

Научная статья

УДК 35.08:93/94

doi 10.46741/2686-9764.2023.63.3.001



О минимизации обязанностей, не свойственных деятельности полиции Российской империи

ЛАРИСА ЮРЬЕВНА КАЗАНИНА

Тульский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Тула, Россия, Kazanina@tfrpa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2874-8953>

НИКОЛАЙ ГРИГОРЬЕВИЧ ШУРУХНОВ

Тульский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Тула, Россия
Научно-исследовательский институт ФСИН России, Москва, Россия
matros49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1132-760X>

Реферат

Цель статьи состоит в том, чтобы показать ряд обязанностей, не свойственных полиции царской России, с указанием органов, в чью компетенцию они должны были входить. Предметом исследования выступил подраздел «Обремененность чиновъ полиции посторонними обязанностями» из «Краткой объяснительной записки къ заключению междуведомственной Комиссии, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ имперіи» (1911). Идея реорганизации полиции являлась теоретико-правовой основой программы модернизации России, предложенной П. А. Столыпиным. Он, будучи председателем Совета министров и министром внутренних дел (1906–1911), своим распоряжением образовал комиссию, состоящую из 19 высокопрофессиональных должностных лиц, занимавших различные высшие посты в Российском государстве, способных вычленить законодательные нормы из различных отраслей права, которые в той или иной степени регламентировали деятельность полиции. Необходимость реформирования полиции, предназначенной укреплять внутри страны правовой уклад, диктовалась потребностью приведения ее в соответствие с изменившимися условиями (общественный порядок после революционных событий 1905–1906 гг.). В результате изучения архивных документов (не все из которых находятся в широком доступе) авторы пришли к выводу, что предложения, рекомендации членов комиссии относятся к деятельности не только полиции, но и других органов исполнительной власти, к которым должны перейти отдельные полицейские функции, не свойственные ей. В число задач исследования входило выявление обязанностей, не свойственных полицейскому ведомству, истоков их появления в качестве функций чинов полиции, степени влияния на выполнение основного ее предназначения – обеспечение безопасности в обществе. При проведении исследования использовался комплекс методов: сравнительно-правовой, анализа, обобщения, сравнительно-исторический. Результаты исследования имеют большое теоретическое значение. Авторами предложены три перечня обязанностей: не свойственных деятельности полиции; принадлежащих общественным и сословным учреждениям в зависимости от их назначения; предназначенных для передачи исполнительным органам других ведомств, существующим или специально для этого созданным. Анализ исторического опыта по совершенствованию функциональной организации системы исполнительной власти в условиях кризиса государственной власти имеет и прикладное значение. В статье приведены обстоятельства, послужившие основанием реорганизации полиции, которые отличаются по своему содержанию от других, ранее высказанных авторских позиций.

Ключевые слова: Российская империя; позднеимперский период; органы полиции; функциональные обязанности.

5.1.1. Теоретико-исторические науки.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

5.1.4. Уголовно-правовые науки.

Для цитирования: Казанина Л. Ю., Шурухнов Н. Г. О минимизации обязанностей, не свойственных деятельности полиции Российской империи // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17, № 3 (63). С. 234–244. doi 10.46741/2686-9764.2023.63.3.001.

Original article

On Minimization of Duties Extrinsic to the Police Activities in the Russian Empire

LARISA YU. KAZANINA

Tula Institute (Branch) of the All-Russia State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Tula, Russia, Kazanina@tfrpa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2874-8953>

NIKOLAI G. SHURUKHNOV

Tula Institute (Branch) of the All-Russia State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Tula, Russia
Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, Moscow, Russia
matros49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1132-760X>

Abstract

Purpose: to describe duties extrinsic to the police of Tsarist Russia and indicate bodies with the appropriate competence. The *subject* of the study is the subsection “Burdening of police officials with extraneous duties” of the “Brief explanatory note to the conclusion of the interdepartmental Commission, under the leadership of Senator A.A. Makarov, on the police transformation in the Empire” (1911). The police reorganization idea was the theoretical and legal basis of the modernization program of Russia proposed by P.A. Stolypin. Being Chairman of the Council of Ministers and Minister of Internal Affairs (1906–1911), he formed a Commission consisting of 19 highly professional officials holding various senior positions in the Russian state and able to single out legislative norms regulating activities of the police to one degree or another from various branches of law. The need to reform the police, focused on strengthening a solid legal structure within the country, was dictated by the need to bring its service into full compliance with the changed conditions (public order after the revolutionary events of 1905–1906). Having studied archival documents (not all of which are widely available), the authors came to the conclusion that the proposals and recommendations of the Commission members related not only to activities of the police, but also to some executive authorities, to which certain police functions had to be transferred. The task of the research was to determine duties that were extrinsic to the police, causes of their appearance as police officers’ functions, and the degree of influence on the fulfillment of its main purpose – ensuring safety in society. During the research, a set of *methods* (comparative legal, analysis, generalization, comparative historical) was used to make conclusions. The research *results* are of great theoretical importance. The authors describe three lists of responsibilities extrinsic to activities of the police inherited in public and estate institutions, depending on their purpose; intended for transfer to the executive bodies of other departments already existing and specially created for this purpose. The analysis of historical experience in improving functional organization of the executive power system in the context of a crisis of state power has also applied significance. The article presents the circumstances that have served as the basis for the reorganization of the police, which differ in their content from other previously expressed author’s positions.

Keywords: Russian Empire; late Imperial period; police authorities; functional responsibilities.

5.1.1. Theoretical and historical sciences.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

5.1.4. Criminal law sciences.

For citation: Kazanina L.Yu., Shurukhnov N.G. On minimization of duties extrinsic to the police activities in the Russian Empire. *Penitentiary Science*, 2023, vol. 17, no. 3 (63), pp. 234–244. doi 10.46741/2686-9764.2023.63.3.001.

