

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова
Факультет государственного управления
Кафедра политической истории

На правах рукописи

Ермаков Вадим Андреевич

**Действие исключительного режима управления в Российской
империи (1881-1917 гг.).**

Специальность 07.00.02
Отечественная история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Москва
2010

Работа выполнена на кафедре политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель:

кандидат исторических наук, заслуженный профессор МГУ

Тропин Владимир Иванович

Официальные оппоненты:

доктор исторических наук, профессор

Леванов Борис Васильевич

кандидат исторических наук

Сидорова Марина Викторовна

Ведущая организация: Московская Государственная Академия коммунального хозяйства и строительства

Защита состоится _____ 2010 в _____ часов на заседании Диссертационного совета Д. 501.001.98 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г.Москва, Ломоносовский проспект, д.27, к.4, ФГУ, ауд. №

E-mail: office@spa.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Фундаментальной библиотеки Московского государственного университета имени Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, Ломоносовский проспект д.27, сектор А, к.114.

Автореферат разослан _____ 2010 года

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Головкина Н.Л.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ.

Актуальность темы исследования. Исключительный режим управления представлял собой комплекс чрезвычайных законов, методов управления и институтов, направленных на обеспечение государственной безопасности и общественного порядка. На определенных этапах развития государства данный режим управления способен выполнять значимые задачи. В связи с этим выявление специфики его функционирования позволит установить характер и степень его воздействия на общество, а также регулирование политических процессов в стабильные и кризисные периоды.

Во 2-й половине XIX в. царское правительство решало проблему укрепления самодержавной власти в Российской империи. С этой целью был введен исключительный режим управления и чрезвычайные законы, основополагающим среди которых стало Положение 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Применяемые вначале в качестве временных мер, они постепенно становились необходимым элементом политической системы и процессов государственного управления. Однако их длительное использование не смогло предотвратить ни революции 1905-07 гг., ни 1917 г., свергнувшей монархический строй в России. Проследить, как создавался и функционировал данный режим, с какой степенью эффективности действовали его институты – цель нашего исторического исследования.

Изучение темы обусловлено ее актуальностью, так как указанный способ управления значим и необходим на определенных этапах развития любого государства. При этом, в отечественной историографии отсутствует комплексное исследование исключительного режима управления в Российской империи в течение всего периода действия.

Объектом исследования является исключительный режим управления Российской империи в 1881 -1917 гг.

Предметом исследования выступает история создания и функционирования исключительного режима.

Хронологические рамки включают период с 1881 г. (времени смены политического курса и разработки основного правового акта исключительного

правового режима - Положения 14 августа 1881 г.) по 1917 гг. (официальной отмены 16 июля 1917 г. Временным правительством Положения).

Территориальные рамки охватывают Российскую империю в целом.

Степень изученности проблемы. Историографию проблемы условно можно разделить на три периода. Первый период 1881-1917 гг. – дореволюционные издания, в которых затрагивались правовые и политические аспекты действия исключительного режима. Второй период 1917 - 1990-е гг. – работы советских историков, в которых доминировала критическая позиция по отношению к этому режиму, характеризовали его как меру по сохранению самодержавия в России. Третий период с 90-х гг. и по настоящее время – исследования современных авторов, оценивающие исключительный правовой режим не только как правовое, но и как историческое явление, функционирующее в Российской империи с 1881-1917 гг.

В дореволюционный период, прежде всего, следует отметить А.А. Лопухина¹, который затронул проблему влияния чрезвычайных законов на деятельность политической полиции. Он считал, что одной из основных причин введения Положения 14 августа 1881 г. стало отсутствие регламентированных мер по противодействию революционному движению. После его введения юридические права политической полиции расширились до такой степени, что фактически становились неограниченными. В свою очередь, увеличение влияния данного органа в системе государственного управления способствовало установлению политического контроля государства за многими общественными инициативами.

Учебное пособие В.Ф. Дерюжинского «Полицейское право в России»² неоднократно переиздавалась в России до 1917 г. Автор проводил сравнительный анализ различных форм управления чрезвычайными ситуациями в европейских странах и делал вывод о том, что цель любых исключительных мер – сохранение существующего государственного порядка, который являлся главной

1 См.: Лопухин А.А. Настоящее и будущее русской полиции. М., 1907.

2 Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. Издание 2-е. СПб., 1908.

обязанностью любого правительства. Дерюжинский отстаивал государственные интересы при использовании исключительных мер и полагал, что в кризисных политических ситуациях нарушение индивидуальных прав и отступление от порядка управления на основе гражданских законов допустимо и правомерно.

Особое место в историографии дореволюционного периода занимала позиция либеральной общественности, которая видела в Положении «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» неспособность монархии управлять империей без исключительных мер. Либеральные силы, являясь наиболее активными проводниками инициатив по отмене чрезвычайных законов, занимались преимущественно критикой действующего режима управления.

Идеолог русского либерализма – П.Н. Милюков в своих работах³ неоднократно затрагивал проблему имеющихся противоречий между гражданскими свободами, полученными обществом после Манифеста 17 октября 1905 г. и устоявшимися методами государственного управления, функционировавшими по Положению 14 августа 1881 г. Отстаивая приоритет гражданских прав, он полагал, что реализация подобных прав затруднительна до тех пор, пока действуют чрезвычайные законы.

В.М. Гессен также стоял на либеральной позиции. В работе «Исключительное положение» он исследовал причины и условия введения чрезвычайного законодательства как правового института. Так же, как и Дерюжинский, Гессен отмечал, что основа исключительного правового режима – наделение расширенными полномочиями административной власти в целях защиты существующего политического строя⁴. Однако, в отличие от Дерюжинского, Гессен критически относился к правовому закреплению за администрацией расширенного объема полномочий, полагая, что постоянное административное давление вызывает не только кризис государственных институтов, но и является причиной оппозиционности общества.

³ См.: Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры, 6-е изд., СПб., 1909.

⁴ См.: Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908.

