

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ДРУГИМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению нормативной базы, регулировавшей формы, направления и методы взаимодействия полиции с армейскими подразделениями, Министерством юстиции Российской империи, судами, тюрьмами, финансовыми учреждениями, Министерством просвещения и т. п.

Ключевые слова: полиция, полицейское законодательство, министерство внутренних дел, этапы оформления законодательства о полиции, Положения о земской полиции, Судебные уставы 1864 года.

В Российской империи главенствующим принципом в организации полицейских органов был принцип децентрализованного управления полицией. Но после образования в 1802 году Министерства внутренних дел в его подчинение перешли все полицейские органы, а принятый Манифест определил основные направления взаимодействия с различными государственными органами.

Министерство внутренних дел было многофункциональным органом. В его сферу входили проблемы развития государственной промышленности, строительства, сельского хозяйства, организация переселения крестьян, обеспечение запасов продовольствия. В ведении МВД была также организация медицинского обслуживания населения, ветеринарный надзор. Это определяло необходимость взаимодействия практически со всеми органами центрального управления и их местными учреждениями¹.

Основной нормативной базой, регулировавшей построение, функции, права и обязанности полицейских учреждений в сфере взаимодействия с другими государственными органами, были Учреждения для управления губерний 1775 г., Устав благочиния 1782 г. и Манифест об образовании Министерства внутренних дел, Общее учреждение министерств.

В XIX – начале XX в. получили развитие различные формы и направления взаимодействия полиции с другими государственными органами. Наиболее масштабным направлением являлось подавление мятежей и охрана общественного порядка. С принятием Манифеста об учреждении Министерства полиции от 25 июня 1811 г. министр полиции стал наделяться в чрезвычайных

* *Лезина Елена Петровна, кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарёва»*

ellezina@yandex.ru

Лазарева Оксана Владимировна, магистрант юридического факультета ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарёва», lazarevamgu@mail.ru

¹ Яковлев К.Л. Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской империи в царствование Александра I. Ч. 1 (1802–1812 гг.). М., 2006. С. 48–49, 67–69.

обстоятельствах правом вызова войск, дислоцировавшихся в губерниях, для оказания содействия полиции¹.

Регламентированию вопросов использования внутренней стражи для оказания содействия полиции было посвящено «Положение для Внутренней Стражи» от 3 июля 1811 г. Существовали также наставления, регламентировавшие различные аспекты совместных действий полиции и армии. Так, наставление о гарнизонной службе 1819 г. регулировало взаимные права, обязанности полиции и армейских чинов при оказании воинскими частями помощи в задержании и сопровождении правонарушителей².

Указ об учреждении корпуса жандармов от 28 апреля 1827 г. регулировал, в частности, вопросы взаимодействия полиции и армии. Жандармских офицеров ставили, как правило, во главе воинских подразделений, выполнявших задачи борьбы с преступностью, подавления крестьянских восстаний, бунтов³.

Большую роль во взаимодействии полиции и армии играл «Наказ чинам и служителям земской полиции» от 3 июня 1837 г., согласно которому увеличивался круг лиц, которые имели право призывать войска в чрезвычайных ситуациях. К их числу стали относиться некоторые чины полиции. Здесь же содержались рекомендации по использованию войск. Необходимо отметить, что ранее таким правом обладал только губернатор. Важное значение имели «Правила о местностях, объявленных состоящими на военном положении» от 18 июня 1892 г.

Для разрешения одного из трудных вопросов – порядка применения оружия армией против гражданского населения – было принято «Наставление военным начальникам в случаях употребления войск для усмирения народных волнений и беспорядков»⁴ от 4 сентября 1861 г. Это Наставление, а также принятый ранее Временный наказ уездным полициям составили правовую основу использования войск, определили пределы власти должностных лиц гражданской администрации и военных начальников, подробно регламентировали порядок применения оружия военными командами, обеспечили однообразие и единство действий администрации, полиции и войск в чрезвычайных случаях⁵.

3 октября 1877 г. было утверждено мнение Государственного совета в Правилах, определяющих порядок призыва войск для содействия гражданским властям⁶. В них описывались случаи призыва войск, был расширен круг лиц,

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). СПб., Собр. 1. Т. XXI. Отд. 1. № 24687.

² Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 146.

³ Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). М., 1981. С. 165, 168.

⁴ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXVI. Отд. 2. № 37389.

⁵ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XXXVI. Отд. 2. № 37348.

⁶ Там же. Т. LII. Отд. 2. № 57748.

которые имели право призывать войска, уточнялся порядок написания требования о призыве и т.д.

Говоря об использовании вооруженных сил для наведения порядка, надо отметить, что был принят ряд нормативных актов, устанавливающих границы уголовной и иной ответственности военнослужащих, применявших оружие. К ним относились: «Закон о невеняемости смертоубийства при употреблении оружия воинскими чинами, призванными для содействия гражданскому начальству»¹ от 25 декабря 1879 г., «Закон о правилах употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия»² от 10 октября 1879 г.

