отдѣльныхъ государствъ. И націоналъ-либералъ Hieber, и свободомыслящій Müller въ цитированныхъ рѣчахъ сравнивали законопроектъ съ наиболѣе либеральными въ этомъ отношеніи законами Бадена и Вюртемберга, и находили, что проектъ существенно улучшаетъ положеніе союзовъ и собраній даже въ этихъ государствахъ, ограничивая дискреціонную власть администраціи. По этимъ соображеніямъ и націоналъ-либералы и свободомыслящіе готовы были поддерживать проекты.

Совершенно иначе относились къ проекту представители двухъ партій, не входившихъ въ такъ называемый консервативно-либеральный блокъ—представители центра и соціалдемократіи. Ораторъ центра, Тримборнъ, отмѣтилъ совершенно безправное положеніе иностранцевъ, въ особенности многочисленной группы иностранныхъ рабочихъ, которые и по проекту не будутъ въ состояніи воспользоваться правомъ союзовъ и собраній. Далѣе, Тримборнъ указалъ, что постановленія о предварительномъ заявленіи представляютъ собой просто непужное стѣсненіе, что постановленія о предѣлахъ компетенціи полицейскаго чиновника редактированы неудачно, правильное примѣненіе ихъ неизбѣжно окажется для полиціи непосильнымъ, уже въ силу недостаточнаго образованія полицейскихъ чиновъ, присутствующихъ на собраніяхъ. По мнѣнію Тримборна, отъ полицейскаго надзора слѣдовало вовсе освободить собранія, на которыхъ обсуждаются лишь профессіональные и хозяйственные

[1]) Reichstagssitzung 9 Dezember 1907, рѣчь депутата Hieber'a, стр. 2105.
[2]) Reichstagssitzung 10 Dezember 1907 рѣчь депутата Müller (Meiningen) стр. 2134.

интересы. Онъ находилъ несправедливымъ подвергать полицейскому надзору собранія рабочихъ во время готовящейся или уже начавшейся забастовки, такъ какъ въ это время рабочіе и предприниматели представляютъ какъ бы два враждебныхъ лагеря, и благодаря полиціи, все, что дѣлается у рабочихъ, становится немедленно извѣстнымъ хозяевамъ.

Сравнивая проектъ съ баденскимъ и вюртембергскимъ правомъ, Тримборнъ находилъ, что формальности, вводимыя проектомъ, предварительное заявленіе, представленіе устава союза, являются существеннымъ ухудшеніемъ дѣйствующаго въ этихъ государствахъ порядка. Наконецъ, ограниченія свободы языка представитель центра признавалъ абсолютно недопустимыми. Право на родной языкъ, говорилъ Тримборнъ, есть прирожденное право. Оно рождается вмѣстѣ съ человѣкомъ и умираетъ только вмѣстѣ съ нимъ. Это право не ограничивается только частной жизнью, оно простирается также на всѣ проявленія общественной жизни, и подавлять его, ставить его въ зависимость отъ произвола полиціи недостойно культурнаго, правового государства. Ограниченіе свободы языка оскорбляетъ честь германскихъ подданныхъ, не говорящихъ по нѣмецки, и существенно нарушаетъ ихъ интересы. Ограниченіе свободы языка является по существу исключительнымъ закономъ противъ одной части населенія. Правительственный проектъ создаетъ особую категорію „гражданъ второго разряда“, которые могутъ пользоваться роднымъ языкомъ лишь съ дозволенія полиціи. Тримборнъ сослался на философа Паульсена, который писалъ: не воюйте противъ польскаго языка! Слишкомъ жестоко вырвать языкъ у народа. До сихъ поръ, говорилъ Тримборнъ, Рейхстагъ отказывался вступать на путь прусской политики по отношенію къ полякамъ. Прежніе вожди свободомыслящихъ, Рихтеръ и Риккертъ, никогда не дали бы своей поддержки проекту, который заключалъ въ себѣ ограниченія свободы языка. Люди, которые до настоящаго времени послѣдовательно боролись противъ исключительныхъ законовъ, охраняли незапятнаннымъ свой политическій щитъ, должны въ этотъ рѣшительный моментъ соединиться, чтобы добиться уничтоженія этого ограниченія свободы языка [1]).

Еще болѣе отрицательно, чѣмъ представитель центра, отнесся къ проекту ораторъ соціалдемократической фракціи Гейне (Heine). Либеральныя нововведенія проекта онъ признавалъ совершенно

---

[1]) Reichstagssitzung 9 Dezember 1907, рѣчь Тримборна 2098—2105.

ничтожными. Союзныя правительства отказались только отъ тѣхъ ограниченій, которыя на практикѣ сдѣлались безполезными, какъ напримѣръ, требованіе представленія союзами списка членовъ и измѣненій въ немъ. Ограниченія для несовершеннолѣтнихъ неизбѣжно будутъ возстановлены. Объ этомъ свидѣтельствуютъ рѣчи Бетманъ Голльвега и представителя консерваторовъ Дитриха. Если бы даже эти ограниченія не были внесены въ текстъ закона во время его обсужденія въ комиссіи, то и тогда правительство несомнѣнно сумѣло бы, по крайней мѣрѣ, въ Пруссіи воспрепятствовать посѣщенію несовершеннолѣтними публичныхъ собраній. Школьная инспекція въ Пруссіи имѣетъ надзоръ за школами всякаго рода, и за преподаваніемъ вообще. На этомъ основаніи она распространила свой надзоръ и на публичныя лекціи, исходя изъ того положенія, что полномочія ея не ограничиваются наблюденіемъ за обученіемъ дѣтей школьнаго возраста, но простираются и на обученіе несовершеннолѣтнихъ и даже совершеннолѣтнихъ, по крайней мѣрѣ тѣмъ наукамъ, которыя входятъ въ программы государственныхъ испытаній.

Къ кореннымъ, принципіальнымъ недостаткамъ проекта, по мнѣнію Гейне, слѣдовало отнести сохраненіе полицейскаго надзора, неясную терминологію закона, на которую, какъ мы уже видѣли, указывали и защитники проекта въ цѣломъ, національ-либералы и свободомыслящіе, ограниченіе свободы языка и, наконецъ, сохраненіе такъ называемыхъ общихъ полномочій полиціи безъ всякаго ограниченія. Что касается постановленій проекта относительно роспуска собраній, то здѣсь проектъ, по замѣчанію Гейне, узаконяетъ полный произволъ полицейскаго чиновника. Представителю полиціи показалось, что рѣчь оратора заключаетъ въ себѣ преступное дѣяніе, и этого вполнѣ довольно, чтобы собраніе было распущено. Такой порядокъ Гейне назвалъ осаксониваніемъ (Versächselung) имперскаго закона, такъ какъ только въ Саксоніи полиція имѣетъ столь неограниченныя полномочія.

Далѣе, Гейне остановился на общихъ полномочіяхъ полиціи на основаніи законовъ отдѣльныхъ государствъ. Полномочія эти, которыя для Пруссіи, напримѣръ, заключались въ кодексѣ XVIII в., въ Прусскомъ Общемъ Земскомъ Правѣ, и въ законѣ о полицейскомъ управленіи 1850 г., и послѣ изданія имперскаго закона, должны были остаться неприкосновенными. Такое положеніе представлялось соціалдемократическому оратору весьма опаснымъ. До сихъ поръ, говорилъ онъ, когда прусская администрація

на основаніи своихъ общихъ полномочій пыталась запрещать собранія заранѣе, Высшій Административный Судъ, ссылаясь на то, что спеціальный прусскій законъ о правѣ союзовъ и собраній ей такого права не предоставляетъ, признавалъ ея распоряженія незаконными. Послѣ отмѣны спеціальнаго прусскаго закона, и замѣны его общеимперскимъ, можно ожидать, что администрація почувствуетъ себя совершенно неограниченной, и судъ уже не будетъ въ состояніи отмѣнять ея распоряженія. И если бы Рейхстагу удалось провалить хотя бы ограниченіе свободы языка, то правительство могло бы ввести его снова обходнымъ путемъ, въ силу общихъ полномочій полиціи [1]).

Таково было отношеніе къ правительственному проекту главнѣйшихъ политическихъ партій. Представители національныхъ группъ, князь Радзивиллъ и Кржановскій отъ имени поляковъ, Grégoire и Wetterlé отъ имени жителей Эльзаса и Лотарингіи, въ своихъ рѣчахъ останавливались главнымъ образомъ на вопросѣ объ ограниченіи свободы языка. И послѣ всѣхъ этихъ преній проектъ былъ переданъ въ комиссію изъ 28 членовъ Рейхстага.

§ 14.

Между первымъ и вторымъ обсужденіемъ проекта въ Рейхстагѣ прошло четыре мѣсяца. За это время проектъ былъ разсмотрѣнъ въ комиссіи, которая внесла въ него существенныя измѣненія и дополненія. О своихъ работахъ комиссія представила Рейхстагу особый докладъ съ подробной мотивировкой всѣхъ предложенныхъ измѣненій [2]). Къ своей задачѣ комиссія отнеслась весьма серьезно. На обсужденіе проекта въ первомъ чтеніи его было употреблено 18 засѣданій, во второмъ чтеніи два засѣданія. Предсѣдателемъ комиссіи былъ избранъ національ-либералъ Гиберъ (Hieber), докладчикомъ національ-либералъ Юнкъ (Junk). Въ трудахъ комиссіи самое дѣятельное участіе приняли представители правительства во главѣ съ Бетманомъ Гольвегомъ.

Тѣ многочисленныя измѣненія, которыя внесены были комиссіей

---

[1]) Reichstagssitzung 9 Dezember 1907, SS. 2112—2123.

[2]) Anlagen zu den Stenographischen Berichten des Reichstags XII Legislaturperiode I Session, № 819, Bericht der XIV Kommission zur Vorberatung des Entwurfs eines Vereinsgesetzes, SS. 4823 u ff.

въ правительственную редакцію законопроекта, получили затѣмъ полное одобреніе большинства Рейхстага, и такимъ образомъ вошли въ законъ. Это объясняется, конечно, тѣмъ, что партійный составъ комиссіи соотвѣтствовалъ партійному составу Рейхстага и такимъ образомъ, успѣхъ въ комиссіи заранѣе обезпечивалъ успѣхъ въ Рейхстагѣ.

Остановимся на болѣе существенныхъ измѣненіяхъ, внесенныхъ комиссіей, такъ какъ исчерпывающимъ образомъ намъ предстоитъ познакомиться съ ними при догматическомъ изученіи закона 19 апрѣля.

Комиссія, прежде всего, постаралась ограничить сферу регламентаціи. По проекту комиссіи уставъ является обязательнымъ только для тѣхъ союзовъ, которые имѣютъ цѣлью воздѣйствовать на политическія дѣла, только для политическихъ союзовъ. По правительственному проекту это требованіе распространялось на всѣ союзы, которые имѣютъ цѣлью оказывать воздѣйствіе на общественныя дѣла, слѣдовательно было значительно шире. Всѣ попытки дать точное опредѣленіе политическихъ дѣлъ потерпѣли, однако, неудачу. Правительство находило болѣе удобнымъ въ самомъ законѣ установить, что нѣкоторыя категоріи союзовъ свободны отъ регламентаціи, и точно указать эти категоріи, чѣмъ суживать понятіе политическихъ дѣлъ какими бы то ни было опредѣленіями. Согласившись съ этими соображеніями, комиссія рѣшила внести въ законъ оговорку, что политическими союзами не являются тѣ кружки, которые организуются во время избирательной кампаніи для подготовки къ выборамъ.

По отношеніи къ собраніямъ комиссія точно также находила возможнымъ ограничиваться регламентаціей только политическихъ собраній, тѣхъ, которыя обсуждаютъ политическіе вопросы, а не просто общественныя дѣла. Для политическихъ собраній сохранялось вообще требованіе предварительнаго заявленія за 24 часа. Комиссія, однако, находила возможнымъ освободить отъ заявленія тѣ собранія, о которыхъ заранѣе объявлено во всеобщее свѣдѣніе. Это освобожденіе само по себѣ не ставилось комиссіей въ зависимость отъ усмотрѣнія центральныхъ учрежденій отдѣльныхъ государствъ. Учрежденіямъ этимъ проектъ комиссіи предоставлялъ только опредѣлить порядокъ, которымъ о собраніяхъ объявляется во всеобщее свѣдѣніе. Свободными отъ обязательнаго предварительнаго заявленія комиссія считала возможнымъ сдѣлать всѣ избирательныя собранія съ момента объявленія о днѣ выборовъ

и до ихъ окончанія, а также всякаго рода собранія рабочихъ и работодателей для обсужденія вопросовъ, связанныхъ съ улучшеніемъ условій труда, въ особенности путемъ прекращенія работъ или увольненія рабочихъ.

Для собраній подъ открытымъ небомъ комиссія сохраняла требованіе предварительнаго разрѣшенія, но сокращала срокъ подачи просьбы о томъ съ 48 до 24 часовъ до начала собранія. Проектъ комиссіи обязывалъ администрацію въ случаѣ отказа въ разрѣшеніи выдавать безвозмездно устроителю письменный отвѣтъ съ указаніемъ мотивовъ отказа. При этомъ, желая избѣжать повторенія тѣхъ злоупотребленій, которыя имѣли мѣсто въ прусской практикѣ, комиссія внесла въ законъ постановленіе, что собраніе въ закрытомъ помѣщеніи не превращается въ собраніе подъ открытымъ небомъ только потому, что лица, находящіяся внѣ того помѣщенія, гдѣ происходитъ собраніе, принимаютъ участіе въ преніяхъ, или потому, что собраніе будетъ перенесено во дворъ или садъ, связанный съ помѣщеніемъ для собранія. Комиссія находила возможнымъ предоставить центральнымъ учрежденіямъ отдѣльныхъ государствъ замѣнять для собраній подъ открытымъ небомъ и для процессій предварительное разрѣшеніе предварительнымъ заявленіемъ. Комиссія сохраняла обязательность особаго руководителя для публичныхъ политическихъ собраній. Устроителю собранія предоставлялось право взять эти обязанности на себя, передать ихъ другому лицу или предоставить выборъ руководителя самому собранію.

По вопросу о языкѣ, представлявшемуся наиболѣе спорнымъ, комиссія не сразу пришла къ опредѣленнымъ выводамъ. При первомъ чтеніи проекта въ комиссіи ограниченіе языка на собраніяхъ, § 7 правительственнаго проекта, было отклонено вовсе. Этому вотуму комиссіи предшествовали, разумѣется, нескончаемые дебаты на тему о томъ, представляетъ ли собой Имперія національное государство, и угрожаетъ ли германской государственной идеѣ опасность отъ великопольской агитаціи. Въ концѣ концовъ при второмъ чтеніи § 7 былъ возстановленъ, но къ нему было сдѣлано дополненіе.

Ограниченія свободы языка не распространялись на международные конгрессы и на собранія по поводу выборовъ въ законодательныя учрежденія. Допустимость дальнѣйшихъ исключеній опредѣляется мѣстнымъ законодательствомъ. Кромѣ того, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ ко времени вступленія въ силу закона, численность коренного населенія, для котораго нѣмецкій языкъ не является роднымъ, по послѣдней переписи превышаетъ 60%, въ теченіе 20 лѣтъ

со времени вступленія въ силу закона допускается употребленіе не нѣмецкаго языка въ собраніяхъ, съ условіемъ, что за трое сутокъ до собранія полиціи будетъ подаваться предварительное заявленіе съ указаніемъ мѣста, гдѣ будетъ происходить собраніе и языка, на которомъ будутъ вестись пренія. При этомъ „мѣстностью“ (Landesteil) въ данномъ случаѣ считается низшій административный округъ. Наконецъ, отступленія отъ установленныхъ ограниченій допускаются съ разрѣшенія центральныхъ учрежденій отдѣльныхъ государствъ, если этому не противорѣчитъ мѣстное законодательство.

Принятіе этой редакціи, носившей характеръ компромисса между противоположными теченіями, комиссіей, объясняется тѣмъ положеніемъ, которое заняли по отношенію къ вопросу объ ограниченіи свободы языка въ комиссіи и въ Рейхстагѣ свободомыслящіе. Ихъ отказъ поддерживать правительственную редакцію привелъ къ отклоненію § 7 въ первомъ чтеніи. Въ дальнѣйшемъ, однако не было никакой надежды провести весь законъ безъ этого ограниченія свободы языка, на которомъ настаивало правительство, и консервативные элементы блока. Можно было опасаться, что изъ за неудачи § 7 правительство возьметъ обратно весь проектъ. При такихъ условіяхъ, новая редакція § 7, предложенная во второмъ чтеніи, была предназначена къ тому, чтобы спасти весь законъ. И эта редакція, разумѣется, не могла не вызвать протестовъ со стороны противниковъ ограниченія свободы языка. Указывалось, что выборъ того или другого языка вовсе не находится въ зависимости отъ процентнаго отношенія жителей, для которыхъ нѣмецкій языкъ не является роднымъ, къ говорящимъ на нѣмецкомъ языкѣ. Указывалось, что правительство ничего не выиграетъ отъ этой редакціи закона, такъ какъ постановленія закона не распространятся на непубличныя собранія, на собранія союзовъ, въ которыхъ пренія, во всякомъ случаѣ, будутъ попрежнему происходить на польскомъ языкѣ. Указывалось, что постановленія закона заставятъ польское населеніе ѣздить на публичныя собранія въ тѣ округа, гдѣ благодаря процентной нормѣ окажется возможнымъ говорить на собраніяхъ по польски. Такимъ образомъ, населеніе будетъ вынуждено дѣлать непроизводительные расходы, исключительно для обхода закона. Указывалось, наконецъ, что подчиняя пользованіе правомъ собраній административнымъ распоряженіямъ, проектъ имперскаго закона нарушаетъ даже прусскую конституцію, которая требуетъ, чтобы право публичныхъ собраній регулировалось закономъ.

Защитники новой редакціи указывали на то, что она представляетъ значительную уступку представителямъ не нѣмецкой національности. Эта уступка должна быть временнаго и мѣстнаго характера, чтобы облегчить приготовленія къ полному и повсемѣстному воспріятію нѣмецкаго языка. По истеченіи установленнаго въ законѣ срока, никто не будетъ имѣть права объявлять требованіе нѣмецкаго языка несправедливымъ. Мѣстному законодательству проектъ предоставляетъ полную возможность вовсе отказаться отъ ограниченій свободы языка. Однимъ словомъ, для тѣхъ партій Рейхстага, которыя рѣшились дать правительству требуемое имъ оружіе для борьбы противъ поляковъ, редакція, предложенная во второмъ чтеніи представлялась вполнѣ пріемлемой.

При окончательномъ голосованіи эта редакція и была принята въ комиссіи большинствомъ 16 противъ 12 голосовъ, консерваторами, національ-либералами и свободомыслящими, противъ центра, с.-д., поляковъ и эльзасцевъ.

Распущеніе собранія представителемъ полиціи признается обоснованнымъ по проекту комиссіи, кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ правительственномъ законопроектѣ также если въ собраніи обсуждаются предложенія, носящія характеръ призывовъ къ преступнымъ дѣяніямъ. Если собраніе было распущено полиціей, то согласно проекту, устроитель собранія могъ въ теченіе трехъ дней потребовать отъ полиціи письменнаго разъясненія основаній для роспуска, и могъ принести жалобу на незаконный роспускъ въ административно-судебномъ порядкѣ.

Увеличивая число основаній для роспуска, и включивъ призывы къ совершенію наказуемыхъ дѣяній въ число такихъ основаній, комиссія существенно ухудшила проектъ по сравненію съ правительственной редакціей. Еще болѣе серьезнымъ ухудшеніемъ является предложенный комиссіей § 10 а, согласно которому лица, не достигшія 18 лѣтняго возраста, не могутъ быть членами политическихъ союзовъ, не могутъ посѣщать ихъ собраній, если только собранія устраиваются не для времяпрепровожденія (Veranstaltungen zu geselligen Zwecken), и наконецъ, не могутъ посѣщать вообще публичныхъ политическихъ собраній. Этими постановленіями комиссія пошла навстрѣчу желаніямъ своихъ консервативныхъ сочленовъ, и превзошла даже прусское законодательство, которое, какъ мы знаемъ, устанавливало ограниченія не для всѣхъ несовершеннолѣтнихъ, а только для учащихся и ремесленныхъ учениковъ (Schüler und Lehrlinge), и то не по отношенію ко всѣмъ

собраніямъ, а только къ собраніямъ политическихъ союзовъ. Внутренній смыслъ вводимаго ограниченія угадать, конечно, не трудно. Дѣло шло о предохраненіи подрастающихъ поколѣній отъ вліянія вредныхъ ученій, по крайней мѣрѣ, въ возрастѣ, предшествующемъ отбыванію воинской повинности. Рѣшеніе комиссіи не было неожиданнымъ. Его довольно опредѣленно предсказывалъ во время перваго чтенія проекта въ Рейстагѣ представитель соціалдемократіи.

Расширеніе основаній для роспуска и устраненіе несовершеннолѣтнихъ комиссія желала компенсировать пониженіемъ размѣровъ отвѣтственности за нарушенія закона. Именно высшій размѣръ наказанія за устройство собранія подъ открытымъ небомъ безъ предварительнаго разрѣшенія, или за появленіе на собраніи съ оружіемъ не превосходилъ штрафа въ 300 марокъ, съ замѣной въ случаѣ несостоятельности арестомъ. Въ болѣе легкихъ случаяхъ, несоблюденіе правилъ о предварительномъ извѣщеніи, и подобныя нарушенія обложены штрафомъ не свыше 150 марокъ. Между тѣмъ, по правительственному проекту за всѣ возможныя нарушенія закона виновные подлежали штрафу до 600 марокъ, или аресту по усмотрѣнію суда.

§ 15.

Второе обсужденіе проекта въ Рейхстагѣ заняло пять засѣданій (2-го, 3-го, 4-го и 6-го апрѣля 1908 г.—второе чтенье и 8-го апрѣля третье чтеніе). Самыя пренія въ Рейхстагѣ ничего не прибавили къ существу вопроса. Исходъ этихъ преній былъ заранѣе извѣстенъ, въ виду соглашенія, заключеннаго между консерваторами, національ-либералами и свободомыслящими, противъ центра, соціалдемократіи и національныхъ группъ.

Представители блока, какъ и слѣдовало ожидать, были вполнѣ довольны работой комиссіи. Отъ имени національ-либераловъ объ этомъ категорически заявилъ самъ предсѣдатель комиссіи Гиберъ. Ссылаясь на Лабанда, онъ доказывалъ, что переработанный комиссіей проектъ превосходитъ своимъ либерализмомъ всѣ дѣйствующіе въ отдѣльныхъ государствахъ законы [1]). Нѣсколько осторожнѣе выразилъ отношеніе своей фракціи къ проекту комиссіи представитель свободомыслящихъ Мюллеръ (изъ Мейнингена). По мнѣнію этой фракціи проектъ представляетъ значительный шагъ впередъ, несмотря на заключающіяся въ немъ ограниченія свободы

[1]) Reichstagssitzung 2 April 1908, Stenographische Berichte, S. 4563.

языка, и участія въ союзахъ и собраніяхъ несовершеннолѣтнихъ. Мюллеръ подчеркнулъ заслуги комиссіи которая приняла въ соображеніе всѣ требованія, заявлявшіяся въ Рейхстагѣ съ лѣвой стороны, и постаралась провести ихъ въ законъ. Онъ согласился съ тѣмъ, что предложенная комиссіей редакція далеко не вполнѣ можетъ быть признана удовлетворительной. Вся организація надзора, по мнѣнію свободомыслящихъ, была въ сущности ненужной. Полицейскимъ мѣрамъ проектъ несомнѣнно придавалъ преувеличенную цѣнность. Въ общемъ, однако, по мнѣнію лидера свободомыслящихъ, проектъ представлялъ большой шагъ впередъ, и фракція рѣшилась взять на себя часть отвѣтственности за его проведеніе [1]).

Представители консервативныхъ партій, довольные уступкой относительно ограниченій правъ несовершеннолѣтнихъ, заявили о своемъ намѣреніи поддерживать проектъ въ редакціи комиссіи, и опредѣленно давали понять, что они будутъ вотировать противъ проекта въ цѣломъ, если въ редакцію эту внесены будутъ какія нибудь измѣненія [2]). Совершенно иначе отнеслись къ трудамъ комиссіи представители оппозиціи. Ограниченія свободы языка, ограниченія правъ несовершеннолѣтнихъ, расширеніе основаній для роспуска, всѣ эти постановленія, часть которыхъ явилась результатомъ трудовъ комиссіи, давали основанія ораторамъ оппозиціи обвинять либеральныя партіи, вошедшія въ блокъ, въ чрезмѣрной уступчивости по отношенію къ правительству и консерваторамъ.

Соціалдемократъ Гейне, предсказывавшій такую уступчивость, съ грустью отмѣчалъ недостатокъ самосознанія, сознанія собственной силы у представителей буржуазнаго либерализма. По его словамъ, свободомыслящіе слишкомъ ужъ дорожили своимъ положеніемъ членовъ правительственнаго большинства, слишкомъ боялись что правительство можетъ расторгнуть этотъ союзъ и вновь вступить въ соглашеніе съ центромъ, и потому не проявили должной настойчивости, не использовали всѣхъ выгодъ, которое давало имъ положеніе. Если бы свободомыслящіе не согласились на уступки, и въ результатѣ законъ о союзахъ не имѣлъ за себя большинства въ Рейхстагѣ, это означало бы крушеніе всей Бюловской политики консервативнолиберальнаго блока. Правительство, по мнѣнію оппозиціи, неизбѣжно отступило бы передъ такой перспективой, а за нимъ отступили бы и консерваторы. Но Гейне указывалъ, что со-

[1]) Reichstagssitzung 2 Apr. 1908, S. 4564.
[2]) Ibidem, стр. 4565.

гласіе свободомыслящихъ на ограниченіе правъ несовершеннолѣтнихъ, и на ограниченіе свободы языка было дано ими не совсѣмъ уже даромъ. Одновременно съ этимъ правительство и консервативныя партіи сдѣлали представителямъ крупной буржуазіи нѣкоторыя уступки въ новомъ биржевомъ законѣ, (Borsengesetz), которыя должны явиться какъ бы компенсаціей [1]).

По прежнему совершенно отрицательно отнеслись къ закону, какимъ онъ вышелъ изъ комиссіи и былъ принятъ Рейхстагомъ, представители центра. Основная мысль проекта, говорилъ депутатъ Грэберъ, есть старинная идея, что политическія собранія и союзы представляютъ собой что то дурное, и во всякомъ случаѣ, въ высшей степени опасное, такъ что прежде всего необходимо призвать полицію и предоставить ей наблюдать чтобы не произошло какого нибудь несчастья. Безъ полицейской каски, по мнѣнію проекта, нельзя обойтись. Первая обязанность гражданъ, сохранять спокойствіе въ мысляхъ. Слишкомъ много политическихъ идей вредно для головы, и правительство въ своей отеческой заботливости хочетъ предохранить народъ отъ головной боли а потому—полиція, полиція и полиція! По мнѣнію представителя центра, проектъ представлялъ слишкомъ много усмотрѣнію полиціи. Всѣ дискреціонныя полномочія въ сферѣ политики представляютъ собой ничто иное, какъ орудія политическаго подкупа. Собранія и союзы партій, которыя держатъ себя хорошо, по мнѣнію, правительства, не будутъ терпѣть притѣсненій, собранія же и союзы оппозиціонныхъ партій, наоборотъ, будутъ притѣснятья. Партіямъ, которыя такъ недавно еще были въ оппозиціи, какъ свободомыслящіе, нельзя забывать, что онѣ снова могутъ оказаться въ прежнемъ состояніи, и слѣдовательно, могутъ испытать на себѣ всѣ невыгодныя стороны дискреціонныхъ полномочій [2]).

Отношеніе къ проекту національныхъ группъ, представителей польскихъ провинцій и Эльзаса-Лотарингіи было, конечно, безусловно отрицательнымъ. Въ общемъ, однако, всѣ протесты оппозиціи остались совершенно безплодными. Партіи, вошедшія въ блокъ остались вѣрны соглашенію до конца. По наиболѣе спорнымъ вопросамъ было произведено поименное голосованіе, результы котораго свидѣтельствовали о строгомъ подчиненіи партійной дисциплинѣ въ Рейхстагѣ. Ограниченіе свободы языка было принято въ засѣда- 4-го апрѣля большинствомъ 196 противъ 177, ограниченіе для

[1]) Reichstagssitzung 8 Apr. 1908, S 4807—4812.
[2]) Reichstagssitzung 8 April 1908, S. 4789 и ff.

несовершеннолѣтнихъ въ засѣданіи 6-го апрѣля большинствомъ 200 противъ 160, а весь законъ въ засѣданіи 6-го апрѣля большинствомъ 195 противъ 168 [1]).

Послѣднимъ голосованіемъ закончилось обсужденіе проекта въ Рейхстагѣ. 19 апрѣля проектъ получилъ утвержденіе императора, и съ 15 мая вошелъ въ силу.

§ 16.

Мы познакомились съ исторіей имперскаго закона 19 апрѣля 1908 г. Намъ остается теперь подвергнуть ближайшему разсмотрѣнію весь законъ въ той окончательной редакціи, которая была принята Рейхстагомъ въ третьемъ чтеніи, и получила санкцію верховной власти. При этомъ нужно имѣть въ виду, что дополненія внесенныя коммиссіей Рейхстага привели, съ одной стороны, къ расширенію закона—въ правительственномъ проектѣ было семнадцать параграфовъ, а въ законѣ 19 апрѣля двадцать пять параграфовъ, а съ другой стороны къ измѣненію его внѣшняго вида. Нумерація отдѣльныхъ параграфовъ въ законѣ и въ проектѣ совершенно не совпадаютъ. Знаменитый § 7 проекта—ограниченіе свободы языка оказался § 12 закона.

Въ дальнѣйшемъ намъ неизбѣжно придется допустить нѣкоторое повтореніе сказаннаго раньше, такъ какъ содержаніе закона 19 апрѣля складывается изъ содержанія правительственнаго проекта и дополненій комиссіи, о которыхъ была рѣчь выше. Тѣмъ не менѣе, въ виду того, что законъ 19 апрѣля составляетъ актъ, которому безъ сомнѣнія суждено долгое время оставаться дѣйствующимъ правомъ Германской Имперіи болѣе детальное изученіе его представляетъ серьезный интересъ [2]).

Итакъ, согласно § 1 закона, всѣ имперскіе подданные имѣ-

---

[1]) Списки голосовавшихъ за и противъ ограниченія свободы языка Stenographische Berichte des Reichstags, SS. 4694—4696; списки голосовавшихъ за и противъ ограниченій для несовершеннолѣтнихъ и за и противъ принятія законопроекта въ цѣломъ. Ibidem, стр. 4742 - 4745.

[2]) Наиболѣе обстоятельный комментарій закона 19 апрѣля принадлежитъ Goehrke „Das Reichsvereinsgesetz vom 19 April 1908“ Dortmund 1908. 2 Aufl См. также Delius, Deutsches Vereins und Versammlungsrecht in privat und öffentlich rechtlicher Beziehung, unter besonderer Berücksichtigung des preussischen Rechts, Berlin 1908 и наконецъ въ изданіи Gareis. Deutsche Reichsgesetze, Das deutsche Reichsvereinsgesetz, Textausgabe mit Vorwort, Einleitung erlaeternden Ammerkungen, von dr. jur. Puschmann.

ютъ право соединяться въ союзы и сходиться на собранія для цѣлей, не противорѣчащихъ уголовнымъ законамъ. Полицейскимъ ограниченіямъ право это подлежитъ лишь постольку, поскольку такія ограниченія содержатся въ данномъ или въ другихъ имперскихъ законахъ. Общія опредѣленія мѣстныхъ законовъ примѣнимы лишь постольку, поскольку дѣло идетъ объ устраненіи непосредственной опасности для жизни и здоровья участниковъ даннаго собранія.

Изъ текста § 1 слѣдуетъ заключить, что право союзовъ и собраній не предоставлено иностранцамъ. Законодатель разсматриваетъ право союзовъ и собраній, какъ право политическее, которое можетъ быть предоставлено только имперскимъ подданнымъ. Участіе иностранцевъ въ союзахъ и въ собраніяхъ можетъ быть ограничиваемо администраціей по ея усмотрѣнію. Во всякомъ случаѣ, устанавливая такія ограниченія, администрація не должна нарушать правъ имперскихъ подданныхъ. Такимъ образомъ, по разъясненію, данному Бетманомъ Гольвегомъ въ комиссіи Рейхстага, администрація можетъ принять мѣры противъ иностранцевъ, присутствующихъ на собраніи имперскихъ подданныхъ, но не должна принимать изъ-за ихъ присутствія какія либо мѣры противъ самого собранія [1]). Вообще же, съ точки зрѣнія имперскаго правительства, пользованіе правомъ союзовъ и собраній въ Имперіи можетъ быть предоставлено лишь подданнымъ тѣхъ государствъ, которыя, съ своей стороны, признаютъ это право за живущими въ ихъ предѣлахъ германскими подданными.

Внесенное комиссіей Рейхстага указаніе на то, что полицейскимъ ограниченіямъ право союзовъ и собраній подлежитъ лишь поскольку они основаны на имперскихъ законахъ, должно означать, что ограниченія права союзовъ и собраній не полицейскаго характера, вытекающія изъ частноправовыхъ отношеній, или изъ особыхъ дисциплинарныхъ отношеній и т. п. закономъ не затрагиваются. Попытка добиться признанія всякихъ ограниченій свободы участія въ союзахъ и собраніяхъ, установленныхъ въ договорахъ, соглашеніяхъ и т. п., недѣйствительными, какъ находящихся въ противорѣчіи съ добрыми нравами (gegen die guten Sitten) не имѣла успѣха въ комиссіи. Бетманъ Гольвегъ воспользовался случаемъ, чтобы заявить, что чиновники пользуются въ Германіи свободой

---

[1]) Goehrke, op. cit. стр. 23.
[2]) Goehrke, op. cit. S 25.

союзовъ и собраній, чему доказательствомъ служатъ многочисленные союзы чиновниковъ. Но администрація должна имѣть право удерживать чиновниковъ отъ участія въ союзахъ и собраніяхъ, цѣли которыхъ находятся въ противорѣчіи съ самымъ существомъ чиновничества [1]).

Что касается указанія § 1 на примѣненіе общихъ полномочій полиціи, также внесеннаго комиссіей, то наиболѣе существеннымъ слѣдуетъ признать ограниченіе полиціи въ правѣ предварительно воспрещать собранія, въ силу принадлежащихъ ей общихъ полномочій. Случаи воспрещенія собранія для устраненія непосредственной опасности, грозящей участникамъ собранія, должны оказаться весьма рѣдкимъ исключеніемъ. Всякія другія основанія для предварительнаго воспрещенія собранія безусловно противозаконны.

§ 2 закона, также обязанный своимъ происхожденіемъ комиссіи, предоставляетъ администраціи право закрывать союзы, цѣли которыхъ противорѣчатъ уголовнымъ законамъ. Распоряженіе о закрытіи можетъ быть обжаловано въ административно-судебномъ порядкѣ. Обжалованіе производится на общемъ основаніи, для Пруссіи порядокъ обжалованія опредѣляется закономъ о мѣстномъ управленіи 30 іюля 1883 г. ст. 127 и сл. Объ окончательномъ закрытіи союза объявляется во всеобщее свѣдѣніе.

Согласно § 3 каждый союзъ, имѣющій цѣлью воздѣйствовать на политическія дѣла (политическій союзъ), долженъ имѣть правленіе и уставъ. Правленіе обязано въ теченіе двухъ недѣль послѣ основанія союза представить уставъ и списокъ членовъ правленія мѣстному полицейскому учрежденію. Относительно выполненія этого требованія выдается безвозмездно удостовѣреніе. О каждомъ измѣненіи въ уставѣ союза, или въ составѣ правленія въ теченіе двухъ недѣль съ момента измѣненія должно быть сообщено администраціи. Уставъ и измѣненія въ немъ должны представляться на нѣмецкомъ языкѣ. Исключенія изъ этого правила допускаются лишь съ разрѣшенія высшаго административнаго учрежденія. (Въ Пруссіи разрѣшеніе можетъ быть дано Regierungspräsident'омъ, въ Берлинѣ оберъ-президентомъ).

Существенно припомнить, что неполитическіе союзы свободны отъ формальностей, предписанныхъ § 3. Но самое разрѣшеніе вопроса о томъ, является ли данный союзъ политическимъ, имѣетъ ли онъ цѣлью оказывать воздѣйствіе на политическія дѣла, по прежнему принадлежитъ суду. Необязательно, чтобы союзъ уже оказалъ

[1]) Ibidem, S. 27.

такое воздѣйствіе. Достаточно, чтобы оно входило въ его намѣренія. Совершенно безразлично, какими средствами онъ намѣревается оказывать такое воздѣйствіе [1]).

Представленія списковъ всѣхъ членовъ союза по закону не обязательно и для политическихъ союзовъ. § 4 освобождаетъ отъ выполненія этихъ формальностей и тѣ группы, которыя соединяются лишь на время (Personenmehrheiten die vorübergehend zusammentreten), чтобы по порученію избирателей принять подготовительныя мѣры по случаю выборовъ, основанныхъ на законѣ или на административномъ распоряженіи, въ общественныя учрежденія. Съ момента оффиціальнаго назначенія дня выборовъ, и до ихъ окончанія эти кружки не должны разсматриваться, какъ политическіе союзы.

Таковы постановленія закона, касающіяся исключительно права союзовъ. Собственно къ праву собраній относятся §§ 5—16 закона. Согласно § 5, желающій устроить публичное собраніе для обсужденія политическихъ вопросовъ, долженъ представить заявленіе за 24 часа до начала собранія по крайней мѣрѣ, съ указаніемъ мѣста и времени собранія полицейскому учрежденію. Послѣднее немедленно выдаетъ безвозмездно расписку въ принятіи заявленія. Отъ этой формальности, согласно § 6, освобождаются во-первыхъ собранія, о которыхъ объявляется во всеобщее свѣдѣніе. Порядокъ этого объявленія во всеобщее свѣдѣніе устанавливается центральнымъ учрежденіемъ даннаго государства. Далѣе отъ предварительнаго заявленія освобождаются собранія избирателей по поводу выборовъ въ общественныя учрежденія, основанныхъ на законѣ или на административномъ распоряженіи, со дня оффиціальнаго объявленія о днѣ выборовъ, и до ихъ окончанія. Наконецъ, отъ предварительнаго заявленія освобождались собранія промышленныхъ мастеровъ (Gewerbetreibenden) подмастерьевъ, фабричныхъ рабочихъ, владѣльцевъ и рабочихъ рудниковъ, соляваренъ, подземныхъ копей, для обсужденія соглашеній и союзовъ, направленныхъ на достиженіе болѣе благопріятныхъ условій труда, или вознагражденія за трудъ, въ особенности путемъ прекращенія работы или увольненія рабочихъ.

До сихъ поръ изложенныя постановленія касались исключительно собраній, устраиваемыхъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. По отношенію къ этимъ собраніямъ законъ 18 апрѣля, въ общемъ, носитъ несомнѣнно либеральный характеръ. Если собраніе не имѣетъ въ виду обсужденіе политическихъ вопросовъ, то для

[1]) Ibidem, стр 38.

него не требуется никакихъ формальностей; для политическихъ собраній требуется заявленіе, но въ противоположность прусской практикѣ, въ самомъ законѣ сдѣланы оговорки, предупреждающія возможность превращенія этого заявленія въ просьбу о разрѣшеніи.

Нѣсколько иначе ставится вопросъ относительно собраній подъ открытымъ небомъ и процессій. Здѣсь необходимо подать просьбу о разрѣшеніи по крайней мѣрѣ за 24 часа до начала собранія, съ указаніемъ мѣста и времени собранія. Разрѣшеніе выдается письменно. Въ немъ можетъ быть отказано лишь въ томъ случаѣ, если отъ предполагаемаго собранія или процессіи можно ожидать нарушенія общественной безопасности. Въ случаѣ отказа устроителю немедленно выдается безвозмездно мотивированный отвѣтъ.

И здѣсь, однако, комиссія Рейхстага, какъ мы уже видѣли, позаботилась о томъ, чтобы не повторялись тѣ злоупотребленія, которыя постоянно имѣли мѣсто въ Пруссіи. Согласно § 8, собраніе, устроенное въ закрытомъ помѣщеніи, не должно разсматриваться какъ собраніе подъ открытымъ небомъ только потому что лица, находящіяся внѣ помѣщенія, гдѣ происходитъ собраніе, принимаютъ участіе въ преніяхъ, или изъ-за того, что собраніе перенесено во дворъ или въ садъ, связанный съ помѣщеніемъ, предназначеннымъ для собранія.

Принимая это добавленіе, комиссія Рейхстага имѣла въ виду указать на несоотвѣтствіе закону судебной практики, именно рѣшенія Oberverwaltungericht'a 24 января 1905 г., которымъ было признано, что собраніе въ закрытомъ помѣщеніи превращается въ собраніе подъ открытымъ небомъ, какъ только хоть одно лицо, находящееся внѣ помѣщенія, приметъ участіе въ преніяхъ, или если ораторъ обратится къ публикѣ, находящейся внѣ помѣщенія [1]).

Центральнымъ учрежденіямъ отдѣльныхъ государствъ предоставляется опредѣлять (§ 9), при какихъ условіяхъ они считаютъ возможнымъ замѣнить для собраній подъ открытымъ небомъ и процессій просьбу о разрѣшеніи предварительнымъ заявленіемъ, или публичнымъ объявленіемъ. Обыкновенныя похоронныя процессіи, свадебныя процессіи, гдѣ онѣ являются общепринятыми, не требуютъ предварительнаго разрѣшенія. Центральнымъ учрежденіямъ отдѣльныхъ государствъ предоставлено право постановлять, что и другія процессіи не нуждаются въ предварительномъ разрѣшеніи и даже заявленіи, а также устанавливать, что процессіи, которыя должны пройти нѣсколько мѣстностей, могутъ получать разрѣшеніе

[1]) Ibidem, стр. 59.

или сдѣлать заявленіе полицейскому учрежденію только одной мѣстности.

Относительно порядка веденія собранія § 10 закона устанавливаетъ для публичныхъ политическихъ собраній обязанность имѣть руководителя. Устроитель собранія можетъ принять руководство собраніемъ на себя, передать его другому лицу, или же предоставить выборъ руководителя собранію. Руководитель или, пока онъ не назначенъ, устроитель, долженъ заботиться о порядкѣ и спокойствіи въ собраніи. Онъ уполномоченъ объявить собраніе распущеннымъ. Согласно § 11, никто не долженъ появляться въ публичномъ собраніи или въ процессіи, которая должна имѣть мѣсто на улицахъ или площадяхъ, вооруженнымъ, если только онъ не имѣетъ права на ношеніе оружія по должности (vermöge öffentlichen Berufs) или не имѣетъ разрѣшенія появляться съ оружіемъ.

