

Организационно-правовые преобразования в Министерстве внутренних дел Российской империи в конце XIX — начале XX вв.

Аннотация. В статье исследуются организационно-правовые преобразования, происходившие в Министерстве внутренних дел Российской империи на рубеже XIX—XX вв. В этот период российское правительство продолжило курс по последовательному реформированию Министерства внутренних дел в целом и системы политического сыска в частности. Особое внимание уделено процессу перераспределения полномочий среди должностей из числа руководящего состава Министерства внутренних дел. Обращено внимание на актуализацию проблемы определения времени прекращения действия нормативных правовых актов и, как следствие, утраты их юридической силы. В статье делается вывод, что отсутствие системного и единообразного подхода в определении границ действия нормативных актов во времени — одна из проблем российской правовой системы конца XIX в. Установлено, что основной причиной постоянных перераспределений функций между министром внутренних дел и его товарищем являлся субъективный подход конкретных личностей, которые в разные периоды занимали пост министра. Категории целесообразности и нормативные ориентиры постепенно искажались, на первый план выходили индивидуальные интересы личности, что, безусловно, не способствовало повышению качества работы Министерства внутренних дел.

Ключевые слова: право, власть, полиция, Министерство внутренних дел, Департамент полиции, жандармские подразделения, охранные отделения, административная власть, политический сыск, общественная безопасность.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.92.7.011-017

В конце XIX — начале XX в. российское правительство продолжило курс на последовательное реформирование Министерства внутренних дел в целом и системы политического сыска в частности. 5 января 1894 г. при-

нят именной Высочайший указ «Об усилении действующего штата Департамента полиции добавлением новых должностей и о производстве некоторых других изменений в оном»¹. Основной причиной увеличения штата Депар-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881—1913) (далее — ПСЗРИ). Т. 14 (1894). № 10241. С. 4—5.

© Колотков М. Б., 2018

* Колотков Михаил Борисович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Информационно-аналитического центра Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого mkolotkov@yandex.ru
195251, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Политехническая, д. 29

тамента являлось существенное расширение его деятельности. В результате в штате Департамента была упразднена одна должность чиновника особых поручений V класса, при этом учреждены сразу 6 новых должностей: чиновника особых поручений VI класса (2 штатные единицы), экзекутора, делопроизводителя и его старшего и младшего помощников.

Однако на этом изменения в структуре Департамента полиции в последние годы XIX в. не прекратились. 1 января 1898 г. в его составе появилось новое структурное подразделение — Особый отдел, которому были переданы из ведения 3-го делопроизводства все дела, имеющие отношение к политическому розыску. Следует отметить, что новшество было формальным: отдел состоял в структуре 3-го делопроизводства с 1881 г., т.е. с момента создания Департамента полиции. В 1898 г. отдел продолжил свою работу уже в качестве самостоятельной структуры, с тем же названием, но с расширением и уточнением функций, которые были закреплены в специально подготовленном нормативном правовом акте — «Предметах заведений» Особого отдела.

Согласно Краткой исторической справке Департамента полиции от 1902 г. основными функциями Особого отдела являлись: руководство заграничной и внутренней агентурой, контроль частной корреспонденции, розыск по политическим делам, надзор за политическими настроениями молодежи и рабочих, вопросы нелегальной и подпольной печати, работа с шифрованными материалами и др.² Руководителем Особого отдела после его выделения в самостоятельную структуру продолжал оставаться Л. А. Ратаев, имевший большой опыт работы в Департаменте полиции (с 1882 г.) и возглавлявший данный отдел с 1894 г. Численный состав отдела был сравнительно небольшим

и с течением времени возрастал: если в 1898 г. в отделе состояло 13 человек, то в 1901 г. его численность составила 17 человек³. При этом число заведенных сотрудниками Особого отдела дел было внушительным: в 1898 г. — 1 047 дел; в 1899 г. — 852 дела; в 1900 г. — 1 206 дел⁴.