Позиция социал-демократов в отношении чрезвычайной политики и исключительного правового режима также представлена в дореволюционный период. Интересна оценка В.И. Ленина, по мнению которого Положение 14 августа 1881г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» являлось «фактической конституцией» России ⁵. Вывод, сделанный Лениным – это рассмотрение данного установления как условия функционирования самодержавной государственной власти.

Ленинская оценка Положения была основополагающей для исторических исследований советского периода по данной проблеме. Исходя из нее, советские историки активно привлекали архивный материал для обоснования тезиса о кризисе российского самодержавия и неизбежности социалистической революции. При этом мнения представителей либеральной оппозиции и консервативных лиц учитывались лишь частично. Такие историки советской школы как П.А. Зайончковский, А.Я. Аврех и другие, комплексно изучавшие российское самодержавие в конце XIX- начале XX вв. полагали, что процесс свертывания буржуазно-демократических преобразований Александра II стал следствием усиления революционного движения в стране и имел цель ликвидировать это движение.

Зайончковский в монографии «Кризис самодержавия на рубеже 1870 -1880 гг.»⁶ рассматривал Положение «О мерах к охранению государственного порядка и спокойствия» как одно из главных мероприятий, направленных на сохранение существующего монархического строя. По оценке автора, данное Положение пересматривало и согласовывало все существующие временные законы с тем, чтобы составить правила, максимально расширяющие полномочия полиции и администрации в борьбе с революционным движением. Получив «всероссийское распространение», данные меры были вызваны не столько размахом революционного движения, сколько опасностью распространения социалистической пропаганды. В другой работе – «Российское самодержавие в конце XIX столетия» Зайончковский приходил к выводу: политическая реакция

⁵ См.: Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Издание 5-е. Т.21. С.114.

⁶ Зайончковский П.А.. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. М., МГУ. 1964.

80-90-х гг. определялась изменением законодательства и расширением прав административной власти на местах.

Монография Н.Н. Полянского «Царские суды в борьбе с революцией 1905-1907 гг.»⁷ давала характеристику деятельности одной из важнейших частей репрессивного аппарата – царских военных судов в период революции 1905-1907 гг. Автор полагал, что Положение 14 августа 1881 г стало основанием для деятельности военной юстиции в период революции.

Н.Г. Королева в работе «Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905-1907 гг.»⁸ рассматривала деятельность высшего правительственного учреждения царской России – Совета министров. В контексте данной темы она затрагивала вопросы чрезвычайной политики, проводимой на основе Положения 14 августа 1881 г. и Положения 19 августа 1906 г. о военно-полевых судах. Раскрывая проблему действия чрезвычайных законов, Королева полагала, что они выражали одну из фундаментальных основ самодержавно-бюрократического политического строя и получили максимальное распространение в годы революции.

Особое внимание заслуживает ряд монографий А.Я. Авреха⁹. В них исследовалась эволюция самодержавного политического строя в н. XX в. и ставился вопрос о предпосылках революций в России. Автор пришел к выводу о том, что реформистский путь не был реализован в России в период столыпинских реформ, поскольку преобразования в экономической сфере проводились без изменений в политической. Революция же оказалась способом смены самодержавного политического строя и разрешения сложившихся противоречий.

В советской историографии был разработан ряд вопросов, связанных с функционированием исключительного режима и Положения 14 августа 1881 г., Они касались применения военного судопроизводства, административной ссылки; также имелся вывод о том, что одной из причин кризиса государственного управления в период самодержавия стало регулярное применение чрезвычайных законов.

⁷ Полянский Н.Н. Царские суды в борьбе с революцией 190-1907 гг. М., 1964.

⁸ Королева Н.Г. Первая российская революция и царизм. Совет министров в 1905-1907 гг. М.,1982.

⁹ См.: Аврех А.Я. «Царизм и IV Дума, 1912-1914». М.,1981; «Распад Третьеиюньской системы» М.,1985; «Царизм накануне свержения». М.,1989.

После смены политической системы в 90-е гг. XX происходит пересмотр оценок многих исторических фактов и процессов. Не только историки и правоведы, но и политологи, социологи изучали специфику российской государственности. Попытка комплексно рассмотреть многие исторические процессы через призму системного подхода без идеологических предпосылок давала возможность по-новому взглянуть на ряд исторических фактов.

Среди последних работ можно отметить работу З.И. Перегудовой «Политический сыск России 1880- 1917гг.»¹⁰, в которой отмечается значение Положения 14 августа 1881 г. для организации и регламентации работы Департамента полиции. Именно оно вводило новую систему политического контроля государства в обществе, закреплявшую решающую роль политического сыска.

В монографии Н.Г. Янгола «Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность»¹¹ рассматривались вопросы возникновения, формирования и развития чрезвычайного законодательства, а также функционирующего на его основе исключительного правового режима. Он приходил к выводу о том, что рассматривать его только как состоящее из положения об усиленной и чрезвычайной охране неправильно, так как количество исключительных положений, применяемых в России для борьбы с «крамолой» было значительно больше.

В 2001 г. под редакцией В.В. Черкесова вышла монография «Институт генерал-губернаторства и наместничества в российской империи»¹². Это фундаментальное исследование посвящено анализу института генерал-губернаторства в XVIII-XX вв. В контексте данной проблемы затрагивается вопрос о характере прав, предоставленных генерал-губернаторам в соответствии с Положением «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Опираясь на источники, авторы считают, оно было издано с целью точного определения прав должностных лиц в чрезвычайных ситуациях, а также

10 Перегудова З.И. «Политический сыск России 1880- 1917гг.» М., 2000.

11 Янгол Н.Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность. СПб.2000.

12 Институт генерал-губернаторства и наместничества в российской империи: В 2 т./ под общей редакцией Черкесова В.В. Т.1. СПб. 2001.

для разработки единого Положения о чрезвычайных мерах по борьбе с революционным движением.