Постановленія объ языкѣ собраній заключаются въ § 12 закона. Пренія во всѣхъ публичныхъ собраніяхъ должны вестись на нѣмецкомъ языкѣ. Изъ текста закона видно, что это требованіе распространяется не только на политическія собранія, но на всѣ вообще публичныя собранія, какіе бы вопросы на нихъ ни обсуждались. Ограниченіе это не примѣняется къ международнымъ конгрессамъ, къ собраніямъ избирателей для выборовъ въ Рейхстагъ и въ законодательныя учрежденія отдѣльныхъ государствъ и имперской области Эльзаса-Лотарингіи съ момента офиціальнаго объявленія о днѣ выборовъ до ихъ окончанія. Допустимость дальнѣйшихъ исключеній опредѣляется законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, а подъ терминомъ мѣстность здѣсь разумѣлась низшая административная единица, гдѣ ко времени вступленія закона въ силу, т. е. къ 15 мая 1908 года имѣются группы коренного (alteingesessene) населенія, для которыхъ нѣмецкій языкъ не является роднымъ, и гдѣ эти группы населенія, по даннымъ послѣдней переписи, превосходятъ 60% всего населенія, тамъ въ теченіе первыхъ 20 лѣтъ со времени вступленія закона въ силу дозволяется дополнительное употребленіе на собраніяхъ не нѣмецкаго языка, съ условіемъ, что о собраніи будетъ подаваться устроителемъ заявленіе за трое сутокъ до начала собранія мѣстному полицейскому учрежденію съ указаніемъ языка, на которомъ будутъ происходить пренія. Дальнѣйшія исключенія, если противное не будетъ оговорено въ мѣстномъ законодательствѣ, допускаются съ разрѣшенія центральныхъ учрежденій отдѣльныхъ государствъ.

Полномочія представителя полиціи на собраніяхъ опредѣляются §§ 13—14 закона. Въ правительственномъ проектѣ (§ 8) предполагалось предоставить полиціи право посылать представителей только на такія собранія, для которыхъ закономъ устанавливается предварительное заявленіе, публичное объявленіе или необходимость предварительнаго разрѣшенія. Но вообще право полиціи посылать своего представителя во всѣ публичныя собранія казалось составителямъ правительственнаго проекта совершенно неоспоримымъ. Комиссія Рейхстага, раздѣлявшая эту точку зрѣнія, нашла болѣе цѣлесообразнымъ не упоминать особо о томъ, что полиція имѣетъ право посылать представителей на публичное собраніе.

Такимъ образомъ, § 13 закона получилъ такую редакцію: уполномоченные, которыхъ полицейское учрежденіе командируетъ въ публичное собраніе, подходящее подъ §§ 5, 6, 7, 8, 9, 12 закона, должны заявить о себѣ, съ указаніемъ своего званія, руководителю или, пока онъ не назначенъ, устроителю собранія.

Имъ должно быть отведено въ собраніи подобающее мѣсто. При этомъ полицейское учрежденіе не должно посылать болѣе двухъ уполномоченныхъ.

Представители полиціи уполномочены объявить собраніе распущеннымъ, съ указаніемъ мотивовъ къ тому, по одному изъ слѣдующихъ основаній: 1) если не представлено удостовѣренія о томъ, что о собраніи своевременно подано заявленіе. Здѣсь имѣются въ виду собранія, въ которыхъ пренія происходятъ не на нѣмецкомъ языкѣ и о которыхъ должно быть подано заявленіе за трое сутокъ до собранія). 2) Если на собраніе не было дано предварительнаго разрѣшенія (имѣются въ виду собранія подъ открытымъ небомъ). 3) Если представителямъ полиціи затрудненъ доступъ на собраніе. 4) Если вооруженныя лица, не уполномоченныя появляться съ оружіемъ и присутствующія на собраніи, не будутъ удалены. 5) Если въ собраніи обсуждаются предложенія (Anträge oder Vorschläge), содержащія въ себѣ призывъ или возбужденіе къ совершенію преступленій или проступковъ, преслѣдуемыхъ не только въ порядкѣ частнаго обвиненія [1]). 6) Если ораторы, которые вопреки запрету пользуются не нѣмецкимъ языкомъ, не будутъ по требованію представителей полиціи лишены слова руководителемъ или устроителемъ собранія.

Если собраніе было распущено, то полицейское учрежденіе

[1]) (Aufforderung o der Anreizung zu Verbrechen oder nicht nur auf Antrag zu verfolgenden Vergehen).

обязано письменно сообщить руководителю собранія опирающіяся на фактическія данныя основанія для роспуска, если онъ заявитъ объ этомъ требованіе въ теченіе трехъ дней. Согласно § 15, роспускъ собранія можно обжаловать въ административно-судебномъ порядкѣ, какъ и закрытіе союза. Во всякомъ случаѣ, если собраніе распущено, то согласно § 16 всѣ присутствующіе обязаны тотчасъ же удалиться.

Таковы постановленія закона, касающіяся спеціально собраній. § 17 относится одинаково къ союзамъ и къ собраніямъ и устанавливаетъ запрещеніе для лицъ, недостигшихъ 18-лѣтняго возраста быть членами политическихъ союзовъ, посѣщать собранія такихъ союзовъ, если только они устраиваются не для развлеченія, и вообще присутствовать на публичныхъ политическихъ собраніяхъ.

Отвѣтственность за нарушеніе закона регулируется §§ 18 и 19 закона. Штрафу до 150 марокъ, съ замѣной арестомъ при несостоятельности, подлежатъ: 1) Предсѣдатели и члены союзовъ, не выполнившіе постановленій относительно представленія устава и списка членовъ. 2) устроители и руководители собраній, не выполнившіе требованій относительно предварительнаго заявленія или объявленія. 3) Устроители или руководители собранія, отказавшіе представителю полиціи въ предоставленіи подобающаго мѣста. 4) Лица, не удалившіяся немедленно послѣ объявленія собранія распущеннымъ. 5) Предсѣдатели и члены правленія союза, допустившіе въ составъ членовъ союза лицъ, не достигшихъ 18-лѣтняго возраста. 6) Лица, недостигшія 18-лѣтняго возраста, присутствующія на собраніи вопреки запрещенію закона. Штрафу до 300 марокъ, съ замѣной арестомъ въ случаѣ несостоятельности, подлежатъ: 1) Устроители и руководители собраній подъ открытымъ небомъ, не получившіе предварительнаго разрѣшенія. 2) вооруженныя лица, появляющіяся въ собраніи или въ процессіи безъ особаго разрѣшенія. 3) Устроители, руководители или ораторы въ собраніяхъ, пренія въ которыхъ ведутся не на нѣмецкомъ языкѣ.

Постановленія закона 19 апрѣля, согласно § 20, не должны примѣняться къ собраніямъ, установленнымъ закономъ или созываемымъ компетентными учрежденіями.

§ 17.

Не останавливаясь на дальнѣйшихъ постановленіяхъ закона 19 апрѣля, содержащихъ отмѣну прежнихъ законодательныхъ

актовъ, дѣйствовавшихъ въ отдѣльныхъ государствахъ, обратимся теперь къ выясненію общаго значенія этого закона. Вопросъ этотъ представляется, какъ мы могли уже замѣтить, въ высшей степени спорнымъ. Въ пылу политической борьбы оцѣнка закона противоположными политическими партіями была далеко не одинакова. Въ то время, какъ правительство и вѣрное ему большинство видѣли въ этомъ законѣ существенную уступку либерализму, центръ, соціалъ-демократія и національныя группы не находили достаточно сильныхъ выраженій, чтобы заклеймить и самый законъ, и тѣхъ кто оказывалъ поддержку его проведенію.

Самый законъ явился продуктомъ компромисса между партіями, вошедшими въ консервативно-либеральный блокъ. Онъ представляетъ изъ себя соединеніе довольно разнородныхъ по духу постановленій, и огульное сужденіе о немъ неизбѣжно было бы одностороннимъ.

Вопросъ, поэтому, необходимо расчленить. Прежде всего, въ законѣ, несомнѣнно, имѣлись постановленія, представлявшія собой не расширеніе, а стѣсненіе свободы. Сюда относятся постановленія о языкѣ собраній и ограниченія для несовершеннолѣтнихъ. Эти постановленія являлись ухудшеніемъ дѣйствовавшаго права для всѣхъ государствъ, за исключеніемъ Саксоніи и нѣкоторыхъ мелкихъ государствъ, гдѣ они примѣнялись и раньше. Во всѣхъ остальныхъ статьяхъ законъ представлялъ несомнѣнное улучшеніе, нѣкоторый шагъ впередъ для Пруссіи, Саксоніи и другихъ сѣверо-германскихъ государствъ. Полномочія администраціи ставились въ болѣе опредѣленныя рамки, возможность обжалованія ея распоряженій безусловно расширялась, а самая сфера, на которую распространялся ея надзоръ, замѣтно суживалась. Ограниченія правъ женщинъ исчезли безвозвратно. Трудно рѣшить, въ какой степени постановленія закона можно считать шагомъ впередъ для южно-германскихъ государствъ— Бадена, Вюртемберга, Гессена etc. Законъ создавалъ здѣсь регламентацію, до тѣхъ поръ неизвѣстную, и во многихъ отношеніяхъ стѣснительную. Центральной власти данныхъ государствъ предоставлялось, однако, отказаться отъ тѣхъ ограниченій, безъ которыхъ она благополучно обходилась до сего времени.

Вполнѣ естественно ожидать, что правительства этихъ государствъ воспользуются въ этомъ случаѣ своимъ правомъ, которое предоставлено имъ §§ 6 и 9 закона и, такимъ образомъ, предварительное заявленіе для собраній не будетъ введено тамъ, гдѣ оно до закона 1908 г. не примѣнялось. Съ другой стороны, и для южно-германскихъ государствъ имперскій законъ создаетъ нѣ-

которыя улучшенія. Такъ напримѣръ, послѣ изданія этого закона, полицейская власть въ Баденѣ не можетъ уже воспретить заранѣе собранія, или немедленно распустить его, потому что оно противорѣчитъ государственнымъ законамъ или нравственности или угрожаетъ государству или общественной безопасности. Между тѣмъ, такія неопредѣленныя полномочія принадлежали, какъ мы уже знаемъ, полицейскимъ властямъ въ Баденѣ въ силу § 11 закона 21 ноября 1867 г. [1]).

Разумѣется, чтобы судить о значеніи закона, необходимо познакомиться съ его примѣненіемъ на практикѣ. Законъ 19 апрѣля 1908 г. дѣйствуетъ еще слишкомъ недавно, чтобы объ его примѣненіи можно было произнести окончательное сужденіе. Нѣкоторыя данныя для такого сужденія, однако, уже имѣются. Именно, въ Пруссіи министръ внутреннихъ дѣлъ фонъ-Мольтке, немедленно послѣ утвержденія закона императоромъ, позаботился, во-первыхъ, издать указъ, который долженъ былъ заполнить пробѣлы, предоставленные самимъ законодателемъ усмотрѣнію центральныхъ органовъ государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи, и, во-вторыхъ, издать инструкцію представителямъ правительства на мѣстахъ, регирунгспрезидентами, съ указаніями о порядкѣ примѣненія закона. Оба эти документа заслуживаютъ съ нашей стороны полнаго вниманія [2]).

Въ указѣ, заполняющемъ пробѣлы закона, министръ внутреннихъ дѣлъ, прежде всего, устанавливаетъ порядокъ, при которомъ предварительное заявленіе полиціи о публичномъ собраніи можетъ быть замѣняемо объявленіемъ о немъ во всеобщее свѣдѣніе. Министръ разъясняетъ, что объявленіе это должно производиться такимъ способомъ, чтобы полиція, при должномъ вниманіи съ ея стороны, могла своевременно быть освѣдомлена о готовящемся собраніи. По указанію министра, предварительное заявленіе полиціи можетъ быть замѣнено или объявленіемъ въ газетахъ, или расклейкой особыхъ объявленій на столбахъ и зданіяхъ. Объявленіе въ газетахъ должно быть сдѣлано на нѣмецкомъ языкѣ. Общее указаніе газеты, въ которой должны печататься эти объявленія, зависитъ отъ ландрата, въ городахъ отъ мѣстнаго полицейскаго учрежденія, въ Бер-

[1]) См. Friedenthal „Das öffentliche Vereins und Versammlungsrecht in Deutschland“, стр. 165.

[2]) Первый изъ нихъ носитъ названіе Verordnung vom 8 Mai 1908 zur Ausführung der §§ 6 Abs. 1, 12 Abs 4 und 21 des Reichsvereinsgesetzes vom 19 April 1908, а второй Ministerialerlass vom 13 Mai 1908. Оба напечатаны у Goehrke, op. cit. стр. 98, 102 и сл.

линѣ отъ президента полиціи. Для каждой общины должны быть указаны по крайней мѣрѣ двѣ газеты, въ которыхъ могутъ быть сдѣланы объявленія, изъ нихъ одна, по крайней мѣрѣ. должна быть ежедневная. Самая форма объявленія также предусмотрѣна указомъ. Въ объявленіи долженъ быть общій заголовокъ—публичное политическое собраніе, и затѣмъ должно быть указано время и мѣсто собравія, а также имя, мѣсто жительства и жилище (Wohnort und Wohnung) устроителя собранія. Объявленіе это должно быть напечатано такимъ образомъ, чтобы, при правильной разсылкѣ газеты, нумеръ съ объявленіемъ могъ попасть въ руки компетентнаго полицейскаго учрежденія, по крайней мѣрѣ, за 24 часа до начала собранія. Для газетъ, выходящихъ въ самомъ мѣстѣ собранія, достаточно, если соотвѣтствующій номеръ газеты выйдетъ въ свѣтъ за 24 часа до начала собранія.

Другой способъ замѣны предварительнаго заявленія полиціи расклейкой объявленій на столбахъ также регламентированъ министерскимъ указомъ. Объявленіе должно быть также на нѣмецкомъ языкѣ, и содержать въ себѣ тѣ же свѣдѣнія, что и объявленіе въ газетахъ. Объявленіе должно быть вывѣшено у столба для объявленій, находящагося возлѣ полицейскаго участка, по крайней мѣрѣ за 24 часа до начала собраній.

Во второй части своего указа министръ внутреннихъ дѣлъ опредѣляетъ тѣ мѣстности, гдѣ независимо отъ того, имѣется ли въ нихъ 60% населенія, для котораго нѣмецкій языкъ не является роднымъ, допускается употребленіе на собраніяхъ опредѣленнаго въ самомъ указѣ для каждой данной мѣстности особо языка. Итакъ, для округа Кенигсберга и Гумбиннена дозволеннымъ является употребленіе литовскаго языка, для тѣхъ же округовъ и Алленштейна употребленіе мазурскаго языка, для округа Франкфурта на Одерѣ и Лигницъ—вендскаго языка, и наконецъ для округа Мальмеди въ Аахенскомъ районѣ употребленіе валлонскаго и даже французскаго языка. Характерно, что министръ внутреннихъ дѣлъ не нашелъ возможнымъ воспользоваться своимъ правомъ для разрѣшенія собраній на польскомъ языкѣ. Такимъ образомъ, собранія съ преніями на польскомъ языкѣ оказываются допустимыми лишь тамъ, гдѣ для 60% населенія по переписи 1900 года нѣмецкій языкъ не является роднымъ. Такихъ округовъ (Kreis) въ Пруссіи насчитывается 50, причемъ они распредѣляются слѣдующимъ образомъ: въ Regierungsbezirk'ѣ Allenstein такихъ округовъ 3, въ Regierungsbezirk'ѣ Danzig 3, въ Ма-

rienwerder— 3, въ Познани 19, въ Бромбергѣ 7, въ Оппельнѣ 12, и въ Шлезвигѣ 3. Въ этихъ округахъ, съ соблюденіемъ требованій § 12 закона, пренія на собраніяхъ могутъ вестись не на нѣмецкомъ языкѣ [1]).

Министръ внутреннихъ дѣлъ въ своемъ указѣ предоставилъ, впрочемъ, Regierungspraesidenten'амъ, и президенту полиціи въ Берлинѣ въ особыхъ случаяхъ разрѣшать употребленіе не нѣмецкаго языка въ публичныхъ собраніяхъ. Однако въ виду того значенія, какое придается вопросу о языкѣ собраній правящими кругами Пруссіи, трудно думать, чтобы представители мѣстной администраціи использовали свои полномочія, въ частности, въ смыслѣ облегченія устройства польскихъ собраній.

Отношеніе правительства къ постановленіямъ имперскаго закона наиболѣе опредѣлено формулировано въ упомянутомъ уже циркулярѣ министра внутренныхъ дѣлъ, изданномъ наканунѣ вступленія закона въ силу, 13 мая 1908 г., и обращенномъ къ представителямъ центральной власти на мѣстахъ, регирунгспрезидентамъ. Этотъ весьма обширный циркуляръ содержитъ въ себѣ обстоятельный комментарій имперскаго закона и вытекающихъ изъ него обязанностей представителей полиціи. Циркуляръ проводитъ сопоставленіе между полномочіями полиціи по отношенію къ союзамъ и собраніямъ, какъ они формулированы были въ законѣ 11 марта 1850 г. и какими они являются по закону 19 апрѣля 1908 г. При этомъ министръ внутреннихъ дѣлъ обращаетъ вниманіе представителей центральной власти на мѣстахъ на то обстоятельство, что имперскимъ закономъ имѣлось въ виду не только создать единое для всей Имперіи право союзовъ и собраній, но и освободить имперскихъ подданныхъ отъ всѣхъ ненужныхъ ограниченій. Поэтому, даже поскольку законъ предоставляетъ возможность административнаго вмѣшательства въ союзы и собранія, это вмѣшательство отнюдь не должно носить мелочной характеръ, не должно раздражать попусту, а можетъ примѣняться лишь тогда, когда этого дѣйствительно требуетъ охрана важныхъ государственныхъ интересовъ, и только въ предѣлахъ, необходимыхъ для достиженія этой цѣли. Администрація не должна дѣлать попытокъ хотя бы косвенно нарушить предоставленное всѣмъ гражданамъ право союзовъ и собраній. Циркуляръ указываетъ на то, что во время обсужденія закона въ Рейхстагѣ были высказаны много. численныя жалобы на злоупотребленія со стороны администраціи

[1]) Перечисленіе округовъ см. у Goehrke, op. cit. стр. 68.

Приводились факты, когда принадлежность къ союзамъ или участіе въ собраніяхъ опредѣленныхъ политическихъ партій вызывали притѣсненія со стороны полиціи въ занятіяхъ различными промыслами, когда содержатели гостиницъ отказывались предоставлять свои помѣщенія для такихъ собраній подъ давленіемъ угрозъ различными притѣсненіями со стороны полиціи, или когда они дѣйствительно лишались полиціей различныхъ преимуществъ за допущеніе такихъ собраній. Я ожидаю, писалъ по этому поводу министръ внутреннихъ дѣлъ фонъ Мольтке, что въ будущемъ для такихъ жалобъ не будетъ основаній, и обращаю вниманіе на то, что согласно разъясненію, которое статсъ-секретарь Бетманъ Гольвегъ далъ въ комиссіи Рейхстага, притѣсненія со стороны администраціи частныхъ лицъ только за то, что они принимаютъ участіе въ опредѣленныхъ союзахъ и собраніяхъ, представляютъ собой злоупотребленіе со стороны администраціи.

По отдѣльнымъ пунктамъ закона министръ внутреннихъ дѣлъ особенно подчеркнулъ, что хотя полиція имѣетъ право удалять иностранцевъ изъ публичныхъ собраній, но мѣра эта не должна затрагивать правъ имперскихъ подданныхъ. Поэтому, распущеніе собранія только въ силу того, что на немъ кромѣ имперскихъ подданныхъ присутствуютъ иностранцы, безусловно недопустимо. Далѣе циркуляръ отмѣчаетъ, что несоблюденіе правилъ о предварительномъ заявленіи о собраніяхъ не даетъ по новому закону основанія для роспуска собранія и можетъ дать лишь поводъ для привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности. Указывая на то, что новый законъ освобождаетъ цѣлый рядъ собраній—избирательныя собранія, промышленныхъ рабочихъ, подмастерьевъ и т. д. отъ обязанности предварительнаго заявленія, циркуляръ прибавляетъ, что полиція можетъ посылать своихъ представителей въ эти собранія, если только они являются публичными собраніями для обсужденія политическихъ вопросовъ. Далѣе выясняется, что собранія рабочихъ пользуются льготой новаго закона, лишь если они обсуждаютъ конкретные вопросы, касающіеся даннаго предпріятія. Если же положеніе рабочаго класса обсуждается вообще, то такія собранія не освобождаются ни отъ предварительнаго заявленія, ни отъ надзора. Вопросъ объ освобожденіи отъ надзора на основаніи новаго закона собраній во время стачекъ слѣдуетъ по указанію министра разрѣшать съ осторожностью, избѣгая недопустимаго и ненужнаго вмѣшательства въ борьбу между работодателями и рабочими на почвѣ примѣненія законовъ о союзахъ и собраніяхъ.

Обращаясь къ вопросу о предварительномъ воспрещеніи собраній, министръ внутреннихъ дѣлъ находилъ, что такое воспрещеніе является кромѣ случаевъ предотвращенія непосредственной опасности для жизни и здоровья участниковъ возможнымъ лишь тогда, когда заранѣе будетъ установлено, что собраніе преслѣдуетъ уголовно наказуемую цѣль. Простое опасеніе полиціи, что собраніе можетъ повести къ нарушенію уголовныхъ законовъ, или къ нарушенію общественной безопасности и спокойствія, не оправдываетъ предварительнаго воспрещенія собранія, хотя бы это опасеніе было подкрѣплено фактическими данными.

По вопросу о различіи между собраніями подъ открытымъ небомъ и въ закрытомъ помѣщеніи циркуляръ указываетъ, что если особыя обстоятельства даютъ основаніе считать перенесеніе собранія изъ закрытаго помѣщенія въ садъ или во дворъ заранѣе подготовленнымъ, и такимъ образомъ свидѣтельствуютъ о сознательномъ обходѣ закона, то въ такомъ случаѣ собраніе нельзя уже разсматривать, какъ происходящее въ закрытомъ помѣщеніи, и въ устройствѣ его безъ разрѣшенія слѣдуетъ видѣть нарушеніе закона.

Относительно полномочій полиціи циркуляръ отмѣчаетъ, что новый законъ не предоставляетъ полиціи права требовать отъ предсѣдателя собранія свѣдѣній объ личности оратора. Поэтому, полиція можетъ требовать такихъ свѣдѣній только въ особыхъ случаяхъ, напримѣръ, когда ей нужно установить совершеніе преступнаго дѣянія.

По поводу предоставленія подобающаго мѣста на собраніяхъ представителямъ полиціи циркуляръ рекомендуетъ избѣгать мелочныхъ пререканій. Въ особенности не слѣдуетъ добиваться, чтобы представителю полиціи непремѣнно дано было мѣсто возлѣ предсѣдательскаго стола. Указывая на то, что законъ 19 апрѣля даетъ вполнѣ исчерпывающее перечисленіе основаній для роспуска собраній, циркуляръ вообще исходилъ изъ той точки зрѣнія, что забота о поддержаніи порядка прежде всего лежитъ на руководителѣ собранія, и что поэтому представитель полиціи долженъ пользоваться предоставленнымъ ему правомъ роспуска лишь въ томъ случаѣ, если предсѣдатель собранія не останавливаетъ нарушеній закона, или если его попытки въ этомъ направленіи остаются безрезультатными. Письменное сообщеніе объ основаніяхъ для роспуска должно выдаваться въ возможно скоромъ времени (mit grösster Beschleunigung) такъ какъ оно составляетъ основу для эвентуальнаго обжалованія.

Циркуляръ обращаетъ вниманіе на различное рѣшеніе вопроса о несовершеннолѣтнихъ въ старомъ прусскомъ и въ новомъ имперскомъ законѣ. Прусскій законъ запрещалъ учащимся и ремесленнымъ ученикамъ посѣщеніе собраній политическихъ союзовъ. Имперскій законъ расширяетъ это ограниченіе, распространяя его на всѣхъ несовершеннолѣтнихъ до 18 лѣтняго возраста и на всѣ политическія собранія. Новый законъ однако не считаетъ присутствіе несовершеннолѣтнихъ достаточнымъ основаніемъ для роспуска собраній.

Въ заключеніе циркуляръ рекомендуетъ регирунгспрезидентамъ въ виду предстоящихъ выборовъ въ ландтагъ, и начала избирательной кампаніи, немедленно ознакомить подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ съ закономъ и съ инструкціями. Требованіе это въ особенности относилось къ тѣмъ представителямъ полиціи, которые являются ея уполномоченными на собраніяхъ. Въ частности, въ виду выборовъ въ ландтагъ рекомендовалось обратить вниманіе на льготы, предоставляемыя закономъ избирательнымъ собраніямъ.

Всѣ соображенія по поводу примѣненія новаго закона на практикѣ министръ внутреннихъ дѣлъ предлагалъ представить ему въ особомъ докладѣ къ 1 апрѣля 1909 г.

Изложенныя распоряженія прусскаго министра внутреннихъ дѣлъ, какъ это можно замѣтить, не свидѣтельствуютъ о намѣреніи правительства отказаться на практикѣ отъ тѣхъ облегченій, которыя дѣйствительно внесены въ имперскій законъ. Облегченія эти нельзя, конечно, считать вполнѣ достаточными. Борьба за свободное право союзовъ и собраніи не можетъ считаться законченной съ изданіемъ имперскаго закона 19 Апрѣля 1908 г. Прогрессивныя партіи будутъ продолжать начатое дѣло по прежнему. Но во всякомъ случаѣ, для Пруссіи этотъ законъ, оставляя въ сторонѣ ограниченія свободы языка и правъ несовершеннолѣтнихъ, составляетъ нѣкоторый шагъ впередъ, упрощая регламентацію, и устраняя ненужныя стѣсненія.

§ 18.

Въ заключеніе нашего очерка дѣйствующаго германскаго законодательства, регулирующаго право публичныхъ собраній, коснемся еще тѣхъ постановленій, которыя имѣютъ непосредственное отношеніе къ этому предмету и содержатся въ общихъ уголовныхъ законахъ. Сюда относятся постановленія имперскаго уголов-

наго уложенія 31 мая 1870 касающіяся уличныхъ сборищъ, и подстрекательства къ преступнымъ дѣяніямъ, обращеннаго къ толпѣ.

Наибольшій интересъ представляютъ для насъ постановленія, содержащіяся въ §§ 110, 111, 115, 116, уголовнаго уложенія. Итакъ,—согласно § 116, если толпа, (Menschenmenge), собравшаяся на дорогѣ, на улицѣ или на площади не расходится по требованію компетентнаго должностного лица, или начальника вооруженной силы, то каждый изъ собравшихся, не удалившій послѣ третьяго приглашенія къ тому (Aufforderung) подлежитъ наказанію за участіе въ безпорядкахъ (Auflauf) въ видѣ тюремнаго заключенія до трехъ мѣсяцевъ, или штрафа до 1500 марокъ.

Если во время безпорядковъ должностнымъ лицамъ или вооруженной силѣ было оказано насильственное сопротивленіе, или было совершено насиліе, то участвовавшіе въ такихъ дѣяніяхъ несутъ наказаніе, положенныя за участіе въ мятежѣ, (Aufruhr), именно, тюремное заключеніе не менѣе 6 мѣсяцевъ, а для руководителей каторжныя работы (Zuchthaus) до 10 лѣтъ (§ 115). Эти постановленія соотвѣтствуютъ болѣе или менѣе французскому закону 1848 г., касающемуся мятежныхъ сборищъ (attroupements seditieux) и имѣютъ весьма существенное значеніе для регламентаціи права публичныхъ собраній. Они какъ бы дополняютъ постановленія спеціальнаго законодательства о собраніяхъ подъ открытымъ небомъ. Санкція, устанавливаемая § 116 уголовнаго уложенія значительно выше той, которая за аналогичныя нарушенія закона устанавливается имперскимъ закономъ 19 апрѣля 1908 (§ 18, п. 4). Правда, имперскій законъ 19 апрѣля говоритъ объ отказѣ удалиться изъ собранія послѣ его распущенія, а уголовное уложеніе говоритъ о толпѣ, причемъ самое понятіе толпы, по разъясненію имперскаго суда, включаетъ въ себѣ признакъ извѣстной угрозы общественному порядку [1]). Какъ бы то ни было, однако, оба преступныхъ дѣянія представляются весьма близкими, и на практикѣ все различіе сводится къ тому, что для примѣненія уголовнаго уложенія требуется троекратное повтореніе со стороны должностнаго лица требованія удалиться.

§§ 124 и 125 уголовнаго уложенія опредѣляютъ отвѣтственность за общія преступленія, совершаемыя собравшейся толпой. Само собою разумѣется, что толпа, вторгающаяся въ жилище и совершающая насильственныя дѣйствія надъ личностью и имуществомъ частныхъ лицъ, не можетъ быть смѣшана съ собраніемъ въ

[1]) Friedenthal, öffentliche Vereins und Versammlungsrecht in Deutschland, стр. 19.

техническомъ смыслѣ. Вопросъ объ отвѣтственности за преступленія совершаемыя толпою, не подлежитъ, вообще, нашему разсмотрѣнію. Болѣе интересенъ для насъ вопросъ объ отвѣтственности за подстрекательство толпы къ совершенію преступныхъ дѣяній, весьма тѣсно соприкасающійся съ вопросомъ о границахъ свободы слована собраніяхъ.

Согласно § 110, всякій публично призывающій толпу (Menschenmenge) къ неповиновенію законамъ, или закономѣрнымъ указамъ, или распоряженіямъ, изданнымъ администраціей въ предѣлахъ ея компетенціи, подлежитъ наказанію въ видѣ штрафа до 600 марокъ или тюремнаго заключенія до двухъ лѣтъ. Виновные же въ призывѣ толпы къ совершенію наказуемаго дѣянія (§ 111) наказывается какъ подстрекатель, если призывъ имѣлъ послѣдствіемъ совершеніе преступнаго дѣянія или покушенія. Если призывъ остался безъ послѣдствій, то виновный подлежитъ штрафу до 600 марокъ, или тюремному заключенію до 1 года. Наказаніе во всякомъ случаѣ не должно быть выше того, коему подвергалось бы лицо, совершившее самое преступное дѣяніе.

Германское законодательство знаетъ случаи, когда пользованіе правомъ публичныхъ собраній можетъ быть временно прекращено по распоряженію верховной власти. На основаніи статьи 68 имперской конституціи императоръ имѣетъ право, въ случаѣ если что либо угрожаетъ общественному спокойствію въ предѣлахъ союза объявить на военномъ или осадномъ положеніи (термины Kriegs и Belagerungszustand не различаются въ германскомъ законодательствѣ) любую часть территоріи союза. Впредь до изданія общеимперскаго закона, опредѣляющаго необходимыя условія, форму обнародованія и послѣдствія подобнаго объявленія, дѣйствующими считаются предписанія прусскаго закона 4 іюня 1851 г.

Комментируя это постановленіе имперской конституціи, Лабандъ, между прочимъ, отмѣчаетъ, что хотя право объявлять военное положеніе принадлежитъ императору главнымъ образомъ, какъ высшему военачальнику, въ силу принадлежащаго ему верховнаго командованія надъ арміей, и самая ст. 68 помѣщена въ отдѣлѣ конституціи, въ которомъ трактуются имперскія военныя силы, тѣмъ не менѣе, отсюда нельзя сдѣлать вывода, что императоръ можетъ пользоваться своими полномочіями только въ случаѣ войны, или для обезпеченія общественнаго порядка противъ внѣшняго врага. Императорская власть верховнаго командованія не прекращается и въ мирное время, и имѣетъ своимъ назначеніемъ также и охраненіе мира отъ тѣхъ опасностей, кото-

рыя угрожаютъ ему извнутри. Объявленіе военнаго положенія Лабандъ приравниваетъ къ военной диктатурѣ, и при этомъ подчеркиваетъ, что рѣшеніе вопроса о томъ, дѣйствительно ли имѣется налицо угроза общественной безопасности, оправдывающая введеніе военнаго положенія, зависитъ исключительно отъ императора. Ни правительству того государства, гдѣ вводится военное положеніе, ни союзному совѣту, ни Рейхстагу не предоставлено права давать согласіе, выражать протестъ, или вообще принимать какія бы то ни было постановленія по этому поводу [1]).

По прусскому закону 4 іюня 1851 г. военное положеніе можетъ быть объявлено или въ случаѣ войны, въ мѣстностяхъ, угрожаемыхъ или отчасти уже занятыхъ непріятелемъ, или же въ случаѣ мятежа (Aufruhr) при наличности серьезной опасности для общественнаго спокойствія. Постановленія прусскаго закона, опредѣляющія условія объявленія военнаго положенія, являются дѣйствующими и въ Имперіи и, слѣдовательно, не всякая опасность для общественнаго спокойствія можетъ служить основаніемъ для введенія военнаго положенія.

Это ограниченіе, впрочемъ, лишено санкціи, и потому значеніе его врядъ ли слѣдуетъ преувеличивать. Для насъ представляютъ наибольшій интересъ ограниченія личной и политической свободы гражданъ, которыя могутъ явиться результатомъ объявленія военнаго положенія. Прусскій законъ предусматривалъ пріостановку статей конституціи, обезпечивающихъ личную свободу, неприкосновенность жилища, свободу печати, свободу союзовъ и собраній, и регулирующихъ порядокъ примѣненія военной силы. Нѣкоторыя изъ перечисленныхъ свободъ гарантируются въ настоящее время не только прусской конституціей, но и имперскимъ законодательствомъ. Сюда относятся свобода печати, обезпеченная имперскимъ закономъ 7 мая 1874 и право союзовъ и собраній, регулируемое имперскимъ закономъ 19 апрѣля 1908 г. Такимъ образомъ, послѣдствіемъ объявленія военнаго положенія въ какой либо мѣстности на территоріи Имперіи (за исключеніемъ Баваріи, на которую не распространяется дѣйствіе ст. 68 имперской конституціи) можетъ явиться пріостановка дѣйствія этихъ имперскихъ законовъ на все время дѣйствія военнаго положенія, а слѣдовательно и полная пріостановка на все это время свободы печати и права союзовъ и собраній.

[1]) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 4 Aufl. Tübingen 1901 B. IV SS. 41 u ff.

ЧАСТЬ III.

Законодательство о правѣ публичныхъ собраній въ Англіи.

ГЛАВА I.

Спеціальное законодательство до первой парламентской реформы.

---

§ 1.

Какъ намъ уже неоднократно приходилось отмѣчать въ предидущемъ изложеніи, расширеніе предѣловъ свободы собраній, переходъ къ менѣе стѣснительнымъ формамъ регламентаціи тѣсно связаны съ развитіемъ представительныхъ учрежденій, съ укрѣпленіемъ ихъ вліянія на весь ходъ государственной жизни. И если мы вспомнимъ, что родиной представительныхъ учрежденій является Англія, что уже въ концѣ XVII в. парламенту удалось утвердить здѣсь свои права на незыблемой основѣ, что политическая свобода англійскихъ гражданъ съ давнихъ поръ опирается на правосознаніе націи, то для насъ не можетъ явиться неожиданнымъ то обстоятельство, что и свобода собраній устанавливается въ Англіи значительно ранѣе, чѣмъ на континентѣ.

Помимо этого пріоритета во времени, нельзя не отмѣтить, что и самая постановка, какую право публичныхъ собраній получило въ Англіи, представляетъ существенныя особенности, по сравненію съ его постановкой на континентѣ. Было бы совершенно безполезно искать въ англійскомъ законодательствѣ такого общаго закона о правѣ публичныхъ собраній, образцы котораго мы имѣли хотя бы во французскомъ законѣ 30 іюня 1881 г. или въ германскомъ законѣ 19 апрѣля 1908 г. И точно также отсутствуютъ вовсе въ англійскомъ правѣ тѣ постановленія общаго характера, которыми изобилуютъ континентальныя конституціи, и которыя обезпечиваютъ всѣмъ Бельгійцамъ или всѣмъ Пруссакамъ

„право собираться мирно и безъ оружія“, хотя бы и съ нѣкоторыми ограниченіями.

Это обстоятельство невольно наталкиваетъ на мысль, что право собраній, вообще, неизвѣстно англійскому законодательству, какъ особый институтъ, что право это разсматривается въ Англіи, какъ простое проявленіе естественной свободы, какъ выводъ изъ принадлежащаго всѣмъ вообще и каждому въ отдѣльности права свободнаго передвиженія и свободы слова. Именно такъ и формулировалъ отношеніе англійскаго законодательства къ свободѣ собраній Дайси. Нѣтъ никакого спеціальнаго закона, говоритъ этотъ изслѣдователь, разрѣшающаго A, B и C сойтись гдѣ нибудь на открытомъ воздухѣ или въ другомъ мѣстѣ съ законной цѣлью; но право A идти, куда ему вздумается, если онъ не совершаетъ этимъ правонарушенія, и говорить B все, что онъ захочетъ, если въ словахъ его не будетъ заключаться никакой клеветы и ничего мятежнаго, право B дѣлать то же самое по отношенію къ A и существованіе тѣхъ же правъ у C, Д, E и F и т. д. до безконечности, ведетъ къ тому результату, что A, B, C и Д и тысяча или десять тысячъ другихъ лицъ могутъ, (вообще говоря), сойтись въ какомъ нибудь мѣстѣ, гдѣ всегда каждый изъ нихъ имѣетъ право быть съ законной цѣлью, и законнымъ образомъ.[1])

Эта характеристика англійской точки зрѣнія на право собраній, уже въ силу того, что авторомъ ея является одинъ изъ наиболѣе выдающихся англійскихъ государствовѣдовъ, заслуживаетъ полнаго вниманія. Отсутствіе спеціальнаго законодательства, дѣйствительно, составляетъ весьма характерную особенность англійской постановки права собраній. Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ виду, что эта особенность пріобрѣтаетъ свое полное значеніе лишь послѣ того, какъ политическій строй Англіи начинаетъ постепенно и систематически эволюціонировать въ сторону демократіи, т. е. лишь послѣ первой парламентской реформы 1832 г. До наступленія этого перелома, въ періодъ борьбы съ приверженцами демократическихъ преобразованій, государственная власть въ Англіи прибѣгала къ тѣмъ же самымъ пріемамъ регламентаціи права собраній, съ которыми мы ознакомились на континентѣ.

Отсутствіе спеціальнаго закона о собраніяхъ въ Англіи, которое такъ настойчиво подчеркиваетъ Дайси, не можетъ, какъ намъ кажется, считаться исключительной особенностью англо-са-

[1]) Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, русскій перев. подъ ред. проф. Виноградова, Москва, 1905, стр. 303 и сл.

ксонскаго права. Оставаясь въ рамкахъ нашего изслѣдованія, достаточно указать, что спеціальнаго законодательства о правѣ собраній не знали до самаго послѣдняго времени отдѣльныя германскія государства, какъ Вюртембергъ и Гессенъ. Къ его упраздненію, несомнѣнно, приближается въ настоящее время Франція. Съ нашей точки зрѣнія, самая наличность спеціальнаго законодательства о собраніяхъ является показателемъ извѣстной ступени политическаго развитія, указываетъ на происходящую въ данномъ государствѣ борьбу, въ которой борющіяся стороны стремятся воспользоваться законодательствомъ о собраніяхъ, какъ средствомъ оборонительнымъ и наступательнымъ. Разрѣшеніе основныхъ политическихъ проблемъ, установленіе парламентаризма, и демократическаго избирательнаго права не прекращаетъ, конечно, этой борьбы вполнѣ. Законодательство о правѣ собраній становится, однако, орудіемъ непригоднымъ, ибо притѣсненія въ этой области, сводящіяся къ ограниченію свободы своихъ политическихъ противниковъ правительствомъ, находящимся въ данный моментъ у власти, оказываются въ непримиримомъ противорѣчіи съ принципами парламентаризма и демократіи, не соотвѣтствуютъ болѣе общественному правосознанію. Но какъ только правительство перестаетъ пользоваться спеціальнымъ законодательствомъ, какъ орудіемъ борьбы, законодательство это теряетъ интересъ и для населенія, которое прежде стремилось найти въ немъ гарантію противъ зла, употребленій администраціи.

Возможно, конечно, что въ этотъ моментъ законодательству о собраніяхъ будутъ поставлены иныя цѣли. Возможно, что его задачей явится не столько ограниченіе свободы гражданъ, сколько обезпеченіе имъ способовъ реальнаго осуществленія своихъ правъ. Вспомнимъ хотя бы о проектѣ соціалистической фракціи Палаты Депутатовъ во Франціи въ 1907 г. Какъ бы то ни было, постепенное отмираніе чисто ограничительнаго законодательства о правѣ собраній представляетъ собой явленіе вполнѣ естественное и неизбѣжное въ государствахъ, эволюціонирующихъ въ сторону парламентаризма и демократіи. Мы, однако, вовсе не склонны отрицать несомнѣнныя особенности историческаго развитія права собраній въ Англіи, отличающія его отъ соотвѣтствующихъ явленій на континентѣ. Причины этихъ особенностей коренятся отчасти въ томъ, что королевская власть въ Англіи никогда не была сильна настолько, чтобы создать полицейское государство континентальнаго типа. За отсутствіемъ у правительства сильныхъ

представителей на мѣстахъ, обязанности полицейскаго характера возлагались на органы мѣстнаго самоуправленія, дѣйствовавшіе подъ контролемъ суда, въ частности, на мировыхъ судей [1]).

Обстоятельство это имѣло для изучаемаго нами института первостепенное значеніе. На континентѣ администрація, на основаніи своихъ общихъ полномочій по охранѣ порядка и спеціальныхъ узаконеній, широко осуществляла систему предупредительную по отношенію къ собраніямъ. Въ Англіи эта предупредительная система не могла прочно установиться, и если законодатель дѣлалъ въ разное время попытки ввести ее, то, при отсутствіи сильной власти на мѣстахъ, существованіе ея оказывалось непрочнымъ. Съ другой стороны, хотя общія полномочія по охранѣ порядка и безопасности принадлежатъ англійской полиціи также, какъ и континентальной, и формулируются, какъ на это указалъ недавно Hatschek, въ болѣе или менѣе близкихъ выраженіяхъ, (zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung въ прусскомъ земскомъ правѣ, for the good rule and government въ Англіи), несомнѣнно, что полномочія англійской полиціи оказываются на практикѣ значительно болѣе узкими, ибо всѣ ея распоряженія подлежатъ судебной повѣркѣ [2]).

То обстоятельство, что полицейскія обязанности, охрана порядка и безопасности, возложены были на представителей мѣстнаго общества, мировыхъ судей, не связанныхъ какими нибудь неразрывными узами съ центральной властью, значительно облегчало для высшихъ судовъ возможность удерживать представителей полицейской власти въ границахъ, установленныхъ закономъ.

Революція конца XVII в. привела къ усиленію авторитета народнаго представительства за счетъ короны. Въ соотвѣтствіи съ этимъ полномочія исполнительной власти и въ центрѣ и на мѣстахъ подверглись значительному сокращенію. Развитіе самостоятельной полицейской власти было задержано, компетенція ея, по выраженію того же Hatschek'a, ограничена Existenz-minimum'омъ, тѣми предѣлами, которые были созданы „общимъ правомъ“ [3]).

Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ относительной слабости правительственнаго механизма на мѣстахъ явилась какъ уже было отмѣчено

---

[1]) См. по этому поводу цѣнныя указанія у I. Redlich „Englische Lokalverwaltung“, русск. перев, Спб., 1907, т. I, стр. 27, 33 и сл. Сравн. Melville Lee, A History of police in England, London. 1901, особ. гл. III, стр. 43 и сл.

