

ПРИНЦИП НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

М. И. Степина

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 1 июля 2021 г.

Аннотация: анализируются основные этапы законодательного закрепления принципа неприкосновенности личности в Российской империи в конце XIX – начале XX в. Рассмотрена законодательная деятельность Государственной думы по разработке законопроекта о неприкосновенности личности. Анализируются положения данного законопроекта. Статья базируется на широком комплексе источников, среди которых стенографические отчеты заседаний Государственной думы и деятельности комиссий, документы партии «Народной свободы», нормативные правовые акты и их проекты, доктринальная юридическая литература начала XX в.

Ключевые слова: история государства и права России, права и свободы личности, неприкосновенность личности, история российского парламентаризма.

Abstract: this article analyzes the main stages of the legislative consolidation of the principle of personal inviolability in the Russian Empire at the end of the 19th – beginning of the 20th centuries. Considered the legislative activity of the State Duma on the development of a bill on the personal inviolability. The provisions of this bill are analyzed. The article is based on a wide range of sources, including reports of the State Duma meetings and the activities of commissions, documents of the Cadet's party, normative legal acts and their projects, doctrinal legal literature of the early 20th century.

Key words: history of the state and law of Russia, rights and freedoms, personal inviolability, history of Russian parliamentarianism.

Постановка вопроса о неприкосновенности личности в Государственной думе

В Государственной думе первого созыва ни одна партия не набрала парламентского большинства, но самое многочисленное представительство получила кадетская партия, составившая 35,6 % численности депутатского корпуса. Именно конституционным демократам принадлежала в Думе руководящая роль. Идеология кадетской партии обусловила пристальное внимание к вопросу законодательного закрепления принципа неприкосновенности личности. В программе партии принцип неприкосновенности личности и жилища был обозначен в качестве приоритетного.

Закономерным шагом явилось внесение кадетами в Государственную думу первого созыва законопроекта «Об обеспечении действительной не-

прикосновенности личности». Само название законопроекта свидетельствует о стремлении депутатов преодолеть декларативный характер норм и создать условия для реализации принципа неприкосновенности личности.

15 мая 1906 г. Дума приступает к первому чтению законопроекта о неприкосновенности личности. Выступавший на пленарном заседании в ходе внесения законопроекта о неприкосновенности личности правовед и депутат П. И. Новгородцев отметил неотложный характер этого вопроса, а также сложность его решения¹. В своем выступлении он указал на необходимость создания «новых условий, обеспечивающих личность и делающих власть ответственной за ее злоупотребления и произвол»².

Примечательно также выступление на пленарном заседании министра юстиции И. Г. Щегловитова. Министр указал на сложность рассматриваемого вопроса, а также на ведущую роль местного суда, который должен служить охране прав личности. Он также заявил о намерении правительства внести законопроекты, посвященные уголовной и гражданской ответственности служащих и должностных лиц. Несмотря на конструктивные предложения министра, депутаты обратили внимание на необходимость устранения бюрократизации судов и восстановления судебных уставов Александра II, а также устранения зависимости судов от администрации³.

Ввиду сложности поставленной задачи кадеты предложили создать специальную думскую комиссию, которая рассмотрела и доработала бы законопроект о неприкосновенности личности, а также занималась бы пересмотром принципов организации судебных учреждений, с чем был солидарен Л. И. Петражицкий. Адвокат А. Р. Ледницкий считал, что вопрос о пересмотре судебных уставов важный, но не первостепенный, поскольку вопросы о свободе совести, собраний, союзов, слова и печати более острые. В результате дискуссии было принято решение о создании комиссии из 15 депутатов для рассмотрения законопроекта о неприкосновенности личности. Созданная комиссия работала с 18 мая до конца июня 1906 г., в результате чего в законопроект были внесены значительные изменения. Обсуждение на пленарном заседании должно было состояться 10 июля 1906 г. Ожидалось, что принятие этого закона положит начало новому для России общественному порядку, основанному на уважении к личности⁴.

