

УДК 342.9:35

И.И. Мах, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: igor.makh@mail.ru)

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ С НАЧАЛА XIX в. ДО 1917 г.: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ИХ ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ

Проанализировано историческое развитие государственного надзора начала XIX в. до 1917 г. и его правовая база. Выделены его основные этапы и характерные черты.

Сделаны выводы, позволяющие сформировать общее представление о становлении и развитии структуры органов государственного надзора, его основных формах, целях и задачах.

Выдвигаются авторские положения о позитивных и негативных сторонах изучаемого процесса развития государственного надзора рассматриваемого исторического периода. Акцентируется внимание на том, что учет выявленных сторон может повысить эффективность деятельности современных государственных надзорных органов Республики Беларусь.

Ключевые слова: государственный надзор, органы государственного надзора, органы инспекции, надзорные комиссии.

Изучение законодательства исследуемого исторического периода показывает, что в то время наряду с государственным контролем появились первые органы государственного надзора: горного, фабричного (прообраз трудового), строительного и санитарного.

Одновременно с «прародителями» органов государственного контроля (счетные и тайные приказы) в 1719 г. Петром I была учреждена Берг-коллегия – первый государственный орган, призванный выполнять функции надзора за пользованием недрами. В 1783 г. она прекратила свою деятельность, а надзор за горными заводами был закреплен за особыми горными экспедициями.

Проект Горного положения был принят 13 июля 1806 г., в котором обосновывались передача функций Берг-коллегии Горному департаменту, определялась его структура, права и обязанности, закреплялись функции и задачи департамента. В частности, в гл. 6 «О должности и обязанностях Берг-инспектора» перечислялись его функции: наблюдать за тем, чтобы рабочие получали все для них необходимое и не работали сверх своих возможностей; следить за соответствием качества металла изделиям, для которых он предусматривается; рациональной вырубкой деревьев, предназначенных для производства, и др. [1, с. 537–542]. 7 января 1818 г. был принят Закон о надзоре за работами в частных рудниках и на заводах. В это же время Государственный совет принял решение о предании суду горнопромышленников, виновных в гибели или увечье рабочих [2, с. 55].

В 1857 г. вступил в силу Устав горный, который к 1886 г. состоял уже из 100 статей. Система органов государственного управления в сфере горного дела того времени включала в себя Горный департамент, которому подчинялся местный главный надзор в губерниях. Надзор осуществлялся окружным ревизором и его канцелярией, куда входили окружные горные инженеры, чиновники-отводчики и письмоводители.

В 1892 г. при Горном департаменте было учреждено Присутствие по горнозаводским делам (для надзора за наймом рабочих на частных заводах и промыслах), в марте этого же года был принят закон об учреждении особой горнозаводской инспекции. Изменения и дополнения в Устав горный вносились на протяжении всего периода его действия, вплоть до 1917 г. В частности, в редакции 1906 г., сохранившейся до 1917 г., положения, связанные с надзором, были закреплены в разд. II «О кругіх вѣдомствахъ, правахъ и обязанностяхъ Окружныхъ Инженеровъ, ихъ Помощниковъ, Макшейдеровъ и Горныхъ Надзсмотрщиковъ». Статьи 80–89 были посвящены надзорным функциям горных инженеров. Так, согласно ст. 80 окружные инженеры были обязаны осуществлять надзор за производством частного горного промысла на землях казенных и на землях, принадлежавших частным лицам. В соответствии со ст. 81 горные инженеры должны были наблюдать за точным исполнением на частных заводах и промыслах горных постановлений, а также осуществлять надзор за безопасностью горных и горнозаводских работ [3, с. 19, 80].

Заметное место среди надзорных органов того времени занимали фабричные инспекции. Их возникновение связано с утверждением Александром III в 1882 г. мнения Государственного совета «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах». Основу законодательства института фабричных инспекций составили Инструкция чинам фабричной инспекции по надзору за исполнением постановлений о малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах, Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции и Положение по фабричным и горнозаводским делам Присутствия. В этих документах была закреплена структура фабричных инспекций, их задачи и полномочия.

Так, в разд. II правового акта «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» было записано, что «для надзора за исполнением постановлений о работѣ и обучении малолѣтнихъ рабочихъ, учредить особую инспекцію». «На Инспекторовъ возлагаются: наблюдение за исполнением постановлений о занятіяхъ малолѣтнихъ рабочихъ и о посѣщеніи ими начальныхъ училищъ; составление, при участіи чиновъ мѣстной полиціи, протоколовъ о нарушенияхъ вышеупомянутыхъ постановлений и передача сихъ протоколовъ въ надлежащіе судебные установления; обвинение на судѣ виновныхъ въ совершении означенныхъ проступковъ» [4, с. 265–266].

