DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2023-3-9-17

Обязательные и карательные постановления полиции: понятие, назначение, соотношение (предложения межведомственной комиссии «По преобразованію полиціи въ Имперіи» (1906–1911))

Н. Г. Шурухнов
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
ФКУ НИИ ФСИН России.
Адрес: ФКУ НИИ ФСИН России,
125130, Москва, ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1.
E-mail: matros49@mail.ru

Д. Н. Шурухнова
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых
и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
115054, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: shuruhnova.dn@rea.ru

М. О. Румянцева
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова,
доцент кафедры гражданского права Российской таможенной академии.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
115054, Москва, Стремянный пер., д. 36,
ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»,
140015, Люберцы, Комсомольский проспект, д. 4.
E-mail: rumyantseva.mo@rea.ru

Mandatory and Punitive Police Regulations: Concept, Purpose, Ratio (Proposals of the Interdepartmental Commission "On the transformation of the Police in the Empire" (1906–1911))

N. G. Shurukhnov
Doctor of Law, Professor, Leading Researcher
of Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia,
Address: Federal State Institution Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia,
1 b., 15a Narva Str., Moscow, 125130, Russian Federation.
E-mail: matros49@mail.ru

D. N. Shurukhnova
PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Associate Professor
of the Department of State Law and Criminal Law Disciplines
of the Plekhanov Russian University of Economics.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 115054, Russian Federation.
E-mail: shuruhnova.dn@rea.ru

M. O. Rumyantseva
PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Civil Law Disciplines of the PRUE,
Associate Professor of the Department of Civil Law of Russian Customs Academy.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 115054, Russian Federation,
Russian Customs Academy, 4 Komsomolsky Avenue, Lyubertsy, 140015, Russian Federation.
E-mail: rumyantseva.mo@rea.ru

Аннотация

Предметом статьи служили сведения «Краткой объяснительной записки къ заключенію междувѣдомственной коммисіи…» и непосредственно ее два подраздела «Обязательныя постановленія» и «Карательныя постановленія», а также отдельные нормы «Проекта Устава Полицейскаго съ постатейными объясненіями», законодательных актов Российской империи, исследования ученых. В числе задач авторы видели необходимость раскрыть содержание двух видов (категорий) постановлений, которые были необходимы для поднятия авторитета и профессионализма не только полиции, освобождения ее от несвойственных функций, но и городских дум и земских собраний. Раскрыть содержание процедурных вопросов принятия обязательных и карательных постановлений, их принципиальные различия, представить процедурно-правовые вопросы реализации на практике обязательных постановлений через посредство принятия карательных. В качестве методов работы над различными источниками были выбраны анализ, обобщение, сравнение, аналогия, конкретизация, описание. Их совокупность позволила сделать авторские выводы, показать направленность обязательных и карательных постановлений, их роль в обеспечении благочиния, общественного порядка, изменении отношения граждан к обустройству мест проживания, соблюдению разумных правил общежития, обеспечивающих благоустройство, санитарию, общественную безопасность.

Ключевые слова: полиция, обязательные и карательные постановления, городовое и земское положения, устав полицейский, законодательные нормы, правила.

Abstract

The subject of the article was the information of the "Brief Explanatory Note to the conclusion of the interdepartmental Commission ..." and its two subsections "Mandatory resolutions" and "Penal Resolutions", as well as individual norms of the "Draft Statute of the Police with article-by-article explanations", legislative acts of the Russian Empire, research by scientists. Among the tasks of the authors saw the need to disclose the content of two types (categories) of resolutions that would be necessary to raise the authority and professionalism of not only the police, freeing it from uncharacteristic functions, but also city dumas and zemstvo assemblies. To reveal the content of the procedural issues of the adoption of mandatory and punitive decisions, their fundamental differences, to present procedural and legal issues of the implementation of mandatory decisions in practice through the adoption of punitive ones. Analysis, generalization, comparison, analogy, concretization, description were chosen as methods of working on various sources. Their totality made it possible to draw the author's conclusions, to show the direction of mandatory and punitive resolutions, their role in ensuring deanery, public order, changing the attitude of citizens to the arrangement of places of residence, compliance with reasonable rules of the hostel, providing landscaping, sanitation, public safety.

