

ЛАЗАРЕВА О.В., ЛЕЗИНА Е.П.

**ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГУБЕРНСКОЙ
ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА**

Аннотация: В статье анализируется законодательство о губернской полиции Российской империи. Дается краткий обзор нормативно правовых актов, касающихся деятельности губернской полиции. Особое внимание уделяется проблемам полицейского законодательства, которое требовало коренного обновления.

Ключевые слова: законодательство, нормативный акт, сборник полицейского законодательства, губернская полиция, регламентация.

LAZAREVA O.V., LEZINA E.P.

**SOME ISSUES OF THE PROVINCIAL POLICE LEGISLATION FORMATION IN
THE RUSSIAN EMPIRE OF THE FIRST HALF OF THE XIX CENTURY**

Abstract: The article presents an analysis of the Russian Empire legislation on provincial police. In this connection the article includes a short review of standardly legal acts concerning the provincial police activities. The author focuses on the police legislation issues that demanded radical updating.

Keywords: legislation, statutory act, collection of the police legislation, provincial police, regulation.

В современное время Россия переживает изменения в экономической, политической и социальной сферах общественной жизни. Преобразования иногда противоречивы и проводятся непоследовательно, а зачастую просто копируют зарубежный опыт без учета российских исторических традиций. Все это вынуждает обращаться к отечественному прошлому в поисках ответов на волнующие сегодня вопросы. Историко-правовой анализ позволяет уяснить сущность и собственно деятельность провинциальных учреждений полиции, которые в XIX – начале XX вв. отличались своими принципами организаций, особым методом в системе органов государственной власти и специфическим механизмом правового регулирования.

Специальных исследований, посвященных изучению процесса формирования компетенций и степени власти губернской полиции Российской империи, не проводилось. Работы историков и правоведов XIX и начала XX вв. (Анучин Е.Н., Карнович Е.П., Тарасов И.Т., Высоцкий И.Л.) носят очерковый характер и в основном посвящены общероссийскому законодательству. В советской историко-юридической литературе вопросы правового положения и полномочий губернских полицейских органов практически

не рассматриваются. В большинстве работ (Ерошкина Н.П., Зайончковского П.А., Ярмыш А.Н., Шелкопляс В.А.) лишь отмечаются различия в деятельности полицейского аппарата России в XVIII и XIX вв. В исследованиях современных ученых (Реент Ю.А., Горожанин А.В., Сысуев Ю.Б., Ялтаев Д.А.) акцент делается на изучение организационно-правовых основ полиции, ее структуры и функций, а вопросы правовой регламентации деятельности полицейских органов рассматриваются кратко и поверхностно.

Изучение деятельности полиции не может обойтись без должного освещения истории становления ее основных прав, компетенций и степени власти. Губернская полиция уже в период ее становления последней четверти XVIII в. была наделена обширными полномочиями, которые сохраняются у нее и в последующие годы.

Исследователи, рассматривая совокупность прав полиции России, отмечают неопределенность, отсутствие четких границ, множественность ее задач. М.И. Сизиков пытался объяснить это тем, что «в законодательстве рассматриваемого периода вообще редко выделялось главное. Нормы, приведенные в начале законодательного акта, были не более важные, чем нормы в середине или конце его. Главное часто терялось в массе второстепенного. Нередко одни и те же положения были разбросаны в разных местах указа, инструкции или регламента, дополняя и уточняя друг друга» [1, с. 38].

Известное определение полиции, данное в XXI главе большого наказа Уложенной комиссией, было включено в «Устав благочиния или полиций», действовавшее до осуществления реформ 60-70 гг. XIX вв. в России. С этих пор ведомству полиции принадлежит все то, «что служит к сохранению благочиния в обществе» [2, с. 323], т.е. полиция рассматривается как учреждение по поддержанию общественного порядка и безопасности.

