

М. С. Колядная,
Санкт-Петербургский университет
МВД России

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

THE MAIN ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE THE SECOND HALF OF THE XIX — EARLY XX CENTURY TO ENSURE PUBLIC SAFETY

В статье рассматривается деятельность Министерства внутренних дел второй половины XIX — начала XX в. по вопросам обеспечения общественной безопасности в Российской империи. Автором предложена попытка разграничения общественной безопасности и внутренней безопасности.

The article discusses the activities of the Ministry of internal Affairs on ensuring public security in the Russian Empire in the second half of the XIX — early XX centuries. The author attempts to delimit public security from internal security.

На сегодняшний день немаловажную роль в обеспечении общественной безопасности в Российской Федерации играет полиция, непосредственным назначением которой в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» обозначено: «...предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации ... для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности» [1]. Вопросам обеспечения безопасности в Российской Федерации уделено самое пристальное внимание. Эта проблема является неотъемлемой частью проводимой государственной политики и имеет законодательное закрепление в ряде нормативных правовых актов. Соблюдение законодательства и исполнение его всеми членами общества является одним из условий грамотного и успешного проведения государственной политики в сфере обеспечения общественного порядка в государстве, гарантом личной безопасности граждан и обеспечивает достойный уровень жизни общества. Наряду с этим еще одним необходимым условием является обращение к историческому опыту работы органов, осуществляющих общественную безопасность.

Наиболее интересным с точки зрения проводимых реформ является период существования российского государства во второй половине XIX — начале XX вв., особенно 70—80-е годы XIX в., когда вследствие роста преступности и формирования революционных организаций социальная

напряженность обострилась настолько сильно, что правительством стала ощущаться реальная угроза внутренней безопасности. Эта напряженность стала распространяться среди широких масс населения и явилась объектом пристального внимания должностных лиц, занимающих высокие государственные посты. В этих условиях был проведен ряд мероприятий по укреплению полицейского аппарата, но в существующей ситуации самодержавная власть испытывала трудности в реализации правоохранительной функции.

Полицейст И. Е. Андреевский в своем труде «Полицейское право» пишет: «Условие безопасности обеспечивается предупреждением и пресечением опасностей, могущих грозить как от злой воли других людей, так и от сил природы и различных несчастных случаев» [2. — С. 1]. В соответствии с этим определением автором статьи будет рассмотрено условие безопасности, которое связано с обеспечением предупреждения и пресечения опасностей, которые могут исходить от других лиц, а также будут рассмотрены органы, занимающиеся обеспечением данного условия безопасности.

При изучении источников, посвященных вопросам обеспечения безопасности, чаще встречается термин «внутренняя безопасность», тогда как объектом нашего внимания является безопасность общественная. На наш взгляд, внутренняя безопасность — понятие более емкое и широкое. Так как все вопросы обеспечения внутренней без-

опасности были сконцентрированы в руках одного ведомства — Министерства внутренних дел, то и круг ведения вопросов внутреннего управления затрагивал все органы, входившие в структуру МВД. А именно к вопросам внутреннего обеспечения помимо полицейских функций, по нашему мнению, стоит отнести медицинское обеспечение, ветеринарию, работу почт и телеграфов, строительство, статистику и цензуру. Работа всех этих подразделений в совокупности составляет внутреннюю безопасность, а общественная безопасность является ее составной частью и подразумевает под собой создание благоприятных условий жизни и деятельности граждан, устойчивое прогрессивное развитие общества посредством обеспечения государственными органами выполнения качественной полицейской функции. Тем не менее эти понятия взаимосвязаны друг с другом и существуют неразрывно, поэтому, когда автор употребляет термин «общественная безопасность», он сопоставляет ее с внутренней безопасностью, но рассматривает ее более узкий аспект, связанный именно с реализацией правоохранительной функции государства.

Как отмечает доктор исторических наук А. В. Седунов: «Обеспечение общественной и государственной безопасности — неотъемлемая и одна из важнейших функций государства, она имеет своей задачей, с одной стороны, предупреждение и пресечение действий, нарушающих спокойствие и «благодичие», а с другой — содействие дальнейшему развитию внутреннего порядка и безопасности. Забота о «благодичии» (порядке, спокойствии, благопристойности) и безопасности — именно так традиционно понималась полицейская функция русскими юристами и многими государственными деятелями» [3. — С. 3].

Как упоминалось выше, все вопросы, касающиеся обеспечения внутренней, а значит, и общественной безопасности, на протяжении второй половины XIX — начала XX в. были сконцентрированы в руках одного ведомства — Министерства внутренних дел Российской империи, возглавляемого министром внутренних дел. В сфере обеспечения общественной безопасности у министра внутренних дел была расширенная компетенция, что подтверждается рядом нормативных правовых актов.

