

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Структура полицейских органов России по «Уставу благочиния, или полицейскому»

И.А. ОБЛИЦОВ – аспирант Института управления (г. Архангельск), юрист-консульт отдела вневедомственной охраны при ОВД г. Архангельска

В статье идет речь об «Уставе благочиния, или Полицейскому», подписанном в 1782 г. Екатериной II и, по мнению автора, положившем начало формированию в России полицейского права. Обращается внимание на отражение процессов преобразования общественно-политической жизни России в реформировании и совершенствовании структуры правоохранительных органов и направлений их деятельности.

Ключевые слова: устав; благочиние; полиция; реформа; история государства и права.

About the police structure in Russia in accordance with «deanery or police statute»

I.A. OBLITZOV – postgraduate Institute of management (Arkhangelsk), the legal adviser of Department of private security at department of internal affairs of Arkhangelsk

Conversion processes of social and political life in Russia are reflected in all areas including reforming and improving the structure and activities of law enforcement. Charter of the dean or Police, signed by Catherine II in 1782 became the basis for the formation of a new branch of law – the police law.

Key words: charter; deanery; police; reform; theory of state and right.

Развитие общественных отношений в Российской империи в XVIII в. обусловило необходимость создания специальных органов, призванных поддерживать порядок и безопасность в общественных местах. Впервые полицейские подразделения были созданы Петром I в Санкт-Петербурге в 1718 г. с введением должности генерал-полицмейстера, в обязанности которого входила организация работы по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности¹.

Первоначально штат полиции состоял из заместителя генерал-полицмейстера, 4 офицеров и 36 нижних чинов. Полицейские не только следили за порядком в городе, но и выполняли ряд хозяйственных функций: занимались благоустройством города,

уборкой мусора и т.д. Кроме того, они обладали полномочиями судебной инстанции и могли назначать наказание по уголовным делам.

Первые полицейские подразделения почти повсеместно назывались полицейскими конторами и в отличие от современных органов внутренних дел находились только в вертикальном подчинении, представляли собой единый централизованный орган². Обязанности по поддержанию общественного порядка исполнялись ими как на постоянной, так и на временной основе. Часто данные функции возлагались на неподготовленных людей, даже на крестьян. В связи с этим деятельность полиции была низкоэффективной. Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, генерал-полицмей-

стер в 1721 и 1723 гг. вносил предложения о введении должностей профессиональных работников полиции³.

В 1755 г. Екатерина II осуществила административную реформу, приняв «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи»⁴. В нем была предпринята попытка отделить суд от администрации, но председателей всех судов предполагалось назначить правительством, следовательно, представители сословий могли избирать только заседателей. При этом целый ряд дел рассматривался городскими полицейскими органами, продолжала существовать и действовать вотчинная юстиция⁵, планировалось создание специальных органов полицейского управления нижних земских судов, возглавляемых земскими исправниками.

В 1779–1781 гг. шла работа над проектом «Устава благочиния», который был опубликован в 1782 г. Он включал в себя 14 глав и 274 статьи. Данный документ регламентировал структуру полицейских органов, их систему и основные направления их деятельности, содержал перечень деяний, попадающих в сферу внимания полиции. В соответствии с ним полицейскими органами в городах стали управы благочиния – коллегиальные образования, в состав которых входили полицмейстеры, обер-коменданты, или городничие, приставы гражданских и уголовных дел, выборные от граждан (ратманы-советники).

По мнению отечественных ученых, и Петр Великий, и Екатерина II своими реформами стремились выделить полицию из других государственных служб, привлечь к полицейскому управлению общественность.

Новаторство «Устава благочиния» состояло в том, что он вводил специальные должности служащих городской полиции, более четко определял задачи и компетенции ведомства.

В отношении управы благочиния в ст. 30 указывалось, что она должна «иметь бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок», «чтоб предписанное законами полезное повсюду в городе исполняемо и сохраняемо было, а в случае же нарушения оных управа благочиния по состоянию дела, несмотря ни на какое лице, всякого должна приводить к исполнению предписанного законом», что «управа благочиния одна в городе право имеет приводить в действие повеления правления, решения палат и прочих судов и чинить отказы домов и мест в городе, предместье и на городских землях»⁶.

«Устав благочиния» устанавливал перечень правонарушений, по которым суд осуществляла сама полиция, например, действия, направленные против православной веры и богослужения, нарушающие общественный порядок, связанные с нарушением законов или решений полицейских властей, несоблюдением норм благочиния (пьянство, азартные игры, брань, непотребное поведение, самовольная застройка и др.), порядка управления или суда (взяточничество), преступления против личности, имущества и др.⁷

Полиция могла применять санкции только за некоторые правонарушения, в большинстве случаев ограничивалась наказаниями в виде штрафа, запрещения определенной деятельности, порицания, ареста на несколько суток, заключения в работный дом. Как правило, она проводила предварительное следствие и передавала материалы в судебные инстанции. При этом следствие по политическим преступлениям исключалось. Как видим, полномочия полиции были недостаточно широкими.

