

351.74(47)
К 787 оз

М $\frac{125}{190}$

16595
С

КРАТКАЯ

ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

КЪ ЗАКЛЮЧЕНІЮ

МЕЖДУВѢДОМСТВЕННОЙ КОММИСИИ,

подъ предѣдательствомъ Сенатора А. А. МАКАРОВА,

ПО ПРЕОБРАЗОВАНІЮ ПОЛИЦИИ ВЪ ИМПЕРІИ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Государственная Типографія.
1911.

№ 5690

О Г Л А В Л Е Н І Е.

	Стр.
Ходъ работъ Коммисіи.	1
Вступленіе.	4
Понятіе полиціи	6
Система проекта	9
Муниципальная полиція	10
Назначеніе полиціи	14
Недостатки полицейскаго строя:	
Отсутствіе единства и разнообразіе видовъ полиціи	17
Полиція дворцовыхъ городовъ	18
Полиція рѣчная, ярмарочная, портовая и фабрично-заводская	18
Лѣсная стража	22
Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ	26
Горная полиція	29
Сельская полиція	32
Мызная полиція.	34
Недостатки распредѣленія полицейской службы	35
Судебная (уголовная) полиція.	36
Уловія полицейской службы	40
Необходимость ценза.	41
Обеспеченіе служебнаго положенія.	42
Малочисленность состава полиціи	46
Матеріальная необеспеченность чиновъ полиціи	52
Квартирное довольствіе.	57
Вооруженіе.	58
Распредѣленіе расходовъ между казною и городами.	66
Обремененность чиновъ полиціи посторонними обязанностями	76
Обязательныя постановленія.	94
Отсутствіе полицейскаго устава	102
Употребленіе чинами полиціи въ дѣло оружія	109
Карательныя постановленія	110
Полицейскій надзоръ	114
Время введенія въ дѣйствіе преобразованія полиціи	117
Заключеніе.	119
<i>Приложеніе А</i> (перечень обязанностей, перелагаемыхъ на городскихъ и уѣздныхъ разсылныхъ).	121
<i>Приложеніе Б</i> (перечень обязанностей, перелагаемыхъ на податныхъ сборщиковъ)	127

КРАТКАЯ ОБЪЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

къ заключенію междувѣдомственной Коммисіи, подъ предсѣдательствомъ Сенатора А. А. Макарова, по преобразованію полиціи въ Имперіи.

Въ концѣ 1906 года, по распоряженію Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Статсъ-Секретаря Столыпина, была образована, подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а нынѣ Государственнаго Секретаря, Сенатора Макарова, междувѣдомственная Коммисія, на обязанность которой были возложены пересмотръ дѣйствующихъ законоположеній, опредѣляющихъ условія службы и порядковъ дѣятельности чиновъ полиціи, и выработка соответствующихъ потребностямъ времени проектовъ преобразованія полиціи въ Имперіи ¹⁾.

Приступивъ къ выполненію возложенной на нее задачи, Коммисія прежде всего сочла необходимымъ собрать воедино Ходъ работъ Ком-
мисіи.

¹⁾ Въ составъ Коммисіи вошли: Предсѣдатель: Государственный Секретарь, Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ А. А. Макаровъ и Члены: Сенаторъ, Тайный Совѣтникъ А. А. Глицинскій; Товарищъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Командиръ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, Шталмейстеръ, Генералъ-Лейтенантъ П. Г. Курловъ; Директоръ Департамента Полиціи, Тайный Совѣтникъ Н. П. Зуевъ; Начальникъ Штаба Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, Генералъ-Лейтенантъ Д. К. Гершельманъ; Помощникъ Начальника Штаба Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, Генералъ-Маіоръ И. П. Залѣвскій; Членъ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ должности Шталмейстера, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ В. Э. Фришъ; Членъ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ званіи Камергера, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ баронъ А. М. Нолькенъ; Членъ Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ Н. Ч. Заюнчковскій; Вице-Директоръ Департамента Полиціи, Статскій Совѣтникъ С. П. Бѣлецкій; С.-Петербургскій Градоначальникъ, Свиты Его Величества Генералъ-Маіоръ Д. В. Драчевскій; Членъ Совѣта Главнаго Управленія по дѣламъ печати, Дѣйствитель-

многочисленные законоположения, относящиеся до полиции и помещенны какъ въ Сводѣ Законовъ, такъ равно и въ Сводѣ Военныхъ и Военно-Морскихъ Постановленій и другихъ подлежащихъ узаконеніяхъ. Въ связи съ этимъ, Коммисія не могла не принять въ соображеніе трудовъ образованнаго 13 Февраля 1905 г., подъ предсѣдательствомъ Члена Государственнаго Совѣта (нынѣ умершаго) графа А. П. Игнатъева, Особаго Совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній.

Собранныя означеннымъ Особымъ Совѣщаніемъ обширныя матеріалы въ области отечественнаго и иностраннаго законодательства заключали въ себѣ рядъ свѣдѣній, непосредственно затрагивавшихъ предметы обсужденія Коммисіи. Въ связи съ этимъ, Членами ея была разсмотрѣна записка, подъ заглавіемъ «Проектъ учрежденія государственной стражи въ Россіи» ¹⁾, составленная Членомъ Коммисіи, въ должности Шталмейстера В. Э. Фришемъ, состоявшимъ также Членомъ вышеуказаннаго Особаго Совѣщанія.

Кромѣ того, Коммисіею былъ собранъ рядъ свѣдѣній о постановкѣ полицейскаго дѣла въ нѣкоторыхъ государствахъ Западной Европы, для изученія коего въ 1908 году былъ командированъ Членъ Коммисіи (нынѣ Сенаторъ) М. И. Трусевичъ.

Начавъ свои труды ознакомленіемъ съ указанными законодательными матеріалами, Коммисія посвятила сперва рядъ засѣданій разсмотрѣнію дѣйствующаго Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій и связанныхъ съ нимъ законоположеній, опредѣляющихъ собою, главнымъ образомъ, поря-

ный Статскій Совѣтникъ Э. Н. Берендтъ; Директоръ Перваго Департамента Министерства Юстиціи, Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ П. Н. Милютинъ; Помощникъ Статскіи-Секретаря Государственнаго Совѣта, Статскій Совѣтникъ Н. А. Елачичъ, и Начальникъ Отдѣленія Главнаго Штаба, Полковникъ Е. Ф. Эльснеръ.

Кромѣ означенныхъ лицъ, въ составъ Коммисіи входили: С.-Петербургскій Губернаторъ (нынѣ Членъ Государственнаго Совѣта), Шталмейстеръ А. Д. Зинovieвъ, Директоръ Департамента Полиціи (нынѣ Сенаторъ), Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ М. И. Трусевичъ, Командиръ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ (нынѣ покойный, бывшій Наказный Атаманъ войска Донскаго), Генераль-Лейтенантъ баронъ Ф. Ф. Таубе, и Товарищъ Прокурора С.-Петербургской Судебной Палаты (нынѣ Прокуроръ Тифлисскаго Судебной Палаты), Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ А. Н. Сидинъ.

¹⁾ См. приложение I.