Так, в соответствии с Положением от 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» [4], министр внутренних дел имел право на введение в отдельных местностях двух режимов — усиленной охраны и чрезвычайной охраны, что значительно расширяло полномочия административно-полицейских органов на время действия любого из этих положений. Также министр обладал исключительным правом давать распоряжения о допущении, изменении и отмене изданных генерал-

губернаторами, губернаторами и градоначальниками постановлений с целью правильного и успешного исполнения узаконений, касающихся обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка.

Непосредственно вопросами реформирования полиции в Российской империи самодержавная власть занималась непрерывно, начиная с 1862 г., особенно важно было решить проблему усовершенствования высших органов управления полицией, которые до 1880 г. были представлены Третьим отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии (далее — СЕИВК) и Департаментом полиции исполнительной МВД.

Третье отделение СЕИВК до своей ликвидации в 1880 г. являлось высшим органом политического сыска в Российской империи, что подтверждается обозначенной компетенцией: все распоряжения и известия по всем случаям высшей полиции, сведения о количестве существующих в государстве сект, сведения о людях, состоящих под надзором полиции, высылка людей подозрительных и вредных [5] и т.д. В этот орган поступала вся информация, необходимая для обеспечения и поддержания внутреннего порядка. И стоит отметить, что Третье отделение просуществовало более 50 лет и за весь период практически не подвергалось значительным изменениям, что говорит о его эффективной и правильно организованной работе.

В структуре МВД Российской империи существовал Департамент полиции. Законодательная регламентация полицейской деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности была закреплена в Своде Законов Российской империи, где первостепенной задачей Департамента полиции являлось заведование делами по «предупреждению и пресечению преступлений и по охране общественной безопасности и порядка» [6. — С. 185]. Первоочередное направление данного направления деятельности полиции наглядно демонстрирует тот факт, что охрана общественного порядка и безопасности являлась наиболее насущной проблемой в обеспечении внутренней безопасности государства.

В результате проведенных в 1880 г. преобразований вся полиция — и общая, и политическая — объединяется под единым руководством, а Департамент полиции Министерства внутренних дел становится инструментом в управлении полицейскими органами. Основную силу Департамента полиции составляли два ее структурных подразделения — политическая полиция и общая полиция, чьей непосредственной задачей являлось обеспечение и поддержание общественной безопасности.

Русский государствовед и административист А. И. Елистратов пишет об общей полиции так: «Общая полиция у нас всегда должна быть готова

к услугам всех ведомств; к ней должны обращаться не только в тех случаях, когда необходимо применить к обывателю принуждение, но и тогда, когда требуется просто непосредственно к нему обратиться: вручение всякого рода повесток и объявлений от административных учреждений каждого ведомства производится не иначе как через полицию» [7. — С. 17]. Это, с одной стороны, подчеркивает важность рассматриваемого государственного органа, а с другой — демонстрирует ряд обременений, возложенных на полицию, что негативно отражалось на исполнении ею обязанностей в сфере обеспечения общественной безопасности.

Осознавая проблему большой загруженности полицейских органов, а также в связи с проведением ряда реформ, самодержавная власть решается на реорганизацию полиции, и одним из важных шагов по реализации проводимой политики является принятие нормативного правового акта, на основании которого городская и уездная полиция были объединены для более централизованного управления. Так, 25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и в уездах губерний по общему учреждению управляемых» [8], согласно которым полиции должно отводиться одно из первых мест.

Обобщив проводимые царской властью реформы, можно выявить некие тенденции в организационном построении общей полиции, тем более что полицейская система Российской империи окончательно оформилась именно в XIX в. Таким образом, полиция подверглась следующим изменениям: произошло постепенное сокращение полицейских структур; власть усиливала полицейскую функцию государства путем постепенного применения мер государственного принуждения; полиция освобождалась от несвойственных ей задач с передачей их в другие подразделения Министерства внутренних дел. Все эти мероприятия были направлены на повышение эффективности работы полицейских структур, но, несмотря на это, оставался ряд нерешенных вопросов, которые стояли в центре, например, кадровый голод, низкий уровень образованности у нижних чинов полиции, а также низкое денежное жалование. При нерешенности этих проблем говорить о коренном реформировании полицейских органов не приходилось.

Система существовавших в середине XIX в. полицейских органов и действовавшего законодательства оказалась недостаточно эффективной в борьбе с революционным движением. Для реализации правоохранительной функции в 1878 г. было создано Особое совещание для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в Империи, в результате работы которого была разработана широкая программа по усилению полиции, надзору за печатью.