В начале XX века изменился характер революционной борьбы. Теперь полиции и войскам приходилось вести борьбу с восставшими, оказывавшими совместное вооруженное сопротивление. Это потребовало совершенствования законодательства. 17 февраля 1906 г. император подписал документ «Об изменении правил о призыве войск для содействия гражданским властям»³. Этот нормативный акт существенно конкретизировал и детализировал правила, содержащиеся в ранее изданных законах. Необходимо отметить, что этот документ учитывал накопленный опыт борьбы с организованным вооруженным сопротивлением в 1905 году. Им руководствовались вплоть до февральской революции 1917 года.

В 1905 г. были внесены дополнения в действовавшее законодательство. Так, 29 ноября 1905 г. императором был подписан указ «О предоставлении местным властям права прибегать к применению чрезвычайных мероприятий в случаях прекращения или замешательства в сообщениях железнодорожном, почтовом и телеграфном». Он значительно расширял права полиции и позволял генерал-губернаторам, губернаторам и градоначальникам самим вводить на вверенной им территории положение чрезвычайной или усиленной охраны. Однако право отмены принятых местными властями мер принадлежало министру внутренних дел.

Существенное дополнение в законодательство было внесено с принятием «Правил чрезвычайной охраны на железных дорогах» от 14 декабря 1905 г. С этого времени Министерство путей сообщения получило полномочия создавать на железной дороге особый комитет по охране железной дороги под председательством начальника (управляющего) дорогой.

В 80-е годы страну захлестнула волна терроризма. Необходимо было усилить полицию и ее взаимодействие с другими органами, проведя реорганизацию.

Серия террористических актов, убийства чиновников, управляющего III отделением и императора Александра II вынудили власть принять решение о расширении прав МВД. Согласно «Положению о мерах к охранению

¹ Там же. Т. LIV. № 60317.

² Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. СПб., 1885. С. 89–90.

³ Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1916 г., №34. Ст. 188.

государственного порядка и общественного спокойствия»¹ от 14 августа 1881 г. устанавливался правовой режим усиленной и чрезвычайной охраны, объявляемый в случае необходимости в отдельных местностях или на территории всей империи. При этом серьезно расширились права полиции.

Одним из основных документов, регулировавших обязанности полиции, был «Устав предупреждения и пресечения преступлений»².

Отличительной чертой Устава было то, что при общей кодификации законов за его основу был взят изданный в 1782 г. «Устав благочиния, или полицейский», дополненный последующими полицейскими узаконениями. Устав после изменений и дополнений 1842, 1857 и 1876 гг. в мало измененном виде действовал до 1917 года. Система Устава осталась неизменной. Он делил полицию безопасности на публичную и частную. В нем говорится о предупреждении и пресечении преступлений против веры, преступлений против общественного порядка и учреждений правительства (высшая полиция безопасности), преступлений против личной безопасности и против имущества (низшая полиция безопасности), беспорядков при увеселениях и забавах, явного соблазна и разврата в поведении (полиция нравственности).

«Устав предупреждения и пресечения преступлений» в конце XIX – начале XX вв. не соответствовал экономическим, политическим отношениям в обществе, современным представлениям о роли и функциях полиции. Содержание данного нормативного акта вызывало массу противоречий. Полное применение Устава привело бы к столкновению органов полиции с другими государственными органами. На деле половина статей Устава не применялась. Существенными недостатками, с точки зрения И.Е. Андреевского, было то, что «полиции ... предписывалось вникать во все части государственного устройства и управления, держать все под неусыпным контролем»³.

Следующим направлением взаимодействия полиции и государственных органов, являлось раскрытие и расследование преступлений. Существенное дополнение в действовавшее законодательство было внесено с принятием решения Общего собрания Первого и Кассационного департаментов Правительствующего Сената от 25 мая 1871 года за № 143. Оно разграничивало обязанности полицейского начальства и прокуратуры в части направления прокурорами распоряжений для чинов полиции⁴.

Большую роль в установлении форм и сроков сообщения становыми приставами другим органам о совершенном преступлении играла инструкция полицейским урядникам от 19 июля 1878 г. К числу органов, которым они должны были направлять сообщения относились прокуратура, суд. Здесь же оговаривался момент передачи уголовного дела от урядника судебному следователю.

¹ ПСЗРИ. Собр. III. Т. 1. № 350.

² Свод законов Российской Империи (далее СЗРИ). Т. XIV. СПб., 1892. С. 367.

³ Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т. I. С. 51.

⁴ Волков Н. Т. Законы о полиции. М., 1910. С. 410.

