

РЕФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

С.Ю. Грозин,

доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин

ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена проблемам реформирования российской полиции в конце XIX – начале XX века.

The article is devoted of the Russian Police Reforms at the end of the XIX century at the beginning of the XX.*

Реформа современной российской полиции дает нам дополнительный повод пристальнее взглянуть в прошлое, обратиться к событиям 100-летней давности. В конце XIX в начале XX в. проблема реформирования полиции приобрела для государства особую актуальность. Объяснялось это тем, что полицейское дело в Российской империи регулировалось множеством законов и распоряжений, изданных в разное время, а потому во многих случаях устаревших и не согласовавшихся друг с другом. Власти понимали, что без кардинального изменения существовавшей системы полицейских органов они вскоре не только не смогут контролировать ситуацию, но и обеспечить существование самодержавия в империи.

Назревавший в Российской империи политический кризис заставлял правительство постоянно изыскивать пути усиления полиции [1, с. 132]. Еще в начале 1900-х гг. правительство, понимая, что полиция обременена всевозможными поручениями со стороны постоянных ведомств и отдельных лиц, отвлекающими от прямых полицейских обязанностей

Для выполнения этой весьма сложной задачи в 1907 г. была образована при Министерстве внутренних дел особая междуведомственная комиссия под председательством товарища (заместителя) министра внутренних дел А.А. Макарова, которая в августе 1907 г. и приступила к работе [2, с. 42]. При этом для сбора материалов, необходимых по данному вопросу, а также и для выработки основных положений была выделена подкомиссия, под председательством директора Департамента полиции М. И. Трусевича.

К концу того же года подкомиссия выполнила первую из возложенных на нее задач, собрав обширные данные, заключающие в себе полную сводку всех положений действовавшего законодательства, касающихся устройства, прав и обязанностей полиции в России, записки различных совещаний, работавших ранее по вопросам полицейского характера, а также материалы, собранные членом совета министра внутренних дел Э.В. Фришем, а также

* Grozin S. The reform of the russian police in the beginning XX century

М.И. Трусевичем во время специальной командировки последнего летом 1907 г. за границу для ознакомления с постановкой полицейского дела в Пруссии, Саксонии, Гамбурге, Франции и Англии. Был сделан ряд переводов иностранных законодательных актов и особых инструкций полиции.

Выполнив эту подготовительную работу, подкомиссия определила основные положения предстоящей реформы, главной идеей которой являлось, с одной стороны, возможное снятие с полиции таких функций, которые не отвечают прямо существу ее назначения, а с другой – введение специализации в ее устройстве. С этой целью подкомиссия приступила к детальному обсуждению всех функций, лежавших на русской полиции по действующему законодательству, и к сравнительной оценке таковых с практикой иностранных полиций. Для обсуждения некоторых вопросов были приглашены представители заинтересованных учреждений, чины прокуратуры и представители заинтересованных министерств [3, с. 114].

Подкомиссия М. И. Трусевича в первых восьми основных положениях определила прежде всего понятие полиции как органа правительственной власти, который в пределах возложенных на него обязанностей наблюдает за исполнением законом и обязательных постановлений и принимает меры к обнаружению, устранению и преследованию деяний, направленных против государственного и общественного порядка и спокойствия, а равно и личной и имущественной безопасности. Исходя из этого определения, подкомиссия признала, что с полиции следует снять все функции, не отвечающие ее прямому значению. Для выполнения этой задачи подкомиссия перешла к изучению всех действующих в империи законов, касающихся деятельности полиции, причем ближайшей своей целью поставила выяснение обязанностей, которые могли бы быть переданы исполнительным органам земств и городов, имея в виду, что органам этим не может быть присвоено никаких функций полицейского свойства, а равно не должно быть присвоено наименование и форма одежды полиции. Комиссия составила подробный постатейный перечень всех административных обязанностей, которые могли бы быть переданы в ведение земств и городов. Особое внимание в этих заседаниях было обращено на организацию пожарного дела и регулировку извозного и перевозного промыслов.

Кроме того, с конца 1907 г. началось издание еженедельного журнала «Вестник полиции», который выходил до конца 1916 г. В нем освещался обширный материал, касающийся различных вопросов полицейского дела, указания о желательных преобразованиях полиции.