Одной из предпринятых Совещанием мер стало создание института полицейских урядников. Однако ожидаемого эффекта в деле охраны общественного порядка в сельской местности не произошло, урядники преуспели лишь в борьбе с нарушениями Питейного устава и с конокрадством [9. — С. 175].

В период 70—80-х годов XIX века в условиях роста репрессивных мер, увеличения числа арестантов и ссыльных большое влияние в системе государственного управления приобретает МВД, которое становится центральным органом, руководящим полицией и жандармерией, и в совокупности представляет собой политическую полицию. Органы политической полиции занимались предотвращением опасностей, исходящих от злого умысла человека. Проводимые в 60—70-х годах реформы не обеспечивали надежной защиты самодержавия, среди широких масс назревали антиправительственные волнения и нарастал антиправительственный террор.

Показательными событиями, ярко характеризующими социальную обстановку внутри государства, являются террористические акты, совершенные в отношении государственных чинов. Так, за неполные 10 лет жертвами террористических актов стал ряд видных государственных деятелей: Д. С. Сипягин, В. К. Плеве, великий князь Сергей Александрович, министр внутренних дел П. А. Столыпин. Складывающаяся в государстве ситуация требовала радикальных мер, для чего было решено усилить полицейского аппарата. Так, в соответствии с Указом от 12 февраля 1880 г. создается Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия, целью которой было обозначено «положить предел беспрерывно повторяющимся покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок» [10].

Политическая полиция второй половины XIX — начала XX вв. была представлена Отдельным корпусом жандармов и охранными отделениями.

В Высочайше утвержденном Положении от 9 сентября 1867 г. «О корпусе жандармов» отмечается, что столичные дивизионы и конные городские команды могут употребляться: «... в) при усмирении буйства и восстановления нарушенного порядка; е) для сохранения порядка на парадах войск, народных гуляниях, всякого рода публичных съездах, ярмарках, пожарах и проч.» [11], тем самым эти подразделения выполняли функции исполнительной полиции по обеспечению общественной безопасности на местах и на это время находились в непосредственном подчинении начальника местной полиции. Также отмечается, что губернские жандармские управления, наблюдательный состав корпуса, а равно уездные жандармские управления несут обязанно-

сти только наблюдательные, но в случае отсутствия на местах полиции исполнительной или при приглашении местного начальства они могут способствовать восстановлению нарушенного порядка [11].

Помимо органов полиции, чьей непосредственной задачей являлось обеспечение общественной безопасности, в системе Министерства внутренних дел существовали ведомства, которые так или иначе затрагивали вопросы обеспечения и поддержания общественной безопасности по своим направлениям деятельности.

В составе Министерства внутренних дел с 1879 г. существовало Главное тюремное управление [12], созданное для управления учреждениями, исполняющими наказание в виде лишения свободы. До его передачи в 1895 г. Министерству юстиции оно непосредственно выполняло функцию обеспечения общественной безопасности посредством изоляции преступных элементов от общества [13. — С. 54].

Еще одним органом, осуществляющим общественную безопасность, являлось Главное управление по делам печати [14], находящееся под контролем Департамента полиции. Одно из его полномочий заключалось в издании списков запрещенных книг и возбуждении судебного преследования против лиц, нарушивших цензурные правила, что отчасти можно расценивать как содействие в обеспечении общественной безопасности. Одну из мер, обеспечивающих общественную безопасность на предприятии, можно найти в п. 6 Временных правил о найме рабочих в типографии МВД: «Перед тем, как заключить контракт с Управлением Типографии МВД, отбирается от нанимающегося лица подписка в том, что оно обязывается не участвовать в каких бы то ни было союзах, допускающих в своей программе устраивание забастовок. В случае же прежней бытности своей в таких союзах, подписывающий контракт обещается немедленно прекратить с ними всякую связь» [15. — Л. 2—2 об.].

Обеспечением общественной безопасности занимался и входивший в состав МВД Медицинский совет, созданный для осуществления народного здравоохранения. МВД вносило предложения земским собраниям о необходимости осуществления лечения лиц, больных сифилисом, в земских больницах бесплатно [16. — С. 149]. Так, например, к середине XIX в. стоит отнести учреждение при МВД Центрального комитета для принятия мер против распространения холеры в России. Как отмечается в архивных материалах: «Центральный комитет должен состоять при МВД с тем, чтобы в сем Комитете сосредотачивались все сведения о холере и из него истекали все общие распоряжения по сему предмету» [17. — Л. 10—10 об.]. Несмотря на то, что реализация данных мер была затруднена в силу ряда причин,

это являлось одним из направлений, способствующих обеспечению общественной безопасности. Отдельно стоит выделить такое подразделение, как медицинская полиция. Исследователь Т. Е. Шаяхметова в своей работе определяет медицинскую полицию следующим образом: «система предусмотренных законодательством мер, осуществляемых государством и направленных на обеспечение здоровых условий жизни, предупреждение болезней путем устранения причин, способствующих их возникновению, и на прекращение возникших заболеваний» [18].