Содержание законопроекта о неприкосновенности личности

267

Особое внимание разработчики законопроекта уделили приведению законодательства Российской империи в соответствие с положениями законопроекта о неприкосновенности личности. Так, первая часть законопроекта была посвящена отмене законодательных положений, нарушающих принцип неприкосновенности личности; основная их часть была создана в период борьбы с освободительным движением.

¹ Русские ведомости. 1907. 8 янв.

² Государственная дума. Стенографические отчеты. Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). Первый созыв. Сессия первая. СПб., 1906. С. 296.

³ Русские ведомости. 1906. 16 мая.

⁴ Право. 1906. 23 июля.

Примечательно, что на эту проблему обращали внимание и в отечественной периодике. Например, в «Русских ведомостях» писали, что главным «врагом» свобод выступало чрезвычайное законодательство: «под видом охраны государства творцы этих законов занимались систематической травлей всех спокойных и лояльных граждан... Опутанная по рукам и ногам военными положениями, чрезвычайными и усиленными охранами, отданная под гнет безответственного произвола Россия рисуется нам во власти зловещего бюрократического заговора»⁵. «Отменительная» часть законопроекта вызвала в Думе дискуссии. Так, депутат Ф. И. Новодворский указывал на необходимость отмены временных и специальных законов, подрывающих авторитет основных законов. В качестве примера он ссылался на действующий с 1876 г. временный закон для Царства Польского. Однако была высказана и иная позиция. Депутат В. Д. Кузьмин-Караваев посчитал, что законопроект охватывал слишком широкий круг вопросов, являясь своего рода «кодексом о военных судах»⁶.

Законопроект содержал положения, относящиеся как к непосредственно личной неприкосновенности, так и связанной с ней неприкосновенности жилища и корреспонденции. Он начинался с декларативных положений, которые касались содержательных аспектов принципа неприкосновенности личности. Так, ст. 1 законопроекта закрепляла базовое правило о том, что никто не может быть привлечен к ответственности без решения суда. Внося законопроект с такой формулировкой, кадеты осознавали ее несовершенство, поскольку «не всякая юстиция, что называется судом, есть суд». Подразумевая наличие в России военно-полевых судов, В. Д. Набоков указывал на существование учреждений, называвшихся судами, но по сути не являвшихся таковыми. Ввиду этого подчеркивалось, что важнейшим условием реализации положений законопроекта является независимая судебная власть, действующая на основе принципов гласности, состязательности, с возможностью обжалования судебных постановлений в вышестоящие судебные инстанции, а также запретом на введение экстраординарных судов⁷.

Законопроект содержал также положение об общей подсудности (ст. 2). П. И. Новгородцев отмечал, что задача рассматриваемого закона состоит в том, чтобы утвердить власть общих судов в тех делах, которые подведомственны им по закону, и не допускать незаконных изъятий⁸. При этом законопроект предусматривал два исключения из правила об общей подсудности: предусмотренное законом применение местных племенных обычаев и предание военному суду гражданского лица во время войны с иностранным государством в местности, занятой действующей армией. В целом ряде регионов Российской империи сильно было влияние обычного права. Так, в Сибири и на Кавказе имперское законодательство допускало широкое применение норм обычного права. Ввиду этого кадеты, оценивая

⁵ Русские ведомости. 1906. 14 мая.

⁶ Там же. 13 мая.

⁷ Право. 1906. 17 дек.

⁸ Там же.

практические перспективы реализации законопроекта, стремились учесть национальную специфику. Что касается второго исключения, то сами кадеты обосновывали его тем, что действие общего суда во время военных действий, как правило, прекращается, однако «оставить совершающиеся в данной местности преступления без судебного разбирательства совершенно невыносимо», поскольку военные действия могут вестись на протяжении длительного периода. Таким образом, рассматриваемые исключения были продиктованы соображениями практического свойства и желанием разработчиков проекта предоставить личности хотя бы минимальную защиту.