докъ дѣйствія чиновъ полиціи. Перейдя затѣмъ къ выясненію условій полицейской службы, Коммисія 11 Августа 1907 года выдѣлила изъ своей среды двѣ подкоммисіи, одну—подъ предсѣдательствомъ Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника М. И. Трусевича ¹⁾—для выработки основныхъ положеній преобразованія устройства полиціи, и другую—подъ предсѣдательствомъ въ должности Шталмейстера В. Э. Фриша ²⁾, для окончательнаго редактированія какъ основныхъ положеній, такъ и объяснительныхъ записокъ.

Въ концѣ 1908 года, по окончаніи работъ подкоммисій, составленный первою изъ нихъ проектъ основныхъ положеній преобразованія полиціи былъ подвергнутъ Коммисіею разсмотрѣнію, въ присутствіи особо приглашенныхъ, для совѣщанія, Начальниковъ нѣкоторыхъ губерній, представившихъ свои заключенія по главнымъ вопросамъ полицейской реформы, затронутымъ основными положеніями ³⁾.

Подвергнувъ затѣмъ указанныя положенія всестороннему обсужденію и выслушавъ въ нѣсколькихъ засѣданіяхъ заключенія представителей подлежащихъ вѣдомствъ, по существу затрагиваемыхъ основными началами преобразованія проектовъ ⁴⁾, Коммисія передала затѣмъ составленный ею проектъ основныхъ положеній, вмѣстѣ съ предположеніями ея относительно вызываемыхъ преобразованиемъ новыхъ расходовъ, на заключеніе Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля.

Составленный засимъ дѣлопроизводствомъ Коммисіи, по указанію ея Предсѣдателя, проектъ заключенія, вмѣстѣ съ проектами Учрежденія Полиціи и Устава Полицейскаго былъ разсмотрѣнъ Коммисіею, въ связи съ заключеніями по законопроекту представителей финансовыхъ вѣдомствъ ⁵⁾, и подвергнутъ дальнѣйшимъ измѣненіямъ.

¹⁾ Въ составъ означенной Подкоммисіи вошли: Предсѣдатель М. И. Трусевичъ и Члены: А. А. Глицинскій, П. Г. Курловъ, баронъ Ф. Ф. Таубе, В. Э. Фришъ, Н. Ч. Заіончковскій и Е. Ф. Эльснеръ.

²⁾ Въ составъ редакціонной Подкоммисіи вошли: Предсѣдатель В. Э. Фришъ и Члены: Н. Ч. Заіончковскій, И. П. Залѣескій, П. Н. Милютинъ и Н. А. Влачичъ.

³⁾ См. приложение I—Заключенія Губернаторовъ.

⁴⁾ См. приложения II и III—Журналы Коммисіи по преобразованію Полиціи въ Имперіи, засѣданія 18, 24 и 27 Апрѣля 1909 года.

⁵⁾ См. приложение IV—Журн. Комм. по разм. предпол. финанс. характ., Октябрь и Ноябрь 1910 г.

Независимо отъ сего, законодательныя предположенія Коммисіи были переданы на заключеніе Отдѣленія Свода Законовъ Государственной Канцеляріи, посвятившаго всестороннему обсужденію проектовъ рядъ совѣщаній. Составленныя, затѣмъ, Отдѣленіемъ Свода Законовъ замѣчанія по этимъ законопроектамъ послужили предметомъ новаго разсмотрѣнія Коммисіи ¹⁾.

Выработанный Коммисіею окончательный проектъ преобразования полиціи, представляемый нынѣ на усмотрѣніе Совѣта Министровъ, состоитъ изъ трехъ отдѣльныхъ частей: 1) заключенія Коммисіи, представляющаго сводъ законодательныхъ предположеній о преобразованіи полицейскаго дѣла въ Имперіи, 2) проекта Учрежденія Полиціи и 3) проекта Устава Полицейскаго. Обѣ послѣднія части снабжены постатейными объясненіями.

Законодательныя предположенія Коммисіи основаны на нижеслѣдующихъ соображеніяхъ, какъ общаго характера, такъ и приуроченныхъ къ отдѣльнымъ постановленіямъ проекта.

Вступленіе.

Обратясь къ разсмотрѣнію существа предпринятой ею работы, Коммисія не могла не отдавать себѣ отчета въ трудности и неимовѣрной сложности предстоявшаго ей дѣла первостепенной государственной важности. Въ ряду правительственныхъ органовъ управленія полиція занимала всегда одно изъ самыхъ отвѣтственныхъ мѣстъ. Упомянуть поэтому о значеніи правильной постановки полицейскаго дѣла и о необходимости приведенія его въ возможно полное соотвѣтствіе съ измѣнившимися условіями и потребностями времени представляется излишнимъ. Въ этомъ отношеніи достаточно ограничиться установленіемъ того безспорнаго положенія, что обезпеченіе надлежащаго правопорядка въ государствѣ и спокойнаго существованія его гражданъ составляетъ главную обязанность правитель-

¹⁾ Въ 9 засѣданіяхъ Коммисіи по разсмотрѣнію замѣчаній Отдѣленія Свода Законовъ Государственной Канцеляріи принимали участіе: Статсъ-Секретарь Государственнаго Совѣта, Управляющій означеннымъ Отдѣленіемъ, Тайный Совѣтникъ С. В. Безобразовъ и Редакторы того же Отдѣленія: Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ, баронъ А. А. Искуль-фонъ-Гильденбандтъ, Статскій Совѣтникъ В. Г. Кнатцъ и Коллежскій Совѣтникъ Т. П. фонъ-Ренне.

ственной власти, которая для выполнения своего прямого долга—охранения мира въ странѣ—не можетъ обойтись безъ услугъ цѣлой системы стройно и планомерно организованныхъ и объединенныхъ общностью цѣли органовъ государственнаго принужденія. Таковыми и являются чины полиціи, всевозможныхъ ранговъ и наименованій. Назначеніе ихъ, въ отличіе отъ другихъ органовъ государства, обуславливается именно постоянною и неотложною необходимостью возстановлять нарушаемый порядокъ и укрѣплять внутри страны прочный правовой укладъ, соответствующій народному самосознанію. И если во времена спокойнаго теченія государственной жизни чины полиціи вынуждены неослабно напрягать свое вниманіе и силы для поддержанія порядка и для непрестанной борьбы съ его бесконечно разнообразными нарушеніями, то обязанности эти пріобрѣтаютъ тѣмъ большія значеніе и трудность во времена тревожныхъ, смутныхъ, когда разрушительныя стремленія враговъ этого порядка вспыхиваютъ неожиданно яркимъ пламенемъ и становятся не только помѣхою мирной общественной жизни обывателя, но угрожаютъ, въ большей или меньшей степени, самой государственности, какъ организованному на началахъ культуры общежитію. Въ эти тяжелыя времена, правильная и цѣлесообразная постановка полицейскаго дѣла пріобрѣтаетъ особливый значеніе и цѣну, а всѣ недостатки въ устройствѣ полицейскихъ органовъ, въ условіяхъ ихъ дѣятельности, въ порядкѣ и способахъ исполненія ими обязанностей службы—проявляются рѣзче и съ большею определенностью. Нельзя не признать, что опытъ послѣднихъ лѣтъ оказался въ этомъ отношеніи особенно поучительнымъ. Всѣ свойства русской полиціи, положительныя и отрицательныя, не могли не проявиться особенно ярко въ теченіе этихъ годовъ, ознаменовавшихся возникшими почти повсемѣстно волненіями и внутренними беспорядками. Нѣтъ сомнѣнія, что, если бы въ это тяжелое время немногочисленные и часто лишенные нравственной поддержки со стороны общества чины русской полиціи не оставались до конца вѣрными своему нелегкому служебному долгу и проявили менѣе упорства, ревности и стойкости въ охраненіи государственнаго порядка и спокойной общественной жизни,—то для правительственной власти и, быть можетъ, для многихъ другихъ устоевъ государства, наступили бы тяжкія испытанія, уснѣш-

ный выходъ изъ которыхъ оказалось бы едва ли возможнымъ предусмотрѣть.

