

Набоков А.В.

Доклад на заседании НУГ «Институционализация прав человека в России» 22.11.2013

Право на неприкосновенность личности в законопроектной деятельности Государственной Думы Российской империи

Прежде чем приступить к обсуждению законопроектной деятельности Государственной Думы Российской империи по установлению права на неприкосновенность личности, в первую очередь, необходимо упомянуть акты, которые, собственно, и обусловили эту деятельность. Манифестом от 17 октября 1905 года было провозглашено следующее:

«На обязанность Правительства возлагаем МЫ выполнение непреклонной НАШЕЙ воли:

1. Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов».

Во исполнение данной воли 23 апреля 1906 года были внесены изменения в Основные государственные законы Российской империи. Положения, провозглашающие неприкосновенность личности были сформулированы следующим образом:

«73. Никто не может быть задержан под стражею иначе, как в случаях, законом определенных.»

75. Жилище каждого неприкосновенно. Производство в жилище, без согласия его хозяина, обыска или выемки допускается не иначе, как в случаях и в порядке, законом определенных.»

76. Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства. Ограничения в сих правах установлены особыми законами.»

83. Изъятия из действия изложенных в сей главе постановлений в отношении местностей, объявленных на военном положении или в положении исключительном, определены особыми законами».

Через четыре дня состоялось первое заседание Государственной Думы, на котором депутаты отметили, что разработка и принятие законопроекта о

неприкосновенности личности является первоочередной их задачей¹. Так, уже 8 мая 1906 года на шестом заседании Государственной Думы за подписью 31 депутата (первый подписавшийся – Новгородцев П.И.) был внесен законопроект «В обеспечение действительной неприкосновенности личности». Однако уже при внесении законопроекта возникли первые сложности, так как часть депутатов настаивала на комиссионном слушании, а другая часть утверждала, что обсуждение законопроекта должно происходить в общем заседании. В итоге было принято решение передать законопроект сначала на проработку в комиссию, а потом детально обсудить на общем заседании, так как именно такая процедура будет наиболее эффективной.

У некоторой части депутатов были вопросы относительно структуры законопроекта и качества его юридической техники. Законопроект состоял из двух частей. Первая часть включала в себя «законоположения, ныне существующие и подлежащие отмене»². В первую очередь – это примечание 1 к ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений («о лицах, находящихся под надзором полиции и о воспрещении жительства в столицах без формального производства суда»). Также это приложение 1 к данной статье Устава («о мерах охранения государственного порядка») и приложение 2 («о полицейском надзоре по распоряжению полицейской власти»). Также предлагалось упразднить п.1 ст. 340 Уложения о наказаниях и ст. 637 Уголовного Уложения, которые «изъемят из ответственности превышение власти».

Вторая часть содержала собственно сам законопроект. Ключевым его пунктом является пар. 7, который заимствует английское правило о передаче всякого задержанного суду в 24-часовой срок. Однако Новгородцев считал (и вполне обоснованно), что нужны не декларации, а гарантии исполнения,

¹ Стенографические отчеты / Гос. дума, 1906 год, сессия первая. - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1906-1907. Заседания 1-18: (с 27 апреля по 30 мая). - 1906. - [4], XXII, С. 271.

² Указ. соч. С. 278

поэтому в пар. 14, 15, 16 устанавливалась ответственность (уголовная и гражданская) должностных лиц. В пар. 6 говорилось «о случаях, когда полицейские органы могут задерживать отдельных лиц, нуждающихся в особом попечении и защите, или пребывание которых на свободе грозит безопасности и порядку в общественных местах». В пар. 7 уточнялось, что это за лица (больные и беспомощные) и данные лица должны быть доставлены в ближайшие лечебницы или благотворительные учреждения. Все лица, задержанные полицейскими властями, по данному законопроекту, могли требовать составления и выдачи им протокола с указанием причин их задержания.

Основными проблемами законопроекта Новгородцев считал то, что он не устанавливает случаи, когда неприкосновенность личности может быть ограничена, в том числе во время осадного (военного) положения. Для этих моментов кадеты готовили отдельные законопроекты³. Также законопроект имеет слишком большую сферу регулирования, что с точки юридической техники неверно.

Следующим выступал депутат Новодворский (Варшава). Он говорил о том, что те положения, о которых упоминали кадеты, не улучшат ситуацию, так как, кроме них, есть еще и другие. Например, «Правила о местностях, объявленных на военном положении», которые являются приложением к ст. 23 закона «Об общих губернских учреждениях». Так, согласно ст. 12 этих правил «генерал-губернаторы считают себя властными на все, не исключая расстрелов без суда». Еще существуют местные законы, которые не меньшим образом затрагивали неприкосновенность личности. Так, Новодворский упоминает положение Кабинета Министров от 5 октября 1884 г., которое «позволяет Министру внутренних дел воспретить каждому лицу пребывание в Царстве Польском без указания причин и мотивов такого запрета». Не менее тягостными он считает указ 3 апреля 1892 г. «Об утверждении временных правил о взысканиях за содержание тайных школ в Северо-

³ Указ. соч. С. 295 – 298

Западном и Юго-Западном Крае» и указ 26 мая 1900 г. о распространении предыдущего закона на Царство Польское, согласно которым налагался денежный штраф и арест по распоряжению губернатора тех, кто обучает в тайных школах, а потом и вовсе «всякий раз, когда несколько детей не одного семейства, три-четыре мальчика обучаются совместно на дому»⁴.

