

С.Е. Воробьева

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИСТОРИИ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ
ИМПЕРИИ РУБЕЖА XIX–XX вв.

Посвящено истории государства и права России рубежа XIX–XX вв. Отмечается сложность и противоречивость указанного периода. Акцентируется внимание на том, что, с одной стороны, это было время великих реформ, стремительного развития страны, с другой стороны, именно в данный период общество столкнулось с усилением террора, преследований государственных чиновников революционерами. Подчеркивается, что особенно часто мишенью революционеров становились сотрудники Министерства внутренних дел. Делается вывод о том, что для предотвращения подобных конфликтов сегодня необходимо развитие правовой культуры общества, важной составляющей которой является изучение истории государства и права.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, полиция, государственная власть, административные реформы, правовое образование.

S.E. Vorob'eva

SOME ASPECTS OF THE HISTORY OF THE MINISTRY
OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE OF THE BORDER
OF THE 19th – 20th CENTURIES

Dedicated to the history of the state and the rights of Russia at the turn of the 19th – 20th centuries. The complexity and inconsistency of the specified period is noted. Attention is drawn to the fact that, on the one hand, it was a time of great reforms, the rapid development of the country, on the other hand, it was during this period that the society was confronted with an increase in terror and the persecution of state officials by revolutionaries. It is emphasized that employees of the Ministry of Internal Affairs were especially often targeted by revolutionaries. It is concluded that today, to prevent such conflicts, it is necessary to develop the legal culture of society, an important component of which is the study of the history of the state and law.

Keywords: Ministry of Internal Affairs, police, state power, administrative reforms, legal education.

Конституция Российской Федерации [5] определяет права и свободы человека как высшую ценность. Для правового государства приоритет прав человека – одно из ключевых положений, принципов развития. Защита прав и свобод указывается в Основном законе как обязанность государства, для реализации этой функции работают государственные структуры, среди

которых важную роль играют органы охраны правопорядка.

Отношение к органам охраны правопорядка, доверие со стороны общества, уважение граждан – важный критерий развития государства и права. По существу, от взаимоотношений общества и государственных структур зависит стабильное развитие страны, возможность осуществлять

преобразования и необходимые реформы. Если взаимный контакт, диалог налажен, большинство проблем или конфликтных ситуаций можно решить правовым путем, что и является целью цивилизованного правового государства. Если же взаимного доверия нет, стабильность общества подвергается серьезным испытаниям.

Для того чтобы избежать ошибок, смягчить возможные конфликты, необходимо обратиться к опыту прошлого. Особенно интересна в этом отношении история развития государственных структур России рубежа XIX–XX вв.

В этот период Россия находилась на распутье, в стране происходили коренные перемены, реформы, преобразования. Наиболее значительным изменением жизни российского общества стала отмена крепостного права. Реформа Александра II 1861 г. повлекла за собой целый ряд других изменений в структуре государственного управления, обновление местных органов власти, реформы образования и печати, введение карательного принципа цензуры вместо предварительного, военную реформу. Великие реформы, безусловно, могут считаться важным достижением в развитии государства и права страны.

Однако именно эти преобразования вызвали к жизни явления, относительно новые в истории Российского государства и общества, с которыми ранее не встречались правоохранные структуры, а потому и опыта адекватного реагирования на них еще не было сформировано. Речь прежде всего идет о таком явлении, как террор.

Проблема терроризма не только современное явление. С разгулом революционного террора столкнулась Российская империя в пореформенный период. Резкое увеличение числа проведенных террористических актов в адрес императора и высших государственных чиновников

особенно сложно оценивать сегодня, ведь в большинстве современных учебников по истории государства и права России преобразования Александра II оцениваются как «великие реформы», и отношение к ним сейчас, как правило, сугубо положительное. Однако изучение истории государства и права России XIX в. показывает, что многие современники царя-реформатора готовы были уничтожить как его самого, так и чиновников государственного аппарата. Идея террора не исчезла после убийства императора. Пользовавшаяся популярностью партия социалистов-революционеров рубежа XIX–XX вв. открыто заявляла о терроре как о выбранном методе борьбы. Для проведения террористических актов даже была создана особая организация эсеров, споры о действиях которой и об оценке ее руководителей не прекращаются до сегодняшнего дня.

Одной из главных мишеней террористов стали чиновники правоохранных органов, а одной из наиболее опасных должностей на рубеже столетий – должность министра внутренних дел.