Keywords: police, mandatory and punitive regulations, municipal and zemstvo regulations, police regulations, legislative norms, rules.

Вступительная часть

Анализируя уникальный документ – «Краткую объяснительную записку къ заключенію междувѣдомственной коммисіи, подъ предсѣдательствомъ сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи» [2], мы встретили огромное количество целесообразных предложений, рекомендаций, вариантов деятельности полиции Российской империи. Они относились не только к полицейскому ведомству, и, может быть, даже не столько к нему, сколько к законодателям, Совету министров, Государственному совету, Особому совещанию по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений, к руководителям отдельных министерств, ведомств, городским и

земским самоуправлениям. Основная цель «Междувѣдомственной Комиссии, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А.А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи» (далее – Комиссия) – создать (переформатировать, перевооружить, создать единый «кулак», управляемый единоначально) новую полицию Российской империи, такую, которая могла бы противостоять развернувшемуся революционному движению, неудержимому терроризму. Полагаем, стань она таковой, и Россия пошла бы иным вектором развития.

Петр Аркадьевич Столыпин[1], назначенный на должность министра внутренних дел Российской империи (1906 г.), принимавший самое непосредственное участие в подавлении революционного бунта будучи губернатором Самарской губернии, на деле знал «цену» полиции. Он ориентировался в ее правовом статусе, управляемости, вооруженности, профессионализме чинов, выполнении комплекса несвойственных ей обязанностей. Поэтому с первых дней пребывания на посту министра стал принимать меры по ее обстоятельному реформированию [1. – С. 52–57]. В числе таких мер было образование «Междувѣдомственной Комиссии, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи» по выработке предложений и мер, направленных на интенсификацию деятельности имперской полиции. В результате Комиссией были подготовлены объемные документы (вопреки их названиям), в которых содержались предложения и нормы реформирования полиции.

Наверное, в то время российский реформатор Петр Аркадьевич Столыпин (если б остался жив), смог бы указать единственно верный национальный путь развития страны. Это по его инициативе была создана Комиссия под председательством сенатора А. А. Макарова. В нее входили 19 высокопоставленных в высшей степени компетентных государственных лиц, работавших над преобразованием полиции безуспешно более 10 лет. Профессионалы высказывают сожаление: если хотя бы в 1910 г. предложения Комиссии по преобразованию полиции Империи реализовались, то и современная полиция была бы другой, уверены, более подготовленной, с большим опытом работы на массовых мероприятиях, на поприще обеспечения общественного порядка. Да и граждане были бы другими по восприятию реализации правовых норм, деятельности патрульно-постовой службы, подразделений охраны общественного порядка МВД России, Российской гвардии.

Исследовательская часть

В «Краткой объяснительной записке…»[2] имеются два раздела, которые в какой-то мере имеют сходство по названию: «Обязательныя постановленія» и «Карательныя постановленія». Вне всяких сомнений, и первые, и вторые имеют по своей сущности и направленности отношение к деятельности полиции, ее правовому статусу. Однако их конкретная направленность различна.

1. «Обязательныя постановленія». Изучая деятельность полиции, обсуждая свои предложения на различных уровнях, с должностными чинами различных ведомств, в том числе различных видов полиции [3. – С. 126–136], члены Комиссии пришли к следующему выводу. Препятствием для выполнения прямых обязанностей полиции – охране закономерного порядка и мира в государстве – служат отдельные недостатки и пробелы в действовавших законах и практической деятельности [2]:

1) ограниченность пределов законодательного регулирования обеспечения общественных благочиния, порядка и безопасности городским и земским самоуправлениями в обязательных постановлениях. Городские думы и земские собрания могли издавать обязательные для местных жителей постановления лишь по предметам, поименованным в статье 108 Городового Положения и статье 108 Земского Положения. Так, им были предоставлены права регулировать обязательными постановлениями сферу труда малолетних, нищенство, непотребство, обеспечение в санитарном отношении частных лечебниц, благотворительность учреждений, школ;

[1] Петр Аркадьевич Столыпин (род. 2 [14] апреля 1862, Дрезден, Саксония, ум. 5 [18] сентября 1911, Киев) – государственный деятель Российской империи, статс-секретарь Его Императорского Величества (1908), действительный статский советник (1904), гофмейстер (1906), губернатор Гродненский (1902–1903) и саратовский (1903–1906), министр внутренних дел и председатель Совета министров (1906–1911), член Государственного совета (1907–1911).