Введение

Реформирование и корректировка деятельности полиции Российской империи проводились периодически. Крупные преобразования были осуществлены императором Александром II в 1862 г. [1]. Целями выступали оптимизация управления деятельностью полиции и исключение выполнения не свойственных ей функций. Попытки установить основания для действительного разделения различных видов правительственной деятельности затронули пределы власти полиции. Однако, как отмечалось и современниками, и исследователями того периода спустя более 40 лет, сокращение круга не подведомственных полиции дел и предметов не привело к уменьшению числа случаев, требующих ее действий и распоряжений. Объемность задач, выполняемых полицией, ощущалась и в 1906 г.

В конце 1906 г. начала работать межведомственная комиссия по разработке проекта преобразования полиции Российской империи, созданная по инициативе П. А. Столыпина [2–6], который в указанный период занимал должность председателя Совета министров и министра внутренних дел. Комиссию по поручению возглавил товарищ министра внутренних дел А. А. Макаров.

На основе архивных документов, которые имеют ограниченный доступ, были проанализированы отдельные исследования общего характера и сформулированы положения, послужившие основанием реорганизации полиции, которые отличаются по своему содержанию от позиций других авторов. Таким образом, по нашему мнению, потребность изменения полицейской службы связана:

- с новым руководителем министерства – П. А. Столыпиным, который принимал непосредственное участие в наведении порядка во время революционных событий 1905–1906 гг. на территории Саратовской губернии, будучи ее губернатором, лично сформулировал позицию о деятельности полиции в экстремальных ситуациях и при этом прекрасно понимал, что для сохранения России в том числе требуется новая полиция, способная четко, жестко, законно обеспечивать внутренний порядок, безопасность, пресекать преступные деяния;

- устаревшими положениями Устава о предупреждении и пресечении преступлений, определявшими порядок действия чинов полиции. В уставе содержались правовые положения Соборного уложения 1649 г. и нормы из последующих царских и сенатских указов. Преступления, которые в соответствии с уставом должны были предупреждать и пресекать местная власть и полиция, были близки к противоправным деяниям, приведенным Соборным уложением;

- нарастанием революционных настроений в обществе, распространением терроризма, что обуславливало создание нового полицейского аппарата.

Основная часть

Разработанный комиссией окончательный проект преобразования полиции [7, с. 5–9; 8] состоял из трех самостоятельных частей: 1) заключения комиссии, включающего законодательные предположения о преобразовании полицейского дела в

империи; 2) проекта Учреждения полиции; 3) проекта Устава полицейского. Членами комиссии была представлена «Краткая объяснительная записка к заключению междуведомственной комиссии, под председательством Сенатора А. А. Макарова, по преобразованию полиции в империи».

Изучая деятельность полиции и готовя предложения (рекомендации) по ее преобразованию, члены комиссии обратили внимание на одно из важнейших обстоятельств, которое отрицательно сказывалось на ее организации и эффективности, управлении подразделениями, снижало коэффициент полезного действия в экстремальных ситуациях, – загруженность полиции не свойственными ей обязанностями. Это наглядно проявилось в период революционных событий 1905–1906 гг. «В эти тяжелые времена, правильная и целесообразная постановка полицейского дела приобретает особливый значение и цену, а все недостатки в устройстве полицейских органов, в условиях их деятельности, в порядке и способах исполнения ими обязанностей службы проявляются рзче ись большею определенностью. Нельзя не признать, что опыт последних лет оказался в этом отношении особенно поучительным» [7, с. 5].

Эти факты не новы, они уже неоднократно обсуждались, по ним вносились предложения, относящиеся к минимизации излишних функций полиции. На это обращал внимание и российский император Николай II при знакомстве с отчетами губернаторов, где содержались «свидѣнія, которые свидетельствовали о непосильномъ и излишнемъ бремени, возложенномъ на полицію» [7, с. 76].

Обремененность чинов полиции многочисленными обязанностями, отвлекающими их от прямых обязанностей, отмечалась и Особым Совещанием под председательством графа А. П. Игнатьева. Обилие этой разнообразной работы, не имеющей отношения к обеспечению охраны общественного порядка и спокойствия граждан, создавало условия, при которых полиция исполняла свои прямые обязанности только, так сказать, между прочим. А этим «между прочим» являлась текущая канцелярская работа. Данное обстоятельство усложнялось тем, что в работе полиции отсутствовала специализация. Все сложные и разнообразные полицейские обязанности возлагались на одних и тех же служащих, которые должны были быть сведущи в розыскной, следственной, хозяйственно-бытовой, делопроизводственной работе, а также обладать комплексом знаний в отраслевом законодательстве. «Неудивительно, что наличный составъ чиновъ полиціи не въ состояніи удовлетворить столь разностороннимъ требованіямъ и нерѣдко лишь посредственно исполняетъ тѣ изъ своихъ обязанностей, по коимъ у него не могло быть ни достаточныхъ свѣдѣній, ни надлежащаго опыта» [7, с. 77].

Члены комиссии высказывали и другие мнения. Так, сенатор А. А. Глищинский считал, что при достаточном увеличении численного состава полиции и надлежащем улучшении материального положения чинов полиции они без особого затруднения смогут выполнять все ныне лежащие на них обязанности: «Изъ числа послѣднихъ надлежало бы, поэто-

му, отменить лишь то, исполнение коих признается вообще несвоевременным либо излишним» [7, с. 81].

Проанализировав содержание Краткой объяснительной записки и особенно разд. VI «Обремененность чинов полицией посторонними обязанностями», мы попытались сгруппировать причины и условия, которые привели к наличию несвойственных обязанностей:

1. Отсутствие в силу различных обстоятельств специально и своевременно созданного механизма исполнения отраслевых поручений собственными должностными лицами, а не чинами полиции.

2. Неисполнение уполномоченными лицами существовавших органов государственной власти, общественных и сословных учреждений служебных обязанностей по их профильному направлению деятельности.

3. Смещение в законодательстве XVII и XVIII вв. понятий административной и исполнительной власти с понятием власти полицейской. В результате большая часть установленных законом распоряжений, требований и служебных действий исполнялась не должностными лицами, специально на то уполномоченными, а полицией. На нее по мере усложнения государственной и общественной жизни, с ростом культурных потребностей возлагались все новые и новые обязанности. Таким образом, она постепенно становилась исполнительным органом всех ведомств и установлений.