Подводя итог, стоит отметить, что XIX в. явился таким периодом, когда отечественными правоведами была заложена мысль о понятии безопасности и ее сущностном содержании, условиях, при которых государство должно обеспечивать безопасность. Также в этот период привычное понимание термина «полиция» получает «более определенное значение; полицией стали называть правительственную деятельность, направленную на создание общих условий безопасности, которых отдельное лицо не в состоянии обеспечить себе собственными силами» [19. — С. 17].

Органы полиции (как общей, так и политической) являлись составной частью правоохранительной системы государства. Помимо своей непосредственной задачи — борьбы с преступлениями — они в пределах своей компетенции обеспечивали внутригосударственную безопасность и правопорядок.

Таким образом, структурные элементы Министерства внутренних дел Российской империи второй половины XIX — начала XX в. занимались обеспечением внутренней безопасности в стране путем реализации ее через поддержание личной, политической, продовольственной, цензурной и общественной безопасности. На протяжении своего существования МВД подвергалось регулярной реорганизации в соответствии с жизненными реалиями, которые активно менялись, были нестабильными из-за складывающейся политической обстановки внутри страны.

Такое реформирование, в большинстве своем запоздалое и выполненное в неполном объеме, показывает, что власть, с одной стороны, осознавала необходимость устранения пробелов в работе правоохранительной функции государства и совершала попытки повышения эффективности работы полиции, а с другой — надеялась на то, что проводимая самодержавием политика применения мер государственного принуждения со стороны административно-полицейских органов стабилизирует обстановку, снизит уровень террористических выступлений и уменьшит социальную напряженность. Как итог всех преобразований автор отмечает незавершенность проводимой политики в направлении полицейской деятельности, следствием чего становится слабый контроль со стороны государства в обеспечении общественной

безопасности внутри государства в Российской империи второй половины XIX — начала XX вв.

ЛИТЕРАТУРА

1. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) // СПС «КонсультантПлюс»
2. Андреевский И. Е. Полицейское право : в 2 т. Т. 1: Введение и ч. 1, Полиция безопасности. — 1874. — 648 с.
3. Седунов А. В. Обеспечение общественной и государственной безопасности в XIX — первой половине XX в. : на материалах Северо-Запада России : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02. — СПб., 2006. — 46 с.
4. ПСЗ-3. — Т. I. — СПб., 1885. — № 350.
5. ПСЗ-2. — Т. I. — № 449.
6. Свод Законов Российской империи. — Т. 1. — Ч. 1. — Гл. V. — № 361. — СПб., 1912.
7. Елистратов А. И. Основные начала административного права. — Изд. 2-е, исп. и доп. — М. : Издание Г. А. Лемана и С. И. Сахарова, 1917. — 294 с.
8. ПСЗ-2. — Т. XXXVII. — Отд. 2. — № 39087.
9. Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ : монография. — СПб. : Астерион, 2008. — 515 с.
10. ПСЗ-2. — Т. LIV. — СПб., 1881. — № 60492.
11. ПСЗ-2. — Т. XLII. — СПб., 1871. — № 44956.
12. ПСЗ-2. — Т. LIV. — СПб., 1881. — № 59360.
13. Гарина О. В. Организационно-правовые основы деятельности Министерства внутренних дел по обеспечению внутренней безопасности и общественного порядка в Российской империи (1881 — февраль 1917 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — М., 2011. — 227 с.
14. ПСЗ-2. — Т. XL. — СПб., 1867. — № 41990.
15. РГИА. — Ф. 785. — Оп. 1. — Д. 90.
16. Гарина О. В. К вопросу о деятельности медицинской полиции в XIX в. // Международный научно-исследовательский журнал / Юридические науки. — 2018. — № 1 (67). — Ч. 2. — С. 147—151.
17. РГИА. — Ф. 1312. — Оп. 1. — Д. 2.
18. Шаяхметова Т. Е. Медицинская полиция в Российской империи XIX — начала XX вв. // Genesis: исторические исследования. — 2015. — № 5. — С. 63—78. — URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=15908
19. Белявский Н. Н. Полицейское право : конспект лекций Н. Н. Белявского, проф. Юрьев. ун-та (Вместо литогр. записок). — Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1904. — 334 с.