

УДК 340.115.6

**ИСТОЧНИКИ ПОЛОЖЕНИЯ  
«О МЕРАХ К ОХРАНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОРЯДКА  
И ОБЩЕСТВЕННОГО СПОКОЙСТВИЯ» от 14 августа 1881 г.**

© 2010 г.

*Н.И. Биюшкина*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

vestnik@unn.ru

*Поступила в редакцию 09.09.2009*

Проводится комплексный правовой анализ источников Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., ознаменовавшего начало нового периода в развитии российского общества, государственности и права, именуемого контрреформами.

*Ключевые слова:* Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., полицейское государство, контрреформы.

Российское полицейское государство периода правления Александра III, сохраняя форму правления – самодержавная монархия, продолжало следовать традиционному характеру правового регулирования, сложившемуся со времен Петра Великого.

В этой связи основными источниками права и правового регулирования оставались нормативно-правовые акты, среди которых можно выявить определенную иерархию. Критерием определения места того или иного документа в системе правового регулирования являлся источник (орган), его издавший. Так, все нормативно-правовые акты, исходящие от государя, по общему правилу обладали высшей юридической силой, если, разумеется, самим государем не было установлено иное<sup>1</sup>. Отсюда видно, что само название акта вторично по отношению к его юридической силе (это может быть Положение, Указ, Устав и т.д.).

Нижестоящие ступени в иерархии нормативно-правовых актов, сложившейся в Российской империи в рассматриваемый период, занимали соответственно документы, исходящие от Правительствующего сената и Государственного совета, Комитета министров. Однако с этой точкой зрения не согласен исследователь В.М. Гессен, который указывал, что «все акты Верховной Самодержавной власти, какова бы ни была их форма, имеют одинаковое значение и силу» [1, с. 17]. Действительно, исходя из того, что вся нормотворческая деятельность указанных органов государственной власти подлежала утверждению со стороны императора в соответствии с основным принципом абсолютной монархии (монополия государя на законо-

творчество), вряд ли можно настаивать на преимущественной юридической силе императорского указа перед утвержденным им же Положением Комитета министров.

Комплекс мероприятий по реализации административного регулирования в рамках полицейского государства по охране общественного порядка, который может быть назван административной контрреформой, не является чем-либо чуждым, инородным, не характерным для российской монархии. Так, знаменитое Положение Комитета министров «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», Высочайше утвержденное императором 14 августа 1881 г. [2, Ст. 350], представляет собой органичное последовательное продолжение традиционной государственно-правовой деятельности в области обеспечения безопасности. Об этом убедительно свидетельствует комплекс нормативно-правовых актов правительственных мероприятий административного характера, издаваемых и проводимых на протяжении XIX века. Например, к таковым, на наш взгляд, относится образование III Отделения Собственной Его Величества канцелярии. Высочайшим указом от 3 июля 1826 г. [3, Ст. 449]. Особенная канцелярия при министерстве внутренних дел, ведавшая вопросами государственной полиции, была преобразована в III Отделение Собственной Его Величества канцелярии. В круг ее обязанностей входили в том числе сбор сведений о всех лицах, состоящих под надзором полиции, включая соответствующие распоряжения, высылка и размещение «людей подозрительных и вредных». Отсюда видно, что такие предметы ведения админист-

ративного полицейского права и правового регулирования, как надзор за неблагонадежными лицами, административная высылка, находились в поле зрения Российского государства уже во второй четверти XIX в., т.е. задолго до проведения курса контрреформ. Граф А.Х. Бенкендорф, возглавлявший III Отделение, вполне может быть назван одним из основоположников концепции полицейского государства и свойственных ему чрезвычайных мероприятий.

Отсюда напрашивается мысль о том, что, наоборот, либеральный курс Александра II кардинально выбивается из контекста охранительного направления развития Российского монархического государства и в силу этого может быть определен как исключительный (от словосочетания «исключение из правила»), а следовательно, чрезвычайный. Общеизвестно, к каким масштабам катастрофы привели не ограниченные рамками охранительного закона (регулирования) либеральные преобразования 60–70-х гг. XIX в.<sup>2</sup> Волна терроризма, поднятая лево-радикально настроенной интеллигенцией, в т.ч. студенчеством, захлестнула империю. К концу 70-х – началу 80-х гг. в стране разразился системный кризис. Даже либеральное правительство осознало острую необходимость введения охранительных мер на высшем государственном уровне, комплекс которых можно классифицировать по предмету правового регулирования.

