

УДК 340; 342.

LEGAL SECURITY OF THE POLICE REFORM IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

Kruchinin Vladimir Nikolaevich, candidate of legal sciences, associate professor, Head of the Public and Private Law Department, Branch of the Russian State Social University in the Voronezh city, Russia, a437924@yandex

Abstract. The author presented results of a study of legal fastening of the police reform in the pre-revolutionary Russia. The author has shown the ways and methods of the police reform and its regulatory support. An analysis of a development of police normative basis revealed that the legislature aimed at accommodation of the police to new socio-political conditions in the Russian Empire.

Keywords: the police; reform; legal provision; legal basis for the organization and activities of the police; competence of the general police.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Кручинин Владимир Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой публичного и частного права, Филиал Российского государственного социального университета в г. Воронеже, Россия, a437924@yandex.ru.

Аннотация. Представлены результаты исследования проблем правового закрепления реформы полиции дореволюционной России. Показаны пути, способы, приемы реформирования полиции и их нормативно-правовое обеспечение. Проведенный анализ развития нормативной базы полиции показал, что законодатель стремился приспособить органы полиции к новым социально-политическим условиям Российской империи.

Ключевые слова: полиция; реформа; правовое обеспечение; нормативно-правовая база организации и деятельности полиции; компетенция общей полиции.

Актуальность проблемы. Исторический подход к исследованию проблематики правового закрепления реформирования полиции позволяет полнее понять современные проблемы, имеющиеся в правовом регулировании полиции, дает возможность найти пути и способы выявления и стимулирования положительных тенденций нормативно-правового регулирования организации, деятельности и компетенции полиции. Опыт МВД Российской империи содержит немало положительных моментов, которые при творческом подходе и разумной коррекции, в соответствии с современными условиями, могут быть полезными в организации деятельности полиции Российской Федерации.

Основная цель исследования состоит в том, чтобы проанализировать правовое закрепление организации и деятельности полиции дореволюционной России во второй половине XIX. Исследовать развитие законодательства, регламентировавшего организацию и деятельность полиции в общей системе проводившихся в императорской России преобразований, проанализировать причины, условия и результаты разработки и внедрения в практику проектов реформ полиции рассматриваемый период.

Методология исследования. В целом исследование базировалось на всеобщем диалектико-материалистическом методе познания государственно-правовой действительности, в рамках этого метода широко применялись и другие методы изучения государственно-правовых явлениях, прежде всего: сравнительно-правового и историко-правового анализа всего комплекса, выявленных нормативных и иных документов. Исследование проблемы базируется на принципе историзма, с использованием логических приемов анализа и синтеза.

Результаты и выводы.

Исследование позволяет сделать вывод, что вся работа по подготовке полицейской реформы проводилась параллельно и одновременно с подготовкой проектов проведения других буржуазных реформ в дореволюционной России.

Органом, координирующим всю эту работу, было Министерство внутренних дел, которое действовало в тесном взаимодействии с Министерством юстиции.

Министр внутренних дел потребовал циркулярно от губернаторов внести свои предложения по вопросу: какие недостатки они видят в организации полиции, и на каких началах возможно провести реформу полиции. Здесь необходимо отметить, что в последующие годы при подготовке тех или иных проектов реформы полиции МВД в обязательном порядке запрашивало мнения с мест о порядке проведения тех или иных изменений в организации и функциях полиции. Таких мнений, причем весьма любопытных, свидетельствующих о заинтересованности в проведении полицейской реформы на местах, было много представлено на запросы Министерства внутренних дел. Значительная их часть собрана в министерском сборнике «Материалы, собранные для Высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений» [1].

Кроме того, была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том

числе и полиции, куда вошли, по словам профессора И. Т. Тарасова, «лучшие представители бюрократии того времени» [2, с. 18].

В 1858-1859 гг. на основе обобщения всего числа общих и частных проектов и предложений новой организации полиции, разработанных разными канцеляриями, комиссиями, отдельными лицами, были подготовлены «Основные начала реформы» полиции. Этот документ решил спор между представителями различных точек зрения о том, с каких органов начинать реформу полиции – с низовых звеньев в уезде или с вышестоящих. Учитывая крайнюю необходимость усиления именно сельской полиции и имеющийся опыт реорганизации полиции в конце XVIII века и первой половине XIX века, решено было начинать реформу полиции снизу, прежде всего в уезде.

