

Светлана ТОКАРЕВА

АДМИНИСТРАТИВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ ПОЛИЦЕЙСКИХ УПРАВЛЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАЧАЛА XX СТОЛЕТИЯ

В статье раскрываются обязанности общей (исполнительной) полиции России в начале XX в. по поручениям различных ведомств и учреждений, приведены примеры выполнения данных задач. Проведена их классификация в соответствии с юридической трактовкой того времени.

In the article obligations of the general (executive) police of Russia at the beginning of the 20th century on orders of various departments and establishments are revealed; examples of execution of these tasks are given. Classification of these obligations is carried out according to legal treatment of that time.

Ключевые слова:

полиция Российской империи, функции органов правопорядка; police of the Russian Empire, functions of law enforcement bodies.

В современном российском обществе функции полиции определяются целью их правоохранительной деятельности. Этим обоснованы ее компетенция и обязанности. Реализация полномочий полиции начала XX в. также обеспечивала порядок и защиту общества, личности и государства посредством максимального снижения числа правонарушений. Теоретическое обобщение опыта функционирования органов правопорядка России способствует стабилизации общественной ситуации путем улучшения нормативно-правовой основы и практики ее применения. В ходе проведения реформ правоохранительной системы необходимо учитывать историю становления и развития полиции, формирования круга ее компетенции. Важным аспектом является историческая правопреемственность законодательных актов и трансформация полицейских органов с учетом социально-политической обстановки в стране. Актуальными эти вопросы становятся при выявлении проблем, существовавших и в дореволюционной полиции, в частности разграничение полномочий структур правопорядка. Поэтому важно перенимать положительные направления и способы борьбы с негативными тенденциями. Исторические данные позволяют определить границы между понятиями «полицейское» и «правовое» государство.

Рассматривая классификацию функций полиции, обратимся к законодательству Российской империи, в частности к Своду законов об обязанностях полиции и Уставу Полицейскому. Фактологический материал представлен обработанными нами фондами госархивов ЦЧР: губернских правлений, канцелярий губернатора и полицейских учреждений.

Предмет ведомства дореволюционной полиции определялся «наблюдением за скорым и точным исполнением законов, учреждений и постановлений, а равно предписаний начальства и, в определенных законом случаях, судебных приговоров»¹ на территории уезда или городского поселения. Основная цель подразделялась на несколько направлений: 1) контроль за выполнением законов, охрана безопасности и общественного благоустройства; 2) исполнение обязанностей по делам казенного управления и общественного

ТОКАРЕВА
Светлана
Николаевна –
к.и.н., докторант
кафедры истории
Отечества Курского
государственного
университета
tokareva_sn@mail.ru

¹ Свод законов об обязанностях полиции. – СПб., 1909, ст. 679.

хозяйства; 3) то же по делам судебного ведомства; 4) то же по делам военного ведомства. В первом направлении выражалась правоохранительная задача общей полиции, а остальные мы объединим в административно-исполнительные функции по поручениям различных ведомств.

В начале XX столетия в уездах не было отделений или представителей ряда губернских учреждений, «так как пришлось бы тогда создать массу чиновников, большинству которых приходилось бы мало занятий, поэтому исполнение предписаний различных губернских учреждений возлагалось на полицию»¹, в связи с чем она и называлась исполнительной. Эти разнообразные обязанности в центре были распределены между различными присутственными местами.

В первую очередь полиция должна была своевременно обнародовать на местах указы, постановления правительства и предписания начальства². Чиновники доводили до сведения населения действовавшие положения, принятые законы и распоряжения государственной и местной властей, а также давали по ним разъяснения. Для правильного толкования была необходима специальная подготовка, иначе трактовка нормативно-правового акта могла расходиться с действительным смыслом. Эта проблема существовала у полицейских низшего звена, от которых требовалось только знание азбуки, умение писать, считать и общее достаточное развитие.

