РАЗДЕЛ III. ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Игнатьева К.С.

Исполнительная полиция российской империи в 1862-1905 гг.: система органов и основные направления деятельности

УлГУ

doi:10.18411/spc-22-12-2017-08

idsp: 000001:spc-22-12-2017-08

Аннотация

Материал данной статьи посвящен анализу системы органов исполнительной полиции, сложившейся в результате проведения реформ полиции во второй половине XIX в. - начале XX в., и основным направлениям их деятельности. Автор статьи отстаивает позицию, что органы исполнительной полиции в Российской империи в 1862-1905 годах выполняли важнейшие функции государственного и местного управления, состоящие в обеспечении правопорядка и общественной безопасности в Российской империи. При этом органы исполнительной полиции Российской империи взаимодействовали в процессе своей деятельности с другими органами государственной, местной власти и внесли существенный вклад в преобразования государственного механизма.

Ключевые слова: полиция, Российская империя, общая (исполнительная) полиция, политическая полиция, окружная полиция, полицейское управление, Министерство внутренних дел Российской империи, губернатор.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the system of Executive bodies of police arising from the reform of the police in the second half of XIX century - early XX century, and the main directions of their activities. The author defends the position that the Executive police in the Russian Empire in 1862-1905 years performed the most important function of state and local government, including law enforcement and public safety in the Russian Empire. The Executive police of the Russian Empire interacted in the process of its activities with other state bodies, local authorities and has made a significant contribution to the transformation of the state mechanism.

Key words: police of the Russian Empire, the General (Executive) police, political police, County police, police Agency, Ministry of internal Affairs of the Russian Empire, Governor.

Структура органов исполнительной полиции Российской империи периода 1862-1905 гг. претерпела, как мы отмечали ранее, ряд существенных изменений. Основным из них выступало объединение городской и уездной полиции в единую окружную полицию (ст. 2 преамбулы Временных Правил об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых, принятых 25 декабря 1862 г. [1] (далее - Временные Правила 1862 г.)).

Тем самым согласно ст. 2 преамбулы Временных Правил 1862 г. в структуру органов исполнительной полиции входили:

- уездные полицейские управления;
- городские полицейские управления.

Сами уезды делились на станы или становые участки в отдельных уездах. Деление на станы было введено Положением от 3 июня 1837 г. [2, с. 232].

Низовым звеном системы органов исполнительной полиции выступали сотские (в станах), десятские (городах) и полицейские служители городских полицейских команд.

Отметим, что до принятия Временных Правил 1862 г. существовала отдельно уездная полиция в виде земского суда и городская полиция в виде городской управы благочиния. Они также считались органами исполнительной власти и подчинялись Министерству внутренних дел и губернаторам [3, с. 14].

Все органы исполнительной полиции по реформе 1862 г. стали находиться под контролем начальника губернии и (или) министра внутренних дел, а органы полиции «безуездных» городов, посадов и местечек еще и под контролем становых приставов. Губернатор фактически был официальным представителем Министерства внутренних дел на местах. В то же время органы политической полиции (жандармское управление), а также контрольные палаты и суд находились вне контроля губернатора.

Соответственно, вслед за А.И. Толстой, можно прийти к выводу, что система органов исполнительной полиции, несмотря на объединение уездной и городской полиции, во многом сохранила трехзвенную структуру, представленную губернскими, уездными и городскими органами исполнительной полиции [4, с. 155].

В штате уездных полицейских управлений состояли уездные исправники, заменившие городничего (полицмейстера)), а также помощники уездных исправников, общие присутствия и земские суды, включавшие городничие правления. При уездном полицейском управлении создавалась канцелярия, которая возглавлялась секретарем, а также учреждались должности рассыльных.

Общие присутствия городского полицейского управления состояли из полицмейстера, его помощника и двух ратманов городского магистрата или ратуши («до окончательного преобразования полиции» - ст. 5 Временных Правил).

Городские полицейские управления возглавлялись полицмейстерами. Также в их штате предусматривались должности помощников полицмейстеров и общие присутствия, которые создавались в отдельных наиболее крупных городах. В некрупных городах, посадах и местечках вводились должности городских приставов, а также помощников городских приставов и полицейских надзирателей (ст. 16 Временных Правил 1862 г.).

В подведомственном подчинении городского полицейского управления находились городские приставы, выполняющие функции исполнительных чиновников, их помощники и полицейские надзиратели. Им подчинялись нижние чины полиции, в состав которых входили полицейские служители городских полицейских команд (ст. 23-24 Временных Правил 1862 г.).

Как мы видим, полицейские должности окружных начальников, земских исправников и городничих были упразднены, вместо них учреждалась должность окружного исправника. Окружные исправники должны были назначаться и увольняться не министром внутренних дел, а непосредственно губернаторами, с последующим утверждением генерал-губернаторами.

