

А.Л. Старовойтова

Развитие Министерства внутренних дел и определение в нём правового положения сотрудника полиции России в XIX в.

В связи с проведением реформы в системе Министерства внутренних дел, вызванной многочисленными нарушениями со стороны сотрудников милиции, среди исследователей возрастает интерес к истории реформирования данного министерства. Проблема изучения положения сотрудников органов внутренних дел интересовала учёных дореволюционного и советского периодов с точки зрения системы государственного управления. Наиболее значительные успехи по исследованию правовых аспектов деятельности полиции были достигнуты в трудах государствоведов и полицейстов, таких как В.Ф. Дерюжинский¹, И.Т. Тарасов², историков права и специалистов по истории Министерства внутренних дел и полицейских учреждений, как С.А. Адрианов³, И.П. Высоцкий⁴. В советской историографии наиболее признанными работами в этой области являются труды Р.С. Мулукаева⁵, Н.П. Ерошкина⁶, В.А. Шелкопляс⁷ и др.

Несмотря на то, что в научной литературе данная тема получила некоторые освещение, специальные исследования по изучению правового положения сотрудников данного ведомства в отечественной историографии представлены в малом количестве. Именно поэтому целью данной статьи является исследование правовых и организационных основ статуса сотрудника правоохранительных органов через призму генезиса Министерства внутренних дел в XIX в. Предметом данной статьи выбраны нормы, регулирующие правовой статус сотрудника органов внутренних дел в XIX в.

История Министерства внутренних дел началась с 1802 г. с принятия Александром I указа «О создании министерств»⁸. Ещё до обнародования манифеста 8 сентября 1802 г. В.П. Кочубей интересовался подготовительными работами по образованию Министерства внутренних дел и активно привлекал к этим работам, трудившегося в его канцелярии М.М. Сперанского, пользовавшегося славой стилиста умеющего быстро преобразовать проекты реформ в стройные законоположе-

Старовойтова Анна Леонидовна, студент Алтайской государственной педагогической академии. Эл. почта: anna.starowoitowa@yandex.ru

¹ *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право: Пособие для студентов. Изд. 3-е. СПб.: Сенатская типография, 1911.

² *Тарасов И.Т.* Реформа русской полиции // Юридический вестник. 1886. № 6. С. 40–60.

³ *Адрианов С.А.* Министерство внутренних дел 1802–1902: Исторический очерк. СПб., 1901.

⁴ *Высоцкий И.П.* Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство: Краткий исторический очерк. СПб., 1903.

⁵ *Мулукаев Р.С.* К вопросу о реформах в истории Министерства Внутренних Дел в России // Труды Академии Управления МВД России. 2006. № 1. С. 25–32.

⁶ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М, 1968.

⁷ *Шелкопляс В.А.* Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века. Минск, 1981.

⁸ ПСЗ РИ-I. Т.27. С.243–248. № 20409.

ния¹. После того как манифест вступил в законную силу, министр внутренних дел стал организовывать канцелярию ведомства, получившую название Департамента внутренних дел. В неё вошли четыре экспедиции, занимающиеся вопросами народного продовольствия и соляной частью, благочинием, государственным хозяйством и мануфактурами, приказами общественного призрения. Департамент создавался не с целью управлять деятельностью всего министерства, а для того, чтобы быть главной канцелярией при министре. В 1810 г. произошло выделение из Министерства внутренних дел Министерства полиции, которое и стало выполнять функции благочиния, а за Министерством внутренних дел остались функции обеспечения и контроля различных сфер деятельности государства.

Ведущим направлением нового курса императора Николая I была борьба с революционным движением как внутри государства, так и во внешней политике со странами Западной Европы. Для внутренней борьбы с вольнодумством 3 июля 1826 г. Николай I учредил III Отделение Собственной его императорского величества канцелярии с целью расширить полицейский аппарат. С этого момента началась история тайной полиции в Российской империи. Изначально III Отделение его императорского величества канцелярия была организована из четырех экспедиций. На первую экспедицию было возложено ведение предмета высшей полиции и сосредоточение всех сведений о лицах, состоящих под полицейским надзором. Вторая экспедиция занималась вопросами сект и расколов, также рассматривала дела по фальшивым монетам и документам и ведала всеми тюремными учреждениями, в которых находились государственные преступники. Третья экспедиция занималась делами о проживающих в России иностранцев, а на четвертую экспедицию возлагалась переписка всех происшествий в стране².