Проект закона «Основные начала реформы», подготовленный комиссией, Министерством внутренних дел был внесен на рассмотрение соединенного присутствия департаментов законов, государственной экономики Государственного Совета и Главного комитета по устройству сельского состояния. Соединенное присутствие в результате обсуждения признало возможным произвести лишь часть предлагавшихся изменений в организации и устройстве полиции, а именно объединить сельскую и городскую полицию. 25 декабря 1862 года император утвердил «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний» [3].

За основу нового законодательного акта были взяты положения «Учреждения для управления губерний» (1775 г.), «Устава благочиния или полицейского» (1782 г.) и «Положения о земской полиции» (1837 г.).

Анализ «Временных правил» (1862 г.) показывает, что законодатель внес в законы 1775, 1782 и 1837 гг. определенные изменения, более или менее важные для организации полиции на новых началах, но основу составили положения, закрепленные в этих законодательных актах, что говорит об определенной преемственности в деле законотворчества.

В соответствии с принятым законодательным актом уездная и городская полиции объединяются в одну общую уездную полицию, для чего создается уездное полицейское управление во главе с уездным исправником. Ведомству уездного полицейского управления вверен весь уезд с уездными и безуездными городами и селениями.

Изменился и состав полицейского управления: вместо прежнего земского исправника и заседателя, избравшихся от дворянства, назначался губернатором уездный исправник с помощником.

Вновь принятый закон прежний земский суд заменил общим присутствием уездного полицейского управления под руководством исправника, в которое входили: помощник исправника и заседатели от дворян и сельских жителей.

Это объединение не касалось полиции столиц, губернских и наиболее крупных уездных городов (например, таких как: Бобруйск, Бердянск, Елец, Мценск, Ростов на Дону и др.), в которых была сохранена городская полиция, действовавшая на основе «Устава благочиния». Уезды делились на станы во главе со станowymi приставами.

В городах, подведомственных уездному полицейскому управлению, полицейскую службу несли городские и участковые приставы и полицейские надзиратели.

Нижними чинами полиции в уездах оставались сотские и десятские, в губерниях северо-западного края тысяцкие и пятисотские избиравшиеся от крестьян.

Определенную помощь полиция получила в результате принятия 19 февраля 1961 года положения, которое возложило на волостных старшин и сельских старост огромную массу обязанностей, которые до этого выполняла земская полиция. В лице волостных старшин и сельских старост правительство видело общинный орган исполнительной полиции, которые содействовали полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей и при этом ничего государству не стоившие.

В целях дальнейшего укрепления сельской полиции Министр внутренних дел 9 июня 1878 года с одобрения императора утвердил «Временное положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых» [4, с. 140]. В соответствии с положением урядники вводились для усиления уездной полиции и в помощь становым приставам, в их обязанность входил надзор за действиями десятских и сотских.

Урядников на службу принимал уездный исправник из лиц годных к полицейской службе и прошедших соответствующее испытание [5, с. 9]. По положению урядники должны были быть грамотными, но так как общий образовательный уровень населения оставался низким, это требование на практике часто не выполнялось. Положение еще усугублялось тем, что полиция не имела своих учебных заведений и вся подготовка полицейских чинов ложилась на соответствующих начальников, которые сами не всегда были готовы этим заниматься. Поэтому Министерство внутренних дел

предписывало становым приставам больше общаться с урядниками лично и избегать письменных сношений с ними [6, с. 19].

Учитывая настоятельную необходимость в грамотных, профессионально подготовленных кадрах к концу XIX века МВД вводит для лиц, получающих чины, соответствующие классным должностям экзамены с целью установления степени их грамотности и знания полицейских законов.

Урядники имели относительно узкие функции по сравнению с другими служащими уездных полицейских управлений. Они, главным образом, занимались предупреждением и пресечением преступлений, а также производством дознаний по уголовным делам.

Волостные старшины и сельские старосты обязывались оказывать урядникам содействие и исполнять все их требования касающиеся полицейской службы. В то же время, урядник не имел права вмешиваться в хозяйственные дела волостей и в действия Волостного суда.

Между тем, через некоторое время после принятия Временных правил вновь стали подниматься вопросы о необходимости новой, более полной реформы сельской полиции. Главными причинами этого указывались: недостаточная численность полицейских чинов в уезде, большое количество возложенных на полицию обязанностей, низкая заинтересованность в службе сотских и десятских, которые выполняли свои обязанности в качестве полицейской повинности, участвовавшие жалобы помещиков на погромы и поджоги имений недовольными результатами реформы крестьянами.

