

УДК 34(091)

ББК 67.3

DOI 10.22394/1682-2358-2023-4-94-102

*A.A. Mochalova, Head of the Special Disciplines Cabinet of the Operational Investigative Activities Department of the Internal Affairs of the Educational and Scientific Complex of Countering Economic and Tax Crimes, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

**THE RUSSIAN EMPIRE  
EXECUTIVE POLICE  
ACTIVITIES  
AT THE BEGINNING  
OF THE TWENTIETH  
CENTURY  
IN CONTEXT  
OF DEVELOPING  
THE CHARTER  
OF A POLICE OFFICER**

The draft Charter of a Police Officer and comments on the articles developed at the beginning of the twentieth century is studied. Special attention is paid to the rights, duties, and powers of police officers in various spheres of human activity in the Russian Empire at the beginning of the twentieth century.

*Key words and word-combinations:* police, law and order, charter.

*А.А. Мочалова, начальник кабинета специальных дисциплин кафедры оперативно-разыскной деятельности ОВД учебно-научного комплекса противодействия экономическим и налоговым преступлениям Нижегородской академии МВД России (email: rusa44ok@yandex.ru)*

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ПОЛИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ  
НАЧАЛА XX ВЕКА  
В КОНТЕКСТЕ  
УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО**

Исследуется проект Устава полицейского и комментарии к статьям, разработанные в начале XX в. Особое внимание уделяется правам, обязанностям, полномочиям полицейских в разных сферах жизнедеятельности населения Российской империи в начале XX в.

*Ключевые слова и словосочетания:* полиция, правопорядок, устав.

В разные периоды российской истории деятельность полиции являлась предметом пристального внимания общества и государства. Организационная структура полиции, ее место в системе органов государственного управления регламентировались преимущественно Общим учреждением губернским, приведенным во втором томе пятнадцатитомного Свода зако-

нов Российской империи. Компетенция полиции в сфере имущественных отношений, обеспечения личной безопасности граждан, осуществления процессуальных прав регламентировалась другими материалами этого капитального законодательного труда. Конкретные неотложные практические вопросы, касающиеся компетенции полиции, рассматривались в высших органах власти: на заседаниях Государственного совета, Правительствующего сената, кабинета министров, в постановлениях Министерства внутренних дел России и иных высших исполнительно-распорядительных органов, затем подписывались императором и лишь тогда становились высшими законодательными актами.

К началу XX в., по мере развития экономики страны, миграции населения из сельской местности в города, углубления социальных процессов, развития культуры многочисленных этносов многонациональной страны, выявилась очевидная необходимость наличия специального свода правил для регулирования деятельности общей полиции. Директор департамента полиции МВД России А.А. Лопухин в получившей известность книге размышлений о перспективах деятельности российской полиции отмечал, что отсутствие сборника правил об устройстве и службе полиции является существенным пробелом в системе правового регулирования [1]. В 1913 г. в рамках преобразования полиции Департаментом полиции МВД России в числе проектов семи важнейших документов [2, с. 39] были подготовлены Устав полицейский [3] и Комментарии к Уставу [4], где прописывались правила функционирования полиции в важнейших сферах деятельности. Волнения в городах, крупных рабочих центрах обострили и без того сложные социальные отношения и уже не позволяли игнорировать ошибки в деятельности правоохранительных органов.

В проекте Устава и Комментариях к нему утверждались организационная структура, состояние и место полиции в обществе. Документ состоял из десяти глав и двух приложений к ним. Особое значение имели общие положения Устава, где определялись цели и задачи полиции как органа, наблюдающего за «исполнением законов и обязательных постановлений к предотвращению, обнаружению и преследованию всякого рода действий, воспрещенных законами уголовными или направленными против государственного и общественного порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности» [3].

В проекте Устава полицейского указывалось, что полиция использует свою власть для борьбы с усмотренными правонарушениями, а

в остальных случаях выдвигает требования относительно исполнения закона. Если человек отказывается подчиниться указаниям полиции, то лица частного сектора могут быть привлечены к ответственности в соответствии с установленным порядком. Однако, если эти указания являются результатом служебных действий должностных лиц или распоряжений правительственных и общественных учреждений, полиция информирует эти лица и учреждения о том, что они выполняют требования вышестоящего начальства.