[2]) Hatschek „Englisches Staatsrecht“, B. II. Die Verwaltung, Tübingen, 1906, S. 508 u ff.

[3]) Hatschek, op. cit., стр. 547.

выше, невозможность сколько нибудь полно осуществить предупредительную систему по отношенію къ такимъ правонарушеніямъ, которыя носятъ по природѣ своей массовый характеръ, какъ собранія. Вотъ почему англійское право все вниманіе сосредоточило на репрессіи этихъ правонарушеній въ судебномъ порядкѣ, и постоянно облагало ихъ весьма высокими карами. Большая часть преступленій этого рода относилась англійскимъ правомъ къ преступленіямъ болѣе тяжкимъ (felony) и даже къ преступленіямъ государственнымъ (treason), а не къ тѣмъ, къ которымъ слѣдовало бы отнести ихъ, оставаясь на почвѣ правильной юридической конструкціи, не къ производству безпорядковъ въ собственномъ смыслѣ (rioting) [1]). Такимъ образомъ, отсутствіе предупредительной системы, столь долго безраздѣльно господствовавшей на континентѣ, искупалось въ Англіи значительнымъ усиленіемъ репрессіи.

§ 2.

Предѣлы свободы собраній и полномочія органовъ власти по отношенію къ собраніямъ ранѣе всего выясняются, обыкновенно, въ примѣненіи къ такимъ собраніямъ, которыя представляются особенно угрожающими государственной безопасности. Прежде всего, законодатель устремляетъ свое вниманіе не на возможные способы нормальнаго пользованія правомъ, а на случаи злоупотребленія имъ.

Въ одномъ изъ старинныхъ сборниковъ англійскаго права, изданномъ въ серединѣ XVIII в,, и переизданномъ въ XIX в., подъ именемъ „Pleas of the Crown“ [2]) въ отдѣлѣ преступленій противъ общественнаго мира, мы встрѣчаемъ указанія на цѣлый рядъ законодательныхъ актовъ начиная съ XIV в.. преслѣдовавшихъ одну и ту же цѣль—подавленіе безпорядковъ.

При самомъ учрежденіи должности мировыхъ судей, статутомъ Эдуарда III, относящимся къ 1360 г. (34 Edw. 3 c. 1) этимъ новымъ органамъ мѣстнаго управленія предоставлены были широкія полномочія въ сферѣ полиціи безопасности, и спеціально для

---

[1]) Kenny, Outlines of criminal law Cambrige, 1902, стр. 280.

[2]) William Hawkins, A Treatise of the pleas of the Crown or a system of the principal matters relating to that subject, digested under proper heads The eight edition, in two volumes. Volume I of criminal offences, arranged according to the analisis of Blakstone, with the statutes and decisions down to te present time, By John Curwood, esq. barrister at law, London, 1824, особ. стр. 518 и сл.

подавленія безпорядковъ [1]). Мировымъ судьямъ предоставлялось право задержанія всѣхъ нарушителей порядка (offenders, rioters and all barrators). На практикѣ, по разъясненію Hawkins'a мировой судья могъ не только самъ арестовать ихъ, если они не представляли поручительства, но могъ также отдать словесное распоряженіе объ арестѣ другимъ лицамъ, которыя въ этомъ случаѣ получали всѣ полномочія мирового судьи. Однако, если бы послѣ окончанія безпорядковъ, было по распоряженію судьи, арестовано лицо, непричастное къ нимъ, то мировой судья могъ подлежать отвѣтственности за неправильныя дѣйствія въ случаѣ иска со стороны потерпѣвшаго.

Въ связи съ этими полномочіями стоитъ принадлежащее мировымъ судьямъ до настоящаго времени, какъ „хранителямъ мира" (conservator of the peace), совершенно также какъ шерифамъ и констэблямъ, право требовать содѣйствія частныхъ лицъ для подавленія безпорядковъ. Это право должностныхъ лицъ, составляющее характерную особенность англійскихъ порядковъ, признавалось и въ силу „общаго права" (common law), а кромѣ того было подтверждено и спеціальными законами, изданными при Ричардѣ II въ 1394 г. (17 Rich. 2 c. 8), при Генрихѣ IV въ 1412 г. (13 Henr. 4 c. 7) и при Генрихѣ V въ 1414 г. (2 Henr. 5 c. 8) [2]).

Въ силу этихъ статутовъ право требовать содѣйствія частныхъ лицъ предоставлено мировымъ судьямъ въ составѣ не менѣе двухъ, при участіи шерифа, или его помощника. Всѣ граждане, безъ различія происхожденія, за исключеніемъ женщинъ, несовершеннолѣтнихъ до 15 лѣтъ, духовныхъ лицъ и стариковъ, обязаны были оказывать содѣйствіе мировымъ судьямъ и шерифамъ въ подавленіи безпорядковъ, и не только задерживать участниковъ безпорядковъ, но даже доставлять ихъ въ тюрьмы. При этомъ, они могутъ пользоваться оружіемъ, какое окажется необходимымъ, и не отвѣтственны за причиненіе ранъ и даже смерти сопротивляющимся при задержаніи.

Изъ позднѣйшихъ законодательныхъ актовъ отмѣтимъ актъ, изданный въ 1550 г. при Эдуардѣ VI (3 α 4 Edw. 6 c. 5). Изданіе этого акта вызвано было различными проявленіями народнаго недовольства, созданнаго общими экономическими условіями, и участившимися случаями насильственныхъ дѣйствій толпы. Отсутствіе

---

[1]) Hawkins, op. cit., стр. 519—520
[2]) Hawkins, loc. cit.

правильно организованной полиціи на мѣстахъ сразу побудило правительство прибѣгнуть къ угрозѣ тяжкими уголовными карами. Законъ разсматривалъ какъ государственную измѣну (high treason) участіе въ собраніи 12 или болѣе лицъ, съ цѣлью добиться измѣненія законовъ королевства, если эти лица не разойдутся въ теченіе часа послѣ того, какъ имъ будетъ предписано разойтись мировымъ судьей. Законъ признавалъ тяжкимъ уголовнымъ преступленіемъ (felony), если двѣнадцать или болѣе лицъ, собравшись, произдятъ какія нибудь насильственныя дѣйствія, и даже вообще остаются вмѣстѣ въ теченіе часа послѣ того, какъ имъ было предписано разойтись.

Чтобы сдѣлать постановленія акта болѣе дѣйствительными правительство не остановилось передъ созданіемъ особой должности— лордовъ намѣстниковъ, которые были поставлены во главѣ всей полиціи въ графствахъ. Имъ было поручено набирать людей на службу и руководить ими въ борьбѣ противъ враговъ короля, къ которымъ причислялись и всѣ „мятежники“ (rioters), нарушители новаго закона, виновные въ государственной измѣнѣ [1]).

Актъ Эдуарда VI надолго сохранилъ силу въ англійскомъ законодательствѣ. Время отъ времени правительство возобновляло его въ памяти населенія, модифицируя его при этомъ сообразно измѣнившимся условіямъ. Такимъ возобновленіемъ акта Эдуарда VI является извѣстный актъ о мятежѣ, Riot Act, изданный при Георгѣ I въ 1715 г., и вызванный по преимуществу необходимостью для ганноверской династіи вести борьбу съ приверженцами Стюартовъ Riot Act 1715 г. [2]) (1 Geo. 1 st. 2 c. 5) не содержитъ какихъ нибудь новыхъ принциповъ, по сравненію съ аналогичными актами, издававшимися въ прежнее время. Только самое преступленіе, участіе въ безпорядкахъ (rioting) опредѣлено въ этомъ законѣ болѣе точно, болѣе опредѣленно указаны размѣры отвѣтственности, а съ другой стороны предоставлены необходимыя полномочія мировымъ судьямъ и другимъ должностнымъ лицамъ „для предупрежденія безпорядковъ и мятежныхъ собраній и для быстраго и дѣйствительнаго наказанія мятежниковъ“.

Согласно акту о мятежѣ, сохраняющему силу, хотя и съ измѣненной санкціей, до настоящаго времени, если соберутся вмѣ-

---

[1]) Melville Lee, A History of police in England, London, 1901, стр. 97.
[2]) Текстъ его см. у Hawkins, Pleas of the Crown, т. 1, стр. 517 и сл. Сравн. Bodkin, The law relating to riots and unlawful assemb London, 1889, стр. 84—90.

стѣ „незаконно, мятежно, и шумно“ (unlawfully, riotously and tumultuously) двѣнадцать человѣкъ или болѣе, и будутъ нарушать общественное спокойствіе, то мировой судья, одинъ или нѣсколько, или шерифъ, или же вообще должностное лицо, уполномоченное къ тому закономъ, можетъ распустить собраніе прочитавъ ему прокламацію въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „нашъ государь король предписываетъ и повелѣваетъ всѣмъ собравшимся немедленно разойтись, и мирно вернуться въ свои жилища, или къ своей законной дѣятельности, подъ страхомъ подвергнуться въ противномъ случаѣ наказаніямъ, установленнымъ въ законѣ, изданномъ въ первый годъ царствованія короля Георга, для предупрежденія шумныхъ и мятежныхъ собраній. Боже, храни короля!“ Прокламація эта должна быть прочитана громкимъ голосомъ и текстуально, и если черезъ часъ послѣ прочтенія ея собравшіеся не разойдутся, то они являются виновными въ тяжкомъ уголовномъ преступленіи, и подлежатъ смертной казни. Виновными въ тяжкомъ преступленіи являются также и всѣ тѣ, кто оказывалъ препятствія чтенію Riot Act'a. Если при разсѣяніи толпы, оставшейся на мѣстѣ черезъ часъ послѣ чтенія Riot Act'a, кто нибудь пострадаетъ, то должностныя лица не являются отвѣтственными. Самое чтеніе Riot Act'a имѣетъ значеніе предупрежденія о предстоящемъ примѣненіи военной силы и объ отвѣтственности за неисполненіе приказа разойтись.

Акты Эдуарда VI и Георга I касаются только чрезвычайныхъ мѣръ на случай безпорядковъ. Не трудно, конечно, подмѣтить сходство между этими актами, и аналогичными законами, издававшимися въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ во Франціи, какъ извѣстный намъ loi martiale 21 октября 1789 г. и законъ о мятежныхъ сборищахъ 7 Іюня 1848 г. Задача, которую предстояло рѣшить законодателю и во Франціи и въ Англіи была въ этомъ случаѣ одинакова, а потому нѣкоторое сходство между ними, помимо всякаго подражанія или заимствованія со стороны французскаго законодательства, представляется вполнѣ естественнымъ.

Законодательными актами, подобными изданнымъ при Эдуардѣ VI и Георгѣ I не разрѣшается, однако, вопросъ о принципіальномъ отношеніи „Старой Англіи“ къ свободѣ собраній.

Публичныя собранія начинаютъ играть замѣтную роль въ политической жизни Англіи, по общему мнѣнію, лишь со второй

половины XVIII в. Первый примѣръ публичнаго митинга въ современномъ смыслѣ слѣдуетъ, по мнѣнію Патерсона, видѣть въ собраніи избирателей Вестминстера, устроенномъ 29 августа 1769 г. въ Вестминстеръ-Голлѣ для принятія петиціи по поводу различныхъ злоупотребленій, въ связи съ вопросомъ объ исключеніи изъ Палаты Общинъ извѣстнаго Вилькса [1]). На существованіе многолюдныхъ политическихъ собраній до этого времени имѣются лишь косвенныя указанія. Такія собранія, во всякомъ случаѣ, представляли собой нѣчто чрезвычайное.

Какъ показалъ Джефсонъ въ своей интересной работѣ [2]), на которую на мъ много разъ придется ссылаться въ послѣдующемъ изложеніи, въ политической жизни Англіи уже въ серединѣ XVII в. входитъ въ обычай представлять коронѣ петиціи по различнымъ общественнымъ вопрсамъ. Въ 1642 г. Карлу I было подано двѣ петиціи, одна отъ джентри, духовенства и фригольдеровъ графства Іоркскаго, собравшихся на судебную сессію, другая отъ рыцарей, мировыхъ судей, джентельменовъ, духовенства, фригольдеровъ и другихъ лицъ герцогства Корнваллійскаго. Въ тѣхъ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ, когда петиціи подавались отъ значительнаго числа гражданъ, неизбѣжнымъ являлось устройство собраній, на которыхъ эти петиціи подвергались предварительному обсужденію [3]).

Признаніе права собраній должно было, такимъ образомъ, явиться логическимъ выводомъ изъ признанія права петицій. Связь между этими правами мы уже отмѣчали въ другомъ мѣстѣ (см. Введеніе, стр. 8). Законодательная власть поспѣшила однако наложить свое veto на оба права.

Статутъ Карла II, изданный въ 1661 г. (13 Charles II cap. 5) запрещаетъ просить или дѣлать какія либо усилія для добыванія подписей, или иной формы согласія болѣе, чѣмъ двадцати лицъ, въ видахъ представленія петиціи, жалобы, заявленія, или иного адреса королю, парламенту, или которой нибудь изъ палатъ, съ цѣлью измѣненія установленнаго закономъ положенія вещей въ церкви и въ государствѣ, иначе какъ при

---

[1]) James Paterson, „The liberty of the press, speech, and public worship", London, 1880 стр. 20.

[2]) Henry Jephson, The Platform, its Rise and Progress, русск. перев. подъ ред. В. Ѳ. Дерюжинскаго, Спб., 1901, 2 тома.

[3]) Джефсонъ, Платформа, т. I, стр. 15.

условіи предварительнаго на то согласія или приглашенія трехъ или болѣе судей, или большинства членовъ большого жюри своего графства, а въ Лондонѣ—общиннаго совѣта, состоящаго изъ мэра, альдермэновъ, и членовъ городского управленія. При этомъ, никакая петиція не можетъ быть подаваема ни королю, ни палатамъ группой, въ составъ которой входитъ болѣе десяти человѣкъ подъ страхомъ наказанія въ видѣ штрафа въ 100 фунтовъ стерл. или тюремнаго заключенія до трехъ мѣсяцевъ[1])

По смыслу этого акта собранія свыше 20 человѣкъ для обсужденія предполагаемой петиціи требуютъ предварительнаго разрѣшенія мѣстной власти. Mutatis mutandis въ статутѣ Карла II мы имѣемъ въ зародышѣ ту самую превентивную систему, которая столь долго господствовала на континентѣ.

Ограниченія права петицій оказались, однако, въ Англіи значительно менѣе долговѣчными, чѣмъ впослѣдствіе на континентѣ. Въ 1680 г. Палата Общинъ приняла резолюцію, въ которой указывалось, что право подавать петиціи королю о созывѣ парламента, или объ устраненіи злоупотребленій есть несомнѣнное право англійскихъ подданныхъ. Изображать эти петиціи, какъ нарушеніе долга и представлять ихъ Его Величеству, какъ дѣйствія мятежныя и вызывающія смуту, значитъ предавать свободу гражданъ, и содѣйствовать планамъ о разрушеніи старой законной конституціи королевства, и о введеніи произвольной власти (arbitrary powers). Одновременно съ этимъ постановленіемъ, которое, по смыслу своему, направлено прямо противъ вышеприведеннаго статута, Палата Общинъ назначила особый комитетъ, который долженъ былъ произвести дознаніе обо всѣхъ лицахъ, своими дѣйствіями нарушившихъ права гражданъ [2]).

При восшествіи на престолъ новой династіи право петицій получило торжественное подтвержденіе. Право подавать петиціи королю, говорилось въ Биллѣ о правахъ (1 W. a M. sess. 2 c 2) есть право каждаго подданнаго, всѣ преслѣдованія и заключенія въ тюрьму по поводу подачи петицій являются незаконными [3]).

И тѣмъ не менѣе, вопросъ о томъ, остается ли въ силѣ законъ Карла II, изданный въ 1661 г., былъ долгое время вопро-

---

[1]) Джефсонъ, Платформа, т I, стр. 16. Paterson, The liberty of the press, speech and public worship, London, 1880, стр. 32.

[2]) Homersham Cox, „The Institutions of the English Government, London, 1863, p 263. Ср. James Paterson, op. cit. стр. 33

[3]) Cox. loc. cit.

сомъ въ высшей степени спорнымъ, допускавшимъ разнообразныя рѣшенія. Въ 1781 г., во время судебнаго разбирательства дѣла о такъ называемыхъ Гордоновскихъ безпорядкахъ, судья лордъ Мансфильдъ категорически заявилъ: Я высказываю наше, судей, общее мнѣніе, что актъ Карла II вполнѣ сохраняетъ свою силу. Въ этомъ не можетъ быть и тѣни сомнѣнія. Билль о правахъ совсѣмъ не касается его; онъ узаконяетъ право подданнаго обращаться съ петиціей къ королю, и не допускаетъ преслѣдованія за такое обращеніе. Но ни Билль о правахъ, никакой либо другой статутъ не отмѣняютъ акта Карла II [1]).

Противоположную точку зрѣнія отстаивалъ тогда же въ Палатѣ Общинъ депутатъ Дэннингъ (Dunning). Признавать, что статутъ Карла II остается въ силѣ, было, по его мнѣнію, столь же неосновательно, какъ думать, что прерогативы короны сохранились въ полномъ объемѣ со временъ Карла II, не смотря на заявленія, содержащіяся въ Биллѣ о правахъ [2]).

Въ политическомъ памфлетѣ, изданномъ въ 1819 г., вскорѣ послѣ такъ называемаго Питерлосскаго митинга, о которомъ намъ еще придется говорить впослѣдствіе, авторъ его, Каррингтонъ, присоединяется къ мнѣнію лорда Мансфильда. Билль о правахъ уже потому не могъ отмѣнять статута Карла II, что въ Биллѣ о правахъ говорится только о петиціяхъ королю, а въ статутѣ Карла II также и о петиціяхъ обѣимъ палатамъ [3]).

Если бы статутъ Карла II дѣйствительно сохранялъ свою силу въ XVIII и XIX в., то, конечно, никакого принципіальнаго различія между регламентаціей права собраній на континентѣ и въ Англіи нельзя было бы установить. Превентивная систама, намѣчавшаяся этимъ статутомъ, не менѣе хорошо извѣстна и континентальнымъ государствамъ эпохи абсолютизма.

Во всякомъ случаѣ, уже то обстоятельство, что о статутѣ Карла II вспоминали только въ такихъ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ Гордоновскіе безпорядки, или Питерлосскій митингъ, указываетъ, что къ обычнымъ собраніямъ, не возбуждавшимъ особыхъ опасеній, законъ этотъ не примѣнялся. Если онъ и не былъ отмѣненъ Биллемъ о правахъ expressis verbis, то онъ настолько противо-

---

[1]) Джефсонъ, op. cit., т. I, стр. 178.

[2]) Blackstone, Kommentaries on the laws of England, London, 1857, vol. I, p. 130 note.

[3]) Sir Codrington Edmund Carrington, An inquiry into the law relative to the public Assemblies of the People, II ed., London, 1819, p. 35.

рѣчилъ духу установившагося въ Англіи политическаго строя, что силою вещей долженъ былъ постепенно выйти изъ употребленія [1]).

§ 3.

Съ середины XVIII в., когда въ среднемъ сословіи постепенно начинаетъ назрѣвать мысль о необходимости добиваться парламентской реформы, публичныя собранія для обсужденія общественныхъ вопросовъ, въ связи съ предстоящими парламентскими выборами, становятся обычнымъ явленіемъ. Такіе политическіе дѣятели, какъ Питтъ, если они оставались въ меньшинствѣ въ парламентѣ, находили возможнымъ обращаться непосредственно къ избирателямъ, вести агитацію за реформу парламента внѣ его стѣнъ, передъ непосредственно заинтересованнымъ въ этой реформѣ населеніемъ. Несмотря на то, что публичныя собранія, митинги, пріобрѣтали, такимъ образомъ, крупное политическое значеніе, юридическое положеніе ихъ представлялось неопредѣленнымъ. Еще въ XVIII в. существовало мнѣніе, что и независимо отъ собраній по поводу петицій, ни одинъ митингъ не можетъ быть допущенъ, если онъ не былъ созванъ лордомъ намѣстникомъ, или шерифомъ графства. Именно такимъ путемъ созывались тѣ публичныя собранія, которыя стали извѣстны населенію ранѣе другихъ, т. е. собранія для выбора членовъ парламента. Когда дальнѣйшее развитіе политической и общественной жизни создало потребность въ собраніяхъ и для иныхъ цѣлей, то прежній порядокъ созыва считали нужнымъ и соблюдать для нихъ.

Мнѣніе это, однако, не имѣло прочной опоры ни въ законѣ, ни въ судебной практикѣ. Какъ указываетъ Paterson, публичными митингами въ Англіи пользовались какъ обыкновеннымъ проявленіемъ самоуправленія (an ordinary exercise of selfgovernment) и свобода слова признавалась особымъ даромъ народу отъ короля. Судами никогда не было установлено въ качествѣ положительной нормы закона, что публичный митингъ не можетъ состояться безъ разрѣшенія какого либо должностного лица [2]). Поэтому, когда отдѣльныя лица при созывѣ собранія начали встрѣчать противодѣйствіе со стороны лордовъ намѣстниковъ или ше-

[1]) Послѣдній разъ ссылка на этотъ актъ была сдѣлана полиціей по поводу чартистскаго митинга въ Кеннингстонскомъ округѣ, въ 1848 г. Джефсонъ, op. cit, т. II, стр. 392.

[2]) James Paterson, Liberty of the Press, стр 19.

рифовъ, они вполнѣ основательно могли доказывать, что имя шерифа или лорда намѣстника вовсе не обязательно для созыва общественнаго собранія въ графствѣ, и что призывъ со стороны всякаго джентельмена, владѣющаго собственностью и добрымъ именемъ, имѣетъ такую же силу, что населеніе, вообще, имѣетъ право собираться и обсуждать общественныя дѣла, во всякое время, когда оно находитъ это нужнымъ. Правительство оказалось вынужденнымъ признать справедливость этой точки зрѣнія и не возбуждать никакихъ судебныхъ преслѣдованій противъ участниковъ собраній, созывавшихся безъ разрѣшенія [1]).

Точно также не имѣла успѣха попытка ограничить право участія въ собраніяхъ одними фригольдерами. Основаній для такого ограниченія не было также ни въ законахъ, ни въ обычномъ правѣ, и съ конца XVIII в. въ публичныхъ собраніяхъ начинаютъ принимать участіе всѣ жители графства независимо отъ владѣнія землей или пользованія избирательными правами [2]).

Заслуживаетъ быть отмѣченнымъ то обстоятельство, что одинъ изъ первыхъ митинговъ, созванныхъ помимо представителя правительственной власти, шерифа, былъ организованъ въ 1780 г. однимъ изъ наиболѣе родовитыхъ и вліятельныхъ представителей англійской аристократіи, герцогомъ Ричмондомъ. Мирное завоеваніе и укрѣпленіе свободы собраній въ этотъ историческій моментъ оказывалось возможнымъ, главнымъ образомъ, благодаря тому, что на его сторонѣ были симпатіи не только широкихъ слоевъ населенія, лишенныхъ политической власти и вліянія, но также и значительной части правящаго класса, земельной аристократіи, въ средѣ которой назрѣвало сознаніе небходимости искать опоры для своихъ стремленій въ народѣ.

Сочувственное отношеніе и поддержка, которую публичныя политическія собранія, «платформа», встрѣтили въ средѣ правящихъ классовъ, оказались однако весьма недолговременными. Событія 1793 г. во Франціи отразились въ Англіи жестокой политической реакціей. Эти событія, по замѣчанію цитированнаго уже нами изслѣдователя англійскаго административнаго строя, продлили почти на полстолѣтіе существованіе господствовавшей въ Англіи олигархической системы правленія, и придали этой системѣ въ ея послѣдней фазѣ рѣзко выраженный характеръ классоваго

---

[1]) Джефсонъ, т. I, стр. 174.
[2]) Ibidem.

господства [1]). Не было ничего удивительнаго въ томъ, что главное вниманіе руководители начавшейся реакціи устремили на тѣ проявленія самодѣятельности со стороны населенія, которыя какимъ бы то ни было образомъ напоминали о событіяхъ, происходившихъ во Франціи, и способны были привести къ аналогичнымъ результатамъ и въ Англіи.

Идея о необходимости добиваться парламентской реформы пропагандировалась нѣсколькими политическими обществами, образовавшимися въ разное время, но успѣвшими быстро пріобрѣсти широкую популярность. Наиболѣе вліятельнымъ среди нихъ было The London Corresponding Society, возникшее въ концѣ 1791 г. и образовавшееся значительно ранѣе, въ 1780 г., но развившее свою дѣятельность также послѣ 1791 г. The Society for Constitutional Information, наконецъ возникшее въ 1792 г. Society of the Friends of the People.

Эти и нѣкоторыя другія общества, помимо своей главной задачи, агитаціи въ пользу парламентской реформы, сдѣлались вскорѣ центрами, вокругъ которыхъ стали группироваться приверженцы политическаго радикализма. Событія, происходившія по ту сторону Ламанша, несомнѣнно электризовали участниковъ этихъ обществъ. Въ нихъ начали находить проявленіе уже не только демократическія, но и республиканскія тенденціи.

Достаточно указать, что Society for Constitutional Information и London Corresponding Society въ 1792 г. посылали сочувственные адреса якобинскому клубу и конвенту, и тѣмъ самымъ гласно заявляли о своемъ сочувствіи революціоннымъ пріемамъ борьбы.

Правительство, во главѣ котораго стоялъ Питтъ, еще недавно самъ отстаивавшій необходимость парламентской реформы, теперь подъ вліяніемъ французскихъ событій, рѣшилось принять энергичныя мѣры противъ всѣхъ, пытавшихся вести агитацію въ ея пользу. И въ то время, когда въ началѣ 1793 г. Constitutional Information Society и London Corresponding Society направили свои усилія къ тому, чтобы вызвать подачу какъ можно большаго числа петицій въ Палату Общинъ въ пользу парламентской реформы и противъ продолженія начавшейся войны съ Франціей, правительство занято было изысканіемъ средствъ, которыми вѣрнѣе всего можно было бы подавить начавшееся движеніе.

Первое время правительство ограничивалось возбужденіемъ

[1]) Joseph Redlich, „Englische Lokalverwaltung“, Leipzig, 1901, русскій переводъ, т. I, стр. 106.

уголовнаго преслѣдованія противъ всѣхъ, кто принималъ активное участіе въ агитаціи, и письменно или устно проповѣдывалъ республиканскія и даже просто демократическія идеи. Рядомъ съ этимъ правительство оказывало подержку такъ называемымъ «лойальнымъ ассоціаціямъ», частнымъ обществамъ, которыя имѣли цѣлью содѣйствовать гражданской власти въ преслѣдованіи авторовъ и распространителей «возмутительныхъ ученій».

Всѣ эти мѣры, какъ оказалось, не достигали цѣли. Общества продолжали начатую дѣятельность. Въ 1794 г. London Corresponding Society и Constitutional Information Society начали агитацію въ пользу созыва особаго конвента «для обсужденія средствъ достиженія полнаго и надлежащаго представительства народа въ парламентѣ». Съ этою цѣлью во всѣ части королевства разосланы были циркуляры, объявлявшіе о созывѣ общаго народнаго конвента. Одновременно съ этимъ, въ цѣломъ рядѣ городовъ организованы были митинги подъ открытымъ небомъ, на которыхъ вотированы были резолюціи въ пользу реформы парламента.

Сами по себѣ митинги не представляли ничего необычайнаго. Съ середины XVIII в., со времени извѣстнаго дѣла члена парламента и журналиста Вилькса, многолюдныя политическія собранія перестаютъ быть явленіемъ рѣдкимъ. Особенность митинговъ 1794 г. заключалась въ той цѣли, которую преслѣдовали ихъ устроители, добивавшіеся преобразованія всего политическаго строя.

Отвѣтомъ на эти митинги со стороны правительства былъ внезапный арестъ главныхъ руководителей названныхъ обществъ. 12 мая 1794 г. парламентъ былъ извѣщенъ объ этой мѣрѣ королевскимъ посланіемъ. Книги и бумаги названныхъ обществъ были арестованы и представлены парламенту. Въ обѣихъ палатахъ были образованы тайные комитеты для разсмотрѣнія этихъ бумагъ. 16 мая комитетъ Палаты Общинъ представилъ свой докладъ, въ которомъ между прочимъ указывалъ, что хотя въ бумагахъ обоихъ обществъ и говорится неоднократно о парламентской реформѣ, но очевидно, что истинною цѣлью этихъ обществъ было не обращеніе къ парламенту, а напротивъ того, явная попытка замѣстить Палату Общинъ въ качествѣ представительнаго учрежденія, и присвоить себѣ всѣ ея законодательныя функціи и власть.

Опираясь на этотъ докладъ, правительство въ лицѣ Питта уже 16 мая 1794 г. внесло въ парламентъ предложеніе о пріостановленіи на срокъ до 1-го февраля 1795 г. дѣйствія Habeas Corpus Act'а относительно лицъ, подозрѣваемыхъ въ государственной из-

мѣнѣ. По смыслу этого билля, всякій обвиняемый или подозрѣваемый въ государственной измѣнѣ или въ измѣнническихъ дѣйствіяхъ могъ быть арестованъ по приказу государственнаго секретаря впредь до 1-го февраля 1795 г., и при этомъ лишался права требовать на основаніи Habeas Corpus Act'a немедленнаго представленія его дѣла суду.

Исторія прохожденія этого билля черезъ парламентъ, а также исторія его примѣненія на практикѣ подробно изложены въ спеціальной монографіи проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго, посвященной Habeas Corpus Act'у [1]). По истеченіи срока, на который вотирована была пріостановка, она была продлена еще на пять мѣсяцевъ, до 1-го іюля 1795 г. Одновременно съ пріостановкой Habeas Corpus Act'a правительство возбудило цѣлый рядъ судебныхъ преслѣдованій противъ главныхъ руководителей политическихъ обществъ, внушавшихъ наиболѣе серьезныя опасенія. Большая часть обвиненій не выдержала, однако, судебной провѣрки, и многіе изъ привлеченныхъ были вполнѣ оправданы присяжными.

Эти судебныя преслѣдованія не произвели, такимъ образомъ, ого устрашающаго дѣйствія, на которое разсчитывало правительство. Дѣйствующее право не давало основаній признать поведеніе руководителей движенія въ пользу парламентской реформы безусловно преступными. Полномочія, предоставленныя правительству вслѣдствіе пріостановки Habeas Corpus Act'a, при этихъ условіяхъ оказывались недостаточными. Дѣйствіе ихъ при томъ было ограничено опредѣленнымъ срокомъ. Немедленно по истеченіи срока, на который была продлена пріостановка, агитація въ странѣ въ пользу парламентской реформы возобновилась. London Corresponding Society снова обнаружило лихорадочную дѣятельность. Въ разныхъ мѣстахъ страны начали созываться многолюдные митинги, вотировавшіе резолюціи въ пользу парламентской реформы. При этомъ, такъ какъ на сочувствіе тогдашняго парламента этой реформѣ разсчитывать было нельзя, митинги вотировали различныя обращенія къ населенію, въ которыхъ указывалось, что единственная надежда народа въ немъ самомъ. Отдѣльныя собранія вотировали также адреса и обращенія къ королю. И въ этихъ обращеніяхъ выражались настоятельныя ходатайства о мирѣ съ Франціей, и о парламентской реформѣ.

За три дня до открытія парламентской сессіи 1795 г. London

[1]) В. Ѳ. Дерюжинскій, Habeas Corpus Act и его пріостановка, стр. 204 и слѣд.

Corresponding Society устроило большой митингъ около Пелингтона. Въ самый день открытія парламента, 1-го ноября, при проѣздѣ короля, ѣхавшаго для произнесенія тронной рѣчи, была устроена шумная манифестація, во время которой раздавались возгласы съ требованіемъ заключенія мира и отставки министерства Питта. Манифестація носила вообще спокойный характеръ, не было никакого буйства, или попытокъ къ насилію, пока король не подъѣхалъ къ Ordnance office, — здѣсь окно кареты было разбито брошеннымъ камнемъ. Въ тотъ же день, позднѣе, король былъ опять окруженъ толпою, но быстро явившаяся гвардія возстановила порядокъ, и дала ему возможность проѣхать.

Эти событія явились для правительства желаннымъ предлогомъ, чтобы начать борьбу противъ публичныхъ собраній вообще. Немедленно же была издана королевская прокламація, въ которой мировымъ судьямъ и констэблямъ предписывалось бдительнѣйшимъ образомъ слѣдить за тѣмъ, чтобы предотвращать и прекращать всякія бунтовскія и противозаконныя собранія [1]).

Далѣе, немедленно послѣ открытія парламента министерство Питта внесло два билля, одинъ объ охранѣ личной безопасности короля и правительства противъ измѣнническихъ и мятежныхъ дѣйствій и покушеній, другой о болѣе дѣйствительныхъ мѣрахъ для предупрежденія мятежныхъ митинговъ и собраній.

Первый изъ этихъ биллей существенно ограничивалъ своими постановленіями свободу слова и печати. Согласно его постановленіямъ, лица, признанныя виновными въ томъ, что они злонамѣренно и сознательно, посредствомъ произведеній печати, проповѣдей, или вообще рѣчей выражали, публиковали или высказывали слова и мысли, клонящіяся къ возбужденію въ народѣ ненависти или презрѣнія къ особѣ Его Величества, или къ установленнымъ законамъ, правительству и конституціи Британскаго королевства, подлежатъ тому же наказанію, которое налагается за уголовные проступки; при вторичномъ же обвиненіи они подлежатъ изгнанію или ссылкѣ на семь лѣтъ.

Билль о мятежныхъ митингахъ 18 декабря 1795 г. [2]) (Act. 36 Geo. III cap. VIII) состоялъ изъ 23 статей. Первая часть его (ст. I—XI) касалась собственно публичныхъ митинговъ;

[1]) 4 ноября 1795 г., Parliamentary History, t. XXXII, стр. 243, Джефсонъ, т. I, стр. 258.

[2]) Полное названіе билля An act for the more effectually preventing seditious meetings and assemblies. Текстъ закона см. Statutes at large, т. 17, стр. 256—261.

вторая (ст. XII—XXIII) политическихъ лекцій и клубовъ, которые въ то время появлялись въ Англіи въ формѣ такъ называемыхъ дебатирующихъ собраній.

„Въ виду того—говорилось во введеніи къ закону—что собранія разныхъ лицъ, созываемыя подъ предлогомъ обсужденія общественныхъ неустройствъ и для одобренія петицій, жалобъ и представленій королю и палатамъ, послѣднее время служили цѣлямъ злонамѣренныхъ и мятежныхъ лицъ, къ большой опасности для общаго спокойствія, и могутъ стать средствомъ, создающимъ смуту и несчастіе въ государствѣ,—оказывается необходимымъ ввести рядъ ограниченій въ порядокъ устройства собраній и надзора за ними".

Для собранія какого бы то ни было публичнаго митинга болѣе, чѣмъ изъ пятидесяти человѣкъ, за исключеніемъ тѣхъ, которые созываются шерифомъ или другими мѣстными властями, законъ устанавливалъ обязательное предварительное объявленіе въ какой нибудь газетѣ, обычно циркулирующей въ той мѣстности, или графствѣ, гдѣ будетъ митингъ, за подписью семи домовладѣльцевъ этого округа. Объявленія эти должны быть напечатаны, по крайней мѣрѣ, за пять дней до митинга и представлены секретарю съѣзда мировыхъ судей, который долженъ послать экземпляры ихъ, по крайней мѣрѣ, тремъ мировымъ судьямъ.

Несоблюденіе этихъ формальностей было обложено штрафомъ въ 50 ф., которому подвергались лица, напечатавшія невѣрныя свѣдѣнія о собраніи, или отказавшіяся вовсе напечатать доставленныя имъ заявленія. Съ другой стороны митинги, устроенные безъ соблюденія этихъ формальностей, должны разсматриваться какъ „незаконныя собранія" (unlawful assembly).

Устанавливая необходимость предварительнаго заявленія, законодатель имѣлъ, конечно, въ виду обезпечить надзоръ администраціи за собраніями. Мировымъ судьямъ предписывалось, по полученіи заявленія о митингѣ, являться на мѣсто собранія. Присутствію мировыхъ судей на митингахъ законодатель придавалъ такое значеніе, что на основаніи ст. X закона, всякій, кто помѣшаетъ мировому судьѣ отправиться на митингъ, можетъ, въ случаѣ признанія его виновнымъ, подлежать смертной казни.

Полномочія мировыхъ судей, присутствующихъ на собраніяхъ, опредѣлены были законодателемъ весьма широко. Если собраніе созвано безъ соблюденія указанныхъ въ законѣ формальностей, или же если на собраніи, хотя бы законно созванномъ, будутъ предлагаться или обсуждаться какія либо измѣненія установленнаго

закономъ порядка, помимо власти короля, лордовъ и общинъ, собранныхъ въ парламентѣ, или же что либо, имѣющее цѣлью возбужденіе въ народѣ ненависти и презрѣнія къ особѣ Его Величества, его наслѣдникамъ, или его преемникамъ, или законному правительству и конституціи Британскаго Королевства, то одному или нѣсколькимъ мировымъ судьямъ предоставляется потребовать или приказать именемъ короля, чтобы собраніе прекратилось, и чтобы присутствующіе разошлись по домамъ.

Вообще, право распустить собраніе предоставляется присутствующимъ на собраніи судьямъ при всякомъ нарушеніи порядка. Законъ 1795 г. воспроизводитъ (ст. IV и V) постановленія извѣстнаго „акта о мятежѣ“ Riot Act'a 1715 г. Если послѣ требованія разойтись, заявленнаго должностнымъ лицомъ именемъ короля, въ установленной закономъ 1715 г. формѣ, двѣнадцать или болѣе лицъ будутъ въ теченіе одного часа продолжать собраніе, то такое собраніе будетъ считаться преступнымъ, и участники его могутъ подлежать смертной казни, какъ за тяжкія преступленія. Если при роспускѣ собранія именемъ короля кто нибудь изъ присутствовавшихъ подвергнется ушибамъ, поврежденіямъ и даже смерти, то должностныя лица, причинившія такія поврежденія, ушибы, или даже смерть, не подлежатъ отвѣтственности (ст. IX).

Полномочія судей, присутствовавшихъ на митингахъ, не ограничивались правомъ ихъ роспуска. Законъ предоставлялъ имъ (ст. VII) весьма важное право подвергать личному задержанію и заключенію всѣхъ, кого они находили нужнымъ, за всякое предложеніе или поддержку предложенія измѣнить въ чемъ нибудь установленный закономъ порядокъ инымъ путемъ, чѣмъ по повелѣнію короля, лордовъ и общинъ, и за намѣренное выраженіе взглядовъ, имѣющихъ цѣлью возбудить въ народѣ ненависть или презрѣніе къ особѣ короля, или къ законному правительству и конституціи королевства. И если бы кто нибудь вздумалъ оказать сопротивленіе этому распоряженію, то мировой судья могъ бы прочитать „Актъ о мятежѣ“, и такимъ образомъ, немедленно распустить собраніе.

Особыми постановленіями регулировалось устройство публичныхъ лекцій, и такъ называемыхъ „дебатирующихъ собраній“, т. е. клубовъ, въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Въ виду того, говорилось въ XII пунктѣ закона, что въ послѣднее время многіе дома, залы и помѣщенія служили для чтенія лекцій и произнесенія рѣчей, касающихся существующихъ будто бы общественныхъ

золъ, и вопросовъ, относящихся къ существующимъ законамъ, конституціи, правительству и политикѣ обоихъ королевствъ, а также для обсужденія и преній по тѣмъ же предметамъ, и подъ этимъ предлогомъ читались лекціи, произносились рѣчи и велись дебаты, клонящіеся къ возбужденію ненависти и презрѣнія къ особѣ его величества короля, постановляется, что всѣ такія помѣщенія, для входа въ которыя взимался сборъ, должны быть признаваемы безчинственными, (disorderly houses), если на устройство такихъ собраній не было дано двумя судьями предварительное разрѣшеніе, а лица, допускающія у себя такіе митинги или лекціи, или принимающіе въ нихъ какое либо участіе, въ качествѣ руководителей преній, лекторовъ, сборщиковъ входныхъ денегъ, и т. д., подлежатъ тяжкимъ денежнымъ взысканіямъ до 100 ф. ст. Законъ создавалъ также особый порядокъ выдачи разрѣшеній на открытіе клуба, или ряда публичныхъ лекцій. Такое разрѣшеніе дается мировыми судьями даннаго графства во время генеральной или спеціальной четвертной сессіи, на срокъ не болѣе года. Разрѣшеніе это можетъ быть тѣмъ же порядкомъ съѣздомъ мировыхъ судей взято назадъ во всякое время. Мировые судьи сохраняли право надзора за тѣми помѣщеніями, гдѣ происходили періодическія собранія. Согласно ст. XV мировой судья всегда могъ явиться въ такое помѣщеніе, и если бы его не допустили, онъ могъ бы объявитъ данное помѣщеніе „безчинственнымъ“.

Постановленія закона относительно публичныхъ лекцій не должны были примѣняться къ лекціямъ, читаемымъ въ университетахъ профессорами и другими лицами, съ разрѣшенія канцлера и компетентныхъ должностныхъ лицъ. Точно также они не должны были примѣняться къ лицамъ, имѣющимъ, на основаніи закона, право обучать юношество, по поводу лекцій и бесѣдъ, устроенныхъ этими лицами только для юношества (ст. XVIII и XIX).

Предоставляя органамъ власти широкія полномочія, дающія имъ возможность ограничивать не только свободу собраній, но и личную свободу гражданъ, правительство не могло не сознавать, что и предлагаемыя имъ мѣры носятъ чрезвычайный характеръ. Именно по этому дѣйствіе билля ограничено было тремя годами, до начала 1799 г.

Какъ свидѣтельствуетъ Джефсонъ [1]), оба предложенные правительствомъ билля встрѣчены были не только въ парламентѣ,

---

[1]) Джефсонъ, Платформа, т. I, стр. 267.

но и внѣ его, бурей негодованія. Начиная съ 6-го ноября, когда лордъ Гренвилль объявилъ о намѣреніяхъ правительства, и до середины декабря, когда оба билля окончательно были приняты палатами, противъ нихъ велась ожесточенная борьба. Защиту билля противъ мятежныхъ митинговъ въ Палатѣ Общинъ принялъ на себя Питтъ. Въ рѣчи, сказанной 10-го ноября, онъ указалъ на то, что, по мнѣнію правительства, „слѣдуетъ принять нѣкоторыя мѣры для предупрежденія этихъ мятежныхъ собраній, служащихъ проводниками бунта и измѣны, раздувающихъ и поддерживающихъ пламя враждебныхъ чувствъ, и поселяющихъ въ умахъ народа недовольство". Его предложеніе состоитъ въ томъ, чтобы совершенно прекратить эти собранія, источникъ всѣхъ перечисленныхъ имъ золъ.

Установивъ далѣе различіе между публичными митингами, собирающимися для подачи петицій, и менѣе многолюдными, но не менѣе опасными митингами, носящими характеръ публичныхъ лекцій, на которыхъ, по словамъ Питта, искусно подбирается и распространяется все, что можетъ вызвать недовѣріе къ власти и подготовить умы присутствующихъ къ возмущенію, Питтъ заявилъ, что тотъ и другой родъ митинговъ, требуютъ строгаго запрещенія закономъ, потому что если въ рукахъ исполнительной власти не будетъ такого оружія, какъ этотъ законъ, то митинги будутъ продолжаться, и приведутъ если не къ окончательной гибели страны, то во всякомъ случаѣ, къ различнымъ несчастіямъ.

