

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 25

Под редакцией доктора юридических наук
В. Ф. Воловича

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
2005

УСТАВ БЛАГОЧИНИЯ ЕКАТЕРИНЫ II КАК ПАМЯТНИК ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

В.В. Белковец, Л.П. Белковец

XVIII век - время меркантилизма, когда появилось учение о государственном экономическом управлении, главным предметом которого считалось совершенствование экономических структур для повышения государственных доходов. Составной его частью стала полицейская наука, заметный вклад в развитие которой внесли немцы. Одним из главных ее представителей был Иоганн Генрих Готтлиб Юсти, труд которого «Основы полицейской науки» («Grundsätze der Polizeywissenschaft») появился в 1756 г.¹ Он содержал общее учение о внутреннем государственном управлении («полиции», на языке того времени), целью которого становилось всеобщее благо, счастье каждого отдельного человека и всего общества. Главным двигателем экономического прогресса, согласно этому учению, являлось государство. Поскольку экономическая деятельность, порождающая конкуренцию, разъединяет и разобщает людей, государство как особый экономический кооператив должно было привести их к согласию. В Германии открылись кафедры камералистики (немецкий вариант меркантилизма) в университетах, вышли обширные учебные пособия и руководства, стали издаваться многочисленные камералистские журналы. Они пропагандировали идеи роста численности населения, поскольку в увеличении труда каждого отдельного человека виделся главный способ роста всеобщего благосостояния. К протекционистским мерам принадлежали также заведение мануфактур, запрет ввоза отдельных товаров и вывоза сырья, заградительные пошлины, контроль качества, использование принудительного труда и т.п.

В рамках этой науки стали развиваться и культивироваться так называемые «дисциплинирующие технологии» (Disziplinierungstechniken).

«Дисциплинирование» - это классическая тема исторически ориентированной социологии. В последнее время она вызывает живой интерес и у историков права. Но социальное дисциплинирование являлось одним из важнейших средств общественного благоустройства уже в веке Просвещения. Благодаря социальному дисциплинированию, в котором активно участвовали чиновничий аппарат, армия, церковь, формировались политическое самосознание и образ жизни

¹ См.: *Тарасов И.Т.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1. М., 1891. С. 3.

как всего общества, так и отдельного гражданина. Главная роль в этом процессе отводилась полицейской деятельности, у которой уже тогда появилась система специальных, отличающих ее методов, с помощью которых можно было достичь благосостояния и безопасности населения.

Екатерина II была яркой поклонницей идей немецких меркантилистов. С первых лет правления их идеи пронизывали ее законодательство. Разработка закона о полиции («благочинии») началась в ходе деятельности Уложенной комиссии. В 1768 г. был составлен план раздела Уложения, посвященного полицейскому управлению, который и был воплощен в жизнь в законе под названием «Устав Благочиния или полицейской», подписанном Екатериной II 8 апреля 1782 г., «для удобнейшего исполнения законов» и для облегчения деятельности присутственных мест. Предполагалось, что за первой частью Устава, посвященного городской полиции, последуют другие, в частности о благочинии земском. Однако другие части так и не были подготовлены.

Устав делился на разделы (от «А» до «Н») и статьи (их 274), которые, в свою очередь, могли состоять из нескольких клаузул (положений). В первых четырех главах определялись органы полицейского управления, их место среди других государственных органов, порядок деятельности и компетенция, формулировались требования к полицейским лицам. Главным полицейским органом в городах становилась управа благочиния в составе городничего, двух приставов (уголовных и гражданских дел) и двух ратманов (советников). В столице вместо городничего назначался полицмейстер, подчинявшийся обер-полицмейстеру. Города, подчиненные военному ведомству, возглавлялись в полицейском отношении комендантами.

В соответствии с административным делением города в состав полицейской службы входили частные приставы (в частях, составленных из 200 - 700 дворов) и квартальные надзиратели (в кварталах, состоявших из 50 - 100 дворов), в помощь которым жители избирали по одному квартальному поручику. Для охраны спокойствия и порядка под началом квартальных надзирателей создавались полицейские команды и вводились ночные сторожа. Все полицейские чины на период пребывания в должности получали классный чин (от 11-го для поручика и 6-го для полицмейстера). В разделе «В» определялся порядок назначения на должности полицейских чиновников. Полицейстер, приставы уголовных и гражданских дел в столице назначались Сенатом по представлению губернского правления. В губернских и других городах приставы назначались губернским правлением, а квартальные надзирате-

ли - управой благочиния. Квартальный пристав избирался каждые три года из граждан квартала или города.

Пристав уголовных дел ведал охраной общественного порядка и общеуголовным сыском, а пристав гражданских дел осуществлял надзорные функции в городе. Оба пристава подчинялись городничему и считались его помощниками. Правовое положение ратманов регулировалось «Учреждением для управления губерний» 1775 г. В отличие от полицейских чинов они не получали ни классовых чинов, ни обер-офицерских рангов и как представители общественности, осуществлявшей внутренний контроль за деятельностью полиции при рассмотрении дел, приравнивались к членам присутствия. Управе благочиния поручался контроль за общественным благоустройством («бдение, дабы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок»), за исполнением законов, «приведением в действие повелений правления», т. е. исполнением правительственных решений и постановлений органов суда. Она должна была наблюдать за порядком торговли, ценами, исправностью мер и весов, улиц, мостов, переправ и др. Управа благочиния была наделена судебными полномочиями по незначительным тяжбам, в том числе могла рассматривать дела о кражах и имущественных преступлениях до 20 руб. Незаконные действия управы можно было обжаловать в губернском правлении и в сословных судах (нижнем земском, городском магистрате и нижней расправе).