Западная историография давала критическую оценку исключительному правовому режиму управления в России. В советский период на Западе изучение эпохи Александра III и Николая II было вызвано не только научными, но и идеологическими интересами. Предпринимались попытки обосновать на основе исторического материала идею тоталитарной государственности в России. Американский исследователь Р. Пайпс издал в 1981 г. работу «Россия при старом режиме», где рассматривал Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» как основу «полицейского государства», содержащего «ростки тоталитаризм»¹³. В своих оценках он ориентировался на установку о тоталитарном развитии российского государства, намеренно создавая политизированную концепцию, используемую длительное время американскими историками в идеологическом противоборстве холодной войны.

В 90-е гг. XX в. другой американский историк Дж. Дейли¹⁴ предпринял попытку понять необходимость введения ограничительных мер в условиях радикализации общества и террористической угрозы, подчеркивал неизбежность или даже необходимый характер использования чрезвычайных мер. Такая позиция диктовалась современной оценкой мирового терроризма, вставшей перед обществом на рубеже XX-XXI вв. Дейли находил зависимость между террористической деятельностью и введением Положения 14 августа 1881 г, которое позволило решить на определенное время проблему терроризма.

Таким образом, историография проблемы функционирования исключительного режима и чрезвычайных законов представлена в работах досоветского, советского и постсоветского периода. Если суммировать различные оценки на протяжении трех периодов, то проблемное поле группируется по следующим направлениям. Первое - рассмотрение условий для введения исключительного правового режима и его институтов. Второе - анализ

¹³ См.: Пайпс Р. Россия при старом режиме. М., 1993.

¹⁴ См.: Политический сыск в России: история и современность. СПб., 1997 // Дейли Дж. Положение об охране 14 августа 1881г. и репрессивная политика императорской России.

нормативно-правовой базы исключительного правового режима. Третье - исследование функционирования отдельных институтов в рамках исключительного режима управления (военное судопроизводство, административная ссылка, полицейский надзор и т.д.). Четвертое - рассмотрение данного режима и Положения 14 августа 1881 г. как основы для защиты самодержавного политического строя.

Цель диссертации состоит в исследовании роли исключительного режима в управлении Российской империей в 1881-1917 гг.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- 1) рассмотреть социально-политические условия и причины, вызвавшие введение и регулярное продление исключительного правового режима;
- 2) проанализировать механизм принятия решений, процесс применения исключительного режима и его институтов в государственном управлении,
- 3) исследовать функционирование исполнительных и законодательных органов власти, а также персоналий, являвшихся сторонниками и противниками чрезвычайной политики;
- 4) определить последствия применения исключительного режима управления для государства и общества.

Источниковая база диссертационного исследования состоит из опубликованных и неопубликованных источников. К опубликованным источникам относятся материалы официального делопроизводства, часть архивных документов, периодические издания. К неопубликованным источникам относятся неиспользованные архивные материалы различных фондов.

Значимыми источниками являются опубликованные документы официального делопроизводства, изданные в дореволюционный, советский и современный периоды. Среди опубликованных документов дореволюционного периода следует выделить «Полное собрание законов Российской империи», содержащее расположенные в хронологическом порядке нормативно-правые акты. Диссертанта интересовали правовые акты, на основе которых функционировал исключительный режим и его институты. Это, прежде всего, высочайше утвержденное 14 августа 1881 г. общее Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»,

продлявшееся через три года, а с 1905 г. каждый год. Являясь основополагающим правовым актом, он дает возможность выявить механизм введения основных форм исключительного правового режима, установить распределение функций и полномочий между законодательными и исполнительными органами власти, определить права должностных лиц по обеспечению государственной безопасности, рассмотреть процедуру использования отдельных институтов, например, административной ссылки. Заслуживают внимания многочисленные императорские указы и постановления, изданные в порядке верховного управления, на основе которых объявлялась та или иная территория на исключительном, чрезвычайном или военном положении. Они дают возможность установить динамику распространения исключительного правового режима с 1881 по 1917 гг., а также определить территории, являвшиеся зоной особого внимания со стороны царской администрации. Использованные как источники положение «О полицейском надзоре» 12 февраля 1882 г., «О военно-полевых судах» 19 августа 1906 г. и другие чрезвычайные законы дают возможность рассмотреть исключительный правовой режим как комплекс нормативно-правовых актов, институтов и методов управления Российской империей.

Существенным источником являются «Материалы по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений», изданные в Санкт-Петербурге в 1905 г., являвшиеся результатом деятельности правительственной комиссии, работавшей в 1904-1905 гг. над пересмотром чрезвычайного законодательства. Они позволяют исследовать мероприятия правительства по введению и корректированию системы государственной и общественной безопасности с 1881-1905 гг., установить специфику действия чрезвычайных законов, и, самое главное, выявить проблемы, связанные с постоянным применением, как исключительного правового режима, так и его институтов.

Ценным информативным источником дореволюционного периода являются «Стенографические отчеты Государственной Думы», опубликованные в Санкт-Петербурге в 1906-1917 гг. Материалы, собранные в отчетах, детально отражают процесс работы законодательного органа над выработкой законопроектов, выдвижением запросов, обсуждением правительственной политики. Анализ

выступлений и докладов депутатов, а также представителей исполнительной власти позволил рассмотреть ряд значимых вопросов в контексте проблемы конфликта между демократическими принципами и авторитарными методами государственного управления.

В качестве источника следует отметить материалы дореволюционной периодической печати, в частности газету «Право», издававшуюся в Санкт-Петербурге с 1898 г. под редакцией лидеров либерального движения – Гессена В. и Гессена И., «Правительственный вестник» В них регулярно публиковались списки областей, объявленный в положении усиленной или чрезвычайной охраны с 1904-1917 гг. и статьи, анализирующие государственную практику использования исключительного режима и его институтов.

