

УДК 343.224
ББК 67.3

ВЗГЛЯДЫ М.М. СПЕРАНСКОГО НА РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ

Евгений Юрьевич СТЕПКИН, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: stepkin.evgenii@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства,
история учений о праве и государстве

Аннотация. В статье рассматриваются идеи одного из наиболее известных государственных деятелей России первой половины XIX века М.М. Сперанского относительно реформирования полиции. Основное внимание уделяется министерской реформе и созданию министерства полиции, также рассматриваются проекты Сперанского об устройстве местной полиции.

Ключевые слова: Сперанский, полиция, реформа, министерство, идеи, государственное управление.

Annotation. The article deals with the idea of one of the most famous public figures of Russia in the first half of the XIX century M.M. Speransky for the reform of the police. Focuses on Ministerial reform and the creation of the Ministry of the police, it also considers the projects of Speransky about the device to local police.

Keywords: Speransky, police, reform, ministry, idea, administration of the state.

Рецензент — А.В. Борисов, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Исследователи творчества М.М. Сперанского неоднозначно оценивают его идейное наследие. Одни авторы считают, что большинство идей Сперанского были заимствованы им из западных политических учений.

Так, С.М. Середонин пишет: «Ум Сперанского... это не был ум оригинальный, творческой силы у него было мало: все его учреждения суть заимствования от чужих образцов»¹.

Другие, не отрицая воздействия на него взглядов европейских просветителей, отмечают творческий потенциал Сперанского.

Например, М.В. Довнар-Запольский писал: «Усвоив политические идеалы второй половины XVIII века, самостоятельно переработав их, он пошел дальше своих образцов в ясности многих правовых определений»². Данный автор также считает, что, несмотря на заимствование некоторых западных форм, проекты Сперанского и их теоретическое развитие «носят на себе печать изучения русской действительности. Недаром Александр I в одном из разговоров указывал на

то, что Сперанский испортил проекты, потому что все «обрусил»»³.

Представляется, что вторая позиция ближе к истине.

Немало строк М.М. Сперанский в своих работах посвятил проблемам организации полиции Российской империи. Следует заметить, что с данными предметами он был знаком достаточно хорошо, так как с 1802 по 1807 г. служил в Министерстве внутренних дел в должности директора Департамента внутренних дел, в ведении которого находилась и полиция. Основные реформаторские идеи изложены Сперанским в двух записках, подготовленных по поручению Александра I. Это «Записка М.М. Сперанского об устройстве судебных и правительственных учреждений в России 1803 г.»⁴ (далее — Записка 1803 г.) и «Введение к уложению государственных законов 1809 г.»⁵.

Главная задача полиции, согласно мнению М.М. Сперанского, состоит в обеспечении внутренней безопасности государства: «Внутреннее насилие или самоуправство отвращается полицией»⁶.

Сперанский выделяет пять главных «предметов всякого правительства»: полицию, суд, войско, внешние сношения, государственное хозяйство. Таким образом, полицию он считает важнейшей составляющей государственного аппарата. Недаром первая часть его Записки 1803 г. посвящена полиции.

Рациональным представляется и подход М.М. Сперанского к понятию полиции. В отличие от большинства ученых XVIII в., которые рассматривали полицию в широком смысле как синоним государственного управления вообще или внутреннего государственного управления, он предлагает понимать полицию только как орган государства. «...Полиция не что другое есть, как средство, избранное правительством к сохранению действия закона в его непрерывности, способ удерживать деяния людей в порядке и пресекать всякое насилие»⁷.

Сперанский предлагает деление полиции на три вида (рода):

- 1) полицию исполнительную;
- 2) полицию смирительную;
- 3) полицию предохранительную⁸.

Основной задачей исполнительной полиции, по мнению Сперанского, является контроль за исполнением законов. В связи с этим он возлагает на нее обязанности по обнародованию всех законов и доведению их до населения, по приведению их в исполнение, по принуждению к их исполнению⁹.

Назначение «смирительной» полиции Сперанский видит в пресечении правонарушений. Он определяет обязанности данного вида полиции следующим образом:

- «1) пресекать всякое присвоение, мимо суда, прав чуждых в лице и имуществе;
- 2) возвращать присвоенное;
- 3) иметь в распоряжении своем силу принудительную;
- 4) отсылать виновных к суду...»¹⁰.

Задачей «предохранительной» полиции М.М. Сперанский считает предупреждение правонарушений. Причем предупреждение автор понимает весьма широко, включая в данное понятие «все то, что может... осветить публичное поведение граждан, отвлечь их от заблуждения, пресечь первые покушения к насилию и раздорам, ободрять и покровительствовать невинные удовольствия, назидать нравы или, по крайней мере, остерегать их от разврата...»¹¹.