Но, считая необходимымъ отмѣтить это важное обстоятельство, Коммисія тѣмъ не менѣе признаетъ, что печальный опытъ послѣднихъ лѣтъ долженъ служить для нея главнымъ и надежнымъ источникомъ въ дѣлѣ устраненія тѣхъ многочисленныхъ недостатковъ полицейскаго дѣла и сложившагося уклада полицейскаго строя, недостатковъ, наличность коихъ была не только отмѣчена научною литературою, но успѣла со всею очевидностью проявиться и въ жизни.

Коммисія полагала поэтому болѣе правильнымъ исходить въ своей работѣ именно изъ необходимости уврачевать недуги существующаго полицейскаго строя, устранить условія, препятствующія полиціи надлежащимъ образомъ выполнять свое назначеніе, и развить и улучшить тѣ стороны полицейскаго устройства, отъ которыхъ зависитъ правильная и успѣшная постановка полицейскаго дѣла. Исходя изъ этихъ соображеній, Коммисія должна была прежде всего обратить вниманіе на то обстоятельство, что самое понятіе полиціи не можетъ почитаться вполне опредѣленно очерченнымъ, допуская и въ наукѣ, и въ жизни довольно разнообразныя толкованія, и что содержаніе полицейской дѣятельности обнимаетъ собою многообразные предметы, направленные къ обезпеченію для населенія не только необходимыхъ условій безопасности, но также матеріальнаго и духовнаго благосостоянія.

Понятіе полиціи.

Современная наука права разсматриваетъ право полицейское съ точки зрѣнія общаго ученія объ управленіи и ставитъ его въ связь, съ одной стороны, съ задачами политической экономіи и отчасти финансоваго права, а съ другой—съ постановленіями права государственнаго. Если послѣднее является, такимъ образомъ, статикою ученія объ управленіи, то динамикою его служитъ право полицейское. Содержаніе полицейскаго права составляетъ изученіе тѣхъ сторонъ государственной и общественной дѣятельности, которыя направлены къ развитію матеріальныхъ и духовныхъ силъ общества и относятся къ тремъ группамъ задачъ. Первая изъ нихъ касается различныхъ сторонъ хозяйственной жизни государства (промышленности добывающей, обрабатывающей, торговой); вторая—имѣетъ

своею цѣлью содѣйствіе духовно-интеллектуальному развитію населенія (народное образованіе общее и техническое, профессиональное), а третья—обнимаетъ собою обезпеченіе тѣхъ важныхъ условій общежитія, которыя принято обозначать терминомъ «полиція безопасности». Сюда относятся: полиція передвиженія, полиція общественныхъ союзовъ и собраній, а также исключительныя мѣры полиціи безопасности. Къ этой же группѣ примыкаютъ вопросы, касающіеся медицинской и санитарной полиціи и мѣръ къ охраненію общественной нравственности (борьба съ пьянствомъ, нищенствомъ, проституціей и т. п.). Сюда же относятся, равнымъ образомъ, такъ называемая полиція печати, т. е. забота о тѣхъ внѣшнихъ условіяхъ, въ которыхъ долженъ находиться этотъ важнѣйшій факторъ культурной жизни, а также попеченіе о нѣкоторыхъ другихъ отрасляхъ матеріальнаго и духовнаго развитія общественной жизни, каковы пути сообщенія и средства сношенія (почта, телефонъ, телеграфъ). Наконецъ, къ этой же группѣ задачъ принадлежитъ общественное призрѣніе бѣдныхъ.

Обозрѣвая всѣ эти вопросы, входящіе въ содержаніе полицейскаго права, нельзя не признать, что они затрагиваютъ самыя разнообразныя стороны государственной и общественной жизни, обнимая собою факторы и экономическіе, и духовные, и соціально-бытовые, т. е. касающіеся обезпеченія благополучія повседневной, бытовой жизни населенія. Въ тѣсной зависимости отъ указаннаго сложнаго состава многообразныхъ явленій, изученіе которыхъ служитъ предметомъ полицейскаго права, находится и самое опредѣленіе полиціи, какъ понятія.

Въ широкомъ научномъ значеніи понятіе это обнимаетъ собою совокупность тѣхъ мѣръ и средствъ, которыми въ определенной области жизненныхъ явленій государство и общество пользуются для обезпеченія и развитія культурныхъ интересовъ населенія и устойчивости правопорядка. Въ болѣе узкомъ—полиціею обозначаютъ тѣ органы, посредствомъ которыхъ власть осуществляетъ свои цѣли въ указанныхъ областяхъ жизненныхъ явленій и управляетъ этими явленіями. Поэтому понятіе полиціи, какъ органа управленія, должно быть отличаемо отъ понятія полиціи, какъ процесса, какъ дѣятельности, направленной къ обезпеченію той или иной стороны общественнаго благополучія.

Соотвѣтственно указанному различію въ примѣненіи самаго понятія полиціи, должны быть разсматриваемы и тѣ отрасли правовѣдѣнія, которыми опредѣляются условія проявленія полиціи, какъ дѣятельности или какъ рода службы. Такъ, изученіе полиціи санитарной, врачебной, полиціи нравовъ, мѣръ борьбы съ нищенствомъ и т. п. требуетъ знакомства съ существомъ тѣхъ экономическихъ и правовыхъ отношеній, которыя входятъ въ область полиціи благоустройства, въ обширномъ значеніи этого слова. Напротивъ того, изученіе условій и порядка дѣятельности полиціи, какъ органа власти, требуетъ прежде всего выясненія вопросовъ такъ-называемой полиціи безопасности, т. е. совокупности тѣхъ мѣропріятій, которыя означенные органы осуществляютъ наряду и независимо отъ другихъ отраслей управленія. Положеніе чиновъ полиціи, какъ особыхъ органовъ, призванныхъ осуществлять въ государствѣ опредѣленную задачу—охраненіе мира ради спокойнаго развитія культуры, и опредѣленіе тѣхъ способовъ и приемовъ, кои допустимы и необходимы ради выполненія преслѣдуемыхъ упомянутыми органами цѣлей,—вотъ тѣ главные вопросы, освѣщеніе коихъ требуется при выясненіи понятія полиціи, въ тѣсномъ значеніи этого слова.

