

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX В. КАК ОТРАЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

© 2012 А.В. Горожанин

доктор юридических наук, профессор, академик АВН

Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России

E-mail: science@samlawin.ru

Статья посвящена рассмотрению проектов реформирования российской полиции в начале XX в. Автор анализирует действовавшие в то время правовые документы и деятельность заинтересованных лиц по изменению функций и задач полиции. В итоге делается вывод, что фактически до последних дней существования царского самодержавия работа по реформированию полиции так и не была закончена.

Ключевые слова: полиция, Российская империя, реформирование полиции, проект реформы, Министерство внутренних дел, полицейское государство, полицейское законодательство.

С середины 90-х г. XX в. общество ожидало либеральных перемен. В условиях нарастания социальной напряженности перед правительством встала задача или сохранения существующего строя репрессивными методами, или его модернизации. В высших правительственных сферах не было единства по решению этой проблемы. Одни (министр финансов С.Ю. Витте, губернатор П.Д. Святополк-Мирский и др.) считали необходимыми экономические, политические и социальные реформы, чтобы привести государственное устройство России в соответствие с потребностями развивающегося индустриального общества. Другие (обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев, министры внутренних дел И.Н. Дурново и В.К. Плеве) не признавали совершившихся в экономической жизни страны перемен, требовали расправы с революционерами и оппозиционерами, стремились усилить идеологический нажим на общественное сознание в духе теории “официальной народности”. Выбор правительственного курса целиком и полностью зависел от императора.

В своей внутренней политике начала XX в. правительство не смогло удовлетворить запросы ни одной социальной группы. Даже помещики были недовольны, так как, по их мнению, власть оказалась неспособной защитить ни себя, ни свою социальную опору. Под напором развернувшихся событий правительство вынуждено было пойти на определенные уступки, была создана Государственная дума. Современники назвали I Государственную думу “Думой народных надежд на мирный путь”. Однако ее законодательные права были урезаны еще до созыва.

Совещательный Государственный совет был преобразован в верхнюю законодательную палату, но, несмотря на это, даже и после образования Думы он продолжал оставаться высшим совещательным органом, через который проходило большинство законопроектов и на который возлагалась обязанность кодифицировать действующее законодательство.

Новые “Основные законы Российской империи”, опубликованные до открытия Думы, оставили за царем право издания указов без ее одобрения, что противоречило обещаниям Манифеста 17 октября 1905 г.¹ Тем не менее некоторое ограничение самодержавия было достигнуто, так как Государственная дума получила право законодательной инициативы.

Но даже с такими иллюзорными зачатками демократии и ограничениями власти самодержавия правящая верхушка не желала мириться. В стране начинаются годы реакции. Ведущая роль в сохранении привилегий самодержавной власти, как и прежде, отводилась департаменту полиции. Продолжает совершенствоваться и расширяться сеть охранных отделений. 14 декабря 1906 г. было принято “Положение о районных охранных отделениях”². Они должны были объединить розыскные органы целых районов, с тем чтобы обрабатывать полученную ими информацию, составлять наиболее объективную картину деятельности противоправительственных организаций, действующих на территории района.

9 февраля 1907 г. было принято новое “Положение об охранных отделениях”³, этот документ подчеркнул, что оперативно-розыскные меропр-

ятия по государственным преступлениям должны проводиться исключительно охранными отделениями.

Накопившийся богатый опыт оперативно-розыскной работы был обобщен Департаментом полиции, на основании этого опыта Особый отдел Департамента полиции разработал в 1914 г. “Инструкции по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях”⁴, в инструкции подробно расписывался порядок организации всей оперативной работы охранных отделений.

Были сделаны дальнейшие шаги в сторону укрепления полиции, ее доукомплектования и увеличения штатной численности. Так, на основании Высочайше утвержденного мнения Государственного совета были увеличены штаты полицейских команд городов во всех губерниях, управляемых по Общему учреждению губернскому, а также в ряде других городов⁵. В том же году было увеличено денежное содержание всем категориям полицейских приблизительно на четверть.