Для решения этих проблем предлагалось: 1) каждому становому приставу придать штатного помощника или письмоводителя с правами государственной службы; 2) увеличить количество становых приставов в уезде; 3) изменить положение сотских и десятских – не делать их выборными от народа, а назначаемыми от уездной полиции с жалованьем (сотским от 60-100 рублей, десятским от 30-60 рублей); 4) учредить в уездах конно-полицейскую стражу, в виде команд полицейских объездчиков, причем, содержание этой стражи частично организовать на средства помещиков. В соответствии с предлагавшимися проектами издержки на содержание полиции возрастали до огромных размеров [7, с. 13-14].

Видимо финансовая сторона всех этих проектов и послужила главной причиной того, что они не прошли в полном объеме в законодательном порядке, часть этих предложений была реализована в конце XIX в.- начале XX в.

Так, учтя пожелания помещиков, да и настоятельные требования местных полицейских начальников об увеличении штатной

численности нижних полицейских служащих в сельской местности, правительство создает корпус сельской стражи, основной задачей которого была охрана земельных владений от погромов и порубок. Сельская стража содержалась наполовину за счет государственных средств и наполовину за счет помещиков, особенно крупных землевладельцев, кроме того, крупным помещикам разрешалось на свои средства содержать собственную вооруженную стражу. Стражники получали полицейскую форму, вооружались и подчинялись уездному исправнику [8].

Исходя из названия закона – «Временные правила», можно сделать вывод, что законодатель не собирался останавливаться на этом акте в деле реформирования полиции Империи, но как бывало и ранее, эти пожелания так и остались только в проектах. «Временные правила» превратились из временных в законодательный акт, который длительное время регулировал устройство и деятельность полиции.

В 1878 году профессор И. А. Андреевский писал, что полиция, действующая на основе «Временных правил», требует дальнейшей реорганизации, так как «наше время приходит к такому исторически развившемуся положению, что надобно идти все к большему и большему улучшению безопасности и благочиния, и соответственно с таким улучшением освободить исполнительную полицию от сторонних поручений, все еще на полицию возлагаемых» [9, с. 126].

Однако новая реформа низовых органов полиции так и не была проведена до конца XIX века, а «Временные правила» 1862 года продолжали действовать, хотя и обросли со временем многими дополняющими их законодательными актами, особенно в период нового кризиса самодержавия на рубеже 70-80-х гг. XIX века [10, с. 43].

«Временные правила» 1862 года установили, что в губерниях и наиболее крупных городах сохраняется городская полиция, независимая от уездной.

К концу XIX века повсеместно были упразднены Управы благочиния, их заменили канцелярии обер-полицмейстеров в столицах и полицейские управления в губерниях. Во главе городской полиции оставался полицмейстер, который назначался губернатором. Город делился на части, которыми руководили городские приставы. В каждой части, помимо пристава, имелись помощники пристава и полицейские надзиратели.

Полиция Петербурга и Москвы, как и прежде, имела свои особенности, обусловленные значимостью и оперативной обстановкой этих городов. Полицию Петербурга возглавлял обер-полицмейстер, в его распоряжении находились три полицмейстера, выполнявшие инспекторские функции, и два чиновника особых поручений. Основным звеном полицейской структуры был участок, во главе с приставом. В подчинении пристава находился помощник пристава, полицейские надзиратели и письмоводитель.

В 1867 году Министром внутренних дел была утверждена «Инструкция околоточным надзирателям» [11, с. 110-112]. Полицейские участки столицы делились на околотки, которые возглавляли околоточные надзиратели. Они были определены в XIV классе, хотя бы и не имели до этого классного чина.

В инструкции подробно регламентирована деятельность околоточных надзирателей, раскрыты общие обязанности, особые обязанности по наружной части и особые обязанности по внутреннему надзору за населением [11, с. 173-183]. Каждый околоток охватывал от трех до четырех тысяч населения. В распоряжении околоточных надзирателей находились городовые постовой службы и дворники.