[2] Краткая объяснительная записка къ заключенію междувѣдомственной коммисіи, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи. – С.-Петербургъ, Государственная Типография, 1911.

2) отсутствие права земских собраний и городских дум избирать особый низший исполнительный орган – надзирателей для содействия участковым попечителям в деле наблюдения за точным исполнением обязательных постановлений. Такое наблюдение возлагалось Городовым Положением (статья 112), Положением Земского Учреждения (статья 113), прежде всего, на полицию, а уже потом на выборных участковых попечителей (поэтому их деятельность была ничтожна);

3) низкий уровень практики исполнения обязательных постановлений. Она была бы более эффективной в случае, если бы обязательность их исполнения была вменена не полиции, а указанным органам (уполномоченным лицам). Возбуждение судебного преследования и изобличение перед судом виновных в нарушении обязательных постановлений лежали бы на чинах полиции лишь в тех случаях, когда такое нарушение установлено ими самими;

4) недостаточная наказуемость за обозначенные правонарушения по статье 29 Устава о Наказаниях – «за неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій… земскихъ и общественныхъ учрежденій, когда симъ Уставомъ не определѣно за то инаго наказанія, виновные подвергаются: денежному взысканію не свыше пятидесяти рублей…»[1];

5) не обеспечивается необходимая быстрота уголовной репрессии за нарушение обязательных постановлений, когда это осуществляется через посредство мирового судьи (как правило, спустя значительное время после обнаружения проступка);

6) отсутствие у полиции необходимых правовых рычагов, позволяющих планомерно и действенно бороться «съ опасными для общежития слоями населенія, съ тѣми его подонками, которые, нарушая повседневно миръ и порядокъ, должны быть, безъ сомнѣнія, предметомъ особливаго и постоянного надзора со стороны органовъ полицейской власти»[2].

Исходя из этих соображений Комиссия сочла необходимым изменить редакцию соответствующих статей Положений о губернских и уездных земских учреждениях, Положений об управлении земским хозяйством в отдельных губерниях и предоставить губернскому земскому собранию и городской думе формировать и принимать обязательные для местных жителей постановления, по предметам[3], представленным в таблице.

Предмет обязательных постановлений городских и земских собраний, предписывающих соблюдение местными жителями правил

Предмет (правила)	Содержание
1	2
Санитарии	– Об устройстве и порядке содержания в санитарном отношении фабричных, заводских, ремесленных и торговых заведений, в пределах предоставленных по сему предмету вообще общественным управлениям прав, боень, бань, купален, ночлежных домов, частных лечебных и благотворительных заведений, школ, врачебных кабинетов, аптек и лабораторий, о чистке дворов, устройстве и чистке помойных ям, хранилищ домашних отбросов, отхожих мест, свалок нечистот ассенизационных дворов и обозов; – о мерах против порчи воды; об уборке или уничтожении палых животных; о предупреждении и прекращении заразительных и повальных болезней, а равно скотских падежей; – о мерах безопасности против домашних животных; – о мерах по истреблению вредных насекомых; – о санитарных мерах, которые должны быть соблюдаемы в помещениях для изготовления и продажи съестных припасов и напитков для облегчения безвредности оных
Дорожного, уличного, речного движения	– О мерах безопасности и порядке движения по улицам, рекам и каналам, не состоящим в ведомстве путей сообщения, а также о содержании железных дорог с конною и механической тягою и иных усовершенствованных местных средств сообщения и о пользовании ими; – о мерах безопасности и о порядке движения по улицам, дорогам, рекам и каналам, не состоящим в ведомстве путей сообщения, а также о мерах к предупреждению наводнений
Содержания в надлежащем состоянии территорий и сооружений	– О порядке содержания в исправности улиц, площадей, мостовых, тротуаров набережных, пристаней, мостов, гатей, общественных садов, бульваров и других мест общественного пользования, а также сточных труб, каналов, прудов, колодцев, канав и естественных протоков, не исключая и тех, которые находятся на землях, принадлежащих частным лицам, учреждениям и ведомствам; – о мерах, к охранению целости состоящих в заведывании общественного управления сооружений, памятников и об исправном их содержании; – об устройстве и содержании пристаней, переправ и перевозов, о мерах к упорядочению судоходства и сплава в пределах местных водных сообщений и о порядке действий браковщиков, весовщиков, мерильщиков, лигеров, якорьщиков и т. п. лиц, служащих при приеме и отправке товаров