4. Расширение круга деятельности полиции за счет не только установок законов, но и служебной практики, подкрепленной посредством инструкций, циркуляров и иных отдельных распоряжений. «С течением времени, постепенный рост такого рода, имеющих отношение весьма отдаленное до полицейского дела, обязанностей чинов полиции приняла размеры положительно угрожающие и непосильные» [7, с. 79].

Для установления действовавших на тот момент законов, постановлений, касающихся всех обязанностей, выполняемых чинами полиции, распределения их по роду и характеру была специально создана подкомиссия. Ее возглавил бывший директор департамента полиции М. И. Трусевич. Членами подкомиссии был составлен основной перечень полицейских обязанностей. Постепенно он дополнялся сведениями, предоставляемыми отдельными ведомствами, а также содержащимися в различных распоряжениях инструкционного характера. Сформированный таким образом перечень обсуждался в уездных и губернских городах на особых межведомственных совещаниях с участием служащих, состав которых определялся распоряжением губернаторов и градоначальников. В процессе обсуждений высказывались пожелания об исключении обязанностей, по своему свойству не соответствующих прямому назначению полиции.

В результате члены комиссии сформировали три перечня, включавшие обязанности, которые:

– не должна выполнять полиция (их осуществление признавалось безусловно излишним или неисполнимым) (первый);

– должны быть адресованы общественным и сословным учреждениям по принадлежности (второй);

– предназначаются для передачи исполнительным органам других ведомств, существующим в настоящее время или специально создаваемым для этого (третий). К числу таких обязанностей можно отнести производство продаж и взысканий, вручение повесток и иных документов, исполнение разнообразных поручений, присутствие при составлении разных актов.

Члены комиссии указали, что в большинстве случаев закон возлагает на полицию выполнение определенного служебного действия не самостоятельно, а совместно с другими уполномоченными исполнительными органами. Предполагалось, что освобождение от таких обязанностей чинов полиции не осложнит работу служащих другого ведомства, не повлечет за собой расходования средств казначейства. К тому же такой подход позволял бы, с одной стороны, экономить время и труд полицейских, стимулируя эффективное выполнение других полномочий, с другой – повышал бы ответственность, добросовестность, заинтересованность и правильность выполнения конкретной функции служащими того ведомства, от которого она исходит.

Комиссия также установила, что значительное количество поручений было возложено на полицию, поскольку своевременно не были образованы специальные исполнительные органы. При этом обязанности часто выполнялись формально, от чего страдали законные права граждан. Интересы любого дела требуют, чтобы ответственность за правильное его ведение лежала на том ведомстве, которое призвано развивать его и держать на должной высоте. По мнению членов комиссии, «если для этого необходимы исполнительные органы, то их надлежит создавать и вводить по мере имеющих для сего средств, но не ограничиваться формальным установлением необходимых для дела служебных обязанностей, не заботясь о том, кто и как их будет осуществлять» [7, с. 81].

При таком подходе возложение обязанностей на полицию не должно быть правилом, а призвано являться исключением, продиктованным профессиональной необходимостью в случаях: 1) наблюдения за правильностью производства каких-либо действий, установленных специальными требованиями закона; 2) взыскания разных сборов, повинностей и платежей; 3) вручения и передачи разных актов и документов по принадлежности.

1. Предполагалось, что наблюдение за производством определенных действий должно быть избирательным. Так, если в прямые обязанности полиции входит наблюдение за исполнением постановлений, направленных на обеспечение государственной безопасности, спокойствия, защиты собственности от пожаров, то факультативными являются положения законов, уставов, предусматривающие свободный проход и проезд по улице, размещение на домах соответствующих знаков с обозначением приспособлений и самого пожарного инвентаря, запрет на

разведение костров в местах, для этого не определенных. Они выступают предметом наблюдения полиции, поскольку касаются сохранения безопасности жизни, здоровья, имущества, собственности и их общее назначение – сохранение государственного и общественного спокойствия. Поэтому в таких случаях, если, конечно, поступило сообщение о совершении кем-то неправомерного действия, полиция должна вмешаться и принять законные меры к восстановлению нарушенного права и наказанию виновных. Другими словами, полиция обязана наблюдать, чтобы никто не делал того, что запрещено законом или обязательным постановлением. «Принимать же непосредственное, дѣятельное участие въ наблюдении за тѣмъ, чтобы частные и должностные лица дѣлали именно то, что имъ надлежало бы, по закону или обязательному постановлению дѣлать, въ видахъ достиженія или упорядоченія извѣстнаго матеріальнаго либо иного благополучія, – не есть вообще, какъ выше упомянуто, обязанность полиціи» [7, с. 82]. При этом предполагалось, что осуществлять это должны исполнительные органы, как правительственные, так общественные и сословные. Вмешательство в их деятельность совершенно не-

желательно ни для полиции, ни для обывателей, так как в противном случае это ведет к распространению среди населения недоброжелательного мнения о самом характере и значении полицейской деятельности.

2. Взыскание разных сборов, повинностей и платежей, по мнению членов комиссии, носит чисто фискальный характер, сопровождающийся перепиской, отчетностью, требующими значительных затрат времени и труда. К тому же количество взысканий с каждым годом возрастает. Поэтому для указанных целей должны утверждаться особые должности губернских и уездных сборщиков, которые состояли бы в Министерстве финансов при местных казенных палатах. Они и должны вместо служащих полиции наделяться соответствующими обязанностями по взысканию сборов, пошлин, штрафов, повинностей, имеющих место в настоящее время (табл. 1). Что касается подобной деятельности применительно к городским и земским общественным учреждениям, то это обязанность сборщиков, состоящих при городских и земских управах, назначаемых председателями управ (табл. 2).