Исходя изъ вышеприведенныхъ соображеній, Коммисія сочла безусловно необходимымъ опредѣлить болѣе точно предѣлы своей задачи и направленіе предстоявшихъ ей работъ. При этомъ, Коммисія признала правильнымъ не входить въ существо тѣхъ многочисленныхъ вопросовъ, которые служатъ предметомъ полиціи благосостоянія и обусловливаютъ необходимость обсужденія положеній экономической и финансовой политики, а также многочисленныхъ техническихъ и специальныхъ вопросовъ, затрагивающихъ сложную область соціальной жизни въ государствѣ. Все вопросы полиціи врачебной, санитарной, полиціи нравовъ, печати, строительства, средствъ сношенія и сообщенія и т. п., каково бы ни было ихъ значеніе, не послужили предметомъ обсужденія Коммисіи по существу и могли быть ею разсмотрѣны лишь формально, поскольку они затрагиваютъ дѣятельность полиціи въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. полиціи, какъ органа власти, призваннаго обезпечивать безопасность и спокойствіе въ средѣ общества. Такимъ образомъ, предметы вѣдѣнія Коммисіи ограничились болѣе тѣсными предѣлами, обнимая собою, съ одной стороны,

вопросъ о томъ, что такое изъ себя представляетъ полиція, какъ органъ власти, каковы ея устройство, отдѣльные виды, условія службы и отношенія къ другимъ органамъ власти, а съ другой—вопросъ о томъ, въ какомъ порядкѣ опредѣляется дѣятельность полиціи, чѣмъ она при этомъ руководствуется и въ чемъ состоятъ тѣ возлагаемыя на нее нынѣ обязанности, которыя соотвѣтствуютъ назначенію полиціи, какъ особаго органа въ системѣ государственнаго управленія.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ, предстоявшій Коммисіи трудъ былъ раздѣленъ на три главныхъ отдѣла. Въ первый изъ нихъ, касающійся устройства полиціи, вошло обзорнѣе существующихъ нынѣ организаціи полиціи, видовъ полиціи, положенія ея чиновъ среди другихъ органовъ управленія, расходовъ на полицію и условій полицейской службы (назначенія, перемѣщенія, увольненія чиновъ полиціи и порядка ихъ сношеній). Во второй отдѣлъ вошли постановленія, опредѣляющія права и обязанности чиновъ полиціи, а также порядокъ служебной ихъ дѣятельности въ различныхъ областяхъ государственной и общественной жизни. Постановленія эти во всей ихъ совокупности образовали отсутствующій нынѣ въ Сводѣ Законовъ Уставъ Полицейскій, долженствующій замѣнить собою правила устарѣвшаго Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій. Въ связи съ указанными двумя отдѣлами, предметомъ третьяго и послѣдняго послужили тѣ многоразличныя измѣненія, касающіяся какъ учрежденія полиціи, такъ и существа исполняемыхъ ея чинами обязанностей, которыя Коммисія признала необходимымъ ввести въ дѣйствующія законоположенія наряду съ намѣченными ею отдѣльными преобразованиями полицейскаго дѣла въ Имперіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисія не могла не признать, что единовременный пересмотръ полицейскаго устройства губерній центральной Россіи и постановленій, касающихся окраинъ и помѣщенныхъ въ отдѣльныя Учрежденія (Сибирское, Управленія губерній Царства Польскаго, Кавказскаго, Туркестанскаго края и т. п.), представлялся бы дѣломъ слишкомъ сложнымъ и едва ли цѣлесообразнымъ, въ виду многочисленныхъ особенностей и различныхъ условій жизни и дѣятельности народовъ, подвластныхъ скипетру Русскаго Монарха. Коммисія полагала, что предпринимаемый правительствомъ многосложный трудъ по преобразованію поли-

Система проекта.

ции въ Имперіи долженъ ранѣе всего коснуться тѣхъ 50 губерній Россіи, которыя управляются по Общему Учрежденію Губернскому, въ томъ числѣ и губерніи Ставропольской. Если бы, однако, оказалось, что нѣкоторыя изъ намѣчаемыхъ измѣненій дѣйствующихъ законовъ могло быть признано полезнымъ и незатруднительнымъ распространить и на другія мѣстности Имперіи, то вопросъ этотъ могъ бы служить предметомъ или отдѣльнаго разсмотрѣнія и разрѣшенія со стороны законодательныхъ учреждений, или особой оговорки.

Выше было упомянуто, что, при выполненіи возложенной на нее задачи, Коммисія исходила изъ понятія полиціи, какъ органа власти, а не процесса или способа управленія, имѣющаго, какъ это устанавливается въ научной литературѣ, непосредственное отношеніе ко всеѣмъ почти отраслямъ государственной жизни и общественнаго благополучія, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова. Въ виду сего, Коммисія должна была какъ выяснить себѣ соотношеніе этого органа съ другими органами управленія, такъ и опредѣлить ту главную цѣль, ту основную, преслѣдуемую полиціею задачу, которая должна служить мѣриломъ при пересмотрѣ полицейскихъ обязанностей, при опредѣленіи ихъ существа, предѣловъ дѣятельности и порядка исполненія служебнаго долга. Считаая, поэтому, существенно важнымъ выяснить себѣ, что есть полиція въ практическомъ примѣненіи указаннаго выше понятія полиціи безопасности и каковыми должны почитаться обязанности полицейскія, въ отличіе отъ обязанностей другихъ органовъ управленія, Коммисія остановилась прежде всего на вопросѣ о томъ, можетъ ли полиція являться органомъ власти не правительственной, а общественной.

Муниципальная полиція.

Отвѣчая на этотъ вопросъ, Коммисія замѣтила, что во многихъ государствахъ Западной Европы существуетъ такъ называемая полиція муниципальная, содержащая на средства мѣстныхъ самоуправленій и подчиняющаяся бургомистрамъ, синдикамъ, мэрамъ и т. п. органамъ общественнаго управленія. Происхожденіе муниципальной полиціи на Западѣ явилось повсюду однимъ изъ послѣдствій коренныхъ потрясеній въ государственной жизни, во время которыхъ слабость объединенной центральной власти, а иногда и совершенное отсутствіе правительства, какъ единой власти, создавали необходимость въ