Помимо этого на полицию возлагались обязанности по деятельности Собственной Его Императорского Величества канцелярии, Святейшего синода, Департамента духовных дел иностранных исповеданий, Министерства финансов, Военного министерства, Главного управления землеустройства и земледелия, Министерства путей сообщения, управлений по делам фабричным и заводским, судебным, акцизным, таможенным, интендантским³ и пр., а также содействие различным государственным и общественным учреждениям. Зачастую губернаторы принуждали полицейских к исполнению предписаний других ведомств (например, казенных

палат), которые были обременительными для них⁴. В индивидуальном порядке начальник губернии мог предписать чинам полиции содействовать в исполнении поручений разным лицам, например служащим Лесного департамента Главного управления землеустройства и земледелия при проведении различных работ⁵.

По делам казенного управления и общественного хозяйства в начале XX столетия в компетенцию полиции входило: взыскание государственных и местных сборов, платежей и начетов; рассылка окладных листов по земским сборам в сельские управления и владельцам недвижимых имуществ и принятие установленных в законе мер по возмещению недоимок; пресечение злоупотреблений по уменьшению веса и достоинства монеты; наблюдение за верностью весов и мер; вызов к торгам на поставку, подряд, покупку или продажу казенных, общественных или описанных имуществ; участие в выдаче свидетельств подрядчикам о законных причинах, препятствующих выполнению их договора; содействие лицам торгового надзора при производстве проверки торговли и других промыслов; обязанности по акцизным сборам; обязанности по делам таможенного ведомства; участие в ревизии книг закладов и продаж в ссудных кассах; производство в уездах торгов на продажу казенных и лесных материалов и на лесные работы, содействие лесному начальству; производство в уездах торгов на отдаваемое в оброк и отчуждаемое казенное имущество; доставление сведений о смерти чиновников, пользовавшихся арендою и не оставивших наследников⁶.

Полицейскими управлениями составлялась роспись землевладельцев, получивших окладные листы на государственный поземельный налог⁷. Ими взимались сборы с торгово-промышленных заведений и городских недвижимых имуществ, принадлежащих частным владельцам, государственный квартирный долг⁸. В полицейских управлениях велись журналы о проверке торговых и промышленных предприятий и личных промысловых

¹ Моллериус И. Руководство для полицейских чинов (пособие к изданию обязанностей полиции). — СПб., 1911, т. 1. с. 162.

² Устав Полицейский. — СПб., 1913, ст. 224.

³ Государственный архив Курской области (ГАКО), ф. 33, оп. 3, д. 899, л. 95(об)—106.

⁴ Государственный архив Тамбовской области (ГАТО), ф. 2, оп. 127, д. 78, л. 1—320.

⁵ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 8267, л. 11, 19.

⁶ Свод законов об обязанностях полиции. — СПб., 1909, ст. 682.

⁷ ГАКО, ф. 1643, оп. 1, д. 168, л. 27—42.

⁸ ГАКО, ф. 1, оп. 2л, д. 87, л. 1, 2.

занятий по сведениям, передаваемым от приставов исправникам за год.

Через начальников полиции проходили прошения в губернское правление о сложении недоимок (кормовых, судебных издержек, путевой ссуды, гербового штрафа и т.д.) по «безнадежности поступления таких» ввиду несостоятельности должника и отсутствия у него средств и имущества к уплате¹. К примеру, по Курской губернии на 1907 г. числилось 30,8% непогашенных сумм земских сборов².

Круг полномочий органов общей полиции по судебному ведомству включал: прекращение всякого насилия, обид и самоуправства; производство дознаний и участие в предварительном следствии по уголовным делам; представление суду обвиняемых и частных к делу, взятие по требованию суда лиц под стражу; вызов в суд, участие в приведении в исполнение судебных приговоров и определений; опись, оценка, хранение и объявление о публичной продаже имений, продажа имущества; понуждение поверенных к возвращению доверителям их доверенностей; засвидетельствование доверенностей и исполнение других нотариальных обязанностей; взыскание денег за приобретение крестьянами земли и платы нотариусу; исследование о безвестном отсутствии лиц по бракоразводным делам; выдача членам семьи подсудимых чиновников удостоверений об отсутствии дохода и получении определенного по закону содержания от казны; наблюдение за благоустройством в местах заключения и за исполнением постановлений о содержании и пересылке арестантов; выдача свидетельств о родстве и свойстве заключенных лиц для допуска к свиданию.