В связи с обострением обстановки в сельской местности, участвовавшими крестьянскими выступлениями в 1903 г. “для охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции” в 46 губерниях на основании закона “Об учреждении полицейской стражи” создаются отряды сельской полицейской стражи⁶.

Главной задачей полицейской стражи являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения, с тем чтобы не отвлекать основные силы полиции. “Уездная полицейская стража, - говорилось в циркуляре Министерства внутренних дел от 12 февраля 1906 г., - есть, прежде всего, сила в руках губернаторов и уездных исправников для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей”⁷.

В том же году был принят последний в истории императорской России фундаментальный законодательный акт - “Уголовное уложение”. В главе уложения “О преступных деяниях по службе государственной и общественной” в числе других государственных служащих законом определена ответственность полицейских чинов за должностные преступления.

Сложившаяся в стране криминогенная ситуация приобрела большую остроту. Вопрос об уси-

лении борьбы с преступностью был поставлен в Государственной думе. При его обсуждении отмечалось, что “состояние сыска в империи представляет собою, несомненно, прямую опасность во время столь быстрого роста преступности”. Депутаты признали организацию сыскных отделений в масштабе всей страны своевременной и необходимой. После обсуждения проекта закона в обеих палатах 6 июля 1908 г. император издал закон “Об организации сыскной части”⁸.

По закону в составе полицейских управлений губернских и других крупных городов создавались “сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера...”. Всего было образовано 89 сыскных отделений. Для уменьшения затрат на содержание сыскных отделений был принят децентрализованный принцип организации сыска. В губерниях губернатор был официальным начальником полицейских управлений городских и уездных. В состав городских управлений и вошли сыскные отделения. В силу такого устройства местной власти работа сыщиков по преследованию преступников серьезно затруднялась. По признанию самих полицейских чиновников, связь между сыскной полицией в городах и полицией в уездах “сводилась к нулю”⁹.

Сыскные отделения были подчинены полицмейстерам, возглавлявшим органы полиции в городах, и рассматривались в качестве вспомогательного органа общей полиции. Поэтому сыскная полиция действовала на основании тех же законодательных актов, что и общая полиция.

Закон от 6 июля 1908 г. не затрагивал организацию сыскных отделений столичных полиций - Петербурга и Москвы, их деятельность обеспечивалась по особому распоряжению. В уездах состояние дел по организации сыска практически оставалось в обязанностях чинов общей полиции. В журнале “Вестник полиции” последовало разъяснение, что “до полной реорганизации полиции в империи исследование преступных деяний в уездах приходится оставить на общей полиции”, естественно, это серьезно отрицательно влияло на эффективность борьбы с преступностью в масштабе страны.

9 августа 1910 г. Министерством внутренних дел, которое возглавлял П.А. Столыпин, была издана “Инструкция чинам сыскных отделений”¹⁰, которая по сравнению с законом от 6 июля 1908 г. более определенно формулировала задачи сыск-

ных отделений - “негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения и преследования преступных деяний общеуголовного характера”. Одновременно с этим инструкция установила структуру сыскных отделений и принципы организации их работы. В то же время инструкция изложена так туманно, что давала возможность толковать начальникам городских полиций положение сыскных отделений в зависимости от их усмотрения.

В начале XX в. появляются неофициальные частные издания сборников полицейских законов¹¹ с разъяснениями для чинов полиции, которые в какой-то мере восполняли отсутствие специального сборника правил об устройстве полиции и ее службы. Это несколько облегчало изучение законодательства о полиции. Экономическое, социальное, политическое развитие России в этот период требовало существенных изменений в праве, особенно в правовом обеспечении деятельности полиции, так как существующее законодательство, регламентирующее компетенцию и деятельность полиции, не соответствовало времени¹². В первом десятилетии XX в. появляется ряд законопроектов по преобразованию полицейских органов. Часть разработанных мер была утверждена, но многие законоположения так и остались в стадии разработки и обсуждения.