В связи с этим объем полномочий «предупредительной полиции» у Сперанского достаточно большой. Сюда относятся: цензура книг и

журналов; пресечение вредных правительству слухов; охранение религиозных обрядов и обуздание расколов; контроль за нравственностью публичных зрелищ; сбор сведений о состоянии продовольственных запасов; контроль за умеренностью цен на предметы первой необходимости; призрение нищих и удаление бродяг; контроль за мерами и весами; «народное здравие» и медицинские установления; устройство и содержание мостов и дорог; освещение в городах, водные коммуникации; ночная стража в городах и селениях; стража казны; стража преступников, содержание тюрем и острогов; стража от пожаров и пожарные учреждения¹².

Таким образом, можно сделать вывод о том, что представления М.М. Сперанского о задачах и функциях полиции в целом соответствовали позиции идеологов полицейского государства XVIII в. Однако в отличие от них он не затрагивает вопроса о степени полицейского вмешательства в сферу личной свободы. Кроме того, Сперанский большое значение придает правовому регулированию деятельности полиции в целях обеспечения законности в ее деятельности. Для этого он предлагает разработку и принятие единого кодифицированного акта — полицейского устава, который должен содержать все элементы ее правового статуса.

Следует обратить внимание и на то, что Сперанский был активным сторонником разделения полиции и суда, однако он не исключал возможности осуществления полицией судебных функций по незначительным преступлениям. Для этого, по его мнению, в структуре полицейских органов должна быть «полиция судебная» и «полиция исправления», которая будет исполнять решения первой.

Несмотря на то что большинство положений Записки 1803 г. остались на бумаге, нельзя отрицать реальное участие Сперанского в осуществлении государственной политики по преобразованию полиции.

По мнению исследователей, в период его службы в Министерстве внутренних дел он принимал непосредственное участие в составлении всех существенных документов. «Без преувеличения можно сказать, что все главные бумаги, выходявшие тогда из Министерства внутренних дел, написаны Сперанским; они упрочили положение и репутацию его¹³», — пишет С.М. Середонин. «Поэтому с большой степенью вероятности можно предположить, что перу Сперанского принадлежат Указ Александра I 1803 г. «Об исправлении полиции в городах», который оп-

ределая организацию полиции в городах в зависимости от их социально-экономического, военного и административного назначения и другие правовые акты, затрагивающие статус полиции в период с 1802 по 1807 годы»¹⁴.

Таким образом, М.М. Сперанский не был кабинетным мыслителем. Он прекрасно понимал реальное положение дел с устройством российской полиции. Об этом, в частности, свидетельствуют следующие его строки: «Каким образом на пространстве 500 или 600 верст земской исправник, для куска хлеба из бедных дворян выбранный, с подобными ему нищими заседателями может привести закон в уважение, пресечь насилие на месте, предохранить собственность от похищения и тем отвратить разорительные тяжбы?»¹⁵.

Свои дальнейшие соображения по вопросу реформирования полиции и реформирования Министерства внутренних дел в целом Сперанский изложил во «Введении к уложению государственных законов 1809 г.». Этот труд содержит комплексные предложения автора по реформированию всей системы государственного управления. Значительное внимание в нем уделено преобразованию министерств.

Оценивая действующую на тот момент министерскую систему, Сперанский называет три ее главных недостатка: недостаток ответственности, неточность и несоразмерность в разграничении предметов ведения и полномочий, пробелы в правовом регулировании статуса министерств¹⁶.

В аспекте совершенствования ответственности он предлагает предоставить Сенату контрольные полномочия за деятельностью министерств и ввести их отчетность перед законодательными органами¹⁷.

Говоря о правильном разграничении компетенции между министерствами, Сперанский выделяет пять основных сфер государственного управления: внешние сношения, внешнюю безопасность, публичную экономию, внутреннюю безопасность, устройство и надзор суда, в соответствии с которыми должны формироваться и министерства.

Так, сферу публичной экономии он относит к компетенции двух министерств — Министерства внутренних дел и Министерства финансов. Причем в ведение первого включает «народную промышленность», а второго — финансы. За внутреннюю безопасность должно отвечать новое министерство полиции. Иными словами,

Сперанский предлагает выделить полицию из состава Министерства внутренних дел¹⁸.

Раскрывая компетенцию Министерства внутренних дел более подробно, Сперанский включает в нее земледелие, фабрики, торговлю, почту, пути сообщения, просвещение. Однако позже допускает создание двух самостоятельных ведомств — министерства просвещения и министерства путей сообщения¹⁹.

Наибольшее внимание в своем проекте Сперанский уделяет определению статуса министерства полиции. Подчеркивая важность создания данного министерства, он пишет: «Прежде нежели можно думать о промышленности и народном богатстве, прежде нежели можно помышлять о казенных доходах, должно оградить лицо и стяжание каждого безопасностью; посему то... часть сия должна служить всем другим внутренним частям утверждением и некоторым ручательством в успехе их предприятий»²⁰.