Инструкция околоточным надзирателям, утвержденная министром внутренних дел, возлагала на дворников вспомогательные полицейские функции, которые они должны были осуществлять под руководством околоточных надзирателей. Околоточный надзиратель отвечал за внешний порядок в околотке, наблюдал за освещением улиц и дворов, за правильное ведение домовых книг, прописку паспортов, своевременное открытие и закрытие торговых заведений и многие другие вопросы.

Непосредственная охрана внешнего порядка возлагалась на городовых, несших постовую службу на улицах. Посты делились на постоянные, подвижные, суточные, ночные и дневные. В 1867 году был основан полицейский резерв, который готовил городовых и оказывал помощь постовой полиции.

В целом реформы 60-х годов носили незаконченный характер. Тем не менее, несмотря на все недостатки проведенной в 60-х годах полицейской реформы, законодатель добился определенного улучшения в деле уточнения компетенции полиции, ее организации и комплектования.

В результате реформы законодатель добился следующих результатов: 1) объединена городская и уездная полиция; 2) сужены функции полиции: проведение следствия передавалось после судебной реформы судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов передавалось земским и городским

органам самоуправления; 3) расширен низовой аппарат полиции: учреждены должности участковых урядников и полицейский резерв, в уездах – отряды сельской стражи, в городах увеличена численность околоточных надзирателей; 4) значительно увеличены жалование, пенсии и иные льготы служащим полиции; 5) Изменены принципы комплектования полиции: если раньше она комплектовалась солдатами и унтер-офицерами старших возрастов, отслуживших срок в полевых войсках, то с 1873 года вводится принцип вольного найма рядовых и низших чинов полиции по контракту. Это имело существенное значение в плане решения вопроса стабильности полицейских кадров.

В целом реформы 60-70-х гг. существенно изменили компетенцию общей полиции, организации местного аппарата и исполнительных структур полиции, ее ведомственных подразделений. Дальнейшее развитие нормативной базы показало, что законодатель стремился приспособить органы полиции к новым социально-политическим условиям.

Тем не менее, как и все реформирование в этот период, преобразования в полиции проходили противоречиво, наталкивались на противодействие некоторых влиятельных чиновничьих групп и должностных лиц. Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, усиление профессионализации, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности, развитием ведомственной и частной полиции.

Несовершенство проведенных реформ в области полицейского устройства, слабая законодательная база, резкое изменение социально-политической обстановки в стране, резкий рост преступности и развитие терроризма неизбежно привели, уже вскоре после этих реформ, к необходимости внесения корректив в организацию, структуру и компетенцию полицейских органов. Назрела необходимость проведения новой полицейской реформы.

Библиографический указатель:

1. Материалы, собранные для Высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел полицейский. 8 частей. Ч. I. Материалы исторические и законодательные. Отд. I. Материалы по образованию полицейских установлений, извлеченные из дел, производившихся до открытия в 1859

году Комиссии о губернских и уездных учреждениях. СПб., 1870 // РГИА. Ф. 1167.

2. Полиция в эпоху реформ / Тарасов И. Т. М.: Ред. «Юридический вестник», 1885. 168 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.knigafund.ru/books/40609/read#>.

3. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). – Собр. II. – Т. XXXVII. № 39087. СПб., 1865.

4. Временное положение о полицейских управлениях в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых. 9 июля 1878 г. Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 год. СПб., 1880. № 124. С. 140.

5. История полиции дореволюционной России. (Сборник документов и материалов по истории государства и права). Учебное пособие. М.: Московская высшая школа милиции, 1981. 78 с.

6. Краткий очерк деятельности МВД за двадцатипятилетие. 1855-1880 гг. СПб., 1880. 183 с.

7. Андреевский И. Е. Реформа исполнительной полиции в России / Сборник государственных знаний. Т. 5 / Под ред. В. П. Безобразова. СПб., 1878. 16 с.

8. Собрание узаконений и распоряжений правительства. Спб.: // Юридическая Летопись, 1875. № 17.

9. Сборник государственных знаний (1874-1880) / Под ред. В. П. Безобразова. Спб.: Изд. Д. Е. Кожанчикова, 1878. Т. 5. 460 с.

10. Федоров К. Г., Ярмыш А. Н. История полиции дореволюционной России. Ростов-на-Дону, 1976. 184 с.

11. Инструкция околоточным надзирателям 1867 г. // История полиции России: Краткий очерк и основные документы / Под ред. В.М. Курицына М., 1998. С. 110-112.

Статья поступила в редакцию 08.04.2014