Полиция в России в начале XX в. представляла собой сложную организацию без единой и четкой законодательной регламентации. Полицейское дело регулировалось множеством разновременно изданных, не всегда согласованных между собой и во многих случаях устаревших узаконений и распоряжений.

Границы полицейской власти по уголовным делам были более или менее точно определены в “Уставе уголовного судопроизводства”, а меры ответственности полицейских чинов за отдельные виды должностных преступлений были предусмотрены в “Уголовном уложении” 1903 г. В то же время существовала необходимость разработки законодательства, которое привело бы полицейские органы страны в соответствие с изменившимися социально-политическими и экономическими условиями жизни.

Государственные деятели России понимали, что необходимы коренные преобразования всей полиции, поэтому в начале XX в. появляется ряд соответствующих проектов. В стране действовали различные ведомственные и межведом-

ственные комиссии и подкомиссии, готовившие законопроекты по реформированию полиции, в МВД стекалась информация и предложения по реорганизации полицейских органов, существовал ряд частных проектов по переустройству полиции в империи.

3 июля 1900 г. из Министерства внутренних дел губернаторам было разослано циркулярное письмо за подписью товарища министра внутренних дел князя Святополк-Мирского, в письме говорилось: “Прошу Вас обсудить предложения по реформированию полиции и сообщить Ваши предложения о целесообразности постановления настоящего вопроса, в связи с местными условиями” - и приводился перечень вопросов, по которым министерство хотело получить ответ.

Под председательством губернаторов на местах проводились совещания по вопросу реформирования полиции. Так, 26 августа 1908 г. в Витебске состоялось совещание, которое рассмотрело представленный городскими и уездными совещаниями Витебской губернии материалы по пересмотру лежащих на полиции функций, не отвечающих прямому назначению полиции. Комиссия пришла к следующему заключению: “Совещание находит необходимым освободить чинов полиции от означенных поручений, возложить их на отдельные исполнительные органы... Вместе с тем, губернское совещание не нашло возможным уменьшить состав полиции и полицейских канцелярий, ввиду ограниченности состава полиции в губернии”¹³.

Наиболее обширные законопроекты по реформированию полиции представили Особое совещание под председательством А.А. Игнатьева, член Совета министра внутренних дел действительный статский советник В.Э. Фриш, межведомственная комиссия под председательством товарища министра внутренних дел А.А. Макарова и подкомиссия под председательством директора Департамента полиции М.И. Трусевича.

Одним из первых для подготовки материалов по пересмотру “установленных для охраны государственного порядка особых законоположений” в декабре 1904 г. было создано Особое совещание под председательством А.А. Игнатьева. Члены Особого совещания проделали большую подготовительную работу, были собраны материалы о действующем законодательстве России, информация по иностранному законодательству, составлен подробный исторический

обзор мероприятий общего характера по охране государственного порядка. Особое совещание под руководством А.А. Игнатьева практически завершило подготовку проекта закона об “Исключительном положении”, но из-за революции 1905 г. правительство сочло нецелесообразным рассматривать подготовленный проект. В дальнейшем материалы, подготовленные Особым совещанием, были доработаны межведомственной комиссией под председательством А.А. Макарова.

Одним из членов Особого совещания был действительный статский советник В.Э. Фриш, который, работая в составе комиссии, подготовил свой персональный проект реформирования полиции империи¹⁴.

Его документ назывался “Проект учреждения государственной стражи в России”. Сущность проекта заключалась в том, чтобы все существующие в России виды полиции: общую (наружную), сыскную, охранную, Отдельный корпус жандармов, речную, портовую, земскую стражу - свести в единую под названием “Корпус государственной стражи”. В соответствии с проектом В.Э. Фриша создаваемый корпус государственной стражи должен быть в двойном подчинении, т.е. в строевом и дисциплинарном отношениях - в подчинении военного министра, а в “отношении несения служебных обязанностей по охранению порядка и безопасности” - министра внутренних дел. Производство офицеров в следующий чин должно было осуществляться по согласованию двух министров.