Среди опубликованных источников советского периода привлекает внимание многотомный сборник документов «Революционное движение в России»,¹⁵. Каждая из частей указанного сборника содержит сведения о революционном движении в 1905-1907 гг. по России в целом и по регионам. На основе введенного источника раскрывается ряд проблем: использование чрезвычайных законов как основного инструмента подавления революции, расширение объема репрессивных мер и количества репрессивных законов, деятельность центральной и региональной исполнительной власти по обеспечению безопасности в отдельных губерниях и в стране, эффективность применения различных форм охраны.

Внимание заслуживает сборник документов «Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909-1917 гг.»¹⁶. Он дает возможность ознакомиться с делопроизводственным материалом Совета министров по различным направлениям государственной политики, включая и защиту государственного строя. Разработка вопросов по данному направлению сосредоточена в Особых журналах, где фиксировались подробности

16. См.: 1. Революция 1905-1907 гг. в России. Документы и материалы. Начало первой русской революции (январь-март 1905 г.). М., 1955. 2. Революционное движение. в России весной и летом 1905 г. (апрель-сентябрь). Документы и материалы. Ч.2. Кн.1. М., 1961. 3. Революция 1905-1907 гг. в России. Документы и материалы. Высший подъем революции 1905-1907 гг. Вооруженные восстания (ноябрь-декабрь 1905 г.). Ч.1 М., 1955. 3. Революция 1905-1907 гг. в России. Документы и материалы. Второй период революции 1906-1907 гг. Ч.1 (январь-апрель 1906 г) Кн.1. М., 1957. 4. Второй период революции 1906-1907 гг. (январь-июнь 1907 г.) Кн.1. // Революция я 1905-1907 гг. Документы и материалы. М., 1963.

17 Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909-1917 гг. . М., 2001-2009.

обсуждаемого дела и выносились окончательные решения, которые затем принимали силу закона и включались в Полное собрание законов Российской империи. Содержание Особых журналов с 1909 по 1917 гг. позволяет проследить динамику распространения усиленной, чрезвычайной или военной охраны после революции 1905-1907 гг., а также увидеть, как и на основании каких данных разрабатывались проекты указов о продлении определенной формы охраны или общего Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия».

Значимым источником для диссертационного исследования являются неопубликованные архивные материалы, часть из которых впервые вводится в научных оборот - это материалы Государственного архива Российской Федерации Москвы (ГАРФ)¹⁷ и Российского государственного исторического архива Санкт-Петербурга (ЦГИА)¹⁸.

Большой комплекс документов находится в фонде 1467 ГАРФА – Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства, действовавшей в 1917 г. и занимавшейся расследованием противоправных действий царского правительства. В нем сосредоточено делопроизводство Комитета министров, Совета министров, Министерства внутренних дел, связанное с разработкой и поддержанием исключительного правового режима. Значимость используемого делопроизводства состоит в том, что оно позволяет определить причины введения Положения 14 августа 1881 г. и других нормативных актов, направленных на защиту самодержавного государственного строя, рассмотреть деятельность различных органов управления по выработке проектов положений чрезвычайных законов, а также корректировке действующего режима охраны, проследить функционирование институтов исключительного режима.

Информативные документы включены в фонд 102 – Департамента полиции Министерства внутренних дел, находящегося в ГАРФе. В том числе, материалы Особого совещания при МВД, занимавшегося контролем за институтом

¹⁸ ГАРФ. Ф.1467, Ф.102.

¹⁹ ЦГИА. Ф.1276.

административной ссылки, дают статистические данные, а также раскрывают особенности применения данного института в Российской империи.

Особое внимание заслуживают материалы ЦГИА Ф.1276 – Совета министров. Здесь задачей автора являлось введение в научный оборот неопубликованных документов. В числе их, документы, раскрывающие процесс разработки решений, содержание проектов указов по введению и продлению исключительного или чрезвычайного положения на отдельных территориях Российской империи.

Имеющиеся опубликованные и неопубликованные источники дали возможность проанализировать причины введения Положения 14 августа 1881 г., процесс применения и результаты использования на протяжении всего периода действия с 1881 по 1917. Помимо этого, были исследованы проблемы, связанные с применением отдельных институтов чрезвычайного законодательства, а также оценки данные исключительному правовому режиму различными общественно-политическими течениями.

Методологической основой диссертации являются принципы историзма, системности, объективности.

В исследовании использован комплекс общеисторических методов. Среди них выделяются историко-генетический, проблемно-хронологический, сравнительно-исторический, синхронистический, историко-типологический, структурно-функциональный и системный. Историко-генетический метод использовался для установления причин и условий формирования исключительного правового режима, а также выявления единичного и особенного в данном процессе. Проблемно-хронологический позволил в рамках определенных временных периодов выделять проблемы и рассматривать их в последовательном развитии. Сравнительно-исторический имел целью исследовать общие характеристики, а также различия, присущие исключительному режиму управления в различные периоды. Синхронистический метод позволил установить связи и взаимодействия между событиями и процессами, протекающими в одно и то же время на различных территориях, например применение усиленной или чрезвычайной форм охраны в различных губерниях Российской империи. Структурно-функциональный и системный

применялись для объединения и формализации событий и процессов, таких как политическая система самодержавия, система государственной и общественной безопасности, на основе чего выявлялись их качественные особенности.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в контексте исторической науки поставлена и исследована проблема исключительного режима, функционирующего на основе Положения 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Ее исследование позволило ответить на главные вопросы: какими методами поддерживался самодержавный политический строй, и в чем состояли результаты постоянного использования чрезвычайных мер в государственном управлении. Впервые на основе исторических источников и материалов историографии предпринята попытка комплексного изучения данного режима с момента введения в 1881 г. и до его ликвидации в 1917 г. Также проведен анализ особенностей действия исключительного правового режима в Российской империи.