Таблица 1

Перечень обязанностей чиновъ полиціи, исполнение коихъ подлежит переложению на городскихъ и уѣздныхъ разсыльныхъ и ихъ помощниковъ (по ведомствам)
По вѣдомству Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятию прошений
1. Истребование от просителей различных документов, подписок и т.п. 2. Объявление последовавших по делам канцелярии решений. 3. Вручение: 1) запечатанных конвертов и 2) объявлений.
По вѣдомству Православнаго Исповѣданія
4. Вызов свидетелей по требованию духовных следователей по делам о проступках духовных лиц. 5. Предъявление сторонам и свидетелям разного рода требований, объявлений, повесток, выписок из дел, решений и тому подобных документов. 6. Вручение метрических свидетельств и разного рода объявлений.
По вѣдомству Духовныхъ Дѣлъ Иностраннаго Исповѣданія
7. Вручение повесток, решений, объявлений и копий разных бумаг по требованиям консисторий. 8. Вручение: 1) метрических выписей; 2) метрических книг магометанским приходам и взыскание денег за них и 3) муллам разного рода циркуляров и объявлений муфтия и духовных собраний. 9. Выдача: 1) денег по бракоразводным делам; 2) пособий магометанским духовным лицам и 3) содержания римско-католическому духовенству.
По вѣдомствамъ Минисирествъ Финансовъ и Торговли и Промышленности
10. Рассылка: 1) в промышленные заведения всяких объявлений, извещений и приглашений от чинов фабричной инспекции и 2) в горные заводы и промыслы всяких объявлений, извещений и приглашений от чинов горного надзора. 11. Доставка обратно подателям не принятых таможенной досмотровых документов. 12. Вручение удостоверений торговцам о том, что они не производят торговли табачными изделиями, выписанными ими из-за границы для собственного употребления. 13. Вручение: 1) наградных денег за задержание контрабанды и 2) легитимационных билетов, отобранных таможенной. 14. Вручение: 1) объявлений Дворянского банка о продаже имений; 2) повесток казначейств о наступлении срока платежей по векселям; 3) извещений государственных сберегательных касс вкладчикам; 4) расчетных листов пенсионерам и 5) разного рода объявлений по финансовому ведомству вообще. 15. Вручение: 1) талонных книжек денатурированного спирта и других документов и 2) объявлений управляющих акцизными сборами. 16. Вызов разных лиц по требованию акцизного управления. 17. Предъявление извещений акцизного ведомства о наложении штрафов за беспатентную торговлю. 18. Вручение объявлений о постановлениях присутствий по фабричным и горнозаводским делам и платежных свидетельств. 19. Объявление просителям решений и уведомлений по делам о разрешении постановки паровых котлов. 20. Вручение денег рабочим за полученные ими увечья.

По вѣдомству Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія

21. Вручение владельцам ленных лесов копий планов означенных лесов.
22. Вручение объявлений о представлении в Управлении земледелия и государственных имуществ документов на право въезда в казенные леса.
23. Объявление постановлений лесоохранительных Комитетов.
24. Оповещение смежных владельцев о состоявшемся определении Губернского Правления о размежевании общей дачи.
25. Вручение: 1) планов лесных хозяйств и чертежей дач владельцам имений; 2) объявлений об укреплении за крестьянами наделов в личную собственность; 3) объявлений о наложении штрафов; 4) разного рода объявлений; и 5) жалованья сторожам земельных участков.
26. Выдача: 1) билетов на расчистку; 2) денег в награду за лесоразведение и 3) разрешений на содержание борзых и гончих собак.
27. Предъявление протоколов, составленных чинами лесного ведомства, лицам, обвиняемым в порубках, выпасах и проч.

По вѣдомству Министерства юстиціи

28. Вручение повесток и других судебных бумаг по гражданским делам.
29. Вручение повесток по уголовным делам свидетелям, экспертам и присяжным заседателям.
30. Вручение: 1) повесток коммерческих судов; 2) повесток межевой конторы; 3) объявлений конкурсных управлений и сообщений ответов на запросы последних и 4) всякого рода объявлений.
31. Выдача: 1) повесток и объявлений волостных судов вне места их нахождения и 2) денег и документов частным лицам, присылаемых из судебных учреждений или от судебных приставов и взысканных ими по исполнительным листам.
32. Объявление присяжным заседателям о неотлучении из места жительства.
33. Вызов сторон и свидетелей к мировому посреднику для разбора споров и в уездный мировой съезд.

По вѣдомству Министерства Путей Сообщенія

34. Вручение различного рода документов, объявлений и денег по требованиям ведомства Министерства путей сообщения.
35. Предъявление подрядчикам ведомства путей сообщения расчетных тетрадей.

По Военному и Морскому вѣдомствамъ

36. Вызов на торги, поставки и т.п.
37. Вручение повесток военных и военно-морских судов, за исключением повесток обвиняемым.
38. Вручение: 1) документов, денег и аммуничных вещей нижним воинским чинам; 2) орденов и знаков отличия нижним воинским чинам; 3) свидетельств воинских присутствий; 4) повесток лицам, подлежащим отбытию воинской повинности; 5) разного рода документов (по интендантскому ведомству) и 6) разного рода объявлений.

По вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія

39. Вручение разного рода документов, объявлений и повесток по ведомству Министерства народного просвещения.

По Удѣльному вѣдомству

40. Вручение объявлений и повесток удельного ведомства.

Таблица 2

Перечень обязанностей чиновъ полиции, исполненіе коихъ подлежитъ переложенію на податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ (по ведомствам)**По вѣдомству Православнаго Иповѣданія**

1. Взыскание гербового сбора по делам, производящимся в учреждениях духовного ведомства.
2. Взыскание: 1) исковых пошлин по делам о расторжении брака; 2) следственных издержек и 3) арендных денег по поручениям управления имениями заграничных духовных установлений.

