

Толдиев Алаудин Бадрудинович

кандидат юридических наук,
доцент кафедры огневой подготовки
Северо-Кавказского института повышения
квалификации (филиала)
Краснодарского университета МВД России

**ПРАКТИКА ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
«ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ»
В РОССИИ КОНЦА XIX –
НАЧАЛА XX ВВ.**

Аннотация:

В статье анализируется практика правового регулирования «исключительного положения» в до-революционной России и правовое регулирование общественных отношений в чрезвычайных условиях. Детально рассмотрено «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», принятое 14 августа 1881 г., после убийства Александра II социальстами-революционерами. Охарактеризован порядок объявления местности на положении усиленной или чрезвычайной охраны.

Ключевые слова:

исключительное положение, законодательство об исключительных мерах, «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», Комитет министров, положение усиленной охраны, положение чрезвычайной охраны, правовое регулирование общественных отношений в чрезвычайных условиях, обеспечение общественного порядка и безопасности Российского государства.

Toldiev Alaudin Badrudinovich

PhD in Law,
Assistant Professor, Firing Training Department,
North Caucasus Institute for Advanced Training,
branch of Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

**THE LEGAL
REGULATION OF
"EXCEPTIONAL SITUATION"
IN RUSSIA IN THE LATE XIX –
EARLY XX CENTURY**

Summary:

The article deals with the legal regulation of "exceptional situation" in pre-revolutionary Russia and the legal regulation of public relations in the state of emergency. The author considers in detail "Regulation on Measures of Public Order and Public Safety Protection" adopted on August 14, 1881, after the assassination of Alexander II by the socialist revolutionaries. The procedure of announcing a territory to get a reinforced or emergency security status is described.

Keywords:

exceptional situation, legislation on exceptional measures, "Regulation on Measures of Public Order and Public Safety Protection", Committee of Ministers, enhanced protection status, emergency security status, legal regulation of social relations in emergency situation, keeping public order and public security of the Russian state.

Правовое регулирование и исключительные меры особенно большое развитие получили во второй половине XIX столетия из-за необходимости реагирования на движение социалистическо-революционеров, чья террористическая деятельность привела к убийству императора Александра II в марте 1881 г.

В ответ на террор в отношении царского правительства, усматривая, что в изданных в разное время нормативно-правовых актах для облегчения борьбы с преступностью сущность и пределы полномочий ведомств и их должностных лиц указаны недостаточно ясно и определенно, 14 августа 1881 г. был утвержден и опубликован составленный особой комиссией проект под названием: «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» [1]. С проведением в жизнь некоторых частей этого Положения прекращалось действие всех временных узаконений исключительного характера, изданных с 1870 г.

В целях установления единства в правительственной деятельности по обеспечению государственного порядка и общественного спокойствия Положение сосредоточивало «высшее направление действий к охранению его» в руках министра внутренних дел. Основными средствами для осуществления такого руководства являлись: обязательность относящихся к указанным предметам требований министра внутренних дел, которые «подлежат немедленному исполнению всеми местными начальствами»; право отмены тех распоряжений административных начальств, «которые будут признаны несоответствующими цели». «В тех случаях, когда проявления преступной деятельности лиц, злоумышляющих против государственного порядка и общественной безопасности, принимают в отдельных местностях столь угрожающий характер, что вызывают необходимость особых мероприятий, направленных к прекращению сих проявлений, местности эти объявляются, в установленном ниже порядке, в исключительном положении».

Право первоначального объявления какой-либо местности в положении усиленной охраны принадлежало министру внутренних дел, а в местностях, подведомственных генерал-губернаторам, им самим, но с утверждения министра внутренних дел.

Положение чрезвычайной охраны вводилось «не иначе, как Высочайше утвержденным положением Комитета министров, по представлению министра внутренних дел». При объявлении исключительных положений должны быть в точности определены местности, на которые распространялись исключительные меры. Срок действия положения усиленной охраны устанавливался в один год; положения чрезвычайной охраны – в шесть месяцев. Действие их могло быть продлено на новые сроки, каждый раз в силу особого положения Комитета министров.

Как отмечал В.М. Гессен, «...по своей юридической природе и положение об усиленной, и положение о чрезвычайной охране относятся к категории так называемой гражданской диктатуры» [2].

В местностях, объявленных в состоянии усиленной охраны, права и обязанности по охране государственного порядка и общественного спокойствия возлагались на лиц, стоявших во главе местной административной власти, – на генерал-губернаторов, постоянных или временно назначенных, а в местностях, им не подчиненных, – на губернаторов и градоначальников.

Положение чрезвычайной охраны вводилось также с Высочайшего разрешения на срок не более полугода по представлению министра внутренних дел в тех местностях, в которых, из-за совершающихся преступлений, местное население «будет приведено в тревожное настроение». В местностях, объявленных в положении чрезвычайной охраны, все статьи положения усиленной охраны сохраняли свою силу и при чрезвычайной охране, но в этом случае учреждалась особая должность главноначальствующего, совмещаемая в генерал-губернаторствах с должностью генерал-губернатора.

При введении состояния усиленной охраны органы местной администрации наделялись полномочиями двоякого рода – предупредительного и репрессивного характера.

К предупредительным мерам можно отнести приостановку гарантий личной свободы, установленных общим законодательством. Так, например, с введением состояния усиленной охраны приостанавливались гарантии неприкосновенности личности. Генерал-губернаторам, а в местностях, им не подчиненных, губернаторам и градоначальникам предоставлялось право высылать в административном порядке отдельных лиц из местностей, объявленных в положении усиленной охраны.