Столичная полиция, как и городская полиция, разделялась на внутреннюю и внешнюю части, и сохраняла свои особенности. Внутреннюю часть составляли управы благочиния, частные приставы, квартальные надзиратели, исполнявшие распоряжения городских властей и судебных мест, производящие следствие, контролирующие деятельность торговых заведений и соблюдение паспортного режима, а внешнюю часть - полицейские и пожарные команды, ночные дозоры, то есть подразделения, несшие регулярную патрульно-постовую службу.

Во главе органов исполнительной власти, как и всей системы органов полиции Российской империи в исследуемый временной период, стоял министр внутренних дел - глава Министерства внутренних дел Российской империи (например, с 1861-1868 гг. - В.П. Валуев, 1868-1878 гг. - А.Е. Тимашев, 1895-1899 гг. - И.Л. Горемыкин, 1902-1904 гг. - В.К. Плеве [5]). Отсюда можно сказать, что Министерство

внутренних дел Российской империи как орган центральной власти возглавляло систему органов исполнительной полиции.

По Указу от 15 ноября 1880 г. структура органов общей (исполнительной) полиции Российской империи претерпела также существенные изменения и включала губернские жандармские управления и Департамент полиции. Губернские жандармские управления подчинялись губернатору и генерал-губернатору, а губернатор и генерал-губернатор – министру внутренних дел.

К ведению уездных и городских полицейских управлений и подчиненных им лиц и согласно Временным Правилам 1862 г. (ст. 25) относились:

- обнаружение Высочайших указов, манифестов и законов;
- участие в обсуждении законности и возможностей исполнения предписаний губернского начальства, уездного исправника, полицмейстера, других полицейских чинов, требований правительственных и судебных органов власти их должностных лиц;
- принятие чрезвычайных мер к исполнению законов;
- принятие чрезвычайных мер к восстановлению спокойствия, порядка, безопасности;
- взыскание с виновных издержек;
- рассмотрение жалоб поданных и требований присутственных мест о противозаконных действиях подведомственных управлению полицейских чиновников;
- отчет перед губернским начальством о имуществе станов и количестве станов;
- изменение числа и состава сотен и частей городов;
- кадровое обеспечение низовых звеньев исполнительной полиции (сотских, десятских и др.);
- привлечение к ответственности должностных лиц низовых звеньев исполнительной полиции;
- временное отстранение от должности полицейских чиновников в случае совершения ими преступлений (до принятия решения губернским начальством);
- финансово-административный контроль за деятельностью полицейских органов;
- ведение и представление финансово-имущественной отчетности о деятельности полицейских органов, и др.

Уездный исправник и полицмейстер по Временным Правилам 1862 г. как начальники уездной и городской полиции осуществляли руководство всеми полицейскими чиновниками в уезде, городах за правильностью выполнения ими функции полиции и принимали окончательное решение по всем входящим в компетенцию общей полиции вопросам.

С позиции И.Е. Андреевского, с которой считаем необходимым согласиться, четкое обозначение функций окружной полиции во Временных Правилах 1862 г. позволило повысить эффективность органов общей полиции [6].

Следует отметить, что после реформенная организация полиции в столицах - г. Москва и г. Санкт-Петербург имела определенные особенности, что было обусловлено сложной оперативной обстановкой в них и их статусом столиц, мест нахождения и осуществления царской власти. По Именному, данному Сенату Указу Императора от 12 февраля 1880 г. «Об учреждении в С.-Петербурге Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (ст. 5, 6) все органы государственной полиции, располагавшиеся в г. Санкт-Петербург, уполномочивались на охрану государственного порядка и общественного спокойствия.

В результате принятия в 1881 г. Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия органы исполнительной полиции получили еще большие полномочия в вопросах, связанных с контролем за «общественной нравственностью и благопристойным поведением подданных».

Полицейские стражники были обязаны присутствовать в местах скопления народа, охранять общественный порядок и предупреждать беспорядки, следить за противопожарной безопасностью, за состоянием дорог, чистотой на улицах, качеством питьевой воды, процессом торговли. В необходимых случаях они должны были оказывать и медицинскую помощь. Обязанности полицейской стражи заключались также в охране спокойствия личной и имущественной безопасности граждан, предотвращении и обнаружении действий, запрещенных уголовным законодательством, наблюдении за исполнением законов и постановлений. Обо всех происшествиях стражники обязаны были докладывать полицейскому уряднику.

В местностях Российской империи, находившихся на «исключительном положении», они могли осуществлять и оперативно-следственные мероприятия и отдельные функции дознания. Так, законченное полицейскими урядниками дознание начальник уездной полиции передавал судебному следователю с сообщением об этом прокурору. В то же время основной формой работы полицейских урядников являлось патрулирование обслуживаемой территории, при этом особое внимание уделялось наиболее посещаемым (базары, площади и пр.) и «глухим» местам. Не менее сложной задачей являлся негласный надзор полицейских урядников за «официальными» и «неофициальными» (ведущими подозрительный образ жизни, еще не пресеченный компетентными органами) подозреваемыми. Полицейский урядник, проживавший на территории вверенного ему участка, отлучался с него только с разрешения непосредственного начальника.