В 1894 г. было издано «Высочайше утвержденное мнѣніе Государственного Совета О преобразовании фабричной инспекціи и должностей губернскихъ механиковъ и о распространении дѣйствія правилъ о надзорѣ за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ». Согласно п. VI данного документа действие Правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ было распространено на ряд губерний Российской империи, в том числе на Гродненскую.

В 1899 г. было принято Положеніе о Главномъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствіи, утвержденное Указом императора от 7 июня 1899 г., в котором была определена структура присутствий, порядок их формирования, состав и др. В частности, в п. 13 Положения закреплялись обязанности присутствий. В их числе «издание инструкцій, наказовъ и правилъ въ развитіе действующихъ законоположеній о надзорѣ за соблюдениемъ на фабрикахъ, заводахъ и горныхъ промыслахъ должного порядка и благоустройства, о наймѣ рабочихъ въ заведенія фабрично-заводской и горной промышленности и рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ промышленниковъ и рабочихъ и о продолжительности и распределѣніи рабочаго времени въ заведеніяхъ фабрично-заводской и горной промышленности»; «разрѣшеніе жалобъ на опредѣленіе и обязательные постановленія мѣстныхъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствій»; разрѣшеніе сомненій встрѣчаемыхъ мѣстными по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствій» и др. [5, с. 672, 676–677]. На территории Беларуси в этот период были созданы и действовали Минское и Витебское губернские по фабричным и горнозаводским делам Присутствия.

Одним из последних документов рассматриваемого периода является Уставъ о промышленности, изданный в 1913 г., в котором вопросы надзора нашли свое отражение в отделении пятом «О надзорѣ за заведениями фабрично-заводской промышленности».

Возникновение одного из старейших видов надзора – строительный – связано с планировкой городских застроек и формированием архитектурного облика городов в период царствования Ивана III. Однако специальные государственные органы, осуществлявшие надзор за строительством, появились значительно позже: введены Петром I, заложившим основы архитектурно-строительного контроля в Москве. Именным Указом от 19 января 1722 г. была образована Полцимейстерская канцелярия, в чьи полномочия входили охрана и наведение порядка в городе, надзор за соблюдением правил «регулярной застройки», противопожарных требований, состоянием дорог и мостов.

31 марта 1731 г. был издан Указ «О сделании плана города Москвы». В 1742 г. Указом было строжайше предписано, что «дабы без позволения Главной полиции обыватели никакого строения не строили». Позже по инициативе императрицы Елизаветы Петровны Сенат 22 мая 1742 г. издал Указ «О строении в Москве домов по плану и о наблюдении, чтобы улицы были шириною 8 сажень, а переулки 4 сажени» [6, с. 602, 603].

11 декабря 1762 г. по Указу императрицы Екатерины II была сформирована Комиссия для строения Санкт-Петербурга и Москвы, организованная по образцу комиссии 1737 г. Она находи-

лась в ведении сената и занималась вопросами планировки и застройки столиц и других городов. В 1763 г. сенатом был издан Указ «О сделании всем городам, их строению и улицам специальных планов по каждой губернии особо». В 1796 г. комиссия для строения Санкт-Петербурга и Москвы была упразднена. Так, крупные административные реформы произошли при императоре Александре I. В 1802 г. прежние коллегии были заменены министерствами, а за сенатом остались только функции высшего судебного органа. Одним из ведущих министерств России стало Министерство иностранных дел, в чей состав входил Департамент внутренних дел, при котором в 1806 г. Александром I был учрежден Строительный комитет. Одной из функций нового комитета был архитектурно-строительный надзор.

К первым правовым источникам архитектурно-строительного надзора в рассматриваемый период можно отнести Указ от 14 февраля 1813 г. «Об образовании Комиссии для строений в Москве». В структуру комиссии входили директор, советник, инспектор, архитекторы и канцелярские чиновники. В комиссии также присутствовал обер-полицмейстер. Штат в 1813 г. состоял из 99 человек, а к 1817 г. вырос до 142 человек. В числе задач комиссии было оказание помощи жителям Москвы, пострадавшим от сожжения и разрушения домов при нашествии неприятеля. Созданная комиссия отвечала за строительство в Москве. Ей было предоставлено право выдавать разрешения на застройку и осуществлять надзор за строительством. В структуре комиссии действовало архитектурное отделение. В перечне его обязанностей был надзор за качеством и стандартами строительных материалов. Главным надзирающим за качеством являлся инспектор, который должен был «иметь надзор над заводами и промыслами, свидетельствовать материалы по воле директора или по определению Комиссии; вести подробные ведомости материалам; смотрение иметь за строением в городе и во всем представлять обстоятельные отчеты в Комиссию» [7, с. 559–560].