К репрессивным мерам, которые могли применяться при объявлении состояния усиленной охраны, можно отнести те, которые преследовали цель усиления либо ускорения ответственности, как за совершение преступлений, так и за неисполнение обязанностей, которые возлагались распоряжениями административной власти на частных лиц.

Такова характеристика превентивных и репрессивных полномочий административных властей, предоставляемых им в случае введения положения усиленной охраны.

К числу чрезвычайных полномочий предупредительного характера можно отнести следующие:

1. Право подчинять некоторые из местностей вверенного главноначальствующему края особо для этого назначенным лицам с отнесением «к предметам ведомства сих последних не только гражданского управления, на основаниях, определенных специальною инструкцією, но и командования войсками в том случае, если упомянутые лица принадлежат к военному званию».

2. Право учреждать особые военно-полицейские команды для содействия существующим органам полиции, «с кругом прав и обязанностей, указываемых при самом их учреждении».

3. Право налагать секвестр [3] на недвижимое и арест на движимое имущество и доходы от них.

К репрессивным полномочиям главноначальствующих, применение которых допускалось при введении положения чрезвычайной охраны, можно отнести следующие:

1. Право подвергать в административном порядке лиц заключению в тюрьме или крепости на три месяца или аресту на тот же срок, или денежному штрафу до трех тысяч рублей, как за нарушение обязательных постановлений, так и за проступки, «об изъятии коих из ведомства судов будет заранее объявлено».

2. Право изъятия из общей подсудности дел о преступлениях и проступках с передачей их к производству военных судов или с подчинением их административному разрешению в пределах предоставленной главноначальствующему карательной власти.

Таким образом, исследования предупредительных и репрессивных мер, которые применялись главноначальствующим при введении положения чрезвычайной охраны, позволяют судить о том, что при чрезвычайной охране «устанавливается полная децентрализация власти, так как главноначальствующий действует независимо от министра внутренних дел, причем ему предоставляются даже такие права, которых не имеет последний» [4].

Формально Положение от 14 августа 1881 г. было временным законом. При своем издании оно вводилось на три года. Однако министерство внутренних дел возбуждало ходатайство через Комитет министров о продлении его действия – каждый раз на три года.

С учетом того, что длительное использование института исключительного положения привело к грубому произволу, подтачивавшему авторитет власти, в конце 1904 г. был поставлен вопрос о необходимости определить пределы в политике применения чрезвычайных мер. Именным Высочайшим указом, данным Правительствующему сенату 12 декабря 1904 г., «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» [5] было признано необходимым пересмотреть исключительные законоположения, «применение коих сопряжено со значительным расширением усмотрения административных властей, и озаботиться при этом как возможным ограничением пределов местностей, на которые они распространяются, так и допущением вызываемых ими стеснений прав частных лиц только в случаях, действительно угрожающих государственной безопасности».

В журнале Комитета министров от 10 февраля 1905 г. было отмечено: «Правила о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, при издании своем имевшие временный и исключительный характер, получили, по обширности пространств, на кои действие их распространяется, и по долговременности применения своего, совершенно непредвиденный для них характер постоянного законоположения... Эти правила существуют уже ныне непрерывно 22 года, при действии их успело возрасти целое поколение, которое не видало иного порядка поддержания общественного благоустройства и лишь по книгам знает об общих законах Российской империи» [6].

Тем не менее с усилением революционного противостояния царизму пересмотр исключительных законоположений оказался просто невозможным.

30 августа 1915 г. Николай II подписал Именной указ «О продлении срока действия Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и о дальнейшем оставлении на положении чрезвычайной охраны некоторых местностей Империи» [7].

Итогом политики самодержавия второй половины XIX – начала XX вв., поставившего страну перед революционным исходом, стало отречение 2 марта 1917 г. Николая II от престола, падение монархии, победа Февральской буржуазно-демократической, а в последующем и Октябрьской революций.

Следует признать, что существенную лепту в развитие этих событий внесло и исключительное законодательство, а также практика его 35-летней реализации, превратившая временное «исключительное положение» в постоянно действующую политику царского правительства.

Ссылки и примечания:

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. I. СПб., 1885. № 350.
2. Гессен В.М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 1.
3. Секвестр – запрещение пользоваться каким-либо имуществом, налагаемое органами власти. См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд. М., 1999. С. 709.
4. Толдиев А.Б. Правовое регулирование использования чрезвычайных мер по обеспечению общественного порядка и безопасности в дореволюционной России (XIX–XX) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 85.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. XXIV. Отд. 1. СПб., 1907. № 25495.
6. См.: Журнал Высочайше учрежденного особого совещания по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. СПб., 1905. С. 4.
7. Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем сенате. СПб., 1915. Ст. 1849.

References and notes:

1. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire* 1885, coll. 3, vol. I, SPb., no. 350.
2. Hessen, VM 1908, *Exceptional position*, SPb., p. 1.
3. Sequestration - the prohibition to use any property, imposed by the authorities. See : Ozhegov, SI & Shvedova, NY 1999, *Dictionary of Russian language*, 4th ed., Moscow, p. 709.
4. Toldiev, AB 2000, *Legal regulation of the use of extraordinary measures to ensure public order and safety in pre-revolutionary Russia (XIX-XX)*: PhD thesis, SPb., p. 85.
5. *Complete Collection of Laws of the Russian Empire* 1907, coll. 3, vol. XXIV, Dep. 1, SPb., № 25495.
6. See : *Journal Highest established a special meeting on the revision of the established for the protection of the state order exceptional regulations* 1905, SPb., p. 4.
7. *Collection of Laws and regulations issued under the Government of the Senate* 1915, SPb., art. 1849.