[1] См.: Глава вторая. О проступкахъ противъ порядка управленія. Уставъ о Нказаніяхъ, налагаемыхъ Мировыми Судьями. Изданіе 1885 года.

[2] См.: Краткая объяснительная записка къ заключенію междувѣдомственной коммисіи, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи».

[3] Представлены так же, как и в первоисточнике, но в транскрипции современного русского языка.

Окончание табл.

1	2
Предупреждения чрезвычайных ситуаций	– О мерах предосторожности от пожаров, наводнений и других бедствий, о тушении пожаров и о постройках в селениях, а в городах обустройстве кровель, печей, дымовых труб и об исправном содержании и осмотре оных; о местах, где не допускаются склады легко воспламеняющихся предметов и об условиях хранения этих предметов, а равно о мерах предотвращения опасностей, сопряженных с вспышкою или воспламенением осветительных масел
Выполнения определенной деятельности	– О производстве извозного промысла, об извозчичьих экипажах, о городских омнибусах и других общественных экипажах; – о производстве тряпичного и старьевского промыслов
Обеспечения общественного порядка	– О внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах, о времени открытия и закрытия торговых и промышленных заведений в праздничные дни, а также о торговле крепкими напитками, на основании правил, изложенных в Уставе Питейном; – о принятии, для охранения благочиния и порядка в публичных местах, мер, сопряженных с расходами или ограничениями в производстве торговли и промыслов
Снабжения предметами первой необходимости, контроля цены	– О мерах против недостатка или дороговизны предметов первой необходимости
Нравственно-этического поведения	– О мерах предупреждения и прекращения нищенства; – о мерах против непотребства и притонов разврата; – о мерах ограждения от физического и нравственного вреда малолетних, занятых в промышленных, торговых, ремесленных предприятиях и тому подобных предприятиях или участвующих, в качестве исполнителей в увеселительных заведениях, либо публичных зрелищах
Иного	– По всем прочим предметам, по коим земским собраниям и городским думам, на основании действующих узаконений предоставляется составлять обязательные для местного населения постановления

2. «Карательныя постановленія». Второй вид постановлений, который поименован в Краткой объяснительной записке как карательные. Они относились бы к постановлениям сугубо полицейским и принимались бы ей (комиссией). Их необходимость обусловливалась соображениями быстроты репрессии, экономии времени, конкретной целенаправленностью по предупреждению правонарушений. Учитывался опыт Германии, изученный профессором В. Ф. Дерюжинским[1], который показывал, что там карательные постановления в 90% случаев вступали в силу и приводились в действие без обжалования в суд. При этом указывалось, что названный институт полицейского права действует параллельно с судебными карательными приказами, наказывая за все нарушения и за многие проступки, на основании статей 447–452 устава германского уголовного судопроизводства. В соответствии с этими нормами максимальный срок наказания составлял шесть недель лишения свободы или штраф (пени) в 150 марок.

Предлагая ввести новые положения о полицейских карательных документах в российское законодательство, инициаторы исходили из уже существовавших аналогичных правил о порядке рассмотрения дел о нарушениях постановлений о питейном и табачном сборах, об акцизах с сахара, осветительных масел, спичек (статья 1125 Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС).