Изучение проблемы велось на базе архивных источников. В научный оборот вводятся источники фонда 1467 ГАРФ – Чрезвычайной следственной комиссии, которые позволили проследить эволюцию исключительного режима управления, оценить характер его влияния на внутривнутриполитические отношения и выявить способы применения во время царствования Александра III и Николая II. Архивные источники также предоставили возможность детально изучить механизм принятия решений по введению исключительных мероприятий и его действие на различных территориях Российской империи.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможностях использования основных положений и выводов в дальнейшей научной работе при разработке отдельных исторических проблем, связанных с исключительным правовым режимом. Результаты можно учитывать в разработке спецкурсов по истории государственного управления. Кроме этого, результаты исследования могут заинтересовать государственные органы, занимающиеся обеспечением безопасности возможностью получить историческую информацию для выработки решений с учетом имеющегося исторического опыта.

Положения, выносимые на защиту:

1. Активное распространение революционного движения в 60-70-е гг. XIX в. заставило правительство пойти на кардинальные меры по обеспечению государственной безопасности и защите самодержавного политического строя в Российской империи. Исключительный правовой режим управления вводил специальный режим деятельности государственных органов, способствуя увеличению роли силовых ведомств, расширению полномочий административной власти, ограничению прав подданных.

2. Нормативно-правовой основой режима исключительного управления стали Положение 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», а также Положение 12 марта 1882 г. «О полицейском надзоре», которые устанавливали единые мероприятия по обеспечению государственной и общественной безопасности и отменяли все предшествующие чрезвычайные законы. В них определялись основания для введения режима, устанавливались формы охраны, закреплялся порядок их функционирования. Данные положения, вводимые в качестве временных мер, приобрели характер постоянно действующего законодательства, и существенным образом влияли на процесс государственного управления в Российской империи.

3. В период правления Александра III исключительный режим позволил минимизировать количество угроз и выполнял свою роль по защите самодержавного политического строя. Однако наряду с этим существовал ряд проблем с применением отдельных его институтов, таких как административная высылка, военное судопроизводство, чрезвычайные постановления должностных лиц, которые входили в противоречия с действующими гражданскими законами, так как они крайне ограничивали различные сферы общественной деятельности. Министерство внутренних дел, являясь главным организатором и координатором мероприятий по обеспечению безопасности, занималось разрешением возникающих проблем и урегулированием конфликтных ситуаций.

4. Общественно-политический кризис начала XX в. показал неэффективность ряда политических институтов. Регулярное использование исключительных мер в государственном управлении являлось признаком стагнации политической системы и не отвечало потребностям быстро изменяющейся обстановки в стране. Мероприятия правительства по пересмотру функционирующего режима охраны не достигли положительного результата.

5. В период буржуазно-демократической революции 1905-1907 гг. исключительный правовой режим явился единственным средством стабилизации политической ситуации на территории Российской империи. Репрессивная направленность режима проявилась в условиях открытой конфронтации между правящей властью и оппозиционно настроенной частью общества. Переход государственного управления на чрезвычайное и военное положение усилил роль проводимых карательных мероприятий и административное давление на общество.

6. После Манифеста 17 октября 1905 г. и издания 26 апреля 1906 г. нового текста «Основных государственных законов», когда в Российской империи становились легитимными гражданские права и новые институты власти, по-прежнему сохранялись традиционные методы государственного управления в условиях демократизации общества. Регулярное их использование царской администрацией уже не только не соответствовало потребностям российского общества, но и вызывало конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти. Конфликтные отношения способствовали усилению оппозиционного движения и создавали потенциал для революционных процессов.

Апробация исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите кафедрой политической истории ФГУ МГУ имени М.В. Ломоносова. По теме проведенного исследования опубликовано шесть статей общим объемом 2,9 п.л. В рецензируемом издании рекомендованного списка ВАК РФ, опубликована одна статья. Основные положения диссертации были представлены в выступлениях на международных научно-практических конференциях.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, основной части, включающей две главы, заключения, списка источников и литературы.

II. Основное содержание диссертации.

Во **введении** обосновываются актуальность, научная новизна темы, определяется объект и предмет исследования, дается обзор историографии и источников, ставятся цель и задачи, характеризуется практическая значимость работы и ее методологическая основа.

В **первой главе – «Роль исключительного правового режима и чрезвычайного законодательства в укреплении основ самодержавного строя во второй половине XIX в»**, рассматриваются причины и цели введения исключительного режима как способа обеспечения государственного порядка и спокойствия, а также как средства защиты основ самодержавного политического строя. В контексте указанного анализируется общественно-политическая обстановка, способствующая введению подобной меры, нормативно-правовая база, являвшаяся отправной точкой в принятии решений по обеспечению безопасности, практика использования режима и его институтов.

В **1.1. «Социально-политическая обстановка в конце 70-х-80-е гг. в Российской империи»** анализируются исторические условия и причины перехода государственного управления на исключительный режим обеспечения безопасности.

В результате буржуазных реформ 60-70-х гг. XIX в., ставших основой для модернизации государства, имелись позитивные последствия – развитие независимой от администрации судопроизводственной практики, расширение автономии печати и университетов, передача части управленческих функций органам городского и земского самоуправления, а также негативные – незавершенность реформаторского курса, рост социальной напряженности и революционной активности. Неоднозначность результатов приводила к противоречиям в правительственном курсе, которые проявлялись в непоследовательности проводимой политики.

Возникшая угроза политического терроризма и антиправительственной пропагандистской деятельности стала серьезной проблемой для царской администрации. Правительство было поставлено перед необходимостью выработки законов и методов управления, которые могли бы не только противодействовать имеющимся угрозам, но и использоваться для защиты самодержавного строя. Введение отдельных чрезвычайных законов имело кратковременный эффект, так как они мало согласовывались между собой и не были направлены на предупреждение антиправительственной деятельности.

Ситуация осложнялась еще и тем, что часто применяемые гражданские и уголовные законы оказались малопродуктивными. Стараясь минимизировать последствия данного процесса, правительство начинало предоставлять должностным лицам – генерал-губернаторам и губернаторам полномочия по введению чрезвычайных постановлений. Пользуясь полученным правом, представители исполнительной власти начинали регулярно использовать в управленческой практике чрезвычайные законы, так как они давали расширенный объем полномочий для противодействия антиправительственной деятельности. Непосредственное введение данных мер происходило вслед за обострением кризисных ситуаций и носило единичный характер, что не давало возможности центральным органам власти контролировать и координировать этот процесс, а также устранять причины антиправительственной деятельности в Российской империи. Практика применения этих установлений на местах не могла предотвратить роста политических преступлений. К этому добавлялось и то, что один из основных органов противодействия им – политическая полиция ограничивалась в полномочиях при розыске.