По вѣдомству Духовных Дел Иностраннаго Исповѣданій

3. Взыскание даяний, следующих проповеднику.
4. Взыскание денежных пеней с проповедников по решениям консистории.
5. Взыскание пеней за неявку с лиц, вызываемых в консисторию.
6. Взыскание просроченных церковных сборов.
7. Взыскание церковных сборов по поручению попечителей армяно-грегорианских церквей в г. Санкт-Петербурге и Москве.
8. Взыскание даяний, следующих в пользу священнослужителей и церковных причетников армяно-грегорианской церкви.
9. Производство денежных взысканий и взимание канцелярских пошлин по постановлениям губернских меджлисов и духовных правлений шиитского учения.
10. Взыскание: 1) гербового сбора; 2) подушных капиталов в пользу римско-католической церкви и 3) церковно-приходских повинностей.

По вѣдомству Министерства Финансовъ

11. Рассылка окладных листов.
12. По делам о взыскании недоимок.
13. Рассылка окладных листов по раскладкам налога с недвижимых имуществ.
14. Взыскание недоимок: наложение ареста на доход с недвижимого имущества; продажа движимого имущества; опись недвижимого имущества.
15. Рассылка окладных листов по дополнительному промысловому налогу.
16. Посылка извещений раскладочного присутствия по дополнительному промысловому налогу.

17. Взыскание недоимок: понуждение недоимщиков к уплате недоимки; опись и продажа товара недоимщика.
18. Исполнение решений казенных палат и губернских присутствий по делам о промысловом налоге, кроме указанных уже решений о взыскании недоимок.
19. Вручение извещений городского по квартирному налогу присутствия и взыскание недоимок по означенному налогу.
20. Вручение определений губернского по квартирному налогу присутствия о сложении и рассрочке налога.
21. Взыскание штрафов или недоимок гербового сбора.
22. Вручение определений казенной палаты о наложении штрафа.
23. Вручение наследникам расчетов Казенной Палаты о размере наследственных пошлин и взыскание сих пошлин по предписаниям казенной палаты или по судебным определениям.
24. Взыскание наследственных, крепостных, судебных и межевых пошлин.
25. Взыскание бесспорных недоимок по оплате попутным сбором нефти, поступающей на нефтепроводы и перекачиваемой по ним.
26. Наложение в прибалтийских и западных губерниях секвестра на имущества, на коих состоят недоимки сбора за пользование поиезуитским имением.
27. Взыскание штрафов, налагаемых мировыми посредниками.
28. Взыскание сборов за просрочку заграничных паспортов.
29. Вручение орденов и медалей и взыскание за них пошлин.
30. Взыскание: 1) штрафов за неправомерные споры по искам; 2) штраф за споры о подлогах; 3) по требованиям крестьянского и дворянского банков; 4) просроченных ссуд ссудно-сберегательных товариществ; 5) 300-рублевых штрафов с семейства еврея за уклонение от воинской повинности; 6) мукомольного сбора с мельниц; 7) 10-процентного сбора на судебные учреждения; 8) раскладочного сбора и налога по требованиям казенных палат; 9) разного рода сборов по ссудам и недоимкам; 10) ссуд с ходоков и переселенцев; 11) штрафов за просрочку паспортов; 12) штрафов, наложенных в административном порядке; 13) штрафа за переход границы; 14) излишне выданных денег из казны; 15) воинского налога; 16) просроченных ссуд, выданных учреждениями мелкого кредита.
31. Взыскание недоимок и недоборов с крестьян, вне их приписки, по окладным сборам.
32. Составление актов о несостоятельности к уплате недоимок всякого рода повинностей, сборов и пошлин.
33. Принятие домашних актов, изложенных на простой бумаге или на гербовой ненадлежащего достоинства и оплачиваемых гербовым сбором после совершения их.
34. Учинение надписи о времени предъявления домашнего акта, изложенного на простой бумаге или на гербовой ненадлежащего достоинства и оплачиваемого после его совершения, а также погашения представленных гербовых знаков.
35. Засвидетельствование времени приобщения знаков оплаты гербового сбора к домашним актам, изложенным на простой бумаге или на гербовой ненадлежащего достоинства и оплачиваемых после их совершения.
36. Взыскание с владельцев канительных заведений пробирной пошлины и дополнительного сбора, не уплаченных в течение трех месяцев.
37. Взыскание: по акцизному ведомству: 1) разного рода штрафов; 2) патентного сбора; 3) гербового сбора и 4) казенных убытков.
38. Выдача: 1) денежного вознаграждения за открытие акцизных нарушений; 2) обратно конфискованных вина и пива; 3) обратно залога приказчикам винных лавок, увольняемых от службы и 4) денег и талонов к ассигновкам.
39. Взыскание гербового и других различных сборов по таможенному ведомству.

По ведомству Министерсва Торговли и Промышленности

40. Взыскание: 1) сборов с паровых котлов; 2) недоимок и сборов с фабрично-заводских предприятий; 3) гербового сбора; 4) штрафов по фабричным и горнозаволским делам и 5) оброчной подати.

По ведомству Главного Управления Землеустройства и Земледѣлія

41. Производство бесспорных взысканий.
42. Взыскание штрафов, налагаемых по постановлениям лесничего.
43. Взыскание штрафов, налагаемых по постановлениям начальника управления земледелия и государственных имуществ.
44. Взыскание ссуд по мелиоративному кредиту.
45. Взыскание прогонных денег, следуемых землемеру для проезда на место межевых работ.
46. Прием пошлин на содержание борзых и гончих собак.
47. Вручение окладных листов и взыскание процентного сбора и недоимок по сообщению управления Каспийско-Волжскими рыбными и тюленьими промыслами.
48. Производство взысканий: 1) за порубку леса; 2) за пастьбу скота; 3) самовольный посев растений; 4) незаконное владению землей; 5) по исполнительным листам, полученным от лесничего; 6) лесных пошлин; 7) арендных денег за казенные оброчные статьи; 8) чинша; 9) ссуд на обсеменение и 10) разного рода денег по требованиям чинов лесного ведомства.

По ведомству Министерсва Юстиціи

49. Взыскание денег за совершение данных на приобретенные крестьянами земли и на уплату нотариусу по совершенным уже данным.
50. Исполнение по получению штрафных денег с покупателей имений на публичных торгах.