Данные правонарушения при наказании, не превышающем денежное взыскание, рассматриваются судом только в том случае, когда лицо, на которое наложено взыскание, не заявило о согласии подчиниться этому постановлению или не внесло сумму взыскания. Ссылаясь на статистические данные, члены комиссии отмечали, что более половины таких дел оканчивается без обращения их к суду. Аналогичный порядок установлен и по некоторым нарушениям правил о торговых приморских портах, железнодорожном транспорте.

Существует целый ряд дел, перечисленных в особых приложениях к статьям 1124 и 1214 УУС, касающихся нарушений различных административных уставов, разбирательство по которым осуществляют административные установления.

Так, например, согласно Приложению к статье 1124 УУС: «Непосредственному разбирательству управлений по общественному благоустройству и благочинию подлежат следующие дела.

I. По нарушению Устава врачебного:

О наложениях, в пределах, определенных врачебным Уставом, взысканий на лица медицинского и фармацевтического званий, занимающихся вольной практикой, за нарушения, до-

[1] Владимир Федорович Дерюжинский родился 27 марта 1861 г. в Смоленске. Сын губернского прокурора. Окончил Смоленскую гимназию в 1878 г., а затем, в 1883 г., юридический факультет Московского университета со степенью кандидата прав и был оставлен при университете по кафедре полицейского права на 2 года. В 1884–1885 годах Дерюжинский с научной целью находился за границей, где занимался изучением правовых вопросов в Парижском и Гейдельбергском университетах.

шедшие до сведения медицинского начальства, порядком, установленным для надзора за действиями врачей и фармацевтов, когда с этими нарушениями не сопряжен иск о вознаграждении частных лиц.

II. По нарушению Устава карантинного:

1) О тайном сообщении между собой лиц, состоящих под карантинным надзором, в местах оцепления, внутри карантина или карантинного порта (Улож. о наказ., ст. 1050 и 1052);

2) О нарушении лицами, впущенными в карантин с разрешения начальства, карантинных правил, изложенных в ст. 1054 (Улож. о наказ.);

3) О нарушении маловажных карантинных правил, учиненном в то время, когда в карантинной черте или оцепленном месте не было ни зараженных, ни подверженных очищению судов, вещей, людей или животных (Улож. о наказ., ст. 1055);

4) О выходе из карантина или оцепленного места, хотя и после очищения и обсервации, но без свидетельства карантинного начальства (Улож. о наказ., ст. 1058);

5) О торговле тряпьем и поношенным платьем в карантинной черте или оцепленном месте после сделанного о том запрещения (Улож. о наказ., ст. 1051);

6) О нарушении корабельщиками правил представления деклараций на товары, предназначенные к очищению прежде досмотра оных таможней (Улож. о наказ., ст. 872)».

И в этих случаях порядок един: лица, совершившие правонарушения, но не подчинившиеся установлениям, подлежат ответственности за совершенные ими правонарушения на основании уголовного закона.

Члены Комиссии высказали мнение о том, что планируемые карательные постановления не входят в противоречия с судебными приказами[1]. Оба эти правовых института могли бы действовать совместно, способствуя ускорению репрессии по делам меньшей важности, снижая судебную волокиту, не затрачивая времени свидетелей, потерпевших и сведущих лиц. Что касается предоставляемого права обращения в суд, то оно дает надежную гарантию против возможных ошибок и злоупотреблений.

Определяя предмет карательных постановлений, коллектив Комиссии допускал их по отношению к тем из маловажных проступков, влекущих наказание, когда арест может быть заменен денежным взысканием, которые посягают на благочиние, порядок и спокойствие, личную безопасность (перечисленные в главах III и X Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями)[2]. Кроме обозначенного, члены Комиссии признали необходимым допустить вынесение карательных постановлений (по ст. 29 Устава о наказаниях) за неисполнение требований, распоряжений полиции и нарушение обязательных постановлений.

Было предложено предоставить право на определение субъектов вынесения карательных постановлений лишь классным полицейским чинам, не ниже станового пристава в уезде[3], или соответствующему последнему полицейскому чиновнику городской полиции.