организаціи мѣстной полицейской силы, призванной для обезпеченія общественнаго порядка, какъ главнаго условія спокойнаго общежитія. Созданная въ переходное время борьбы общественныхъ организацій противъ устарѣлыхъ и не соотвѣтствовавшихъ потребностямъ времени формъ узко-полицейскаго государства, муниципальная полиція приняла разнородное, по своему характеру, устройство даже въ предѣлахъ одного и того же государства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ усложненія условій общественной жизни, съ ростомъ народонаселенія и увеличеніемъ преступности, муниципальная полиція, удовлетворявшая потребностямъ мелкихъ общежитій, оказалась уже не въ состояніи съ успѣхомъ бороться противъ количественно увеличившихся и качественно усложнившихся формъ нарушеній законнаго порядка. Поэтому, наряду и независимо отъ полиціи муниципальной, въ государствахъ Западной Европы появилась полиція правительственная, дѣйствовавшая по распоряженіямъ, исходящимъ отъ центральной власти въ государствахъ. Необходимость установленія объединенной и твердой полицейской власти сказывалась особенно сильно въ крупныхъ городскихъ центрахъ, съ развитою фабрично-промышленною жизнью, въ мѣстахъ скопленія многочисленныхъ отбросовъ городского пролетаріата, среди которыхъ все возрастающіе количественно бывшіе тюремные сидѣльцы, профессиональные нищіе, проститутки, привычные пьяницы, лица безъ определенныхъ занятій, праздношатающіеся и т. п. служатъ неперестанно источникомъ и удобною почвою для развитія опасной для общественнаго порядка дѣятельности преступныхъ организацій. Вотъ почему въ Берлинѣ, Вѣнѣ, Римѣ, Дрезденѣ, Франкфуртѣ-на-Майнѣ и другихъ главнѣйшихъ городахъ сформирована полиція правительственная. Въ Пруссіи, въ Саксоніи и во Франціи сельскія мѣстности обслуживаются жандармеріею, т. е. дисциплинированной воинскою организаціею. Въ Лондонѣ, который можно назвать центромъ развитія власти общественнаго самоуправленія, существуютъ двѣ полиціи: одна въ Сити—муниципальная, и другая—въ остальной, самой главной части Лондона—королевская полиція, прекрасно организованная и дисциплинированная. Наконецъ, въ Парижѣ муниципальная полиція поставлена подъ главное начальство правительственнаго префекта, причемъ, наряду съ этимъ существуютъ и другія, чисто правительственныя полицейскія организаціи, какъ

жандармерія, полиція безопасности, пожарныя команды въ видѣ воинскихъ частей и т. п. Опытъ показалъ, что наличность двухъ параллельно дѣйствующихъ отдѣльныхъ полицейскихъ организацій имѣетъ свои отрицательныя стороны. По отзывамъ начальниковъ нѣкоторыхъ иностранныхъ полицейскихъ установленій (сообщеннымъ члену Коммисіи, нынѣ Сенатору, М. И. Трусевичу), усматриваемая въ нѣкоторыхъ государствахъ пестрота въ полицейскомъ устройствѣ служитъ значительнымъ препятствіемъ для успѣшной дѣятельности полиціи, обусловливаемымъ какъ отсутствіемъ единства направленія дѣятельности въ той или иной мѣстности, такъ равно и разнообразіемъ формъ организаціи, въ силу котораго назначеніе на должности, перемѣщеніе, увольненіе, привлеченіе къ отвѣтственности чиновъ полиціи и обезпеченіе ихъ жалованіемъ и пенсіею зависятъ отъ соглашенія муниципальныхъ начальниковъ и представителей правительственной власти, занимающихъ въ городѣ высшія административныя должности.

Если, такимъ образомъ, даже въ государствахъ Запада, съ развитою общественною самодѣятельностью, жизненный опытъ выдвинулъ вопросъ о необходимости объединенія и усиленія полиціи, какъ органа правительственной власти, именно въ виду недостаточности полиціи муниципальной, которая даже въ республиканской Франціи поставлена подъ начало префекта, т. е. правительственнаго чиновника, то тѣмъ менѣе, казалось бы, основаній производить нынѣ опытъ введенія у насъ въ Имперіи указанной организаціи полицейскаго дѣла, пользы отъ которой усмотрѣть нельзя, но неудобствъ и практическаго вреда отъ коей предвидѣть было бы не трудно. Муниципальная полиція существуетъ въ предѣлахъ Имперіи только въ городахъ Финляндіи, за исключеніемъ г. Гельсингфорса и нѣкоторыхъ другихъ болѣе значительныхъ городскихъ центровъ, въ коихъ полиція изъята изъ вѣдѣнія городскихъ управленій. Разъединеніе же и неподчиненіе вообще всей полицейской власти въ Финляндіи высшей полицейской власти Имперіи создали рядъ практическихъ неудобствъ и опасныхъ осложненій, препятствуя быстрому и планомѣрному розыску и преслѣдованію преступныхъ организацій, проявлявшихъ свою зловредную дѣятельность въ столицѣ Имперіи и укрывавшихся затѣмъ безнаказанно въ предѣлахъ Финляндскихъ губерній.

По глубокому убѣжденію Коммисіи, на всемъ пространствѣ Россійской Имперіи обезпеченіе спокойствія и дѣятельное, непреклонное преслѣдованіе лицъ, учинившихъ преступныя дѣянія, должны быть главною задачею органовъ полиціи государственной, т. е. получающей общее направленіе своей служебной дѣятельности отъ объединеннаго правительства. Отъ него лишь могутъ и должны зависѣть какъ опредѣленіе порядка и способа приведенія въ исполненіе касающихся полиціи законоположеній, такъ равно и подготовка чиновъ полиціи и образованіе изъ ихъ среды надлежаще обученнаго и подготовленнаго для того или иного рода дѣятельности кадра. Вводить въ Имперіи новый, заимствованный съ Запада, институтъ муниципальной полиціи не представляется достаточныхъ основаній. Дѣйствующій законъ предоставляетъ не только общественнымъ учрежденіямъ и частнымъ обществамъ, но даже и частнымъ лицамъ (Общ. Учр. Губ., ст. 642 и прим., по Прод. 1906 и 1908 г.г., а также ст. 661, прим. 2, по Прод. 1906 г.), учреждать на свои средства должности классныхъ и нижнихъ чиновъ полиціи въ тѣхъ случаяхъ, когда количество чиновъ правительственной полиціи признается недостаточнымъ. Такимъ образомъ, потребность городовъ и другихъ общественныхъ организацій въ установленіи спеціальной своей полицейской охраны закономъ нынѣ удовлетворяется. Однако, назначаемые въ указанномъ порядкѣ чины полиціи, сливаясь по условіямъ своей службы съ прочими соответственными чинами общей полиціи, должны вступать подъ начало общаго полицейскаго управленія и руководствоваться въ своей дѣятельности всѣми установленными для прочихъ чиновъ полиціи законоположеніями. Установленіе же иного порядка, при которомъ учреждаемые общественными самоуправленіями кадры исполнительныхъ полицейскихъ чиновъ образовывали бы самостоятельныя единицы и дѣйствовали бы независимо и параллельно съ чинами правительственной полиціи, создавало бы двоевластіе не только нежелательное, но даже и опасное. Оно внесло бы въ полицейскую службу начало партійности, нетерпимости, и сдѣлало бы полицію орудіемъ мѣстныхъ интересовъ, вліяній и раздоровъ. Между тѣмъ, полиція въ лицѣ своихъ чиновъ должна быть объединеннымъ орудіемъ власти безпристрастной и подчиненной лишь высшимъ обще-государственнымъ интересамъ. Нельзя не предвидѣть, что, въ случаяхъ

болѣе или менѣе значительныхъ потрясеній политическаго строя въ жизни государства, муниципальная полиція могла бы сдѣлаться орудіемъ разнообразныхъ временныхъ политическихъ стремленій и, быть можетъ, иногда обратилась бы въ вооруженнаго врага тѣхъ высшихъ государственныхъ интересовъ, къ огражденію и защитѣ которыхъ она призвана прежде всего.