Министерство внутренних дел Российской империи было сформировано в период административных преобразований Александра I – в сентябре 1802 г. Порядок работы министерства определялся документом от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств» [8]. В 1819 г. к нему было присоединено министерство полиции, что определило характер МВД как структуры по охране правопорядка и общественной безопасности, одной из важнейших функций которой является борьба с преступностью [1]. Только после крестьянской реформы 1861 г. хозяйственные и административные функции министерства были сокращены, зато полицейские, наоборот, расширены. Изменился способ комплектования полиции, по суще-

ству, она получила право свободного выбора кадров в зависимости от поставленных целей. Причем, как отмечали сами работники Министерства внутренних дел, наиболее действенным фактором в улучшении кадрового состава полиции должно было служить «общее культурное преуспеяние страны» [7, с. 133].

Значительным шагом в расширении полномочий Министерства внутренних дел стало упразднение в 1880 г. III Отделения Собственной Его Величества канцелярии с последующей передачей дел в МВД. После передачи всех дел отделения в Департамент государственной полиции, учрежденной в составе МВД, министерство стало одним из ключевых органов власти с расширенными полномочиями, возможностью влиять на ситуацию в стране [9]. Собственно, ликвидация III Отделения и передача дел в МВД была вызвана усилением революционного террора в обществе, прежде всего деятельностью народных организаций, угрозой, которую представляли революционеры для властных структур. Непосредственным поводом послужило покушение на императора, организованное членом революционной организации «Народная воля» С.Н. Халтуриним 5 февраля 1880 г.

По предложению наследника престола Александра Александровича была учреждена Верховная следственная комиссия, наделенная значительными полномочиями. Возглавил ее М.Т. Лорис-Меликов. Полномочия определяло Особое совещание под председательством П.А. Валуева. Под начальством М.Т. Лорис-Меликова 12 февраля 1880 г. была учреждена Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия; 1 марта 1880 г. Главному начальнику комиссии были временно подчинены III Отделение Собствен-

ной Его Величества канцелярии, а также Отдельный корпус жандармов. В августе того же года Верховная распорядительная комиссия была упразднена, равно как и III Отделение канцелярии. Все дела этих ведомств были переданы в ведение Министерства внутренних дел в образованный Департамент полиции. Отдельный корпус жандармов перешел в состав МВД.

Полное объединение всех полицейских ведомств было подчинено МВД, для чего 15 ноября 1880 г. Департамент государственной полиции и полиции исполнительной были объединены в один Департамент государственной полиции. Основной задачей департамента было «предупреждение и преследование преступлений и охрана общественной безопасности и порядка» [2]. В 1880 г. при Министерстве внутренних дел был создан особый Судебный отдел для рассмотрения дел по обвинению в государственных преступлениях. В результате изменений министерство стало занимать особую позицию среди государственных структур, а министр стал фактически вторым человеком в государстве после императора.

В то время когда, с одной стороны, на министерство были возложены задачи по охране правопорядка и безопасности, с другой – именно это ведомство стало для революционеров своеобразной целью, а чиновники, особенно возглавлявшие министерство, – мишенью, объектом преследования.

С 1880 по 1917 гг. пост министра внутренних дел занимало 18 человек. К периоду правления Александра III относится деятельность министров М.Т. Лорис-Меликова (он вскоре оставил государственную службу), Н.П. Игнатьева (1881–1882 гг.), Д.А. Толстого (1882–1889 гг.), И.Н. Дурново (1889–1895 гг.). Среди них особым доверием императора пользовал-

ся Д.А. Толстой, который занимал пост министра до самой кончины – апреля 1889 г.

Особенно опасной должностью стал пост министра внутренних дел в годы правления Николая II. С начала правления императора до Первой мировой войны эту должность занимало 9 человек: И.Л. Горемыкин (1895–1899 гг.), Д.С. Сипягин (1899–1902 гг.), В.К. Плеве (1902–1904 гг.), П.Д. Святополк-Мирский (1904–1905 гг.), А.Г. Булыгин (1905 г.), П.Н. Дурново (1905–1906 гг.), П. А. Столыпин (1906–1911 гг.), А.А. Макаров (1911–1912 гг.), Н.А. Маклаков (1912–1915 гг.). Из них трое были убиты при исполнении служебных обязанностей.

Д.С. Сипягин, инициатор карательных мер против участников рабочего, крестьянского и студенческого движения, 2 апреля 1902 г. был убит эсером С.В. Балашевым. В.К. Плеве, также сторонник применения жестких карательных мер к участникам революционного движения, был убит в 1904 г. эсером Е.С. Созоновым. Пожалуй, сегодня наиболее известным министром внутренних дел начала XX в. является П.А. Столыпин, погибший в момент пребывания на посту в 1911 г. Столыпин, чье имя в истории государства и права прочно связано с проведением аграрной реформы, среди многих современников считался в первую очередь государственным деятелем, который активно боролся с революционными настроениями, подавляя выступления против власти.