17 октября 1894 г. издается Определение Соединенного присутствия Первого и Кассационного департаментов Правительствующего Сената за № 7515. Данный нормативный акт устанавливал: круг лиц из числа чинов полиции, которым прокуроры могли давать распоряжения; формы обращения прокуроров к полиции и сообщений полиции, направляемых прокурорам¹.

Важное дополнение в статьи 485-487 Устава уголовного судопроизводства было внесено с изданием министром юстиции по согласованию с министром внутренних дел циркуляра от 2 марта 1900 г. С этого времени прокурор мог сообщать полицейскому начальству о необходимости привлечения к ответственности чинов полиции за совершения правонарушения независимо от его важности. Надо отметить, что до этого прокурор мог выносить такие предложения только в случае важных злоупотреблений.

При выполнении своих задач полиция руководствовалась нормативными актами, издававшимися судебными органами. Так, во время дознаний околоточные надзиратели исполняли статьи 253 и 254 Устава уголовного судопроизводства, указанные в инструкции прокурора Московской судебной палаты².

Инструкция чинам сыскных отделений от 9 августа 1910 г. более детально регламентировала способы и средства их взаимодействия с прокурорами и судебными следователями. Она устанавливала формы сообщений, направляемых полицией; поручений, отдаваемых прокурорами, следователями³ и т.д.

Согласно «Учреждениям для управления губерний» 1775 г., в городах губерний начальником полиции являлся полицмейстер. Полицейское присутствие составляли два ратмана и частные приставы, выбранные от города под председательством полицмейстера. В уездных городах вместо полицмейстера эту деятельность осуществлял городничий. В провинциальных городах исполнительная полиция также производила следствие и судопроизводство.

8 июня 1860 года был издан Указ правительствующему Сенату об отделении производства следствий по преступлениям и проступкам, «подлежащим рассмотрению судебных мест» от полиции. К Указу прилагались три законодательных акта. Один из них – «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключить в себе преступление или проступок». В нормативном акте указывалось на необходимость отделения следственной части от полиции в 44 губерниях: «Оставить за полицией расследование по маловажным преступлениям и проступкам, «которые представлены разбору и суждению самих полицейских властей, а также и

¹ Волков Н.Т. Законы о полиции. М., 1910. С. 411.

² Инструкция околоточным надзирателям Московской столичной полиции от 14 декабря 1906 г. М., 1906. С. 16.

³ Вестник полиции. 1913. № 27. С. 622.

первоначальное дознание о происшествиях, кои могут, по связи с преступлением более важным, подлежать рассмотрению мест судебных»¹.

Таким образом, с образованием в 1860 году института судебных следователей полиция была отстранена от предварительного следствия, а после издания Судебных уставов 1864 года судебно-следственные функции были полностью изъяты из ведения полиции. Министерство внутренних дел во взаимодействии с Министерством юстиции координировали всю эту работу.

Полиция принимала активное участие в осуществлении судопроизводства. По предложению Государственного совета, обсуждавшего вопрос о деятельности уездной полиции в Империи, в связи с большим кругом и важностью задач, возложенных на полицию, ей было предоставлено право взаимодействия с полицейскими и «прочими не только равными себе, но и высшими учреждениями других уездов и губерний», минуя губернское правление². К числу этих учреждений относились тюрьмы, суды, военные части, финансовые органы и т.д.

Вышеназванными нормативными актами на земскую полицию были возложены, кроме текущих полицейских задач, также дела по полицейским (административным) проступкам, жалобы на постановления мирских обществ, судебные дела (предварительное следствие, бесспорные взыскания). Впоследствии И.Е. Андреевский говорил, «эта обширная деятельность оказалась ей не по силам»³.

Более ясно, чем прежде, в Положении о земской полиции 1837 года устанавливался порядок ее взаимодействия с другими государственными учреждениями.

Недоверие со стороны самодержавия к органам местного самоуправления, их слабость и соединение на уездном уровне полиции и администрации в одном органе – уездном земском суде были причинами наделения полиции большим количеством административно-хозяйственных функций

Согласно «Учреждениям для управления губерний» 1775 г., в городах губерний начальником полиции являлся полицмейстер. Полицейское присутствие составляли два ратмана и частные приставы, выбранные от города под председательством полицмейстера. В уездных городах вместо полицмейстера эту деятельность осуществлял городничий. В провинциальных городах исполнительная полиция также производила следствие и судопроизводство.

С начала и до середины XIX века правительство основное внимание сосредоточило на укреплении власти и взаимосвязи полицейских, судебных органов в сельской местности, повышении эффективности их карательных функций против нарастающего недовольства своим положением со стороны

¹ Кручинин В.И. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII – начале XX в.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 148.

² ПСЗРИ. Собр. I -е. Т. XXXVII. № 28851.

³ Репетиториум полицейского права по курсу И.Е. Андреевского. Харьков, 1888. С. 34.