Неравномерное распределение полномочий между центральной и местной властью, а также политической полицией создавало сложности в проведении общегосударственных мероприятий по защите самодержавного строя. Дополнительной проблемой стало отсутствие общей правовой регламентации применения исключительных мер на территории Российской империи. Результатом этого становились противоречия в организации управления государственной безопасностью. Одним из последствий такого положения стал террористический акт в отношении Александра II, а также неэффективная

правительственная деятельность в борьбе с революционным движением, что ускорило стремление центральной администрации к скорейшему принятию нового чрезвычайного законодательства для противодействия политическим преступлениям.

В § 1.2. «Деятельность правительства по подготовке Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Начало реализации Положения 14 августа 1881 г. исполнительной властью» рассматривается подготовка и реализация нового чрезвычайного законодательства, анализируется процесс принятия решений в соответствии с законодательными нормами.

Процесс создания единого чрезвычайного законодательства и введение исключительного режима управления на его основе стало ответной реакцией правительства на рост антиправительственных угроз. Власть, столкнувшись с такими явлениями, как терроризм, антиправительственная агитация и пропаганда, революционная деятельность, пошла на разработку мер исключительного режима с целью защиты самодержавного политического строя.

Нормативной основой этих мер стало Положение 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», проект которого представила комиссия при МВД во главе со статс-секретарем Кахановым. Отличительной особенностью утвержденного Положения являлось введение нового механизма обеспечения безопасности и изменение процедуры принятия решений. Одним из ключевых государственных органов, который начал играть в обеспечении государственной безопасности стало Министерство внутренних дел. Именно оно явилось организатором и координатором нового режима управления, установленного в Империи.

Еще одной значимой особенностью Положения об охране являлось создание общих методов управления безопасностью на всей территории государства. Основными методами ее обеспечения стали формы усиленной и чрезвычайной охраны, основанные на расширении объема полномочий, предусмотренных для администрации и политической полиции. Если какая-либо территория не объявлялась на усиленной или чрезвычайной охране, для нее были предусмотрены особые правила. Таким образом, Положение «О мерах к

охранению государственного порядка и общественного спокойствия» сразу начало действовать на всей территории империи. С одной стороны, это сразу распространяло единые нормы чрезвычайных законов, с другой стороны, давало возможность администрации вводить методы охраны и приемы управления в зависимости от степени дестабилизации политической ситуации на определенной территории.

В § 1.3. Разработка Положения 12 марта 1882 г. «О полицейском надзоре» Министерством внутренних дел. Институт административной ссылки» проводится исследование институтов, действующих в рамках исключительного правового режима, анализируется механизм их функционирования, а также практика применения.

Положение «О полицейском надзоре» 12 марта 1882 г. отменяло все имеющиеся до этого правила надзора. В нем определялись права политической полиции и поднадзорных. Основная цель – предупреждение и пресечение преступлений против существующего государственного строя. В данном отношении, возможно, рассматривать его как мероприятие, дополняющее Положение 14 августа 1881 г. Объектом полицейского надзора выступали «неблагонадежные лица», составлявшие угрозу власти и государственной безопасности. По отношению к ним полицейский надзор проводился в двух формах: гласной, которая являлась санкцией со стороны судебных органов и выступала как часть судебного приговора, и негласной, который накладывался политической полицией для лиц, заподозренных в антиправительственной деятельности. Полицейский надзор мог определять для неблагонадежного лица определенную губернию для пребывания, как правило, Сибири и Дальнего Востока или назначаться по месту жительства. Срок полицейского надзора по новому Положению составлял не более пяти лет. Данное временное ограничение останавливало действующую до того бессрочную практику полицейского надзора, что давало неблагонадежному лицу возможность впоследствии заняться полезной общественной деятельностью.

Полицейский надзор был взаимосвязан с другим институтом, который применялся в соответствии с Положением – административная ссылка. Являясь одним из важнейших мероприятий, направленных на противодействие

антигосударственной активности, она функционировала еще до издания Положений 14 августа 1881 г. и 12 марта 1882 г., но ко второй половине 70-х гг. возникла проблема с ее организации в соответствии с изменившимися социально-экономическими условиями.

Пересмотр административной ссылки проводился с целью объединения всех исключительных мероприятий, направленных на защиту самодержавного строя и противодействие революционному движению. Изменения в институте административной ссылки касались в основном регламентации и организации. Было санкционировано разделение ссылки на два вида: 1) удаление из определенной местности империи, объявленной в состоянии усиленной охраны, но без назначения удаляемому лицу определенного места жительства, и 2) ссылка в определенную местность под надзор полиции без права отлучек. В первом случае, полномочия по удалению предоставлено генерал-губернаторам, а на территориях, не подчиненных им – губернаторам и градоначальникам; во втором случае, рассмотрение вопроса о ссылке отнесено к обязанностям Особого совещания при Министерстве внутренних дел, решения которого утверждались министром внутренних дел. Одновременно с введением в действие указанных правил, включенных в Положение 14 августа 1881 г., последовал императорский указ 4 сентября 1881 г., который прекращал применение всех ранее изданных законов, направленных на обеспечение государственной и общественной безопасности. Таким образом, с выходом Положения 14 августа и указа 4 сентября, определяющим новый порядок административной ссылки, заменялись прежние правила.

Правительство относило разработанные меры к превентивным. Корректируя их функционирование на основании практики, оно приходило к выводу о том, что они являлись наиболее эффективным средствами противодействия антиправительственной агитации и пропаганде.