В ст. 3 законопроекта содержалось положение о возможности ограничения свободы только в случаях, предусмотренных законом, и по предъявлению приказа, отданного в порядке судебного преследования. Примечательно, что не все депутаты были согласны с предложенным законопроектом порядком осуществления судами контроля за охраной неприкосновенности личности. Так, депутат С. Я. Розенбаум посчитал необходимым возложить эти обязанности на прокурорский надзор. Однако данная инициатива не была поддержана. В частности, Л. И. Петражицкий отмечал, что прокуроры – зависимые чиновники, а судебные следователи – независимые представители судебной власти⁹.

Законопроект содержал также описание отдельных процедурных правил: требований к судебному приказу, случаев, когда задержание возможно без соответствующего приказа (ст. 4), а также когда допускалось задержание лиц, пребывание которых на свободе представляло непосредственную опасность для них самих или окружающих либо влекло нарушение свободы других лиц или «общественной благопристойности» (ст. 5).

Данные положения вызвали обширные дискуссии в рамках работы комиссии 15, что было связано с недостаточными, по меркам западных государств, полномочиями полиции. Так, П. И. Новгородцев приводил в пример опыт Англии, где полномочия полиции были гораздо шире, чем предлагаемые законопроектом о неприкосновенности личности. Однако такое положение дел объяснялось ролью полиции в конкретном государстве: если в западных государствах полиция использовалась в качестве института охраны правопорядка и была в достаточной степени обособлена от государственной власти, находясь под общественным контролем и зависимостью от мировых судей, то в России полиция использовалась как средство для политической борьбы¹⁰.

Дискуссию вызвала также ст. 6 законопроекта, которая предоставляла частным лицам право задержания лица, застигнутого после совершения преступления, если правонарушитель скрывался до прибытия полиции. Такая конструкция была новой для отечественного законодательства, а ее введение обосновывалось успешным применением в Великобритании и во Франции. Создатели законопроекта при этом сознавали, что предлагае-

⁹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). Первый созыв. Сессия первая. С. 297.

¹⁰ Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. СПб., 1907. С. 52.

мые ими доводы несут определенные риски. В зарубежных правовых системах предоставление широких полномочий гражданам в области задержания объяснялось «широко развитым чувством законности», тогда как в России уровень правосознания был не так высок и предлагалось поставить их в более узкие рамки¹¹. Между тем ст. 6 вызывала определенные вопросы, к примеру: где должно содержаться задержанное лицо, если его невозможно доставить в суд или полицию?¹² Представляется, что данная статья была недостаточно проработана с точки зрения гарантий от неправомерного задержания.

Вводились также статьи о максимальном сроке задержания лица под стражей. Само по себе установление такого срока объяснялось составителями тем, что «это самая лучшая гарантия защиты личности от незаконных на нее посягательств». В соответствии со ст. 7 законопроекта задержанное лицо после выяснения обстоятельств должно было быть немедленно освобождено или в течение суток доставлено к ближайшему судебному следователю, участковому мировому судье или уездному члену окружного суда. Однако срок в 24 часа мог быть продлен в случае, если задержание происходило в отдаленной местности и доставка лица к представителю судебной власти в установленные сроки была невозможна. Изначально комиссией предпринимались попытки установить коэффициент зависимости времени нахождения под стражей от расстояния, однако в финальной версии содержалось положение о продлении срока «насколько это, безусловно, необходимо по местным условиям»¹³. Статья 8 устанавливала срок в 24 часа, в течение которого представитель судебной власти должен был выдать приказ об освобождении или о дальнейшем содержании лица под стражей. Законопроект содержал также требование об обязательном составлении протокола, в котором указывались дата, время, основания для задержания.