При нарушении законов и обязательных постановлений предписывалось составление письменного протокола с указанием следующих сведений: информация о лице, совершившем нарушение; характер нарушения; ссылка на противоречащий закон или постановление; указание на возможные последствия нарушения; описание требований, предъявляемых к лицу, совершившему нарушение. Требовалось, чтобы протокол был подписан свидетелями правонарушения и понятыми. Согласно проекту Устава, распоряжения полиции являлись обязательными для всех [3]. Полиция вправе требовать закрытия всех открытых и несанкционированных мест до получения соответствующего разрешения, а также прибегать к помощи граждан при задержании преступника или осужденного, а в чрезвычайных ситуациях (наводнение, пурга, нашествие саранчи и т.п.) требовать сотрудничества населения. В случаях значительного усиления преступных проявлений (убийств, поджогов, грабежей, конокрадства) полиция с разрешения губернатора вправе организовывать пикеты, разъезды, использовать транспорт граждан.

Статья 688 Общего учреждения губернского констатирует право полиции на использование оружия. При недостаточности средств полиции могут быть вызваны войска в соответствии со ст. 316 (прим. Общего учреждения губернского).

При получении заявления о готовящемся преступлении полиция обязана принимать соответствующие меры для предотвращения деяния. Заявления должностных лиц, жалобы потерпевших, очевидцев подаются в соответствии с правилами уголовного судопроизводства. При расследовании преступных деяний, совершенных в правительственных, общественных или образовательных учреждениях, полицейский обязан уведомить администрацию соответствующего заведения. При задержании подозреваемых полиция руководствуется статьями, регулирующими процесс установления личной неприкосновенности в рамках определенных правил судопроизводства. В документе отмечается, что сотрудники полиции оказывают содействие всем, обратившимся за помощью. При проведении дознания им

указывается на необходимость рассмотрения обращений с уведомлением физических лиц, от которых поступило поручение. Полиция должна оказывать помощь жертвам преступлений и в соответствии с Уставом о наказаниях привлекает виновных к уголовной ответственности по ст. 28 в случае неисполнения их требований, если уголовное законодательство не предусматривает отдельное наказание за такое неисполнение [3].

За незначительные проступки, нарушающие благочиние, порядок, спокойствие и личную безопасность (согласно главам III и IX Устава о наказаниях), может быть наложено взыскание на основе правил, указанных в Уставе о наказаниях. Каждый полицейский действует в определенном районе или участке. Если полицейский становится свидетелем совершения преступления, он обязан сообщить об этом в соответствующий орган (становому приставу в сельской местности, участковому приставу в городе) и продолжать свои действия по предотвращению, пресечению, задержанию или аресту правонарушителя.

В соответствии с проектом Устава полиция обязана проявлять решительные действия в случае стихийных бедствий, пожаров и чрезвычайных ситуаций. Полицейский может осуществлять свои функции как в пределах своего участка, так и вне его до прибытия местной полиции. Если лица, находящиеся под ведомством губернатора, совершают действия или бездействие за пределами установленной территории, губернатор имеет право налагать штрафы на них. В случае отсутствия специализированной полиции (например, дворцовой, железнодорожной) эти функции выполняются общей полицией. Полиция не упускает выполнение своих обязанностей по обеспечению общего спокойствия и безопасности, в том числе в праздничные дни.

Общие положения Устава являлись безусловными требованиями к полицейскому. Рассматривается также деятельность полиции в определенных обстоятельствах. Так, в главе II «Религиозный порядок и благочиние» отмечена необходимость надзора за соблюдением правил в церковных заведениях.

В главе III «Общественный порядок и личная безопасность» были прописаны правила при проведении общих собраний; деятельности общественных союзов; общественных увеселений. Этой главой предусматривался порядок проведения игр в карты, лотерею, на тотализаторах; предусматривались меры благоустройства и поддержания порядка в общественных местах, а также по предупреждению нищенства и праздногошатапия. Особое внимание уделялось выявлению

оружия, взрывчатых веществ, предупреждению возможных поединков, в том числе с применением оружия. Предусматривались меры ограждения от возможного насилия и несчастных случаев. В Уставе отмечалось требование безусловного соблюдения правил ношения форменной одежды.

Главы IV «Постановления, ограждающие народное здравие», и V «Постановления, ограждающие народную нравственность», предусматривали деятельность полицейского в условиях массовых заболеваний, эпидемий, прописывался алгоритм поведения в притонах.

В главе VI были прописаны правила поведения в торговых и промышленных заведениях, включая книжные магазины, библиотеки, читальни, типографии, а также гостиницы, трактиры, кредитные учреждения, комиссионные конторы и прочее.

Глава VII предусматривала отношения, связанные со строительством и перепиской в связи с деятельностью общественных учреждений.

Важные вопросы содержались в главе VIII «Постановления, регулирующие имущественные отношения», где регулировались цели и задачи решения имущественных вопросов. В Уставе отмечено «содействие возвращения имущества по праву. Ценные бумаги, деньги, не найденные хозяином вещи следовало сохранять в компетентных учреждениях. Об утерянных вещах стоимостью в 100 и более рублей полиция трижды помещала сообщение в местных ведомостях.

