

Исключительное положение в Российской империи: правовые основания.

Махмутова Мария Валериановна

Студентка 1 курса факультета права Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики» (г. Москва).

Научный руководитель – профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения НИУ ВШЭ Туманова А.С.

В статье использованы результаты работы автора в рамках проекта "Институционализация прав человека в условиях модернизации государства и правовой системы России в начале XX века", выполненного в рамках Программы "Научный фонд НИУ-ВШЭ" в 2014 году, грант № 13-05-0010.

Исключительное положение – правовая категория, которой был посвящен целый блок нормативных правовых актов, регулировавших деятельность администрации и полиции в Российской империи при возникновении чрезвычайных обстоятельств общественного, политического или иного характера. Как писал дореволюционный правовед В.М. Гессен, положение представляет собой «совокупность исключительных полномочий, в чем бы они ни состояли, предоставляемых правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства»¹. Данное понятие отражает субъективность и неопределенность самого явления. Характерное для любого государства, исключительное положение по-разному регламентируется и по-разному реализуется.

В Российской империи его значимость всегда была велика. Особенно следует отметить «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», одобренное 14 августа 1881 года. Это был один из первых актов, изданных после гибели императора Александра II его наследником, самодержцем Александром III; закон обозначил новый курс в политике - консервативный. Нельзя, впрочем, сказать, что в предыдущем царствовании совершенно отсутствовали реакционные меры: напротив, с усилившейся волной терроризма актов, ужесточавших управление и контроль, стало гораздо больше (положения «Об особых мерах к ограждению общественного спокойствия» от 1 сентября 1878 года, указ «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда» от 9 августа 1878 года,). Однако все это были лишь точечные меры – попытки стабилизировать положение, ликвидировать социальную напряженность. Неэффективность действий, приведшая к гибели царя, определила судьбу правительственных либералов с М.Т. Лорис-Меликовым во главе. К власти пришли реакционеры, стремившиеся подавить революционное движение любыми средствами.

В реформировании и пересмотре нуждалась вся система государственного аппарата. Неопределенность, широта полномочий и бюрократизм порождали произвол. Принятие законов зависело от целого комплекса условий: воли императора, его целей, принципов и отношения, влияния сановников и политического курса в целом. Это был сложный процесс, основную роль в котором играло одно лицо.

В 1881 году Александр III предписал «подвергнуть совокупному пересмотру все временные законы, изданные в последнее время, и начертать, взамен сих узаконений, особое «Положение»². 14 августа он же объединил все разрозненные прежде правовые акты в один закон – «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». А 4 сентября был принят указ о его издании.

Для рассмотрения данного правового акта необходимо изначально установить, в чем заключались нормальные полномочия полицейской власти. Во-первых, полицейский надзор – негласный и гласный. Кроме того, запрещение пребывания в определенных местностях, высылка иностранцев за границу (закон «Об удалении иностранцев из пределов России» 1893 года), вооруженное принуждение и ввод войск на территорию.

¹ Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб.: Право, 1908. С. 74.

² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. I, ст. 382. – СПб., 1885. С. 283.

И все же все это входило в ряды постоянных, стандартных полномочий. Полномочия же исключительные регламентировались «Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Оно состояло из 36 статей и пяти разделов: общие правила, правила о положении усиленной охраны, правила о положении чрезвычайной охраны, правила для местностей, не объявленных в исключительном положении; правила об административной высылке. Министр внутренних дел являлся высшим должностным лицом. В его полномочия входило: издавать общеобязательные требования; отменять постановления подотчетных ему начальств; ходатайствовать о принятии временных мер; непосредственно их осуществлять. В случаях, когда ситуация требовала срочного действия, местности объявлялись на исключительном положении. «Преступные посягательства против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имуществ» влекли за собой объявление положения усиленной охраны; приведение же «населения известной местности в тревожное настроение» соответствовало чрезвычайному положению. Эти две степени исключительности положения характеризовались различными уровнями ограничения прав и свобод. Однако сначала необходимо уточнить правила их введения. Положение усиленной охраны имел право объявлять министр внутренних дел, а также с его утверждением и генерал-губернатор. При этом отчет о данном действии предоставлялся на Высочайшее благоусмотрение через Комитет министров. Чрезвычайная охрана вводилась исключительно Высочайшим утверждением положения Комитета министров с представления министра внутренних дел. При этом необходимо было четко указывать местности, подлежащие введению вышеупомянутых режимов. Отменялись они в том же порядке, что и объявлялись.

Положение усиленной охраны действовало ровно один год, после чего требовало либо продления, либо полной отмены с прекращением действия временных актов, изданных в этот период. То же касалось чрезвычайной охраны, с одной только разницей: последняя действовала 6 месяцев.