51. Производство взысканий: 1) судебных издержек; 2) канцелярских пошлин по судебным делам; 3) штрафов за неявку в суд и к следствию и за нарушение порядка; 4) листового сбора; 5) вексельного сбора; 6) денег на прогоны судебным приставам и свидетелям; 7) кормовых денег и за одежду; 8) этапных издержек и 9) гербового сбора.

52. Истребование: 1) залогов по гражданским делам и 2) залогов по подрядам.

53. Вызовы для уплаты разных штрафов.

По ведомству Министерства Путей Сообщения

54. Производство взысканий за проезд по железным дорогам без билетов.

55. Взыскание: 1) штрафов за нарушение правил плавания по рекам и каналам; 2) за страхование пароходов; 3) штрафа за порчу груза и 4) переборов по службе на железной дороге.

56. Взимание судоходного сбора.

По Военному и Морскому ведомствам

57. Взыскание: 1) денег за ордена; 2) переборов содержания офицерскими чинами; 3) перебора денег с запасных нижних чинов; 4) за утрату казенных вещей и аммуниционных предметов; 5) недоимок за арендуемую инженерным ведомством землю; 6) судебных издержек по решениям военных судов и 7) гербового сбора.

58. Выдача: денег по поручениям Александровского комитета о раненых; 2) пособий вдовам офицерских чинов; 3) расчетных листов воинским чинам, получающим трехрублевое пособие и 4) разным лицам пособий.

59. Удовлетворение деньгами за поставку подвод для нижних чинов.

По ведомству Министерства Иностранных Дель

60. Взыскание пособий, выдаваемых консулами.

По Удельному ведомству

61. Взыскание разных денежных сумм по требованиям удельного ведомства.

3. Вручение и передача разных актов и документов по принадлежности в значительном объеме могли бы поручаться почтовым учреждениям, которые должны располагаться повсеместно. В ситуациях, когда вручение указанных объектов посредством почты не представляется возможным или предполагает осуществление специальной дополнительной процедуры (сопровождается составлением особых удостоверительных актов), это должны осуществлять специально уполномоченные должностные лица. Предлагалось учредить служащих двух разрядов: высшего – соответствующих судебным приставам, и низшего – соответствующих судебным рассыльным. Они могли бы состоять в штате Министерства внутренних дел при губернских правлениях. А общественным управлениям предоставлялось право учреждать при городских и земских управах должности рассыльных, которые занимались бы вручением объявлений, повесток и документов по их делам, тем самым освобождая чинов полиции от несвойственных им обязанностей.

Обсуждение такого подхода с участием должностных лиц заинтересованных ведомств в целом получило одобрение. Однако представители Министерства юстиции и Министерства финансов усомнились в том, что будут созданы новые исполнительные органы, на которые будут возложены обязанности, снимаемые с полиции. Решение этой проблемы находилось в прямой зависимости от штатно-финансовых возможностей. Было указано, что «министерство финансов проектирует новую систему податного обложения, реорганизуешь податную инспекцию, предполагает ввести подходящий и другие налоги. Все это потребует напряжения деятельности исполнительных органов...» [7, с. 84]. При этом был высказан традиционный, дежурный аргумент: «полиция ныне освоилась с этими обязанностями, а новым органам придется приобретать служебный опыт». Возражения членов комиссии были более убедительны и объективны и

кратко звучали так: для полиции затруднительно и несвойственно осуществлять взыскание существующих на данный момент сборов, а их увеличение усложнит производство, вызовет лишь ухудшение деятельности в этом направлении. Специально созданные органы сразу будут поставлены в необходимость руководствоваться в своей деятельности установленными для этого правилами. Перенесение улучшения деятельности полиции на неопределенное время (до завершения финансовых реформ) нежелательно и невозможно.

Придерживаясь первоначальных предложений, комиссия подвергла корректировке три перечня обязанностей. В итоге указанные обязанности были переложены с полиции на служащих ведомственных органов лишь в 50 губерниях, управляемых по Общему учреждению губернскому¹ [9], в том числе и в Ставропольской губернии.

Как уже было указано ранее, третий перечень по своему содержанию состоял из двух видов обязанностей полиции, передача которых должна производиться существовавшим или вновь создаваемым органам. По этой причине было принято решение такие обязанности поделить на две группы.

В первую вошли обязанности, имеющие характер простых исполнительных действий (объявление, вручение, рассылка) и выполняемые городскими и уездными рассыльными и их помощниками. По мнению членов комиссии, такие должностные лица могли бы состоять при губернских правлениях и управлениях градоначальств и действовать на основании наказа, определяемого министром внутренних дел. Поскольку определение количества указанных должностных лиц и регламент их деятельности выходили за рамки полномочий комиссии, Министерству внутренних дел (в срок, указанный Советом министров) пред-

¹ По Общему учреждению губернскому управлялось 49 губерний Европейской России, окраинные губернии управлялись по особым учреждениям.

лагалось подготовить законопроект об учреждении при губернских правлениях и управлениях градоначальств должностей городских и уездных рассыльных и их помощников, определив их штатную численность. При таком законодательном решении министр внутренних дел посредством наказа определял бы порядок их деятельности и распределения между губерниями и градоначальствами. Решение вопроса о месте жительства в пределах губернии по городам и уездам планировалось предоставить губернатору.

Во вторую группу служебных действий (их исполнение предполагалось передать городским и уездным рассыльным, их помощникам и податным сборщикам и их помощникам) вошли обязанности, имеющие главным образом фискальный характер и состоящие в производстве взысканий различного рода налогов, пошлин, сборов, недоимок, пени. Исполнение обозначенных обязанностей комиссия полагала возможным возложить на учреждаемых при казенных палатах сборщиков и их помощников. Министерству финансов аналогичным порядком предлагалось подготовить законопроект об учреждении при казенных палатах должностей (штатной численности) податного сборщика и помощников. В таком случае указанным должностным лицам предлагалось присвоить права и возложить на них обязанности чинов полиции, предусмотренные Положением о взысканиях по бесспорным делам казны [10], министру финансов – предоставить право устанавливать посредством наказа порядок деятельности подчиненных должностных лиц, распределение их между губерниями и градоначальствами, а в пределах губерний – между городами и уездами, а определение их места жительства решать по согласованию с губернатором.