Так, законодательные попытки пресечения *актов неповиновения* предпринимались правительством Александра II еще в период активного проведения либеральных реформ. Например, Высочайшее повеление, последовавшее 6 июля 1870 г.<sup>3</sup>, по всеподданнейшему докладу Управляющего министерством внутренних дел «О принятии особых мер против стачек рабочих», Высочайшее повеление, последовавшее в сентябре 1871 г.<sup>4</sup>, по всеподданнейшему докладу министра внутренних дел, в разъяснение Высочайшего повеления о принятии особых мер против стачек, признававшие забастовки фабричных рабочих выражением неудовольствия с целью порождения смут, беспорядков и волнений. При возникновении стачек рабочих на каком-либо предприятии генерал-губернаторам разрешалось немедленно высылать главных зачинщиков стачки в любую из назначенных им губерний, без предварительного разрешения министра внутренних дел.

К концу 70-х гг. охранительная направленность внутренней политики усиливается, предметом правового регулирования нормативно-правовых актов этого периода становятся адми-

нистративно-полицейские отношения в сфере пресечения различных проявлений неповиновения, о чем свидетельствуют законодательные акты тех лет. Так, Высочайшим повелением, последовавшим 24 мая 1878 г. по всеподданнейшему докладу Главного начальника III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, лица, привлеченные по делам о противоправительственной пропаганде, подлежали административной высылке в распоряжение генерал-губернатора Восточной Сибири. При этом не регламентировался какой-либо порядок установления срока административной высылки, а также объем ограничений прав и свобод, сопряженных с нею<sup>5</sup>.

К аналогичным мерам относится Именной Высочайший указ, принятый по рапорту министра внутренних дел от 8 августа 1878 г. «О правах общей полиции и жандармских чинов посещать все фабрики и заводы во всякое время» [4, Ст. 58777], предоставлявший полицейским и жандармам свободный допуск на все фабрики и заводы в любое время с правом производства обысков или арестов, при единственном условии присутствия при этом управляющего соответствующим предприятием.

О продолжении указанной правительственной политики свидетельствуют также Высочайше утвержденные 1 сентября 1878 г. правила «Об особых мерах к ограждению общественного спокойствия», которые также не были опубликованы в официальных источниках, но в Указе Правительствующему сенату от 4 сентября 1881 г. «Об издании Положения к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и объявлению некоторых местностей Империи в состоянии усиленной охраны» [2, Ст. 382] говорилось об отмене данных правил, и название их свидетельствует о регулировании именно охранительных отношений.

Пресекательную политику продолжает Высочайший указ от 18 марта 1879 г. «О мерах к пресечению уклонения от прописки видов в городах: Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Харькове, Одессе и Ялте и Санкт-Петербургской губернии» [5, Ст. 59422], ужесточивший меры ответственности лиц, уклоняющихся от уведомления органов власти о своем прибытии в названные местности и от регистрации в полиции своего постоянного места жительства, а также вводивший административную ответственность в отношении дворников, содержателей комнат и гостиниц, домовладельцев за потворство и укрывательство таких лиц.

Таким образом, видно, что императивные методы правового регулирования к началу кур-

са контрреформ явно начинают преобладать над диспозитивными.

Охранительные мероприятия того периода сказываются и на функционировании судебной системы, о чем, в частности, свидетельствует Именной Высочайший указ Правительствующему сенату от 9 августа 1878 г. «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда» [4, Ст. 58778], которым предписывалось лиц, обвиняемых в вооруженном сопротивлении властям или нападении на чинов войска и полиции, других должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, если преступления эти сопровождалось убийством или покушением на него, нанесением ран, увечий, тяжких побоев или поджогом, предавать военному суду с применением наказания, установленного ст. 279 Воинского устава о наказаниях<sup>6</sup>.

В развитие названного законодательного акта был принят ряд разъяснений, детализировавших порядок его применения. Именным Высочайшим указом от 9 августа 1878 г. «О порядке суждения военным судом по законам военного времени лиц, совершивших преступления, означенные в Именном Высочайшем указе, данном Правительствующему Сенату 9 августа сего года» [4, Ст. 58779] относительно порядка применения вышеназванного указа разъяснял следующее: 1) лица, совершившие означенные в Указе преступления подлежат преданию военному суду главными начальниками военных округов, 2) временные члены военно-окружного суда должны быть каждый раз особо назначаемы исключительно из штаб-офицеров, 3) главным начальникам военных округов предоставлялись по таким делам права Главнокомандующего в военное время, предусмотренные ст. 1234, 1238 и 1241 книги XXIV Свода военных постановлений<sup>7</sup>.

