

РОЛЬ ПОЛИЦЕЙСКИХ СЛУЖБ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА ВОСТОКЕ СТРАНЫ В НАЧАЛЕ XX В.

Важнейшим элементом правоохранительных органов Российской империи, обеспечивающим государственную безопасность и охрану общественного порядка, были институты полиции и жандармерии, находившиеся в подчинении Министерства внутренних дел.

Преступления, совершаемые иностранными гражданами в России, находились под надзором и непосредственным контролем Министерства внутренних дел, самого влиятельного в системе карательных органов царской России, подчинившего себе политический сыск, следствие и политическую полицию (жандармерию) [1].

Преобразования, происходящие в России во второй половине XIX – начале XX вв., сопровождались изменениями в системе органов полиции и жандармерии.

В Восточной Сибири и на Дальнем Востоке деятельность полицейских служб определялась законом от 12 июня 1867 г. «О преобразовании полиции в Сибири», действовавшим до 1917 г.

Полиция в Восточной Сибири и на территории Дальнего Востока делилась на государственную и ведомственную. Государственная полиция состояла из общей (уголовная) и политической (жандармерия) и имела двойное подчинение – генерал-губернатору края и военному ведомству. В каждом уезде восточных окраин было создано уездное полицейское управление во главе с исправником и его помощником, лишь в некоторых крупных городах сохранена отдельная городская полиция, которую возглавлял полицмейстер и его помощник.

Ниже по иерархии находились ведомственная полиция (конная, казачьи части, горно-полицейская стража, портовая), которая подчинялась министерствам и генерал-губернатору, и дорожная полиция (жандармско-полицейские управления).

Создание горно-полицейской стражи, портовой и фабричной полиции осуществлялось за счет государства. Вместе с тем министру внутренних дел было дано право создавать в пределах фабричных и горнопромышленных районов полицейские силы по ходатайствам местных фабрикантов и заводчиков и за их счет.

В обязанности фабричной и горной полиции входило изучение состава рабочих (соотношение местных жителей и ино-

странцев), условий их проживания, учет размера среднего заработка по группам профессий, отношений между рабочими и администрацией, влияния в рабочей среде, свободного времени и быта рабочих в подведомственных местностях [2].

Законом от 12 июня 1867 г. о преобразовании полиции в Сибири, принятым по представлению Министра внутренних дел Российской империи, были упразднены общие окружные управления и созданы полицейские управления Восточной и Западной Сибири.

Городская полиция в крупных городах состояла из полицмейстера, приставов и квартальных надзирателей; в небольших городах – из городничего и квартального надзирателей. Законом 12 июня 1867 г. городская полиция и земский суд были соединены в окружное полицейское управление с числом чиновников от восьми до шестнадцати.

В городах Восточной Сибири – Иркутске, Красноярске, Чите, Якутске, Троицкосавске и Благовещенске – сохранялась городская полиция.

В крупных городах, посадах и местечках для сохранения общего спокойствия, безопасности и порядка располагались городские полицейские управления, в уездах – уездные [3].

Что касается полицейских служб России в регионе, то, к примеру, в начале 60-х гг. Департамент полиции Иркутска включал в себя полицмейстера, двух следственных приставов (по уголовным и гражданским делам), четырех частных (по частям города) приставов и шесть квартальных надзирателей, а также брандмейстера с пожарным обозом. К началу 70-х гг. XIX в. к ведомству городской полиции был причислен тюремный замок со своим штатом, создана своя канцелярия, появляются помощники полицмейстера, приставов, столоначальники и т. д. [4]. В 1870 г. в штате городских команд – полицейской и пожарной – полагалось нижних чинов: в первой – 69 и во второй – 21, всего же 90 человек. В то же время наблюдался недокомплект в полицейской команде в три человека, а в пожарной команде – в одного нижнего чина [5]. С каждым годом структура и численность полицейского Департамента увеличивались и совершенствовались. К концу XIX в. для улучшения розыскного дела были созданы сыскные отделы полиции.

В губерниях и уездах была введена полицейская стража, состоящая из урядников и стражников (из расчета не более одного стражника на каждые две тысячи пятьсот душ населения), из которой формировались особые конные команды. Полицейская

стража в стане подчинялась становому приставу, в уезде – уездному исправнику, в губернии – губернатору [6].

Жандармерия была особой политической полицией, осуществляющей тотальный надзор за обществом в целом и поступками, действиями и мыслями отдельных граждан, их настроением и благонадежностью. Жандармерия имела военную организацию и была предназначена для сохранения устоев государственного строя, установления и поддержания порядка в стране и подавления революционного движения. Кадровый состав жандармерии включал в себя лиц дворянского происхождения, имеющих общее или военное образование, участников военных действий. Очень часто в чины полиции и жандармерии попадали люди, не имевшие никакого образования. Нижние чины жандармских управлений в большинстве были из крестьянского сословия, малограмотные.

Жандармерия находилась на особом положении в министерстве. С одной стороны, жандармский корпус подчинялся Министру внутренних дел, с другой стороны, через посредство начальника штаба корпуса – военному министру. Первый направлял деятельность корпуса, второй ведал его внутренней организацией и делами, касающимися служебных отношений. Жандармские управления работали в тесном взаимодействии с Департаментом полиции и губернской администрацией [7].

