

Неприкосновенность личности в законотворческой работе Государственной думы Российской империи третьего и четвертого созывов

Общие основания неприкосновенности личности и жилища в Российской империи были установлены Основными Законами в главе, определяющей права и обязанности российских подданных (Свод. Зак., т. I., ч. 1, изд. 1906 г.)

Практические правила, которыми должны были руководствоваться в этой области административные органы власти, были изложены в целом ряде статей, помещенных в различных частях свода Законов. Однако сами разработчики законопроекта как в Министерстве внутренних дел, так и в Государственной Думе отмечали, что помимо своей разбросанности и отсутствия систематизации многие из этих статей устарели и не соответствовали на практике той концепции, которая вытекала из общих начал неприкосновенности личности, установленных Основными Законами.

Соответственно, этими соображениями была обоснована необходимость издания особого закона, специально посвященного вопросу неприкосновенности личности, который сводил бы воедино общие положения и давал бы надлежащее законодательное выражение и разработку тем нормам, которые относились бы к области практического применения.

Уже Государственная Дума I-го созыва выделила из своего состава особую комиссию в числе 15-ти лиц, которая разработала проект закона и подготовила по нему доклад. Однако этот доклад не был заслушан Думой по причине ее роспуска. Такая же комиссия, но уже в составе 33-х членов, была образована Думой II-го созыва. На ее рассмотрение поступил соответствующий правительственный законопроект, составленный особой межведомственной комиссией под председательством бывшего товарища Министра внутренних дел сенатора Макарова, а также законодательное предположение членов Думы II-го созыва, относящееся к тому же вопросу.

Однако эта комиссия также изготовила доклад, оставшийся незаслушанным по причине роспуска Думы.

Тот же самый правительственный законопроект был внесен в Государственную Думу III-го созыва и был принят комиссией с некоторыми поправками, однако указанный законопроект не был одобрен депутатами на общем собрании Государственной Думы третьего созыва из-за некоторых принципиальных расхождений, разработанных по итогам работы комиссий первых двух Дум. Расхождения в концепции законопроекта МВД и причины отклонения законопроекта в Думе третьего созыва составляют предмет настоящего доклада.

Первый вопрос принципиального характера, который был поставлен комиссией на разрешение – это проблема взаимоотношения законопроекта о неприкосновенности личности со статьей 15 Основных Законов, которая допускала существование в Российской империи военного и исключительного положения, порядок установления которого также был предметом рассмотрения обозначенной комиссии.

По этому вопросу комиссия пришла к выводу, что «при наступлении чрезвычайных обстоятельств, угрожающих самому бытию государства, наличием таких чрезвычайных обстоятельств обуславливается и необходимость применения мер, крайне стеснительных для отдельных лиц, но требуемых опасным положением государства, перед интересами которого интересы этих лиц отступают на второй план».

Соответственно, комиссия Государственной думы III-го созыва одобрила статью законопроекта о том, что в местностях, объявленных на военном или исключительном положении, нормы закона о неприкосновенности личности применяются лишь в тех пределах, в которых они не противоречат законам о военном и исключительном положении.

Установив этот общий взгляд на пределы действия законопроекта о неприкосновенности личности, комиссия приняла затем в правительственной редакции первые две статьи, определяющие, что «никто не может быть

наказан иначе, как в порядке, законом определенном, и судим иначе, как тем судом, которому по закону подведомственно вменяемое в вину деяние».

Первая из этих статей вызвала возражения некоторых членов комиссии, полагавших, что никто не может быть наказан иначе, как по судебному решению, а не закону. Тем не менее, такое изменение было признано комиссией неприемлемым, так как Министерство внутренних дел настаивало на существовании внесудебных случаев ограничения неприкосновенности личности, обосновывая свою позицию, в том числе и с помощью юридической доктрины. В качестве примера представители МВД приводили разнообразные взыскания, налагаемые в дисциплинарном порядке, а также штрафы, налагаемые казенными управлениями за нарушение их уставов.