Полицейские чины могли выполнять ряд нотариальных обязанностей по засвидетельствованию верности копий, подлинности подписей и нахождения лиц в живых³.

Кроме того, в начале XX в. полиция была обязана составлять общие списки присяжных заседателей и участвующих в деле⁴. На практике часто отмечалось предоставление неверных сведений о призванных лицах и медлительность чинов по

вручению повесток, что приводило к не состоявшимся сессиям окружного суда⁵.

Больше всего исполнительных действий по указанию этого ведомства приходилось на обеспечение полицейского надзора, который к началу XX в. подразделялся на подследственный, судебный и административный⁶. В зависимости от наложения конкретного вида надзора полиция следила за поведением лица, контролировала его передвижение и связи, доставляла его по требованию судебных властей и т.д.⁷ Управления полиции вели специальные ведомости по различным группам поднадзорных⁸, которые давали подписку о невыезде за пределы губернии⁹ (за исключением установления негласного надзора).

Кроме того, могло устанавливаться наблюдение и за другими категориями населения. Так, 9 августа 1899 г. курским губернатором предписывалось «чинам полиции о том, что они обязаны оказывать со своей стороны всяческое содействие чинам ведомства Министерства народного просвещения по наблюдению за их учащимися <...> а также иметь непосредственное наблюдение за непосещением ими последних запрещенных для них мест»¹⁰.

По делам военного ведомства в начале XX столетия деятельность общей полиции включала: содействие и надзор за порядком в препровождении полков, наблюдение за выполнением для них натуральных повинностей; обязанности по учету и призыву на действительную службу нижних чинов запаса армии и флота; выдача свидетельств и удостоверений и исполнение других обязанностей, изложенных в Уставе о воинской повинности; извещение вдов нижних чинов о смерти мужей; высылка нижних чинов, пропустивших срок прибытия, к местам их служения¹¹.

⁵ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 10326, л. 150.

⁶ Полицейский надзор: Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзоров / сост. П.М. Люкевич. — Ломжа, 1913, §§ 18, 19.

⁷ См.: Токарева С.Н. Полицейский надзор в Российской империи // Вопросы истории, 2009, № 6, с. 94–104.

⁸ Государственный архив Орловской области (ГАОО), ф. 580, оп. 1, д. 4956, л. 1–340.

⁹ ГАТО, ф. 5, оп. 1, д. 17, л. 1–18.

¹⁰ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 6505, л. 8, 8(об).

¹¹ Свод законов об обязанностях полиции. — СПб., 1909, ст. 684.

¹ ГАКО, ф. 33, оп. 2, д. 11447, л. 8, 11, 14; д. 11513, л. 1, 2; оп. 3, д. 588, л. 1; д. 603, л. 1, 2(об); д. 618, л. 1; д. 619, л. 1.

² ГАКО, оп. 2, д. 12979, л. 7–7(об).

³ Устав Полицейский. — СПб., 1913, ст. 257.

⁴ Там же, ст. 228.

В начале прошлого века полиция следила за лицами призывного возраста¹, содействовала призыву новобранцев и контролировала поведение жителей. К примеру, в феврале 1917 г. воронежские начальники полиции рапортовали в губернское жандармское управление, что «последний призыв прошел благополучно, настроение среди призывных молодых людей, так и среди населения было вполне спокойное»². Чины полиции также должны были оказывать помощь при мобилизации чинов запаса (вручали призывные карты, расследовали случаи неявки, следили за сбором в пункте назначения и т.д.)³.

Во время Русско-японской и Первой мировой войн на начальников местной полиции возлагалась обязанность сообщать семьям о судьбе призванных (смерти или нахождении в плену)⁴. Полицейские разыскивали самовольно отлучившихся и не явившихся к месту назначения нижних военных чинов, особенно во время Первой мировой войны⁵.