В подобных случаях полицейский действовал по правилам Устава: «а) вырученные от продажи вещи деньги выдаются лицам, потерявшим эту вещь и ее нашедшему в законных частях; б) если через 6 месяцев со дня объявления деньги (вещь) выданы — вознаграждение за находку; в противном случае деньги обращаются в казну. Издержки не возвращаются. Вещи военного назначения принадлежат выдаче военному ведомству» [4].

С вещами, найденными на побережье, поступают по правилам Торгового устава. О редких произведениях, найденных полицией, сообщалось губернатору, о древностях — Императорской археологической комиссии. О пригильном скоте дело разрешалось по ст. 539 Т. 1X Свода законов Российской империи [4], поведение полицейского при этом было прописано в главе IX «Местные налоги».

Глава X «Особые обязанности полиции» регулировала поведение полицейского при решении вопросов взаимодействия с различными ведомствами по доставке объявлений; исполнения постановлений по судебному ведомству; допроса свидетелей, вызова в суд; составления списков лиц по выборам в Государственную думу; сообщения об умер-

ших; конвоирования; доставки ссыльных, арестантов; приема сообщений о досрочно освободившихся; участия в проведении воинской мобилизации; проведения отдельных видов сборов; исполнения натуральных повинностей; контактов с почтой, телеграфом; приема сообщений о физических лицах без места жительства, занимающихся нищенством, бродяжничеством; проверки списков членов рабочих артелей; исполнения уставов о питейном и табачном сборе; сообщения справочных сведений; прописки, выписки, выдачи на место жительства; нотариальных обязанностей; определения тождества права на пенсию; знания места проживания иностранцев.

Руководители полиции (полицеймейстеры и уездные исправники, частные приставы в городах и становые приставы в уездах) участвовали в деятельности общественных и государственных институтов: комиссиях по учету военного имущества; разрешении спора по продаже и изъятию недоимок; обеспечении судьбы детей, родители которых погибли на войне; ветеранских исполнительных комитетах; комитетах общественного здоровья; уездных распорядительных комитетах по земельному устройству; комитетах по народной трезвости; освидетельствовании помещений для питейных дел, трактирного промысла; комитетах по делам уездных казначейств; административных присутствиях уездных съездов; присутствовали во время помещения для ареста по приговору мирового суда.

На полицию возлагалось исполнение предписаний различных поручений: об обнаружении на местах распоряжений правительства; содействие в делах Святейшего Синода, Департамента духовных дел, Минюста, суда, фабрично-заводских управлений, таможенных, интендантских и других государственных, а также общественных ведомств.

Полицейские управления оформляли записи землевладельцев, получавших окладные листы на государственную землю; взимали сборы с торгово-промышленных предприятий, являвшихся собственностью частных лиц, по городским недвижимым имуществам; осуществляли проверку торговых и промышленных предприятий, а также личные промыслы. Через полицию проходили запросы об уплате задолженностей: судебные издержки, путевые листы, штрафы за гербовые нарушения [5].

Полиция выполняла обязанности по содействию различным ведомствам: судебному ведомству — по разному повесток в суд и исполнение судебных постановлений; нотариальным конторам — по засвидетельствованию подписей в ведомостях, ценных бумагах; при задержании

нарушителей закона — полицейского надзора; по военному ведомству и избирательным комиссиям — при проведении их кампаний (например, паспортизации). С 1906 г. с разрешения губернатора полиция начала выдавать только новые документы: справки из метрических книг, о браке, рождении, крещении. В феврале 1916 г. Департамент полиции МВД Российской империи поручил местным полицейским управлениям в случае открытий в различных сферах науки и техники сообщать об этом в столицу. Служащие полицейских управлений входили в состав различных комиссий (контрольных, распорядительных, благотворительных).

По оценкам А.А. Лопухина, среди множества обязанностей сотрудников полиции в Общем учреждении губернском встречались и курьезные моменты. Например, п. 28 ст. 681 устанавливал правило «следить за своевременностью ловли пиявок»; десятскому (нижнему звену сельской полиции) поручалось информировать власти о состоянии здоровья населения [6, с. 38]. Вместе с тем руководители Департамента полиции отмечали необходимость изменений в работе полиции, подчеркивая следующие проблемы: недостаток численности полицейского состава, отсутствие единства в структуре полиции, неплановое распределение полицейских обязанностей, недостаточное материальное обеспечение [7].