Одной из важнейших причин, повлиявших на судьбу проекта В.Э. Фриша, было требование о ликвидации отдельного корпуса жандармов - важнейшего вида политической полиции России. По мнению руководства Министерства внутренних дел, политическая полиция в лице отдельного корпуса жандармов “блестяще подтвердила наличность укоренившихся в нем традиций, и отказаться от дальнейшей службы этого окрепшего организма было бы нецелесообразно”¹⁵.

Преобразования полиции, предлагаемые В.Э. Фришем, в сложившейся ситуации были бы слишком рискованными, тем более что предполагаемые изменения вызывали серьезные опасения и недовольство среди правящей верхушки. Правительство посчитало принятые в 1905-1906 гг. меры по увеличению штатов и некоторому улучшению материального положения поли-

цейских достаточными, тем более что революционная волна в стране пошла на убыль¹⁶. Тем не менее положение в полиции продолжало оставаться неудовлетворительным.

Осенью 1906 г. по инициативе министра внутренних дел П.А. Столыпина образуется комиссия для подготовки реформы полиции под председательством товарища министра внутренних дел (впоследствии министра) А.А. Макарова. Комиссия, созданная при МВД, в то же время носила межведомственный характер, поскольку в ее заседаниях принимали участие высокопоставленные представители канцелярии Его Императорского Величества, Государственной канцелярии, обер-прокурора Святейшего Синода, министерств юстиции, финансов, военного, путей сообщения, народного просвещения, торговли, промышленности и ряда других.

С проектом полицейской реформы в 1907 г. на заседании II Государственной думы выступил премьер-министр и министр внутренних дел П.А. Столыпин. Он изложил ряд положений, направленных на реформирование полицейской системы. Одно из направлений реформирования, предложенное им, - это усиление взаимодействия различных полицейских служб как на министерском, так и на губернском уровне.

Однако реформа, предложенная Столыпиным, так и не была проведена. Это объяснялось косностью и консерватизмом бюрократического аппарата, а также нехваткой финансовых ресурсов. Кроме того, либеральная общественность требовала прежде проведения полицейской реформы, принятия законов, гарантирующих права и свободы личности, что было неприемлемо для самодержавия¹⁷.

Тем не менее работа над другими проектами продолжалась. Для разработки и более тщательного изучения существующего законодательства, а также выработки более приемлемого проекта “Основных положений преобразования полиции в Империи” в январе 1908 г. была выделена особая подкомиссия под председательством директора Департамента полиции М.И. Трусевича.

В результате в ноябре 1908 г. подкомиссия Трусевича представила на рассмотрение и обсуждение свой “Проект основных положений преобразования полиции в Империи”. Проект имел три раздела: учреждение полиции, отдельный корпус жандармов, сложение с полиции некоторых лежащих на ней обязанностей. В это время сведения

о готовящейся реформе полиции и подготовленных Комиссией проектах ее проведения попали в газеты. В 1909 г. в печати начинают появляться материалы о подготовленном законопроекте и его авторах. Газеты либерального направления критически оценивали результаты проделанной Комиссией работы по составлению проекта реформы полиции. Часть из этих газет отмечала, что реформа с технической стороны разработана без руководящего плана.

Причинами того, что проект так и не был проведен в жизнь, послужили следующие обстоятельства: с убийством сторонника проекта реформы П.А. Столыпина заинтересованность высших кругов власти в нем резко упала; вновь усложнилась обстановка в стране; глава Комиссии, и к этому времени уже министр внутренних дел, А.А. Макаров 16 декабря 1912 г. ушел в отставку; новый министр внутренних дел Н.А. Маклаков считал, что проект ничего не дает в деле объединения полиции и сразу же вернул проект реформы из Государственной думы для нового обсуждения и доработки¹⁸. В результате “доработки” было сокращено более 44 статей и внесены некоторые редакционные поправки.