**Назначеніе по-
лиціи.**

По всѣмъ изложеннымъ соображеніямъ, Коммисія единогласно сочла невозможнымъ при реформѣ полиціи допустить учрежденіе особаго новаго вида полиціи муниципальной и признала необходимымъ исходить во всѣхъ своихъ законодательныхъ предположеніяхъ изъ понятія полиціи, какъ органа правительственной власти, на который возлагаются наблюденіе за исполненіемъ законовъ и обязательныхъ постановленій и принятіе мѣръ къ предотвращенію, обнаруженію, устраненію и преслѣдованію всякаго рода дѣйствій, воспрещенныхъ законами уголовными или направленныхъ противъ государственнаго и общественнаго порядка и спокойствія, а равно личной и имущественной безопасности лицъ, пребывающихъ въ Россійской Имперіи.

Въ соотвѣтствіи съ приведеннымъ общимъ опредѣленіемъ назначенія полиціи и предметовъ ея вѣдѣнія, Коммисія сочла необходимымъ пересмотрѣть всѣ тѣ постановленія дѣйствующихъ законовъ и практики, которыя устанавливаютъ существо и предѣлы возлагаемаго на полицію наблюденія, являющагося главною и самою характерною обязанностью чиновъ полиціи всѣхъ наименованій. Законъ нигдѣ не опредѣляетъ понятія наблюденія, которое, по буквальному своему смыслу, означаетъ принятіе къ свѣдѣнію, сознательное ознакомленіе, обращеніе вниманія на ту или иную сторону жизненныхъ явленій. Не подлежитъ сомнѣнію, что въ указанномъ смыслѣ наблюдать долженъ всякій органъ власти, которому ввѣрено какое либо государственное или общественное дѣло. Однако, между наблюденіемъ чиновъ полиціи и любого иного исполнительнаго органа нельзя не усмотрѣть существеннаго различія, обусловленнаго спеціальною цѣлью, ради которой это наблюденіе происходитъ. Наблюденіе исполнительнаго органа, вѣдающаго какую нибудь отрасль управленія или вообще какое либо

спеціальное дѣло, выражается въ стремленіи къ тому, чтобы задачи этой отрасли управленія и цѣли этого дѣла получали возможно полное осуществленіе и чтобы установленные ради достиженія указанныхъ цѣлей законы и правила получали неукоснительное примѣненіе. Исполнительный органъ долженъ наблюдать, чтобы для успѣха даннаго предпріятія дѣлалось именно то, что предудказано, установлено (дабы производство, торговля, промыселъ приносили пользу, больница, пріютъ, школа удовлетворяли своему пазначенію и т. д.), между тѣмъ какъ полицейскій органъ призванъ наблюдать за тѣмъ, чтобы не дѣлалось того, что не дозволено или воспрещено подѣ страхомъ уголовной кары или же можетъ угрожать государственному или общественному порядку и спокойствію, а равно личной или имущественной безопасности. Охраненіе этихъ главныхъ началъ спокойствія и установленнаго порядка и служить основаніемъ, во имя котораго и ради котораго полиція наблюдаетъ за нѣкоторыми опредѣленными жизненными явленіями въ странѣ. Такимъ образомъ, дѣятельность полиціи, имѣя особое, отличное отъ другихъ органовъ исполнительной власти, назначеніе, преслѣдуетъ высшій интересъ публичнаго свойства, связанный съ самымъ бытіемъ государства. Только это начало и обуславливаетъ собою характерное отличіе между дѣятельностью полицейскаго и дѣятельностью другихъ органовъ государственнаго управленія. Поэтому всякое исполнительное дѣйствіе, вытекающее изъ означеннаго начала, обязательно для чина полиціи; напротивъ, не должно почитаться полицейскою обязанностью такое проявленіе дѣятельности, которое хотя и преслѣдуетъ цѣль общественной или частной пользы или удобства, но не касается вовсе охраны существующаго въ государствѣ правопорядка, мира и спокойствія. По мнѣнію Коммисіи, такого рода служебныя дѣйствія, какъ врученіе повѣстокъ по гражданскимъ дѣламъ, взысканіе податей, сборовъ и недоимокъ, доставленіе статистическихъ свѣдѣній, производство торговъ и публичныхъ продажъ, разсылка окладныхъ листовъ, уничтоженіе вещественныхъ доказательствъ, приводъ къ присягѣ разныхъ лицъ, надзоръ за торговлею и множество другихъ подобныхъ, существенно важныхъ въ общежитіи, дѣйствій должны быть признаваемы обязанностями не полицейскаго свойства и характера.

Поэтому, Коммисія сочла одною изъ главныхъ своихъ задачъ подробное выясненіе съ этой точки зрѣнія всѣхъ возла-

гаемых нынѣ на чиновъ полиціи, какъ въ силу закона, такъ и согласно установившейся практикѣ, обязанностей службы, въ видахъ выясненія вопроса о возможности сложенія съ полиціи тѣхъ изъ сихъ обязанностей, которыя, по мнѣнію Коммисіи, не соотвѣтствуютъ прямому назначенію полиціи, какъ органа правительственной власти, охраняющаго государственный и общественный порядокъ и спокойствіе, а равно и имущественную безопасность.

Недостатки полицейскаго строя.

Возвращаясь, затѣмъ, къ ближайшему разсмотрѣнію тѣхъ основныхъ положеній, на которыхъ надлежало бы построить преобразование полиціи въ Имперіи, Коммисія сочла необходимымъ прежде всего остановиться на главнѣйшихъ недостаткахъ полицейскаго строя и дѣла, по тѣмъ или инымъ причинамъ препятствующихъ полиціи выполнять съ должнымъ успѣхомъ свое назначеніе, сущность котораго была опредѣлена выше.

По мнѣнію Коммисіи, недостатки эти могутъ быть сведены къ нѣсколькимъ главнымъ положеніямъ, сгруппированнымъ въ нижеслѣдующихъ семи пунктахъ:

- 1) Отсутствие должнаго единства въ полицейскомъ устройствѣ; сложность его; разнообразіе отдѣльныхъ видовъ полиціи и истекающее отъ сего многоначаліе;
- 2) отсутствіе должной планомѣрности въ распредѣленіи между служащими возлагаемыхъ на нихъ полицейскихъ обязанностей;
- 3) отсутствіе служебнаго ценза и надлежащей устойчивости въ служебномъ положеніи чиновъ полиціи;
- 4) малочисленность состава чиновъ полиціи и несоотвѣтствіе его съ количествомъ и плотностью населенія;
- 5) матеріальная необеспеченность чиновъ полиціи;
- 6) обремененность чиновъ полиціи какъ прямыми обязанностями, такъ и обязанностями, не соотвѣтствующими назначенію полиціи, и
- 7) отсутствіе общаго полицейскаго устава, объединяющаго сложныя и многоразличныя обязанности чиновъ полиціи.

I.

Обратясь къ первому изъ приведенныхъ пунктовъ, Коммисія приняла во вниманіе, что, какъ и въ другихъ государствахъ, полицейскій строй выработывался у насъ исторически. Полиція въ Россіи не была создана сразу, по одному общему плану. Входящія въ составъ ея различныя организаціи образовывались разновременно, подъ вліяніемъ потребностей данной исторической минуты. Этимъ, главнымъ образомъ, и объясняется сложность организаціи полиціи, виды которой различаются между собою не столько по обязанностямъ, почти во всемъ однороднымъ, а по признакамъ мѣста служенія, состава служащихъ и нѣкоторыхъ особенностей службы.