В июле 1911 г. состоялось первое заседание Совета министров под председательством П. А. Столыпина по вопросу о реформе полиции. Совет министров одобрил все основные положения выработанного комиссией сенатора А.А. Макарова законопроекта, сделав лишь незначительные изменения в редакции некоторых статей. Проект этот состоял из: учреждения полиции, устава полицейского, заключения комиссии, содержащего дополнительные учреждения и уставу постановления.

Проект учреждения полиции содержал изложение организации реформированной полиции, определение ее видов, норм, личного состава полицейских чинов.

Устав полицейский содержал свод указаний, определяющих служебные права и обязанности чинов полиции; что же касается третьей части проекта – заключения, то наиболее интересной частью его являлся перечень обязанностей, лежащих на полиции и снимаемых с нее с введением реформы.

Своей непосредственной задачей комиссия признала упорядочение полиции безопасности, т.е. полиции, как органа власти, призванного обеспечивать безопасность и спокойствие населения. Поэтому комиссия сочла излишним входить в существо всех многочисленных технических и специальных вопросов социальной жизни, которые относятся к области полиции в качестве одного из органов государственного управления.

Вместе с тем было признано, что образование муниципальной полиции представляется нежелательным. Что же касается самого существа полицейских обязанностей, то комиссия полагала, что последние определяются как действия, непосредственно направленные к охране государственного порядка, общественной и личной безопасности. С этой точки зрения комиссия предлагала освободить полицию от целого ряда лежащих на ней обязанностей, не имеющих собственно полицейского характера (взыскание податей, вручение повесток, приводы к присяге и много других) [4, с. 21].

В основание своей работы комиссия положила выяснение главнейших недостатков полицейского устройства. Комиссия отметила прежде всего отсутствие единства в организации полиции и разнообразие ее видов, являющееся результатом того, что входящие в состав ее различные части образовались разновременно и не по общему плану, а под влиянием постепенно нараставших практических потребностей жизни. Разнообразные виды полиции различались между собой не столько обязанностями, почти во всем однородными, сколько по признакам места служения, состава служащих и некоторыми особенностями. В этом направлении комиссия полагала необходимым подчинить все виды полиции в империи за исключением полиции дворцовых городов, состоящей в ведении министра императорского двора, министру внутренних дел, а на местах – губернаторам. Что касается некоторых отдельных видов полиции, таких как горная, речная, ярмарочная, портовая и фабрично-заводская, то эти категории полиции комиссия нашла возможным сохранить и впредь на существующих основаниях, так как входящие в состав их чины ни по свойству службы, ни в порядке подчиненности не отличаются от соответствующих им чинов общей уездной и городской полиции. Комиссия сочла правильным оставить в ведении главного управления землеустройства и земледелия казенную лесную стражу, а также предусматриваемых уставом сельского хозяйства полевых и охотничьих сторожей.

Своеобразную военную организацию отдельного корпуса жандармов комиссия признала желательным удержать и на будущее время, но полагала необходимым прекратить его обособленность в качестве отдельной отрасли

полицейского строя. С этой целью комиссия проектировала объединить в руках будущего (по проекту губернской реформы) помощника губернатора или помощника градоначальника по полицейской части, назначаемого из чинов жандармского корпуса, руководство на местах как чинами полиции, так и жандармерией в губерниях и крупнейших городах – градоначальствах. С учреждением этой новой должности могли бы быть упразднены должности начальников губернских жандармских управлений.

В отношении выборной сельской полиции (волостные старшины, старосты и десятские) комиссия пришла к выводу сохранить ее при всей неудовлетворительной деятельности по финансовым соображениям.

Серьезным недостатком полицейского устройства комиссия признала отсутствие правильного распределения между чинами полиции возлагаемых на них обязанностей и надлежащей специализации этих чинов. Для устранения этого комиссия по примеру Германии и Австрии проектировала установить разделение подведомственных местным полицейским управлениям чинов на 4 категории с возложением на каждую из них отдельных обязанностей: а) по поддержанию наружного порядка; б) по ведению дел административно-полицейских; в) по судебно-уголовным делам; г) по розыску о происшествиях, заключающих в себе признаки преступных деяний. Соответственно с этим полиция разделяется на: 1) наружную; 2) административную; 3) уголовную; 4) розыскную. Отмеченное разделение не имело характера обособления, а должно было выразиться только в полезном для дела точном определении прав и обязанностей полицейских чинов.