В этот период полиция была децентрализована, ее органы подчинялись губернаторам, а генерал-полицмейстер руководил фактически только столичной полицией.

Во второй половине XIX в. Александр II принял меры к реформированию полиции, утвердив в 1859 г. «Главные начала для устройства уездной полиции». Новые преобразования были связаны с исключением из перечня ее обязанностей следственных и хозяйственно-распорядительных функций. В июле 1860 г. был учрежден институт судебных следователей, на которых возлагалось осуществление следственных мероприятий. В дальнейшем согласно «Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых» (1862) городская и земская полиция были объединены в уездную⁸. При этом в столицах и губернских городах сохранялось их разделение.

Структурной единицей полиции оставался участок с участковым приставом, офицером, канцелярским служащим. Он делился на околотки. Околоточные надзиратели руководили городскими постовой службой и дворниками как низшими чинами полиции⁹.

Перемены, предусмотренные временными правилами, не меняли существовавшей системы управления полицией. Как было сказано, городскую и уездную полицию объединили в уездное полицейское управление, в связи с чем уездный исправ-

ник, руководивший этим управлением, стал опорой губернатора. С 1874 г. в его ведение перешли вопросы, которые ранее относились к компетенции земских мировых посредников.

Реформа российской полиции в начале XX в. предусматривала внесение существенных изменений в структуру системы и методы ее работы. Однако при сложной организации деятельность полиции не имела четкой законодательной регламентации. Она регулировалась множеством узаконенных и распоряжений, изданных в разное время, не всегда согласованных между собой и во многих случаях устаревших. Так, директор департамента полиции А.А. Лопухин (1902–1905 гг.) писал: «Отсутствие специального сборника правил об устройстве полиции и ее службы, полицейского устава составляет пробел в своде законов, особенно существенный ввиду исключительной сложности полицейских учреждений в Рос-

сии... Существовали, да могут и теперь оказаться такие относящиеся к полиции распоряжения законодательной власти, которые в Свод законов и не вносились и даже не публиковались»¹⁰.

Радикальные меры по перестройке полиции потребовались после революции 1905 г., изменившей условия политической и общественной жизни в России. Однако имевшиеся проекты полицейской реформы были несовершенны и остались нереализованными.

Вступивший в силу с 01.03.2011 г. Федеральный закон Российской Федерации «О полиции»¹¹ не только сохранил, но и модернизировал положения рассмотренного устава. Ярким примером тому могут служить ст. 10 и 8 указанного закона, предусматривающие взаимодействие и сотрудничество полиции с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Дугенец А.С., Мухортов А.А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII в. // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 23–25.

² См.: Там же.

³ См.: Дугенец А.С. Создание полиции в городах России в XVIII веке // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. Иркутск, 2002. С. 21.

⁴ См.: Исаев И.А. История государства и права России. М., 2006.

⁵ См.: Там же.

⁶ Законодательство Екатерины II: В 2 т. М., 2000. Т. 1. С. 561.

⁷ См.: Исаев И.А. История государства и права России.

⁸ См.: ПСЗ. Т. XXXVII. № 39087.

⁹ См.: Седунов А.В. Реформирование исполнительной полиции России во второй половине XIX – начале XX в. // Миграционное право. 2006. № 3. С. 25–29.

¹⁰ Лопухин А.А. Из итогов служебного опыта. Настоящее и будущее Российской империи. М., 1907.

¹¹ Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февр.

¹ См.: Dugeneц A.S., Muhortov A.A. Organizacionno-pravovye formy dejatel'nosti gorodskoj policii Rossii v konce XVIII v. // Administrativnoe pravo i process. 2007. № 5. S. 23–25.

² См.: Tam zhe.

³ См.: Dugeneц A.S. Sozdanie policii v gorodah Rossii v XVIII veke // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii. Irkutsk, 2002. S. 21.

⁴ См.: Isaev I.A. Istorija gosudarstva i prava Rossii. M., 2006.

⁵ См.: Tam zhe.

⁶ Zakonodatel'stvo Ekateriny II: V 2 t. M., 2000. T. 1. S. 561.

⁷ См.: Isaev I.A. Istorija gosudarstva i prava Rossii.

⁸ См.: PSZ. T. XXXVII. № 39087.

⁹ См.: Sedunov A.V. Reformirovanie ispolnitel'noj policii Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX v. // Migracionnoe pravo. 2006. № 3. S. 25–29.

¹⁰ Lopuhin A.A. Iz itogov sluzhebnogo opyta. Nastojawee i buduwee Rossijskoj imperii. M., 1907.

¹¹ Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 07.02.2011 g. № 3-FZ «O policii» // Rossijskaja gazeta. 2011. 8 fevr.