Однако возникают большие сомнения относительно того насколько данные случаи можно регулировать законом о неприкосновенности личности, так как достаточно часто депутаты в своих обсуждениях упоминали весьма значимый аргумент о том, что нельзя решить проблемы всей Российской империи одним лишь законопроектом о неприкосновенности личности.

Далее выступал депутат Розенбаум (Минская губерния), который считал, что судебный надзор за соблюдением неприкосновенности личности непрактичен, так как данный вопрос должен решаться коллегиально, а в таком случае трудно выявить ответственное лицо. Также он отмечал, что могли возникнуть трудности с перемещением судей к задержанному и уведомлении судей о задержании. Розенбаум не уточнял суть трудностей. Скорее всего, это могло быть связано с немногочисленностью судебного корпуса. Решение этой проблемы, он видел в том, чтобы надзор за неприкосновенностью был поручен прокуратуре⁵.

Затем выступал депутат Араканцев (Область Войска Донского). Он говорил о том, что надзор должен быть только судебным и о том, что необходимо отменить ст. 295 Учреждения судебных установлений, «которая позволила бывшему министру юстиции Муравьеву на практике уничтожить самостоятельность и независимость судей». Далее он говорил о том, что «ранее, согласно ст. 10 Устава уголовного судопроизводства, судебные следователи, прокурорский надзор и мировые судьи могли наблюдать за местами заключения и освобождать неправильно задержанных». Но затем,

⁴ Указ. соч. С. 298-300.

⁵ Указ. соч. С. 301.

министерство отказывалось утверждать в должности непокорных судей, а делали их исправляющими должность (исполняющие обязанности) судебных следователей, а потом и вовсе – «временно-командированные к исправлению должности судебных следователей», что на практике привело к полной зависимости от министерства юстиции.

Затем выступал Фон-Рутцен (Курская губерния). Он говорил о проблемах, проистекающих из пар. 2 законопроекта, которая запрещает исключения в производстве судебных процессов. Также Фон-Рутцен сомневался в том, что суды смогут надлежащим образом защищать интересы граждан и предложил создать комиссию, которая смогла бы очистить судебные уставы 1864 года от наслоений, которые начали появляться «чуть ли не через 6 месяцев после их опубликования»⁶.

В свою очередь, профессор Кузьмин-Караваев сетовал на неудовлетворительное качество законопроекта с позиции юридической техники. В частности, отменяя некоторые положения, авторы не учли их специфику. Так, отмена ст. 219 Устава уголовного судопроизводства, по сути, ликвидировала бы военные суды в Российской империи. Кузьмин-Караваев говорит о том, что эту систему менять необходимо, но кадеты же предлагают только отмену всех существующих «наслоений», не предлагая ничего взамен. Они не видят системности этих отношений. «Целые кодексы подлежат изменению, раз они сплошь построены на началах, отрицающих действительную неприкосновенность личности»⁷.

Депутат Янчевский (Минская губерния) также упоминает о недостатках пар. 12 законопроекта, который говорит только о неприкосновенности жилища, но ничего не говорит о неприкосновенности вещей человека вне его жилища. Так, человека могут обыскать на улице и забрать у него его вещи под предлогом борьбы с нелегальной литературой

⁶ Указ. соч. С. 310-311.

⁷ Указ. соч. С. 312-313.

или контрабандой. Янчевский докладывал, что такой процедуре подверглись многие депутаты, приехавшие в Петербург из других городов.

После обсуждения законопроекта в общем заседании Государственной Думы он был передан на доработку в комиссию, состоящую из пятнадцати депутатов. В состав комиссии входили в основном либеральные юристы (П.И. Новгородцев, М.М. Винавер, М.М. Ковалевский, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский, А.Р. Ледницкий), а затем он был вновь передан на рассмотрение в общем заседании Государственной Думы. Однако из-за роспуска Государственной Думы I созыва законопроект о неприкосновенности личности так и не был принят. Практически в той же редакции он был затем внесен во II Думу как Партией народной свободы, так и Министерством внутренних дел, однако аналогичная судьба ждала его и во II Думе. В третьей Думе он проходил только комиссионное обсуждение и из-за многочисленных бюрократических проволочек за все четыре года так и не был вынесен на голосование, а в IV Думе комиссию по разработке неприкосновенности личности и вовсе расформировали, а законопроект передали в ведении комиссии по судебной реформе, что на практике означало прекращение работы по дальнейшему движению законопроекта⁸.

⁸ Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906-1917 гг.) М., 2005. С. 252-253.