Многие крупные недостатки полицейского строя зависели, по мнению комиссии, от тех условий, в которые закон, с одной стороны, а жизнь – с другой, поставили саму службу в полиции. Как известно, условия эти далеко не обеспечивали удовлетворительного качественного состава служащих. В этой связи комиссия отмечала: «несмотря на то, что специальный характер полицейской службы требует, казалось бы, особой для него подготовки и особых для приема в нее условий, отсутствие требования об этом закона привело к тому, полицейским чиновником может сделаться лицо, обладающее качествами, несовместимыми с указанного рода деятельностью или вовсе к ней не подготовленное» [5, с. 41].

Чтобы поднять значение полицейской службы, комиссия сочла нужным ввести в проект точное указание о том, какие лица вообще не могут быть назначаемы на должности по уездной, городской и розыскной полиции, а равно в уездную полицейскую стражу, а также определить в законе те минимальные требования служебного и образовательного ценза, отсутствие которых препятствует занятию полицейских должностей. Кроме того, министру внутренних дел предоставлялось право учреждать для подготовки к полицейской службе особые курсы и школы. Чтобы повысить и сделать более устойчивым положение полицейских чинов, комиссия признала полезным присвоить более высокие классы полицейским должностям,

переименовать полицейских исправников в уездные начальники и улучшить порядок увольнения [6, с. 64–67].

Малочисленность состава полиции по сравнению с численностью и плотностью населения была признана комиссией вопросом, имеющим весьма существенное значение. При формировании личного состава полицейских чинов исключительно из установленных комиссией норм соотношения числа чинов с количеством населения данной местности и не закреплять состав полиции каждого города или уезда какими-либо штатами, а предоставить министру внутренних дел распределять общее число должностей классных, нижних и канцелярских чинов полиции по отдельным местностям. В целях усиления состава полиции главным образом в сельских местностях комиссия проектировала учредить новую должность помощника станового пристава на каждые три уезда.

Комиссия решительно высказалась за необходимость повышения окладов полицейских чинов, в соответствии с чем выработала полицейские штаты. Согласно предположенным комиссией новым окладам и должностям расходы на содержание полиции должны были составить 100 с лишним млн рублей вместо 35 млн.

Комиссия сочла правильным точно установить в издаваемом законе перечень тех расходов полиции, которые должны быть отнесены за счет казны, и тех, которые покрывались из городских средств, указав, что если полицейские расходы превысят норму в 15 % от городских, то они принимаются в части, превышающей норму, на счет государственного казначейства.

Одним из главных недостатков комиссия признала отсутствие единого общего для чинов полиции устава, особенно необходимого в период реорганизации полиции. Предполагалось заменить устав о предупреждении и пресечении преступлений новым уставом, в который свести воедино все главнейшие обязанности полиции.

Все указанные преобразования должны ограничиться пределами 50 губерний, управляемых по общему учреждению. Комиссия отметила, что сложность законодательных работ, связанных с реформой полиции, препятствует даже приблизительному определению срока введения ее в действие, в силу чего остановилась в своем заключении на необходимости введения всех предполагаемых мер в сроки и на основании особым законом определяемых.

В конце 1913 г. проект «О преобразовании полиции в империи» поступил на рассмотрение Государственной думы, которая передала его для детального обсуждения в специально образованную комиссию. Обсуждение законопроекта думской комиссией подробно освещалось журналом «Вестник полиции».

В сессию 1913–1914 гг. комиссия Государственной думы успела рассмотреть учреждение полиции, перечень обязанностей, слагаемых с нее и несколько положений полицейского устава. Дальнейшая работа была прервана войной. В октябре 1916 г. в собрании узаконений и распоряжений

правительства за № 307 (ст. 2426) было опубликовано высочайше утвержденное положение Совета министров: «Об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения чинов» [7, с. 242]. Положение не коснулось содержания полицейской службы, способов и приемов ее несения, пределов прав и обязанностей чинов полиции, определения взаимоотношений между полицией и другими ведомствами государственной службы, что, собственно, и входило в задачи законопроекта.