Отсутствіе единства и разнообразіе видовъ полиціи.

По мѣсту служенія полиція раздѣляется на уѣздную и городскую (Общ. Учр. Губ., ст. 633 и слѣд.), полицію дворцовыхъ городовъ (тамъ же, ст. 694, прим. 1), портовую (тамъ же, ст. 654, прим. 2, по Прод. 1906 г.), фабрично-заводскую (Выс. утв. 1 февр. 1899 г. мн. Гос. Сов., П. С. З., № 16443), горно-полицейскую стражу (Уст. Горн., ст. 23, прим. 2, прил., по Прод. 1906 г.), желѣзнодорожную (Общ. Учр. Губ., ст. 693), рѣчную (тамъ же, ст. 654 и 894), ярмарочную (тамъ же, ст. 662, прим., по Прод. 1906 г.) и казенную лѣсную стражу (Уст. Лѣсн., ст. 51 и слѣд.), по составу—на общую и жандармскую (Св. Воен. Пост., кн. III, ст. 658 и слѣд.), сельскую (Общ. Учр. Губ., ст. 65, прим. 2, и 849, прим., по Прод. 1906 г.; Зак. Сост., Особ. Прил.: Общ. Пол., ст. 75 и прим., по Прод. 1906 г.), волостную (Общ. Учр. Губ., ст. 847 и слѣд.) и мызную въ губерніяхъ Прибалтійскихъ (тамъ же, ст. 850) и по особенностямъ службы—на сыскную (Общ. Учр. Губ., ст. 633, прим. 2, по Прод. 1908 г.), охранную (тамъ же, ст. 869), уѣздную полицейскую стражу (тамъ же, ст. 634, прим., прил., по Прод. 1906 г.) и полицейскую стражу, комплектуемую по вольному найму (тамъ же, ст. 642, прим., прил., по Прод. 1906 г., 662 и 663).

Обозрѣвая совокупность постановленій закона, опредѣляющихъ устройство вышепоименованныхъ видовъ полиціи, Коммисія не могла не замѣтить, что нѣкоторые изъ нихъ отличаются чисто формальными особенностями, причемъ обособленіе ихъ не представляетъ сколько нибудь существенныхъ практическихъ неудобствъ.

Полиція дворцовыхъ городовъ.

Такъ, полиція дворцовыхъ городовъ, къ которой надлежитъ отнести и полицію дворцовую, охраняющую мѣста Высочайшаго пребыванія, по своей организаціи не отличается отъ прочихъ видовъ городской полиціи и разнится отъ послѣдней лишь въ томъ отношеніи, что состоитъ въ полномъ завѣдываніи Министра Императорскаго Двора, а не Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Полагая необходимымъ сохранить и впредь означенную особенность, Коммисія не усматривала основаній выдѣлять, въ остальномъ, чиновъ полиціи дворцовыхъ городовъ отъ чиновъ городской полиціи.

Полиція рѣчная, ярмарочная, портовая и фабрично-заводская.

Равнымъ образомъ, и существующая въ немногихъ городахъ полиція рѣчная и ярмарочная не возбуждаетъ на практикѣ какихъ либо неудобствъ. Значеніе и особенности организаціи рѣчной полиціи обусловливаются спеціальнымъ характеромъ преслѣдуемой ею задачи. Ярмарочная же полиція, образуемая временно, изъ состава чиновъ общей полиціи, лишь по имени отличается отъ этой послѣдней и исполняетъ тѣ же совершенно обязанности. То же можно сказать и про полицейскую стражу, образуемую въ городахъ Нижнемъ-Новгородѣ и Астрахани изъ вольнонаемныхъ лицъ, а равно про полицію, содержащую на частныя средства и учреждаемую на предметъ охраненія отдѣльныхъ имѣній, фабрикъ, промысловъ и т. п. Полицейскіе чины, входящіе въ составъ означенной полиціи, ни по свойству службы, ни въ порядкѣ подчиненія не отличаются отъ соответствующихъ имъ чиновъ общей уѣздной и городской полиціи. Не представляютъ въ семъ отношеніи никакого существеннаго отличія отъ городской полиціи и учрежденная на основаніи особыхъ штатовъ, въ нѣкоторыхъ приморскихъ торговыхъ портахъ, полиція портовая (Уст. Торг., ст. 611, прим. 2, по Прод. 1906 г.), а также образованная, на основаніи Высочайше утвержденного 1 Февраля 1899 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 16439), фабрично-заводская полиція.

Въ частности, при обсужденіи законоположеній, касающихся упомянутой портовой полиціи, Коммисія приняла во вниманіе, что при изданіи Высочайше утвержденного, 12 Іюня 1901 г., положенія о мѣстныхъ портовыхъ управленіяхъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено войти въ соображеніе вопроса объ устройствѣ полицейскаго надзора въ тѣхъ примор-

скихъ торговыхъ портахъ, гдѣ означенное управленіе будетъ введено. Во внесенномъ въ виду сего въ 1903 г. Министеромъ Внутреннихъ Дѣлъ въ Государственный Совѣтъ представленіи было предположено исполненіе полицейскихъ обязанностей въ предѣлахъ портовыхъ территорій возложить на подлежащихъ чиновъ общей полиціи, причемъ полиція въ 15 портовыхъ городахъ Имперіи была усилена новыми должностями, а вызываемые этимъ новые расходы возлагались на спеціальныя средства Комитета по портовымъ дѣламъ. Предположенія эти, намѣченныя въ видѣ временной, на три года мѣры, удостоились 24 Марта 1903 г. Высочайшаго утвержденія. Засимъ, согласно Высочайше утвержденному 26 Апрѣля 1906 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 27852), дѣйствіе упомянутаго закона 1903 г. объ устройствѣ полиціи въ приморскихъ торговыхъ портахъ было продлено на будущее время. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ распоряженіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ были отпущены особыя суммы на добавочное содержаніе чиновъ портовой полиціи съ обращеніемъ сего расхода на спеціальныя средства Комитета по портовымъ дѣламъ, причемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлялось временно учреждать въ теченіе трехъ лѣтъ, до 26 Апрѣля 1909 г., по соглашенію съ Министеромъ Торговли и Промышленности, полицейскія должности на означенныя спеціальныя средства. Закономъ 14 Юня 1910 г. (собр. узак., ст. 1217) учрежденныя въ приморскихъ торговыхъ портахъ должности чиновъ полиціи были сохранены, на указанныхъ основаніяхъ временно, на срокъ до 1 Января 1911 года, а затѣмъ еще продлены.