В § 1.4. «Проблемы применения и продления Положения 14 августа 1881 г. в Российской империи в конце XIX в.» проводится постановка и анализ комплекса проблем, связанных с использованием институтов чрезвычайного законодательства, а также с продлением сроков действующего режима охраны по Положению 14 августа 1881 г.

С момента введения Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» и исключительного правового режима возник ряд проблем с его применением. В первую очередь это касалось продления сроков действия Положения и исключительного режима. Предполагалось, что их применение будет носить временный характер. Однако сохранение социально-экономических и политических проблем в стране заставляло центральные органы власти регулярно продлять Положение 14 августа 1881 г.

Следующий ряд проблем был связан с применением отдельных институтов Положения об охране и исключительного режима управления, таких как административная ссылка, военное судопроизводство, издание чрезвычайных постановлений. К решению этих проблем привлекались должностные лица регионального уровня, и их доводы принимались Комитетом министров. Тем не менее, Министерство внутренних дел и его глава оставляли за собой право о вынесении окончательных решений и предложений по вопросам государственной и общественной безопасности.

Во второй главе – «Исключительный правовой режим на рубеже веков» рассматриваются предпосылки общественно-политического кризиса, послужившие катализатором революционных событий начала XX века, а также роль исключительного режима в урегулировании дестабилизационных процессов. Помимо указанного, на базе источников анализируется эффективность политики чрезвычайных мер, а также отношения, сложившиеся между исполнительной и законодательной ветвями власти в результате регулярного ее применения.

В § 2.1. «Общественно-политический кризис начала XX в. Деятельность Особого совещания МВД по пересмотру Положения 14 августа 1881 г.» изучаются причины, вызвавшие революционные процессы начала XX в., а также участие Особого совещания в пересмотре Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия».

Именно в начале XX в. судьбоносной для самодержавия оказалась проблема кардинального изменения традиционных политических и социальных структур на новые, способные функционировать в условиях капиталистических

отношений. Однако правительство упустило возможность модернизировать политическую систему мирным путем.

Использование чрезвычайного законодательства в управлении Российской империей, которое препятствовало развитию гражданских институтов, вызывало критику не только либералов, но и центральной власти в лице отдельных сотрудников МВД – А.А. Лопухина. Деятельность Особого совещания в 1904 г. по пересмотру Положения 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» выявила проблемы, связанные с многолетней практикой его применения. Обобщив имеющиеся противоречия административной практики, Особое совещание выработало рекомендации по пересмотру чрезвычайного законодательства. Тем не менее, конкретных мер по видоизменению или ликвидации действующего чрезвычайного законодательства предпринято не было.

В § 2.2. «Применение исключительного правового режима в 1905-1907 гг.» исследуется практика использования чрезвычайных мер для нейтрализации революционных процессов 1905-1907 гг., выводятся особенности чрезвычайной политики в условиях дестабилизации государства, рассматриваются факты непосредственного применения чрезвычайных мер на центральном и региональном уровнях.

Исключительный режим в период революции 1905-1907 гг. характеризовался преимущественно репрессивной направленностью. Подъем революционного движения с начала 1905 г. способствовал переводу многих территорий с исключительной формы охраны на чрезвычайную или военную. Введение чрезвычайной или военной охраны предполагало использование определенного комплекса административных и репрессивных мероприятий по нейтрализации антиправительственных угроз.

Число забастовок пролетариата, крестьянских выступлений, вооруженных восстаний, террористических актов возрастало по мере развития революции. Рост их количества в 1905-07 гг. заставлял правительство переводить на чрезвычайное или военное положение все большее количество территорий. К 1907 г. на чрезвычайном положении находились уже 94% губерний. Используя чрезвычайное и военное положение как методы управления, центральной и

местной власти удавалось в максимально короткие сроки ликвидировать часть угроз, и сокращать количество открытых антиправительственных выступлений.

Особенности применения исключительного правового режима в период развития революции в России касались также временного изменения механизма принятия решений по обеспечению государственной и общественной безопасности. Если до 1905 г. только император, Министерство внутренних дел во главе с министром могли принимать окончательные решения по введению одного из режимов охраны, то после указа 29 ноября 1905 г. должностным лицам, управлявшим губерниями, в случае нарушения сообщений с центральной властью, предоставлялось самостоятельное право на введение чрезвычайной охраны. Такая законодательная поправка децентрализовала общую систему безопасности в условиях чрезвычайной ситуации, хотя при этом давала возможность оперативно ликвидировать различные выступления на местном уровне.

Следует отметить, что активными проводниками чрезвычайной политики являлись «правительственные кабинеты» Витте-Дурново и Столыпина. При них в рамках исключительного режима максимально проводились репрессивные мероприятия. В результате комплексного применения подобных мер, правительство постепенно восстанавливало общественный порядок и контроль над страной. Однако их применение имело ряд негативных последствий: повторяющееся злоупотребления администрации, нарушение предоставленных Манифестом 17 октября 1905 г. прав и свобод граждан, несоответствие практики управления законодательным нормам. Наиболее явно негативные последствия проявятся после поражения революции, начиная с 1907 г., когда провозглашенные нормы политических отношений будут все больше вступать в противоречие с применяемыми методами государственного управления.

В § 2.3. «Конфликт демократических преобразований и политики чрезвычайных мероприятий 1907-1917 гг.» анализируются противоречия между новыми институтами власти и исключительным режимом с 1907 по 1917 гг., а также их влияние на внутривластный конфликт, следствием которого стала Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г.

Исключительный режим управления продолжал свое функционирование в Российской империи с 1907-1917 гг. в трех формах охраны: исключительной, чрезвычайной, военной. Если в 1907 г. большинство губерний империи еще находились в положении чрезвычайной или военной охраны, то с 1908-09 гг. намечается тенденция к переводу многих губерний империи на усиленную охрану. Правительство Столыпина продолжало применять проверенные методы охраны для ликвидации последствий революции и обеспечения безопасности страной.