При прохождении по территории воинских команд канцелярия губернатора сообщала полиции о продолжительности их пребывания, пункте назначения и т.д. для принятия всех необходимых мер (например, закрытия винных магазинов)⁶.

Полицейским управлениям при отсутствии в местностях уездных земских управ законодательством разрешалось выполнять их функции. Так, по Положению о выборах в Государственную думу от 1907 г. полиции дозволялось составлять и предоставлять «списки лиц, имеющих право участия в выборах на съездах землевладельцев и городских избирателей»⁷. Так, полиция и земство в особенных случаях могли заменять друг друга при выполнении своих специфических задач.

¹ ГАКО, ф. 310, оп. 1, д. 988, л. 12–12(об).

² Государственный архив Воронежской области, ф. И-1, оп. 1, д. 1672, л. 1–3.

³ Практическое руководство для гг. Исправников, Становых Приставов, Урядников, Стражников полицейской стражи и чинов полиции вообще при изучении полицейской службы в вопросах и ответах / сост. И.А. Смирнов. – Вильна, 1913, с. 48–50; ГАОО, ф. 580, оп. 1, д. 4319, л. 1–105.

⁴ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 7455, л. 87, 97, 112.

⁵ ГАКО, ф. 33, оп. 2, д. 16914, л. 1–4(об).

⁶ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 7572, л. 3, 11, 13, 18, 20.

⁷ Положение о выборах в Государственную думу 1907 г. // Свод законов об обязанностях полиции, ст. 52; Устав Полицейский. – СПб., 1913, ст. 229.

В 1912 г. курский губернатор приказал уездным исправникам доставить сведения о численности постоянных рабочих мужского пола старше 25 лет на фабрично-заводских предприятиях в день проведения выборов (14 сентября) и числе принявших из них участие в выборах. Результаты обобщения политической активности этой прослойки населения были направлены в Государственную думу⁸.

В 1916 г. накануне выборов в Государственную думу из регионов запрашивались сведения о числе выборщиков, которые могли бы принять в них участие. В Курской губернии, по данным полицейских управлений, ввиду условий военного времени были лишены возможности осуществить свое право на выборы по городам 7–10%, по землевладельцам – 5–7%, по волостям – 20–25% (т.к. по мобилизации призывались в основном лица сельского состояния). Однако, по мнению курского губернатора, выборы должны были дать благоприятный результат⁹.

К началу XX столетия сложилась система административно-полицейского надзора, осуществлявшегося посредством паспортизации населения. Обязанность прописки и выдачи видов на жительство и заграничных паспортов с взысканием соответствующих сборов возлагалась на полицию¹⁰. Управления следили за правильностью вручения и возобновления билетов, перемены их на новый национальный паспорт¹¹, разыскивали утерянные документы¹², взимали просрочку за заграничный паспорт (деньги направлялись в Александровский комитет о ранних, Российское общество Красного Креста и в доход казны)¹³.

В 1904 г. центральными властями было установлено выдавать паспорта сословными учреждениями, минуя полицию. В 1906 г. в постановление были внесены поправки, и в полицейских управлениях стали выдавать только новые документы, что еще раз подтверждалось положениями 1910 г.¹⁴

На полицию возлагалась выдача раз-

⁸ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 10604, л. 11, 32, 48, 117.

⁹ Там же, д. 9087, л. 41–41(об).

¹⁰ Устав Полицейский. – СПб., 1913, ст. 255.

¹¹ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 9604, л. 1–120.

¹² Там же, д. 9680, л. 4, 38, 48, 57, 68.

¹³ Там же, д. 8310, л. 4–4(об), 39–39(об), 196–196(об).

¹⁴ Там же, д. 10422, л. 78–78(об).

личного рода справок и сведений, свидетельств и удостоверений. Была распространена выдача справок о поведении, нравственных качествах, политической благонадежности и состоянии под судом различных граждан¹.