Принципы полицейской деятельности, сформулированные в «Наказе Управе благочиния» (раздел «Д»), заслуживают особого упоминания. Они включали в себя «правила добронравия»: «1. Не чини ближнему, чего сам терпеть не хочешь; 2. Не токмо ближнему не твори лиха, но твори ему добро, сколько можешь; 3. Буде кто ближнему сотворил обиду личную, или в имени, или в добром звании, да удовлетворить по возможности; 4. В добром помогите друг другу, веди слепого, дай кровлю неимеющему, напой жаждущего; 5. Сжался над утопающим, протяни руку помощи падающему; 6. Блажен, кто и скот милует, буде скотина о злодея твоего спотыкнется, подыми ее; 7. С пути сошедшему указывай путь»².

Полицейский чиновник должен был обладать здравым рассудком, доброй волей в отправлении порученного, человеколюбием, быть верным «к службе императорского величества», усердным к охране «общего добра», честным и бескорыстным, радеющим «о должности».

² Законодательство Екатерины II. М., 2000. Т. 1. С. 563.

Ему предписывалось творить суд равный и правый для всех состояний, давать покровительство невинному и скорбящему, воздерживаться от взяток, ибо «ослепляют глаза и развращают ум и сердце, устам же налагают узду»³. Регулировался порядок работы управы благочиния. Заседания в ней начинались в 8 часов утра с рассмотрения рапортов частных приставов о прошедшей ночи. Здесь же определялись наказания задержанным за незначительные правонарушения, проводилось предварительное расследование по более значительным делам, которые направлялись в судебные органы. Закон предписывал при слушании дел придерживаться принципа равенства, выслушивать «всех без изъятия, убогих, богатых, сильных, бессильных, знатных и не знатных», выяснять мотивы и цели преступлений и проступков. Все вопросы в управе решались по большинству голосов.

Закреплялись в Уставе некоторые материальные нормы, в частности невозможность «взыскания с людей исполнения закона, если таковой не обнаружен». Подтверждалось старинное правило, что если «процентами капитал выручен, тогда проценты пресекаются». Для разрешения отдельных споров горожан предусматривалось создание «слоvesного суда», выбираемого ими в составе одного или более судей.

Устав предписывал полиции «защищать деятельность законных обществ», смотреть за узаконенными ограничениями роскоши, пресекать запрещенные игры и в то же время поощрять те, которые «основаны на силе и проворстве телесном», общенародные игры и забавы. Как и прежде, на полицию возлагался контроль за противопожарным состоянием городов, обязанности по регистрации сделок, контроль за предпринимательской деятельностью и развитием просвещения.

В главах «О частном приставе и его должности», «О кварталах города», «О квартальном надзирателе и его должности» определялись функции, компетенция и порядок деятельности должностных лиц полиции среднего и нижнего звена. На частного пристава и квартального надзирателя возлагались, по существу, все функции по поддержанию благонравия и благочиния во вверенных их попечению административных единицах.

В двух последних главах («Запрещения», «Взыскания») перечислялись деяния, запрещенные законом, закреплялся кодекс проступков, подлежащих окончательному рассмотрению в Управе благочиния, и указывались преступления и проступки, решения по которым должны были принимать судебные органы. Закон, в частности, объяв-

³ Законодательство Екатерины II. С. 564.

лял войну пьянству. Статьи 214 и 256 гласили: «Запрещать всем и каждому пьянство. Пьяницу, найденного в общественном месте в бесознательном состоянии, сутки содержать на хлебе и воде, а того, кто пьянствует непрерывно, отдавать в смиренный дом до исправления». Полиции было предоставлено право штрафовать правонарушителей, подвергать аресту до трех дней, помещать в исправительный дом до возмещения ущерба, подвергать телесным наказаниям: 2 - 3 удара плетью и др.

Таким образом, Устав благочиния подвел своеобразный итог поиска оптимальных условий формирования полиции, ее места в государственном механизме, определения ее функций, форм и методов деятельности. Полицейская деятельность уже тогда рассматривалась как определенная разновидность деятельности исполнительной власти, главными сферами которой являлись управление и охрана. Были определены методы этой деятельности, главными из которых являлись надзор за гражданским порядком (благочиние), убеждение, полицейская помощь и принуждение, а целью - обеспечение правопорядка⁴. Мы видим также, что Устав благочиния, по сути дела, утвердил в качестве способа охраны социальных благ и ценностей (общественного порядка, безопасности, прав и свобод подданных, принадлежавших тогда к разным сословиям) метод административной юрисдикции, поручив полицейским органам производить расследование по делам о проступках (административных правонарушениях), обвинять виновное лицо в совершении противоправного деяния, рассматривать дела об этом деянии и применять взыскания, относимые теперь к мерам административной ответственности. Поэтому Устав благочиния может быть оценен как своеобразный этап в развитии в России административного права, называвшегося в те времена полицейским правом.

ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ КРЕСТОЦЕЛОВАЛЬНЫХ ЗАПИСЕЙ КОНЦА XVI - НАЧАЛА XVII В.

Д.А. Савченко

1. Важнейшим публично-правовым средством воздействия на сознание и волю населения Московского государства конца XVI - первой половины XVII в. являлась религиозная присяга подданных на верность царю. Институт присяги носил сложный характер. Он включал как все-

⁴ См.: Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С. 11 - 18.