В большом наказе и дополнении к нему разграничивается компетенция судебных и полицейских органов. На полицию полагается возложить предупреждение и выявление уже совершенных преступлений, проведения дознания, поимку и передачу преступников в суд. Сама полиция окончательно рассматривает только малозначительные преступления. Деятельность ее должна быть оперативной. Из полномочий полиции изымаются согласно наказу общеадминистративные и финансовые вопросы. При этом предполагалось оставить многие обязанности, далекие от конкретного понятия «благочиние», например, строительный и торговый надзор. Однако основное внимание должно уделяться борьбе с преступностью.

Нормативно-правовое обеспечение губернской полиции складывалось в течение большого отрезка времени. За рассматриваемый нами период было издано более 200 законодательных актов, регламентировавших ее деятельность. Законодательные акты не

только устанавливали новые нормы, но и дополняли, уточняли, подтверждали и просто повторяли ранее принятые узаконения. Установление общих положений компетенции полиции произошло в последней четверти XVIII в., а точнее с 1775 г., когда было принято «Учреждение для управления губернией». Эта инструкция, как и изданный в 1782 г. «Устав благочиния или полицейский», вобрав в себя принципиальные положения большого наказа и все значительные нормы о полиции, были полицейским уставом конца XVIII – первой половины XIX вв. На их основании составлялись инструкции городской и уездной полиции.

Новую инструкцию, в которой следовало подробней описать полномочия полиции, было поручено подготовить Временному комитету в составе трех министров – внутренних дел, военно-сухопутных и военно-морских сил. Подготовленный ими указ 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах» [3, № 21.008.] стал вместе с Уставом благочиния основным нормативным актом, который определил компетенцию городской полиции. Предметы ведомства полиции в городе определены на тех же основаниях, как и полиции в уезде, с той лишь разницей, что Управе благочиния представлено больше судебной власти.

Но эти меры к 30-м годам XIX в. были признаны недостаточными. И министр внутренних дел граф Д.Н. Блудов, один из крупнейших государственных деятелей в России XIX в., подготовил положение о земской полиции, утвержденное Николаем I в июне 1837 г. [4, № 22.379], где были более точно и однозначно определены компетенции сельской полиции и ее должностных лиц. Но они строились применительно к прежним законодательным актам, поэтому можно говорить, что компетенции уездной полиции остались прежними.

Изучая процесс становления компетенции полиции, нужно иметь в виду, что законы XIX в. при определении обязанностей полицейских органов руководствовались понятием полиции как органа управления вообще. В законодательстве легко найти устав или положение, которые возлагают на полицию обязанности по содействию другим ведомствам. Так обязанности губернской полиции по охране порядка и безопасности изложены в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений» и в «Уставе уголовного судопроизводства». Обязанности полиции, имеющие отношение к безопасности, имеются в таких уставах, как паспортный, цензурный, врачебный, пожарный, строительный и народного продовольствия. Обязанности по наблюдению за соблюдением правил на железной дороге, на промышленных и торговых предприятиях, в трактирных заведениях помещены в уставах путей сообщения, промышленности и торговли. Уставы лесной, монетный и горный содержат указание на необходимость участия полиции в сбережении лесов, наблюдении за обращением монеты и пресечении спекуляций в горном промысле. Устав питейный рекомендует полиции

содействие акцизным управлениям. На полицию возлагаются обязанности к взысканию податей, платежей, налогов по правилам, изложенным в уставе о податях. Сложные обязанности принадлежат полиции по выполнению устава о воинской повинности. Если прибавить к вышеперечисленному деятельность полиции по исполнению судебных решений гражданских судов, по управлению тюрьмами, по сопровождению ссыльных, по выдаче и засвидетельствованию частным лицам различных документов мы получим общую картину о круге деятельности полиции. Но это только приблизительное представление о тех практических обязанностях, которые полиция призывала выполнять.