Следующие статьи законопроекта, внесенного МВД, о праве задержания, заключения и личного обыска, предусматривали в этой области деятельность: судебных властей, полиции, караулов, дозоров и различных стражей, частных лиц, - выделяя затем в особую статью ссылочного характера случаи лишения свободы: за служебные проступки, за преступления государственные, по жандармским дознаниям, производимым в порядке статьи 1035 Устава Уголовного Судопроизводства, и в предупреждение заноса эпидемических болезней.

Установив в виде общего правила, что задержание, заключение или личный обыск могут быть произведены не иначе, как в случаях, определенных законом, и при том лишь по письменному требованию, исходящему от судебной власти, комиссия установила, что требование судебной власти должно быть предъявлено в копии лицам, подвергаемым задержанию, заключению или обыску. По мнению комиссии, для большей гарантии прав этих лиц необходимо было не только предъявление, но и вручение им соответствующих копий протоколов.

Комиссия III-го созыва не разделял взглядов первых двух комиссий относительно того, что ограничение прав личности возможно только судебной властью, так как, по ее мнению, «отнимать это право у чинов

полиции – значило бы создать для преступных элементов такую широкую возможность избегать правосудия, что ограждение законных прав мирного населения сделалось бы крайне затруднительным». Однако комиссия III-го созыва также придерживалась того мнения, что в случае задержания человека полицейский чиновник или иной представитель административной власти должны доставить задержанного суду в определенный срок.

Создавая такие, в значительной мере неизвестные предшествующему законодательству, гарантии прав личности при задержании полицией заподозренных в преступлении комиссия предоставила право полиции задерживать подозреваемых лиц также, когда пребывание на свободе кого-либо из задерживаемых угрожает опасностью ему самому, окружающим или нарушает общественную благопристойность.

От норм, определяющих порядок задержания и заключения, законопроект переходит к обязанностям соответствующих властей наблюдать, чтобы эти нормы не нарушались и в статьях 13-й и 14-й, постановляет, что каждый судья или прокурор обязан в пределах своего участка или округа немедленно освободить неправильно лишенного свободы, а также усмотрев, что кто-либо содержится не в надлежащем месте заключения принять меры к содержанию его в установленном порядке.

Установив в 15-ой статье, что право передвижения и избрания места пребывания может быть ограничено лишь в случаях, указанных в законе отдельно, законопроект, в статьях 16-19, трактует о неприкосновенности жилища в связи с правом осмотров, обысков и выемок. По отношению к этому праву не вполне последовательной представляется точка зрения, принятая в вопросе о праве задержания и заключения. Нормальным органом, постановляющим о производстве осмотров, обысков и выемок, является, судебная власть, однако комиссия III-го созыва также предоставила права осмотров, обысков и выемок полиции, а также иным должностным лицам, «кои облечены этим правом в силу специальных узаконений, определяющих круг и порядок их действий» (ст. 17 отд. I проекта).

Соответственно, комиссия определила, что без постановления судебной власти полиция может, по собственному постановлению, производить осмотры, обыски и выемки лишь тогда, когда ею застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное деяние, а также когда до прибытия на место происшествия представителя судебной власти следы преступления могли исчезнуть. Относительно остальных должностных лиц, то они могли производить осмотры, обыски и выемки в пределах правил, определяющих их деятельность, а именно в различных уставах: о прямых налогах, об акцизных сборах, таможенном, горном, лесном, врачебном, об обеспечении народного продовольствия, о цензуре и печати.

Помимо перечисленных случаев вход в жилище без согласия хозяина допускался или по призыву из самого жилища, или для оказания помощи при несчастных случаях, или при исполнении должностным лицом его обязанностей – по вручению повесток, исполнительных листов, по производству взысканий, переписи и т.п. (ст. 16 отд. I проекта).

Устанавливая далее принцип «тайны сношений почтовых, телеграфных и телефонных», комиссия допускала в этой области изъятия лишь в целях раскрытия преступлений в пределах тех правил, которые были установлены Уставом Уголовного Судопроизводства (ст. 20 отд. I проекта).