Особый интерес представляли положения законопроекта, регламентирующие действия представителей судебной и исполнительной власти. В ст. 9 и 10 развивались положения о надзорных полномочиях судебной власти в области обеспечения неприкосновенности личности. Примечательно, что функции надзора возлагались именно на суд, а не прокуроров, занимавших подчиненное положение по отношению к административным органам, обеспечивая тем самым «высокие требования независимости и самостоятельности»¹⁴. В статье 9 закреплялась обязанность представителя судебной власти провести расследование в отношении нарушения установленной законом процедуры задержания, освободить незаконно задержанного и возбудить дело против виновных лиц. Важной особенностью данной статьи является возможность инициирования указанной процедуры по жа-

¹¹ Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 55.

¹² См.: *Аронов Д. В.* Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917). М., 2005. С. 247–248.

¹³ Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 56–57.

¹⁴ Там же. С. 58.

лобам частных лиц, сообщениям правительственных мест и должностных лиц, а также по непосредственному усмотрению представителя судебной власти. Согласно ст. 10 законопроекта судья обязан был в рамках определенной местности осуществлять надзор за наличием судебного приказа и содержанием лица в месте, соответствующем постановлению судебной власти. По письменному приказу судьи неправомерно лишённые свободы лица должны были быть немедленно освобождены, а в отношении лиц, которые содержались в ненадлежащем месте заключения, должны были быть приняты меры по их содержанию в установленном порядке. Статья 11 законопроекта обязывала начальника места заключения, принявшего по протоколу полиции лицо, отпустить его, если в течение 24 часов не будет выдан судебный приказ о его дальнейшем содержании под стражей.

Отдельно следует отметить группу норм, предусматривавших материальные и процессуальные гарантии обеспечения принципа неприкосновенности личности. Статья 12 законопроекта предусматривала право подавать жалобы на действия должностных лиц, нарушивших положения ст. 3–11. Важно отметить, что право обращаться с жалобой предоставлялось не только задержанному, но и любому другому лицу, что, несомненно, можно рассматривать как одну из гарантий защиты личности от административного произвола. Статьи 19–20 законопроекта были посвящены уголовной и гражданско-правовой ответственности лиц, виновных в нарушении положений закона о неприкосновенности личности. Статьей 19 предусматривалось, что лица, виновные в нарушении положений закона о неприкосновенности личности, подлежат привлечению к уголовной ответственности. Отдельно было закреплено, что для должностных лиц не предусмотрено каких-либо изъятий, и они привлекаются к ответственности на общих основаниях. Именно это положение должно было положить конец «судопроизводственным преградам, затруднявшим привлечение к уголовной ответственности должностных лиц, совершивших преступление по службе»¹⁵.

Представляется, что наличие данного законодательного положения должно было побороть чувство безнаказанности представителей исполнительной власти, гарантируя тем самым реализацию принципов, закреплённых данным актом. Статья 20 предусматривала возможность привлечения лиц, нарушивших положения рассматриваемого закона, к гражданской ответственности; при этом последняя могла наступать как самостоятельно, так и в совокупности с уголовной ответственностью. Примечательно, что в российском дореволюционном законодательстве существовала общая норма, предусматривавшая обязанность возмещения убытков, однако для реализации заложенных законопроектом целей обеспечения действительной неприкосновенности личности кадетами было принято решение дополнительно прописать соответствующие положения.

Роспуск императором Государственной думы в июле 1906 г. не позволил депутатам-кадетам продолжить работу над законопроектом в рамках данной парламентской институции. Однако кадеты продолжили работу

¹⁵ Законодательные проекты и предположения Партии народной свободы 1905–1907 гг. С. 62.

над законопроектом. В. Д. Набоков в своем докладе, посвященном деятельности Партии народной свободы в Государственной думе, отмечал, что разработка законопроектов, в том числе и о неприкосновенности личности, потребовала «колоссального напряжения всех сил»¹⁶.