крестьян. На решение этих проблем и был направлен утвержденный в июне 1837 года закон, который ввел в действие «Положение о земской полиции».

Во время издания «Положения о земской полиции» был принят «Наказ чинам и служителям земской полиции» от 3 июня 1837 г., в котором давалось определение обязанностей земской полиции. «Обязанности земской полиции, как и всякого полицейского управления, разделяются на две главные части: исполнительную, к коей относятся как самое исполнение, так и наблюдение за точным исполнением законов и особых повелений правительства, и судебно-полицейскую, к которой принадлежат: принятие мер для прекращения возникающих беспорядков и предупреждения возобновления оных в будущем»¹.

25 декабря 1862 года были изданы «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний»². Основой этого закона стали положения «Учреждения для управления губерний» (1775 г.), «Устава благочиния или полицейского» (1782 г.) и «Положения о земской полиции» (1837 г.). Говоря о «Временных правилах» 1862 г., необходимо отметить, что в законы 1775, 1782 и 1837 гг. были внесены некоторые изменения и дополнения, важные для организации полиции и ее взаимосвязи с другими учреждениями на новых началах.

В соответствии с новым законом земский суд заменялся общим присутствием уездного полицейского управления, которое возглавлял исправник. В него входили: помощник исправника, заседатели от дворян и сельских жителей.

Недостатки в организации взаимодействия полиции с другими органами выражались в многосложности ее обязанностей, а также в отсутствии единства руководящей власти, то есть полиция выполняла требования не только своего начальства, но и распоряжения судебных и финансовых органов, мировых судей, фискальных учреждений, земской, городской управы и т.д. По мнению А.И. Елистратова, «общая полиция у нас должна быть готова всегда 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 по закону не иначе, как через полицию»³.

В начале XX века появляются неофициальные частные издания сборников полицейских законов⁴, которые в какой-то мере устраняли пробел в Своде законов, отмеченный А.А. Лопухиным: «...Отсутствие специального сборника правил об устройстве полиции и ее службы...». Это облегчало задачу чинам

¹ ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XII. СПб., 1838. № 10306.

² Там же. Т. XXXVII. СПб., 1865. № 39087.

³ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 12.

⁴ См. подробнее: Волков Н.Т. Законы о полиции. Законы административные, Положения о судебно-следственных и исполнительных действиях чинов полиции. М., 1910; Алфавит полицейских законов, разъяснений и циркуляров. СПб., 1914.

полиции по изучению руководящего законодательства о полиции и формах ее взаимосвязи с другими органами.

Полиция Российской империи участвовала в деле исполнения наказаний и сопровождения заключенных. Необходимо отметить, что отдельные проблемы взаимодействия полиции и армии в сопровождении ссыльных затрагивались в «Расписании этапов для препровождения ссыльных в Сибирь» от 27 февраля 1824 г.

Закон 30 мая 1884 г. устанавливал возможность использования воинских частей для наведения порядка в местах лишения свободы при недостаточности полицейских сил¹.

Существовал ряд нормативных актов, регулировавших взаимодействие полиции и тюремных учреждений. По всей России распространилась практика составления инструкций для каждой тюрьмы. К их числу можно отнести положение о должности смотрителя тюремного замка в Москве от 1804 г., инструкцию главному надзирателю Веденского тюремного замка² 1821 г. В 1852 г. была принята Инструкция смотрителя тюремного замка. Они определяли штат тюрем, разграничивали обязанности тюремного персонала и полицейских органов.

Существенное значение для определения форм взаимодействия полиции с окружными акцизными управлениями имело Высочайше утвержденное положение о питейном сборе³, изданное 4 июля 1861 г. 4 мая 1892 г. издается циркуляр министра внутренних дел, на основании которого полиция стала взаимодействовать с податными инспекторами по вопросам взыскания недоимок.

Полицейские чиновники принимали участие в регулировании правоотношений между рабочими и фабрикантами. В соответствии с Высочайше утвержденными мнениями Государственного совета от 12 июня 1884 г. и 3 июня 1886 г. создается новый орган министерства финансов – фабричная инспекция. В деятельности этого органа нашло отражение взаимодействие полиции с финансовыми органами по вопросам регулирования правоотношений между рабочими и фабрикантами, установления внутренних правил на фабриках, заводах⁴.

Большую роль в регулировании вопросов применения законодательства о труде рабочих играло Положение от 7 июня 1899 г., согласно которому создавался коллегиальный орган - Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие. В состав Присутствия входили высшие должностные лица Департамента полиции, Министерства финансов, жандармерии, фабричной инспекции.

¹ ПСЗРИ. Собр. 3. Т. III. № 2267.

² Гернет М. Н. История царской тюрьмы. Т. 1. М., 1950. С. 104–107.