Как видно из анализа простого перечня чиновников, занимавших пост министра внутренних дел в годы революции, внутренней борьбы в государстве, государственные служащие не задерживались на данном посту долгое время (Святополк-Мирский занимал пост министра менее полугода, Булыгин – 9 месяцев, Дурново – полгода). Все это также не способ-

ствовало стабильности развития государственных структур.

Чехарда среди министров внутренних дел продолжилась в годы Первой мировой войны. Но эти должностные перестановки относятся ко времени неустойчивой, нестабильной политики государственной власти, которая получила у историков специальное название «министерская чехарда». Лихорадочная смена министров, по существу, означала не только и не столько поиск власти путей решения назревавших серьезных проблем в обществе, сколько признание собственной слабости, невозможности справиться с ситуацией в стране [4]. Усталость населения от участия в Первой мировой войне, нежелание идти на фронт, непонимание целей и задач затяжной войны, социальные проблемы, очевидная слабость власти – все это стало причиной революционных событий 1917 г., а в итоге – свержения монархии в России.

Анализ истории российского государства и права конца XIX – начала XX в. показывает, что преследование государственных чиновников, проведение террористических актов, а также других акций участниками радикальных обществ особенно усиливалось в сложные для государства периоды. Если рассматривать данный вопрос относительно современности, прежде всего необходимо подчеркнуть, что террору нет и не может быть никаких оправданий. В современном правовом пространстве все участники должны стремиться найти легальные способы решения проблем. Если какая-либо сторона полагает, что таких способов не существует, нужно налаживать диалог и создавать правовые основы для взаимоотношений.

Одним из важных путей для предотвращения конфликтов в обществе, развития правового государства является правовое просвещение. Значимость данного аспекта

не подвергается сомнению, об этом написано много книг и статей (см., например: [3; 6; 10]). Особенно данный вопрос актуален в связи с юбилеем принятия Конституции. Ведь, как признает большинство экспертов в юридической науке, Конституция действительно предоставляет возмож-

ности для развития правового демократического государства. Анализ Основного закона страны должен сочетаться с развитием правовой грамотности, изучением опыта прошлого, рассмотрением причин серьезных политико-социальных конфликтов и их последствий.

Литература

1. *Варадинов Н.В.* История Министерства внутренних дел. М., 2011.
2. *Воробьева С.Е.* Изменения в организации работы министерств в Российской империи на рубеже XIX–XX веков // Цивилизация знаний: российские реалии: труды Пятнадцатой Международной научной конференции: в 2 ч. М., 2014.
3. *Климентов В.А.* Развитие теории и практики педагогики правосознания в современном российском обществе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1 (49).
4. *Климчук Е.А., Воробьева С.Е.* История государства и права России: схемы, таблицы, диаграммы: учебное пособие. М., 2005.
5. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М., 2018.
6. *Кутафин О.Е.* Основы государства и права: учебное пособие. М., 2008.
7. Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. СПб., 1902.
8. Общее учреждение министерств: манифест от 25 июня 1811 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/ministry.htm> (дата обращения: 25.02.2019).
9. Полиция и милиция России. Страницы истории. М., 1995.
10. Теория государства и права: учебник / отв. ред. Н.И. Грачев. Волгоград: Волгоградский гуманитарный институт; Москва: ИКД «Зерцало-М», 2018. 876 с.

Literatura

1. *Varadinov N.V.* Istoriya Ministerstva vnutrennikh del. M., 2011.
2. *Vorob'eva S.E.* Izmeneniya v organizatsii raboty ministerstv v Rossijskoj imperii na rubezhe XIX–XX vekov // Tsvivilizatsiya znaniy: rossijskie realii: trudy Pyatnadtsatoj Mezhdunarodnoj nauchnoj konferentsii: v 2 ch. M., 2014.
3. *Klimentov V.L.* Razvitie teorii i praktiki pedagogiki pravosoznaniya v sovremennom rossijskom obshchestve // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2011. № 1 (49).
4. *Klimchuk E.A., Vorob'eva S.E.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii: skhemy, tablitsy, diagrammy: uchebnoe posobie. M., 2005.
5. Konstitutsiya Rossijskoj Federatsii. Ofitsial'noe izdanie. M., 2018.
6. *Kutafin O.E.* Osnovy gosudarstva i prava: uchebnoe posobie. M., 2008.
7. Ministerstvo vnutrennikh del. 1802–1902. Istoricheskij ocherk. SPb., 1902.
8. Obshchee uchrezhdenie ministerstv: manifest ot 25 iyunya 1811 g. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/ministry.htm> (data obrashcheniya: 25.02.2019).
9. Politsiya i militsiya Rossii. Stranitsy istorii. M., 1995.
10. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnyy / отв. red. N.I. Grachev. Volgograd: Volgogradskij gumanitarnyj institut; Moskva: IKD "Zertsalo-M", 2018. 876 s.