Из всех приложений по реформированию полиции «положение» коснулось исключительно вопросов личного полицейского состава: а) установление численного состава полиции в соответствии с численностью населения городов и уездов; б) установление образовательных и служебно-практических требований для полицейских чинов, начиная с городских и стражников и заканчивая полицейскими и исправниками; в) увеличение денежного довольствия всем чинам полиции [8, с. 23].

Кроме того, учитывая нехватку мужчин, годных к службе, в связи с их призывом в действующую армию, положение разрешало принимать на службу в полицию женщин, но только на канцелярскую работу, не связанную с допуском к секретным документам.

Забота правительства об усилении полиции диктовалась сложившимися внутригосударственными условиями, поэтому дальнейшего разрастания штатов полицейских управлений и увеличения бюджетного финансирования реформа не пошла. Таким образом, значимый для государства проект сенатора А. А. Макарова «О преобразовании полиции в империи» практически не был реализован [9, с. 87].

К 1917 г. полицейская система в России по-прежнему представляла собой довольно пеструю картину. Это подтверждает директор Департамента полиции А.А. Лопухин: «Полиция в России делится на общую, жандармскую, наружную и политическую, конную и пешую, городскую и уездную, сыскную, состоящую в нескольких больших городах для розыска по общим уголовным делам, фабричную – на фабриках и заводах, железнодорожную, портовую, речную и горную – на золотых приисках. Кроме того, существуют: полиция волостная и сельская, полиция мызная, полевая и лесная стража для охраны лесов и полей».

По способу организации полиция может быть подразделена на 5 типов: военную, гражданскую, смешанную, коммунальную и вотчинную. Военная полиция в России присвоена только жандармерии. Гражданское устройство имеет так называемая наружная полиция (в противоположность политической – жандармерии), кроме принадлежащей к ней земской стражи Царства Польского, которая представляет смешанный тип полугражданской, полувоенной организации. Коммунальной полицией, построенной на выборном начале и обслуживающей только свою общину, является волостная, существующая в Прибалтийских губерниях, и сельская полиция – десятские. И, наконец, вотчинное начало имеет мызная полиция, а также полевая и лесная стражи» [10, с. 40] .

В то же время полиция России развивалась взаимосвязано с развитием всего государственного механизма. Освобожденная реформами от общеадминистративных и государственных функций, судебных и следственных полномочий, она шла по пути профессионализации и специализации отдельных подразделений [11, с. 134].

В целом российская полиция в начале XX в. находилась на достаточно высоком уровне развития, несмотря на имеющиеся серьезные недостатки. Но в условиях политического, экономического и духовного кризиса в российском обществе, массового недовольства людей своим положением, используя только полицейские меры, невозможно было предотвратить разрушение государственно-правовой системы [12, с. 20].

Полиция являлась самой надежной из всех управленческих структур Российской империи. Однако полицейские учреждения не могли совершить невозможного. Сохранение монархии зависело от правящих кругов. Они имели возможность снять первые симптомы недовольства умелой внутренней политикой, реформами и уступками. Этого не случилось, компромисс не состоялся. Вместе с тем полицейские учреждения являлись ключевым звеном действовавшей системы управления обществом. Поэтому крах существовавшего политического режима неизбежно разрушал российскую полицию.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Лысенко В. В. Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция в России. СПб., 1998.
2. Белецкий С., Руткевич П. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913.
3. Арнольд Р. А., Кайсаров В.Д. Соображения о реформе полиции в Российском государстве. Харбин, 1919.
4. Мушкет И. И. Полиция в механизме российского государства. Историко-теоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид наук. СПб., 1998.
5. Краткая объяснительная записка к заключению межведомственной комиссии под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции в империи. СПб., 1911.
6. Труды комиссии по преобразованию полиции. СПб., 1911. Т. 4. Приложение IV.
7. Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1916. № 307. Ст. 2426.
8. Перегрудова З. И. Несостоявшаяся реформа полиции. М., 1992.
9. Качуров С.Ю. Полиция Иркутской губернии во второй половине XIX – начале XX веков. Иркутск: ВСИ МВД России, 2002.
10. Лопухин А.А. Настоящее и будущее русской полиции (из итогов служебного опыта). М., 1907.
11. Лысенко В. В. Указ. соч.
12. Фролов В.В. Деятельность полиции России по укреплению правопорядка в начале XX века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998.