Не отрицая права всѣхъ гражданъ подавать петиціи законодательной власти, права, *являющагося наиболѣе цѣнной привилегіей* народа, которой его никто не можетъ лишать, Питтъ утверждалъ однако, что законодательная власть обязана принять мѣры противъ митинговъ, которые являются ширмой, или предлогомъ для дѣйствій столь несовмѣстныхъ со свободой подданныхъ, какъ только возможно себѣ представить; если вмѣсто заявленія о нуждахъ происходитъ возбужденіе народа къ бунту; если вмѣсто укрѣпленія принциповъ свободы, разрушается самое основаніе послѣдней, а вмѣстѣ съ тѣмъ и все благосостояніе народа, то законодательному органу благовременно проявить свою власть [1]).

Въ другой рѣчи, сказанной также въ защиту билля въ Палатѣ Общинъ 17-го ноября, Питтъ старался доказать, что биллъ стремится единственно къ тому, чтобы народъ обращался къ парламенту и только къ парламенту съ выраженіемъ своего недовольства, съ полнымъ до-

[1]) Parliamentary History, 1795 г. т. XXXII, стр. 273—4, Джефсонъ, т. I, стр. 260—1.

вѣріемъ ожидая отъ него устраненія дѣйствительныхъ основаній недовольства. Народъ долженъ сознавать, что нѣтъ ни единаго человѣка, какъ бы низко онъ ни стоялъ, который бы не нашелъ законнаго способа заявить о своихъ нуждахъ своимъ представителямъ въ парламентѣ. Но нельзя оставлять открытой ту дверь, въ которую можетъ ворваться потокъ возмущенія, и потопить конституцію [1]).

Успѣхъ правительственнаго билля былъ обезпеченъ. Реакціонное настроеніе класса крупныхъ землевладѣльцевъ, являвшагося полнымъ хозяиномъ парламента, было слишкомъ сильно, чтобы отъ большинства членовъ парламента можно было ожидать какого бы то ни было сопротивленія. Правительственное предложеніе поддерживали даже такіе политическіе дѣятели, которые, какъ Вильберфорсъ, по мѣткому замѣчанію Джефсона, всегда горячо боролись противъ рабства въ другихъ странахъ. Сторонники правительства утѣшались тѣмъ, что свобода печати, которая остается неприкосновенной, даетъ достаточно средствъ для обсужденія всѣхъ общественныхъ и политическихъ вопросовъ.

Число противниковъ билля въ Палатѣ Общинъ было весьма невелико Противъ билля при самомъ внесеніи его въ палату вотировало всего 42 человѣка а за него 214 [2]). Во главѣ оппозиціи противъ билля сталъ Фоксъ, выступавшій три раза при обсужденіи билля. Онъ совершенно отчетливо указалъ, что полицейскія мѣры недостаточны для борьбы съ проявленіями народнаго недовольства. Въ царствованіе Карла I свобода слова подвергалась такимъ же притѣсненіямъ, какія предлагаются и въ настоящее время. Намѣреваются ли министры привести своими произвольными мѣрами страну въ такое же отчаянное положеніе, въ какомъ она находилась въ это несчастное царствованіе? И не было ли всѣхъ этихъ ограниченій во Франціи до начала революціи? Не они ли однако вызвали негодованіе народа и привели къ паденію монархіи? Опасность публичнаго обсужденія жалобъ и недовольства населенія, по мнѣнію Фокса, преувеличивается правительствомъ. Если недовольство имѣетъ справедливое основаніе, то оно можетъ быть удовлетворено; если нѣтъ, то дурныя послѣдствія повторенія такихъ жалобъ могутъ быть предотвращены. Но если вы отнимете у народа привычный ему и законный способъ выражать неодобреніе правительственнымъ

[1]) Parliamentary History, т. XXXII, стр. 361.
[2]) Въ засѣданіи Палаты Общинъ 10-го ноября 1795. Parlamentary History, т. XXXII, стр. 300.

мѣропріятіямъ, то вы низведете наилучшія стороны нашей конституціи до уровня самаго деспотическаго образа правленія. Вы поставите нашъ народъ въ ужасное положеніе людей, не имѣющихъ выхода между полнымъ и безпрекословнымъ подчиненіемъ тираніи правительства, и насильственнымъ образомъ дѣйствій съ помощью оружія.

Если вы помѣшаете свободному выраженію политическихъ мнѣній, если вы закроете этотъ клапанъ для выраженія народнаго недовольства, то вы не оставите ему выхода между рабскимъ подчиненіемъ и сопротивленіемъ силою. [1]).

Въ рѣчи, сказанной 25 ноября Фоксъ говорилъ о благодѣяніяхъ свободнаго слова. „Съ проведеніемъ этого билля народъ, по словамъ одного изъ ораторовъ, потеряетъ очень многое; а я скажу— не многое, но все, чѣмъ стоитъ дорожить. Потому что вы утратите духъ, пылкость, свободу, смѣлость, энергію отличающіе британскій характеръ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всю его доблесть. Не писанные законы англійской конституціи, не тѣ законы, которые находятся въ книгахъ, создаютъ истинные принципы свободы. Нѣтъ, свобода воспитывается и создается въ государствѣ энергіей и смѣлостью духа, возбуждающаго людей высказывать свои мысли не наединѣ, а передъ большими публичными собраніями. Вотъ что даетъ жизнь свободѣ, и безъ чего она будетъ чуждою людямъ.

Что возвысило насъ передъ другими народами, наши писанные законы? Нѣтъ, не они, а смѣлая прямота англійскаго характера, вытекающая изъ свободы слова. Она привела насъ къ славѣ. Уничтожьте свободу слова и печати, и все основаніе нашей свободы рухнетъ“ [2]).

Оппозиція въ Палатѣ Лордовъ была еще менѣе многочисленна, чѣмъ въ Палатѣ Общинъ. Лордъ Терлоу въ своей рѣчи остановился на расширеніи полномочій магистратовъ, и замѣтилъ, что если тѣ пункты билля, которые даютъ этимъ лицамъ власть лишать свободы всякаго, кто своими рѣчами „возбуждаетъ въ народѣ ненависть или презрѣніе къ правительству и конституціи страны“, сдѣлаются закономъ, то это сразу положитъ конецъ всякому обсужденію вопроса о парламентской реформѣ.

Какимъ образомъ возможно, спрашивали Терлоу, при обсужденіи вопроса о парламентской реформѣ избѣжать упоминанія о неравенствѣ въ отношеніи значенія, населенности и т. д. граф-

[1]) Parliamentary History, т. XXXII, стр. 275, Джефсонъ, т. I, стр. 268.
[2]) Parliamentary History, т. XXXII, стр. 420. Джефсонъ, т. I, стр. 269.

ства Іоркширскаго и какого-нибудь бурга Old Sarum, и не отозваться объ этомъ съ ироніей? Между тѣмъ, въ глазахъ какого нибудь невѣжественнаго магистрата это можетъ быть признано стремленіемъ возбудить чувство ненависти и презрѣнія къ установленному закономъ правительству и конституціи, и послужить для него основаніемъ къ закрытію митинга и аресту оратора.

Терлоу отмѣтилъ существенное отличіе предложеннаго правительствомъ билля отъ извѣстныхъ намъ статутовъ Кара II и Георга I (Riot Act'a). Актъ о мятежѣ Георга I говоритъ о мятежныхъ собраніяхъ, и участіе въ нихъ облагаетъ тяжкими карами. Между тѣмъ, правительственный билль, повторяя постановленія акта о мятежѣ, дѣлаетъ ихъ примѣнимыми къ собраніямъ мирнымъ, созваннымъ для обсужденія общихъ вопросовъ, если только двѣнадцать человѣкъ или болѣе останутся на мѣстѣ въ теченіе часа послѣ распоряженія о роспускѣ. Вообще, редакція предложеннаго билля, какъ указывалъ Терлоу, была совершенно неудовлетворительна, и способна была дать поводъ къ недоразумѣніямъ [1]).

Наиболѣе рѣзкіе протесты противъ билля раздавались, однако, не въ парламентѣ, а на тѣхъ самыхъ митингахъ, которые послѣ принятія билля должны были временно исчезнуть. По приводимому Джефсономъ свидѣтельству одного изъ современниковъ, общество было занято не менѣе парламента обсужденіемъ двухъ биллей, внесенныхъ въ палаты. Повсюду стали происходить митинги и совѣщанія, какъ частные, такъ и публичные. Всюду организовывались клубы и ассоціаціи съ цѣлью оппозиціи биллямъ всѣми средствами, не запрещаемыми закономъ... Общество проявляло столько интереса въ этомъ вопросѣ, что отдѣльныя лица не только высшихъ, но даже и самыхъ простыхъ профессій, жертвовили значительной частью своего времени и своихъ занятій, посѣщая многочисленные митинги, которые собирались во всѣхъ частяхъ королевства съ нескрываемой цѣлью противодѣйствовать намѣреніямъ министерства [2]).

Послѣдствія принятія билля палатами заключались, какъ и слѣдовало ожидать, въ прекращеніи публичной агитаціи въ пользу парламентской реформы. Попытка London Corresponding Society примѣниться къ предписаніямъ закона, и устраивать небольшія собранія численностью менѣе 50 человѣкъ, привели только къ судеб-

[1]) Parliamentary History, vol. XXXII, p. 544.
[2]) Annual Register, 1796, стр. 38. Джефсонъ, т. I, стр. 276.

ному преслѣдованію ораторовъ, выступавшихъ на такихъ собраніяхъ, за произнесеніе мятежныхъ рѣчей Въ іюлѣ 1796 г. общество это рѣшилось объявить о созваніи публичнаго митинга, и сдѣлало все, чтобъ онъ состоялся, но явившіеся магистраты и полиція разогнали его и арестовали главныхъ руководителей [1]).

Постановленія закона не должны были примѣняться къ собраніями во время выборовъ. Происходившіе въ 1796 г. общіе выборовъ внесли, такимъ образомъ, нѣкоторый перерывъ въ дѣйствіе ограничительныхъ мѣръ.

§ 4.

Срокъ дѣйствія билля о мятежныхъ митингахъ истекалъ въ началѣ 1799 г. Какъ и слѣдовало, однако, ожидать, особаго успокоенія съ странѣ не наступило. Въ 1798—9 г. г правительство, вниманіе котораго сосредоточивалось на происходившей въ то время войнѣ съ Франціей, рѣшило принять мѣры къ тому, чтобы въ случаѣ высадки непріятеля на англійской территоріи, никакія враждебныя правительству организаціи не могли придти къ нему на помощь. Этой необходимостью принимать мѣры противъ непріятельскаго вторженія мотивировалось правительствомъ предложеніе о временной пріостановкѣ Habeas Corpus Act'a, внесенное въ парламентъ въ 1798 г. Этой же необходимостью мотивировались въ апрѣлѣ 1799 г. какъ предложеніе продлить пріостановку Habeas Corpus Act'a на новый срокъ, такъ и спеціальный законопроектъ, направленный противъ политическихъ организацій, казавшихся правительству недопустимыми.

Задача новаго законопроекта, какъ ее формулировалъ самъ Питтъ, заключалась въ томъ, чтобы прекратить дальнѣйшее существованіе тѣхъ обществъ, которыя преслѣдуютъ одну общую цѣль — ниспроверженіе конституціи и распространеніе анархическихъ ученій. Правительство намѣревалось распространить запрещеніе и на „дебатирующія общества“, въ которыхъ, по словамъ Питта, обсуждаемые вопросы мало соотвѣтствуютъ уровню развитія слушателей, и служатъ лишь къ потрясенію основъ нравственности, религіи, и общественнаго благополучія. Напоминая о томъ, что къ прекращенію чтенія публичныхъ лекцій уже были приняты

---

[1]) Джефсонъ, т. I, стр. 285.

мѣры въ прошлую сессію (здѣсь разумѣлся разсмотрѣнный выше законъ 1795 г.) Питтъ заявлялъ, что запрещеніе это обходилось устройствомъ историческихъ чтеній, которыя, вслѣдствіе намѣренныхъ искаженій истины и неумѣстныхъ добавленій, представляются столь-же опасными. Въ виду этого, запрещеніе слѣдуетъ распространить на всѣ общества, въ которыхъ полагается денежная плата за входъ, и постановить, чтобы ни одно такое общество не открывалось безъ разрѣшенія мирового судьи, на которомъ лежало бы постоянное за нимъ наблюденіе [1])

Предложенный правительствомъ законопроектъ сталъ закономъ 12 Іюля 1799 г. (39 Geo III cap. 79). Въ отличіе отъ разсмотрѣннаго нами выше закона о мятежныхъ митингахъ 1795 г., законъ объ обществахъ 1799 г. носилъ постоянный характеръ. Прежде всего въ этомъ законѣ содержалось спеціальное постановленіе о закрытіи поименованныхъ въ немъ обществъ— United Englishmens, United Britons, United Scotsmen, United Irishmen, London Corresponding Society. Кромѣ того объявлялись противозаконными всѣ другія общества, при вступленіи въ которыя члены принимали присягу, противорѣчащую закону о присягѣ 1797 г. (Unlawful Oaths Act 1797 г.). Законъ о присягѣ воспрещалъ, вообще, обязываться присягой къ совершенію противозаконныхъ дѣйствій. Далѣе, билль о незаконныхъ сообществахъ воспрещалъ такія сообщества, списки членовъ котораго составляютъ тайну для всего общества, или же такія, которыя держатъ въ тайнѣ составъ комитетовъ. Наконецъ, воспрещенными объявлялись общества, распадающіяся на отдѣлы и дѣйствующія самостоятельно. Такія сообщества именовались незаконными соединеніями (unlawful combinations and confederacies), и лица, находящіяся съ ними въ сношеніяхъ, подлежали наказанію семилѣтней ссылкой [2]).

Ограниченія, установленныя этимъ закономъ, не должны были распространяться на франкъ-масонскія ложи, и на тѣ общества, которыя будутъ одобрены и занесены въ особые списки двумя мировыми судьями. Постановленіе этихъ мировыхъ судей должно быть утверждено ближайшимъ съѣздомъ мировыхъ судей, во время четвертной сессіи. Отвѣтственными за нарушеніе закона признавались не только члены противозаконныхъ сообществъ, но и хо-

---

[1]) Parliamentary Debates, т. XXXIV, стр. 985, Джефсонъ, т. I, стр. 337—8.

[2]) См. Emile Barrault, „Le droit d'association en Angleterre“, Paris, 1908, стр. 121 и сл., текстъ закона Annexe. 1 стр. 249—251.

зяева помѣщеній, сознательно предоставившіе эти помѣщенія для собраній противозаконнаго общества. Имъ угрожало наказаніе въ формѣ штрафа до 5 фунтовъ стерлинговъ. Кромѣ того, лица имѣвшія право на торговлю крѣпкими напитками, могли быть лишены этого права, и такимъ образомъ, хозяева гостиницъ естественно должны были опасаться предоставлять помѣщенія для собраній.

Можно было предполагать, что законъ противъ тайныхъ обществъ окажется вполнѣ достаточнымъ, и правительству не понадобится возобновлять исключительныя полномочія противъ собраній. Однако, когда въ половинѣ марта 1801 г. истекъ срокъ, на который парламентомъ вотирована была пріостановка Habeas Corpus Act'a, и затѣмъ снова начались враждебные правительству митинги, противъ которыхъ въ рукахъ его не было никакихъ средствъ, такъ какъ законъ объ обществахъ къ митингамъ примѣненія имѣть не могъ, правительство почувствовало необходимость снова просить у парламента пріостановки Habeas Corpus Act и введенія закона противъ мятежныхъ митинговъ. Желаніе правительства было удовлетворено.

Дѣйствіе Habeas Corpus Act'a было пріостановлено и законъ о мятежныхъ митингахъ возобновленъ (послѣдній закономъ 30 апрѣля 1801 г. 41 Geo. III cap. III) на срокъ, оканчивающійся шесть недѣль спустя послѣ начала слѣдующей сессіи парламента, т. е. до конца декабря 1801 г. [1]).

§ 5.

Законъ о мятежныхъ митингахъ по характеру своему былъ, несомнѣнно, закономъ чрезвычайнымъ, вызваннымъ временными и чрезвычайными обстоятельствами. Въ 1802 г. законъ этотъ потерялъ силу, но, несмотря на это, публичныя собранія въ тотъ моментъ не получили широкаго распространія. Продолжавшаяся война съ Франціей сосредоточивала на себѣ вниманіе страны, которое, такимъ образомъ, было отвлечено отъ вопросовъ внутренней политики. Только послѣ окончанія войны вопросы эти снова привлекаютъ къ себѣ общее вниманіе, снова становятся предметомъ обсужденія на митингахъ. Послѣдніе снова пріобрѣтаютъ то значеніе, какое они имѣли въ концѣ XVIII в., и законодатель вто-

[1]) Джефсонъ, т. 1, стр. 290, примѣчаніе. Дерюжинскій, op. cit. стр. 249.

рично обращается къ испытаннымъ уже способамъ, чтобы парализовать ихъ вліяніе.

Послѣ окончанія войны мало-по-малу начинаютъ возникать политическіе клубы. Одинъ изъ первыхъ клубовъ былъ основанъ майоромъ Картрайтомъ, подъ именемъ Hampden club'a, въ 1814 или въ началѣ 1815 г. со спеціальной цѣлью бороться за парламентскую реформу. Этотъ клубъ, по свидѣтельству одного изъ современниковъ, положилъ начало движенію, разбудивъ уснувшее было стремленіе къ реформѣ [1]).

Съ 1816 г. начинается цѣлая серія публичныхъ митинговъ, созывавшихся сторонниками реформы въ различныхъ мѣстахъ. Митинги эти протекали, въ общемъ, вполнѣ спокойно, несмотря на то, что число участниковъ ихъ было всегда весьма значительно. Только въ одномъ случаѣ, на митингѣ, происходившемъ въ Лондонѣ, на открытомъ воздухѣ, въ Spa Fields, 2 декабря 1815 г., часть собравшихся, подъ вліяніемъ рѣчей ораторовъ, сдѣлала попытку перейти къ насильственнымъ дѣйствіямъ, и даже напасть на Тоуэръ. Попытка эта не имѣла серьезнаго значенія, за отсутствіемъ всякой организаціи у тѣхъ, кто являлся отвѣтственнымъ за нее. Руководители агитаціи въ пользу парламентской реформы не замедлили выразить категорическимъ образомъ порицаніе виновникамъ этой попытки. Тѣмъ не менѣе, защитники всевозможныхъ ограничительныхъ мѣръ по отношенію къ праву собраній получили, благодаря этому эпизоду, извѣстному подъ именемъ Спафильдскаго мятежа (Spa Fields Riot) лишній аргументъ въ защиту своихъ мнѣній [2]).

Въ началѣ 1817 г. въ Лондонѣ собрались, по созыву лондонскаго Hampden Club'a, делегаты отъ различныхъ общественныхъ группъ, подававшихъ петиціи о реформѣ парламента. Делегаты должны были представить по назначенію петиціи, и обсудить билль о реформахъ, который слѣдуетъ внести въ Палату Общинъ. Съѣздъ этотъ не получилъ особаго значенія. Онъ заслуживаетъ упоминанія только потому, что въ съѣздахъ такого рода стоявшее у власти правительство усмотрѣло крупную государственную опасность, противъ которой необходимо было принять особыя мѣры.

Открытіе парламентской сессіи въ 1817 г., совершенно также, какъ и за 22 года передъ тѣмъ сопровождалось безпорядками.

---

[1]) Джефсонъ, т. I, стр. 382
[2]) Джефсонъ, т. I, стр. 394—7.

При проѣздѣ принца регента мимо сада Karltonhouse, окно его кареты было выбито, по словамъ однихъ камнемъ, по словамъ другихъ, двумя каменными пулями изъ духового ружья. Парламентъ немедленно поднесъ поздравленія по случаю избавленія отъ грозящей опасности. Регентъ послалъ изъявленіе своей благодарности обѣимъ палатамъ, а черезъ нѣсколько дней парламентъ получилъ отъ него посланіе, въ которомъ онъ заявлялъ, что по его распоряженію въ парламентъ будутъ представлены документы, содержащіе въ себѣ свѣдѣнія о различныхъ дѣйствіяхъ собраній и организацій, существующихъ въ столицѣ, и въ различныхъ частяхъ королевства, и очевидно разсчитанныхъ на то, чтобы подвергнуть опасности общественное спокойствіе, поколебать преданность поддапныхъ его величества къ его особѣ и правительству, и вызвать ненависть ко всей системѣ законовъ и конституціи Англіи.

Согласно прецеденту 1795 г. для разсмотрѣнія этихъ сообщеній въ обѣихъ палатахъ были назначены особые тайные комитеты. 18 и 19 февраля комитеты эти представили свои доклады. Въ обоихъ докладахъ дѣятельность собраній и клубовъ выставлялась, какъ главная причина растущаго въ населеніи недовольства. Комитетъ Палаты Лордовъ, остановившись подробно на дѣятельности различныхъ клубовъ, союзовъ и ассоціацій, находилъ, что они сдѣлались однимъ изъ главныхъ орудій распространенія вредныхъ ученій и подготовленія къ приведенію въ исполненіе плановъ, въ высшей степени вредныхъ для общественнаго спокойствія и порядка. Проекты парламентской реформы, которой добиваются эти организаціи, по мнѣнію комитета Палаты Лордовъ, влекутъ за собой не какую-либо частичную перемѣну, а полное ниспроверженіе британской конституціи, такъ какъ подъ парламентской реформой эти организаціи разумѣютъ введеніе всеобщаго голосованія и ежегодные парламенты, т. е. сокращеніе срока парламентскихъ полномочій до одного года.

По словамъ доклада, всѣ разнообразныя организаціи дѣйствуютъ однимъ и тѣмъ же способомъ, именно путемъ устройства митинговъ; на этихъ митингахъ, созываемыхъ въ столицѣ, и вообще въ населенныхъ мѣстахъ, къ толпѣ обращаются съ рѣчами непозволительнаго характера, безпримѣрными по своей дерзости и жестокости (violence); неоднократно имѣли мѣсто открытыя заявленія, что если требованія петиціонеровъ не будутъ удовлетворены, то король потеряетъ право требовать отъ нихъ повиновенія. Комитетъ Палаты

Лордовъ заявлялъ, что благодаря частымъ повтореніямъ такихъ митинговъ, умы благонамѣренныхъ и мирныхъ подданныхъ его величества находятся въ постоянной тревогѣ и возмущеніи. Докладъ заканчивался указаніемъ на то, что подобное положеніе вещей не можетъ быть долѣе терпимо безъ риска самыхъ ужасныхъ бѣдствій и выраженіемъ „рѣшительнаго мнѣнія“ о необходимости принятія мѣръ „для охраненія общественнаго спокойствія и защиты интересовъ глубоко затрагивающихъ благополучіе всѣхъ классовъ населенія“ [1]).

Комитетъ Палаты Общинъ въ своемъ докладѣ настаивалъ на томъ, что для вожаковъ движенія парламентская реформа только предлогъ, что цѣли ихъ идутъ гораздо дальше, что они имѣютъ въ виду подготовить вооруженное возстаніе и совершить полный переворотъ, по образцу французской революціи. Существованіе заговора, имѣющаго цѣлью ниспровергнуть весь государственный строй представлялось комитету несомнѣннымъ. При такихъ условіяхъ дѣйствующіе законы, несмотря на всю бдительность правительства, оказываются недостаточными для предотвращенія угрожающей опасности [2]).

Опираясь на заключенія комитетовъ, правительство снова рѣшило прибѣгнуть къ тѣмъ же самымъ средствамъ, которыя уже были испытаны и оказались дѣйствительными за 22 года передъ тѣмъ. На этотъ разъ, однако, тѣ же самыя средства правительство считало нужнымъ прописать въ значительно усиленной дозѣ. Въ 1795 г. издано было два акта, обстоятельства 1817 г. потребовали четырехъ актовъ, причемъ первый министръ, лордъ Ливерпуль заявилъ, что въ 1794 г. страна находилась въ большой опасности, но условія, въ которыхъ она находится въ настоящую минуту, представляютъ собой опасность гораздо болѣе злокачественную и грозную [3]).

Актъ, изданный въ 1795 г. для охраны личности короля, былъ распространенъ теперь и на принца-регента. Было признано нужнымъ издать особый актъ противъ совращенія солдатъ къ измѣнѣ присягѣ, „такъ какъ въ измѣнническихъ дѣйствіяхъ, какъ настоящихъ, такъ и прежнихъ, возлагалось очень много надежды на совращеніе военныхъ и морскихъ силъ“. Далѣе, правительство снова предложило парламенту пріостановить на время дѣйствіе Habeas

[1]) Докладъ комитета Палаты Лордовъ—Parliamentary Debates, 1817 г., т. XXXV, стр. 411—418.

[2]) Докладъ комитета Палаты Общинъ, Parliamentary Debates, 1817 г., т. XXXV, стр. 438—447.

[3]) Parliamentary Debates, t. XXXV, стр. 573. Джефсонъ, т. I, стр. 419.

Corpus Act'a, и ввести актъ, явившійся возстановленіемъ акта 1795 г. о мятежныхъ митингахъ и собраніяхъ.

Спеціальный законъ противъ митинговъ и на этотъ разъ, какъ и въ 1795 г., долженъ былъ имѣть временный характеръ. Большая часть его постановленій должна была сохранить силу годъ и четыре мѣсяца, до 24 іюля 1818 г.

Необходимость его изданія подробно мотивировалась въ рѣчи, сказанной въ засѣданіи Палаты Общинъ 24 февраля 1817 г. лордомъ Кэстльри [1]). Представитель правительства старался доказать, что если въ 1795 г. вожаки движенія только подготовляли насильственныя дѣйствія, то теперь, въ 1817 г. эти планы приводятся уже въ исполненіе. То обстоятельство, что законъ противъ митинговъ 1795 г. оставался въ силѣ только короткое время, по мнѣнію Кэстльри, парализовало значеніе постояннаго закона противъ тайныхъ обществъ, изданнаго въ 1799 г. Чтобы придать силу послѣднему закону, необходимо возобновить дѣйствіе перваго, направленнаго противъ митинговъ.

Предложеніе правительства не осталось, конечно, безъ возраженій со стороны оппозиціи. Въ рѣчи, сказанной въ Палатѣ Общинъ Бэрдеттомъ (Francis Burdett), указывалось и на многочисленныя преувеличенія, допущенныя въ докладѣ секретнаго комитета, и на голословность выставленныхъ въ немъ обвиненій. Если задача предлагаемыхъ мѣропріятій, говорилъ Бэрдеттъ, заключается въ томъ, чтобы предохранить парламентъ отъ реформы, то въ такомъ случаѣ лучше просто объявить всякую попытку добиваться преобразованія государственнымъ преступленіемъ. Онъ во всякомъ случаѣ рѣшилъ исполнить свой долгъ и добиваться этой реформы Палаты Общинъ, безъ которой, по его убѣжденію, ни личность ни собственность не будутъ въ безопасности въ этой странѣ [2]).

Правительственный проектъ сталъ закономъ 31 марта 1817 г. (57 Geo III cap. XIX). Какъ правильно указываетъ Джефсонъ, актъ 1817 г. являлся въ главныхъ своихъ частяхъ повтореніемъ акта 1795 г Точнѣе, онъ представлялъ собой простое механическое соединеніе постановленій акта 1795 г. съ закономъ о тайныхъ обществахъ 1799 г. съ нѣкоторыми добавленіями [3]). Изъ этихъ добавленій заслуживаетъ особаго упоминанія IV ст., которая запрещала перемѣнять

[1]) Parliamentary Debates, т. XXXV, стр. 599.
[2]) Ibidem, стр. 614.
[3]) Актъ 1817 г. состоялъ изъ 40 статей. Его полное названіе An Act for the more effectually preventing seditious meetings and assemblies Statutes at large, т. 25, стр. 18—25.

день, назначенный для собранія. Если митингъ будетъ устроенъ не въ тотъ именно день, который былъ указанъ въ предварительномъ о немъ заявленіи, то такой митингъ является незаконнымъ собраніемъ. Далѣе, актъ 1817 г. содержитъ-въ себѣ постановленіе, сохранившее силу до настоящаго времени. Въ силу этого постановленія, собранія болѣе, чѣмъ изъ пятидесяти человѣкъ, устроенныя на улицѣ, въ саду или на открытомъ мѣстѣ въ предѣлахъ Вестминстера или Мидльсекскаго графства, въ разстояніи ближе одной мили отъ воротъ Westminster Hall, созываемыя для обсужденія петицій или жалобъ королю, или палатамъ, и съ цѣлью добиться какихъ-либо измѣненій въ дѣлахъ, касающихся церкви или государства, въ дни, когда засѣдаетъ парламентъ или тѣ суды (Courts of Chancery, King's Bench, Common Pleas, Exchequer), которые имѣютъ мѣсто засѣданій въ Вестминстерѣ, являются незаконными. Это запрещеніе не распространяется, однако, на собранія для выборовъ членовъ парламента, а также на лицъ, присутствующихъ въ обѣихъ палатахъ парламента, или въ одномъ изъ судовъ.

Актъ 1817 г. объявлялъ запрещенными всякіе клубы и общества, которые входятъ въ соглашеніе между собой посредствомъ особыхъ комитетовъ, уполномоченныхъ, представителей и т. под. Особо запрещались общества или клубы, называющіе себя филантропическими или спенсеанскими, проповѣдующіе конфискацію и раздѣлъ земли и упраздненіе земельной собственности. Всѣ общества, раздѣляющія эти принципы, какъ бы они не назывались, признаются преступными (unlawful combinations and confederacies against the government of our sovereign Lord the King and against the peace and security of his Majesty liege subjects). Мировымъ судьямъ предоставлялось лишать права торговли крѣпкими напитками хозяевъ гостиницъ, которые предоставятъ свои помѣщенія для клубовъ и собраній безъ особаго разрѣшенія. За предоставленіе помѣщенія указаннымъ обществамъ виновнымъ угрожалъ, помимо того, штрафъ въ размѣрѣ пяти фунтовъ стерлинговъ, а въ случаѣ повторенія—отвѣтственность какъ за соучастіе въ преступномъ дѣяніи. При этомъ, чтобы обезпечить раскрытіе такихъ организацій, законъ предоставлялъ лицамъ, которыя сообщатъ мировому судьѣ объ ихъ существованіи, право на половину штрафа, къ которому будетъ присужденъ отвѣтчикъ.

Въ 1817 г. движеніе было, несомнѣнно, глубже, чѣмъ въ 1795 г. Мѣропріятія, подобныя закону противъ митинговъ, не устраняли причинъ, вызвавшихъ движеніе, а только загоняли его внутрь.

Въ докладѣ комитета Палаты Лордовъ по поводу примѣненія закона 1817 г. отмѣчается, что послѣ его изданія наступило нѣкоторое затишье, по крайней мѣрѣ, въ томъ, что касается открытыхъ дѣйствій. Публичные митинги съ большимъ количествомъ народа уже немогли быть созываемы иначе, какъ съ соблюденіемъ формальностей, установленныхъ закономъ. Митинги разныхъ обществъ собирались въ гостиницахъ гораздо рѣже. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ клубы распались совершенно, въ другихъ они прекратили свои собранія, или же собирались въ частныхъ домахъ или такихъ мѣстахъ, гдѣ можно было скрыться отъ надзора. Необходимость большой осторожности чувствовалась очень сильно; письменныя сообщенія были признаны опасными, и найдено нужнымъ скрывать имена главныхъ руководителей. Признано также за лучшее, чтобы въ планы послѣднихъ были посвящены лишь нѣсколько лицъ, которыя могутъ въ свое время давать знать различнымъ делегатамъ, что требуется отъ ихъ сторонниковъ. Эти делегаты, назначенные отъ различныхъ мѣстностей, собирались вмѣстѣ небольшимъ числомъ, и поддерживали такимъ образомъ взаимныя сношенія, но лишь устныя, между всѣми недовольными [1]).

Изъ приведеннаго отчета видно, что законъ 1817 г. оказалъ свое дѣйствіе. Населеніе, дѣйствительно, лишено было возможности обнаружить опредѣленнымъ образомъ свое отношеніе къ вопросу о парламентской реформѣ. Законъ этотъ былъ, однако, лишь временной мѣрой. По минованіи срока, по который онъ былъ вотированъ, недовольные элементы снова должны были получить возможность громко заявлять протесты противъ отжившей системы представительства. И правительству, желавшему во что бы то ни стало сохранить эту систему, оставалось только одно средство—снова прибѣгнуть къ репрессивнымъ мѣрамъ.

§ 6.

Парламентъ, собравшійся 14 января 1819 г., совершенно также, какъ и предшествовавшіе, въ своемъ большинствѣ относился къ вопросу о парламентской реформѣ враждебно. Между тѣмъ, агитація въ пользу реформы возобновилась. Лѣтомъ 1819 г. въ разныхъ мѣстахъ страны стали собираться митинги, протекавшіе

[1]) Parliamentary Debates, т. XXXVI, стр. 954. Джефсонъ, т. I, стр. 427

спокойно, безъ нарушенія порядка. 30 іюля 1819 г. принцъ-регентъ издалъ по поводу этихъ митинговъ прокламацію, въ которой указывалъ, что на одномъ изъ митинговъ (въ Бирмингамѣ) собравшіеся, въ явное нарушеніе закона, избрали представителя для присутствованія въ Палатѣ Общинъ. Далѣе указывалось, что устроители митинговъ, вообще, старались своими мятежными и изм'ѣнническими рѣчами возбудить въ населеніи ненависть къ правительству и конституціи королевства и, въ особенности, къ Палатѣ Общинъ парламента и побудить его къ неповиновенію законамъ, и къ возмущенію противъ власти. Населенію дѣлалось строгое предостереженіе относительно какихъ-либо попытокъ къ возмущенію, а всѣмъ судьямъ и прочимъ должностнымъ лицамъ вмѣнялось въ обязанность принимать надлежащія мѣры къ судебному преслѣдованію всѣхъ, кто будетъ повиненъ въ произнесеніи мятежныхъ рѣчей [1]).

Вскорѣ послѣ этого предупрежденія произошелъ знаменитый въ исторіи англійскаго права собраній Питерлосскій митингъ въ Манчестерѣ. Митингъ этотъ былъ созванъ 16 августа 1819 г. манчестерскими сторонниками парламентской реформы для обсужденія вопроса о мѣрахъ для достиженія реформы Палаты Общинъ Несмотря на то, что цѣль собранія была сама-по-себѣ вполнѣ законна и что митингъ, въ которомъ участвовало отъ 60.000 до 80.000 человѣкъ, носилъ спокойный характеръ, администрація рѣшилась его разогнать. Митингъ былъ атакованъ войсками, при чемъ было убито 11 человѣкъ, и ранено болѣе 500, изъ которыхъ 140 саблями.

Событіе это вызвало повсемѣстное возмущеніе. Во всей исторіи Англіи, по словамъ Джефсона, еще не бывало такого ничѣмъ не вызваннаго и грубаго нападенія на безоружное и спокойное собраніе. Вопросъ о правомѣрности дѣйствій властей и собравшихся сталъ предметомъ горячаго обсужденія въ печати, въ парламентѣ и на публичныхъ собраніяхъ. Собственно юридическая сторона вопроса сводилась къ тому, что если собраніе въ Питерло не было незаконнымъ собраніемъ, въ томъ техническомъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе понимается англійской судебной практикой, то администрація не имѣла никакого права распускать его, а тѣмъ болѣе не имѣла права атаковать его войсками. Требовалось, однако, доказать, что собраніе было законнымъ. И вотъ

---

[1]) Annual Register, 18.9 г. стр. 123—4. Джефсонъ, т. I. стр. 487.

тутъ-то и обнаруживался пробѣлъ англійскаго права, такъ какъ при отсутствіи указанія на признаки законности собранія въ самомъ законѣ, приходилось аргументировать совершенно общими соображеніями, вродѣ того, что право собираться на митинги съ цѣлью обсужденія всякихъ вопросовъ, касающихся общественныхъ интересовъ, составляетъ несомнѣнное право народа, и что насильственное, съ помощью военной силы разсѣяніе законно созваннаго и мирнаго митинга, собравшагося съ такими цѣлями, составляетъ прямое нарушеніе закона и прискорбное посягательство на народныя права [1])

Правительство смотрѣло на вопросъ съ противоположной точки зрѣнія. Оно какъ бы торопилось принять на себя часть отвѣтственности за происшедшее, и черезъ пять дней послѣ питерлоескаго митинга мѣстной администраціи было выражено большое удовольствіе принца регента по поводу быстрыхъ, рѣшительныхъ и дѣйствительныхъ мѣръ, принятыхъ для охраненія общественнаго спокойствія, а военнымъ властямъ высокое одобреніе за услуги, оказанныя военными силами въ этомъ дѣлѣ [2]).

Правительство, такимъ образомъ, считало дѣйствія мѣстныхъ властей вполнѣ законными. Судъ, которому пришлось разбирать дѣло по обвиненію руководителей митинга въ устройствѣ незаконнаго собранія, призналъ ихъ виновными въ томъ, что они устраивали „противозаконныя, злонамѣренныя и мятежныя сборища вмѣстѣ съ разными другими лицами, съ цѣлью возбужденія недовольства въ умахъ вѣрноподданныхъ короля и внушенія имъ чувствъ вражды и неуваженія къ правительству и конституціи, установленныхъ законами королевства“ [3]). Такимъ образомъ, судебная власть точно также признавала, хотя и косвенно, что для разгона собранія въ Питерлоо у администраціи имѣлись достаточныя основанія. Правительство предпочитало, однако, имѣть на будущее время болѣе прочную опору въ самомъ законодательствѣ, чтобы не находиться въ зависимости отъ судейскаго усмотрѣнія. Поэтому, оно нашло необходимымъ предложить парламенту въ ряду другихъ мѣръ, необходимыхъ для охраненія общественнаго спокойствія, новый спеціальный законъ о собраніяхъ.

Законъ этотъ вошелъ, такимъ образомъ, въ составъ „шести

---

[1]) Резолюція независимыхъ жителей Іоркшира на митингѣ 4 октября 1819 г Джефсонъ, т. I, стр. 503.

[2]) Ibidem, стр. 493

[3]) State Trials, New Series, т. I, стр. 171. Джефсонъ стр 533.

актовъ", которые были изданы для болѣе успѣшной борьбы съ агитаціей въ пользу парламентской реформы. Кромѣ этого закона въ число шести актовъ входили еще:

1) Актъ, ограничивающій право обучаться владѣть оружіемъ и производить военныя эволюціи и упражненія.

2) Актъ, уполномочивающій мировыхъ судей въ нѣкоторыхъ неспокойныхъ графствахъ задерживать оружіе, собираемое и сохраняемое для цѣлей, угрожающихъ общественному спокойствію.

3) Актъ, устраняющій всякое промедленіе въ отправленіи правосудія въ случаяхъ безпорядковъ.

4) Актъ о мѣрахъ для болѣе успѣшнаго предупрежденія и наказанія печатныхъ произведеній кощунственнаго и мятежнаго содержанія,

и 5) Актъ о подчиненіи нѣкоторыхъ изданій закону о штемпельномъ сборѣ, которому подлежатъ газеты.

Актъ о болѣе дѣйствительномъ предупрежденіи мятежныхъ митинговъ и собраній (An Act for more effectually preventing Seditious Meetings and Assemblies 60 Geo III cap. 6) [1]) долженъ былъ разъ навсегда устранить всѣ тѣ злоупотребленія свободой собраній, которыя возникали исключительно благодаря неполнотѣ законодательства. Точка зрѣнія правительства отчетливо выяснялась въ рѣчахъ его представителей, лорда Кэстльри въ Палатѣ Общинъ и лорда Сидмоута въ Палатѣ Лордовъ. Останавливаясь на характерѣ предложенныхъ правительствомъ ограниченій, лордъ Кэстльри прежде всего заявилъ, что правительство стремится ограничить число участниковъ на митингахъ, не допускать къ участію въ митингахъ лицъ, не живущихъ въ данной мѣстности, и воспрепятствовать одновременному устройству цѣлаго ряда митинговъ въ различныхъ пунктахъ. Необходимость ограниченія числа участниковъ митинговъ Кэстльри основывалъ на томъ соображеніи, что многолюдные митинги, вообще, не пригодны для обсужденія. Если бы цѣлью митинговъ было, дѣйствительно, обсужденіе различныхъ вопросовъ, то многолюдство ихъ явилось бы серьезной помѣхой. На самомъ дѣлѣ, митинги, которые происходятъ въ послѣднее время, не похожи на тѣ митинги, которые служили предметомъ особой гордости Англіи, и которые принесли ей такъ много пользы. Митинги, происходящіе въ послѣднее время, судя по всей ихъ обстановкѣ, очевидно, перенесены изъ другой

[1]) Текстъ его см. Statutes at large, т. 26, стр. 8—15.

страны (т. е. изъ Франціи). Они заняты обдумываніемъ средствъ для совершенія насильственнаго государственнаго переворота. Кэстльри не желалъ подвергать ограниченіямъ древнее и священное право народа подавать петиціи, подъ охраной и съ одобренія мировыхъ судей или другихъ установленныхъ въ странѣ властей. Напротивъ, онъ желалъ дать этому праву широкое примѣненіе. Но митинги, не созванные властями, организуемые людьми безъ опредѣленнаго общественнаго положенія или состоянія, собираются, по всѣмъ вѣроятіямъ, для неблаговидныхъ цѣлей, а потому въ отношеніи ихъ вполнѣ разумно установить такія ограниченія, которыя гарантировали бы общество отъ злоупотребленій [1]).

Лордъ Сидмоутъ, въ рѣчи, сказанной въ Палатѣ Лордовъ, какъ на особый недостатокъ дѣйствующаго англійскаго права, указывалъ на то, что не имѣется никакихъ опредѣленныхъ постановленій закона ни относительно объявленій о созывѣ собраній, ни относительно наблюденія за собраніями со стороны мировыхъ судей, ни, наконецъ, относительно того, что можетъ считаться дозволеннымъ на этихъ собраніяхъ. Законы не воспрещаютъ являться на нихъ вооруженными, не воспрещаютъ собираться внезапно, безъ предупрежденія, или назначать продолженіе митинга въ слѣдующіе дни; не воспрещаютъ ношенія знаменъ и флаговъ. Въ случаѣ, если на митингѣ произносятся рѣчи, заключающія въ себѣ призывъ къ возмущенію или измѣнѣ, законъ, уполномочивая мирового судью арестовать виновное въ произнесеніи этихъ рѣчей лицо, не даетъ ему однако же права при этомъ, въ случаѣ оказаннаго сопротивленія, объявить митингъ незаконнымъ. Онъ не предусматриваетъ того въ высшей степени крупнаго злоупотребленія, вредныя послѣдствія котораго не разъ давали себя чувствовать, когда на митинги, созываемые жителями какого нибудь города или округа, является столько постороннихъ людей изъ другихъ мѣстъ, что мѣстные жители представляютъ изъ себя лишь слабое меньшинство. Точно также не предусмотрѣно закономъ и пагубное явленіе странствующихъ ораторовъ, появляющихся на митингахъ, и собирающихъ громадныя толпы народа для слушанія своихъ разглагольствованій—всѣхъ этихъ золъ существующіе законы не предусматриваютъ.