Далее Высочайшим повелением 8 апреля 1879 г. «О порядке производства дел о лицах гражданского ведомства, предаваемых военному суду на основании Высочайших указов 9 августа 1878 г. и 5 апреля 1879 г.» [5, Ст. 59491] приводились дополнительные изъятия из общего порядка судопроизводства в военно-окружных судах. Так, в случае если преступление было совершено «очевидно», генерал-губернатор был вправе предать обвиняемого военному суду без предварительного следствия, на основании сведений, собранных при дознании. Устанавливались сокращенные сроки судопроизводства: военный прокурор обязан был в течение суток со дня получения материалов предварительного следствия или дознания

представить дело со своим заключением генерал-губернатору, далее по получении дела обратно также в течение суток составить обвинительный акт и направить материалы в суд, который, в свою очередь, обязан был дать делу законный ход немедленно или не позднее следующего дня. Неявка свидетелей в судебное заседание по общему правилу не препятствовала разбирательству дела (если суд не признавал устные показания свидетелей существенными для дела), к сведению принимались показания, данные ими на предварительном следствии или дознании. Мотивированный приговор подлежал вынесению в течение суток с момента его оглашения, жалобы и протесты могли быть принесены в течение суток с даты изготовления приговора. При этом подтверждались чрезвычайные полномочия генерал-губернатора по немедленному приведению приговора в исполнение без направления дела в кассационную инстанцию.

Последовавшее вслед за этим Высочайшее повеление от 11 апреля 1879 г. по всеподданнейшему докладу министра юстиции «О разъяснении порядка направления дел, подлежащих рассмотрению военного суда на основании Высочайших указов 9 августа 1878 г. и 5 апреля 1879 г.» [5, Ст. 59497], еще более расширяло право генерал-губернаторов на предание военному суду лиц гражданского ведомства, распространив его на стадию предварительного следствия: при получении решения о передаче дела в военный суд судебный следователь обязан был немедленно направить дело военному прокурору.

Очередным этапом законотворчества в области чрезвычайного военного судопроизводства явились Высочайшее повеление от 27 апреля 1879 г., по всеподданнейшему докладу министра юстиции «О разъяснении порядка направления дел согласно Высочайшим указам 9 августа 1878 г. и 5 апреля 1879 г.» [5, Ст. 59552], которое упорядочивало порядок определения дел к производству военного суда (каждое дело о государственном преступлении или противозаконном сообществе по окончании следствия поступало к местному генерал-губернатору для разрешения вопроса о порядке его рассмотрения – общеуголовном или военно-судебном), а также Высочайшее повеление от 20 июня 1879 г. по всеподданнейшему докладу министра юстиции «О разъяснении порядка направления дел согласно Высочайшим повелениям 5 и 27 апреля 1879 г.» [5, Ст. 59798], указавшее, что, в случае если поступившие материалы следствий и дознаний по государственным преступлениям не будут признаны генерал-губернатором под-

лежащими рассмотрению военным судом, они направляются безотлагательно прокурору по принадлежности для дальнейшего судопроизводства в общеуголовном порядке.

К охранительным мерам коррекции пореформенной судебной системы относится введение контроля губернаторской власти над выборами мировых судей. Так, Высочайше утвержденное Положение Комитета министров «О распространении действия Высочайше утвержденного 19 августа 1879 г. положения Комитета Министров о замещении должностей по земским и городским учреждениям и на замещение всех вообще должностей по мировым судебным установлениям, исключая лишь самих Мировых Судей» от 26 сентября 1879 г. [5, Ст. 60045] распространило правила вышеуказанного Положения от 19 августа 1879 г. на должности по мировым судебным установлениям, за исключением мировых судей. Однако в порядок избрания мировых судей также вносились изменения: списки кандидатов в мировые судьи, направляемые в Правительствующий сенат для утверждения, одновременно подлежали представлению губернатору или градоначальнику, который представлял свои замечания о нравственных качествах и благонадежности лиц, подлежащих избранию земскими собраниями и городскими думами. Сенат при принятии решения об утверждении списка руководствовался мнением местного губернского начальства.