Однако после революции и демократических преобразований 1905-1906 гг., внесших изменения в политическую систему страны, возникала проблема с использованием традиционных практик управления. Действующие чрезвычайная и усиленная охрана, военное судопроизводство, административная высылка, полицейский надзор начинали противоречить провозглашенным политическим свободам Манифеста 17 октября 1905 г.

Также имелись противоречия между законодательной и исполнительной властью в вопросе проведения значимых государственных законов. Исполнительная власть в порядке 87 статьи Основных государственных законов, каждый год, до 1917 г. продляла Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», чем нарушала права законодательной власти, установленные 86 статьей тех же законов. Причина этого состояла в том, что правительство не могло добиться от Думы принятия нового чрезвычайного законодательства, которое предоставило бы эффективные методы защиты государственного строя. Старое чрезвычайное законодательство, хотя и было уже признано самой властью неэффективным, оставалось единственным средством обеспечения общественной и государственной безопасности при наличии нового законодательного органа в лице Государственной думы.

Думские фракции кадетов, октябристов, социал-демократов на заседаниях II и III Государственных дум критиковали правительство за неправомерность продления Положения 14 августа 1881 г., действие военных судов, административной высылки, считая, что именно они нарушают права и свободы граждан, препятствуя развитию демократических процессов. Представители

правых, а также правительство категорично отстаивали иную позицию, заключающуюся в том, что угроза революции не устранена, а интересы государства стоят выше интересов законности и граждан. Здесь и намечался источник конфликта между законодательной и исполнительной властью, между обществом и властью.

Нормативные противоречия, имевшиеся между старыми и вновь принятыми законами, представляли одну часть конфликта. Другая часть конфликта состояла в противоречиях между практическими методами государственного управления и растущими демократическими процессами. Нарастание его продолжалось с 1907-1917 г. В период премьерства Столыпина, правительству удалось частично урегулировать его за счет уступок Государственной думе – отмены Положения о военном судопроизводстве, сокращения территорий на чрезвычайном и военном положении, ответов на депутатские запросы. С 1911-1917 гг., когда активизировались различные формы антиправительственных выступлений, шла Первая мировая война и усиливался оппозиционный настрой думских фракций, исполнительная власть сделала последнюю попытки поддержать государственный порядок на основе имеющихся форм обеспечения порядка, вводя чрезвычайную или усиленную охрану. Однако настойчивая попытка использовать чрезвычайные методы государственного управления не только дискредитировали политику самодержавия и его исполнительной власти, но и ускорили разрешение конфликта путем новой Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г., которая ликвидировала самодержавие в России.

В Заключении подводятся итоги исследования.

В результате исследования диссертант пришел к следующим выводам. Во второй половине XIX в. имелись предпосылки для введения исключительного правового режима управления. Правительство было поставлено перед необходимостью выработки тех законов и методов управления, которые могли бы не только противодействовать имеющимся угрозам со стороны антиправительственных организаций, но и использоваться для защиты самодержавия.

Разработка и введение Положения 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» в Российской империи являлось ответной реакцией власти на террористическую угрозу и антиправительственную деятельность. Положение согласовало функции и полномочия между центральной и региональной властью в вопросах государственной безопасности, отменяло действие предыдущих чрезвычайных законов, разработало методы обеспечения безопасности в виде форм усиленной, чрезвычайной и военной охраны, регламентировало действие полицейского надзора и таких институтов как административная высылка, военное судопроизводство.

Правительство и Министерство внутренних дел полагали, что новое Положение способно в кратчайшие сроки предоставить исполнительной власти эффективные инструменты противодействия революционному движению. В период правления Александра III (1881-1894) самодержавная власть добилась определенных успехов как в противодействии антиправительственным явлениям, так и организации мероприятий по поддержанию государственного порядка.

Следующим этапом в применении исключительного правового режима, действующего на основе чрезвычайного законодательства, стало царствование Николая II (1894-1917), при котором происходит снижение эффективности использования чрезвычайных мер в государственном управлении, а затем в результате революции 1905-1907 гг., демонстрируется их полная несостоятельность.

Исключительный режим управления, на который перешла Россия после введения Положения 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», с одной стороны, способствовал сохранению основ самодержавия, противодействуя явным признакам революционного движения, с другой стороны, вызвал стагнацию управленческого механизма на центральном и региональном уровне. Стагнация проявлялась в том, что методы исключительной, чрезвычайной и военной охраны вводили такой порядок управления страной, при котором предельно расширялась сфера компетенций политической полиции и воздействие

политического контроля, что препятствовало развитию гражданских государственных и общественных институтов. При этом, попытка использовать неэффективные методы государственного управления не только дискредитировала политику исполнительной власти, но и ускорила разрешение социально-политических противоречий революционным путем.

В конечном итоге, действие исключительного режима управления не смогло предотвратить падения самодержавия и распад Российской империи.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1) Формирование режима исключительного управления в Российской империи // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 4. С.127-145.

2) Политические традиции обеспечения государственной безопасности Российской империи в период правления Александра III // XVII Международные Рождественские образовательные чтения. Секция. Национальные традиции в экономике, торговле, политике и культуре. Материалы научной конференции. М.,2009. С.188-198.

3) Пересмотр чрезвычайных институтов управления в Российской империи в 1904-1905 гг.// Вестник Башкирского института социальных технологий. Серия «Общественные науки». № 4(4), декабрь 2009. С. 114-119.

4) Историографические аспекты исключительного режима управления в России (1881-1917) // Гуманитарные и социально-экономические науки в современном мире. Сборник научных трудов. М., 2008. С.140-151.

5) Деятельность Особого совещания по пересмотру положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» // Экономико-правовые и социально-культурные проблемы развития города: Сборник научных трудов. Т.2. Правоведение. Экономика. М.,2009. С.138-145.

6) Подготовка нормативной базы для обеспечения государственной безопасности в период правления Александра III // Политическая Россия: прошлое и современность. Исторические чтения. Выпуск VI. СПб.,2009. С.37-50.