Доводы правительства встрѣтили сочувствіе и поддержку торій-

---

[1]) Parliamentary Debates, т. XLI, стр 387.
[2]) Parliamentary Debates, т. XLI, стр. 1235.

скаго большинства. И изъ среды виговъ точно также раздавались голоса, указывавшіе, что принятіе мѣръ, рекомендуемыхъ правительствомъ, вполнѣ оправдывается тѣмъ чрезвычайно возбужденнымъ состояніемъ, въ которомъ находится страна. Усилія оппозиціи, стремившейся доказать нецѣлесообразность предложеннаго закона, его недостаточную обоснованность, какъ и слѣдовало ожидать, и на этотъ разъ не имѣли успѣха. Несмотря на то, что со времени событій французской революціи прошло уже болѣе 20 лѣтъ, призракъ этихъ событій, призракъ всеобщаго разрушенія и террора все еще оказывалъ воздѣйствіе на настроеніе англійскихъ законодателей, все еще носился передъ ихъ умственнымъ взоромъ. Какъ указывалъ въ своей рѣчи въ Палатѣ Общинъ одинъ изъ ораторовъ оппозиціи, Макдональдъ, правительство, добиваясь принятія закона, ссылалось на событія, происходившія не только въ Англіи, но и въ другихъ странахъ. Эти ссылки казались, однако, Макдональду вовсе не убѣдительными. Политическую систему, установившуюся въ континентальныхъ государствахъ, Макдональдъ характеризовалъ, какъ систему всеобщаго военнаго деспотизма, какъ грандіозный заговоръ для подавленія при помощи постоянныхъ армій и военныхъ судовъ послѣднихъ остатковъ европейской свободы. Законы, подобные тѣмъ, какіе предлагало правительство, явились бы шагомъ по пути къ усвоенію этой системы. По мнѣнію оппозиціи, главная причина волненій въ странѣ—бѣдственное положеніе неимущихъ классовъ. По мнѣнію правительства и его сторонниковъ, это бѣдственное положеніе имѣетъ второстепенное значеніе, главная же причина волненій—какая-то отвлеченная слабость къ политическимъ дебатамъ (an abstract love of political discussion). Для оппозиціи единственнымъ средствомъ къ умиротворенію населенія казались реформы какъ полититическія, такъ и экономическія. Правительство находило возможнымъ ограничиться чисто полицейскими мѣрами. Самые размѣры опасности, непосредственно угрожавшей странѣ, казались оппозиціи преувеличенными. Имѣющіяся у власти полномочія представлялись вполнѣ достаточными для ея предотвращенія [1]).

Эти возраженія не помѣшали биллю благополучно пройти всѣ стадіи парламентскаго обсужденія и стать закономъ. Единственная существенная уступка, которой оппозиціи удалось добиться во время этихъ продолжительныхъ преній, заключалась въ томъ, что дѣй-

[1]) Parliamentary Debates, т. XLI, стр. 618.

ствіе его было ограничено пятью годами. Поправка, принятая Палатой Общинъ въ засѣданіи 6-го декабря, устанавливала, что билль остается въ силѣ до конца ближайшей сессіи парламента, т. е. въ теченіе пяти лѣтъ [1]).

Актъ 1819 года состоялъ изъ сорока статей. Согласно закону, устройство митинговъ, въ которыхъ принимаетъ участіе болѣе 50 человѣкъ, съ цѣлью или подъ предлогомъ обсужденія общественныхъ нуждъ, или другихъ дѣлъ, касающихся торговли, промышленности, какой-либо профессіи, или какого бы то ни было вопроса религіознаго или государственнаго характера, а также для разсмотрѣнія, предложенія или принятія петицій, жалобъ, замѣчаній, заявленій, резолюцій или адресовъ по поводу вышесказаннаго, не допускается иначе какъ по отдѣльнымъ приходамъ и городамъ, тамъ, гдѣ участники митинга имѣютъ свою осѣдлость, и не иначе какъ подъ условіемъ, чтобы мѣстному мировому судьѣ было представлено письменное извѣщеніе, подписанное семью домохозяевами прихода, о намѣреніи устроить митингъ. Заявленіе должно быть подано по крайней мѣрѣ за шесть дней до митинга. Мировымъ судьямъ предоставлялось измѣнить день, назначенный для митинга, съ условіемъ извѣстить объ этомъ устроителей въ теченіе двухъ дней со дня подачи ими заявленія. Этого полномочія не давали мировымъ судьямъ прежніе чрезвычайные законы о собраніяхъ. Другимъ, еще болѣе важнымъ нововведеніемъ акта 1819 г. было воспрещеніе участвовать въ митингахъ лицамъ, не имѣющимъ мѣстожительства въ томъ округѣ, въ которомъ митингъ собирался. Только на митингахъ графства могли присутствовать всѣ фригольдеры графства. На митингахъ округа или прихода могли присутствовать только жители этого округа, или прихода, и всякій нарушившій это постановленіе могъ быть подвергнутъ, по приговору суда, штрафу и тюремному заключенію на одинъ годъ.

Постановленіе это имѣло своей цѣлью воспрепятствовать устройству особенно многолюдныхъ митинговъ. По тѣмъ же соображеніямъ законъ предоставилъ мировымъ судьямъ въ болѣе населенныхъ приходахъ, имѣющихъ свыше 20 тысячъ жителей, право дѣлить ихъ на участки, которые въ отношеніи устройства собраній разсматривались, какъ вполнѣ самостоятельные приходы. Населеніе этихъ участковъ должно быть, однако, не менѣе 10.000.

---

[1]) Parliamentary Debates, т. XLI, стр. 803.

Въ случаѣ появленія лицъ, не имѣющихъ права присутствовать на митингахъ, мировой судья могъ приказать имъ удалиться. Законъ устанавливалъ и особую формулу обращенія къ нимъ, на подобіе формулы акта о мятежѣ. Въ случаѣ неповиновенія они подлежали судебному преслѣдованію, и могли быть приговорены къ семилѣтней ссылкѣ. Лица, участвующія на митингѣ, собравшемся вопреки постановленіямъ этого закона, подлежали тому же наказанію. Мировому судьѣ предоставлялось право подвергать аресту всякаго, кто на митингѣ выступалъ съ предложеніемъ, или поддерживалъ предложеніе относительно какихъ бы ни было измѣненій установленнаго закономъ порядка помимо власти короля, лордовъ или общинъ; въ случаѣ какого либо сопротивленія, онъ могъ приказать митингу разойтись, причемъ всякое неповиновеніе этому распоряженію со стороны хотя бы 12 человѣкъ, которые останутся на мѣстѣ болѣе получасу, угрожало виновнымъ семилѣтней ссылкой. Если въ случаѣ сопротивленія происходила борьба, сопровождавшаяся убійствомъ, или нанесеніемъ увѣчій, то судьи, полицейскіе чины и другія лица, содѣйствовавшія имъ, не подлежали отвѣтственности за это.

Постановленія закона не имѣли отношенія—и это обстоятельство слѣдуетъ особо отмѣтить—ни къ какимъ митингамъ, или собраніямъ, имѣющимъ мѣсто въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, въ какомъ бы то ни было домѣ или зданія, и къ митингамъ, собирающимся для избранія членовъ парламента. Законъ воспрещалъ появленіе на митингахъ съ оружіемъ. Исключеніе допускалось только по отношенію должностныхъ лицъ и всѣхъ, оказывавшихъ имъ содѣйствіе. Равнымъ образомъ воспрещалось появленіе на собраніяхъ съ какими бы то ни было флагами или эмблемами. За эти нарушенія закона виновнымъ угрожало тюремное заключеніе до двухъ лѣтъ.

Актъ 1819 г. повторялъ содержавшіяся въ актѣ 1817 г. запрещенія устройства публичныхъ митинговъ на разстояніи ближе одной мили отъ Westminster Hall. Митинги въ Old или New Palace Jard воспрещались во время засѣданій парламента.

Въ самомъ законѣ было оговорено, что этимъ закономъ не отмѣняются тѣ ограниченія по отношенію къ собраніямъ, которыя существовали до его изданія. То, что было противозаконно раньше, не становится законнымъ только потому, что актъ 1819 г. не содержитъ спеціальнаго указанія на это нарушеніе.

Относительно устройства публичныхъ лекцій и клубовъ законъ

1819 г., въ общемъ, повторялъ постановленія 1795 и 1817 г. Разрѣшеніе на ихъ открытіе дается мировыми судьями на годъ, и при отсутствіи такого разрѣшенія самыя учрежденія объявляются „безчинственными“, а хозяева помѣщеній, устроители и активные участники подлежатъ штрафу въ размѣрѣ 20 фунтовъ.

И этотъ законъ 1819 г. не примѣнялся, какъ и прежніе, къ университетскимъ лекціямъ и къ обученію юношества.

Постановленія закона не должны были примѣняться ни къ собраніямъ избирательнымъ, по поводу выборовъ въ парламентъ, ни къ митингамъ графствъ, созываемымъ законными властями, лордами намѣстниками графствъ. Послѣднее ограниченіе не могло имѣть большого значенія, такъ какъ лорды намѣстники, какъ на это указывалось во время парламентскихъ преній, обыкновенно уклонялись отъ созыва митинговъ графствъ. Наиболѣе существенно, однако, что законъ 1819 г., какъ и предшествовавшіе ему акты 1795 и 1817 г., былъ закономъ временнымъ. По истеченіи срока, на который онъ былъ вотированъ, именно къ началу 1825 г., публичныя собранія должны были снова стать вполнѣ свободными.

Еще до истеченія этого срока, 8 мая 1821 г. въ Палату Общинъ депутатомъ Леннардомъ внесено было предложеніе объ отмѣнѣ закона.

Авторъ предложенія доказывалъ, что этимъ закономъ правительство намѣренно толкаетъ гражданъ на путь незаконныхъ дѣйствій. Другой ораторъ, Аберкромби, высказалъ мысль, что разъ судебными приговорами признаны противозаконными тѣ митинги въ Манчестерѣ и Бирмингамѣ, которые послужили поводомъ къ изданію чрезвычайнаго закона, то не имѣетъ смысла послѣ этого оставлять его въ силѣ. Опытъ показалъ, что власть и безъ того достаточно хорошо вооружена для борьбы съ такими митингами [1]).

Предложеніе Леннарда не имѣло успѣха. Актъ 1819 г. не былъ отмѣненъ прежде окончанія срока. Правительство, однако, изъ этого опыта вынесло убѣжденіе, что система управленія страной при помощи чрезвычайныхъ полномочій далеко не является цѣлесообразной. И когда агитація за парламентскую реформу въ тридцатыхъ годахъ возобновилась съ невиданной еще силой, когда напряженное состояніе въ странѣ достигло своего предѣла, и на митингахъ начали громче и громче раздаваться призывы къ пассивному сопротивленію въ случаѣ, если

---

[1]) Parliamentary Debates, т. V, стр. 360, 1821. Джефсонъ, т. I, стр 576.

правительство не окажетъ давленія на лордовъ, чтобы добиться ихъ согласія на парламентскую реформу, въ этотъ рѣшительный моментъ, составляющій поворотный пунктъ въ исторіи Англіи прошлаго столѣтія, правительство не нашло въ себѣ смѣлости, чтобы ясно выраженной волѣ народа противопоставить физическую силу. Въ 1832 г. правительство уже не прибѣгло къ изданію чрезвычайныхъ законодательныхъ актовъ; оно предпочло сдѣлать уступку требованіямъ времени и найти почву для соглашенія. Этимъ самымъ для Англіи была обезпечена возможность дальнѣйшаго мирнаго развитія.

То обстоятельство, что законодательные акты, регулировавшіе право собраній, носили характеръ временныхъ мѣръ, оказало несомнѣнное вліяніе на всю дальнѣйшую постановку права собраній въ Англіи.

Всѣ акты, изданные въ 1795, 1817 и 1819 г., направлены были на устраненіе опредѣленныхъ явленій, казавшихся законодательной власти въ этотъ моментъ нежелательными. Добиваясь изданія спеціальныхъ законовъ, правительство, очевидно, признавало, что безъ спеціальныхъ законовъ, опираясь на свои общія полномочія, оно эти явленія устранять не имѣетъ права. Отсюда неизбѣжно слѣдовало сдѣлать выводъ, что послѣ того, какъ эти спеціальные законы потеряли силу, содержащіяся въ нихъ ограниченія уже не могутъ быть возстановлены инымъ путемъ. кромѣ законодательнаго. При отсутствіи же новыхъ законовъ по этому предмету собранія должны были признаваться свободными отъ такихъ ограниченій.

Послѣ того, какъ актъ 1819 г. утратилъ силу, общаго закона, регулирующаго право собраній въ Англіи, не издавалось. Предѣлы свободы собраній съ тѣхъ поръ и до настоящаго времени устанавливаются на основаніи судебнаго толкованія началъ „общаго права“ („common law“) и старыхъ законодательныхъ актовъ, статутовъ, сохраняющихъ силу въ теченіе многихъ столѣтій. Было бы неправильно думать, что вслѣдствіе такого отсутствія какихъ-либо новыхъ законодательныхъ актовъ, предѣлы свободы собраній остаются неподвижными съ двадцатыхъ годовъ прошлаго столѣтія. Судебное толкованіе, безъ всякаго сомнѣнія, въ смыслѣ силы, творящей право, не менѣе успѣшно приспособляется къ жизни, чѣмъ законодательное творчество. Въ одну и ту же форму можетъ быть влито далеко не одинаковое содержаніе. Судебная практика всегда отражаетъ на себѣ въ извѣстныхъ

предѣлахъ общественное правосознаніе. Она же съ другой стороны и воздѣйствуетъ на это правосознаніе, давая житейскимъ понятіямъ юридическую формулировку. Разумѣется, общественное правосознаніе лишь съ большой натяжкой можно считать единымъ. Въ большинствѣ случаевъ, мы имѣемъ дѣло съ правосознаніемъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, съ ихъ правовыми идеалами, не только не совпадающими, но весьма часто противорѣчивыми. Свободные отъ непосредственнаго давленія со стороны администраціи, чуждые искательства и карьеризма, англійскіе судьи въ своихъ рѣшеніяхъ по дѣламъ, имѣющимъ политическій характеръ, а такими, обыкновенно, являются дѣла о „незаконныхъ собраніяхъ“, выражали правосознаніе господствующихъ классовъ. И по мѣрѣ того, какъ постепенно демократизировался весь политическій укладъ англійской жизни, эволюціонировало и это правосознаніе, и все шире становились предѣлы законной свободы, все тѣснѣе, наоборотъ, становились понятія „незаконнаго собранія“ и мятежа. Несмотря на отсутствіе новыхъ законодательныхъ актовъ, фактическіе предѣлы свободы собраній въ теченіе XIX в. подвергались существенному, хотя не всегда поддающемуся точной юридической формулировкѣ, измѣненію.

Съ тѣми началами, на которыхъ покоится англійская судебная практика, и съ ея отдѣльными образцами мы и познакомимся въ слѣдующей главѣ.

ГЛАВА II.

Начала „общаго права“ и судебная практика.

§ 7.

Въ исторіи исключительныхъ законовъ конца XVIII и начала XIX в. в. намъ уже пришлось встрѣтиться съ тѣмъ любопытнымъ явленіемъ, что, совершенно независимо отъ этихъ законовъ нѣкоторыя собранія, служившія даже поводомъ къ ихъ изданію, сами по себѣ судебными приговорами квалифицировались какъ собранія незаконныя, и устройство ихъ разсматривалось, какъ дѣяніе наказуемое. Въ видѣ примѣра напомнимъ хотя бы тотъ Питерлосскій митингъ 1819 г., о которомъ говорилось въ предыдущей главѣ (см. стр. 324).

Исключительные законы, какъ мы имѣли случай убѣдиться, оперировали съ понятіемъ незаконнаго собранія, какъ съ понятіемъ уже хорошо извѣстнымъ праву. Что же означаетъ терминъ „незаконное собраніе“ (unlawful assembly)?

Если за отвѣтомъ на этотъ вопросъ обратиться къ извѣстному уже намъ комментатору англійскаго права XVIII вѣка, Hawkins'y, то окажется, что незаконное собраніе, согласно общему мнѣнію, есть нарушеніе мира лицами, собравшимися вмѣстѣ съ намѣреніемъ совершить дѣяніе, которое, если бы было доведено до конца, превратило бы ихъ въ мятежниковъ, но не доведшими его до конца и даже не сдѣлавшими попытки къ его осуществленію [1]).

Самое преступленіе мятежа (riot), подготовкой къ которому являлось незаконное собраніе, Hawkins опредѣляетъ какъ шумное нарушеніе мира тремя лицами или болѣе, собравшимися вмѣстѣ по собственному желанію, съ намѣреніемъ помогать другъ другу противъ всякаго, кто будетъ имъ мѣшать въ осуществленіи задуманнаго ими предпріятія, и дѣйствительно осуществившими свое намѣреніе „жестокимъ и шумнымъ способомъ, внушающимъ страхъ населенію“ независимо отъ того, будетъ ли задуманное предпріятіе само по себѣ законно, или нѣтъ. Для наличности мятежа (riot) необходимо, чтобы собравшіеся приступили къ исполненію задуманнаго плана.

Опредѣленіе незаконнаго собранія, данное Hawkins'омъ, было заимствовано имъ у прежнихъ юрисконсультовъ XVII в. [2]). Для юристовъ XVII в. незаконнымъ собраніемъ было всякое собраніе двухъ или болѣе лицъ для совершенія незаконнаго дѣянія [3]).

Съ теченіемъ времени, подъ незаконнымъ собраніемъ въ техническомъ смыслѣ начинаютъ понимать всякое собраніе, которое

---

[1]) An unlawful assembly, according to the common opinion is a disturbance of the peace by persons barely assembling together with an intention to do a thing, which if it were executed, would make them rioters, but neither actually executing it, nor making a motion towards the execution of it“. Hawkins op. cit. т. I стр. 516 и сл.

[2]) См., напр., Dalton, Country Justice, 1618, стр. 340 въ изданіи 742 г. цитировано у Blagg, The law as to public meeting, London, 1888, стр. 17, опредѣленіе, вполнѣ соотвѣтствующее приведенному опредѣленію Hawkins'a.

[3]) Hudson, „Treatise of the Court of Star Chamber“, Part II, s. 8 an unlawful assembly, when two or more assemble themselves together to do some unlawful thing. Blagg, loc. cit, стр. 16. Въ другомъ трактатѣ XVII в., также цитированномъ у Blagg'a, именно у Keble, Assistance to justice

подвергаетъ опасности общественное спокойствіе и возбуждаетъ тревогу и опасеніе среди подданныхъ короля. Итакъ, собраніе, участники котораго являются вооруженными, собраніе, которое имѣетъ воинственный видъ, является незаконнымъ собраніемъ, хотя бы участники его собирались только для того, чтобы посовѣтоваться другъ съ другомъ о томъ, какъ лучше защищать свои интересы. Такое собраніе является незаконнымъ, поясняетъ Hawkins, потому что никто не можетъ предвидѣть, каковы будутъ его послѣдствія.

Для пониманія той постановки, которую получило понятіе незаконнаго собранія въ старомъ англійскомъ правѣ, необходимо имѣть въ виду, что право это вмѣняло въ преступленіе всѣ вообще дѣянія, которыя способны были „внушать страхъ“ окружающимъ, дѣянія, совершавшіяся in terrorem populi. Въ этомъ смыслѣ даже появленіе съ оружіемъ отдѣльныхъ лицъ обложено было взысканіемъ, въ виду того, что оно могло возбудить страхъ въ окружающихъ [1]). И самымъ раннимъ видомъ незаконнаго собранія, извѣстнымъ англійскому праву, было собраніе вооруженныхъ людей, образующееся въ публичномъ мѣстѣ. Комиссія по составленію уголовнаго кодекса, работавшая въ 1879 г., высказала предположеніе, что самое понятіе незаконнаго собранія, выработанное въ средніе вѣка, явилось результатомъ постояннаго стремленія короны ограничить самоуправство землевладѣльцевъ. Отдѣльные представители этого класса, бывшіе постоянно въ дурныхъ отношеніяхъ другъ съ другомъ, имѣли привычку появляться на рынкахъ, на ярмаркахъ во главѣ цѣлыхъ отрядовъ вооруженныхъ людей. Такое появленіе естественно вызывало страхъ и опасенія у всѣхъ находящихся по сосѣдству мирныхъ обывателей, и законодатель долженъ былъ принять мѣры противъ этого рода обычаевъ [2]).

1683 г. незаконное собраніе опредѣляется какъ безпорядочное сборище трехъ или болѣе лицъ для насильственнаго совершенія незаконнаго дѣйствія, убійства какого-нибудь лица, вторженія въ его владѣнія, и т. под. Blagg, op. cit., стр. 18.

[1]) . . . . it seems certain that in some cases there may be an affray, where there is no actual violence; as where a man arms himself with dangerous and unusual weapons, in such a manner as will naturally cause a terror to the people, wich is said to have been always an offence at common law, and is strictly prohibited by many statutes. Hawkins, op. cit., стр. 488.

[2]) См. Stephen, A History of the criminal law of England, London, 1883, vol. II, p. 385—6.

Таковъ былъ первоначальный источникъ, изъ котораго выросло и развилось современное понятіе незаконнаго собранія. Судебная практика въ теченіе ряда столѣтій путемъ толкованія и примѣненія расширяла примѣненіе этого понятія въ соотвѣтствіи съ измѣняющимися потребностями времени. Наиболѣе авторитетный изъ англійскихъ криминалистовъ второй половины XIX в., Джемсъ Стифенъ опредѣляетъ незаконное собраніе какъ собраніе трехъ или болѣе лицъ, съ намѣреніемъ совершить преступленіе открытой силой, или съ намѣреніемъ совершить какое-нибудь дѣяніе, законное или незаконное, но такимъ способомъ, который можетъ внушить спокойнымъ и смѣлымъ людямъ, находящимся по сосѣдству, основаніе опасаться нарушенія спокойствія самымъ фактомъ собранія [1]).

Приблизительно въ тѣхъ же выраженіяхъ опредѣляетъ незаконное собраніе и комиссія по составленію уголовнаго уложенія 1879 г. Незаконное собраніе, по мнѣнію комиссіи, есть собраніе трехъ или болѣе лицъ, которыя, съ намѣреніемъ выполнить какое-нибудь задуманное предпріятіе собираются такимъ способомъ (in such a manner) или собравшись, ведутъ себя такъ, что причиняютъ лицамъ, находящимся по сосѣдству отъ собранія, тревогу, или даютъ разумныя основанія опасаться, что лица, собравшіяся такимъ образомъ, произведутъ нарушеніе мира, или что это собраніе понапрасну (needlessly) и безъ всякаго разумнаго повода побудитъ другихъ лицъ шумно нарушить спокойствіе. Лица, собравшіяся законно, могутъ оказаться участниками незаконнаго собранія, если только они ведутъ себя такимъ образомъ, что собраніе ихъ превращается въ незаконное. Собраніе трехъ или болѣе лицъ для охраны жилища одного изъ нихъ противъ лицъ, угрожающихъ напасть на это жилище съ цѣлью совершенія преступнаго дѣянія не является незаконнымъ [2]).

Обобщая и резюмируя начала „общаго права“ и постановленія законодательства, судебную практику и мнѣнія комментаторовъ юристовъ, Дайси опредѣляетъ незаконное собраніе, какъ собраніе трехъ или болѣе человѣкъ, которые

1) собираются, чтобы нарушить, или собравшись нарушаютъ общественное спокойствіе;

2) собираются съ цѣлью совершить открытой силой преступленіе; или

---

[1]) Stephen, Digest of criminal Law, 1877 p. 40 Art. 70 ср. Bodkin, the law relating to riots, стр. 7.

[2]) Draft Criminal Code, 84, Bodkin op. cit. стр. 4. Blagg, op. cit., стр. 28.

3) собираются для какой-нибудь общей цѣли законной, или незаконной, такимъ образомъ, что подаютъ спокойнымъ и смѣлымъ людямъ, находящимся по сосѣдству, основаніе опасаться нарушенія спокойствія самымъ фактомъ собранія; или

4) собираются съ цѣлью вызвать недовольство въ подданныхъ короны, вызвать презрѣніе къ установленнымъ законамъ конституціи и правительству государства и вообще для того, чтобы привести въ исполненіе противозаконный заговоръ, или приготовиться къ его исполненію [1]).

Эти опредѣленія, однако, не представляютъ собой ничего незыблемаго. Правила, опредѣляющія право публичныхъ собраній, говоритъ тотъ же Дайси, представляютъ результатъ судебныхъ прецедентовъ. Право, которое было создано судьями, можетъ быть развито ими далѣе. Поэтому, юристъ, желающій опредѣлить характеръ даннаго митинга, долженъ внимательно разсмотрѣть какъ смыслъ, такъ и выраженія руководящихъ судебныхъ рѣшеній [2]).

Судебная практика, такимъ образомъ, поднимается на высоту подлиннаго источника права. Такое значеніе имѣютъ, конечно, не вердикты присяжныхъ, рѣшающихъ вопросы факта, а тѣ заключенія коронныхъ судей, которыя имѣютъ цѣлью истолкованіе и правильное освѣщеніе всѣхъ юридическихъ вопросовъ, возникающихъ по данному дѣлу. Въ дальнѣйшемъ мы остановимся только на нѣсколькихъ образцахъ такихъ заключеній, которыя получили болѣе или менѣе руководящее значеніе, и цитировались впослѣдствіи въ судебной практикѣ и въ литературѣ [3]).

§ 8.

Остановимся, для примѣра, на томъ дѣлѣ, о которомъ мы уже упоминали, на дѣлѣ по поводу устройства знаменитаго митинга въ Питерло въ 1819 г. И обвинительная власть

---

[1]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи. Москва, 1905 г. стр. 525.

[2]) Дайси, op cit., стр. 524.

[3]) Обильный матеріалъ для изученія судебной практики первой половины XIX в. имѣется въ изданіи F A. Carrington and J Payne Reports of cases argued and ruled at nisi prius in the Courts of Kings Bench, Common Pleas and Exchequer, London, 1841. Болѣе характерныя дѣла изъ этого сборника и аналогичныхъ перепечатаны съ сокращеніями у Kenny. „A selection of cases illustratives of English criminal law", Kambridge, 1901. Спеціально дѣла о незаконныхъ собраніяхъ у Kenny, стр. 384 – 398.

и присяжные признали въ этомъ случаѣ наличность „незаконнаго собранія“, и дѣло кончилось обвинительнымъ вердиктомъ противъ устроителей митинга, Генри Гента, и его товарищей.

Интересно то заключеніе, которое далъ по этому дѣлу судья Бэйли (Bayley) въ рѣчи, обращенной къ присяжнымъ засѣдателямъ [1]).

„Во всѣхъ дѣлахъ, возникающихъ по поводу незаконныхъ собраній, говорилъ этотъ магистратъ, вы должны обращать вниманіе на цѣль, ради которой собирались участники и на тѣ средства, которыми они пользовались. Всѣ эти обстоятельства вы должны принимать въ соображеніе. Я не колеблюсь указать вамъ, что митингъ вовсе не явится непремѣнно незаконнымъ изъ-за того, что въ немъ участвуетъ 60.000 человѣкъ, женщины и дѣти, вообще смѣшанная толпа. Такое количество народу можетъ собираться и при условіяхъ, не вызывающихъ никакихъ опасеній въ умахъ лицъ, находящихся по сосѣдству. Но если въ такомъ собраніи, имѣющемъ безусловно законныя цѣли, явятся лица, которыя дадутъ митингу неподобающій характеръ, способный вызвать тревогу въ подданныхъ Его Величества, то хотя всѣ участники собранія, 59.000 останутся совершенно невинными, тѣмъ не менѣе, въ данномъ случаѣ можетъ быть налицо незаконное собраніе двѣнадцати или двадцати человѣкъ, которые и должны быть признаны виновными“.

Для рѣшенія вопроса о виновности необходимо установить, что обвиняемые сознательно совершали такія дѣйствія, которыя способны вызвать тревогу у окружающихъ, и что эти дѣйствія и на самомъ дѣлѣ такую тревогу вызывали. Признаки незаконнаго собранія еще болѣе рельефно выяснены въ рѣчи судьи Альдерсона передъ Монмутскими ассизами, по дѣлу одного изъ руководителей чартистскаго движенія, Винсента, въ 1839 г. Винсентъ обвинялся въ томъ, что на митингѣ въ Нью-Портѣ, въ 1839 г., произнесъ рѣчь, въ которой призывалъ народъ добиваться хартіи, хотя бы для этого пришлось употребить насиліе противъ тѣхъ, кто будетъ оказывать противодѣйствіе. На митингѣ, происходившемъ подъ открытымъ небомъ, присутствовало около 1.000 человѣкъ,

---

[1]) Дѣло это полностью напечатано въ изданіи State Trials, New serie, I, 171. The King v. Henry Hunt, Jork Assizes, 1820. Рѣчь Бэйли см. въ сборникѣ Kenny, loc. cit., съ примѣчаніемъ, въ которомъ указывается, что взглядъ Бэйли раздѣляется позднѣйшей практикой.

и вся толпа была въ сильно возбужденномъ состояніи, шумно выражала одобреніе рѣчамъ и проявляла враждебность по отношенію къ проходившимъ должностнымъ лицамъ. Судья Альдерсонъ въ заключительной рѣчи заявилъ: согласно законамъ страны, всякій митингъ, собравшійся при такихъ условіяхъ, которыя по мнѣнію спокойныхъ и разумныхъ людей, представляютъ опасность для спокойствія и порядка по сосѣдству, является незаконнымъ собраніемъ. Вы должны рѣшить, былъ ли данный митингъ незаконнымъ собраніемъ. Для этого вы должны принять во вниманіе порядокъ его веденія, время дня, когда происходило собраніе, рѣчи, которыя на немъ произносились.

Каждый можетъ дѣйствовать въ этихъ случаяхъ такъ, какъ онъ считаетъ своимъ правомъ, имѣя только въ виду, что нельзя своими дѣйствіями нарушать права другихъ лицъ. Но ни отдѣльное лицо, ни цѣлая группа лицъ не имѣютъ права причинять тревогу той массѣ населенія, которая называется публикой (to the body of persons, who are called the public). Вы должны разсмотрѣть, имѣлъ ли данный митингъ такой характеръ, и было ли у спокойныхъ и разумныхъ людей, имѣющихъ здѣсь семью и собственность, серьезное основаніе опасаться нарушенія мира (a breech of the peace). Я вполнѣ согласенъ съ защитникомъ, говорилъ Альдерсонъ, что недостаточно, чтобы собраніе вызвало тревогу у какихъ-нибудь неразумныхъ и трусливыхъ обывателей. Оно является незаконнымъ, если оно внушаетъ страхъ разсудительнымъ и храбрымъ людямъ (persons of reasonable firmness and courage). Обращаясь къ анализу цѣли, которую ставили устроители митинга, добиваться годичныхъ парламентовъ и всеобщаго избирательнаго права, Альдерсонъ указалъ, что цѣль эта вовсе не является незаконной. Но такъ какъ обвиняемые разсчитывали добиваться этой цѣли незаконными средствами, путемъ примѣненія физической силы, то митингъ является незаконнымъ собраніемъ. Никакое цивилизованное общество не можетъ существовать, если законы будутъ измѣняться путемъ насилія [1]).

Очевидно, что если рѣшеніе вопроса о законности собранія ставится въ зависимость отъ того впечатлѣнія, которое оно производило на окружающихъ—спокойныхъ и разумныхъ людей, то центръ тяжести на судебномъ слѣдствіи заключается въ ихъ

---

[1]) Regina v. Vincent and others, Carrington and Payne, Vol. 9, p. 91—109.

свидѣтельскихъ показаніяхъ. Во время разбирательства дѣла Винцента каждому изъ свидѣтелей судья предлагаетъ вопросъ о томъ, какое впечатлѣніе производилъ митингъ. Одинъ изъ свидѣтелей, хозяинъ мастерской въ Нью-Портѣ, заявилъ: я былъ испуганъ (митингомъ), и прибавилъ: я былъ испуганъ не за себя, а за семью, и за общее спокойствіе въ городѣ. Другой свидѣтель, служащій въ банкирской конторѣ, заявилъ: митинги разсчитаны на то, чтобы нарушать спокойствіе въ городѣ. Однако, на вопросъ защитника, долженъ былъ признать, что слышалъ, какъ подсудимый рекомендовалъ народу оставаться спокойнымъ.

Оба приведенные нами случая, и дѣло Гента, и дѣла Винсента, относятся къ боевымъ моментамъ англійской исторіи XIX в. Дѣло Гента относится къ эпохѣ борьбы за парламентскую реформу, дѣло Винсента къ эпохѣ развитія чартистскаго движенія. Заключенія судей по этимъ дѣламъ сохранили, однако, руководящее значеніе по вопросу о существѣ понятія незаконнаго собранія до настоящаго времени. Въ 1848 г. въ рѣчи, сказанной передъ большимъ жюри въ Миддльсексѣ, судья Паттесонъ подчеркнулъ, что рѣшеніе вопроса о законности собранія зависитъ отъ обстоятельствъ, при которыхъ оно происходило, и отъ поведенія собравшихся. Все это вопросы факты, которые должны быть предоставлены на разрѣшеніе присяжнымъ. Судья не можетъ установить точныхъ юридическихъ границъ между законнымъ и незаконнымъ собраніемъ [1]).

Остановимся еще на одномъ процессѣ, въ которомъ точно также требовалось установить наличность незаконнаго собранія, именно на извѣстномъ процессѣ по поводу митинговъ Арміи Спасенія въ 1882 г.

Дѣло это возникло по слѣдующему поводу: повсемѣстно въ Англіи допускаемыя уличныя процессіи Арміи Спасенія, носящія безусловно мирный характеръ, сопровождались въ 1882 г. въ мѣстности Weston super Mare столкновеніями съ враждебной Арміи Спасенія организаціей—Арміей Скелета. Такъ какъ эти столкновенія создавали панику среди обывателей, то мѣстные мировые судьи издали приказъ, коимъ Арміи Спасенія воспрещалось дальнѣйшее устройство процессій. Руководители мѣстнаго отдѣла Арміи Спасенія рѣшили, однако, не подчиняться этому распоряженію. Въ резуль-

[1]) Bodkin, the law relating, to riots, отр. 10.

татѣ во время слѣдующей процессіи руководители ея во главѣ которыхъ былъ нѣкто Beatty, были арестованы полиціей, и привлечены къ суду за участіе въ незаконномъ собраніи. Въ своемъ заключительномъ словѣ судья Field отмѣтилъ, что процессіи Арміи Спасенія носили мирный характеръ. Нѣтъ сомнѣнія, говорилъ онъ, что обвиняемые вмѣстѣ съ другими устраивали весьма многолюдныя собранія. Однако, такія собранія были бы незаконны, лишь если бы они носили бурный характеръ и нарушали спокойствіе. Признаки эти въ данномъ случаѣ отсутствуютъ. Что же касается того, что послѣдствіемъ собранія, устроеннаго обвиняемыми, могли явиться безпорядки, то судья Field заявилъ, что каждый человѣкъ несетъ отвѣтственность за естественныя послѣдствія его собственныхъ поступковъ. Очевидно, что если бы безпорядки явились естественнымъ послѣдствіемъ дѣйствій обвиняемыхъ, то они должны были бы быть признаны отвѣтственными, и судьи были бы совершенно правы, привлекая ихъ къ суду. Однако, свидѣтельскими показаніями установлено, что безпорядки производились другими лицами, враждебными обвиняемымъ, и что сами обвиняемые не совершали никакихъ актовъ насилія. Въ данномъ случаѣ незаконная организація присвоила себѣ право помѣшать обвиняемымъ и другимъ лицамъ сходиться на законныя собранія. Привлекая обвиняемыхъ къ суду, обвинительная власть, по мнѣнію судьи Field'а, неизбѣжно приводитъ къ убѣжденію, что каждый человѣкъ можетъ быть осужденъ за дѣйствія вполнѣ законныя, если только ему извѣстно, что дѣйствуя такимъ образомъ, онъ даетъ поводъ другому лицу совершить незаконный поступокъ. И нѣтъ такого авторитета, которымъ можно было бы подкрѣпить эту точку зрѣнія [1]).

Такимъ образомъ, по мнѣнію судьи Fieldá, къ которому присоединился и судъ королевской скамьи, оправдавшій обвиняемыхъ, то обстоятельство, что собраніе было предварительно воспрещено администраціей, не имѣетъ вовсе значенія при рѣшеніи вопроса о законности или незаконности собранія. Это въ высшей степени характерная особенность англійской постановки права собраній, послѣдствіемъ которой является возможность оказывать въ извѣстныхъ предѣлахъ неповиновеніе распоряженіямъ органовъ власти, игнорировать ихъ запреты, оставаясь на почвѣ закона. На анализѣ всѣхъ послѣдствій вытекающихъ изъ признанія судомъ воз-

[1]) Kenny, A Selection of cases, стр. 392—6.

можности такого законом'ернаго неповиновенія особенно подробно останавливается Дайси. [1]). Несомнѣнно, что рѣшеніе суда по дѣлу Арміи Спасенія только подтверждаетъ конституціонный принципъ, прочно установленный еще въ началѣ XVII вѣка, въ силу котораго королевскій указъ не можетъ превратить дѣяніе, законное само по себѣ въ дѣяніе незаконное. Исполнительная власть можетъ, конечно, отсовѣтовать гражданамъ принимать участіе въ такихъ дѣйствіяхъ, которыя по ея мнѣнію, могутъ оказаться незаконными. Но юридическая природа этихъ дѣйствій отъ такого предостереженія вовсе не измѣняется [2]).

Правильность этихъ соображеній, какъ мы увидимъ ниже, не отрицаетъ и сама исполнительная власть. Но, разумѣется, считая заранѣе какое либо собраніе незаконнымъ, исполнительная власть всегда имѣетъ возможность не допустить его вовсе. И тѣмъ, кто пострадаетъ отъ такой произвольной мѣры, остается весьма слабое утѣшеніе въ видѣ привлеченія къ отвѣтственности должностного лица, воспретившаго собраніе. Случаи запрещенія собраній особенно часты въ практикѣ ирландской администраціи, гдѣ, вообще, свобода гражданъ подвергается наиболѣе частымъ и наиболѣе тяжелымъ ограниченіямъ. Протестуя противъ этихъ ограниченій, политическіе дѣятели Ирландіи не оспаривали вообще права, принадлежащаго представителямъ исполнительной власти, распускать хотя бы при помощи военной силы, собранія, которыя являются незаконными. Но они требовали отъ правительства въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ доказательствъ, что данное собраніе, дѣйствительно, было незаконнымъ. При этомъ они утверждали, ссылаясь на авторитетъ судебныхъ рѣшеній, что для запрещенія собранія вовсе недостаточно субъективнаго убѣжденія должностного лица, что данное собраніе созывается съ противозаконной цѣлью. Для того, чтобы такое убѣжденіе было достаточнымъ основаніемъ для воспрещенія или роспуска собранія, необходимо, чтобы это убѣжденіе само опиралось на какія либо фактическія данныя, подлежащія судебной провѣркѣ [3]).

Нѣтъ *никакого сомнѣнія* въ томъ, что и въ Англіи админи-

---

[1]) Дайси, Государственный строй Англіи. Стр. 531—548.

[2]) См. Blagg, the law as to public meetings, стр. 10.

[3]) См. брошюру, изданную Home Rule Union, „The law of public meeting". A speech, held in the Memorial Hall, Farringdon street, on the 3 rd November, 1887, by sir Horace Davey, стр. 6 и ссылка на рѣшеніе Court of Qeen's Bench in Ireland-O'Kelly v. Harvey, 1882, подтверждающее мнѣніе, высказанное въ текстѣ.

стративная практика знаетъ случаи произвольныхъ ограниченій свободы собраній въ силу какихъ либо политическихъ соображеній. Въ 1887 г. по поводу запрещенія митинговъ въ Ирландіи, внесенъ былъ запросъ въ Палату Общинъ [1]). Въ засѣданіи 1 сентября 1887 г. депутатъ Диллонъ потребовалъ у правительства объясненій по поводу запрещенія лордомъ намѣстникомъ и генералъ губернаторомъ Ирландіи митинга, созывавшагося на 28 августа въ Бэлликорѣ, (Ballicoree) въ графствѣ Клэръ, для выраженія признательности Парнеллю и Гладстону. Генералъ атторней по дѣламъ Ирландіи Gibson объяснилъ, что прокламація, запрещающая митингъ, *изданная* лордомъ намѣстникомъ Ирландіи, сама по себѣ не превращаетъ *невиннаго собранія* въ незаконное. Она только предупреждаетъ, что *по мнѣнію исполнительной власти* данное собраніе является незаконнымъ, и послушные закону граждане, конечно, примутъ это предостереженіе къ свѣдѣнію.

Насколько само по себѣ запрещеніе митинговъ было законнымъ, этотъ вопросъ можно было рѣшить только въ зависимости отъ оцѣнки положенія вещей въ самой Ирландіи. Диллонъ, Healy, Robertson, Hunter, въ своихъ рѣчахъ доказывали, что распоряженія эти и незаконны, и нецѣлесообразны. Диллонъ утверждалъ, что митинги въ Ирландіи всегда носятъ мирный характеръ, если только полиція не обнаруживаетъ желанія вмѣшиваться. Депутатъ Healy характеризовалъ все управленіе Ирландіей, какъ тиранію, умѣряемую публичными митингами. Правительство, говорилъ онъ, отнимаетъ единственное орудіе мирной борьбы, находящееся въ распоряженіи населенія. Депутатъ Робертсонъ попробовалъ поставить вопросъ на юридическую почву. Толкованіе, которое исполнительная власть даетъ въ этомъ случаѣ своимъ полномочіямъ, заключаетъ въ себѣ серьезную опасность для политической свободы не только въ Ирландіи, но и въ Шотландіи и въ Англіи. Гдѣ, спрашивалъ онъ, тѣ спокойные и разсудительные *люди*, живущіе по сосѣдству, которые были испуганы митингомъ? Не были ли это лэндлорды, въ угоду которыхъ дѣйствуетъ правительство? Правительство, по его мнѣнію, не привело никакихъ основаній, которыя могли бы оправдать его распоряженія.

Бывшій въ то время статсъ-секретаремъ по дѣламъ Ирландіи Бальфуръ, согласился, что заявленная цѣль запрещеннаго митинга въ Балликорѣ была вполнѣ законна, и что, вообще, митинги проте-

[1]) Пренія по запросу — Parliamentary Debates, III series, vol. 320, pp. 750 - 783.

кают въ Ирландіи вполнѣ спокойно. Онъ полагалъ, однако, что многолюдные митинги, хотя и не сопровождаются насиліемъ, при возбужденномъ настроеніи въ Ирландіи, являются опасными. Различнаго рода преступныя дѣянія послѣ этого обыкновенно учащаются. Бальфуръ отрицалъ, конечно, вліяніе ирландскихъ лэндлордовъ на политику правительства.

Большинство Палаты Общинъ, въ общемъ, одобряло правительственную политику по отношенію къ Ирландіи. Запросъ Диллона остался безрезультатнымъ.