³ ПСЗРИ. Собр. 2. Отд. 3. Т. XXXVI. 1861. № 37197.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений правительства. СПб., 1886, ст. 639.

Кроме вышеперечисленных направлений полиция участвовала в работе по реформированию государственного аппарата. Во исполнение повеления Александра II от 18 марта 1858 года в МВД были изучены причины несостоятельности полиции и ее взаимодействия с другими учреждениями ввиду «предстоящего крестьянского дела»¹. Для исследования этих вопросов была создана комиссия, состоявшая из представителей нескольких министерств: внутренних дел, государственных имуществ и юстиции. В результате работы комиссия пришла к выводу о том, что основной причиной неэффективности работы полиции и ее взаимодействия с другими органами является наделение полицейских самыми разнородными обязанностями, не связанными непосредственно с охраной порядка. Во многом это было связано со смешением следственной, хозяйственно-распорядительной деятельности, что вызывало недоверие у простого народа².

Комиссией были выработаны предложения. Среди них было предложение об отделении следственной полиции от исполнительной. Для разрешения споров между помещиками и крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, планировалось создать «учреждения, отделенные от прежних судебных установлений и независимые от полиции»³. К числу таких учреждений должны были быть отнесены уездные расправы под руководством уездного начальника. Это предложение противоречило теории и практике западных государств, в соответствии с которыми полномочия по рассмотрению споров относились к компетенции суда. Поэтому законодателем оно не было принято.

В Высочайшем повелении от 25 марта 1859 года имелись исходные основополагающие положения, касающиеся реформы полиции и последующих законодательных актов, в которых должен был быть подготовлен новый всеобъемлющий закон, регулировавший все стороны организации и взаимодействия органов полиции с другими учреждениями в новых условиях. «Власть судебная» должна быть отделена от «власти исполнительной». Последнюю нужно «ограничить исключительно полицейскими обязанностями»⁴.

27 марта 1858 года при МВД была создана комиссия «для составления проектов узаконений об уездном полицейском управлении и об учреждении для разбора недоумений и споров между помещиками и крестьянами». К ее целям деятельности относилось подготовка законодательства о судах и полиции. Для этого 18 апреля 1859 года в комиссию вошел С.И. Зарудный, который в течение двух месяцев за границей изучал судопроизводство и судоустройство европейских государств: Италии, Франции, Швейцарии. Кроме С.И. Зарудного в комиссию вошли Н.М. Колмаков, Н.И. Стояновский, В.А. Арцимович.

С.И. Зарудный считал необходимым учитывать западноевропейский опыт и ускорить разделение полиции на судебную, расследующую преступления и

¹ Соловьев Я.А. Записки о крестьянском деле // Русская старина. 1882. № 3. С. 563.

² Соловьев Я.А. Записки о крестьянском деле // Русская старина. 1882. № 3. С. 563.

³ Там же. С. 564–565.

⁴ Коротких М.Г. Судебная реформа 1864 года в России. Воронеж: изд-во ВГУ., 1994. С. 96.

исполнительную, поддерживающую общественный порядок. В этом разделении «заключается главнейшее средство» исполнения повеления от 25 марта 1859 года об отделении «полиции от суда: ибо до тех пор, пока производство следствий и вообще часть судебной власти останется за исполнительной полицией, все усилия правительства к улучшению этой части будут тщетны». Розыск преступников «должна осуществлять полиция без процессуальных формальностей»¹.

Следующим направлением взаимодействия полиции и Министерства народного просвещения является участие в выполнении цензурных функций.

Цензура в России подразделялась на внутреннюю (рассматривала издания, выходящие на территории Российской империи на любых языках) и иностранную (ее контроль подлежала печатная продукция, ввезенная в страну).

В манифесте «О разделении государственных дел на особые управления» от 25 июля 1810 г. к ведению Министерства полиции отнесены «дела по цензурным установлениям», ко второй экспедиции - типографии, дела о книгах, противным нравственности и общим постановлениям, о «ложных слухах, разглашениях, пасквилях, сочинении подложных бумаг и тому подобном».

Более того, с 1811 г. в ведении министра полиции оказались не только «наблюдение, чтоб не обращались книги, журналы, мелкие сочинения и листки без установленного от правительства дозволения», но и обязанность следить за внутренним содержанием издаваемых произведений печати. Возникла своего рода цензура, имевшая общие задачи с цензурными комитетами Министерства народного просвещения. Был учрежден особый комитет «по цензурной ревизии»². Органы цензуры полиции и Министерства народного просвещения признавали «неприличным, чтобы в ведомостях помещаемы были суждения о служащих или уволенных со службы чиновниках», делалось распоряжение «не пропускать ничего относящегося до правительства, не испросив прежде на то согласия от того министерства, о предмете которого рассуждается»³.