Обращаясь к вопросу о возможных нарушениях тех постановлений, которые являются содержанием «положения о неприкосновенности личности», комиссия признала, что упоминать особо об ответственности частных лиц не обязательно, так как рассматриваемые нарушения, сводясь к лишению или ограничению чужой свободы, были предусмотрены действующим уголовным законодательством, а потому и влекли ответственность на общем основании, достаточно гарантирующим права потерпевших. Что касается должностных лиц, то, по мнению комиссии, обжалование их действий, нарушающих неприкосновенность личности, должно было идти в двух направлениях: во-первых, оно должно было восстанавливать нарушенное право путем отмены неправильного действия,

которым это право было нарушено со стороны должностного лица; во-вторых, путем привлечения должностного лица за незаконное действие к гражданской, дисциплинарной и уголовной ответственности.

Право принесения жалобы, по мнению комиссии, надлежало предоставить широкому кругу лиц, то есть не только потерпевшим и их поверенным, но также супругам потерпевших, родителям, опекунам, а «равно всем тем, кто должен иметь о них попечение» (ст. 21 отд. I проекта).

Обсуждение представленного законопроекта на общем заседании Государственной думы III-го созыва произошло 13 ноября 1909 года, на котором решительно против принятия законопроекта в указанной редакции выступил депутат Маклаков, входивший ранее в комиссию по разработке и затем покинувший ее по собственному желанию. Так, господин Маклаков утверждал, что принятие законопроекта в редакции, предложенной комиссией, есть ничто иное как принятие концепции, предложенной МВД, которая не обеспечивает «действительную неприкосновенность личности», а лишь законодательно закрепляет административный произвол, так как, по мнению Маклакова, «зло не в законодательстве, зло в управлении, в отсутствии у нашей власти того чувства, которое Бисмарк назвал «добросовестностью в применении законов»; управлением у нас низвергаются и отменяются законы, управление отняло у нас те возвышенные манифестом свободы, которые уже воплотились в закон; управление превратило манифест в историческое воспоминание, управление обессилело Думу».

По результатам обсуждения депутаты решили не принимать законопроект в предложенной редакции и вернули его обратно в комиссию, что привело в дальнейшем к саботированию отдельными членами комиссии ее собраний и невозможности дальнейшей работы. Для исправления сложившейся ситуации депутатами были избрана новая комиссия по разработке законопроекта о неприкосновенности личности, которая существовала параллельно с предыдущей, однако это не изменило ситуацию,

вследствие чего уже в IV Думе законопроект был передан в комиссию по судебной реформе, где в дальнейшем больше не обсуждался.

Использованные материалы:

1. Стенографические отчеты / Гос. дума, третий созыв, 1907-1908 г.г., сессия первая. - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1908. Заседания 1-30: (с 1 ноября 1907 г. по 19 февраля 1908 г.)
2. Стенографические отчеты / Гос. дума, третий созыв, сессия вторая. - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1908-1909. Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. т. 2: (№№ 220-469)
3. Стенографические отчеты / Гос. дума, третий созыв, сессия третья. - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1910. Заседания 1-32: (с 10 октября по 18 декабря 1909 г.)
4. Стенографические отчеты / Гос. дума, третий созыв, сессия четвертая. - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1910-1911. Заседания 39-73: (с 17 января по 5 марта 1911 г.)
5. Обзор деятельности комиссий и отделов / Гос. дума, третий созыв... - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1907-1908 г. / ... Сессия 1. - 1908. - 222, 156 с.
6. Обзор деятельности комиссий и отделов / Гос. дума, третий созыв... - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1908-1909 г. / ... Сессия 2. - 1909. - 319 с.
7. Обзор деятельности комиссий и отделов / Гос. дума, третий созыв... - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1909-1910 г. / ... Сессия 3. - 1910. - 376 с.
8. Обзор деятельности комиссий и отделов / Гос. дума, третий созыв... - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1910-1911 г. / ... Сессия 4. - 1911. - 480 с.

9. Обзор деятельности комиссий и отделов / Гос. дума, третий созыв... - Санкт-Петербург: Государственная типография: 1908. Сессия 5. - 1912. - 498 с.