Особое внимание следует уделить процессу перераспределения полномочий среди должностей из числа руководящего состава Министерства внутренних дел. 23 мая 1896 г. был принят именной Высочайший указ «О предоставлении министру внутренних дел — шефу жандармов прав, указанных в статьях 665, 666 и 667 книги III Свода военных постановлений 1869 года по управлению личным составом отдельного корпуса жандармов и по назначению на различные в нем должности, и об учреждении должности помощника шефа жандармов»⁵. Указ закрепил за министром внутренних дел право назначать начальников жандармских управлений и команд, инспектировать части корпуса, осуществлять должностные перестановки классных чиновников, штаб-офицеров и обер-офицеров⁶. Кроме того, упразднялись две ключевые руководящие должности (товарища министра и командира корпуса жандармов), вместо которых учреждалась должность помощника шефа жандармов. Следует отметить, что эта должность с течением времени стала наделяться все большими полномочиями: 13 декабря 1897 г. именным Высочайшим указом помощнику шефа жандармов было предоставлено право вместо министра внутренних дел представлять корпус жандармов в Государственном Совете, Комитете министров и Правительствующем сенате⁷. Вообще основной целью издания обоих указов являлась необходимость «установления единства высшей власти по управлению отдельным корпусом жандармов», что отдельно отмечено в тексте Указа 1897 г.

² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 302. Д. 707. Л. 142.

³ См.: *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880—1917 гг.). М., 2000. С. 63.

⁴ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 302. Д. 707. Л. 159.

⁵ ПСЗРИ. Т. 16. № 12984. С. 474.

⁶ См.: Свод военных постановлений 1869 г. 2-е изд. Кн. 3. СПб. : Государственная типография, 1890. Ст. 665—667. С. 129.

⁷ ПСЗРИ. Т. 17. № 14765. С. 686.

8 января 1898 г. был принят именной Высочайший указ «О восстановлении действия статей 663—667 кн. III Свода военных постановлений 1869 г. с возложением указанных в них прав бывшего командира отдельного корпуса жандармов на помощника шефа жандармов и распределением обязанностей по управлению сим корпусом между министром внутренних дел — шефом жандармов и помощником его», окончательно распределивший обязанности между шефом жандармов и его помощником. В частности, теперь помимо статуса главноначальствующего над отдельным корпусом жандармов министр внутренних дел:

- осуществлял высший надзор за точным и неукоснительным исполнением своих обязанностей чинами корпуса жандармов;
- заботился о благосостоянии частей;
- осуществлял высшее руководство по обнаружению и расследованию преступлений;
- испрашивал высочайших указаний по вопросам, нуждавшимся в таковых указаниях⁸.

В полномочия помощника шефа жандармов входили заведывание корпусом жандармов в строевом, инспекторском и военно-судебном отношении, назначение на должности офицеров и классных чинов, а также ряд других задач, ранее принадлежавших упраздненной должности командира корпуса. Необходимость в таком перераспределении полномочий была неясна, поскольку на практике так и не удалось воплотить в жизнь идею концентрации власти в руках одного должностного лица. Как справедливо заметил С. М. Лоскутов, «в очередной раз перетасовка обязанностей привела, по сути, к восстановлению старой должности, но с новым названием»⁹.

Примечательно, что анализируемые указы 1897 и 1898 гг. действительно дополняли и изменяли нормативные предписания, содержащиеся в Указе от 23 мая 1896 г., но никак не отменяли действие ранее принятых правовых актов,

хотя имели с ними вполне сопоставимый объем нормативного регулирования. В результате в системе права появилось несколько нормативных правовых актов, несущественно отличающихся друг от друга по объему нормативности в рамках одного и того же предмета правового регулирования. Безусловно, подобная нормотворческая практика не упрощала их использование, поскольку было необходимо учитывать нормативные положения сразу трех правовых актов, отсылавших при этом правоприменителя еще и к четвертому документу.

20 апреля 1900 г. принят именной Высочайший указ «Об упразднении должности помощника шефа жандармов и об учреждении новой должности товарища министра внутренних дел»¹⁰. Ценность этого документа заключалась также и в том, что непосредственно в его содержании отмечено, что упраздняемая должность ранее была учреждена сразу тремя нормативными актами в 1896, 1897 и 1898 гг. Полагая, что законодатель подобным образом пытался облегчить оперирование массивом правовых актов того периода, сделать его более простым и удобным в использовании. Однако 1 февраля 1901 г. был принят именной Высочайший указ «О предоставлении прав командира отдельного корпуса жандармов должности товарища министра внутренних дел, учрежденной 20 апреля 1900 года», согласно которому за последним закреплялись права командира отдельного корпуса жандармов, которыми он наделялся на основании неоднократно упомянутых статей 663—667 кн. III Свода военных постановлений 1869 г.¹¹

Таким образом, преобразования по закреплению полномочий по руководству жандармскими подразделениями, проводимые в Министерстве внутренних дел на протяжении нескольких лет, оказались настолько неэффективными, что в конечном счете привели к организации управления этими подразде-

⁸ ПСЗРИ. Т. 18. № 14884. С. 10—11.