С 1811 г. особая канцелярия Министерства полиции осуществляла «цензурную ревизию» – надзор за книгопродавцами и типографиями, наблюдение за тем, чтобы в империи не обращались книги, журналы, сочинения и листки без полученного от правительства разрешения, иностранные сочинения «неодобрительного содержания». В особую канцелярию от типографий и книжных торговцев доставлялись сведения о разрешениях, данных для тиснения новых сочинений и переводов, о вновь пропущенных из-за границы книгах для распространения, а театры направляли сведения о постановке новых сочинений. Полиция получила право надзора над изданием и обращением различных публичных известий (афиш, объявлений и т. п.).

¹ Зарудный С.И. О способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении исполнительной власти от судебной // Материалы по судебной реформе в России. СПб., 1864. С. 10–13.

² ПСЗРИ. Т. XXXI. № 24307; № 24326; № 24687.

³ Розенберг В., Якушкин В. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. М., 1905, С. 5.

Необходимо отметить, что ранее, в 1802 г., были упразднены все цензурные учреждения; типографии приравнены к фабрикам, и открытие их было разрешено любому лицу или учреждению при условии подачи заявления управе благочиния, которой был поручен надзор за тем, чтобы не печаталось ничего, «противного законам божественным и гражданским или к явному соблазну клонящегося». В 1804 г. был издан первый цензурный устав, по которому типографии переданы в ведение Министерства народного просвещения. По учреждению министерств 1811 г. дозволение заводить новые частные типографии принадлежало Министерству народного просвещения по представлении учредителями одобрительных свидетельств от Министерства полиции об их благонадежности. За издание книг, не дозволенных цензурою, типографии подлежали закрытию, а виновные предавались суду.

В 1858 г. право выдавать разрешения на открытие частных типографий, литографий и подобных им заведений передано обер-полицмейстерам (в столицах), губернаторам, градоначальникам. Кроме того, Министерство полиции имело некоторые права по контролю за цензурой, так как оно должно было наблюдать, чтобы в обществе не обращались книги, которые, «хотя и пропущены цензурою, подавали повод к превратным толкованиям, общему порядку и спокойствию противным»¹. В таких случаях министр полиции должен был взаимодействовать с министром народного просвещения и представить свое мнение на Высочайшее усмотрение. Министр народного просвещения давал разрешение на открытие типографии после получения согласия министра полиции. Цензурные комитеты Министерства просвещения доставляли в Министерство полиции сведения о книгах, одобряемых к печати, но в то же время они не разрешали к печати без дозволения полиции никаких частных объявлений.

Необходимо отметить, что в период с 1811 по 1826 г. цензура иностранная находилась в подчинении Особенной канцелярии министерства полиции, а после ее упразднения в 1819 г. — Министерства внутренних дел. Штат организованного при ней цензурного комитета был утвержден Александром I в 1811 г. На его содержание выделялось ежегодно 14500 руб. Он состоял из двух секретарей (должность цензора как таковая отсутствовала), библиотекаря и 4-х писцов². Комитет возглавлял директор Особенной канцелярии Министерства полиции (затем — Министерства внутренних дел). Однако из-за событий Отечественной войны 1812 г., а также по причине разногласий между министерствами полиции и народного просвещения о подчинении цензуры в целом и о порядке просмотра заграничных изданий в частности, открытие комитета состоялось только в 1817 г. В начале 1820-х гг. он подразделялся на два отделения. Одно из них осуществляло надзор за объявлениями, афишами и изданиями, вышедшими на русском языке, в его ведении находилась также театральная цензура. В обязанности другого входил просмотр зарубежных книг.

¹ Там же. С. 10.

² ПСЗРИ. Т. XXXI. 1810–1811. № 24687.

В 1812 г. Министерство народного просвещения участвовало в репрессивных мерах. Рассматривая слово устное и печатное как орудие «адской силы философии XVIII в.», Министерство просвещения решило «закрыть» в библиотеках все мало-мальски либеральные сочинения. Даже профессорам выдавались не все книги. Вскоре встал вопрос о запрещении «безцензурного печатания судебных записок, столь необходимых для судебной гласности»¹.

Вышеназванные цензурные органы запрещали российским чиновникам, находящимся на службе, писать о чем-либо, касающемся их работы, без разрешения начальства. Не разрешалась публикация статистики об убийствах и самоубийствах в России. «Какая надобность знать о числе сих преступлений? - вопрошал министр просвещения. - Хорошо извещать о благих делах, а такие, как смертоубийство, должны погружаться в вечное забвение»². Задачей цензуры отныне стало пресечение распространения произведений «вредных».