Члены комиссии обратили внимание еще на одно направление деятельности, не свойственное полиции. Речь идет об обязанностях, которые касаются правил Устава духовных консисторий и других постановлений и распоряжений, изданных Святейшим Синодом и затрагивающих вопросы соотношения между чинами полиции и органами ведомства православного исповедания. В целях исключения нарушений интересов церковного управления при передаче полицейских функций было предложено возложить на обер-прокурора Святейшего Синода разработку и представление соответствующих указаний на обсуждение Святейшего Синода.

Комиссия посчитала целесообразным в части предлагаемых изменений деятельности полиции возложить на Министерство юстиции подготовку законопроектов по изменению действующих гражданских законов и судебных уставов, на военного и морского министров – разработку изменений в постановления о военно-судебной и военно-морской судебной частях.

Комиссия сочла обоснованным установить правило о том, что в 49 губерниях, управляемых по Общему учреждению губернскому, и в Ставропольской губернии, а также в семи градоначальствах и городе Кронштадте исполнение обязанностей полиции, относящихся к общественным и сословным установлениям, возложить на дворянские, мещанские, крестьянские и прочие сословные учреждения по принадлежности.

Заключение

Изучение и осмысление Краткой объяснительной записки, законодательных актов, а также инициатив П. А. Столыпина по переустройству России, исследований, содержащих оценки его реформ, материалов, раскрывающих отдельные направления деятельности полиции царской России, относящиеся к предмету статьи, позволили сделать следующие выводы.

1. Работа комиссии, сформированной председателем Совета министров, министром внутренних дел Российской империи П. А. Столыпиным для выработки законодательных предложений по преобразованию полиции в Российской империи, являлась в высшей степени профессиональной. Деятельность ее 19 членов можно охарактеризовать как добросовестную, обстоятельную, творческую, практически значимую. Представляется, что состав комиссии искренне надеялся реорганизовать полицию, освободить ее от не свойственных для полицейской деятельности функций, которые не могли соответствовать изменившимся условиям и потребностям времени. Осуществление преобразование полиции, члены комиссии надеялись, что в обновленном виде она станет препятствием на пути терроризма, революционного движения народа.

2. Комиссия обстоятельно подошла к выработке законодательных предложений по освобождению полиции от выполнения посторонних обязанностей. Делая это, члены комиссии опирались на практику, анализировали управленческую деятельность, опыт полицейской деятельности в зарубежных странах. При этом свои предложения и рекомендации они обсуждали на губернских совещаниях с представителями губерний, городов, уездов. На обстоятельность подхода к решению вопроса об изъятии из полномочий полиции не свойственных ей обязанностей указывает формулировка законодательных проектов для других ведомств.

3. Комиссия начала свою работу с формирования трех перечней обязанностей: которые не должна выполнять полиция (их осуществление указанным исполнительным органом власти признавалось излишним или неисполнимым); адресованные общественным и сословным учреждениям по принадлежности; предназначенные для передачи исполнительным органам других ведомств (уже существовавшим в то время и новым, специально для этого учрежденным).

4. В процессе последующей работы комиссия перечни неоднократно корректировала, конкретизировала с учетом мнений представителей других ведомств. Так, появились не свойственные для полиции две группы обязанностей: 1) при передаче которых (их было 157) не требуется создавать новые исполнительные органы и 2) при переадресации которых возникает потребность в выполнении обязанностей (их было 117) вновь учреждаемыми органами.

5. Предложения комиссии были направлены на два самостоятельных важных для государственной деятельности обстоятельства: с одной стороны, передача не свойственных функций полиции отвечала ее интересам – интенсификации деятельности по обеспечению общественного спокойствия, с другой – расширяла предмет ведения городских и зем-

ских органов общественного управления. Такая мера должна была способствовать усилению их самостоятельности и авторитета. При этом констатировалось, что такой переход обязанностей, особенно на первых порах, будет связан с практическими трудностями, материальными затратами казны. Однако это не должно служить препятствием к осуществлению предложенных мероприятий, так как без них улучшение полицейского дела никогда не станет на единственно верный путь.

6. В краткой объяснительной записке поднималась еще одна важнейшая государственная проблема, связанная с передачей полномочий полиции тем органам, на которые они по своей сущности возложены. Указывалось, что само население в лице представителей земского и городского самоуправления должно принимать решительные меры, направленные на улучшение своего благосостояния и условий общежития. При этом не следует рассчитывать только на помощь правительства, всеобъемлющее наблюдение полиции. Только в таком случае можно ожидать истинного прогресса и прочного улучшения общественно-бытовых условий. «Равным образом, не представится возможным уничтожить в

законодательствѣ и въ самой жизни начала такъ называемаго полицейскаго государства, если принятіе самихъ мѣр къ улучшенію благосостоянія и благочинія будетъ зависѣть отъ полиціи, и на нее же будетъ возложено и трудъ по наблюденію за всѣми безчисленными обязательными постановленіями, которыя создаются ради поддержанія тѣхъ или иныхъ культурныхъ благъ» [7, с. 91].