13 ноября 1913 г. открылось первое заседание Особой комиссии Государственной думы для рассмотрения представленного Маклаковым законопроекта о реформе полиции. Работа думской Комиссии затянулась на долгие годы. В 1916 г. проект еще находился на рассмотрении в Государственной думе. В стране усиливалось революционное движение, и Министерство внутренних дел стало срочно форсировать лишь те предложения, которые могли усилить надежность полиции.

Поводом для принятия решения об усилении полиции и увеличении ей денежного содержания была забастовка полицейских в Москве. В связи с этим срочно была проведена частичная реформа, касающаяся только вопросов личного состава полиции. Преобразования проводились в упрощенном виде и в ускоренном порядке.

26 сентября 1916 г. Министерство внутренних дел вносит в Совет министров законопроект, в котором говорится о безотлагательном усилении полиции и увеличении присваемого ей содержания¹⁹. 30 октября 1916 г. Николай II утвердил постановление Совета министров “Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов”²⁰.

Согласно новому закону численность полицейских чинов устанавливалась в соответствии с численностью населения, чинам полиции повышались оклады содержания, при назначении на должность вводился образовательный ценз²¹.

В условиях начавшейся войны и нарастания новой революционной ситуации внимание к проблеме реформирования полиции заметно снизилось. Работа Комиссии свелась к борьбе различных группировок как внутри самой Комиссии, так и внутри полицейского аппарата империи: одни боялись усиления власти губернаторов, другие - ослабления жандармерии. Таким образом, реформа полиции, которая имела достаточно подготовленную базу для ее проведения, так и не была проведена.

Все же, несмотря на ряд недостатков представленных проектов, они имели много положительного, что в конечном итоге при большей заинтересованности правящих кругов могло привести полицию страны к состоянию, отвечающему требованиям времени, способам и формам организации полицейской службы и соответствующему законодательному закреплению ее деятельности.

Юридически полиция дореволюционной России прекратила свое существование с 11 марта 1917 г., в этот день Временное правительство издало постановление “Об упразднении Департамента полиции и об учреждении временного управления по делам общественной полиции”²². В результате этого продолжавшаяся фактически до последних дней существования царского самодержавия работа по реформированию полиции так и не была закончена.

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1905. Отд. 1. Ст. 1658.

² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 16. Л. 1-5.

³ Там же. Д. 23. Л. 1-4.

⁴ Жилинский В.Б. Организация и жизнь охранного отделения во времена царской власти. М., 1918. С. 60.

⁵ Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1906. Отд. 1. Ст. 1164-1214.

⁶ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXIII. Отд. 1. № 24751.

⁷ Вестник полиции. 1910. № 10. С. 263.

⁸ ПСЗ. Собр. 3-е. Т. XXVIII. Отд. 1. № 30672.

⁹ Мулукаев Р.С. Полиция в России (XIX - нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 76.

¹⁰ История полиции дореволюционной России. М., 1981. С. 74-77.

¹¹ См.: Волков Н.Т. Законы о полиции. М., 1910; Алфавит полицейских законов разъяснений и циркуляров / сост. помощник исправника В.М. Попов. СПб., 1914; и др.

¹² Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипильев А.Е. История полиции России. М., 1992. Вып. 2.

¹³ Совещание по вопросу о реформе полиции. Витебск, 1908. С. 2-9.

¹⁴ Нарбуттов Р.В. Проект развития полицейских органов России 1907 года // Советское государство и право. 1990. № 11.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 74. Л. 12.

¹⁶ Нарбуттов Р.В. Указ. соч. С. 133.

¹⁷ История полиции России: кратк. очерк и основные документы: учеб. пособие / под ред. В. М. Курицына. М., 1998. С. 42-43.

¹⁸ Вестник полиции. 1913. № 2. С. 32.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 262. Д. 313. Л. 1.

²⁰ Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426.

²¹ Вестник полиции. 1916. № 41-42.

²² См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 79. Ст. 453; Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март - июнь 1917 года. Пг., 1917. С. 23.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.