⁹ Лоскутов С. М. Правовые аспекты борьбы с террором в России во второй половине XIX — начале XX в. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 92.

¹⁰ ПСЗРИ. Т. 20 (1900). Ч. 2. № 18440. С. 363—364.

¹¹ ПСЗРИ. Т. 21 (1901). Ч. 1. № 19647. С. 60.

лениями в соответствии с порядком, действовавшим до принятия многочисленных указов 1896—1901 гг.¹²

23 марта 1900 г. принято Высочайше утвержденное Положение о помощнике Варшавского генерал-губернатора по полицейской части¹³. В целях исключения дублирования нормативных предписаний данное Положение (ст. 1 и 2 постановительной части) отменяло действие ранее принятых Основных положений устройства розыскной части по делам политического свойства в Привислинском крае от 25 июня 1898 г., а также Инструкции помощнику Варшавского генерал-губернатора по полицейской части от 13 февраля 1897 г. Статья 4 постановительной части регламентировала образование при Канцелярии варшавского обер-полицмейстера Отделения по охранению порядка и общественной безопасности (иными словами, охранного отделения). Следует отметить, что охранное отделение в Варшаве стало третьим на территории Российской империи подразделением подобного рода. Два других отделения длительное время успешно действовали в Петербурге и Москве, именно их достижения и способствовали появлению такого подразделения в Варшаве.

Высшее управление созданным охранным отделением в Варшаве осуществлял помощник варшавского генерал-губернатора, «направляя деятельность эту чрез посредство обер-полицмейстера». Согласно ст. X Положения помощник варшавского генерал-губернатора по полицейской части руководил деятельностью всех чинов жандармских подразделений и общей полиции края «по предупреждению и исследованию государственных преступлений и всякого рода явлений политического характера». Указания помощника генерал-губернатора принимались «к обязательному и немедленному исполнению»¹⁴. Исследуемое Положение (ст. XI) вклю-

чало помощника варшавского генерал-губернатора в круг лиц, имевших право «возбуждать преследование в порядке статьи 1035 Устава уголовного судопроизводства и принимать меры, указанные в статье 29 Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»¹⁵. К таким мерам относились производство обысков и выемок, а также предварительный арест лиц, подозреваемых в совершении государственных преступлений, на срок до 7 дней. Кроме того, ч. 6 ст. XV Положения предоставляла помощнику Варшавского генерал-губернатора право на осуществление проверки производств по делам политического характера, а также по розыскной части. Через несколько недель произошло расширение полномочий также и Варшавского генерал-губернатора: 11 апреля 1900 г. Положением Комитета министров «О предоставлении Варшавскому генерал-губернатору права издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и государственной безопасности»¹⁶. Согласно настоящему документу генерал-губернатор наделялся правом:

- издавать обязательные постановления «по предметам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и государственной безопасности» и устанавливать за их нарушение соответствующие взыскания (арест до 3 месяцев или штраф в размере до 500 руб.);
- разрешать в административном порядке дела о нарушении изданных обязательных постановлений¹⁷.

Процедура наделения отдельных генерал-губернаторов временными полномочиями довольно часто использовалась государственной властью в начале XX в. Так, 1 августа 1907 г. принят именной Высочайший указ «О продлении

¹² См.: Колотков М. Б. Терроризм и государство: технология конфликта : монография. М. : Юрлитинформ, 2017.

¹³ ПСЗРИ. Т. 20. Ч. 1. № 18334. С. 270—274.

¹⁴ ПСЗРИ. Т. 20. Ч. 1. № 18334. С. 272.

¹⁵ ПСЗРИ. Т. 20. Ч. 1. № 18334. С. 273.

¹⁶ ПСЗРИ. Т. 20. Ч. 2. № 18419. С. 351—352.

¹⁷ ПСЗРИ. Т. 20. Ч. 2. № 18419. С. 351.

действия предоставленных Владимирскому губернатору полномочий по изданию обязательных для жителей Муромского и Юрьевского уездов постановлений по предметам, относящимся к предупреждению нарушения государственного порядка и общественной безопасности»¹⁸. Предоставленные губернатору полномочия были продлены на срок до 5 июня 1908 г. При необходимости подобные примеры можно продолжить.