Весь приведенный эпизодъ тѣсно связанъ съ общей политикой въ Ирландіи. Правительство дѣйствовало на основаніи своихъ общихъ полномочій, будучи увѣрено въ поддержкѣ парламентскаго большинства. Послѣдней гарантіей свободы является, такимъ образомъ, политическая отвѣтственность министерства. Вообще говоря, нельзя не признать тотъ фактъ, что полномочія полиціи по отношенію къ собраніямъ, признаваемымъ незаконными, по англійскому праву представляются весьма широкими. Особенно отчетливо были они выяснены во время судебнаго процесса, возникшаго по поводу безпорядковъ, происходившихъ въ Бирмингамѣ въ 1839 г. 4-го Іюля этого года полиція разогнала большое собраніе, происходившее на площади. Полиціи было оказано сопротивленіе, и въ результатѣ многіе полицейскіе чины были ранены и пришлось прибѣгнуть къ военной силѣ. Вопросъ, который приходилось рѣшать присяжнымъ, заключался въ томъ, имѣли ли обвиняемые право оказывать сопротивленіе полиціи, пытавшейся разогнать собраніе. Дѣйствовала ли полиція въ этомъ случаѣ въ предѣлахъ своихъ полномочій или нѣтъ? Какъ бы отвѣчая на этотъ вопросъ, судья Литтердаль въ своемъ обращеніи къ присяжнымъ заявилъ: „если собраніе было незаконнымъ, то должностныя лица не только имѣли право распустить его, не только дѣйствовали при этомъ вполнѣ законно, но если бы они не распустили его и оказались бы виновными въ преступной небрежности, то они подлежали бы преслѣдованію за неисполненіе своихъ обязанностей. Что касается до тѣхъ мѣръ, какія слѣдуетъ принимать, то онѣ опредѣляются обстановкой каждаго конкретнаго случая. Въ одномъ случаѣ появленіе должностнаго лица съ двумя или тремя констеблями можетъ оказаться вполнѣ достаточнымъ, въ другомъ случаѣ, если собраніе очень шумно и многолюдно, можетъ оказаться необходимымъ примѣненіе силы. Если митингъ, закончилъ свою рѣчь Литтердаль, былъ незаконнымъ собраніемъ, то обязанностью полиціи было

распустить его. Теперь вы, присяжные, должны разсмотрѣть, пользовались ли при этомъ должностныя лица болѣе жестокими средствами (more violents means), чѣмъ это было необходимо, чтобы распустить собраніе. Полиція имѣетъ въ своемъ распоряженіи всѣ законныя средства, и вы должны сказать, сдѣлала ли она въ данномъ случаѣ болѣе, чѣмъ слѣдовало“ [1]).

Эти указанія и въ настоящее время имѣютъ силу для чиновъ англійской полиціи. Ихъ почти буквально повторяетъ авторъ спеціальнаго руководства для чиновъ полиціи Haycraft, писавшій уже въ концѣ прошлаго столѣтія. Обязанность представителя полиціи распустить незаконное собраніе представляется ему несомнѣнной. Въ случаѣ, если собраніе и не является незаконнымъ, должностное лицо, распустившее его, не должно быть признано, по мнѣнію Haycraft'a, виновнымъ въ нарушеніи мира, если по обстоятельствамъ дѣла были разумныя основанія предполагать, что произойдетъ нарушеніе порядка, и что его нельзя будетъ предотвратить иначе, какъ путемъ распущенія митинга [2]). Если собравшіеся приступаютъ къ выполненію той цѣли, наличность которой превращаетъ собраніе въ незаконное, то налицо имѣется уже мятежъ, бунтъ, и наступаютъ всѣ послѣдствія, указанныя въ извѣстномъ намъ Актѣ о мятежѣ, чтеніе прокламаціи, и послѣдующее примѣненіе военной силы. Но еще со времени процесса по поводу Гордоновскихъ безпорядковъ, 1781 г, судебная практика твердо установила, что предварительное чтеніе прокламаціи вовсе не является необходимымъ условіемъ для примѣненія военной силы. Послѣдняя можетъ быть пущена въ дѣло во всякій моментъ, когда по мнѣнію присутствующаго должностного лица ея вмѣшательство оказывается необходимымъ по ходу дѣлъ, для предупрежденія большаго зла [3]).

Обязанности должностного лица, говоритъ по этому поводу Haycraft, не легко выполнить. Предполагается, что это должностное лицо отличается разсудительностью, здравымъ смысломъ и гуманностью, и что всѣ эти качества находятъ себѣ примѣненіе, когда это оказывается необходимымъ. Если вслѣдствіе робости или недостатка энергіи оно не исполнитъ своей обязанности, оно является отвѣтственнымъ за вредъ и убытки, причиненные частнымъ лицамъ, вслѣдствіе его трусости и нерадѣнія. Если, съ дру-

[1]) Regina v. Neale Warwick Assizes, 1839. Carrington and Payne, т. 9 стр. 431.

[2]) Haycraft, „Executive povers in relation to crime and disorder, or povers of police in England, London, 1897, p. 108.

[3]) См. объ этомъ Дайси, стр. 553. Haycraft, стр. 112.

гой стороны, представитель власти примѣняетъ излишне жестокія мѣры, которыя не вызываются необходимостью, то онъ можетъ подлежать преслѣдованію за такой образъ дѣйствій. Если однако онъ дѣйствовалъ такъ, какъ дѣйствовалъ бы всякій храбрый и разсудительный человѣкъ (a brave and reasonable man) въ тѣхъ трудныхъ обстоятельствахъ, съ которыми ему приходилось имѣть дѣло, то онъ не является отвѣтственнымъ за каждую ошибку въ сужденіи [1]).

Эти соображенія вовсе не являются личнымъ мнѣніемъ одного писателя. Наусгаѣ въ данномъ случаѣ только повторяетъ тѣ соображенія, которыя болѣе чѣмъ 100 лѣтъ тому назадъ были высказаны судьей, лордомъ Мансфельдомъ, въ его заключительномъ словѣ къ присяжнымъ по поводу обвиненія лорда мэра Лондона, Кеннета, въ бездѣйствіи власти во время знаменитыхъ анти-католическихъ Гордоновскихъ безпорядковъ въ 1780 г. И общее право, и многочисленные статуты, говорилъ Мансфельдъ, надѣлили мировыхъ судей обширной властью для подавленія безпорядковъ, такъ какъ, не будучи подавлены, они могутъ угрожать конституціи страны. И такъ какъ мировые судьи могутъ призывать на помощь всѣхъ подданныхъ короля, то ясно, что они могутъ призывать и солдатъ, которые также являются подданными короля, и могутъ дѣйствовать, какъ таковые.

Обращаясь къ анализу обвиненія, предъявленнаго Кеннету, Мансфильдъ замѣтилъ, что обвиненіе представляется ему доказаннымъ. Кеннетъ ссылался на то, что онъ самъ былъ испуганъ. Но, говорилъ Мансфельдъ, сказать „я былъ испуганъ“ вовсе не является извиненіемъ для должностного лица. Для того, чтобы испугъ служилъ оправданіемъ, нужно доказать, что испугъ проистекалъ отъ опасности, которая способна устрашить крѣпкаго человѣка (a firm man). Въ данномъ случаѣ, доказанной является небрежность обвиняемаго. Обвиняемый, какъ это удостовѣрено свидѣтелями, не воспользовался вовсе полномочіями, предоставленными ему закономъ. Онъ не прочелъ прокламацію, не задержалъ мятежниковъ, не воспользовался военной силой, бывшей въ его распоряженіи... Первая обязанность должностного лица въ такихъ случаяхъ прочесть актъ о мятежѣ; но эта обязанность также зависитъ отъ обстоятельствъ. Онъ могъ оказаться одинъ, и не быть въ состояніи прочесть его. Если онъ сдѣлалъ то, что долженъ былъ сдѣлать на его мѣстѣ спокойный и твердый человѣкъ (firm

[1]) Haycraft, op. cit. Ibidem.

and constant man), онъ долженъ быть оправданъ. Если же вмѣсто того, чтобы думать объ арестѣ мятежниковъ, его единственная забота была о себѣ самомъ, то въ такомъ случаѣ онъ является виновнымъ въ небрежности. Однимъ словомъ, обвиняемый долженъ представить вамъ доказательство, что при всѣхъ обстоятельствахъ онъ дѣйствовалъ, какъ человѣкъ нормальной крѣпости [1]).

Въ дѣлѣ Кеннета мы имѣемъ примѣръ отвѣтственности должностнаго лица за бездѣйствіе власти. Не менѣе интересны случаи отвѣтственности за превышеніе власти. По поводу насильственнаго распущенія митинга въ Ирландіи 1882 г. и ареста устроителя его, устроитель этотъ принесъ жалобу на судью, запретившаго митингъ, и распорядившагося объ арестѣ. При разборѣ этого дѣла въ Апелляціонномъ Судѣ, лордъ-канцлеръ между прочимъ заявилъ:

„Вопросъ въ данномъ случаѣ сводится къ слѣдующему принимая во вниманіе, что истецъ и другія лица, собравшіяся съ нимъ, не совершали ничего незаконнаго, но у отвѣтчика (мирового судьи) были разумныя основанія полагать, что спокойствіе будетъ нарушено, если предположенное собраніе состоится, и единственнымъ средствомъ для предупрежденія безпорядковъ было недопущеніе митинга, можно ли признать, что отвѣтчикъ поступилъ правильно, принявъ мѣры къ тому, чтобы не допустить митинга? По моему мнѣнію, обстоятельства дѣла, установленныя защитой, и не подлежащія теперь опроверженію, оправдываютъ его образъ дѣйствій. При данныхъ обстоятельствахъ отвѣтчикъ не долженъ былъ ожидать, пока спокойствіе будетъ, дѣйствительно, нарушено. Его обязанность охранять спокойствіе всѣми соотвѣтствующими средствами. Слѣдовательно, онъ имѣетъ право, и даже обязанъ вмѣшаться въ тотъ моментъ, когда онъ имѣетъ основательныя опасенія въ томъ, что спокойствіе будетъ нарушено, и долженъ въ этихъ случаяхъ дѣйствовать по собственному разумному и добросовѣстному убѣжденію“ [1]).

Нѣтъ никакого сомнѣнія, въ томъ что этими руководящими указаніями предѣлы отвѣтственности за превышеніе власти замѣтно съуживаются. Нужно, однако, имѣть въ виду, что, какъ это установлено многочисленными судебными рѣшеніями, примѣненіе силы

---

[1]) Kenny, „A selection of cases illustratives of english criminal law“ s.s. 396—7.

[2]) O'Kelly v. Harwey, цитировано у Bodkin, The law relating to riot стр. 137.

при роспускѣ собраній должно ограничиваться предѣлами строгой необходимости. Разумѣется, если собраніе переходитъ къ насильственнымъ дѣйствіямъ, оно должно быть разогнано силой. Но если имѣется митингъ для обсужденія политическихъ вопросовъ, безъ ясно выраженнаго намѣренія добиваться при помощи насилія намѣченной цѣли, то, пока не совершается открытыхъ насильственныхъ дѣйствій, слѣдуетъ избѣгать всякаго вмѣшательства [1]).

По общему правилу, военная сила должна быть примѣнена къ толпѣ не ранѣе, какъ черезъ часъ по прочтеніи „акта о мятежѣ“. Могутъ, однако, быть случаи, когда самое чтеніе акта окажется по обстоятельствамъ неосуществимымъ, и потребуется немедленное вмѣшательство для прекращенія безпорядковъ. Во всякомъ случаѣ, смертельное оружіе можетъ быть употреблено противъ толпы лишь если она сама является вооруженной, или совершаетъ нападенія на лицъ, пытающихся ее разсѣять, или совершаетъ такого рода преступныя дѣйствія, которыя могутъ быть прекращены только силой [2]).

Было бы трудно отрицать, что руководящія указанія судей по дѣламъ о незаконныхъ собраніяхъ отличаются значительной неопредѣленностью. Самый терминъ „нарушеніе спокойствія“ (breach of the peace), которымъ оправдывается вмѣшательство должностного лица, принадлежитъ къ числу такъ называемыхъ „каучуковыхъ“ терминовъ, при помощи которыхъ можно вести ограниченія свободы какъ угодно далеко Такъ это неизбѣжно было бы на континентѣ, если бы тамъ не было выработано спеціальныхъ законодательныхъ постановленій, ограждающихъ свободу собраній. Въ Англіи, однако, случаи злоупотребленій должностныхъ лицъ, несмотря на неопредѣленность права, являются совершенно исключительными, и прежде всего потому, что цѣнность политической свободы сознается одинаково хорошо и гражданами, и властью. Истинныя гарантіи свободы не въ болѣе или менѣе удачно редактированныхъ статьяхъ законовъ, а въ политическомъ самосознаніи націи.

---

[1]) Bodkin, loc. cit
[2]) Bodkin, стр. 127.

ГЛАВА III.

Митинги на площадяхъ и въ паркахъ. Вопросъ о помѣщеніи для митинговъ. Охрана публичныхъ митинговъ. Предѣлы свободы слова.

§ 9.

Въ предыдущей главѣ мы познакомились съ понятіемъ „незаконнаго собранія“ по англійскому праву, и съ тѣми полномочіями, которыми обладаютъ по отношенію къ собраніямъ этого типа органы исполнительной власти. Мы видѣли, что терминъ „незаконное собраніе“ имѣетъ въ англійскомъ правѣ чисто техническое значеніе. Данное собраніе можетъ явиться противоправнымъ, можетъ представлять собой нарушеніе закона, не будучи въ то же время собраніемъ незаконнымъ въ техническомъ смыслѣ, не преслѣдуя незаконной цѣли, не вызывая страха въ окружающихъ спокойныхъ и разумныхъ гражданахъ и т. д.

Такой случай не представляетъ собой ничего исключительнаго, необычайнаго. Въ положеніи собраній противоправныхъ (contrary to law), но, однако, не незаконныхъ въ техническомъ смыслѣ, оказывается большая часть всѣхъ митинговъ, устраиваемыхъ на площадяхъ, на улицахъ и дорогахъ, и въ общественныхъ паркахъ.

Подобные митинги, какъ извѣстно, составляютъ нормальное явленіе въ политической жизни Англіи. Нѣтъ необходимости доказывать, что улицы и площади назначены для передвиженія, а общественные парки — для гулянья. Если и тутъ и тамъ устраиваются митинги, то этимъ, безъ всякаго сомнѣнія, можетъ быть затруднено уличное движеніе, могутъ быть нарушены права и интересы лицъ, желающихъ пользоваться парками для гулянья. Оставаясь на строго-законной почвѣ, полиція всегда можетъ воспрепятствовать устройству митинговъ на улицахъ, на площадяхъ, или въ общественныхъ паркахъ. Какъ совершенно правильно замѣчаетъ Дайси, мнѣніе, что существуетъ право собираться въ общественныхъ мѣстахъ, является послѣдствіемъ многихъ ошибочныхъ предположеній и многихъ недоразумѣній. Право публичныхъ собраній, т. е. принадлежащее каждому гражданину право

сойтись съ другими въ мѣстѣ, гдѣ онъ имѣетъ по закону право быть для какой-нибудь цѣли, и въ частности, для обсужденія политическихъ вопросовъ, смѣшивается постоянно съ совершенно инымъ, мнимымъ правомъ всякаго гражданина занимать для митинга всякое мѣсто, открытое для публики [1]). Судебная практика, говоритъ по тому же поводу Haycraft [2]), установила, что претензія какой-нибудь группы лицъ собираться на дорогѣ, и оставаться на мѣстѣ въ теченіе долгаго времени (as long as they please) въ ущербъ остальной публикѣ, непримирима съ правомъ свободнаго прохода. Лицо, которое собираетъ толпу на дорогѣ и тѣмъ создаетъ препятствія для прохода, можетъ подлежать отвѣтственности на основаніи спеціальнаго дорожнаго законодательства, или же вообще за вредныя дѣйствія (nuisances). Haycraft признаетъ, что помимо властей, завѣдующихъ дорогами (highways authorities) полиція, собственно, не имѣетъ права разгонять собраніе на дорогѣ, если оно само по себѣ не является незаконнымъ. Однако, если собраніе умышленно устраивается на дорогѣ, чтобы помѣшать движенію, или воспрепятствовать полиціи исполнять ея обязанности, такое собраніе является незаконнымъ, и можетъ быть разогнано силой, а участники его могутъ быть задержаны. Слѣдуетъ имѣть въ виду, что полномочія полиціи на улицахъ, вообще, значительно шире правъ частныхъ лицъ. Въ то время, какъ частное лицо имѣетъ только право свободнаго прохода для себя самого, и не можетъ требовать, чтобы ему дали возможность ходить взадъ и впередъ по дорогѣ, черезъ толпу, обязанность полиціи, наоборотъ, и заключается въ томъ, чтобы двигаться по одиночкѣ, или отрядами по дорогѣ, между прочимъ, для того, чтобы очистить путь для тѣхъ, кто желаетъ пройти.

Такимъ образомъ, de jure полиція вполнѣ можетъ воспрепятствовать устройству уличныхъ митинговъ. De facto, однако, такіе митинги устраиваются очень часто, въ особенности, во время избирательной кампаніи, и не вызываютъ протестовъ со стороны администраціи. „Устроители,—замѣчаетъ по этому поводу криминалистъ Shirley,—должны только соблюдать приличія, и заранѣе извѣщать мѣстную полицію о своемъ намѣреніи нарушить законъ“ [3]).

---

[1]) Дайси, op. cit., стр. 522.

[2]) Haycraft, Executive powers in relation to crime and disorder, London, 1897 стр. 116..

[3]) Shirley, A selection of leading cases in the criminal law, London 1888, стр. 6.

Съ точки зрѣнія юриста, митинги на улицахъ и дорогахъ не перестаютъ быть противоправными, какъ бы ни относилась къ нимъ администрація. Они представляютъ собой „nuisance“, т. е. дѣйствіе, причиняющее вредъ, и слѣдовательно, отношеніе администраціи къ такимъ митингамъ всегда можетъ измѣниться, если окажется нежелательнымъ допускать ихъ въ дальнѣйшемъ [1]). Всѣ полномочія полиціи по отношенію къ уличнымъ митингамъ вытекаютъ изъ общей обязанности ея имѣть наблюденіе за порядкомъ на улицахъ. Всѣ эти полномочія основываются на „общемъ правѣ“ (common law). Независимо отъ этого, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ полиція имѣетъ въ силу спеціальныхъ законовъ особыя полномочія для того, чтобы препятствовать скопленію народа.

Такія спеціальныя полномочія предоставлены начальнику лондонской полиціи, который можетъ издавать обязательныя постановленія, регулирующія уличное движеніе, для предупрежденія какихъ бы то нибыло замѣшательствъ на улицахъ и площадяхъ, во время публичныхъ процессій, развлеченій и иллюминацій. Кромѣ того онъ можетъ давать предписанія констэблямъ относительно поддержанія порядка, и предупрежденія всякаго загораживанья пути въ непосредственномъ сосѣдствѣ съ королевскими дворцами, съ правительственными учрежденіями, съ парламентомъ, судами, театрами и другими публичными мѣстами, а такъ же вездѣ, гдѣ улицы или проходы могутъ быть сдѣланы трудно проходимыми вслѣдствіе скопленія народу. Законъ объ организаціи лондонской полиціи, Met-

---

[1]) По поводу собраній на улицахъ ср. очень характерную рѣчь сказанную на судѣ шерифомъ въ Dunday, Irish Law Times 9 Nov 1889. Рѣчь эта заслуживаетъ того, чтобы привести изъ нея отрывокъ. Городскія улицы, говорилъ шерифъ, обращаясь къ обвиняемымъ, не составляютъ собственности должностныхъ лицъ. Онѣ принадлежатъ всѣмъ жителямъ, и предназначены для общеизвѣстнаго способа пользованія, для прохода и проѣзда людей, животныхъ и экипажей Онѣ не предназначены для того, чтобы служить мѣстомъ для диспутовъ, или для манифестацій толпы и ея способностей къ устрашенію или къ разрушенію Никто, подъ предлогомъ просвѣщенія или убѣжденія толпы, не можетъ преграждать путь другимъ. Всякій, кто собираетъ толпу на улицѣ, будетъ ли это странствующій торговецъ рыбой, или огчаянный политикъ, или безумный сальваціонистъ (членъ Арміи Спасенія) отвѣтственъ за нарушеніе закона, ибо онъ не пользуется своимъ правомъ, а нарушаетъ права другихъ, мѣшая имъ пройти, раздражая ихъ шумомъ, который они могутъ не желать слышать. Никто, ни частные люди, ни должностныя лица, не имѣютъ права устраивать митинги на улицѣ. Обязанность должностныхъ лицъ — только регулировать пользованіе улицами въ интересахъ всего населенія, а не превращать ихъ въ арену для публичныхъ митинговъ, такъ какъ это значило бы уже не регулировать уличное движеніе, а извращать пользованіе улицами, предоставлять улицы для совершенно посторонняхъ, не отвѣчающихъ ихъ прямому назначенію цѣлей

ropolitan Police Act 1839 г. (2 & Vict. c. 47) предоставляетъ ей право не только требовать выполненія этихъ предписаній, но даже задерживать ихъ нарушителей. Послѣднимъ угрожаетъ отвѣтственность въ формѣ штрафа до 40 шиллинговъ [1]). Аналогичныя полномочія предоставлены на основаніи закона о городской полиціи Town Police Clauses Act 1847 г. (10 & 11 Vict. c. 89) органамъ полиціи въ тѣхъ городахъ, гдѣ этотъ законъ введенъ въ дѣйствіе. И здѣсь полиція можетъ воспрещать и разсѣивать уличные митинги, если она имѣетъ основаніе бояться, что митингомъ будетъ нарушенъ „общественный миръ“, или затрудненно уличное движеніе [2]).

Послѣдствія этого запрещенія митинга заключаются въ томъ, что если судъ признаетъ его затѣмъ незаконнымъ собраніемъ, участники его не будутъ имѣть права ссылаться на то, что они не были освѣдомлены о незаконности митинга. Публичныя процессіи находятся въ такомъ же положеніи, что и митинги. Публика имѣетъ право гулять въ мирныхъ процессіяхъ, какой бы то ни было длины, имѣя въ виду, что этимъ она только осуществляетъ свое право свободно ходить по улицамъ. Если же процессія загораживаетъ дорогу, такъ что лица, не участвующія въ ней, не могутъ дорогой пользоваться, то въ такомъ случаѣ процессія представляетъ собой вредное явленіе, (nuisance), и лица, участвующія въ ней, подлежатъ отвѣтственности на общемъ основаніи [3]).

§ 10.

Вопросъ о законности публичныхъ митинговъ въ мѣстахъ, спеціально для того не предназначенныхъ, неоднократно ставился на обсужденіе и въ парламентѣ и въ періодической печати. Подъ впечатлѣніемъ какихъ либо яркихъ проявленій незаконнаго образа дѣйствій и нарушенія порядка участниками митинговъ, правительство неоднократно принимало противъ нихъ рѣшительныя мѣры, и даже рѣшалось вовсе запретить ихъ на будущее время. Оппозиція въ парламентѣ обыкновенно настойчиво, но безуспѣшно доказывала незаконность распоряженій правительства. Со временемъ чрезвычайныя обстоятельства, вызывавшія эти распоряженія, исчезали,

---

[1]) Blagg, op. cit., стр. 64 Haycraft, op. cit, стр. 118
[2]) Haycraft, loc. cit
[3]) Ibidem.

а вслѣдъ затѣмъ забывались и вызванныя ими запрещенія. Въ Лондонѣ, какъ извѣстно, излюбленнымъ мѣстомъ для митинговъ являются Гайдъ паркъ, и Трафальгаръ скверъ. Трудность подыскать помѣщеніе въ столицѣ, и связанные съ этимъ расходы естественно заставляютъ устроителей митинговъ предпочтительно пользоваться этими парками, тѣмъ болѣе, что такимъ путемъ создается возможность не ограничивать числа участниковъ митинговъ. Въ настоящее время систематическое устройство митинговъ въ этихъ паркахъ способно даже внушить мысль, что главное назначеніе парковъ и заключается въ томъ, чтобы служить мѣстомъ для публичныхъ митинговъ. Такое заключеніе было бы, однако, неосновательно. Правительство долго и настойчиво боролось противъ пользованія парками для митинговъ, и лишь весьма неохотно уступило давленію общественнаго мнѣнія.

Одно время могло казаться, что правительству удастся совершенно покончить съ митингами въ паркахъ, причинявшими ему много хлопотъ. Весной 1866 г. стоявшее у власти консервативное министерство лорда Дерби, имѣя въ виду по возможности предупредить начинавшую развиваться въ странѣ агитацію за расширеніе избирательнаго права, рѣшило предложить парламенту билль „о болѣе дѣйствительномъ огражденіи пользованія нѣкоторыми королевскими парками и садами для развлеченій и удовольствій подданныхъ ея величества“. Въ биллѣ предлагалось постановить, чтобы ни въ одномъ изъ королевскихъ парковъ столицы не дозволялось устраивать митинги публичнаго характера, безъ разрѣшенія ея величества, и чтобы всякое лицо, созывающее или содѣйствующее созыву публичнаго митинга вопреки этому акту, или присутствующее и принимающее участіе въ немъ, подвергалось аресту и подлежало полицейскому суду, который могъ бы приговорить его къ штрафу не свыше 10 фунтовъ, или тюремному заключенію не свыше двухъ мѣсяцевъ.

По словамъ министра внутреннихъ дѣлъ Вальполя, билль этотъ имѣлъ задачей обезпечить возможность лучшаго примѣненія дѣйствующихъ законовъ, не измѣняя ни въ чемъ ихъ существа [2]) Юридическая сторона вопроса о митингахъ въ королевскихъ паркахъ, несомнѣнно, представлялась спорной. Открывая доступъ въ парки всѣмъ желающимъ, администрація не имѣла права удалять публику оттуда по своему усмотрѣнію. Насильственное удаленіе изъ парка оказывалось допустимымъ лишь послѣ предупрежденія,

[1]) Цитировано у Джефсонъ, Платформа, т. II, стр. 472 и сл.

обращеннаго къ каждому въ отдѣльности. При этомъ администрація могла употребить силу лишь въ тѣхъ предѣлахъ, какіе оказывались достаточными для того чтобы удалить публику, но не болѣе. По отношенію къ паркамъ администрація обладала лишь тѣми же самыми правами, какими всѣ граждане обладаютъ по отношенію къ своей частной собственности [1]). Очевидно, что за примѣненіе силы, не являвшееся строго необходимымъ, агенты правительства могли подлежать отвѣтственности передъ судомъ.

Предложенный правительствомъ проектъ существенно измѣнялъ положеніе. Незаконное пребываніе въ паркѣ, устройство митинга, или участіе въ немъ уже не могло бы разсматриваться, какъ простое нарушеніе права частной собственности. Полномочія администраціи расширялись, получали болѣе прочное основаніе. Главная цѣль проекта была, разумѣется, чисто политическая. Настаивая на принятіи его парламентомъ, правительство обнаруживало стремленіе выбить изъ рукъ защитниковъ избирательной реформы ихъ главное оружіе.

Противники проекта, по обыкновенію, доказывали, что публичные митинги сами по себѣ нисколько не угрожаютъ общественной безопасности, и что устройство ихъ представляетъ собой необходимое и полезное средство политическаго воспитанія массъ.

Первое положеніе особенно энергично отстаивалъ въ Палатѣ Общинъ при первомъ же чтеніи законопроекта Брайтъ. По его мнѣнію, у англичанъ, или людей англійскаго происхожденія, въ англійскихъ колоніяхъ, въ Соединенныхъ Штатахъ, или въ Соединенномъ Королевствѣ, большіе митинги никогда не были источникомъ серьезнаго нарушенія общественнаго спокойствія. Онъ требовалъ, чтобы ему указали, когда многолюдныя публичныя собранія, какъ общее правило, сопровождались нарушеніемъ общественнаго спокойствія въ Англіи. И такъ какъ самое внесеніе билля правительствомъ было вызвано намѣреніемъ Лиги Реформы устроить въ Гайдъ-Паркѣ митингъ для пропаганды идеи расширенія избирательнаго права, то Брайтъ счелъ нужнымъ заявить, что, по его мнѣнію, митингъ подобнаго рода, будь то въ Лондонѣ, или въ какомъ-либо другомъ большомъ городѣ, представляетъ событіе знаменательное и полезное [1]).

Во время второго чтенія билля замѣчательную рѣчь въ защиту свободы собраній произнесъ Джонъ Стюартъ Милль. Въ

[1]) Paterson, The liberty of the press, стр. 23.
[2]) Джефсонъ, т. II, стр. 470.

этой рѣчи онъ съ поразительной ясностью и отчетливостью, безъ всякихъ недомолвокъ, указалъ тѣ основанія, по которымъ друзья и защитники демократіи всегда добиваются наиболѣе широкаго толкованія свободы собраній.

Искони вѣковъ, говорилъ Милль, гордостью нашей страны и наиболѣе цѣннымъ отличіемъ ея отъ деспотическихъ континентальныхъ государствъ было право каждаго высказывать свои взгляды по политическимъ и всякимъ инымъ вопросамъ передъ тѣми, кто захочетъ его слушать, гдѣ и когда ему угодно. Онъ не имѣетъ права насильно заставлять себя слушать, не имѣетъ права вторгаться въ частныя жилища, но всюду, гдѣ онъ имѣетъ право быть, онъ на основаніи нашей конституціи имѣетъ право говорить о политикѣ, одинаково, какъ передъ однимъ, такъ и передъ пятьюдесятью, и 50.000 слушателей. Я стою за право дѣлать это и въ паркахъ.

Нельзя привести ни одного такого удовлетворительнаго довода въ пользу запрещенія политическихъ митинговъ въ паркѣ, который не вытекалъ бы изъ предположенія, что устройство митинговъ въ публичныхъ мѣстахъ противозаконно, и что, вообще, желательно ставить имъ какъ можно больше препятствій. Почтенные джентельмены противной стороны утверждаютъ, что эти митинги созываются не въ цѣляхъ обсужденія, а въ цѣляхъ устрашенія. Сэръ, я полагаю, что публичные митинги, какъ многолюдные, такъ и немнолюдные, вообще, рѣдко созываются для обсужденія; не такова ихъ функція. Они являются публичной манифестаціей силы тѣхъ, которые держатся извѣстныхъ убѣжденій по тому, или другому вопросу. Легко придать этому явленію дурное наименованіе, но оно—одна изъ неотъемлемыхъ особенностей нашей конституціи. Не будемъ страшиться слова „устрашеніе“. Рѣшится ли кто нибудь утверждать, чтобы численность и одушевленіе тѣхъ, кто собирается на митинги для того, чтобы предъявить парламенту тѣ или иныя требованія, не являлись однимъ изъ тѣхъ элементовъ, съ которыми приходится считаться государственному дѣятелю и которые разумный государственный дѣятель приметъ въ соображеніе при рѣшеніи вопроса о томъ, слѣдуетъ ли удовлетворить эти требованія, или отклонить ихъ. Намъ говорятъ, что на этихъ митингахъ раздаются угрожающія рѣчи. Въ эпохи общественнаго возбужденія всегда находятся люди, которые произносятъ угрожающія рѣчи. Но мы можемъ безбоязненно смотрѣть на подобныя вещи, не опасныя въ странѣ, унаслѣдовавшей отъ предковъ право политическихъ демон-

страцій. Въ странахъ, гдѣ не существуетъ такого права, это сопряжено съ большею опасностью. Тамъ недовольство, не могущее получить выраженія на публичныхъ митингахъ, прорывается возстаніями, которыя, восторжествуютъ ли они или будутъ подавлены, всегда оставляютъ за собой длинный рядъ прискорбныхъ послѣдствій [1]).

Въ существенныхъ чертахъ точка зрѣнія, развивавшаяся Миллемъ, раздѣлялась и представителями консервативной партіи. Дизраэли въ одной изъ своихъ рѣчей, сказанныхъ во время обсужденія билля, заявилъ, что, по его мнѣнію, правительство, враждебно относящееся къ публичнымъ митингамъ, въ особенности къ митингамъ по политическимъ вопросамъ, дѣйствуетъ неблагоразумно. Митинги представляютъ собой предохранительные клапаны свободной страны, и, по мнѣнію вождя консервативной партіи, они никому не приносятъ столько пользы, какъ тѣмъ, на комъ лежитъ отвѣтственность за управленіе страной. Дизраэли соглашался съ тѣмъ, что митинги не всегда созываются для обсужденія, что они часто служатъ лишь въ качествѣ демонстраціи господствующихъ въ народѣ мнѣній. Онъ однако находилъ, что было бы гораздо цѣлесообразнѣе, если бы эти митинги устраивались въ закрытыхъ помѣщеніяхъ [2]).

Нѣкоторые эпизоды, имѣвшіе мѣсто во время агитаціи за вторую парламентскую реформу лѣтомъ 1866 г., не вполнѣ оправдывали увѣренность, высказанную Брайтомъ, что митинги никогда не являются источникомъ серьезнаго нарушенія общественнаго спокойствія. Отчасти вслѣдствіе того, что къ движенію, начатому Лигой Реформы, присоединились находящіеся въ изобиліи во всякой столицѣ преступные элементы, отчасти же вслѣдствіе вмѣшательства въ дѣло полиціи, желавшей во что бы то ни стало помѣшать митингамъ въ паркахъ, нѣкоторые митинги, устраивавшіеся Лигой Реформы въ Трафальгаръ-скверѣ и въ Гайдъ-паркѣ въ іюлѣ 1866 г. сопровождались серьезными безпорядками, потребовавшими даже въ одномъ случаѣ вмѣшательства войскъ. Повидимому, подъ вліяніемъ этихъ обстоятельствъ правительство внезапно измѣнило свое мнѣніе относительно билля о предупрежденіи митинговъ въ паркахъ. Уже послѣ того, какъ билль этотъ былъ принятъ во второмъ чтеніи Палатой Общинъ, правительство неожиданно внесло новый, исправленный билль, въ которомъ мѣра наказанія была

[1]) Джефсонъ, op. cit, т. II, стр 473—4.
[2]) Ibidem.

повышена, и предлагалось квалифицировать уголовнымъ проступкомъ (misdemeanour), всякое участіе въ митингахъ, имѣющихъ цѣлью обсужденіе политическихъ, религіозныхъ или иныхъ общественныхъ вопросовъ, если они собираются въ какомъ либо изъ паркозъ. Вскорѣ, однако, правительство нашло, что дѣйствующее право предоставляетъ ему достаточно широкія полномочія и 15 го августа отказалось отъ своего проекта вовсе, оставивъ законъ въ неизмѣненномъ видѣ [1]).

Юридическая сторона вопроса осталась такимъ образомъ невыясненной. Какъ разсказываетъ Джефсонъ, въ концѣ апрѣля 1867 г. Лига Реформы объявила о своемъ намѣреніи созвать публичный митингъ въ пользу реформы въ Гайдъ-паркѣ. Подъ свѣжимъ еще впечатлѣніемъ безпорядковъ, происходившихъ на митингахъ лѣтомъ 1866 г., правительство издало слѣдующую прокламацію:—„Въ виду того, что было публично объявлено о созваніи въ понедѣльникъ, 6 мая, въ Гайдъ-паркѣ митинга для обсужденія политическихъ вопросовъ, и въ виду того, что пользованіе паркомъ для подобныхъ собраній не дозволено, и противорѣчитъ цѣлямъ, въ которыхъ Ея Величеству угодно было предоставить паркъ народу для общаго пользованія,—симъ дается предостереженіе не присутствовать на такомъ митингѣ, не содѣйствовать ему и не принимать въ немъ никакого участія, и не входить въ парки съ цѣлью присутствія на подобномъ собраніи, содѣйствія ему или принятія участія въ немъ“ [2]).

Такимъ образомъ, взявъ назадъ билль по поводу митинговъ въ паркахъ, правительство нисколько не измѣняло своей точки зрѣнія по этому вопросу. Билль этотъ, дѣйствительно, вовсе не являлся необходимымъ, если и безъ него правительство сохраняло за собой право запрещать митинги въ паркахъ, указывать, что пользованіе парками для подобныхъ собраній не дозволено и т. д.

Не взирая на эту прокламацію, Лига Реформы рѣшила созвать митингъ. Въ послѣдній моментъ правительство признало возможнымъ не противодѣйствовать этому, но приняло предосторожности для сохраненія порядка. Въ назначенный день митингъ собрался, и несмотря на то, что на немъ присутствовало отъ 40 до 50 тысячъ человѣкъ, порядокъ нигдѣ не былъ нарушенъ. Бильсъ, бывшій президентомъ Лиги Реформы, сказалъ въ своей рѣчи, что онъ можетъ поздравить и себя и присутствующихъ съ тѣмъ, что

[1]) Ibidem.
[2]) Джефсонъ, op cit., т. II, стр. 464.

они сдѣлали свое дѣло по вопросу о паркахъ и о правѣ народа собираться на публичные митинги. Настоящій митингъ состоялся благодаря его настояніямъ, и является рѣшительнымъ и достойнымъ опроверженіемъ безстыдно распространяемыхъ злостныхъ обвиненій и безпокойныхъ опасеній, что онъ не можетъ обойтись безъ бунта, безпорядковъ и насилій надъ личностью и собственностью. Подобныя нареканія недостойны страны, и унизительны для ея національной чести [1]).

Уступка, сдѣланная правительствомъ въ 1867 г., точно также какъ и взятіе назадъ билля о митингахъ въ паркахъ, не свидѣтельствовали о томъ, что правительство считаетъ отнынѣ устройство митинговъ въ паркахъ правомъ гражданъ, что оно отказывается отъ своей прежней точки зрѣнія. Правда, съ 1867 г. митинги въ паркахъ сдѣлались совершенно обычнымъ явленіемъ. Правительство не ставило имъ препятствій. Такъ продолжалось, однако, только до тѣхъ поръ, пока митинги эти носили безусловно мирный характеръ и не внушали безпокойства „храбрымъ и мужественнымъ людямъ, находящимся по сосѣдству“. И не примѣняя по отношенію къ митингамъ своей дискреціонной власти, правительство руководствовалось исключительно, соображеніями цѣлесообразности. Право налагать свою руку на нихъ всегда казалось правительству неоспоримымъ.

Право это въ извѣстныхъ предѣлахъ было признано и законодательствомъ. Актъ, изданный въ 1872 г. (Parks Regulation Act 35 α 36 Vic. c. 15), регулирующій пользованіе парками, принадлежащими коронѣ въ Лондонѣ и въ окрестностяхъ, постановляетъ, что произнесеніе рѣчей въ паркахъ допускается лишь на основаніи особыхъ правилъ для каждаго парка.

Всякое лицо, нарушающее правила даннаго парка, если его фамилія и мѣсто жительство не могутъ быть удостовѣрены служащими парка, рискуетъ подвергнуться задержанію. Отвѣтственность за нарушеніе правилъ устанавливается въ формѣ штрафа до пяти фунтовъ стерл. [1]).

Къ Трафальгаръ скверу законъ 1872 г. прямого отношенія не имѣлъ. Здѣсь правительство могло основывать свои распоряженія только на цитированномъ выше законѣ 1839 г. — Metropolitan Police Act.

---

[1]) Джефсонъ, т. II, стр. 465.
[2]) Paterson, The liberty of the press, стр. 23. Blagg, op. cit., стр. 65.

Вскорѣ правительству пришлось начать энергичную борьбу за свои полномочія по отношенію къ митингамъ въ Трафальгаръ скверѣ.

Событія, которыя мы имѣемъ въ виду, относятся къ 1886—7 г. Въ февралѣ 1886 года митингъ, устроенный Лондонскимъ комитетомъ объединенныхъ рабочихъ въ Трафальгаръ-скверѣ, вслѣдствіе того обстоятельства, что къ митингу присоединились разные сомнительные элементы, а также вслѣдствіе недостаточной распорядительности полиціи, закончился крупными безпорядками, извѣстными подъ именемъ Вестъ-Эндскаго мятежа—West End Riot. Толпа, расходившаяся съ митинга, пошла по главнымъ улицамъ, причемъ по дорогѣ разбила и разграбила нѣсколько магазиновъ и наносила оскорбленія встрѣчавшимся на пути. Нѣсколько дней послѣ этого жители Лондона, въ особенности центральныхъ частей, переживали панику, ожидая возобновленія безпорядковъ. Правительство, не прибѣгая пока къ запрещенію митинговъ, ограничилось сначала усиленіемъ полицейскихъ нарядовъ, задача которыхъ заключалась въ поддержаніи порядка въ толпѣ во время митинговъ и послѣ ихъ окончанія. Причины безпорядковъ, которыми сопровождались митинги, коренились, однако, не столько въ слабости полицейскаго надзора, сколько въ возбужденномъ состояніи части рабочаго населенія, въ значительной степени обусловленномъ безработицей и промышленнымъ кризисомъ. При такихъ обстоятельствахъ цѣлый рядъ митинговъ въ 1886 и 1887 г. заканчивался безпорядками и столкновеніемъ съ полиціей. Наконецъ, въ ноябрѣ 1887 г. начальникъ лондонской полиціи Чарльзъ Варренъ рѣшился издать прокламацію, въ которой запрещалось устройство митинговъ въ Трафальгаръ-скверѣ.

Распоряженіе это было издано по поводу митинга, который созывался союзомъ либеральныхъ клубовъ Лондона для обсужденія правительственной политики въ Ирландіи. Опытъ прежняго времени показывалъ, что правительство не всегда считало возможнымъ отстаивать свои распоряженія по поводу запрещенія митинговъ. Можно было предполагать, что если митингъ, какъ это было въ 1867 году, будетъ носить мирный характеръ, то вмѣшательство полиціи будетъ предотвращено. На этотъ разъ, однако, полиція рѣшила вовсе не допускать митинга. Въ результатѣ произошло столкновеніе между толпой, явившейся на митингъ, и полицейскимъ чарядомъ, охранявшимъ Трафальгаръ-скверъ. Поли-

ція, какъ и слѣдовало ожидать, вышла побѣдительницей изъ этого столкновенія. Толпа была разсѣяна, и митингъ не состоялся [1]).

Событія эти происходили во время парламентскихъ вакацій. У власти въ это время находилось консервативное министерство Сольсбери. Немедленно послѣ созыва парламента вопросъ о законности дѣйствій правительства сдѣлался предметомъ парламентскихъ дебатовъ. Въ засѣданіи Палаты Общинъ 1 марта 1888 г. представитель либеральной партіи, Charles Russel, внесъ поправку къ отвѣтному адресу на тронную рѣчь. Въ этой поправкѣ указывалось на важное значеніе права устройства публичныхъ митинговъ подъ открытымъ небомъ, и предлагалось назначить особую комиссію для выясненія условій, при соблюденіи которыхъ такіе митинги могутъ устраиваться, а также предѣловъ, въ которыхъ исполнительная власть можетъ вмѣшиваться въ ихъ устройство [2]).