Император Александр II был из тех политических деятелей, которые не только проводили реформы, но и осознавали всю значимость и последствия проводимой внутренней политики. Сменив своего отца на престоле, новый император поставил перед правительством в качестве главной задачи снижение остроты противоречий в российском обществе, вызванных консервативно-охранительной политикой Николая I. Реализация данной задачи означала начало нового этапа либерализации политики самодержавия. В силу особенностей социально-экономического развития Российской империи во второй половине XIX в. решение вопроса о реформировании системы государственного управления могло способствовать внутренней стабилизации страны. Проекты «великих реформ» были составлены кругом прагматично настроенных министров. Наряду с реформированием земств, судебной администрации, военного ведомства особое положение занимала реформа министерства внутренних дел. Первым шагом в этом направлении была замена министра внутренних дел С.С. Ланского П.А. Валуевым, на которого возлагалась ответственность за реализацию реформы ведомства на основе указа от 4 июля 1858 г., разработанного в комиссии Н.А. Милютина. Указ содержал следующие положения:

- назначать полицейских чиновников от правительства;
- соединить городскую полицию с уездной;

¹ Андрианов С.А. Исторический очерк Министерства внутренних дел (1802–1902). СПб., 1902. С. 15.

² Там же. С. 98.

– отделить от полиции части следственную, судебную и хозяйственную.

П.А. Валуев продолжил политику своего предшественника и занялся внесением улучшений в полицейскую часть. Результатом его работы стал указ от 25 декабря 1862 г., введший Временные правила об устройстве полиции в 44 губерниях России¹. Согласно данному указу городская полиция объединялась с уездной, земской полицией, под управлением укрупненной городской полиции. Пригородные слободы и ближайшие к городу селения могли быть причислены с утверждения начальника губернии к городским приставам. Помимо административного деления внутри городов вводилось деление на полицейские участки и околотки. Все эти меры помогли унифицировать деятельность и выстроить систему координации и субординации внутри Министерства внутренних дел.

Александр III при взошествии на престол 1 марта 1881 г. издал манифест «О незыблемости самодержавия в Российской империи», явившийся ответом на развернувшееся в условиях проведения реформ общественное движение. Несмотря на критику политики своего предшественника, Александр III продолжал укреплять позиции полиции. С этой целью его правительство пыталось укрепить столичную полицию. В 1882 г. была создана комиссия, которая изучив опыт устройства полицейских органов в Париже, Вене и Берлине, провела преобразовательную полицию Санкт-Петербурга. 12 мая 1887 г. был утверждён постоянный штат управления столичной полиции, а 8 июня введены дополнения к Временным правилам об устройстве полиции. Усиливались также провинциальные полицейские органы: для ряда городов создавались новые штаты отдельных полицейских управлений, расширялся штат должностей. Положение министерства полиции с небольшими изменениями сохранялось до 1917 г.

Следовательно, тенденция проведения реформ сводилась к усилению положения полицейских учреждений, обретавших реальную власть, способных продлить существование российского самодержавия. Сформировавшаяся система органов внутренних дел определила и закрепила правовое положение сотрудника полиции. С момента принятия указа 1862 г., введшего Временные правила об устройстве полиции, сотрудник полиции стал рассматриваться в качестве неотъемлемой части системы органов правопорядка. В данном правовом акте прописаны не только состав структурных подразделений и круг рассматриваемых ими вопросов, но и определены штат сотрудников и круг должностных полномочий. Правила вводили новые должности уездных исправников, выполнявших обязанности управляющего городскими управлениями полиции. Уездные исправники, полицеймейстеры и их помощники назначались на должность начальниками губерний, а не избирались населением этих городов. В полицеймейстеры определялись и военные офицеры, находившиеся под покровительством Комитета о Раненых. Так же Временные правила устанавливали срок отпусков для членов полицейского управления и исполнительных чиновников, не превышавший 29 дней, что являлось гарантией обеспечения рабочего времени и времени отдыха. В указе прописывались исключительные случаи замещения должностей исполнительных чиновников подведомственных Полицейскому управлению. Общее Присутствие полицейского

¹ Временные правила об устройстве полиции // История МВД [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.ormvd.ru/history/10008/>, свободный (май 2012).