Поэтому при проведении полицейской реформы 60-х гг. было учтено все многообразие обязанностей, возложенных на провинциальную полицию. И в скором времени выходят «Временные правила» 1862 г., где определяются компетенции, структура и функциональные направления губернской полиции. По «Временным правилам» все компетенции впервые укладываются в определенную схему. Обязанности полиции распределены здесь на четыре части и тщательно прокомментированы. Но основным достижением законодательства было изъятие у провинциальной полиции компетенции судебной и хозяйственной.

Вопрос о степени власти полиции принадлежит к числу наиболее запутанных и трудных. Причина этого заключается в отсутствии четко сформулированного наказа полицейским чинам. То, что помещено в части II «Устава благочиния» [2, с. 323-344], а также во «Временных правилах» под названием «наказ чинам и служителям уездной полиции», содержит в себе простое перечисление всех обязанностей полицейских чиновников. Там не имеется точного определения степени власти полицейских, необходимой для осуществления своей деятельности.

Например, в «Уставе благочиния» полиция имеет право наложить на виновного некоторые виды наказания. Но они носят казуальный характер – за один и тот же проступок могло быть два и более наказания. Полиция могла широко применять штрафы. Размер штрафа не выражался в конкретной сумме, а определялся суммами, которые отпускались в благотворительных учреждениях на содержание нищего или рядового; полусуточным, суточным, двух-, шести- и двенадцатисуточным содержанием арестованного в смиренном доме; полусуточным содержанием больного в больнице; двойной ценой предмета или суммы договора. В целях реального взыскания штрафа предусматривался арест и содержание под стражей до его выплаты [2, с. 373-374, 376, 377]. Последняя мера штрафа имела социальный смысл, ибо срок выплаты, а следовательно, и содержание под стражей зависели от материального положения наказанного. Для несостоятельных людей арест мог быть бессрочным.

Арест мог применяться полицейскими и как самостоятельная мера наказания, при этом устанавливался определенный срок – 1 – 3 дня [2, с. 377, 379, 383-384] или окончание ареста обуславливалось определенным событием (окончание крестного хода) [2, с. 375]. При срочном аресте предусматривалось и дополнительное условие – содержание арестованного на хлебе и воде. Полицейские чиновники имели право поместить виновного в исправительный или в «работный» дом [2, с. 377]. Предусматривалось и содержание в смиренном доме, которое могло сочетаться с выполнением определенной работы (топкой бани в этом доме). В качестве дополнительных мер наказания полиция имела право на 2 – 3 удара прутом или плетью по виновному [2, с. 381-385]. В «Уставе благочиния» ничего не говорится о сословной дифференциации применения полицией мер наказания. Однако если учесть, что от некоторых наказаний, например, телесных, было освобождено дворянство, а льготами пользовались и другие привилегированные группы населения, становится очевидным, что всей своей тяжестью полицейские репрессии должны были обрушиться на простых людей.

Предоставление полиции права применять наказание по обширному кругу правонарушений существенно подрывает идею разделения полиции и суда. Практически безграничное право полиции содержать арестованных под стражей не могло не привести к злоупотреблениям.

В дальнейшем вопрос о степени власти провинциальной полиции разрабатывался таким нормативно-правовым актом, как указом 1803 года «О средствах полиции» в 1837 г. Но он, как и «Устав благочиния», не содержал четкого определения полицейской власти.

Таким образом, полицейское законодательство развивалось бессистемно, зачастую под воздействием чрезвычайных обстоятельств. По нашему мнению, регламентация деятельности полиции имела ряд недостатков. Сохраняли силы устаревшие законодательные акты. Не было издано ни одного официального сборника полицейского законодательства, что затрудняло поиск и выбор правовых норм, необходимых для осуществления служебных обязанностей. Нормативные акты не систематизировались и представляли собой механическую сумму законоположений целого столетия. Полицейское законодательство не соответствовало реальному положению дел и требовало коренного обновления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сизиков М. И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII в. – М., 1992. – 112 с.
2. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. Т. 5 / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М., 1987. – 527 с.

3. Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. В XXXXV т. Т. XXVII.
СПб., 1830.

4. Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. В XXXXV т. Т. XXIX.
СПб., 1830.