Защищая свое предложеніе, Рэссель указывалъ, что правительство превысило свои полномочія запрещеніемъ митинговъ въ Трафальгаръ-скверѣ вообще. Министръ полиціи (Home Secretary) когда къ нему 11-го ноября явилась депутація отъ устроителей митинга, развивалъ ей ту мысль, что митинги въ Трафальгаръ-скверѣ зависятъ исключительно отъ усмотрѣнія королевы. Только съ ея разрѣшенія, или, вѣрнѣе, съ разрѣшенія Office of Works, учрежденія, завѣдующаго королевскими садами и парками и дѣйствующаго именемъ королевы, собранія въ этихъ садахъ и паркахъ могутъ въ дѣйствительности имѣть мѣсто. Такое разрѣшеніе обыкновенно давалось политическимъ собраніямъ, устраивавшимся bona fide. Но королева, по мнѣнію министра, имѣетъ полное право во всякое время взять это разрѣшеніе обратно.

Правительство ссылалось на существованіе законовъ, которыми полиціи, а также и Commisioners of Works, т. е. учрежденію, завѣдующему благоустройствомъ столицы, предоставлялось право издавать обязательныя постановленія, регулирующія уличное движеніе и всякаго рода процессіи. Но, по мнѣнію Рэсселя, всѣ аргументы, приводимые правительствомъ въ защиту усвоеннаго имъ образа дѣйствій, явно несостоятельны. Въ прежніе годы правительство само признавало, что допущеніе публичныхъ митинговъ въ лондонскихъ садахъ и паркахъ является политической необходимостью. Въ 1883 г. стоявшій во главѣ министерства поли-

[1]) См. Melville Lee, „A History of police in England", стр 378—389.
[2]) Hansard, Parliamentary Debates, III ser., vol 322, p.p. 1879—1899.

ціи Вильямъ Гаркуртъ (Harcourt) въ спеціальномъписьмѣ, адресованномъ въ учрежденіе, завѣдующее благоустройствомъ столицы (Metropolitan Board of Works), указывалъ, что рабочій классъ слѣдуетъ освободить отъ расходовъ, связанныхъ съ наймомъ помѣщеній для собраній, такъ какъ для многолюдныхъ собраній расходы эти могутъ быть очень велики. Въ Англіи нѣтъ такого города, и даже села, писалъ Гаркуртъ, гдѣ бы не было площади, пригодной для устройства собраній. Было бы несправедливо, если бы четырехмилліонное населеніе Лондона было лишено тѣхъ удобствъ, которыя естественно и законно признаются желательными Далѣе Гаркуртъ въ своемъ письмѣ указывалъ, что учрежденіе, завѣдывавшее городскимъ благоустройствомъ, не должно создавать препятствій для митинговъ.

Благосклонное отношеніе прежняго кабинета къ митингамъ, и то обстоятельство, что уже около 20 лѣтъ митинги въ Трафальгаръ-скверѣ не вызывали, обыкновенно, протестовъ со стороны власти, эти аргументы, конечно, не могли имѣть рѣшающаго юридическаго значенія. Не болѣе убѣдительны были и чисто политическіе аргументы, которыми Рэссель доказывалъ благотворную роль свободы собраній въ мирной политической эволюціи. По существу вопроса Рэссель указалъ, что правительство не имѣетъ права издавать указъ, запрещающій собранія вообще. Оно можетъ воспретить только опредѣленное собраніе, имѣя основаніе предполагать, что это собраніе будетъ „незаконнымъ собраніемъ“ въ техническомъ смыслѣ. Трафальгаръ-скверъ вовсе не является частной собственностью короны, или вообще чьей бы то ни было частной собственностью. Во всякомъ случаѣ, принадлежащее полиціи право регулировать уличное движеніе не равносильно праву запрещать митинги и процессіи.

Заканчивая свою рѣчь, Рэссель выразилъ надежду, что Палата Общинъ не захочетъ своимъ голосованіемъ сузить пользованіе правомъ собраній, или ослабить его значеніе [1]).

Отвѣчая на рѣчь Рэсселя, министръ полиціи Мэтью (Secretary of State for the Home Department Matthews) заявилъ, что необходимымъ условіемъ законности собранія, помимо всего прочаго, является согласіе хозяина того помѣщенія, гдѣ это собраніе устраивается, на то, чтобы собраніе происходило въ его помѣщеніи. Безъ согласія собственника какого-нибудь пространства земли устраивать на немъ собранія нельзя. Собственникомъ Трафальгарскаго сквера

[1]) Parliamentary Debates, III ser vol. 322, p. 1899.

является корона, и правительство поэтому, дѣйствуя ея именемъ, всегда можетъ прекратить митингъ на этомъ пространствѣ. Мэтью соглашался съ указаніемъ Рэсселя, что митингъ не превращается въ незаконное собраніе въ техническомъ смыслѣ, не становится мятежнымъ, только въ силу того обстоятельства, что онъ устраивается на чужой землѣ безъ согласія собственника. Во всякомъ случаѣ, такой митингъ представляетъ собой правонарушеніе (trespass), нарушаетъ право недвижимой собственности, и виновные въ такомъ нарушеніи могутъ подлежать законной отвѣтственности.

Дѣйствія администраціи и полиціи по поводу митинговъ въ Трафальгаръ-скверѣ, по мнѣнію министра полиціи, вполнѣ оправдывались необходимостью. По его словамъ, митинги приняли за послѣднее время угрожающій характеръ, и правительство получало многочисленныя жалобы на образъ дѣйствій толпы, посѣщающей эти митинги. Правительство не исполнило бы своей обязанности, если бы не приняло необходимыхъ мѣръ. Правительство не обязано было входить въ разсмотрѣніе, является ли каждый отдѣльный митингъ законнымъ или нѣтъ. Запрещеніе митинговъ не нарушало ничьихъ правъ, такъ какъ никто не можетъ претендовать, что ему принадлежитъ право созывать митинги въ Трафальгаръ-скверѣ.

Дѣйствія полиціи, по мнѣнію министра, были вполнѣ реабилитированы судомъ. Въ общемъ, около 160 человѣкъ были признаны судебными властями виновными въ участіи въ незаконномъ собраніи. Всѣ они были привлечены къ отвѣтственности за попытку вторгнуться въ Трафальгаръ-скверъ, несмотря на запрещеніе и полицейскій кордонъ. Состоявшіяся судебныя рѣшенія дѣлаютъ совершенно излишнимъ особое разслѣдованіе вопроса парламентской комиссіей, на учрежденіи которой настаивалъ Рэссель. Что же касается другой, болѣе общей задачи, которую хотѣли на нее возложить, именно выясненія предѣловъ свободы собраній, она также представлялась министру полиціи ненужной. Обязанности, которыя лежатъ на исполнительной власти, тяжелы и отвѣтственны, но она должна ихъ осуществлять, и никакая слѣдственная комиссія не въ силахъ освободить исполнительную власть отъ выполненія ея обязанностей. Допустимъ, говорилъ Мэтью, что слѣдствіе будетъ произведено, что правила спеціально для Трафальгаръ-сквера будутъ выработаны. И тѣмъ не менѣе, если на одномъ изъ митинговъ, устроенныхъ съ соблюденіемъ всѣхъ этихъ правилъ, повторятся сцены, происходившія въ октябрѣ и въ ноябрѣ, на обязанности правительства будетъ прекратить эти митинги. Примѣненіе

закона можетъ оказаться очень трудной задачей, но никакіе комиссіи въ мірѣ не помогутъ ея выполненію. Поправку къ адресу, предложенную Рэсселемъ, Мэтью признавалъ прямымъ порицаніемъ образа дѣйствій исполнительной власти и рѣшительно требовалъ отъ Палаты ея отклоненія [1]).

Въ дальнѣйшемъ оппозиція отстаивала право устройства собраній подъ открытымъ небомъ и доказывала, что пользованіе этимъ правомъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ усмотрѣнія исполнительной власти. Сторонники правительства доказывали цѣлесообразность принятыхъ имъ мѣръ. Представитель Вестминстера, Бэрдеттъ, утверждалъ, что запрещеніе митинговъ было необходимо для охраны безопасности живущихъ въ сосѣднихъ районахъ, въ особенности собственниковъ магазиновъ и промышленныхъ предпріятій [2]).

Пренія заняли два засѣданія. Генералъ-атторней Вебстеръ снова обратился къ юридической сторонѣ, чтобы доказать, что право устраивать собранія на улицѣ или въ паркахъ вовсе не существуетъ и что многолѣтняя практика въ этомъ отношеніи не способна ничего измѣнить [3]). Отвѣчая Вебстеру, Вилліамъ Гаркуртъ отмѣтилъ, что если правительство будетъ препятствовать митингамъ на землѣ, принадлежащей коронѣ, а частные собственники—на земляхъ, принадлежащихъ имъ, то публичные митинги прекратятся вовсе. Правительство, говорилъ Гаркуртъ, самъ еще недавно бывшій министромъ полиціи, желаетъ просто сохранить дискреціонную власть по отношенію къ митингамъ. Со стороны министра полиціи, по мнѣнію Гаркурта, было крайне неблагоразумно дѣлать себя судьей въ вопросѣ о томъ, является ли данный митингъ, дѣйствительно, bona fide политическимъ митингомъ или нѣтъ. Правительство должно стремиться къ тому, чтобы какъ можно менѣе проявлять дискреціонную власть по отношенію къ митингамъ. Слѣдуетъ избѣгать ставить какія бы то ни было препятствія митингамъ, которые созываются съ законной цѣлью и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они обыкновенно происходятъ, если они ведутся въ порядкѣ (conducted in an orderly manner). Нельзя давать поводъ обвинять правительство въ пристрастіи. Гаркуртъ находилъ, что правительство въ Трафальгарскихъ безпорядкахъ не обнаружило должнаго умѣнія избѣгать столкновеній между по

[1]) Рѣчь Matthews, Hansard, III ser. vol. 322, p. 1899 f.f.
[2]) Ibidem, p. 1939.
[3]) Hansard, III ser. vol., 323, p. 50.

лиціей и населеніемъ. Разслѣдованіе, предложенное Рэсселемъ, было желательно, чтобы выяснить, въ какихъ мѣстахъ лондонское населеніе имѣетъ право устраивать митинги подъ открытымъ небомъ [1]).

Какъ и слѣдовало ожидать, предложеніе Рэсселя не встрѣтило сочувствія въ большинствѣ палаты Поправка его было отвергнута большинствомъ 316 противъ 224 [2]).

§ 11.

Въ преніяхъ по поводу закрытія Трафальгаръ-сквера для митинговъ ораторы оппозиціи стояли въ сущности на такой точкѣ зрѣнія: публичные митинги признаются либеральной партіей, отъ имени которой выступали и Рэссель и Гаркутъ, не только полезными и желательными, но даже необходимыми. Либеральная партія требовала, что бы государство обезпечивало гражданамъ, принадлежащимъ къ бѣднѣйшимъ классамъ, фактическую возможность пользоваться свободой собраній. Государство должно позаботиться о томъ, чтобы для собраній всегда было мѣсто, и для этого должно предоставить въ распоряженіе желающихъ устраивать собранія безъ различія партій принадлежащіе ему, или коронѣ, парки. Бѣднѣйшему населенію страны, лондонскимъ рабочимъ, говорилъ депутатъ Рейдъ (Reid) должна быть предоставлена возможность обсуждать свои нужды привычнымъ способомъ, заявлять о нихъ во всеуслышаніе, въ надеждѣ, быть можетъ, напрасной, что эти нужды будутъ выяснены, и что къ удовлетворенію ихъ будутъ приняты мѣры [3]).

Консервативная партія, располагавшая большинствомъ въ Палатѣ Общинъ, не возражала по существу противъ пользованія парками для митинговъ. Она только утверждала, что въ основѣ такого пользованія вовсе не имѣется юридическаго притязанія, что допущеніе этихъ митинговъ зависитъ вполнѣ отъ усмотрѣнія правительства, которое во всякое время можетъ ихъ прекратить.

Только отдѣльные ораторы консервативной партіи находили возможнымъ требовать прекращенія митинговъ въ паркахъ вообще. Мнѣніе ихъ не имѣло рѣшающаго значенія и, по миновании остраго

---

[1]) Hansard, vol. 323, p. 68.
[2]) Hansard, vol. 323, p. 134.
[3]) Hansard, vol 322, p. 1922.

періода, митинги въ Трафальгаръ-скверѣ стали безпрепятственно допускаться вновь. Такъ обстоитъ дѣло и въ настоящее время. И для пріѣзжающаго въ Лондонъ иностранца не послѣднюю достопримѣчательность этого города составляютъ многочисленные и многолюдные митинги, устраиваемые самыми разнообразными партіями, группами и кружками, политическими, религіозными и даже научными, въ воскресные дни чаще всего въ Гайдъ-Паркѣ, а иногда и въ Трафальгаръ-скверѣ.

Мысль, что на государствѣ лежитъ обязанность обезпечить населенію фактическую возможность пользоваться свободой собраній, мысль которую отстаивали ораторы либеральной партіи во время парламенскихъ дебатовъ 1888 г., не была окончательно заброшена партіей. Въ 1905 году однимъ изъ членовъ ея, принадлежавшимъ къ верхней палатѣ, лордомъ Берклэромъ (Burghclere) внесенъ былъ проектъ облегченія устройства публичныхъ митинговъ — Public Meetings Facilities Bill. Сущность этого проекта, близкаго по идеѣ къ тому проекту, который въ 1907 г. отстаивала соціалистическая фракція во французской Палатѣ Депутатовъ, заключалась въ предоставленіи во время избирательной кампаніи, а также и внѣ этого періода, на извѣстныхъ условіяхъ, школьныхъ помѣщеній для публичныхъ собраній.

Пренія по проекту въ Палатѣ Лордовъ открылись въ засѣданіи 23 мая 1905 г. Авторъ предложенія, Берклэръ, указалъ прежде всего, что расширеніе избирательнаго права на сельскихъ рабочихъ, послѣдовавшее въ 1884 г, создало необходимость политическихъ собраній въ селахъ. Помѣщеніе школы оказывается единственнымъ мѣстомъ, подходящимъ для этихъ собраній. Между тѣмъ, завѣдующіе школами, по большей части духовныя лица, въ цѣломъ рядѣ случаевъ, указанныхъ Берклэромъ, отказывали въ предоставленіи помѣщеній школы для собраній, когда собранія устраивались для поддержки либеральныхъ кандидатовъ. Необходимо, говорилъ ораторъ, чтобы сельскіе рабочіе, которые не являются, въ концѣ концовъ, наиболѣе образованною частью избирателей, имѣли возможность выслушать обѣ стороны въ тѣхъ сложныхъ политическихъ вопросахъ, по которымъ парламентъ далъ имъ право и обязанность подавать голосъ. Еще въ 1892 г. Палата Общинъ приняла по предложенію того же Берклэра резолюцію, въ которой указывалось на желательность изданія соотвѣтствующаго билля. Согласно закону о приходскихъ совѣтахъ, Parish Council Act, 1894 г., школьныя помѣщенія обязательно предоставляются для приходскихъ собраній. Особенно

сильнымъ аргументомъ для Берклэра, какъ и для французскихъ соціалистовъ, было соображеніе о крайней нежелательности устройства собраній въ трактирахъ, съ точки зрѣнія борьбы съ алкоголизмомъ. Предлагаемый билль достаточно гарантируетъ интересы школы, такъ какъ за исключеніемъ періодовъ избирательной кампаніи школьныя помѣщенія могутъ быть предоставляемы для собраній не болѣе двухъ разъ въ годъ. Необходимость же изданія закона доказывается тѣмъ, что за 1904—5 годъ докладчику въ предѣлахъ одного графства извѣстно 84 случая отказовъ въ предоставленіи школьныхъ помѣщеній для собраній. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ завѣдующіе школами требовали за помѣщеніе такую высокую плату, которая равнялась отказу [1]).

Отвѣчая Бэрклеру, архіепископъ кентерберійскій выразилъ полное согласіе съ основной идеей проекта. Онъ защищалъ только представителей духовенства отъ огульныхъ обвиненій въ пристрастіи къ тѣмъ или другимъ политическимъ партіямъ. Далѣе онъ указалъ на нѣкоторые существенные пробѣлы въ проектѣ. Школьныя зданія во многихъ случаяхъ составляютъ собственность частныхъ лицъ, съ правами которыхъ слѣдуетъ считаться. Пользованіе школьными зданіями для собраній должно быть строго ограничено мѣстностями, гдѣ нѣтъ другихъ подходящихъ помѣщеній. Собранія не должны мѣшать не только свѣтскому обученію, но и религіозному. Архіепископъ сомнѣвался въ томъ, насколько удобно давать разрѣшеніе вопроса о предоставленіи школы для собраній на усмотрѣніе мѣстнаго школьнаго совѣта, Board of Education, какъ бы опасаясь, что эти совѣты недостаточно охраняютъ интересы религіознаго воспитанія. Отъ имени правительства при первомъ обсужденіи проекта выступилъ маркизъ Лондондерри, президентъ школьнаго совѣта (President of Council, and President of Board of Education). Онъ точно также указывалъ на необходимость считаться съ правами собственниковъ зданій. Аналогичный проектъ, представленный послѣ резолюціи Палаты Общинъ въ 1892 г. Дайкомъ (William Hart Dyke) прямо исключалъ изъ сферы своего примѣненія школьныя помѣщенія, принадлежащія частнымъ лицамъ. Лондондерри напомнилъ, что когда въ 1902 году разсматривался законъ о воспитаніи Education Bill, то правительство въ обѣихъ палатахъ отклоняло поправки въ духѣ предложеннаго теперь законопроекта, и тогда же указывало, что эти поправки должны быть предложены въ видѣ самостоятельнаго проекта. Такимъ об-

[1]) Hansard, Parliamentary DeBates, 4 ser. vol. 146, p. 1089, and ff

разомъ, принципіальное сочувствіе правительства проекту несомнѣнно. Отдѣльныя постановленія его требуютъ, однако, детальнаго разсмотрѣнія, для чего правительство предлагало передать проектъ въ особую комиссію—select committee. Послѣ возраженій Берклэра, и лидера оппозиціи въ Палатѣ Лордовъ, графа Спенсера, доказывавшихъ, что передача въ особую комиссію, въ виду несложности вопроса, не является необходимой, правительство согласилось на уступку, и проектъ въ обычномъ порядкѣ долженъ былъ подвергнуться второму чтенію и затѣмъ перейти на разсмотрѣніе комитета всей палаты [1]).

Въ засѣданіи 29 іюня 1905 г Палата Лордовъ должна была приступить къ детальному разсмотрѣнію билля въ комитетѣ всей палаты. Въ виду принципіальнаго сочувствія, заявленнаго отъ имени правительства Лондондерри, можно было ожидать, что проведеніе билля не встрѣтитъ особыхъ затрудненій, тѣмъ болѣе, что самъ авторъ проекта, лордъ Берклэръ, заранѣе соглашался на всѣ поправки, которыя не нарушаютъ самой идеи проекта. Правительство, однако, внезапно измѣнило свое отношеніе къ проекту. Маркизъ Лондондерри заявилъ, что ознакомившись съ отдѣльными постановленіями проекта, правительство находитъ его редакцію, въ общемъ, неудовлетворительною. Въ виду этого, правительство рѣшаетъ сохранить по отношенію къ проекту нейтралитетъ. Оно отказывается вносить поправки и, вообще, принимать участіе въ обсужденіи проекта, который, по его мнѣнію, является несовершеннымъ. Въ противномъ случаѣ оно приняло бы на себя отвѣтственность за его содержаніе передъ другой палатой. Правительство не обязано исправлять проекты, возникающіе въ средѣ членовъ парламента. Авторъ проекта можетъ или взять его обратно и представить снова въ исправленномъ видѣ, или же настаивать на проектѣ въ его настоящей редакціи. Въ послѣднемъ случаѣ, однако, авторъ проекта долженъ имѣть въ виду, что если проектъ перейдетъ въ нижнюю палату безъ поддержки правительства, то въ виду краткости срока, остающагося въ распоряженіи парламента въ настоящую сессію, у проекта весьма мало шансовъ превратиться въ законъ. Предстоящее обсужденіе проекта въ Палатѣ Лордовъ можетъ уяснить путь для улученія проекта. Члены кабинета, однако, не имѣютъ въ виду принимать участія въ этомъ обсужденіи [2]).

Такое отношеніе правительства къ проекту вызвало сильнѣйшее

---

[1]) Parliamentary Debates, IV серія, т. 146, стр. 1105.
[2]) Parliamentary Debates, IV Серія, т. 148, стр. 482.

недоумѣніе въ рядахъ оппозиціи. Правительство, говорилъ графъ Спенсеръ, заявило о своемъ сочувствіи принципамъ, положеннымъ въ основаніе билля. Въ ближайшемъ будущемъ предстоятъ общіе выборы. Проведеніе билля до этихъ выборовъ представляетъ существенную важность, и въ это время правительство отказываетъ ему въ своей поддержкѣ [1]).

Розберри указалъ на несущественный характеръ тѣхъ затрудненій, на которыя ссылается правительство. Предполагать, что Палата Лордовъ не въ состояніи во время обсужденія исправить недостатки, о которыхъ идетъ рѣчь, значитъ трактовать эту палату, какъ собраніе людей, въ умственномъ отношеніи стоящихъ ниже средняго уровня (as an assembly below the average of intellect as compared with the rest of mankind). Достойно ли такое отношеніе къ палатѣ того высокаго уваженія, на которое она вправѣ разсчитывать? Правда, что правительство и себя признаетъ совершенно неспособнымъ справиться съ такимъ сложнымъ законопроектомъ [2]).

Отвѣчая на эти нападки, министръ иностранныхъ дѣлъ лордъ Лансдоунъ объяснилъ позицію, занятую правительствомъ по отношеніе къ законопроекту, исключительно тѣмъ соображеніемъ, что въ виду краткости времени, остающагося въ распоряженіи парламента, на проведеніе билля въ настоящую сессію нѣтъ никакой надежды [3]).

Несмотря на такія опредѣленныя заявленія со стороны правительства, Палата Лордовъ перешла къ постатейному разсмотрѣнію проекта, превратившись для этого въ комитетъ всей палаты. При постатейномъ обсужденіи была отвергнута поправка маркиза Бристоля, который предлагалъ не ограничивать примѣненіе закона случаями, когда не имѣется другихъ подходящихъ общественныхъ зданій для публичныхъ собраній, и сдѣлать, такимъ образомъ, пользованіе школьными зданіями для публичныхъ собраній правиломъ, а не исключеніемъ [4]). Другая поправка, суживавшая примѣненіе закона, ограничивавшая кругъ лицъ, могущихъ требовать помѣщеніе школы для собранія, депутатами даннаго округа, кандидатами въ депутаты и ихъ отвѣтственными агентами, была, наоборотъ, принята палатой [5]). Дальнѣйшія по-

---

[1]) Ibidem, стр 486.
[2]) Ibidem, стр. 489.
[3]) Ibidem, стр. 490.
[4]) Ibidem, стр 492.
[5]) Ibidem, стр. 498.

правки касались, главнымъ образомъ, вопроса о размѣрахъ вознагражденія за помѣщеніе, и о порядкѣ его опредѣленія.

Въ заключеніе билль былъ принятъ во второмъ чтеніи съ несущественными измѣненіями [1]). При третьемъ чтеніи билля, происходившемъ въ засѣданіи 14-го іюля 1905 года, графъ Февершамъ (Feversham) воспользовался случаемъ, чтобы выразить принципіальный протестъ противъ билля, и удовольствіе по поводу отказа правительства поддерживать его. По мнѣнію Февершама, билль этотъ вовсе не вызванъ практической необходимостью. Докладчикъ, лордъ Берклэръ, не въ состояніи былъ подтвердить свои соображенія ссылкой на какія бы то ни было жалобы, поступавшія отъ частныхъ лицъ по поводу того, что имъ было отказано въ помѣщеніи общественной школы для публичнаго собранія. Фактически, помѣщенія этихъ школъ, обыкновенно, предоставляются для публичныхъ собраній. Другое дѣло школы, построенныя и содержимыя на средства частныхъ лицъ. Подъ этими школами ораторъ подразумѣвалъ всѣ школы, находящіяся въ вѣдѣніи духовенства, а не школьныхъ совѣтовъ. По его мнѣнію, авторы проекта больше заботились о политической агитаціи, чѣмъ объ интересахъ приходскихъ школъ. Онъ не думалъ, чтобы интересамъ воспитанія народа соотвѣтствовало превращеніе школы въ арену политической агитаціи [1]).

Причина отрицательнаго отношенія къ биллю правительства и нѣкоторыхъ консерваторовъ, отъ имени которыхъ говорилъ Февершамъ, заключалась, повидимому, въ нежеланіи усиливать средства, находящіяся въ распоряженіи противника, т. е. либеральной партіи, наканунѣ общихъ выборовъ. Усиленная агитація, безъ сомнѣнія, понизила бы вліяніе консервативной партіи въ сельскихъ округахъ. При такихъ условіяхъ, правительство предпочитало отложить предлагавшійся Берклэромъ проектъ ad Calendas graecas. Принятіе проекта Палатой Лордовъ въ третьемъ чтеніи было, по существу, не болѣе, какъ благороднымъ жестомъ. Въ Палатѣ Общинъ этому проекту не суждено было дождаться даже перваго чтенія.

На проектѣ лорда Берклэра можно съ наглядностью убѣдиться въ тѣхъ трудностяхъ, съ какими сопряжено въ настоящее время пользованіе правомъ законодательной иниціативы членами парламента. Въ самое послѣднее время, однако, но уже при новомъ

---

[1]) Ibidem, стр. 506.
[2]) Parliamentary Debates, 4 ser., vol. 149, p. 733.

составѣ Палаты Общинъ и при либеральномъ кабинетѣ Асквита, благодаря иниціативѣ лорда Роберта Сесиля, удалось провести законодательнымъ путемъ актъ, заключающій въ себѣ косвенное признаніе права собраній, которое, какъ мы знаемъ, какъ бы игнорируется англійскимъ правомъ. Актъ этотъ былъ окончательно принятъ Палатой Общинъ, въ послѣднемъ засѣданіи ея въ 1908 г., 19 декабря, послѣ того какъ онъ уже былъ ею одобренъ ранѣе, и подвергся лишь незначительнымъ измѣненіямъ въ Палатѣ Лордовъ. Задача билля, предложеннаго лордомъ Робертомъ Сесилемъ, заключалась, по его собственному разъясненію, въ томъ, чтобы установить наказуемость всякихъ попытокъ „срывать митинги“, часто практиковавшихся въ послѣднее время. При отсутствіи такого спеціальнаго билля, достаточно небольшой кучки людей, желающихъ помѣшать митингу, чтобы митингъ, въ дѣйствительности, не могъ состояться, и чтобы свобода слова была, такимъ образомъ, существенно умалена. Въ окончательной редакціи, билль устанавливалъ отвѣтственность каждаго лица, нарушающаго порядокъ (disturbing) въ публичномъ собраніи, или призывающаго другихъ лицъ къ такимъ нарушеніямъ съ цѣлью помѣшать правильному ходу собранія. Виновные подлежатъ отвѣтственности въ порядкѣ суммарной юрисдикціи. Максимумъ наказанія для нихъ установленъ въ формѣ штрафа до 5 фунтовъ стерлинговъ, или тюремнаго заключенія до 1 мѣсяца. Если же данное дѣяніе имѣло мѣсто на политическомъ собраніи, устроенномъ во время парламентскихъ выборовъ, то лица, совершившія его, признаются виновными въ „противозаконныхъ пріемахъ“ („illegal practice“) и отвѣтственность можетъ быть значительно повышена.

Предложенный Робертомъ Сесилемъ билль вызвалъ противъ себя рядъ возраженій. Въ засѣданіи Палаты Общинъ 17 декабря, депутатъ Рэдфордъ заявилъ, что устройство безпорядковъ на митингахъ представляетъ для многихъ своего рода спортъ, на подобіе игры въ футболъ. Онъ полагалъ, что съ примѣненіемъ предложенныхъ мѣръ не слѣдуетъ торопиться. Въ средѣ рабочей партіи проектъ вызвалъ разногласія. Одни члены ея (Ward) поддерживали проектъ вполнѣ охотно, другіе полагали, напротивъ, что сами устроители митинговъ должны принимать мѣры для предотвращенія безпорядковъ, и что достаточно предоставить распорядителямъ собранія право удалять нарушителей порядка. Депутатъ Круксъ (Crooks) выразилъ опасеніе, что наказанію могутъ подвергнуться лица, позволившія себѣ критически отнестись къ рѣ

чамъ ораторовъ. Сомнѣнія по поводу билля выражались и представителями либеральной партіи, тѣмъ болѣе, что билль требовалось разсмотрѣть и принять въ двухъ засѣданіяхъ. Депутатъ Мортонъ настойчиво убѣждалъ Палату Общинъ отложить принятіе билля, предостерегая ее отъ такого ускореннаго, „паническаго“ законодательства. Большинство Палаты Общинъ раздѣляло, повидимому, мнѣніе иниціатора билля, который доказывалъ, что практика срыванія митинговъ составляетъ серьезное нарушеніе свободы гражданъ, такъ какъ публичные митинги являются существенною частью англійскихъ конституціонныхъ порядковъ [1])

Изданіе акта 1908 г. обусловлено было причинами временнаго и случайнаго характера. На составленіе его повліяла и тактика, усвоенная за послѣдніе годы руководительницами женскаго движенія, суффражистками.

Законъ этотъ, на практикѣ, несомнѣнно, можетъ подать поводъ къ злоупотребленіямъ, на которыя указывалось при обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ. По существу, однако, законъ этотъ не ограничиваетъ свободу собраній, а, напротивъ, обезпечиваетъ ее. Остріе постановленій закона направлено не противъ тѣхъ, кто желаетъ пользоваться свободой собраній, кто желаетъ осуществить свое право, а исключительно противъ желающихъ помѣшать такому осуществленію. Съ этой точки зрѣнія, актъ 1908 г. можно разсматривать какъ одинъ изъ первыхъ шаговъ законодательства по новому пути, въ цѣляхъ обезпеченія всѣмъ гражданамъ реальной возможности пользоваться своими правами.

Англійское право не знаетъ спеціальнаго законодательства, которое ограничивало бы свободу слова на собраніяхъ. Здѣсь дѣйствуютъ тѣ же общія начала, что и по отношенію къ печатнымъ произведеніямъ.

Въ Англіи всякій человѣкъ можетъ публично высказывать все, что двѣнадцать его соотечественниковъ (т. е. присяжные засѣдатели, передъ судомъ которыхъ онъ является отвѣтственнымъ) не находятъ достойнымъ порицанія; но онъ долженъ быть наказанъ, если выскажетъ что-нибудь достойное порицанія (т. е. то,

---

[1]) Пренія въ Палатѣ Общинъ въ засѣданіяхъ 17 и 19 декабря 1908 г. за неимѣніемъ пока (мартъ 1909 г.) парламентскихъ отчетовъ за Декабрь, изложены на основаніи свѣдѣній Times, (weekly edition), 25 Decembre, 1908.

что достойно порицанія по мнѣнію двѣнадцати его соотечественниковъ) [1])

Такимъ образомъ, свобода слова сдерживается въ должныхъ границахъ перспективой отвѣтственности передъ судомъ присяжныхъ. Введеніе исключительнаго положенія, въ той формѣ, въ какой оно извѣстно Англіи, пріостановка Habeas Corpus Act'a, въ противоположность континентальнымъ его формамъ, не связывается ни съ какими ограниченіями свободы собраній. Исполнительная власть, какъ мы могли убѣдиться, всегда можетъ принять на свою отвѣтственность чрезвычайныя мѣры, до предварительнаго воспрещенія собраній включительно, но при этомъ она принимаетъ на себя обязательство доказать передъ судомъ, что къ принятію такихъ мѣръ ее побуждала необходимость охранять личную и общественную безопасность [2]).

---

[1]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, русск. переводъ, стр. 276 примѣчаніе. Самая формулировка заимствована изъ процесса Rex v. Cutbill State Trials, т. 27, стр. 642, 675.

[2]) Изученіе той постановки, какую право публичныхъ собраній получило въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, не входитъ въ задачу нашего изслѣдованія. Небезынтересно, однако, отмѣтить, что въ этомъ случаѣ можно установить полную аналогію между тѣмъ, что намъ пришлось констатировать въ Англіи и регламентаціей права публичныхъ собраній, создавшейся въ новомъ свѣтѣ Въ напечатанной въ іюлѣ 1888 г. въ The Law Quarterly Review статьѣ Эдмунда Беннета, Public meetings and public orders (стр. 257—265) авторъ высказываетъ мнѣніе, что хотя практика по отношенію къ публичнымъ собраніямъ въ Соединенныхъ Штатахъ, вообще, либеральнѣе, чѣмъ въ Англіи, хотя американскія должностныя лица больше уклоняются отъ вмѣшательства въ незначительные безпорядки, чѣмъ въ Англіи, хотя, наконецъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ понятіе незаконнаго собранія установлено законодательствомъ, и для наличности этого преступленія требуется опредѣленное число участниковъ, тѣмъ не менѣе, въ общемъ, англійское общее право и общее право С. А. Соединенныхъ Штатовъ въ этомъ вопросѣ совпадаютъ. Приведенные Беннетомъ примѣры, заимствованные изъ судебной практики отдѣльныхъ штатовъ, свидѣтельствуютъ о томъ, что сѣверо-американскіе суды неоднократно для разъясненія юридическихъ спорныхъ вопросовъ подкрѣпляютъ свои мнѣнія ссылками на авторитетъ англійскихъ юристовъ, считая ихъ вполнѣ подходящими и къ американскимъ условіямъ. Именно такую ссылку сдѣлалъ въ 1849 г. судья Daly при разбирательствѣ дѣла о безпорядкахъ въ Нью-Іоркѣ, извѣстнаго подъ именемъ Astor Place Riot, Наконецъ, извѣстный намъ актъ о мятежѣ (Riot Act) примѣняется въ Соединенныхъ Штатахъ такъ же, какъ въ Англіи.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

I.

Мы познакомились съ той эволюціей, которую право публичныхъ собраній пережило во Франціи, Германіи и Англіи. Мы видѣли, что регламентація права публичныхъ собраній измѣнялась въ непосредственной связи съ измѣненіемъ общихъ политическихъ условій, въ какихъ находились эти государства. Въ результатѣ этого долгаго историческаго процесса, во Франціи и въ Англіи, гдѣ общая политическая эволюція привела къ установленію парламентарнаго и демократическаго строя, публичныя собранія не подвергаются, какъ мы могли убѣдиться, въ настоящее время ограниченіямъ, кромѣ тѣхъ, которыя обусловлены необходимостью поддерживать извѣстный внѣшній порядокъ и безопасность. По существу же публичныя собранія пользуются въ этихъ государствахъ полной свободой, и случаи вмѣшательства органовъ власти въ ихъ дѣйствія можно считать совершенно исключительными. Наоборотъ, въ Германіи, гдѣ народное представительство играетъ сравнительно второстепенную роль, отступаетъ на второй планъ передъ сильной монархической властью, тамъ и въ самое послѣднее время оказываются возможными серьезныя ограниченія свободы собраній, примѣры которыхъ мы видѣли въ имперскомъ законѣ 19 апрѣля 1908 г.

Нельзя не отмѣтить того обстоятельства, что законодательная власть постоянно относилась къ праву публичныхъ собраній, какъ къ праву политическому, дающему возможность хотя бы косвенно оказывать воздѣйствіе на весь ходъ государственной жизни. Именно этимъ объясняется столь часто наблюдавшееся нами въ исторіи законодательства о правѣ собраній стремленіе законодателя ограничить кругъ лицъ, могущихъ явиться субъектами этого права, одними активными гражданами-избирателями.

Тѣ разнообразныя ограниченія права собраній, съ которыми намъ пришлось встрѣтиться въ исторіи, имѣли своимъ источникомъ отчасти нескрываемый страхъ законодателя передъ возможностью возобновленія эксцессовъ, характеризующихъ революціонныя эпохи, передъ диктатурой клубовъ, передъ захватомъ власти уличными сборищами. Но и помимо этого страха, государственной власти до настоящаго времени не чуждо стремленіе сохранить за собой руководящую роль по отношенію къ обществу, къ населенію, установить опеку надъ его духовной жизнью, не давать ему увлекаться тѣми ученіями, которыя, съ точки зрѣнія власти, представляются вредоносными.

Воспоминанія объ эксцессахъ революціонной эпохи съ теченіемъ времени сглаживаются. Въ жизни современныхъ культурныхъ государствъ ничто не предвѣщаетъ, повидимому, возможности ихъ повторенія въ будущемъ. Съ другой стороны, опека надъ взрослыми, руководство духовной жизнью политически зрѣлой націи представляетъ само по себѣ слишкомъ неблагодарную задачу. Всевозможныя преграды, мѣшающія свободному политическому самоопредѣленію населенія, безъ сомнѣнія, противорѣчатъ правосознанію культурныхъ народовъ, и неизбѣжно обречены на постепенное вымираніе.

Политическій характеръ права публичныхъ собраній не вызываетъ самъ по себѣ необходимости какихъ либо ограниченій этого права. Именно потому, что право публичныхъ собраній даетъ лицамъ, пользующимся имъ, возможность лишь косвеннаго вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ, кругъ лицъ, которымъ можетъ быть предоставлено пользованіе правомъ собраній, вовсе не долженъ быть неизбѣжно ограничиваемъ одними активными гражданами. Если законодательная власть признаетъ, напримѣръ, несвоевременнымъ расширеніе избирательныхъ правъ на женскую половину населенія, признаетъ нежелательнымъ давать женщинамъ такое же вліяніе на ходъ государственныхъ дѣлъ, какимъ пользуются мужчины, то предоставляя женщинамъ возможность вполнѣ свободно принимать участіе въ политическихъ союзахъ и собраніяхъ, предоставляя имъ участвовать въ образованіи общественнаго мнѣнія, которымъ въ концѣ концовъ опредѣляется весь ходъ событій въ современныхъ государствахъ, законодательная власть до нѣкоторой степени смягчаетъ ту несправедливость, которая, несомнѣнно, заключена въ лишеніи женской половины населенія избирательныхъ правъ. Сказанное о женщинахъ вполнѣ примѣнимо и къ недостигшимъ политическаго совершеннолѣтія, не имѣющимъ возрастнаго ценза. Если не признается

возможнымъ предоставить той части націи, которая отличается наибольшей воспріимчивостью, наибольшей пылкостью. право рѣшающаго голоса въ дѣлахъ государственныхъ, то было бы политическай ошибкой лишать ее возможности получить извѣстную предварительную оріентировку въ вопросахъ политическихъ путемъ свободнаго участія въ открытыхъ политическихъ организаціяхъ, и въ публичныхъ собраніяхъ. Германское законодательство употребило, какъ мы видѣли, много усилій, чтобы устранить отъ политической жизни подростковъ до 18 лѣтъ. Ни французское, ни тѣмъ болѣе, англійское право не знаютъ, однако, такихъ ограниченій, не потому, чтобы участіе этой категоріи лицъ въ политическихъ союзахъ и публичныхъ собраніяхъ представлялось настоятельно необходимымъ, а потому что всякое насильственное давленіе при помощи полицейскихъ мѣръ можетъ дать результаты противоположные тѣмъ, которыхъ стремятся достигнуть. Политическое воспитаніе подростающихъ поколѣній представляетъ задачу огромной важности, но всякія попытки монополизировать эту задачу, сосредоточить ее всецѣло въ рукахъ государства являются въ высшей степени опасными, такъ какъ создаютъ лишніе поводы къ нарушенію закона.

Такимъ образомъ, политическій характеръ права собраній не создаетъ необходимости ограничивать кругъ лицъ, имѣющихъ право пользоваться имъ, одними активными гражданами. Единственное ограниченіе, которое можно признать логически правильнымъ, вытекающимъ изъ природы института, относится къ иностраннымъ подданнымъ, участіе которыхъ въ политической жизни чуждаго для нихъ государства представлялось бы, дѣйствительно, нѣсколько страннымъ.

Иностранные подданные, разумѣется, не могутъ разсматриваться, какъ субъекты политическихъ правъ. Ихъ участіе въ политической жизни того государства, гдѣ они являются гостями, вполнѣ можетъ подлежать ограниченіямъ со стороны государственной власти

Такова принципіальная сторона вопроса. На практикѣ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, создавая такое ограниченіе, слѣдуетъ рѣшить, оправдывается ли оно дѣйствительной необходимостью, не создастъ ли оно цѣлаго ряда затрудненій и стѣсненій для населенія и для администраціи, имѣетъ ли оно само по себѣ такую цѣнность, чтобы съ точки зрѣнія разумной политики, стоило тратить усилія на его осуществленіе. Несомнѣнно, что мѣропріятія

Центральная Рабочая
Библиотека-читальня

этого рода нарушаютъ чувства международной солидарности, препятствуютъ сближенію народовъ между собой [1]. И уже въ силу этихъ соображеній ихъ слѣдовало бы, по возможности, избѣгать.

Нельзя забывать, что значеніе права союзовъ и собраній не исчерпывается той политической стороной, на которой мы, главнымъ образомъ, сосредоточивали вниманіе въ настоящей книгѣ. Оба эти права являются въ то же время и средствами для отстаиванья своихъ экономическихъ интересовъ, они даютъ возможность пользоваться въ дѣйствительности религіозной свободой, содѣйствовать развитію науки и т. под. Во всѣхъ этихъ областяхъ ограниченіе правъ иностранныхъ подданныхъ, живущихъ на территоріи даннаго государства, не можетъ быть оправдано. Особенно несправедливыми являются ограниченія права союзовъ и собраній въ примѣненіи къ организаціямъ экономическаго характера, въ частности къ участію въ союзахъ и собраніяхъ пришлыхъ иностранныхъ рабочихъ. При современныхъ условіяхъ рынка, при наличности раздѣленія труда, случаи приглашенія иностранныхъ рабочихъ становятся все болѣе и болѣе частыми. Ставить этихъ рабочихъ въ совершенно безправное положеніе, лишать ихъ тѣхъ средствъ, которыя признаются необходимыми въ настоящее время для сохраненія нѣкоторой независимости отъ предпринимателей, было бы, разумѣется, въ высокой степени неправильно.

Право государственной власти имѣть наблюденіе за публичными собраніями, посылать на нихъ своихъ представителей, само по себѣ не можетъ вызывать возраженій. Нельзя отрицать право администраціи, призванной охранять порядокъ и безопасность, имѣть надзоръ за всѣмъ тѣмъ, что совершается публично. Другой вопросъ—создается ли благодаря этому необходимость какихъ либо особыхъ мѣропріятій со стороны устроителей собраній, предварительныхъ заявленій, объявленій, и т. под., и далѣе, какова должна быть роль представителей администраціи на собраніяхъ.

Опытъ Англіи показываетъ, что отсутствіе какихъ бы то ни было постановленій о предварительномъ заявленіи въ законодательствѣ на практикѣ не создаетъ особыхъ неудобствъ для администраціи. Нерѣдко устроители митинговъ во избѣжаніе всякихъ недоразумѣній сами предпочитаютъ предварительно столковаться

[1]) Въ видѣ примѣровъ ограниченій этого рода напомнимъ недопущеніе лекціи Жореса въ Берлинѣ лѣтомъ 1905 г. и высылку англійскаго делегата Квельша изъ Германіи по поводу допущенныхъ имъ оскорбительныхъ выраженій по адресу парламентовъ на Штуттгартскомъ международномъ соціалистическомъ конгрессѣ лѣтомъ 1907 г.