29 сентября 1832 г. утверждается Положение о строительной части Гражданского губернского ведомства, согласно § 1 которого Строительная часть Гражданского ведомства, состоявшая в ведении МВД, была передана Главному управлению путей сообщения и переименована в Главное управление путей сообщения и публичных зданий. Его структурными подразделениями (§ 4) являлись Губернские строительные компании и окружные технические отделения, возглавляемые начальниками отделений. Технические отделения создавались «для рассматривания проектовъ и смѣтъ, осмотра зданій и освидѣтельствования произведенныхъ построекъ» (§ 6) [8, с. 627, 628].

В том же году был принят Устав Строительный, который к 1900 г. включал в себя шесть разделов и положения о надзоре. Надзору было посвящено отделение третье «О надзорѣ за производствомъ церковнаго строенія».

В 1864 г. строительная и дорожная части Главного управления путей сообщения и публичных зданий снова были переданы в МВД. Вместо строительных и дорожных комиссий в губерниях были учреждены строительные отделения при губернских и областных правлениях, в их числе – строительные отделения Минского, Витебского, Могилевского и Гродненского Губернских правлений. В 1865 г. был учрежден технико-строительный комитет при МВД. В число задач данного комитета входили: составление планов и проектов на те из подведомственных министерству сооружений, которые сопряжены с особенною сложностью в техническом отношении или имеют общее значение для нескольких губерний либо для целой империи [9, с. 406–407]. Вплоть до 1917 г. архитектурно-строительный надзор (строительно-полицейский надзор) осуществлялся в рамках МВД.

В числе первых видов государственного надзора, возникших в этот период и дошедших до наших дней, необходимо назвать санитарный надзор. В период своего зарождения в начале XIX в. он осуществлялся управлением Медицинского департамента Министерства полиции. В 1826 г. Департаментом МВД.

В губерниях имелись подчиненные этому департаменту врачебные управления. К числу врачебно-полицейских задач были отнесены предотвращение причин, служивших источником болезней населения, врачебно-хозяйственная деятельность по лечению больных путем устройства больниц и обеспечения их работы, а также судебно-медицинская деятельность. Работа врачебных управлений осуществлялась на основе Устава врачебного, изданного в 1857 г. (переиздан в 1892 и 1905 гг.). Главная обязанность губернских врачебных управлений состояла в том, чтобы посредством преподаваемых правил и наставлений заботиться о соблюдении народного здоро-

вья. Значительную роль в осуществлении санитарного надзора занимали губернские врачебные инспекторы. Об этом можно судить на основе содержания их обязанностей, закрепленных в разд. 3 Устава «Объ особых обязанностях Губернские Врачебные Инспектора» [10]. В 1861 г. МВД и Министерством финансов издается инструкция по составлению актов освидетельствования съестных припасов и напитков, установлен надзор за состоянием здоровья рабочих в части различных болезней и сифилиса. Одним из видов их деятельности являлось осуществление санитарного надзора и противоэпидемической работы по потребностям того времени. В 1892 г. был принят Устав медицинской полиции. В 1914 г. санитарно-эпидемиологическое бюро было введено в состав городской постоянной санитарной комиссии и просуществовало в таком виде до 1917 г.

К числу первых видов государственного надзора следует отнести и пожарный надзор. Одним из первых документов, положивших начало истории становления современного пожарного надзора, можно отнести Указ императрицы Екатерины II (1762–1796) от 15 декабря 1763 г. об учреждении штата главной Санкт-Петербургской полиции. Согласно ему штату пожарных предписывалось вести наблюдение за соблюдением правил пожарной безопасности и обслуживать пожарное имущество. Отдельные меры обеспечения противопожарной безопасности нашли свое отражение в Строительном уставе 1832 г. В частности, в п. 179 было указано о недопустимости «тѣсноты между строениями». Минским губернским правлением и Минской городской думой 13 июля 1853 г. был рассмотрен вопрос о создании пожарной части в Минске. Приблизительно в это же время начали организовываться пожарные части и в других белорусских городах.

Таким образом, можно сделать заключение о том, что до 1917 г. были приняты нормативные правовые акты, заложившие правовую основу института государственного надзора как самостоятельного государственно-правового явления. Их анализ позволяет сделать следующие выводы.