Было предложено налагать на виновных взыскание, не превышающее денежную сумму в 50 рублей, с заменой таковой при неуплате арестом на срок не свыше двух недель. Для сравнения, в Германии в то время денежное взыскание составляло 30 марок или арест до 3 дней. Арест накладывался как самостоятельное взыскание и как заменяющее денежный штраф в случае его неуплаты.

Юридическими основаниями наложения полицией административного взыскания, по предложениям их инициаторов, являлись:

1) наличие проступка, предусмотренного в перечне статьи 29 Устава о наказаниях или в статьях главы III и X того же устава, при исключении деяний, предусмотренных ст. 118[1];

2) малозначительность (маловажность) проступка, максимальное наказание за который не превышало бы 50 рублей. Таким образом, если полиция усмотрит проступок с большей мерой наказания (нарушение благочиния в церкви, ча-

[1] Проект гл. X Устава уголовного судопроизводства, подготовленный министром юстиции о судебных приказах, был тогда уже принят депутатами Государственной Думы.

[2] Исключение составляла статья 118[1], предусматривавшая арест без замены денежным взысканием за производство работ на пороховом заводе или в капсюльном заведении без предварительного освидетельствования работающих.

[3] Становой пристав – чиновник уездной полиции в Российской империи, заведующий в полицейском отношении станом, определенной частью уезда. Становой пристав до 1862 г. назначался и увольнялся губернатором из кандидатов, представленных местным дворянством. Подчинялся уездному исправнику и земскому суду (с 1862 г. – уездному полицейскому управлению).

совне) – арест, а не денежный штраф, или штраф в размере более 50 рублей, то полиция должна передать дело соответствующему судье.

По предлагаемым дополнениям законов исключалось право полиции увеличивать наказание, определенное уголовным законом. Она не имела право назначить денежное взыскание в размере «превышающемъ высшую мѣру наказанія, опредѣляемого закономъ за вмѣмяемое въ вину дѣяніе. Напримѣръ за неосмотрительную ѣзду (Уст. о Наказ., ст. 123), каковой проступокъ карается по закону арестомъ до семи дней или денежнымъ взысканіемъ не свыше 25 рублей, – полиція не можетъ назначать денежнаго штрафа въ размѣрѣ большемъ этой суммы».

Следует сказать, что конкретизация правил применения института карательных постановлений полиции содержалась в «Правилах о порядкѣ наложенія взысканій за маловажные проступки», Приложеніи 1 (к ст. 18) проекта «Устава Полицейкаго»[1]. В названной статье говорилось: «За подлежащія преслѣдованію по статьѣ 29 Устава о Наказаніях неисполненіе требованій и расплряженій полиціи и нарушеніе обязательныхъ постановленій, а равно за маловажные проступки противъ общественныхъ благочинія, порядка, спокойствія и личной безопасности (Уст. о Наказ., гл. III и X), на виновныхъ могут быть налагаемы взысканія на основаніи правилъ въ приложеніи к сей статьѣ указанныхъ».

В правилах о порядке наложения взысканий за маловажные поступки указывалось, что по делам об исполнении законных требований и распоряжений полиции, основанных на предписаниях полицейского Устава, о нарушении обязательных постановлений, а также о преступных деяниях против общественных благочиния, порядка, спокойствия и личной безопасности, в случаях если учиненный проступок влечет наказание не свыше ареста и, по маловажности своей, не требует применения взыскания, превышающего денежное взыскание в размере 50 рублей, становой или участковый пристав полиции может наложить на изобличенное в проступке лицо денежное взыскание в указанных выше пределах с заменою, при неуплате таковой, арестом на срок не свыше двух недель. Высший размер налагаемого в карательном постановлении взыскания не может превышать высшего предела наказания, определенного законом за учинение вменяемого в вину проступка.