Чрезвычайными обстоятельствами, угрожавшими основным государственным устоям, объясняется также наблюдающаяся к концу 70-х гг. тенденция, связанная с передачей всей полноты властных полномочий в руки генерал-губернаторов в административно-территориальных единицах, которые стратегически определяли стабильное развитие общественных отношений государства в целом, о чем свидетельствует Именной Высочайший указ, данный Правительствующему сенату 5 апреля 1879 г. «О временных генерал-губернаторах в городах Санкт-Петербурге, Харькове и Одессе, и о предоставлении как сим Генерал-Губернаторам, так и Генерал-Губернаторам в Москве, Киеве и Варшаве некоторых особых прав для охранения порядка и общественного спокойствия во вверенном им крае» [5, Ст. 59476]. Данным указом для более энергичной и успешной борьбы с крамолой в названных городах вводились должности временных генерал-губернаторов, обладавших чрезвычайными полномочиями в виде предания лиц гражданского ведомства военному суду с применением наказаний, установленных для военного времени, причем за

любые категории преступлений, в т.ч. и предусмотренные общеуголовными законами; применения административной высылки к лицам, дальнейшее пребывание которых во вверенной местности представляется вредным; подвергать личному задержанию по своему усмотрению всех лиц, независимо от звания и состояния; приостанавливать или запрещать издание журналов и газет «вредной направленности», а также применять любые иные меры, которые они признают необходимыми в целях охраны спокойствия во вверенном им крае. Аналогичные полномочия предоставлялись генерал-губернаторам городов Москвы, Киева и Варшавы, а Высочайшее повеление, последовавшее 21 марта 1880 г. [6, Ст. 60700] по всеподданнейшему докладу министра внутренних дел наделяло генерал-губернатора Восточной Сибири теми же правами относительно административной высылки в пределах вверенного ему края, что и временные и постоянные генерал-губернаторы вышеупомянутым указом от 5 апреля 1879 г.

Расширение полномочий местных губернаторов продолжается Высочайше утвержденным Положением Комитета министров «О предоставлении губернаторам особых прав при замещении постоянных должностей по земским и городским учреждениям» от 19 августа 1879 г. [5, Ст. 59947], распространившим действие ст. 511 Свода Общих губернских учреждений<sup>8</sup> на земские и городские учреждения при замещении ими постоянных должностей, не подчиненных непосредственно губернатору или министру внутренних дел, с тем чтобы по требованию губернатора были немедленно освобождены от должностей лица, которые будут признаны неблагонадежными.

Тенденция централизации системы управления сферой государственной безопасности наблюдается и в изданном 12 февраля 1880 г. Высочайшем указе [5, Ст. 60492], которым в качестве вышестоящей контролирующей инстанции над III Отделением была учреждена Верховная распорядительная комиссия, получившая по сути неограниченные полномочия в указанной области: все ее распоряжения подлежали беспрекословному исполнению, меры взыскания за несоблюдение мер, принимаемых комиссией по предметам своего ведения, порядок их наложения определялись ею самостоятельно.

В этой связи необходимо отметить и Высочайший указ от 6 апреля 1880 г. [6, Ст. 61279], согласно которому Верховная комиссия была упразднена, а III Отделение преобразовано в особый департамент государственной полиции министерства внутренних дел. К министру внутренних дел переходило высшее руково-

дство следствиями по государственным делам и все сопутствующие этому полномочия, принадлежавшие Верховной распорядительной комиссии. Как видно из текста, речь идет об усилении таких принципов государственного управления, как единоначалие, укрепление централизации и вертикали власти. Именной Высочайший указ от 6 августа 1880 г. «О закреплении Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении III Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и учреждении Министерства Почт и Телеграфов» [6, Ст. 64279], которым устанавливалось, что дальнейшие меры по охранению государственного порядка и общественного спокойствия могут приводиться в действие в общеустановленном законом порядке с некоторым лишь расширением круга ведения министра внутренних дел. Высочайшее повеление, объявленное 18 марта 1881 г. министром внутренних дел, «О временном Совете при Санкт-Петербургском градоначальнике» было призвано усилить охрану Зимнего дворца и других правительственных учреждений столицы.

Эти основополагающие начала, на которых базируется сфера охранения государственной безопасности и общественного порядка, призваны были способствовать эффективности функционирования соответствующих учреждений, в частности судебной и правоохранительной систем.

Таким образом, исследованная нами совокупность охранительных нормативно-правовых актов, изданных в период, предшествующий административным контрреформам (а следовательно, Положению от 14 августа 1881 г.), убедительно доказывает преэминентность, органичность, детальную проработанность и объективную необходимость т.н. чрезвычайного характера правового регулирования общественных отношений рассматриваемого периода.

#### Примечания

1. Нормативно-правовой акт, изданный в разъяснение первоначального, – высшая юридическая сила остается за общим актом. Например, Высочайшее повеление от 11 апреля 1879 г. по всеподданнейшему докладу министра юстиции «О разъяснении порядка направления дел, подлежащих рассмотрению военного суда на основании Высочайших указов 9 августа 1878 г. и 5 апреля 1879 г.» [5, Ст. 59497].