1. К первым органами надзора, положившим начало становления их системы, можно отнести сформированные Петром I в 1719 г. Берг-коллегии, преобразованные в 1896 г. в органы «горного надзора». В этот же период были заложены и основы строительного надзора. Ко второму этапу становления надзорных органов относится период появления фабричных инспекций, при формировании которых использовался системный подход и расширение полномочий. Следующим этапом развития надзорных органов стал период появления пожарного и санитарного надзора. Их система, задачи и функции заложили основу современных надзорных органов.

2. Государственные надзорные органы появились одновременно с контрольными государственными органами, и их развитие происходило параллельно и независимо друг от друга.

3. В основе дифференциации двух рассматриваемых направлений деятельности государства – цели и задачи данных органов, определявших их сущность. Применительно к органам государственного контроля – это обеспечение финансовых и материальных интересов общества и государства, к государственным надзорным органам – обеспечение общественной безопасности, защита здоровья и жизни человека.

4. В качестве объекта государственного надзора в этот период выступали правовые отношения в области технического, трудового, архитектурно-строительного, санитарно-эпидемиологического и противопожарного нормирования.

5. Государственные надзорные органы рассмотренного периода в основе своей были сосредоточены в МВД в рамках осуществляемого им полицейского надзора. Государственный надзор (надзор, осуществляемый государственными органами) был полицейским надзором, который по нашему мнению, стал «прообразом» широко известного сегодня административного надзора.

Список использованных источников

1. Высочайше утвержденный докладъ Министра Финансовъ и проектъ Горнаго положенія // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXV.

2. Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о взысканіи съ рудопрмышленниковъ или завододержателей въ случать изувѣченія мастеровыхъ по причинтъ худаго устройства рудниковъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XXXV.

3. Сводъ учреждений и уставъ горныхъ // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : в XVI т. – СПб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель», 1912. – Т. VII.

4. Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совета о малолѣтнихъ, работающихъ на заводахъ, фабрикахъ и мануфактурахъ // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. II.

5. Высочайше утвержденное Положеніе о Главномъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ Присутствій // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XIX.

6. О строеніи въ МосквеѢ домовъ по плану и о наблюденіи, чтобы улицы были шириною 8 сажень, а переулки 4 сажени // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XI.

7. О сдѣланіи всеѣмъ городамъ, ихъ строенію и улицамъ, специальныхъ плановъ по каждой губерніи особо // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. XVI.

8. Высочайше утвержденное положеніе о новомъ образованіи Строительной части Гражданскаго губернскаго Ведомства // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. : в 50 т. – СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Т. VII.

9. Уставъ строительный // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : в XVI т. – СПб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель», 1912. – Т. XII.

10. Уставъ врачебный // Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : в XVI т. – СПб. : Рус. Кн. Товарищество «Деятель», 1912. – Т. XIII.

Дата поступления в редакцию: 27.08.20

I.I. Mach, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Administrative Activities of Internal Affairs Bodies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

HISTORY OF FORMATION OF STATE SUPERVISION IN THE RUSSIAN EMPIRE FROM THE BEGINNING OF THE XIXth CENTURY TO 1917: BASIC STAGES AND THEIR INSTITUTIONALIZATION

The historical development of state supervision at the beginning of the XIX century to 1917 is analyzed, as well as its legal framework. Its main stages and their characteristic features are highlighted.

Conclusions allowing us to form general ideas about the formation and development of the structure of state supervision bodies, its main forms, goals and objectives are made.

The author proposes positive and negative aspects of the process of development of state supervision of the historical period under consideration. It is emphasized that accounting for identified parties can increase the efficiency of the activities of modern state supervisory authorities of the Republic of Belarus.

Keywords: state supervision, state supervisory authorities, inspection authorities, supervisory committee.

УДК 340.1

В.И. Павлов, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: vadim_pavlov@tut.by)

КОРПОРАТИВНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: О СТРАТЕГИИ ФОРМИРОВАНИЯ ВИЗУАЛЬНОЙ КОММУНИКАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИЦИИ (ОБЩЕСТВО ПОТРЕБЛЕНИЯ И ГОСПОДСТВУЮЩИЕ АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕНДЫ)¹

Рассматривается взаимосвязь между трансформацией современного общества под влиянием практик потребления, развитием информационных технологий и оценкой обществом деятельности государственных органов, в частности, органов внутренних дел. Анализируются общие тенденции в формировании современных антропологических практик, выделяются основные характеристики последних. Делается вывод о серьезных противоречиях между традиционной правоохранительной функцией государства и антропологическими практиками, формируемыми под влиянием общества потребления.

¹ Настоящая работа была подготовлена в 2014 г., однако в полном виде не была опубликована. Отдельные фрагменты статьи напечатаны в следующих изданиях [1, 2]. На момент окончательного редактирования статьи в сентябре 2020 г. в нее были внесены незначительные авторские правки.