7. Внося предложения по реформированию полиции, члены комиссии с особой осторожностью и уважением подходили к моментам, затрагивающим отношения между чинами полиции и органами ведомства православного исповедания, полагая, что указанный вопрос должен получить своевременное разрешение, чтобы интересы управления церковного не были нарушены освобождением чинов полиции от обязанностей, которые тем самым окажутся переложены как на вновь учреждаемые, так и на уже существующие органы. В этой связи предлагалось обер-прокурору Святейшего Синода в установленном порядке подготовить для обсуждения Святейшего Синода предложения по изменению постановлений, определявших прежний порядок деятельности полиции в обозначенной сфере.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. История полиции России (1718–1917 гг.) / под ред. М. И. Сизикова. М., 1992. 66 с.
2. Казанина Л. Ю., Шурухнов Н. Г. Столыпин Петр Аркадьевич и базовые компоненты его программы модернизации России: построение правового государства и гражданского общества // Социально-политические науки. 2022. Т. 12. № 3. С. 52–57.
3. Казанина Л. Ю., Шурухнов Н. Г. Реформирование социальной сферы и развитие личности как составляющие программных положений столыпинской концепции модернизации России // Проблемы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 4. С. 270–275.
4. Казанина Л. Ю. Столыпинские реформы в оценке российского общественного мнения (1906–1911). М., 2012. 379 с.
5. Кузнецова Т. А., Путятин В. Д. П. А. Столыпин и его реформы. Нерюнгри, 2008.
6. Асеев И. А., Масалимов А. С. К вопросу о реорганизации полиции Российской империи после революции 1905–1907 годов // Вестник ВЭГУ. 2014. № 4 (72). С. 5–9.
7. Краткая объяснительная записка къ заключенію междувѣдомственной Комиссіи, подѣ предсѣдательствомъ Сенатора А.А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи. СПб., 1911. 133 с.
8. Фомичев А. Ю. Проекты реформы Российской полиции в конце XIX начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 23 с.
9. Положение о губернском управлении // Столыпин П. А. Программа реформ. Документы и материалы : в 2 т. М., 2003. Т. 1. С. 330–352.
10. Шафир М. П. Положение о взысканіяхъ по бесспорнымъ деламъ казны (т. XVI, ч. 2, изд. 1910 года), с разъясненіями по решеніямъ Гражданскаго кассационнаго и другихъ департаментовъ, а равно общихъ собраній Правительствующаго сената, с приложениемъ извлеченій изъ разныхъ томовъ Свода законовъ / сост. М. П. Шафир, присяж. пов. Окр. Спб. суд. палаты. СПб., 1911. 184 с.

REFERENCES

1. *Istoriya politzii Rossii (1718–1917 gg.)* [History of Russian police (1718–1917)]. Ed. by Sizikov M.I. Moscow, 1992. 66 p.
2. Kazanina L.Yu., Shurukhnov N.G. Stolypin Petr Arkadyevich and the basic components of his program modernization of Russia: building a legal state and civil society. *Sotsial'no-politicheskie nauki = Sociopolitical Sciences*, 2022, vol. 12, no. 3, pp. 52–57. (In Russ.).
3. Kazanina L.Yu., Shurukhnov N.G. Reform of the social sphere and personal development as components of the program provisions of the Stolypin concept modernization of Russia. *Problemy v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2022, vol. 15, no. 4, pp. 270–275. (In Russ.).
4. Kazanina L.Yu. *Stolypinskie reformy v otsenke rossiiskogo obshchestvennogo mneniya (1906–1911)* [Stolypin reforms in the assessment of Russian public opinion (1906–1911)]. Moscow, 2012. 379 p.
5. Kuznetsova T.A., Putyatin V.D. P. A. *Stolypin i ego reformy* [P.A. Stolypin and his reforms]. Neryungri, 2008.
6. Aseev I.A., Masalimov A.S. To the question of the police reorganization of the Russian Empire after the revolution of 1905–1907. *Vestnik VEGU = Vestnik VEGU*, 2014, no. 4 (72), pp. 5–9. (In Russ.).

7. *Kratkaya ob"yasnitel'naya zapiska k" zaklyucheniyu mezhdovedomstvennoi Komissii, pod" predsedatel'stvom" Senatora A.A. Makarova, po preobrazovaniyu politsii v" Imperii* [Brief explanatory note to the conclusion of the interdepartmental Commission, under the leadership of Senator A.A. Makarov, on the police transformation in the Empire]. Saint Petersburg, 1911. 133 p.
8. Fomichev A.Yu. *Proekty reformy Rossiiskoi politsii v kontse XIX nachale XX veka: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Projects of the reform of the Russian police in the late XIX–early XX century: Candidate of Sciences (law) dissertation abstract]. Moscow, 1999. 23 p.
9. Regulations on the provincial administration. In: Stolypin P.A. *Programma reform. Dokumenty i materialy: v 2 t. T. 1* [Reform program. Documents and materials: in 2 volumes. Volume 1]. Moscow, 2003. Pp. 330–352. (In Russ.).
10. Shafir M.P. *Polozhenie o vzyskaniyakh po besspornym delam kazny (t. XVI, ch. 2, izd. 1910 goda), s raz"yasneniyami po resheniyam Grazhdanskogo kassatsionnogo i drugikh departamentov, a ravno obshchikh sobranii Pravitel'stvuyushchego senata, s prilozheniem izvlechenii iz raznykh toмов Svoda zakonov* [Regulations on penalties for undisputed Treasury cases (Vol. 16, Part 2, 1910), with explanations on decisions of Civil Cassation and other departments, as well as general meetings of the Governing Senate, with extracts from various volumes of the Code of Laws]. Comp. by Shafir M.P. Saint Petersburg, 1911. 184 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ЛАРИСА ЮРЬЕВНА КАЗАНИНА – доктор исторических наук, доцент, директор Тульского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Тула, Россия, Kazanina@tfrpa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2874-8953>

НИКОЛАЙ ГРИГОРЬЕВИЧ ШУРУХНОВ – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры организации правоохранительной и правозащитной деятельности Тульского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Тула, Россия, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России, Москва, Россия, matros49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1132-760X>

LARISA YU. KAZANINA – Doctor of Sciences (History), Associate Professor, Director of the Tula Institute (Branch) of the All-Russia State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Tula, Russia, Kazanina@tfrpa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2874-8953>

NIKOLAI G. SHURUKHNOV – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of Organization of Law Enforcement and Human Rights Protection Activities of the Tula Institute (Branch) of the All-Russia State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Tula, Russia, Leading Researcher at the Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, Moscow, Russia, matros49@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1132-760X>

Статья поступила 01.02.2023