Высшей властью при усиленной охране обладали генерал-губернаторы, губернаторы и градоначальники. Они могли издавать распоряжения; налагать взыскания, разрешать дела о нарушениях в административном порядке; запрещать собрания всякого рода; закрывать промышленные и торговые учреждения; запрещать определенным лицам пребывание в местностях под усиленной охраной. Кроме того, согласно статье 17, генерал-губернаторы и в иных местностях министр внутренних дел имели право передавать дела о серьезных и угрожающих правопорядку уголовных преступлениях в ведение военного суда для разрешения по законам военного времени. Власти также были вправе требовать ведения определенных дел при закрытых дверях.

Местные полицейские начальники, начальники жандармских управлений, их помощники могли распоряжаться по поводу предварительного задержания подозреваемых лиц (не более 2 недель); кроме того, им предоставлялось право производить обыски и накладывать арест на имущество.

Что касается чрезвычайного положения, то при нем сохраняли свое действие все статьи, относящиеся к усиленной охране. Генерал-губернаторы и другие должностные лица утверждались главноначальствующими. Последние могли назначать в подотчетных им местностях определенных лиц, которые имели право не только заниматься гражданским управлением, но и командовать воинскими частями; более того, могли учреждать военно-полицейские команды для помощи местной полиции; могли передавать в военный суд дела «об известного рода преступлениях и проступках»³. Если распоряжение определенным имуществом или доходом влекло за собой преступление, градоначальствующие имели право налагать на недвижимое него арест или секвестр. Помимо перечисленного, закон определял еще ряд полномочий высшей администрации: возможность подвергать аресту, заключению в тюрьме или крепости на три месяца, минуя судебный порядок; отстранять от должности всех

³ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. Издание второе дополненное. – СПб.: Сенатская типография, 1908. С. 273.

чиновников и выборных должностных лиц; распоряжаться на собраниях этих учреждений. Градоначальствующие также могли приостанавливать периодические издания на период действия положения чрезвычайной охраны и закрывать учебные заведения (максимум на 1 месяц).

«Положение...» признавало за высшей властью возможность введения определенных правил в смежных губерниях или областях. Начальникам полиции предоставлялись права подвергать лица, подозреваемые в совершении государственного преступления или участия в деятельности незаконных обществ, аресту «на срок не более 7 дней»⁴. Министр внутренних дел при утверждении министром юстиции получил право подвергать гражданских лиц военному суду за государственные преступления, сопротивление властям, нападение на военных, полицейских чинов, должностных лиц.

Особо следует отметить правила, которыми регулировалась административная высылка. Частное лицо могло быть выслано в определенную местность административным порядком с необходимостью пребывания там в течение установленного срока в строгом соответствии с правилами (при этом сам срок ограничивался пятью годами). Впрочем, существовала возможность сокращать и продлевать высылку.

Таким образом, «Положение...» от 14 августа 1881 года довольно детально регламентировало все этапы и виды исключительного положения. Характерен процесс его реализации. Если в Указе 4 сентября 1881 года можно прочесть о допущении «на время чрезвычайных мер преходящего свойства»⁵, то 10 февраля 1905 года, в период начала революции, Комитет министров написал в своем журнале: «Правила о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, при издании своем имевшие временный и исключительный характер, получили... характер постоянного законоположения... Эти правила существуют уже ныне непрерывно 22 года...»⁶. Следует отметить, что изначально период действия ограничивался тремя годами. Однако по их истечении министерство внутренних дел подало ходатайство о продлении, которое, пройдя через Комитет Министров, было утверждено верховной властью. Так происходило вплоть до 1902 года. В 1905, по окончании трехлетнего срока, Комитет Министров решил продлить действие «Положения...» на один год, до его пересмотра. Однако ежегодная пролонгация закона продолжалась вплоть до падения самодержавия.

Согласно тому же В.М. Гессену, 4 сентября на положении усиленной охраны были объявлены 10 губерний, среди которых Петербургская и Московская, Одесское, Таганрогское, Керчь-Еникальское градоначальства, 5 уездов и 5 городов. Вплоть до начала первой революции на этом положении оставались 6 губерний (включая названные), 2 градоначальства и 2 города. Их жители более двух десятков лет не знали нормального, стабильного положения. С 1901 года, ввиду назревания общественного и государственного кризиса, участившихся беспорядков и выступлений (достаточно отметить террористические акты, друг за другом совершенные эсерами в начале XX века) усиленное положение было введено почти во всех губерниях. С началом революции усиленное положение заменялось чрезвычайным (в 27 губерниях) и военным (в 40), причем преимущественно в тех местностях, что были под усиленной охраной со времени издания «Положения...». То же самое происходило во время Первой мировой войны.

Положение об усиленной охране, подвергнувшееся практически повсеместному вводу с начала XX века, все более теряло свою эффективность, население привыкло жить по исключительным стандартам. Постоянным принуждением революционную ситуацию искоренить нельзя. Право же всегда действенно в силу своей легитимности. С его торжеством устанавливается законность, принцип подчинения «за страх» сменяется принципом «за совесть»⁷.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Т. I. – СПб., 1885. С. 265.

⁵ Гессен В.М. Исключительное положение. – СПб.: Право, 1908. С. 170

⁶ Там же.

⁷ Свод законов Российской империи. Т. I, ч. 1 по изд. 1906 г.