В данной работе Сперанский разделяет полицию уже на два вида:

- 1) «полицию учредительную» и
- 2) «полицию исполнительную».

Основной задачей полиции учредительной, по Сперанскому, должно стать предупреждение нарушения безопасности. В ее обязанности он включает паспортный контроль, контроль за публичными мероприятиями и др., а также скрытый надзор за иностранцами и «все те меры наблюдения за движением общественного духа, кои известны под именем высшей полиции»²¹.

Другими словами, Сперанский выступает за восстановление тайной политической полиции, которая была упразднена Александром I в начале царствования.

«Полиция исполнительная», согласно мнению реформатора, должна заниматься пресечением нарушений безопасности. В ее ведении должны находиться внутренняя стража, смиренные, рабочие учреждения, тюрьмы и проч.

Большое значение Сперанский придавал централизации исполнительной власти. Он предлагает создать единую систему органов исполнительной власти на всех уровнях административно-территориального устройства, с подчинением нижестоящих вышестоящим. Применительно к полиции данная система у него включает: министерство полиции; полицейскую экспедицию в составе губернского правительства; окружное управление; волостное управление²². Органы полиции различных уровней строятся на одних и тех же началах. Таким образом, между министром и волостным начальником Сперан-

ский предлагает выстроить единую властную вертикаль.

В отличие от Записки 1803 г. многие предложения Сперанского об устройстве полиции, изложенные во «Введении к уложению государственных законов 1809 г.» нашли свое практическое воплощение.

Как известно, 25 апреля 1810 г. Александр I подписал Манифест «О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», которым учреждалась должность министра полиции, определялась компетенция нового министерства.

Манифест от 25 июня 1811 г. «Учреждение Министерства полиции» определял структуру Министерства и более детально регулировал его полномочия²³.

Была реализована и идея Сперанского о воссоздании органов политической полиции. Функции политического сыска были возложены на Особенную канцелярию Министерства полиции. Предложение реформатора об отнесении к ведению Министерства полиции «устройства внутренней стражи» первоначально нашло поддержку императора, однако в связи с подготовкой к войне внутренняя стража согласно Положению для внутренней стражи от 3 июля 1811 г. стала составным элементом армии²⁴.

Следует признать, что, несмотря на относительно неудачный опыт существования Министерства полиции, Сперанский после своего возвращения к активной политической деятельности при Николае I неоднократно пытался провести в жизнь свои идеи по реформированию полиции. В связи с этим представляет интерес его проект «Учреждение для управления губерний» 1829 г., в котором он предлагал ряд мер по совершенствованию деятельности полиции на местах²⁵. Главную проблему он видел в обременении полиции несвойственными ей судебными и хозяйственными функциями и предлагал их изъять из ее ведения.

Идеи М.М. Сперанского относительно реформирования полиции Российской империи во многом основываются на трудах европейских ученых-полицистов, зарубежном и отечественном законодательстве о полиции. Однако они не являются простым их копированием, так как Сперанский сумел их творчески переработать с учетом российской действительности.

В качестве положительного в его проектах следует отметить идею специализации полиции

исключительно на вопросах безопасности, а также его предложение о централизованном управлении полицейскими органами и принятии полицейского устава. Но данные идеи так и не удалось реализовать в полной мере в силу целого ряда причин политического, экономического, организационного и правового характера.

Можно сказать, что многие его проекты опережали время. Например, идея Сперанского о специализации полиции на вопросах безопасности не была реализована во многом из-за отсутствия на тот момент органов и учреждений, способных заменить полицию в осуществлении ряда административно-хозяйственных функций.

¹ Середонин С.М. Граф М.М. Сперанский: очерк государственной деятельности. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1909. С. 181.

² Довнар-Запольский М.В. Политические идеалы М.М. Сперанского. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1905. С. 39.

³ Там же. С. 7.

⁴ Сперанский М.М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России 1803 г. СПб., 1901.

⁵ Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов 1809 г. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1898.

⁶ Там же.

⁷ Там же. С. 6.

⁸ Там же. С. 7.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. С. 8.

¹¹ Там же. С. 9.

¹² Там же. С. 10.

¹³ Середонин С.М. Указ соч. С. 3.

¹⁴ Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Полиция Российской империи. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 89—90.

¹⁵ Там же. С. 37.

¹⁶ Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов... С. 46.

¹⁷ Там же. С. 47.

¹⁸ Там же. С. 49.

¹⁹ Там же. С. 52—53.

²⁰ Там же. С. 53.

²¹ Там же. С. 54.

²² Там же.

²³ Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Указ. соч. С. 92—93.

²⁴ Там же. С. 93—94.

²⁵ Том Ю.В. Реформа уездной полиции в правительственной политике России XIX века: Дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2003.