В 1887 г. приказом по отдельному корпусу жандармов был определен его штат. В г. Иркутске, согласно этому распоряжению, состояло 10 унтер-офицеров и 2 писаря; в Верхоленском округе – 3 унтер-офицера; учрежден новый пункт из трех унтер-офицеров в г. Нижнеудинске; в с. Тункинское командированы 2 унтер-офицера для наблюдения за преступными лицами [8].

Иркутское губернское жандармское управление (ИГЖУ), возглавляемое начальником, включало в себя четыре отделения и адъютанта начальника. Во главе каждого отделения стоял помощник начальника: в г. Иркутске; в Иркутском, Балаганском и Нижнеудинском уездах; в Забайкальской области; в Киренском и Верхоленском уездах [9].

Жандармские полицейские управления (далее ЖПУ) учреждались в рамках одной или нескольких железных дорог. В ведении каждого управления находился участок пути в 2 тыс. верст (более 1 500 км). В свою очередь это расстояние делилось на участки по 200 верст (около 150 км), находившиеся в ведении жандармских отделений. Штат ЖПУ состоял из начальника, его адъ-

ютанта и начальников отделений, а также трехсот унтер-офицеров. Хотя железнодорожные жандармские управления, как составные части корпуса жандармов, являлись органами политической полиции и финансировались из бюджета военного министерства, они не только обеспечивали военную охрану железнодорожных путей и сооружений – мостов, туннелей, вокзалов, депо и т. д., но и обязаны были вести борьбу с уголовными преступлениями на территории железнодорожных сооружений и в полосе отчуждения железнодорожных путей, главным образом, с хищениями грузов. Соответственно, они пользовались и всеми правами общей полиции, подчиненной Департаменту.

Согласно статье 362 «Учреждения Министерства» в круг обязанностей Департамента полиции входило: предупреждение и пресечение преступлений и охранение общественной безопасности и порядка; ведение дел о государственных преступлениях; организация и наблюдение за деятельностью полицейских учреждений; охранение государственных границ и пограничных сообщений; выдача паспортов русским подданным, видов на жительство в России иностранцам, высылка иностранцев из России и т. п.; наблюдение за изготовлением, хранением и транспортировкой оружия и взрывчатых веществ и др.

В ведение жандармских и жандармско-полицейских подразделений входило вести наблюдение за иностранцами, осуществлять предупреждение и пресечение преступлений, совершаемых иностранными подданными в отношении жизни (российских и иностранных подданных) и государственного имущества [10].

Когда силы полиции и судебные службы оказывались недостаточными для установления правопорядка в отношении иностранных подданных, государственные власти использовали помощь Военного министерства. Оно включалось в совместную работу с правоохранительными органами по вопросам иностранной миграции в том случае, когда возникала угроза территориальной безопасности России в крае (расселение иностранцев в приграничной зоне, обнаружение иностранных судов в наших прибрежных водах), когда создавалась угроза экономической стабильности Восточной Сибири (ввоз и продажа контрабандных товаров, шпионаж иностранных подданных).

Так, для более эффективной работы правоохранительной органов Восточной Сибири и результативности сыскных функций полиции привлекались казачьи отряды: городовые и пограничные. Городовые казаки находились в ведении губернаторов и

выполняли задачи по охране порядка в городах, конвоированию ссыльнокаторжных и наружной охране тюрем. Пограничные несли караульную службу на китайской границе, а также часто исполняли обязанности городских. На территории Восточной Сибири действовали четыре казачьих полка: Енисейский, Иркутский, Забайкальский и Якутский.

Уголовные преступления иностранцев находились в ведении МВД. Дознание по преступлениям проводили чины полиции и жандармерии под прокурорским надзором. Начиная с 1903 г., по Уголовному уложению право заниматься расследованием преступлений иностранцев в сфере экономики получили также полицейские подразделения Министерства финансов – корчемная стража и таможня.

В то же время политические преступления, совершаемые иностранными подданными, состояли в компетенции военного министерства, которое проводило неустанную борьбу с иностранным шпионажем.

До русско-японской войны контрразведывательная деятельность в России входила в компетенцию Департамента полиции и Корпуса жандармов МВД. Однако отсутствие профессионального опыта, каких-либо инструкций и указаний, а также необходимых денежных средств осложняло деятельность жандармских и полицейских властей в работе контрразведки.

В декабре 1908 г. состоялась I межведомственная комиссия под председательством М. И. Трусевича по вопросам организации контрразведывательной службы в России. Организация структуры органов контрразведки вызвала разногласия по вопросам подчиненности. В конечном итоге было решено учредить в структуре тайной полиции специальные контрразведывательные органы (далее КРО) – «военно-розыскные бюро», входящие в соответствующие районные охранные отделения, создать свой штат негласных осведомителей. Предполагалось организовать работу, используя опыт сотрудников охранных отделений в розыске преступников и военные навыки по разведке за рубежом сотрудников разведывательных отделений военных округов. Руководство КРО решено было возложить на офицеров-жандармов, а помощниками назначить строевых обер-офицеров по распоряжению начальников штабов военных округов, с предварительного согласия директора Департамента полиции [11].