Новый Устав о цензуре был утвержден в 1826 г. и действовал непродолжительное время³. Он внес изменения в структуру цензурного ведомства. Вместо Главного управления училищ для руководства цензурой учреждался Верховный цензурный комитет, который состоял из трех членов – министров внутренних дел, народного просвещения и иностранных дел. Новый нормативный акт отличался чрезвычайной строгостью и вновь предоставлял широкие возможности для произвольных толкований. Цензура выделялась в особое ведомство, возглавляемое верховным цензурным комитетом в составе министров народного просвещения, внутренних и иностранных дел. Рамки возможного, допустимого для обсуждения стали необычайно узки. Чиновники министерства народного просвещения совместно с чинами полиции признавали недопустимым критиковать не только правительство, но и подчиненные ему «власти», то есть вообще всю бюрократию, чтобы не ослаблять «должное к ним почтение» (§ 166), не снижать «чувство преданности, верности и добровольного повиновения» (§ 167). Журналам, газетам и иным изданиям запрещалось делать любые «предположения о преобразовании каких-либо частей государственного управления или изменении прав и преимуществ» (§ 169) до тех пор, пока правительство само не предпримет этого преобразования». Статьи, касающиеся до государственного управления, не могут быть напечатаны без согласия того министерства, о предметах коего в них рассуждается» (§ 141). Ни о чем подобном нельзя говорить не только «прямо», но и «косвенно» (§ 168).

В противоположность Уставу 1804 г., согласно новому уставу, чинам полиции и Министерства народного просвещения, входившим в цензурные органы, «не позволяется пропускать к напечатанию места.. имеющие двойкий смысл, ежели один из них противен цензурным правилам» (§ 151).

¹ Покровский С.П. Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906, С. 189–190.

² Розенберг В., Якушкин В. Русская печать и цензура ... С. 46.

³ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г. СПб., 1865. С. 125–196.

Новые правила применялись строго, о чем свидетельствуют многочисленные цензурные дела, возбужденные полицией. Очень скоро в правительственных кругах возобладало мнение, что невозможно, опасно брать всю литературу под безусловную опеку чиновников министерства просвещения и полиции, входивших в цензурные органы¹.

С 1828 г. в соответствии с третьим цензурным уставом общий надзор за действиями внутренней и иностранной цензуры осуществляло Главное управление цензуры². Оно следило за точным исполнением устава. Высшую цензурную инстанцию возглавлял министр народного просвещения, в ее состав входили товарищ министра, представители от министерств внутренних и иностранных дел и президенты Российской Академии (до 1841 г.), Академий наук и художеств. С 1839 г. на заседаниях управления присутствовал начальник штаба корпуса жандармов. Новый устав был сравнительно более мягкий, он предписывал принимать «за основание явный смысл речи, не дозволяя себе произвольного толкования оной в дурную сторону» (§ 6), не делать «привязки к словам и отдельным выражениям» (§ 7), не входить «в разбор справедливости или несправедливости частных мнений и суждений писателя» (§ 15). Дозволялось «всякое общее описание или сведение касательно истории, географии, статистики России» (§ 10).

Однако в уставе указывалось, что «рассуждения о потребностях и средствах к улучшению какой-либо отрасли государственного хозяйства в империи, когда под средствами разумеются меры, зависящие от правительства, и вообще суждения о современных правительственных мерах не пропускаются в печать» (§ 12). Таким образом, устав давал простор произвольным толкованиям некоторых чиновников, воспитанных практикой предыдущих лет. Вопросы внутренней жизни страны фактически были изъяты из обсуждения. Чиновникам Министерства просвещения и полиции (цензорам) строжайшим образом вменили в обязанность «не пропускать в печать выражений, заключающих намеки на строгость цензуры»³.

В 1848 г. был учрежден Особый негласный комитет как высшее цензурное учреждение. Предварительная и карательная цензуры сильно переплелись. Шефам жандармов устанавливалось, что «вредные» сочинения представляются «негласным образом в 3-е Отделение Собственной Его Величества канцелярии, с тем чтобы последнее, смотря по обстоятельствам, или принимало меры к предупреждению вреда, могущего происходить от такого писателя, или учреждало за ним наблюдение». Подтверждались прежние правила: «не должно быть пропускаемо ничего насчет наших правительственных учреждений» и «никаких разборов и порицаний существующего законодательства». Особое внимание обращалось на историю: «Сочинения и статьи, относящиеся к

¹ Розенберг В., Якушкин В. Русская печать и цензура ... С. 70.

² ПСЗРИ. Собр. 2. Т. III. 1828. № 1979.

³ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1720 по 1862 г., СПб. 1865. С. 150, 140, 227, 244.

смутным явлениям нашей истории... и напоминающие общественные бедствия и внутренние страдания нашего Отечества.. должны быть подвергаемы строжайшему цензурному рассмотрению»¹.

Главное управление по делам печати МВД наблюдало за действиями местных комитетов и инспекторов по делам печати, контролировало цензоров, выпуск периодических изданий. Оно же ведало всеми типографиями, литографиями, металлографиями и надзидало за книжной торговлей.