Необходимо отметить, что Положение Комитета министров от 11 апреля 1900 г. являлось временным, поскольку наделяло Варшавского генерал-губернатора соответствующими правами только на 3 года. Впоследствии сроки действия Положения продлевались, причем неоднократно. Так, 21 марта 1903 г. было утверждено Положение Комитета министров «О продлении срока действия Высочайше утвержденного, 11 апреля 1900 года, Положения Комитета министров о полномочиях, предоставленных Варшавскому генерал-губернатору по изданию обязательных постановлений»¹⁹. 14 апреля 1906 г. было утверждено Положение Совета министров «О продлении действия Высочайше утвержденного, 11 апреля 1900 года, Положения Комитета министров о предоставлении Варшавскому генерал-губернатору права по изданию обязательных постановлений в видах обеспечения общественного порядка и безопасности»²⁰. Причем, если в документе от 21 марта 1903 г. сроки продления не были указаны, то в документе от 14 апреля 1906 г. действие исходного Положения было продлено на 1 год. Снова актуализировалась проблема определения времени прекращения действия нормативных правовых актов и, как следствие, утраты их юридической силы. Отсутствие системного и единообразного подхода в определении границ действия нормативных

актов во времени — одна из проблем российской правовой системы конца XIX в.²¹ Безусловно, эта проблема беспокоила и ученых-юристов того периода. Так, Г. Ф. Шершеневич отмечал, что «вопрос, с какого времени закон начинает применяться и с какого времени его не следует более применять, чрезвычайно важен в практическом отношении»²². К сожалению, какие-либо существенные шаги в ее разрешении в конце XIX — начале XX в. в Российской империи так и не были предприняты.

Несмотря на отсутствие существенной позитивной динамики в перераспределении функциональных обязанностей руководства Министерства внутренних дел, реформаторский курс в этом направлении продолжал оставаться последовательным. Так, 22 сентября 1904 г. принят именной Высочайший указ «О присвоении товарищу министра внутренних дел, состоящему командиром отдельного корпуса жандармов, звания товарища министра внутренних дел, заведующего полицией, и об утверждении данной ему инструкции»²³. С принятием этого нормативного документа товарищ министра стал заведовать не только отдельным корпусом жандармов, но и полицией. Одновременно с указом была утверждена особая Инструкция товарищу министра, определившая его полномочия по руководству полицией. Инструкция состояла из 8 статей, многие из которых имели большое значение в организации борьбы с террором в Российской империи. В частности, товарищ министра наделялся правом разрешать все вопросы, связанные с применением положения о гласном полицейском надзоре (ст. IV Инструкции), давать заключения по делам о терроризме и иных государственных преступлениях (ст. VI), а также осуществлять высший надзор за местами заключения, предназначенными для содер-

¹⁸ ПСЗРИ. Т. 27 (1907). Ч. 1. № 29444. С. 479—480.

¹⁹ ПСЗРИ. Т. 23 (1903). Ч. 1. № 22693. С. 172.

²⁰ ПСЗРИ. Т. 26 (1906). Ч. 1. № 27701. С. 388.

²¹ Колотков М. Б. Аффективное правотворчество: от бессознательности к эффективности // История государства и права. 2016. № 5. С. 17.

²² Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Часть теоретическая. Философия права. М.: Издание бр. Башмаковых, 1910. Т. 1. С. 397.

²³ ПСЗРИ. Т. 24. № 25123. С. 970.

жания лиц, обвиняемых в совершении таковых преступлений (ст. VII)²⁴.

21 мая 1905 г. был принят очередной именной Высочайший указ «О правах и обязанностях товарища министра внутренних дел, заведующего полицией», который в содержательном плане продублировал положения Инструкции от 22 сентября 1904 г., наделив товарища министра ранее уже закрепленными за ним полномочиями²⁵. Исключением являлось лишь учреждаемое право на срок до одного года закрывать любые общества, собрания, союзы и т.п. при условии, что их деятельность должна быть признана вредной для общественной безопасности и порядка. В Указе отмечалось, что причиной принятия этого документа признавалась «по обстоятельствам времени» необходимость «установить сии права и обязанности на иных основаниях»²⁶. Примечательно, что в целях исключения факта дублирования правовых норм Инструкция от 22 сентября 1904 г. не подлежала отмене. Подобные случаи некорректного нормотворчества, приводящие к необоснованному накоплению правовой массы, являлись нередкими для российской правовой системы начала XX в.