Была продумана и прописана структура объявляемого полицией карательного постановления. В нем по замыслу разработчиков должны содержаться: 1) время и место его составления; 2) время и место совершения или обнаружения проступка; 3) имя, отчество, фамилия, звание, возраст и местожительства лица, изобличенного в проступке; 4) сущность имеющихся против него улик и объяснения обвиняемого; 5) применяемые статьи закона или обязательного постановления; 6) размер налагаемого денежного взыскания с указанием кассы, в которую надлежит внести оное, и продолжительности ареста, заменяющего взыскание при несостоятельности обвиняемого; 7) срок, не свыше 7 дней, в течение которого должно быть внесено денежное взыскание.

Предполагалась, что копия карательного постановления будет вручаться обвиняемому, если он заявит об этом ходатайство, в прочих же случаях объявляется ему на словах. При этом от него отбирается подписка о согласии или несогласии подчиниться наложенному на него взысканию. В случае неграмотности обвиняемого, согласие или несогласие его удостоверяется подписью свидетеля. Отказ обвиняемого выразить согласие или несогласие подчиниться карательному постановлению считается изъявлением несогласия, о чем заносится в протокол, за подписью свидетеля.

Если обвиняемый в проступке не проявит согласия подчиниться объявленному ему постановлению, то оно препровождается полицией, вместе с произведенным по делу дознанием, соответствующим мировому судье или должностному лицу на общем основании в соответствии со статьями 49 и 259 Устава уголовного судопроизводства. Обвиняемый, уплативший денежное взыскание в срок, освобождается от дальнейшей ответственности. В ситуациях, когда обвиняемый, согласившийся подчиниться объявленному карательному постановлению, но не уплативший денежное взыскание в срок, подвергается аресту на определенный в карательном постановлении срок (вместо денежного взыскания), арест отбывается в земских арестных домах или в помещениях для арестуемых по приговорам мировых

[1] См.: Проектъ Устава Полицейскаго съ постатейными объясненіями. 4-е Приложение к законопроекту о преобразованіи полиціи въ Имперіи. – С.-Петербургъ : Типографія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, 1913.

судей или же в соответствующих помещениях мест заключения.

Постановления не применяются, когда:

1) обвиняемый в проступке не достиг семнадцатилетнего возраста. Статья 11 Устава о наказаниях разрешает таких малолетних, не подвергая наказанию за содеянный ими проступок, передавать родителям, опекунам или родственникам для домашнего исправления;

2) проступок обвиняемого не может быть признан маловажным, да к тому же с предъявлением гражданского иска, о возмещении за причиненные преступным деянием вред и убытки, то правильное разрешение дела возможно лишь в судебном порядке;

3) надлежит принять меры к устранению или исправлению совершенного обвиняемым вопреки требованиям закона или обязательного постановления. Например, к исправлению ветхого забора (Устав о наказ., ст. 125), прикреплению вывески (ст. 125)[1].

Специально отметим, что денежные взыскания, взысканные в порядке статьи 5 «Правил о порядкѣ наложенія взысканій за маловажные проступки» (далее – Правила), обращаются в капитал на устройство мест заключения для лиц, подвергаемых аресту. Статья 10 анализируемых Правил была посвящена порядку ведения отчетности. Это было связано с тем, что взыскиваемые на основании полицейского Устава денежные суммы могли образовать, особенно в крупных городах, сравнительно значительные суммы и потребовалось в проекте оговорить необходимость ведения полицией отчетности по этим взысканиям на инструкционном, а не на законодательном уровне. Поэтому в статье 10 Правил говорилось о праве министерства внутренних дел устанавливать порядок и форму отчетности министерства внутренних дел по соглашению с министерством юстиции и финансов, а также с государственным контролером.

Заключение

1. Межведомственная Комиссия, под председательством сенатора А. А. Макарова, по преобразованию полиции в Империи вносила предложения, разрабатывала проекты законодательных норм, не только направленные на совершенствование, интенсификацию деятельности полиции Российской империи, но и относящиеся к деятельности других государственных органов, общественных самоуправлений. По мнению членов Комиссии, на всей территории Российской империи обеспечение спокойствия и деятельное, непреклонное преследование лиц, учинивших преступные деяния, административные проступки, должны быть главной задачей органов государственной полиции, «…получающей общее направление своей служебной деятельности от объединенного правительства. От него лишь могут и должны зависеть как определение порядка и способа приведения в исполнение чинов полиции и образование из их среды надлежаще обученного и подготовленного для того или иного рода деятельности кадра»[2].