Первые военно-розыскные бюро предполагалось сформировать в семи крупнейших стратегически важных центрах Импе-

рии: Санкт-Петербурге, Варшаве, Киеве, Одессе, Вильно, Иркутске и Владивостоке. Общая численность военно-разыскного бюро должна была составлять до 25 человек, включая офицеров-агентуристов, агентов наружного наблюдения и чиновников канцелярии. На эти расходы предполагалось затратить денежные средства в сумме 251 520 руб. [12].

Однако фактически Иркутский и Одесский округа получили наименьшее количество сотрудников армейской разведки – 11 и 12 соответственно по сравнению с округами центральной России. Пропорционально числу сотрудников и объему работ распределялись и ежегодные денежные средства. Если ассигнования на КРО Петербургского военного округа составляли 158 320 руб., то финансирование иркутской контрразведки, как и одесской, равнялось 108 520 руб. При этом «секретная» статья на оплату услуг внутренней агентуры была одинаково высока [13].

В то же время право на обыски, аресты, предварительное дознание принадлежало только чинам МВД. Это создавало трудности в решении оперативных задач, потому что офицерам КРО постоянно приходилось испрашивать санкции на ведение своей работы у руководства МВД. Это снижало эффективность работы по обеспечению государственной безопасности Империи [14].

Наконец, по мере освоения территории и строительства железных дорог в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке появились жандармско-полицейские управления (Уссурийское ЖПУ), губернские и окружные жандармские управления (Иркутское ГЖУ), находившиеся в подчинении Министра внутренних дел. В военных крепостях полицейские функции возлагались на командира крепости и охранный отдел Военного министерства, которые так же, как и контрразведчики, по вопросам оперативно-розыскной деятельности сносились с товарищем министра внутренних дел [15].

Примечания

1. Шинджикашвили Д. И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма (структура, функции, реакционная сущность, связь с другими министерствами) : учеб. пособие. Омск, 1974. С. 11.

2. Воронцов С. А. Спецслужбы России. Ростов н/Д : Феникс, 2006. С. 161.

3. Курас Т. Л. Делопроизводственная переписка как источник по изучению ссылки в Сибири // Иркут. ист.-экон. ежегодник. Иркутск, 2007. С. 477.

4. Кузнецов А. А. Учреждения МВД губернских городов Восточной Сибири во второй половине XIX в. (структура, численность, динамика) // Вестн. ВСИ МВД России. 2002. № 1–2. С. 50.

5. ГАИО. Ф. 32. Оп. 3. Д. 145. Л. 4.

6. Свод законов об обязанностях полиции. СПб. : Изд. журн. «Вестник полиции», 1909. С. 226.
7. Кузнецов А. А. Учреждения МВД губернских городов Восточной Сибири во второй половине XIX в. (структура, численность, динамика) // Вестн. ВСИ МВД России. 2002. № 1-2. С. 50.
8. ГАИО. Ф. 32. Оп. 3. Д. 211. Л. 7.
9. ГАИО. Ф. 32. Оп. 3. Д. 212. Л. 15.
10. Шинджикашвили Д. И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма (структура, функции, реакционная сущность, связь с другими министерствами) : учеб. пособие. 1974. С. 53.
11. Старков Б. А. Охотники на шпионов. Контрразведка Российской Империи 1903–1914. СПб., 2006. С. 168.
12. Там же. С. 169.
13. Зверев В. О. Противодействие германскому военно-промышленному шпионажу в Санкт-Петербурге накануне Первой мировой войны. Омск : Ом. акад. МВД России, 2008. С. 71.
14. Старков Б. А. Охотники на шпионов. Контрразведка Российской Империи 1903–1914. СПб., 2006. С. 169.
15. Синиченко В. В. Деятельность региональных миграционных служб на востоке Российской Федерации. Иркутск, 2008. С. 27.

КОРОТИЧ Е. Б.

МЕТОДОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

По мнению В. Д. Бакуменко, В. Н. Князева и Ю. П. Сурмина, методология государственного управления представляет собой сложную систему категорий, принципов, норм, ценностей, парадигм, теорий и самих методов, обеспечивающих познавательную и практическую деятельность [1]. С целью частичного решения одной из важнейших проблем методологии государственного управления, связанной с систематизацией и расширением соответствующего понятийного аппарата, ниже приведены трактовки ряда взаимосвязанных понятий, основанных на разработанной автором концепции государственного управления региональным развитием. Следует отметить, что система терминов подается в последовательности, позволяющей постепенно продвигаться от базовых понятий к производным, не дублируя ранее представленные подходы к их определениям.

Управление – стратегически ориентированный процесс, при осуществлении которого должен быть обеспечен учет состояний внутренней и внешней среды системы, целенаправленное воздействие на факторы, определяющие их состояние, а также внедрение проактивных изменений в управляющей и управляемой подсистемах.