В 1905 г. в ближайшие месяцы с момента назначения на пост министра внутренних дел П. Н. Дурново должность товарища министра, заведовавшего полицией, снова была упразднена: 10 ноября 1905 г. именовым Высочайшим указом «Об упразднении должности товарища

министра внутренних дел, заведующего полицией» его полномочия переданы вновь учрежденной должности командира отдельного корпуса жандармов, при этом была восстановлена третья должность товарища министра²⁷. Вообще в этот день произошли и другие не менее важные изменения организационного характера в структуре административной власти: принят именной Высочайший указ «Об упразднении должности Санкт-Петербургского генерал-губернатора и канцелярии его»²⁸. Основной причиной подобных изменений являлась необходимость сохранения единства государственного управления городом и губернией в целом и Министерством внутренних дел в частности: упраздненная должность товарища министра внутренних дел, заведующего полицией, была совмещена с должностью генерал-губернатора.

Таким образом, основной причиной постоянных перераспределений функций между министром внутренних дел и его товарищем, упразднения и последующего повторного учреждения должности товарища министра являлся субъективный подход конкретных личностей, которые в разные периоды занимали пост министра. Категории целесообразности и нормативные ориентиры постепенно искажались, на первый план выходили индивидуальные интересы личности, что, безусловно, не способствовало повышению качества работы Министерства внутренних дел в России в начале XX в.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Колотков М. Б. Аффективное правотворчество: от бессознательности к эффективности // История государства и права. — 2016. — № 5. — С. 15—18.
2. Колотков М. Б. Терроризм и государство: технология конфликта : монография. — М. : Юрлитинформ, 2017. — 183 с.
3. Лоскутов С. М. Правовые аспекты борьбы с террором в России во второй половине XIX — начале XX в. : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2014. — 157 с.

²⁴ ПСЗРИ. Т. 24. Штаты и табели. С. 646.

²⁵ ПСЗРИ. Т. 25 (1905). № 26254. С. 349—350.

²⁶ ПСЗРИ. Т. 25. № 26254. С. 349.

²⁷ ПСЗРИ. Т. 25. Ч. 1. № 26892. С. 799.

²⁸ ПСЗРИ. Т. 25. Ч. 1. № 26893. С. 799.

4. *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880—1917 гг.). — М. : Росспэн, 2000. — 432 с.
5. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. Часть теоретическая. Философия права. — М. : Издание бр. Башмаковых, 1910. — Т. 1. — 839 с.

Материал поступил в редакцию 29 сентября 2017 г.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL TRANSFORMATIONS IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE LATE 19TH — EARLY 20TH CENTURIES

KOLOTKOV Mikhail Borisovich — PhD in Law, Senior Researcher of Information and Analytical Center of the Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University
mkolotkov@yandex.ru
195251, Russia, St. Petersburg, ul. Polytechnicheskaya, d. 29

Abstract. *The article scrutinises organizational and legal changes that took place in the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire at the turn of the 19th and 20th centuries. During that period, the Russian Government continued the course aimed at consistent reforms of the Ministry of Internal Affairs in general and the system of political investigation in particular. Special attention is paid to the process of redistribution of powers among chief executives of the Ministry of Internal Affairs. Also, attention is drawn to the implementation of the problem of determining the term for the regulatory acts expiration and, as a consequence, the loss of their legal force. The article concludes that the absence of a systematic and uniform approach to determining the limits of temporal scope of regulatory acts is one of the problems of the Russian legal system of the late 19th century. It is established that the main reason for the constant redistribution of functions between the Minister of Internal Affairs and his peers was a subjective approach of certain individuals who, in different periods, held the post of minister. Categories of feasibility and normative guidelines were gradually distorted, and individual personal interests came to fore, which certainly did not facilitate the improvement of the quality of the work of the Ministry of Internal Affairs.*

Keywords: *Law, authority, police, Ministry of Internal Affairs, Police Department, gendarme units, Secret Police Departments, administrative authority, political intelligence, public security.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Kolotkov M. B.* Affektivnoe pravotvorchestvo: ot bessoznatel'nosti k effektivnosti // *Istoriya gosudarstva i prava*. — 2016. — № 5. — С. 15—18.
2. *Kolotkov M. B.* *Terrorizm i gosudarstvo: tekhnologiya konflikta: monografiya*. — М. : Yurlitinform, 2017. — 183 с.
3. *Loskutov S. M.* *Pravovye aspekty bor'by s terrorom v Rossii vo vtoroj polovine XIX — nachale XX v. : dis. ... kand. yurid. nauk*. — М., 2014. — 157 с.
4. *Peregudova Z. I.* *Politicheskij sysk Rossii (1880—1917 gg.)*. — М. : Rosspen, 2000. — 432 с.
5. *Shershenevich G. F.* *Obshchaya teoriya prava. Chast' teoreticheskaya. Filosofiya prava*. — М. : Izdanie br. Bashmakovyh, 1910. — Т. 1. — 839 js.