2. На всем протяжении правления Александра II на его жизнь было совершено в общей совокупности 10 покушений, закончившихся в итоге убийством императора. Журнал «Русская старина» перечислял эти покушения по датам: «Адская злоба врагов счастья, покоя и благоденствия России преследовала ея Верховного вождя с 1866 года: 4 апреля 1866 про-

изошло злодейское покушение Каракозова. 25 мая 1867 в Париже на жизнь Государя посягнул Березовский. 2 апреля 1879 царевубийственное покушение Соловьева. 19 ноября 1879 на линии Московско-Курской железной дороги последовал взрыв адской машины в подкопе, проведенном Гартманом. В 1879-м же году злодейская попытка взорвать царский поезд на Лозово-Севастопольской железной дороге. 5 февраля 1880 г. взрыв в Зимнем дворце. В исходе февраля 1881 г. присылка взрывчатого состава, в виде пилюль доктора Ложюжа. В январе и феврале 1881 г. мина, заложенная поперек Малой Садовой улицы из лавки Кобылева. 1-го марта 1881 года взрыв двух снарядов, брошенных двумя извергами» (Император Александр II. 1-го марта 1881//Русская старина, апрель, 1881. С. 894).

3. Текст данного Указа не был официально опубликован в Полном собрании законов Российской империи. Выдержки из его содержания приводятся на основании работы: Гессен В.М. Исключительное положение. Санкт-Петербург, 1908. С. 164–165. Как писала «Русская мысль», «некоторые законы о чрезвычайных мерах, изданные в 1878 и 1879 годах, в свое время не были обнародованы. Тогда правительство держало их в секрете от общества, как будто из скромности набрасывало на них покрывало» (Русская мысль, книга X. М., 1881. С. 136).

4. Высочайшее повеление также не было официально опубликовано, упоминается в Именном указе от 4 сентября 1881 г. «Об отмене действия некоторых узаконений, изданных к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» [2, Ст. 383].

5. Выдержки из его содержания приводятся на основании работы: Гессен В.М. Исключительное положение. Санкт-Петербург, 1908. С. 165.

6. Лишение всех прав состояния и смертная казнь (Свод военных постановлений. Книга XXII / Воинский устав о наказаниях 1869 г. Издание 4-е. Санкт-Петербург, 1913. С. 82).

7. Утверждение приговоров военного суда, вступивших в законную силу; при чрезвычайных обстоятельствах, требующих немедленного исполнения приговора над подсудимым, не давая делу направления в кассационную инстанцию, окончательно конфирмовать приговор, представляя при этом подлинные дела в Главный Военный Суд, который решает вопрос об обоснованности применения мер чрезвычайной власти. Решение Главного Военного Суда направляется на Высочайшее рассмотрение (Военно-Судебный Устав от 15 мая 1867 г. // Полное собрание законов Российской империи, Т. 42. Отделение 1-е. Санкт-Петербург, 1871. Ст. 44575).

8. О праве губернатора изъявить свое несогласие при определении губернскими местами и учреждениями чиновников на службу или перемещение с одной должности на другую, а равно переводе из одного ведомства в другое или замещение должностей по найму, при признании им таких чиновников неблагонадежными. Губернатор доводит о своем несогласии до сведения соответствующего министра, неполучение ответа в течение двух недель приравни-

вается к согласию на соответствующее назначение или перевод и отменяет запрет губернатора (Раздел 1. Книга 2 Свода Общих губернских учреждений // (Свод законов Российской Империи. Т. II. Санкт-Петербург, 1876).

*Список литературы*

1. Гессен В.М. Административное право // Юридический факультет. Сборник лекций для самообразования. Семейный университет Ф.С. Комарского. Вып. 1–2. Санкт-Петербург, 1903.

2. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е. Т. I. Санкт-Петербург, 1885.

3. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. I. Отделение 2-е. Санкт-Петербург, 1830.

4. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. 53. Отделение 2-е. Санкт-Петербург, 1880.

5. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. 54. Санкт-Петербург, 1881.

6. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. 55. Отделение первое. Санкт-Петербург. 1884.

**SOURCES OF THE REGULATION “ON THE MEASURES FOR PROTECTING PUBLIC ORDER AND PUBLIC PEACE” DATED AUGUST 14, 1881**

*N.I. Biyushkina*

The article focuses on the comprehensive legal analysis of the sources of the Regulation “On the measures for protecting public order and public peace” dated August 14, 1881 that marked a new period in the development of Russian society, statehood and law which is commonly referred to as counter-reforms.

*Keywords:* Regulation “On the measures for protecting public order and public peace” dated August 14, 1881, police state, counter-reforms.