12 июля 1889 г. были приняты Положение о земских участковых начальниках и Правила об устройстве судебной части в местностях, где действовало это положение [7]. Земский начальник теперь во время отсутствия на месте уездного исправника и станового пристава нес все обязанности полицейской власти как по охране благочиния, безопасности и общественного порядка, так и по предупреждению и пресечению преступлений и проступков. В его компетенцию теперь стало входить руководство действиями волостных старшин, сельских старост, а также нижних чинов уездной полиции, таких, как полицейские урядники, сотские и десятские на территории всего участка, включая владельческие земли.

Также, исходя из сохранявшего свое действие Общего губернского учреждения (издания 1892 г.) [8], в предметы ведения органов исполнительной полиции по наблюдению за исполнением законов, охране безопасности и делам общественного благоустройства входили охрана «неприкосновенности прав и спокойного совершения обрядов Православной Церкви и свободы иноверных исповеданий», «приведение к присяге некоторых Магометанских духовных лиц» (п. 4, 5 ст. 328).

Таким образом, структура органов исполнительной полиции Российской империи периода с 1862 г. по 1880 г. была разделена на две части – уездную и городскую, но при этом контроль за уездной и городской полициями оставался в компетенции губернаторов. Саму систему органов исполнительной полиции возглавляло Министерство внутренних дел Российской империи.

В уездах к органам исполнительной власти относились уездные полицейские управления (возглавлялись уездными исправниками, назначаемые губернаторами, подконтрольные им и утверждаемые Министерством внутренних дел), станы (действовали в уездах, возглавлялись становыми приставами, подчинялись уездным полицейским управлениям), сотские и десятские (избирались из крестьян, низовое звено). Канцелярии городничих, земские суды и общие окружные управления были заменены общими присутствиями окружных полицейских управлений.

В городах к органам исполнительной власти относились городские и участковые приставы, полицейские надзиратели, а также в столицах, крупных уездных и губернских городах - городские полицейские управления. Все они были подведомственными уездному полицейскому управлению.

Основные направления деятельности органов исполнительной полиции в период с 1862 г. по 1880 г. и с 1880 г. по 1905 г. существенно не различались и включали организацию общественной безопасности и охрану общественного порядка в уездах, городах, иных населенных пунктах, контроля за исполнением законов, выполнением финансовых обязательств, инспектирование становых приставов, кадровое обеспечение деятельности самих полицейских органов, проведение оперативно-следственных мероприятий, участие в проведении дознания, охране прав верующих при осуществлении религиозных обрядов православной церкви, иных конфессий, и др.

1. Временные правила для действия полиции по предметам, оставленным в ее ведении до преобразования других частей управления. Проект // Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений: отдел полицейский. Ч. I. Отд. 2. - СПб.: Тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. вел. канцелярии, 1870-1876 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: Российская государственная библиотека: <http://search.rsl.ru/ru/record/01003859027>.
2. Ерошкин, Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: пособие для учителя / Н.П. Ерошкин. - М.: Государственное учебно-педагогическое издательство министерства просвещения РСФСР, 1960. - 396 с.
3. Ерин, Д.А. Организационные и кадровые реформы Российской полиции во второй половине XIX - начале XX веков: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.01 / Д.А. Ерин. - М., 2000. - 26 с.
4. Толстая, А.И. История государства и права России: учебник для вузов / А.И. Толстая. - 3-е изд., стер. - М.: Юстицинформ: Омега-Л, 2010. - 320 с.
5. Министры внутренних дел: История МВД России [Электронный ресурс]. - Режим доступа: Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации: https://мвд.рф/history/Ministri_vnutrennih_del.
6. Андреевский, И.Е. Русское государственное право / И.Е. Андреевский. Т. 1. Ч. 1. - СПб., 1866 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/11641.html>.
7. Положение о Земских Участковых Начальниках, Правила об устройстве судебной части в местностях, где действовало это положение (Положение II) (высочайше утв. 12 июля 1889 г.) // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе 2-е (1881-1913). - Т. 16. - 1892. - № 6196 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.nlr.ru/eres/law_r/search.php?regim=4&page=508&part=1540.
8. Общее губернское учреждение (Изд. 1892 г.) // Свод законов Российской империи. Том второй. Часть первая. Свод губернских учреждений. - СПб., 1892 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=3227>.

Лейко М.С.

Проблемные вопросы назначения и исполнения уголовного наказания в виде штрафа, пути их решения

*Самарский национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королёва
(Россия, Самара)*

doi:10.18411/spc-22-12-2017-09

idsp: 000001:spc-22-12-2017-09

В данной научной работе рассмотрены важные проблематичные вопросы о назначении, исполнении штрафа и предоставлены пути их решения. Исследованы характерные особенности применения штрафа в качестве альтернативного лишения свободы наказания, противоречия в законодательстве, стабилизирующие исполнение штрафа и последствие уклонения от уплаты штрафа.

В данный момент в Российской Федерации назначение уголовного наказания в виде штрафа представляется альтернативой лишению свободы. Под альтернативными наказаниями понимают меры правительственного принуждения, назначаемые судом