съ администраціей, если дѣло идетъ объ особенно многолюдномъ уличномъ митингѣ, изъ за котораго могутъ выйти столкновенія съ полиціей. Обыкновенныя же собранія, съ ограниченнымъ числомъ участниковъ, не безпокоятъ англійскую администрацію, и она не обнаруживаетъ никакой склонности требовать отъ устроителей такихъ собраній соблюденія какихъ либо особыхъ формальностей. Во Франціи, отмѣна предварительнаго заявленія въ 1907 г. не вызвала никакихъ возраженій со стороны правительства. И даже германское законодательство обнаруживаетъ въ законѣ 19 апрѣля 1908 готовность ослабить значеніе этой формальности.

Болѣе сложнымъ представляется вопросъ о полномочіяхъ органовъ надзора. Если законодатель сохраняетъ за ними право вмѣшиваться въ пренія и распускать собранія вслѣдствіе того или иного характера произнесенныхъ на нихъ рѣчей, то тѣмъ самымъ собранія ставятся въ полное подчиненіе въ большинствѣ случаевъ весьма плохо подготовленнымъ чинамъ полиціи. Наиболѣе раціоналенъ тотъ путь, который избрало французское законодательство въ законѣ 1881 г. Законъ этотъ, какъ мы видѣли, ограничиваетъ возможность роспуска собранія представителемъ полиціи двумя совершенно опредѣленными случаями: когда въ собраніи происходятъ насильственныя столкновенія (collisions et voies de fait) или же когда съ просьбой о роспускѣ собранія къ представителю полиціи обращается бюро собранія.

Какъ общая мѣра полиціи безопасности распущеніе собранія возможно и во Франціи внѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ закономъ. Примѣненіе ея, однако, допустимо лишь при совершенно исключительныхъ обстоятельствахъ, и лежитъ на отвѣтственности главы мѣстной полиціи, мэра (см. выше стр. 145). Такіе исключительные случаи, совершенно независимо отъ того, предусматриваются ли они спеціальнымъ законодательствомъ о собраніяхъ, оказываются возможными вездѣ, въ силу принадлежащихъ полиціи полномочій по охранѣ порядка и безопасности.

Поскольку право собраній имѣетъ политическое значеніе, нельзя отрицать за законодателемъ права регулировать пользованіе имъ, устанавливать извѣстныя обязательныя нормы, касающіяся порядка веденія собраній, обязательнаго избранія бюро, языка, на которомъ должны вестись пренія и т. под. И здѣсь опять рѣчь можетъ идти только объ умѣстности этихъ нормъ съ точки зрѣнія политической цѣлесообразности. Если цѣлью всей этой регламентаціи является созданіе преграды для свободнаго формированія

общественнаго мнѣнія, или, какъ въ послѣднемъ германскомъ законѣ, насильственное подавленіе извѣстной національности, то можно только заранѣе выразить увѣренность, что цѣли эти останутся недостигнутыми, и вся работа законодателя окажется безплодной. На извѣстной ступени развитія, при сравнительно высокомъ уровнѣ самосознанія населенія, полицейскія мѣры, проявленіе духа опеки, способны только вызвать раздраженіе, обострить тѣ чувства, къ искорененію которыхъ стремится законодатель. Въ національномъ вопросѣ безсиліе полицейскихъ мѣръ дать сколько-нибудь прочные результаты выступаетъ особенно рельефно. И нельзя сомнѣваться въ томъ, что попытки прусскаго правительства денаціонализировать польское населеніе восточныхъ провинцій Пруссіи дадутъ лишній аргументъ противникамъ насильственной германизаціи въ пользу отстаиваемой ими точки зрѣнія.

Съ другой стороны, опытъ Англіи и южно-германскихъ государствъ убѣждаетъ насъ въ томъ, что внутренняя организація собраній можетъ быть всецѣло предоставлена свободному усмотрѣнію устроителей и участниковъ ихъ. Въ ихъ собственныхъ интересахъ заботиться о поддержаніи порядка. Съ этою цѣлью и совершенно независимо отъ требованія законодателя, они чаще всего сами принимаютъ весьма разнообразныя мѣры, къ числу которыхъ относится и избраніе новаго предсѣдателя и бюро собранія и т. п. Упоминаніе въ законѣ объ обязательности для каждаго собранія имѣть предсѣдателя, или даже бюро мотивируется обыкновенно необходимостью возложить на кого нибудь отвѣтственность за возможныя нарушенія порядка въ собраніи, и за соблюденіе установленныхъ въ законѣ ограниченій. По существу дѣла, и предсѣдатель и бюро собранія и по французскому и по германскому праву являются отвѣтственными за чужія дѣйствія, которыя они своевременно не прекратили. Перспектива такой отвѣтственности за допущеніе рѣчей, „противныхъ общественному порядку и добрымъ нравамъ“ по французскому закону 30-го іюня 1881 г., или за допущеніе преній на другомъ языкѣ, кромѣ нѣмецкаго, по закону 19 апрѣля 1908 г. можетъ, конечно, побудить предсѣдателей и членовъ бюро собраній болѣе строго слѣдить за соблюденіемъ закона. Но врядъ ли полученные благодаря этимъ постановленіямъ результаты представляютъ настолько значительную цѣнность, чтобы ради нея стоило отступать отъ общаго принципа, въ силу котораго каждый человѣкъ является отвѣтственнымъ лишь за то, что́ онъ совершаетъ самъ.

Неизбѣжнымъ логическимъ выводомъ изъ существованія спе-

ціальной законодательной регламентаціи права собраній являются постановленія, регулирующія размѣры и порядокъ отвѣтственности за нарушеніе созданныхъ закономъ ограниченій. Мы видѣли, какое широкое поле открывалось въ этой области усмотрѣнію законодателя.

Англійскій законъ 1795 г. угрожалъ нарушителямъ его постановленій смертной казнью. Дѣйствующее французское законодательство разсматриваетъ такія нарушенія какъ полицейскіе проступки, и облагаетъ ихъ наиболѣе легкими взысканіями въ формѣ кратковременнаго ареста и незначительнаго штрафа. Различіе въ санкціи, какъ видимъ, не можетъ быть признано ничтожнымъ. Причины его коренятся, очевидно, въ неодинаковой оцѣнкѣ того правового блага, охрана котораго является задачей какъ англійскаго закона 1795 г., такъ и дѣйствующаго французскаго закона 1881 г., а также въ различіи системъ карательныхъ мѣръ конца XVIII и конца XIX в. По общему правилу, чѣмъ больше основаній для государственной власти бояться проявленій общественнаго недовольства, чѣмъ больше имѣется въ странѣ горючаго матеріала, готоваго вспыхнуть отъ брошенной искры, тѣмъ болѣе угрожающими представляются для нея какія бы то ни было нарушенія законодательства о собраніяхъ и союзахъ, тѣмъ бо̀льшій страхъ внушаютъ всякаго рода коллективныя дѣйствія, выходящія изъ предѣловъ дозволеннаго закономъ, и тѣмъ болѣе строгими карами облагаетъ она подобныя дѣйствія.

Содержаніе законодательства о собраніяхъ не исчерпывается постановленіями ограничительнаго характера. Поскольку право собраній есть право политическаго характера, поскольку публичныя собранія, при современномъ представительномъ строѣ, выполняютъ извѣстную государственнонеобходимую функцію, государственная власть, естественно, должна позаботиться о томъ, чтобы населеніе имѣло возможность пользоваться этимъ правомъ.

Разумѣется, заботы государственной власти въ этомъ отношеніи являются умѣстными лишь въ томъ случаѣ, если оказывается, что на пути къ пользованію правомъ собраній всему населенію или какой-либо части его ставятся препятствія, устранить которыя безъ активнаго содѣйствія государственной власти не представляется возможнымъ. По самому существу дѣла, государственная власть не можетъ идти далѣе устраненія препятствій, не можетъ, напримѣръ, обязать гражданъ посѣщать публичныя собранія, какъ не можетъ заставить ихъ читать газеты и проявлять интересъ къ обществен-

нымъ вопросамъ. Публичныя собранія и политическіе союзы есть одно изъ проявленій самодѣятельности населенія, и всякое принудительное вмѣшательство, въ формѣ начальственнаго предписанія посѣщать тѣ или иныя собранія, участвовать въ тѣхъ или другихъ организаціяхъ, несомнѣнно, извращаютъ самое существо этихъ проявленій.

Задача государственной регламентаціи въ направленіи обезпеченія всѣмъ гражданамъ возможности пользоваться правомъ собраній заключается, такимъ образомъ, въ устраненіи препятствій, стоящихъ на пути такого пользованія. По отношенію къ основному политическому праву, праву участія въ выборахъ народныхъ представителей, западно-европейское, а отчасти и русское законодательство создали уже цѣлую систему мѣръ, направленныхъ къ обезпеченію возможности пользоваться этимъ правомъ, и къ устраненію препятствій въ пользованіи имъ. По отношенію къ праву собраній соотвѣтствующія мѣры не получили такого развитія, прежде всего потому, что политическое значеніе, политическая функція публичныхъ собраній несравненно менѣе значительна, чѣмъ функція выборовъ народнаго представительства. Однако, и по отношенію къ праву собраній въ западно-европейскомъ законодательствѣ обнаруживается стремленіе не довольствоваться мѣрами ограничительнаго характера, но рядомъ съ ними выработать и нормы другого типа, благопріятствующія свободному пользованію правомъ собраній, охраняющія и обезпечивающія это право.

Въ историческомъ обзорѣ западно-европейскаго законодательства намъ уже приходилось упоминать объ этихъ мѣрахъ. Прежде всего, законодатель можетъ признать неправомѣрной всякую попытку воспрепятствовать гражданамъ пользоваться правомъ собраній, отъ кого бы такая попытка ни исходила. Мы видѣли, что именно такого рода постановленіе было принято Конвентомъ въ 1793 г. (см. выше, стр. 50).

Тяжкія кары, которыми угрожалъ декретъ Конвента частнымъ лицамъ и представителямъ власти за всякія препятствія собраніямъ или „народнымъ обществамъ“ указываютъ на то, какое значеніе придавалось законодателемъ публичнымъ собраніямъ въ этотъ историческій моментъ.

Постановленія Конвента, угроза тюремнымъ заключеніемъ на срокъ отъ пяти до десяти лѣтъ, представляютъ собой, несомнѣнно, одно изъ проявленій увлеченія законодателя демагогическими пріемами, характеризующее именно 1793 г., эпоху господства край-

нихъ партій. Мысль о необходимости обезпечить свободу собраній отъ посягательствъ со стороны администраціи, или со стороны частныхъ лицъ, не сочувствующихъ цѣли даннаго собранія, и желающихъ помѣшать ему во что бы то ни стало, неоднократно возобновлялась впослѣдствіе въ законодательствѣ. Мы отмѣчали выше (см. стр. 135), что въ проектѣ комиссіи Накэ, представленномъ Палатѣ Депутатовъ въ 1879 г., имѣлись спеціальныя постановленія объ отвѣтственности должностныхъ лицъ за незаконное распущеніе собранія и за отказъ въ выдачѣ удостовѣренія о принятіи предварительнаго заявленія по поводу собраній. Постановленія эти не вошли въ законъ, но основная мысль ихъ вполнѣ тождественна съ тою, которая лежала въ основаніи декрета Конвента 1793 г.

Мысль о созданіи аналогичныхъ постановленій не чужда была и германскимъ политическимъ дѣятелямъ. Мы отмѣчали ее и въ проектѣ, разсматривавшемся въ комиссіи Рейхстага въ 1873 г., такъ называемомъ проектѣ Виггерса, и въ проектѣ соціалдемократической фракціи, обсуждавшемся въ Рейхстагѣ въ 1896 г., проектѣ Ауэра. Въ дѣйствующемъ имперскомъ законѣ отраженіе этой мысли находимъ въ предоставленіи права обжалованія незаконнаго роспуска собранія въ административно судебномъ порядкѣ. Обжалованіе пельзя, разумѣется, приравнивать къ привлеченію къ отвѣтственности должностного лица, незаконно распустившаго собранія, но какъ бы то ни было, создавая § 15 закона 19 апрѣля 1908 г., устанавливающій эту возможность обжалованія незаконныхъ распущеній, составители закона, несомнѣнно, стремились обезпечить населенію пользованіе правомъ собраній въ предѣлахъ закона, гарантировать ему это право отъ произвольныхъ нарушеній со стороны администраціи.

Къ той же категоріи мѣръ, направленныхъ къ обезпеченію пользованія правомъ собраній, можно отнести и послѣдній изъ разсмотрѣнныхъ нами законодательныхъ актовъ Англіи, актъ о публичныхъ митингахъ 1908 г., обязанный своимъ возникновеніемъ иниціативѣ лорда Роберта Сесиля. И онъ точно также ставитъ своей задачей охрану свободы собраній отъ всякихъ посягательству со стороны лицъ, почему либо желающихъ помѣшать гражданамъ пользоваться своей свободой. Правда, опасность нарушеній свободы собраній англійскій законодатель усматриваетъ не съ той стороны, съ которой ее ожидали континентальные политики. На континентѣ созданная вѣками привычка административныхъ агентовъ къ произволу естественно побуждала искать гарантію свободы собраній въ постановле-

ніяхъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ. Въ Англіи отвѣтственность должностныхъ лицъ за неправомѣрныя дѣйствія поставлена достаточно прочно, и не нуждается въ новомъ подтвержденіи законодательнымъ путемъ. Актъ 1908 г. направленъ, какъ мы указывали, не противъ должностныхъ лицъ, а противъ всѣхъ тѣхъ, кто своими дѣйствіями препятствуетъ правильному ходу собранія, т. е. по смыслу закона, противъ попытокъ сорвать собраніе, произвести обструкцію, со стороны лицъ, не сочувствующихъ его цѣлямъ. Какъ мы своевременно отмѣчали, создавая особую отвѣтственность за правонарушенія этого рода, законодатель нашелъ нужнымъ повысить размѣры отвѣтственности за учиненіе безпорядковъ на политическихъ митингахъ во время избирательной кампаніи. Этимъ особенно подчеркивалось то политическое значеніе, какое современнымъ законодательствомъ дается публичнымъ собраніямъ, и несомнѣнно, что именно въ политическомъ значеніи публичныхъ собраній слѣдуетъ искать объясненія того спеціальнаго интереса, который проявляетъ законодатель по отношенію къ нимъ.

Препятствія къ пользованію правомъ собраній могутъ вызываться не только злоупотребленіями должностныхъ лицъ, призванныхъ наблюдать за порядкомъ въ собраніяхъ, не только дѣйствіями лицъ, враждебныхъ по отношенію къ данному собранію, и стремящихся помѣшать ему, но и причинами другого рода. Въ частности, слѣдуетъ отмѣтить одну изъ основныхъ причинъ, затрудняющую устройство публичныхъ собраній въ широкихъ размѣрахъ, именно, отсутствіе подходящихъ помѣщеній. Мы неоднократно отмѣчали тѣ случаи, когда законодатель обращалъ свое вниманіе на этотъ вопросъ. Напомнимъ, что въ 1907 г. радикальное большинство Палаты Депутатовъ съ полнымъ сочувствіемъ отнеслось къ мысли о томъ, чтобы возложить на общинныя власти обязанность предоставленія имѣющихся въ ихъ распоряженіи общинныхъ помѣщеній для публичныхъ собраній. Напомнимъ аналогичный проектъ 1905 г. внесенный въ Верхнюю Палату лордомъ Берклэромъ, и получившій полное одобреніе большинства этой Палаты. Напомнимъ, наконецъ, что практика въ этомъ отношеніи идетъ далеко впереди законодательства, и что въ силу этой практики во Франціи общественныя зданія, а въ Англіи парки и даже школьныя помѣщенія фактически предоставляются въ цѣломъ рядѣ случаевъ для публичныхъ собраній.

И во Франціи и въ Англіи государственная власть постепенно приходитъ къ сознанію своей обязанности не только воз-

держиваться отъ вмѣшательства въ сферу свободы гражданъ, поскольку они остаются въ предѣлахъ закона, но даже оказывать имъ активное содѣйствіе, принимать мѣры къ тому, чтобы признанная закономъ свобода, провозглашаемое столь часто основное право не оставались пустымъ звукомъ, а получали реальное осуществленіе.

Дальнѣйшее развитіе процесса демократизаціи политическаго строя, усиленіе влиянье избирательнаго корпуса, электората, перспективы котораго такъ ярко обрисованы Сиднеемъ Лоу въ его блестящей работѣ, посвященной англійскому государственному строю [1]), должно неизбѣжно привести къ тому, что нормы покровительственнаго характера, находящіяся пока еще въ зачаточной стадіи, получатъ широкое примѣненіе. Но и въ настоящее время можно считать не вполнѣ правильнымъ то представленіе о правѣ собраній, на которомъ, какъ мы указывали во введеніи, особенно настаиваютъ представители формально юридической школы въ Германіи.

Существо права публичныхъ собраній, равно какъ и другихъ „правъ гражданской свободы“, не исчерпывается простымъ отрицаніемъ государственнаго вмѣшательства въ сферу дѣйствій, юридически безразличныхъ для государства. Сохраняя предложенную Іеллинекомъ классификацію „субъективныхъ публичныхъ правъ“, можно утверждать, что право публичныхъ собраній относится одинаково и къ status negativus, или status libertatis, т. е. обезпечиваетъ извѣстную свободу отъ государственнаго вмѣшательства, сколько и къ status activus, status der aktiven Civität, т. е. предоставляетъ субъектамъ его возможность активной дѣятельности, активнаго участія въ жизни государства.

II.

Исторія законодательства о правѣ публичныхъ собраній въ Россіи выходитъ изъ рамокъ настоящей работы. Здѣсь, поэтому, мы ограничимся лишь нѣсколькими замѣчаніями.

До 1905 г. наше законодательство не признавало за гражданами, вообще, никакого права на устройство публичныхъ собраній, тѣмъ болѣе, съ политическими цѣлями. Постановленія устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, ст. 111 (изд. 1890 г.), согласно которой запрещаются сходбища и собранія

[1]) Sidney Low, The governance of England. London, 1901.

для совѣщанія или дѣйствія, общей тишинѣ и спокойствію противныхъ, и ст. 113, въ силу которой, когда соберется народъ въ шумномъ и безпорядочномъ скопищѣ, то полиція должна заставить толпу разойтись по домамъ, а въ случаѣ нужды могутъ быть призваны войска, до 1905 г. оказывались совершенно достаточными и не вызывали потребности въ какихъ-либо измѣненіяхъ или дополненіяхъ. Подробно регулировались законодателемъ только порядокъ призыва войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ (прилож. къ ст. 541 Св. губ. учрежденій) и отвѣтственность за участіе въ публичномъ скопищѣ (Уголовное Уложеніе, ст. 120—123).

Съ 1905 г. положеніе существенно измѣняется. Уже указомъ 18 февраля этого года на Совѣтъ Министровъ возложено было разсмотрѣніе и обсужденіе поступающихъ отъ частныхъ лицъ и учрежденій видовъ и предположеній по вопросамъ, касающимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія Этимъ самымъ молчаливо признавалось и право частныхъ лицъ подвергать соотвѣтствующіе вопросы обсужденію. Допущеніе публичныхъ собраній для такого обсужденія должно было явиться логическимъ выводомъ изъ указа 18 февраля.

Этого вывода, какъ извѣстно, сдѣлано не было. При изданіи Положенія о Государственной Думѣ 6 августа 1905 г. указъ 18 февраля былъ отмѣненъ. Только лицамъ, имѣющимъ право участія въ выборахъ, а также избраннымъ уже въ выборщики, предоставлено было, согласно правиламъ о введеніи въ дѣйствіе учрежденія Государственной Думы и положенія о выборахъ въ Государственную Думу 18 сентября 1905 г., образовывать въ городскихъ поселеніяхъ особыя подготовительныя собранія для совѣщанія о достойныхъ быть избранными лицахъ. Объ этихъ собраніяхъ начальники мѣстной полиціи извѣщались за 24 часа и могли назначать для присутствія въ нихъ одного изъ подвѣдомственныхъ имъ чиновъ, по требованію котораго собраніе должно быть немедленно закрыто.

Событія, имѣвшія мѣсто въ сентябрѣ и въ октябрѣ 1905 г., привели къ сознанію необходимости признать и допустить публичныя собранія въ нѣсколько болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ это оказывалось возможнымъ по правиламъ 28 сентября.

Тѣмъ не менѣе, и правила о собраніяхъ, изданныя за нѣсколько дней до Манифеста 17 октября, 12 октября 1905 г., точно также не обнаруживаютъ намѣренія законодателя отказаться отъ дискреціонной власти по отношенію къ собраніямъ. Составленныя подъ сильнымъ вліяніемъ прусскаго закона 11 марта 1850 г. и австрій-

скаго закона 15 ноября 1867 г., правила 12 октября предоставляютъ гражданамъ устраивать собранія безъ предварительнаго разрѣшенія администраціи, и довольствуются требованіемъ предварительнаго заявленія за три дня до устройства собранія, или до оглашенія о немъ въ печати, а если собраніе устраивается не въ мѣстѣ постояннаго жительства начальника полиціи, то за семь дней до собранія. И въ то же самое время, слѣдуя австрійскому образцу, правила эти даютъ начальнику мѣстной полиціи право, котораго не давалъ администраціи прусскій законъ 11 марта 1850 г., именно, право воспрещать собранія, цѣль или предметъ занятій которыхъ противны закону, или устройство которыхъ угрожаетъ общественнымъ спокойствію и безопасности. Такимъ образомъ, допущеніе собранія поставлено въ полную зависимость отъ усмотрѣнія начальника мѣстной полиціи.

Мы не останавливаемся вовсе на другихъ постановленіяхъ правилъ 12 октября. Изданныя въ самый разгаръ «митинговъ», правила эти содержали весьма серьезныя ограниченія свободы, и въ особенности широко надѣляли представителей полиціи на собраніяхъ правомъ распускать собранія. Пока самый принципъ свободы собраній не получилъ еще признанія въ законодательствѣ, эти ограниченія могли представляться государственной власти вполнѣ умѣстными. Нужно однако прибавить, что изданный одновременно съ правилами 12 октября циркуляръ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ губернаторамъ и градоначальникамъ отъ 14-го октября пытался поставить административное усмотрѣніе въ болѣе или менѣе опредѣленныя рамки.

Манифестомъ 17 октября на обязанность объединеннаго правительства возложено было выполненіе непреклонной воли Монарха даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы, въ томъ числѣ свободу собраній. Какъ бы ни расходились представители различныхъ теченій политической мысли въ пониманіи предѣловъ свободы собраній, не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что допущеніе предварительнаго воспрещенія собраній администраціей въ корнѣ отрицаетъ эту свободу. И тѣмъ не менѣе, временныя правила 4-го марта 1906 г., изданныя по предварительномъ обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ [1]) и, въ общемъ,

[1]) Сужденія Государственнаго Совѣта, высказанныя по поводу проекта правилъ, представленнаго на его уваженіе, см. въ отчетѣ по дѣлопроизводству по Государственному Совѣту за сессію 1905—6 г. стр 622—637.

не отличающіяся существенно отъ правилъ 12 октября 1905 г., не только не ограничиваютъ этого права администраціи, но еще расширяютъ рамки его возможнаго примѣненія. При пересмотрѣ правилъ 12-го октября, Совѣтъ Министровъ въ своемъ представленіи въ Государственный Совѣтъ опредѣленно указывалъ, что осуществленіе свободы собраній во всей своей полнотѣ, допустимое при нормальномъ теченіи жизни государства, нынѣ не можетъ быть еще признано своевременнымъ въ виду существующаго среди населенія броженія.

Этимъ самымъ осуществленіе началъ Манифеста 17 октября отложено на неопредѣленное время. Въ Государственномъ Совѣтѣ не вызвало никакихъ возраженій постановленіе, составляющее въ настоящее время п. 7 ст. III правилъ 4-го марта. Согласно этому постановленію, публичныя собранія. цѣль или предметъ занятій которыхъ противны уголовнымъ законамъ, либо общественной нравственности, или *устройство которыхъ угрожаетъ общественнымъ спокойствію и безопасности*, либо не можетъ быть допущено въ мѣстахъ, въ коихъ устройство собраній сими правилами не допускается (т. е. въ гостиницахъ, ресторанахъ, общественныхъ столовыхъ, кухмистерскихъ, трактирахъ—п. 4 ст. III правилъ, а также въ учебныхъ заведеніяхъ, кромѣ нѣкоторыхъ исключеній, указанныхъ въ п. 1 ст. III, и вообще въ закрытыхъ помѣщеніяхъ на разстояніи полверсты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя, или отъ мѣста засѣданій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы во время ихъ сессій) воспрещаются начальникомъ мѣстной полиціи съ указаніемъ основанія, по которому послѣдовало воспрещеніе.

Одного этого п. 7 ст. III совершенно достаточно, чтобы признать, что правила 4-го марта вовсе не обезпечиваютъ той свободы собраній, о которой говоритъ Манифестъ 17 октября. Еще болѣе убѣждаетъ въ этомъ знакомство съ п.п. 12 и 13 ст. III тѣхъ же правилъ. Оказывается, что лицо, на которое возлагается надзоръ за порядкомъ въ собраніи, т. е. предсѣдатель собранія, обязано закрыть его, по требованію представителя полиціи, въ одномъ изъ слѣдующихъ случаевъ: 1) когда собраніе явно уклоняется отъ предмета его занятій, 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой, 3) когда въ собраніи производятся неразрѣшенные денежные сборы, 4) когда въ немъ оказываются лица, въ собраніи

не допускаемыя, и эти лица не покинутъ собранія, и не будутъ изъ него удалены, 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами, либо заявленіями, восхваленіемъ, либо оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію либо неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній либо изданій, и вслѣдствіе того собраніе приняло характеръ, угрожающій общественнымъ спокойствію и порядку. Если требованіе представителя полиціи не будетъ исполнено, то по двукратномъ предупрежденіи онъ можетъ закрыть собраніе своею властью.

По поводу этого перечисленія поводовъ къ роспуску собраній Совѣтъ Министровъ въ своемъ представленіи въ Государственный Совѣтъ, слѣдуя указанному выше циркуляру Министерства Внутреннихъ Дѣлъ 14 октября 1905 г., находилъ, что постановленіямъ этимъ отнюдь не должно быть придаваемо того значенія, что разъ въ собраніи произошелъ тотъ или другой соотвѣтствующій имъ фактъ, то собраніе должно быть немедленно закрыто. Единичный мятежный возгласъ или заявленіе, временное отклоненіе собранія отъ предмета занятій, высказанное кѣмъ либо сужденіе, не нашедшее себѣ отклика, остановленный тотчасъ же предсѣдателемъ сборъ денегъ, разбрасыванье или передача какихъ либо листковъ или воззваній, содержаніе коихъ не подвергнуто немедленному обсужденію, и тому подобныя обстоятельства должны служить лишь къ усиленію вниманія присутствующаго на собраніи должностнаго лица, и въ крайнемъ случаѣ, къ обращенію его къ надзирающему за порядкомъ предсѣдателю или распорядителю съ заявленіемъ о необходимости возстановить порядокъ. Признавая эти разъясненія, данныя въ циркулярѣ М. В. Д., вполнѣ правильными, Совѣтъ Министровъ считалъ возможнымъ ограничить роспускъ собраній двумя случаями: 1) когда въ собраніи окажутся лица, въ собранія не допускаемыя, и 2) когда собраніе приняло характеръ противозаконный, противонравственный или же угрожающій общественному спокойствію и безопасности.

По поводу этой новой редакціи въ Государственномъ Совѣтѣ было указано, что дѣйствующія правила 12 октября не являются болѣе стѣснительными, чѣмъ проектированное постановленіе, а съ другой стороны, съ значительно большей подробностью устанавливаютъ тѣ основанія и условія, при наличности коихъ лицо, надзирающее за порядкомъ въ собраніи, можетъ и должно распорядиться закрытіемъ его. Государственный Совѣтъ предпочелъ сохранить прежнюю редакцію въ силѣ.

*

Такимъ образомъ, тѣ ограниченія, которыя были созданы до Манифеста 17-го октября, признано было необходимымъ сохранить и въ дальнѣйшемъ. Нельзя не согласиться съ мнѣніемъ, высказаннымъ въ печати по поводу правилъ 4-го марта В. М. Гессеномъ. О какой либо свободѣ публичныхъ собраній при дѣйствіи правилъ 4-го марта не можетъ быть и рѣчи. Между правилами 4-го марта и постановленіемъ устава и предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, запрещавшимъ собранія и сходбища, общей тишинѣ и спокойствію противныя, различія чисто редакціонныя. Запрещаются ли собранія, угрожающія общественному спокойствію и безопасности, или противныя общей тишинѣ и спокойствію, это, по существу, совершенно безразлично, такъ какъ и въ томъ и въ другомъ случаѣ запрещеніе собраній предоставляется дискреціонному усмотрѣнію власти [1]).

Правила 4-го марта обезпечиваютъ въ дѣйствительности свободу собраніямъ, не почитаемымъ публичными, по выраженію закона. Эти собранія и по правиламъ 12-го октября должны были пользоваться свободой, но самое пониманіе термина „не публичныя", или „частныя всякаго рода собранія" при дѣйствіи правилъ 12 октября подавало на практикѣ поводы къ недоразумѣніямъ. Правила 12-го октября должны были примѣняться не только къ публичнымъ собраніямъ но и къ такимъ частнымъ собраніямъ по вопросамъ государственнымъ, общественнымъ или экономическимъ, приглашеніе къ участію въ которыхъ совершается безыменными извѣщеніями или объявленіями въ повременныхъ изданіяхъ.

Совѣтъ Министровъ нашелъ, что собранія, созываемыя для разсмотрѣнія вопросовъ религіозныхъ, научныхъ и другихъ могутъ по отсутствію рѣзкихъ между различными областями граней, принять иногда характеръ, угрожающій опасностью общественному порядку, а потому вызываютъ необходимость примѣненія къ этимъ собраніямъ ограничительныхъ мѣръ. Что касается того, что по правиламъ 12 октября не считались публичными тѣ собранія, приглашеніе къ участію въ коихъ совершается именными приглашеніями, то здѣсь очевидно предполагалось, что такія собранія не будутъ имѣть характера многолюднаго сборища, и не представляютъ серьезной опасности для общественнаго порядка и спокойствія. Предположеніе это на практикѣ не оправдалось. И вотъ, по правиламъ 4-го марта, публичными признаются

[1]) В. М. Гессенъ, Исключительное положеніе, Спб 1908, стр. 184 и прим.

уже всѣ собранія, доступныя неопредѣленному числу лицъ. или хотя бы и опредѣленному числу лицъ, но лично непзвѣстныхъ устроителямъ собранія. Собранія въ которыхъ участвуютъ одни члены законно существующаго общества или союза, и постороннія лица не допускаются, считаются не публичными. Собранія, устраиваемыя въ театрахъ, концертныхъ и выставочныхъ залахъ, въ зданіяхъ общественныхъ и сословныхъ учрежденій, и въ помѣщеніяхъ, спеціально для публичныхъ собраній приспособленныхъ, или отдаваемыхъ для этой цѣли въ наемъ, признаются публичными

Собранія, не почитаемыя публичными, правилами 4-го марта дозволяется устраивать свободно безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти. До самаго послѣдняго времени, однако, практическое значеніе этого постановленія было весьма незначительнымъ. благодаря повсемѣстному примѣненію исключительнаго положенія въ той или другой формѣ

Согласно ст. 16 положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія. Такимъ образомъ, и въ этомъ отношеніи существенныхъ измѣненій сравнительно съ порядкомъ, дѣйствовавшимъ до 1905 г., не произошло.

Государственный Совѣтъ нашелъ, что въ общемъ предначертанныя правила соотвѣтствуютъ намѣченной задачѣ и условіямъ еще продолжающагося въ населеніи броженія. Во всякомъ случаѣ, правила 4-го марта 1906 г. носятъ характеръ временной мѣры. Правительство не испытывало желанія превратить эти правила въ постоянный законъ, и не предлагало ихъ на разсмотрѣніе новыхъ законодательныхъ учрежденій.

Вопросъ объ изданіи постояннаго закона былъ поднятъ въ Государственной Думѣ перваго созыва по почину группы членовъ ея, принадлежавшихъ къ конституціонно-демократической партіи. 30-го мая 1906 г. въ Государственную Думу внесенъ былъ законопроектъ о собраніяхъ, состоявшій изъ двѣнадцати статей, и сопровождавшійся краткой объяснительной запиской [1]). Составители

[1]) Заявленіе подписали члены Гос. Думы, Шершеневичъ, Новгородцевъ. Винаверъ, Набоковъ, Медвѣдевъ, Петражицкій, А. Васильевъ, Родичевъ, Протопоповъ, Быстровъ, Долженковъ, Корсаковъ и др. текстъ проекта и объяснительная записка къ нему см. Государственная Дума, Стенографическіе отчеты, 1906 г. т. II стр. 1444—1447.

проекта приняли въ качествѣ образца французскій законъ 30 іюня 1881 г., хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и допустили существенныя отступленія отъ этого образца.

Самый проектъ состоялъ изъ двѣнадцати статей. Устроители публичныхъ собраній, созываемыхъ для совмѣстнаго обсужденія государственныхъ и общественныхъ вопросовъ, въ городскихъ поселеніяхъ или въ разстояніи пяти верстъ отъ нихъ, обязаны были извѣстить начальника мѣстной полиціи не позднѣе, чѣмъ за 24 часа до собранія. Для собраній, созываемыхъ послѣ указа о назначеніи выборовъ въ Государственную Думу, срокъ этотъ сокращался до четырехъ часовъ. За несоблюденіе этого правила устроителямъ угрожала отвѣтственность въ формѣ штрафа до 100 рублей

Такимъ образомъ, проектъ устанавливалъ явочный порядокъ устройства собраній. Спеціальныя ограниченія, которыя составители проекта находили нужнымъ установить, касались исключительно мѣста, гдѣ могутъ устраиваться собранія. Совершенно воспрещались по проекту собранія подъ открытымъ небомъ, въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора, и отъ мѣста засѣданій Государственной Думы во время ея сессіи, а также собранія на полотнѣ желѣзныхъ дорогъ. Собранія на площадяхъ, улицахъ и другихъ проѣздахъ и проходахъ, открытыхъ для общественнаго пользованія, по проекту допускались лишь постольку, поскольку они не препятствовали уличному движенію.

Начальнику мѣстной полиціи предоставляется по проекту назначать для присутствованія на собраніи уполномоченное лицо, обязанное быть въ форменной одеждѣ. Собраніе можетъ быть закрыто полиціей, если оно устроено въ такомъ мѣстѣ, въ которомъ устройство собраній закономъ не допускается, или если оно приметъ характеръ, непосредственно угрожающій общественной безопасности.

Если присутствующіе на собраніи послѣ закрытія его не разойдутся, то полиція послѣ двукратнаго предупрежденія можетъ удалять неповинующихся мѣрами принужденія.

Таковы болѣе существенныя постановленія проекта. Нужно прибавить, что самый кругъ собраній, подходившихъ подъ дѣйствіе регламентаціи, проектомъ значительно суживался сравнительно съ дѣйствующимъ правомъ. По проекту, собраніе признается публичнымъ, если доступъ на него не обусловленъ личнымъ приглашеніемъ. Собранія членовъ обществъ или союзовъ зарегистро-

ванныхъ, также какъ и по правиламъ 4 марта, публичными не признаются.

Въ Государственной Думѣ проектъ вызвалъ весьма оживленныя пренія. Пренія эти заняли три засѣданія 16, 19 и 20 іюня 1906 г. Авторамъ законопроекта пришлось выслушать цѣлый рядъ возраженій, исходившихъ отъ представителей только что конституировавшейся соціалдемократической фракціи. Представитель соціалдемократической фракціи Джапаридзе, сдѣлавшій предварительно общую декларацію по поводу отношенія фракціи къ законопроектамъ, разсматриваемымъ въ Думѣ, заявилъ, что законопроектъ, въ общемъ, совершенно упраздняетъ свободу собраній, въ особенности, для рабочаго класса. По мнѣнію депутата Джапаридзе, законопроектъ о собраніяхъ долженъ быть выраженъ въ двухъ статьяхъ: 1) россійскіе граждане безъ различія пола, вѣры и національности вправѣ собираться всегда и вездѣ, не требуя никакого разрѣшенія отъ администраціи; 2) всякое посягательство на свободу собраній со стороны чиновъ полиціи или администраціи, вообще, должно быть наказуемо [1]).

Представитель соціалдемократіи повторилъ, такимъ образомъ, традиціонное уже отношеніе своей партіи къ вопросу о правѣ собраній. Вспомнимъ, что тѣ же самые взгляды по этому вопросу высказывалъ въ 1879 г. во французской Палатѣ Депутатовъ отъ имени соціалистической фракціи Луи Бланъ. Противъ законопроекта, съ другой стороны, высказался членъ Государственной Думы М. М. Ковалевскій, упрекавшій составителей его въ томъ, что они слѣпо слѣдовали французскому образцу, закону, который, по заявленію М. М. Ковалевскаго, признается во Франціи наименѣе удачнымъ. Протестуя противъ требованія предварительнаго заявленія для устройства собраній, М. М. Ковалевскій полагалъ однако необходимымъ внести въ законъ постановленіе о бюро собранія, имѣющееся во французскомъ законѣ, но опущенное составителями проекта. Наличность особаго бюро, по мнѣнію М. М. Ковалевскаго, ослабляетъ возможность столкновеній между представителемъ полиціи и собраніемъ [2]).

Изъ другихъ возраженій, сдѣланныхъ по адресу составителей проекта во время преній, отмѣтимъ сдѣланное депутатомъ Брам-

---

[1]) Государственная Дума, стенографическіе отчеты, 1906 г., т. II, засѣданіе 16 іюня 1906 г., стр. 1431.

[2]) Засѣданіе 19 іюня, стр. 1459.

сономъ указаніе на то, что предоставлять полиціи право роспуска собраній, когда они непосредственно угрожаютъ общественной безопасности, значитъ не давать ей никакого опредѣленнаго критерія, предоставить ей дискреціонную власть. Постановленія французскаго закона, по мнѣнію депутата Брамсона, болѣе цѣлесообразны [1]).

Членъ Государственной Думы Бусловъ протестовалъ противъ запрещенія собраній на полотнѣ желѣзной дороги, утверждая, что полотно понятіе очень растяжимое, что сюда входятъ и дворы сараевъ, строительныхъ, ремонтныхъ и паровозныхъ депо. На этомъ полотнѣ протекаетъ большая часть жизни желѣзнодорожниковъ, и если лишить ихъ права собираться на полотнѣ, то тѣмъ самымъ они будутъ лишены возможности пользоваться правомъ собраній [2]).

Заслуживаетъ упоминаніе заявленіе представителя г. Варшавы Новодворскаго. Ораторъ, говорившій отъ имени польскаго коло, въ общемъ, отнесся къ проекту съ полнымъ сочувствіемъ. Онъ предлагалъ только дополнить его постановленіями, по которымъ представитель полиціи на собраніяхъ долженъ имѣть письменное распоряженіе начальника мѣстной полиціи, уполномачивающее его присутствовать на собраніи. Такое правило представлялось необходимымъ, чтобы предотвратить самозванное вмѣшательство чиновъ полиціи, которые весьма часто спѣшатъ проявить свое вмѣшательство по собственному почину. Другое дополненіе, предложенное Новодворскимъ, касалось установленія уголовной отвѣтственности чиновъ полиціи за неправильное закрытіе собранія [3]).

Авторы проекта весьма энергично отстаивали его противъ всѣхъ нападковъ. Въ рѣчахъ Шершеневича, Котляревскаго, Гредескула, Петражицкаго, Винавера и Кокошкина указывалось на то, что составители проекта ничего не имѣютъ противъ дополненія и расширенія его постановленій съ цѣлью возможнаго устраненія всякихъ злоупотребленій со стороны органовъ исполнительной власти при примѣненіи его на практикѣ. Въ цѣломъ, однако, они утверждали, что представленный ими законопроектъ обезпечиваетъ достаточно широкую свободу. По существу дѣла, заявилъ депутатъ Петражицкій, въ предлагаемыхъ правилахъ дается широчайшая свобода собраній и серьезныхъ какихъ либо ограниченій нѣтъ [4]). Членъ Государственной Думы Шершеневичъ указывалъ, что роспускъ собранія полиціей возможенъ по проекту лишь

[1]) Засѣданіе 16 іюня, стр. 1406.
[2]) Засѣданіе 16 іюня, стр. 1414.
[3]) Засѣданіе 16 іюня, стр. 1437.
[4]) Засѣданіе 16 іюня, стр. 1434.

въ томъ случаѣ, если собраніе *непосредственно* угрожаетъ общественной безопасности, и полагалъ, что слово „непосредственно“ указываетъ на возможность перехода собранія къ дѣйствіямъ, такъ что различіе между французскимъ закономъ и проектомъ на самомъ дѣлѣ только кажущееся.

Запрещеніе собраній на желѣзнодорожномъ полотнѣ не касается вовсе тѣхъ собраній, которыя будутъ происходить около полотна [1]).

Въ засѣданіи 20-го іюня 1906 г. проектъ закона о собраніяхъ, согласно предложенію подписавшихъ его, постановлено было передать въ комиссію изъ одиннадцати лицъ [2]). До роспуска Думы комиссія эта успѣла обсудить и принять слѣдующія первыя четыре статьи законопроекта.

Ст. 1. Россійскіе граждане вольны устраивать собранія какъ въ закрытомъ помѣщеніи, такъ и подъ открытымъ небомъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

Ст. 2. Допускаются собранія на площадяхъ и улицахъ, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію.

Ст. 3. Воспрещаются собранія на рельсовомъ пути.

Ст. 4. Воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ—въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора и отъ мѣста засѣданій Государственной Думы [3]).

Со времени роспуска Государственной Думы перваго созыва вопроса объ изданіи спеціальнаго закона о правѣ собраній въ соотвѣтствіи съ началами манифеста 17 октября не возникало. Разрѣшеніе этого вопроса принадлежитъ будущему.



...ека
...ческой
...ки

[1]) Засѣданіе 16 іюня, стр. 1412.

[2]) Въ составъ комиссіи, избранной 26 іюня, вошли: Шершеневичъ, Падеревскій, М. М. Ковалевскій, Скворцовъ, Джапаридзе, Лунинъ, Винаверъ, Кокошкинъ, Шрагъ и Недоносковъ. Засѣданіе 26 іюня, стр. 1723.

[3]) Текстъ этихъ четырехъ статей напечатанъ въ сборникѣ „Законодательные проекты и предположенія партіи народной свободы 1905—1907 г.“. Спб., 1907, стр. 27.

ПОГРѢШНОСТИ И ОПЕЧАТКИ.

					Напечатано.	*Слѣд. читать.*
Стр.	19	12	строка	снизу	на него	на нихъ
„	30	3	„	сверху	Potfier	Pothier
„	42	1	„	„	en se conformant	en satisfaisant
„	44	11	„	„	направленія	правленія
„	57	17	„	„	Амьвенѣ	Амьенѣ
„	81	8	„	снизу	1848 г.	1847 г.
„	103	12	„	сверху	нея	него
„	155	15	„	снизу	27 марта	28 марта
„	192	4	„	сверху	признала	признавала
„	293	19—20	„	снизу	зла, унотребленій	зло-употребленій
„	297	8—9	„	сверху	произ-дятъ	произво-дятъ