Иногда указания Главного управления по делам печати на местах выполнялись не всегда точно. Тогда в дело вмешивался Департамент полиции. Характерным является секретный циркуляр Департамента полиции всем губернаторам, градоначальникам и Варшавскому обер-полицмейстеру от 17 ноября 1910 года.

Департамент полиции, указывая, что плохо выполняются распоряжения Главного управления по делам печати, обязывал вышеперечисленных чинов обратить самое серьезное внимание на то, «чтобы во вверенных им местностях отнюдь не было допускаемо публичного демонстрирования картин, могущих по своему содержанию, общим или местным условиям вызвать нарушение общественного порядка, оскорблять религиозное, патриотическое или национальное чувство зрителей или противных нравственности и благоприятности».

Конкретно же, прикрываясь общими фразами, Департамент полиции этим же циркуляром запрещал «картины, в коих представители воинского звания выводятся в обстановке, могущей оскорбить чувства тех, кому дороги достоинство и честь русской армии, сцены из жизни духовенства, направленные к умалению престижа лиц духовного звания, шаржи на политические злободневные темы, представляющие в карикатурном виде представителей правительства и т.п.»².

В ответ обер-полицмейстеры и чиновники МВД на местах предпринимали все от них зависящие действия по оказанию помощи цензурным органам в недопущении выхода в свет запрещенных книг, журналов, демонстрации картин и т.д.

Таким образом, в Российской империи в XIX – начале XX в. получили развитие следующие направления взаимодействия полиции с другими государственными структурами: подавление мятежей и охрана общественного порядка; раскрытие и расследование преступлений; участие в осуществлении судопроизводства; исполнение наказаний и сопровождение заключенных; регулирование правоотношений между рабочими и фабрикантами; участие в работе по реформированию государственного аппарата; участие в осуществлении цензурных функций.

¹ Там же. С. 248, 258, 298.

² Шинджихашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма: учеб. пособие. Омск, 1974. С. 20.

Вышеперечисленные направления предусматривали взаимодействие полиции с армейскими подразделениями, Министерством Юстиции Российской империи, судами, тюрьмами, финансовыми учреждениями, Министерством просвещения и т.п.

Основной нормативной базой, регулировавшей построение, функции, права и обязанности полицейских учреждений в сфере взаимодействия с другими государственными органами, были Учреждения для управления губерний 1775 г., Устав благочиния 1782 г. и Манифест об образовании Министерства внутренних дел, Общее учреждение министерств. Кроме этих законов МВД обязано было руководствоваться отдельными указами, уставами, положениями, правилами, которые регулировали взаимные права и обязанности полиции, определяли пределы власти должностных лиц, подробно регламентировали порядок применения оружия, обеспечили однообразие и единство действий администрации и полиции в чрезвычайных случаях.

Правовое регулирование деятельности полиции и ее взаимосвязи с другими органами России отличалось целым рядом значительных недостатков. Компетенция, обязанности и основные направления взаимодействия полиции с другими органами не систематизировались, представляли механическую сумму законоположений, копившихся столетие. Законодательство, регламентирующее организацию взаимодействия судебных, полицейских, тюремных, финансовых, прокурорских органов и армии, не соответствовало реальному положению дел и требовало коренного обновления.

Библиографический список

1. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. 315 с.
2. Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т. I. 648 с.
3. Волков Н.Т. Законы о полиции. Законы административные, Положения о судебно-следственных и исполнительных действиях чинов полиции. М., 1910. 848 с.
4. Гернет М.Н. История царской тюрьмы: Т. 1. М., 1950. 372 с.
5. Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). М., 1981. 352 с.
6. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. 305 с.
7. Зарудный С.И. О способах исполнения высочайше утвержденного начала об отделении исполнительной власти от судебной // Материалы по судебной реформе в России. СПб., 1864. С. 10-45.
8. Коротких М.Г. Судебная реформа 1864 года в России. Воронеж, 1994. 240 с.
9. Кручинин В.И. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII–начале XX вв.: дис... канд. юрид. наук. М., 1998. 248 с.
10. Покровский С. П. Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906. – 343 с.
11. Репетиториум полицейского права по курсу И. Е. Андреевского. Харьков, 1888. 176 с.
12. Розенберг В., Якушкин В. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. М., 1905. 250 с.
13. Соловьев Я.А. Записки о крестьянском деле // Русская старина. 1882. № 3. С. 561-596.
14. Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. СПб., 1885. 640 с.

15. Шинджикашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма: учебное пособие. Омск, 1974. 189 с.
16. Яковлев К.Л. Министерство внутренних дел в государственном механизме Российской империи в царствование Александра I. Часть 1 (1802-1812 гг.). М., 2006. 180 с.