Органы правопорядка информировали губернское правление или канцелярию губернатора о нравственных качествах лиц, желающих уволиться в монашество или белое духовенство; о древних памятниках и историко-археологических находках, их описании и рисунках; о состоянии посевов, уборке хлебов и сена в уездах; о торговле и справочных ценах на сельскохозяйственные продукты; о скотоводстве и ярмарках скота; о пожарах и о состоянии пожарной части; о числе содержащихся в тюрьме арестантов; о состоянии раскола; о числе случайных и насильственных смертей; о добыче огнеупорных материалов и камня; о сплавах и судоходных путях; об умерших нижних военных чинах; о разрешенных постройках² и т.д.

Выдаваемые с разрешения губернатора свидетельства и удостоверения также были разнообразны: на право издания печатной литературы и периодических изданий; на постановку нефтяного двигателя для размола ржи; на постройку здания мельницы с газогенераторным двигателем³ и т.п.

Через ведомство исправников в каждом уезде проходили даже такие не специфические для полиции дела и прошения к курскому губернатору, как об установке памятников и учреждении стипендий для учащихся⁴.

Полицейские управления выдавали выписки из метрических книг о браке, рождении или крещении лиц православных или других верований, признаваемых государством, или о том, что таких сведений нет⁵.

В феврале 1916 г. Департамент полиции поручил местным чинам в случае открытий и изобретений, творчества и ценных

наблюдений в области сельского хозяйства, технологии, поэзии, живописи, музыки, техники или климатологии, а тем более в области военного искусства и обороны государства сообщать губернаторам и, если это заслуживает внимания, в Департамент полиции МВД. Но уже в мае того же года их освободили от этой обязанности, и заинтересованные лица сами направляли заявления в учрежденный Комитет охраны и поощрения русских творческих дарований на имя председателя И.В. Буймировой⁶.

Кроме того, служащие полиции входили в состав различных местных комиссий и комитетов (контрольных, распорядительных, благотворительных и др.).

Взаимодействие общей и политической полиции было неоднозначным, чины жандармерии негативно относились к возможному объединению. Несмотря на профессиональное сотрудничество, эти структуры соперничали между собой. Даже на местном уровне начальник жандармского управления часто жаловался губернатору на медлительность и невнимательность нижних чинов исполнительной полиции, выполняющих действия по его поручениям, обвиняя их в причинении вреда для дела⁷.

Сфера компетенции общей полиции в начале XX в. как на общероссийском, так и на региональном (Черноземный центр России) уровнях представляется нам достаточно обширной. Основные направления ее деятельности группируются в правоохранительные, административно-исполнительные и административно-хозяйственные функции. Местные полицейские органы являлись исполнителями поручений по требованиям разных ведомств (казенного управления хозяйством, судебного, военного), учреждений (губернского жандармского управления) и отдельных лиц. Эти действия нагружали чинов полиции и запугывали их обязанности, что подтверждало необходимость проведения реформ в этой области. Процесс специализации и разграничения круга полномочий полицейских структур прошел сложный путь, и его эволюция не прекращается до настоящего времени.

¹ Там же, д. 8348, л. 3.

² Там же, д. 7393, л. 160, 201; ф. 4, оп. 1, д. 123, л. 2–2(об), 23, 25, 32; д. 126, л. 4; д. 131, л. 1–15; д. 150, л. 1–84; д. 166, л. 275; д. 167, л. 1–19; ф. 1643, оп. 1, д. 166, л. 510; ф. 4, оп. 1, д. 164, л. 32; д. 177, л. 2–25; д. 178, л. 2, 5–24; ф. 33, оп. 2, д. 16474, л. 1; оп. 3, д. 894, л. 1–11.

³ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 8469, л. 11, 21, 105–106; ф. 33, оп. 2, д. 15841, л. 7; д. 15842, л. 10.

⁴ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 8083, л. 2–5(об).

⁵ ГАКО, ф. 1643, оп. 1, д. 169, л. 124; д. 170, л. 1–6; д. 171, л. 1–3.

⁶ ГАКО, ф. 1, оп. 1, д. 9106, л. 1–2, 3, 6–6(об).

⁷ Там же, д. 8885, л. 45.