Во внесенном в Государственную думу второго созыва законопроекта о неприкосновенности личности большинство положений были позаимствованы из законопроекта, разработанного Государственной думой первого созыва. Важным шагом явилось включение в законопроект положения, объявлявшего личность неприкосновенной. В ходе работы думской комиссии был устранен ряд редакционных неточностей, уточнены правила выдачи и составления протоколов, исключены положения, внесенные межведомственной комиссией, ограничивавшие привлечение к ответственности должностных лиц. При этом законопроект также не был рассмотрен на пленарном заседании в связи с роспуском Думы.

Законопроект был предметом обсуждения Государственной думы третьего и четвертого созывов, однако и там он претерпел ряд существенных изменений, которые следует оценить негативно. Так, в законопроекте содержался более широкий перечень оснований задержания без судебного решения, отсутствовали нормы об ответственности должностных лиц, была введена статья, предусматривавшая ограничение действия положений закона в местностях, где введено военное или исключительное положение. Но даже в такой редакции голосование по законопроекту в Государственной думе четвертого созыва не состоялось, и он перестал фигурировать в отчетах о деятельности думских комиссий. Такой исход можно связать как с фактором отсутствия заинтересованности октябристов в законодательном установлении и обеспечении принципа неприкосновенности личности, так и с внешнеполитическим фактором, переместившим акцент на вопросы войны.

Следует отметить, что ряд положений, содержащихся в законопроекте о неприкосновенности личности, нашел отражение в некоторых актах Временного правительства. Важнейшим из них явилось «Временное положение о милиции» от 17 апреля 1917 г., установившее общий предельный срок содержания лица под стражей без постановления суда в 24 часа.

Итак, внесением в Государственную думу первого созыва законопроекта «Об обеспечении действительной неприкосновенности личности» кадеты предприняли попытку создания механизма, обеспечивавшего защиту личности от посягательств со стороны государства. Основным преимуществом разработанного кадетами законопроекта можно признать его комплексный характер, проявившийся в наличии не только содержательной, но и «отменительной» части. Представляется, что именно наличие «отменительной» части в случае принятия указанного законопроекта могло бы создать правовые основы для реально действующего механизма защиты прав личности, а не только декларации принципа неприкосновенности личности. Что касается содержательной части, то особо следует отметить

¹⁶ Съезды и конференции конституционно-демократической партии. 1905–1920 гг. Т. 1 : 1905–1907 гг. / отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2000. С. 394.

те положения, которые детально описывали процедуры, ограничивавшие личную неприкосновенность, и систему гарантий, в том числе нормы, посвященные уголовной и гражданско-правовой ответственности должностных лиц. Законопроект о неприкосновенности личности хотя и вносился в Государственную думу каждого созыва, так и не был принят, что было обусловлено как внешними, объективными причинами (например, роспуск Думы), так и причинами политическими (потеря кадетами и иными заинтересованными политическими силами большинства в парламенте). Вместе с тем некоторые кадетские наработки по данному вопросу нашли отражение в актах Временного правительства.

Библиографический список

Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917). М., 2005.

Съезды и конференции конституционно-демократической партии. 1905–1920 гг. Т. 1 : 1905–1907 гг. / отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2000.

References

Aronov D. V. Legislative activity of Russian liberals in the State Duma (1906–1917). M., 2005.

Congresses and conferences of the Constitutional Democratic Party. 1905–1920. T. 1 : 1905–1907 / Resp. ed. V. V. Shelokhaev. M., 2000.

Для цитирования

Степина М. И. Принцип неприкосновенности личности в законотворчестве Государственной думы Российской империи // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 266–273. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3715>

Recommended citation:

Stepina M. I. The principle of personal inviolability in the lawmaking of the State Duma // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 266–273. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3715>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Степина М. И., аспирант факультета права

E-mail: stepinamariaaaa@gmail.com

National Research University «Higher School of Economics»

Stepina M. I., Post-graduate Student of the Faculty of Law

E-mail: stepinamariaaaa@gmail.com