2. Издание обязательных постановлений, как было отмечено, компетенция городского и земского самоуправлений. Их задача – обеспечение благочиния, порядка, благоустройства самим местным населением. Однако правовые возможности по изданию обязательных постановлений названными самоуправлениями были ограничены статьей 108 Городового Положения и статьей 108 Земского Положения. Многие явления повседневной хозяйственной жизни и быта остаются за пределами предмета ведения органов общественного самоуправления. Расширение границ их правовых возможностей создает подъем общественной самодеятельности, отвечающей потребностям времени и изменившимся условиям общежития. Издание обязательных постановлений, направленных на обязательное соблюдение правил: санитарии; движения по улицам, доро-

[1] «За неприставление подпор к ветхим заборам, а равно за неимение предостерегательных знаков или заборов при производстве построек и других работ или же около колодцев, помойных ям, творил и вообще в тех случаях, когда заборы или предостерегательные знаки необходимы для ограждения личной безопасности, виновные подвергаются:

– денежному взысканию не свыше пятнадцати рублей» (ст. 124 Уст. о Наказ.).

«За выставление без надлежащей осторожности клеток, горшков с цветами и тому подобных вещей на окна, а равно за недостаточное прикрепление вывесок или ставней виновные подвергаются:

– денежному взысканию не свыше десяти рублей» (ст. 125 Уст. о Наказ.).

[2] Краткая объяснительная записка къ заключенію междувѣдомственной коммисіи, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи». – С.-Петербургъ : Государственная Типография, 1911.

гам, рекам; содержания в надлежащем состоянии территории и сооружений; предупреждения чрезвычайных ситуаций; выполнения определенной деятельности; обеспечения общественного порядка; снабжения предметами первой необходимости, соблюдения ценообразования; нравственно-этического поведения, – является правовой базой реализации полицией карательных постановлений при их невыполнении. Другими словами, обязательные постановления – есть правовые (юридические) основания для реализации карательных постановлений, обеспечивающие их принудительное исполнение, устраняющие причины и условия, которые им способствовали. Цель полицейских карательных постановлений – обеспечение исполнения обязательных постановлений органов общественного самоуправления, реализация наказаний (денежный штраф, арест) за их неисполнение, быстрота репрессии, экономия времени, исключение судебной волокиты.

По предложению разработчиков законодательных положений, карательные постановления полиции должны действовать параллельно с судебными карательными приказами. Полиции предоставлено право выносить карательные постановления за проступки, которые наказываются денежным штрафом в 50 рублей и арестом на срок не свыше двух недель. Субъектами вынесения карательного постановления являются лишь классные полицейские чины, не ниже пристава в уезде, и соответствующее должностное лицо городской полиции.

Список литературы

1. *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. – Т. 12. – № 3. – 2022. – С. 52–57.

2. *Казанина Л. Ю., Шурухнов Н. Г.* Проекты преобразований полиции как составная часть столыпинской программы модернизации России // Пробелы в российском законодательстве. – 2023. – № 1. – С. 129–136.

3. *Шурухнов Н. Г.* Проекты совершенствования профессионализма служащих полиции: анализ преобразований полиции Российской империи (1906–1917) // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2023. – № 2. – С. 126–136.

4. *Шурухнов Н. Г., Шурухнова Д. Н.* Полицейский надзор как средство борьбы с тунеядством и праздностью и предупреждения преступлений: предложения межведомственной комиссии «По преобразованію полиціи въ Имперіи» (1906–1917) // Экономика. Право. Общество. – 2023. – № 2. – С. 26 – 27.

5. *Шурухнов Н. Г.* Некоторые недостатки и пробелы в действовавшем законодательстве, препятствовавшие выполнению прямых задач органов общественного самоуправления и полиции: проекты межведомственной комиссии «По преобразованію полиціи въ Имперіи» // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. – 2023. – № 2 (95). – С. 13–21.