Управления могло уволить сотских и полицейских служителей, отстранить их от должности и передать суду, временно отстранить от должности исполнительных чиновников, в случае совершения ими должностных и уголовных преступлений до решения губернского начальника¹. Правила регламентировали обязанности помощников исполнительных чиновников, полицеймейстеров, сводившиеся к рассмотрению дел в низовых административных единицах губерний.

Основными обязанностями полицейских было рассмотрение дел о мелких правонарушениях, проступках и тяжких преступлениях, контроль за исполнением законов всеми категориями граждан, участие в качестве независимой стороны в судебных тяжбах, обеспечение общественного порядка на улицах городов. Также городские должны были присутствовать в местах скопления населения для обеспечения безопасности, разыскивать преступников, конвоировать арестованных. На околоточных надзирателей возлагалась обязанность надзора за вверенным им участком, и пресечения возможных правонарушений, проведения дознания. Но при сборе информации о правонарушителе околоточные надзиратели не имели права самостоятельно входить в помещения граждан, производить обыск и выемки, без специального разрешения участкового пристава.

Следовательно, некоторые требования носили в основном декларативный характер, определявший образец деятельности полицейских. В нём четко отражен механизм комплектования полиции того времени. Также прослеживался принцип преемственности должностей. В целом Временные правила на длительное время определили развитие полиции в Российской империи.

Дальнейший период развития министерства связан с выделением отдельных родов полиции в самостоятельные структурные подразделения. В 1892 г. создана ярмарочная полиция в Нижнем Новгороде. В Прибалтике была создана береговая полиция. Из-за постоянного вторжения в северные воды иностранных рыбопромышленников и их браконьерской деятельности, ведущей к разорению местных жителей, занимавшихся отловом рыбы в целях жизнеобеспечения, по настоятельному требованию Государственный совет выделил для патрулирования Мурманского берега административный пароход. Увеличилось не только количество полицейских чиновников, но и произошло увеличение окладов содержания, упрочилось положение полицейских. Министерство отпускало все больше средств на канцелярские принадлежности и на хозяйственные нужды управлений. Правительство Александра III пошло на реализацию прогрессивных правил 1889 г., упорядочившие удовлетворение полицейских чинов квартирным довольствием. Эти правила помогли бороться со злоупотреблениями земских и общественных учреждений по данному вопросу и окончательно поставили органы полиции в независимости от местных чиновников. С данного времени Министерство внутренних дел стало заботиться о престижности должности полицейского и разработало для этого систему замещений вакансий. Для городов, в которых отсутствовали особые штаты полиции, утверждённые в законодательном порядке, устанавливалось определённое количество полицейских команд, соответствовавшее численности населения города. Размеры содержания городских при условии безупречной службы давали возможность пе-

¹ Временные правила об устройстве полиции // История МВД [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.ormvd.ru/history/10008/>, свободный (май 2012).

ревода на высший разряд с более значительным окладом. Также были установлены прибавки к содержанию по выслуге лет в полицейской команде, единовременные пособия и пенсии. Для нижних полицейских чинов была учреждена особая медаль и снижены учебные сборы.

Таким образом, условия, в которых проводились реформы были определены, прежде всего, крайним обострением социальной напряженности в стране, ставшее следствием глубокого кризиса как социально-экономической, так и политической системы. Эти же условия обусловили цель реформ – укрепление самодержавной власти путем ужесточения политического режима, создания мощного карательно-репрессивного механизма. Ещё одним результатом проведенных реформ явилось превращение Министерства внутренних дел в ведущий правительственный орган, занимавший особое место в государстве и существенно влиявший на внутреннюю политику самодержавия. В этой связи происходило изменение положения полицейских в сторону повышения авторитета среди населения страны. Власти, разрабатывавшие систему органов правопорядка, возлагали на рядовых сотрудников обязанность достойно представлять интересы государства в отношении общества и быть независимым арбитром внутригосударственных отношений.