В последние годы истории Российской империи сотрудники полиции были подготовлены к обстоятельствам чрезвычайного характера и могли решать сложные задачи. Это подтверждается, например, правовой регламентацией возможных продолжительных служебных командировок, позволявших решать сложные оперативно-служебные задачи, с назначением суточных «кормовых» денег, предусмотренных государством по статье соответствующих расходов [8]. В годы Первой мировой войны значительное число урядников и конно-полицейской стражи (более 2,5 тыс. человек) под контролем Главного жандармского управления МВД России была направлена в удаленные районы прифронтовой полосы на западную и южную территории государства. В октябре 1914 г. генерал от инфантерии А.Ф. Забелин, согласно Положению об управлении оккупированными областями [9], направил письмо нижегородскому губернатору В.М. Борзенко с просьбой обеспечить замещение должностей на занятых российскими войсками территории Галиции после боев с австро-венгерскими воинскими частями. В начале ноября 1914 г. около ста полицейских отправились в Галицию. Им следовало преодолеть расстояние в более 1600 верст по маршруту Нижний Новгород — Москва — Брянск — Лукинец — Сорынь — Ровно — Радзивилов.

Конно-полицейским стражникам также отводилась важная роль в решении поставленной задачи. Из Нижегородской полиции отправилось две партии с лошадьми и вооружением [9, л. 72–73]: 12 февраля 1915 г. — 40 человек и 25 февраля — 25 человек [10]. Начальник Департамента полиции МВД Российской империи в специальном циркуляре обращался к губернаторам с распоряжением командировать преимущественно холостых, с жалованьем 540 рублей и содержанием лошади на 20 рублей в месяц. Их супруги и дети также получали финансовую поддержку, а по окончании войны командированным гарантировалась возвращение на прежнюю полицейскую должность [10]. Подъемные составляли 30 рублей и 7,5 рубля суточных. К лету 1915 г. в Галиции насчитывалось 160 сотрудников нижегородской полиции, а в целом — около двух тысяч российских полицейских. По материалам Центрального архива Нижегородской области наблюдается вполне оперативное обеспечение денежным довольствием семей командированных сотрудников полиции. В случае возможной гибели или потери временной нетрудоспособности Положением предусматривалась выплата компенсации. Так, документально подтвержден факт регулярной выплаты компенсации семьям шести нижегородских полицейских, погибших при исполнении служебных обязанностей в 1905–1914 гг. [9, л. 57].

В период Первой мировой войны полицейские отправлялись в служебные командировки по приказу командования Юго-Западного и Северо-Западного фронтов в Петроград и Москву для выполнения служебно-оперативных задач по охране транспортных коммуникаций. Они оказывали содействие жандармскому полицейскому управлению в обеспечении безопасности железнодорожного сообщения между Петроградом, Москвой, Нижним Новгородом и Казанью через Поволжье и Окский тракт, контролируя перемещение грузов народного хозяйства, передвижение войск и перемещение военнопленных. Сотрудники уголовного сыска отправлялись в командировки для выявления преступников, а также для сотрудничества со штабами воинских подразделений в преследовании дезертиров.

Таким образом, Устав полицейский конкретизировал деятельность каждого сотрудника и полиции в целом. Этим документом устанавливалась ответственность полицейских и предусматривались гарантии их правовой и социальной защищенности. Тем самым повышалась значимость полицейской деятельности и общественный авторитет сотрудников полиции. Детальные комментарии к статьям Устава способствовали системному анализу деятельности полицейского по различным фактам его поведения в разных служеб-



ных обстоятельствах. Проект Устава полицейского и комментарии к статьям представляли собой необходимый специализированный правовой акт для повышения эффективности деятельности полиции Российской империи.

#### Библиографический список

1. *Лопухин А.А.* Из итогов служебного опыта. М., 1907.
2. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913.
3. Устав полицейский. Приложение 3 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913.
4. Комментарии к Уставу полицейскому. Приложение 4 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913.
5. *Токарева С.Н.* Административно-исполнительные обязанности по управлению Российской империи начала XX столетия // *Власть.* 2013. № 1. С. 141–145.
6. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. Приложение 5 к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913.
7. ПСЗ-III. Т. 27. № 31925 «О предоставлении чинам уездной полицейской стражи суточных денег при командировании за пределы их участков»; Т. 27. № 31945 «О перевозке чинов полиции по водным путям». СПб., 1911.
8. Центральный архив Нижегородской области. Ф. 5. Оп. 51. Д. 23187. Л. 81.
9. Нижегородский листок. 1915. 9 янв.
10. Центральный архив Нижегородской области. Ф. 5. Оп. 2. Д. 162. Л. 1.