Съ своей стороны Коммисія разсуждала, что въ виду значительнаго обремененія служебною работою и малочисленности состава полиціи въ приморскихъ торговыхъ портахъ, упраздненіе въ оныхъ существующихъ нынѣ временныхъ полицейскихъ должностей явилось бы мѣрою не только нежелательною, но и опасною. Не входя, поэтому, въ обсужденіе вопроса о соотвѣтствіи установленнаго Уставомъ Торговымъ (Св. Зак., т. XI ч. 2, ст. 653¹⁷, по Прод. 1906 г.) порядка отчисленія изъ портовыхъ сборовъ денежныхъ средствъ на содержаніе полиціи, какъ выходящимъ за предѣлы ея задачи, Коммисія полагала, что всѣ означеннаго рода суммы, ассигнуемыя ежегодно по § 1 смѣты спеціальныхъ средствъ Министерства Торговли и Промышленности, должны быть переданы въ распоряженіе Мини-

стерства Внутреннихъ Дѣлъ на расходы по содержанию полиціи въ подлежащихъ приморскихъ портовыхъ городахъ.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ, Коммисія сочла необходимымъ дополнить заключеніе свое по настоящему дѣлу ниже слѣдующимъ постановленіемъ:

Ассигнуемая ежегодно, по § 1 смѣты специальныхъ средствъ Министерства Торговли и Промышленности, состоящихъ въ распоряженіи Комитета по портовымъ дѣламъ, денежные суммы, расходуемая на содержание полиціи въ портахъ, перечислить въ § 3 смѣты расходовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, обративъ означенныя суммы къ ежегодному отпуску на усиленіе полиціи въ подлежащихъ приморскихъ портовыхъ городахъ (Заключеніе, разд. А, отд. X, ст. 9).

Обратясь, далѣе, къ пересмотру постановленій дѣйствующаго закона, касающихся учрежденія фабрично-заводской полиціи, Коммисія отмѣтила, что въ Общемъ Учрежденіи Губернскомъ не содержится вовсе упоминанія объ означенной полиціи, которая, по условіямъ службы, а равно по порядку исполненія своихъ обязанностей, не отличается отъ чиновъ общей городской полиціи. Въстѣ съ тѣмъ Коммисія приняла на видъ, что, согласно Высочайше утвержденному 1 Февраля 1899 года мѣрнію Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 16439), для усиленія полицейскаго надзора за населеніемъ фабрикъ, заводовъ и промысловъ въ губерніяхъ Европейской Россіи и въ Закавказьѣ были учреждены 160 должностей полицейскихъ надзирателей, изъ коихъ 40 перваго и 120 втораго разряда, съ присвоеніемъ симъ должностямъ окладовъ содержанія и прочихъ служебныхъ преимуществъ, предоставленныхъ подобнымъ должностямъ Высочайше утвержденными 25 Декабря 1862 года штатами полиціи въ губерніяхъ, по Общему Учрежденію управляемыхъ (2 Полн. Собр. Зак., т. XXXVII, № 39087). Расходъ, вызываемый означенною мѣрою, въ количествѣ 82.000 рублей ежегодно, былъ съ 1 Января 1899 года принятъ на счетъ государственнаго казначейства. Въстѣ съ тѣмъ, съ 1 Января 1900 года въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ было постановлено отпускать ежегодно по 418.000 р. на вознагражденіе, въ раіонѣ указанныхъ выше промышленныхъ заведеній, полицейскихъ урядниковъ и городскихъ, съ предоставленіемъ ему, Министру, опредѣлять какъ число сихъ

нижнихъ чиновъ полиціи, такъ и оклады ихъ содержанія. Наконецъ, въ отдѣлѣ VI того же закона было указано, что отводъ или наемъ квартиръ съ отопленіемъ и освѣщеніемъ для чиновъ фабрично-заводской полиціи возлагается на обязанность подлежащихъ владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и горныхъ промысловъ по нормамъ, установленнымъ Министромъ Финансовъ, по соглашенію съ Министрами Внутреннихъ Дѣлъ и Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, по принадлежности. Засимъ, на основаніи Высочайше утвержденныхъ 21 Апрѣля 1903 г. и 31 Января 1906 г. (И. С. З., № № 22824 и 27310) мнѣній Государственнаго Совѣта, кредитъ на содержаніе фабрично-заводской полиціи былъ увеличенъ, сначала на 6.000 р., а затѣмъ еще на 158.000 р., съ отнесеніемъ сихъ расходовъ на средства казны, и достигъ, такимъ образомъ, суммы 664.000 р. въ годъ.

Съ своей стороны, Коммисія по поводу вышеприведенныхъ постановленій замѣтила, что ими предусматривается возможность учрежденія, въ предѣлахъ фабрично-заводскихъ мѣстностей и вообще въ районѣ промышленныхъ заведеній, полицейской охраны по типу городской или уѣздной полиціи, въ зависимости отъ указаній опыта и практической пользы.

Такое правомочіе, предоставленное закономъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, Коммисія признаетъ полезнымъ сохранить и на будущее время, оговоривъ въ проектѣ Заключенія, что Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется учреждать въ районѣ фабрично-заводскихъ и иныхъ промышленныхъ мѣстностей должности исполнительныхъ чиновниковъ городской полиціи, а также городовыхъ, съ тѣмъ, чтобы онъ не выходилъ при этомъ изъ общей суммы, назначенной по смѣтѣ на содержаніе всей вообще уѣздной и городской полиціи.

Считая, затѣмъ, существенно необходимымъ сохранить на будущее время также и тѣ постановленія упомянутаго закона 1899 года, которыя касаются какъ средствъ, ассигнуемыхъ изъ казны на усиленіе полицейскаго надзора на фабрикахъ, заводахъ и промыслахъ, такъ равно и обязательства по отводу или найму чиномъ сего надзора квартиръ съ отопленіемъ и освѣщеніемъ, Коммисія сочла также необхо-

димымъ включить въ свое заключеніе нижеслѣдующія постановленія:

1) Ассигнуемыя, на основаніи Высочайше утвержденныхъ 1 Февраля 1899 года, 21 Апрѣля 1903 года и 31 Января 1906 года мнѣній Государственнаго Совѣта (П. С. З., №№ 16439, 22824 и 27310), для усиленія полицейскаго надзора за населеніемъ фабрикъ, заводовъ и промысловъ въ губерніяхъ Европейской Россіи и въ Закавказьѣ, денежные суммы, въ размѣрѣ шестисотъ шестидесяти четырехъ тысячъ рублей въ годъ, обратить къ ежегодному отпуску по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ на содержаніе классныхъ и нижнихъ чиновъ полиціи въ районѣ указанныхъ промышленныхъ предпріятій, предоставивъ ему, Министру, опредѣлять какъ число сихъ чиновъ полиціи, такъ и оклады присвоеннаго имъ содержанія, и

2) Отводъ или наемъ квартиръ, съ отопленіемъ, освѣщеніемъ и водоснабженіемъ, для чиновъ полиціи (п. 1) возложить на обязанность подлежащихъ владѣльцевъ фабрикъ, заводовъ и промысловъ, по нормамъ, устанавливаемымъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министрами Финансовъ, Торговли и Промышленности и Главнуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, по принадлежности.

Лѣсная стража.

Что касается, затѣмъ, казенной лѣсной стражи, то, хотя она состоитъ въ вѣдѣніи Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія и несетъ нѣкоторыя чисто полицейскія обязанности, однако такого рода обособленіе не только не можетъ считаться неудобствомъ, но, напротивъ, представляетъ значительную пользу. Обѣздчики и лѣсники, подобно вольнонаемнымъ лѣснымъ сторожамъ (Уст. Лѣсн., ст. 602), а также полевымъ (Уст. Сел. Хоз., ст. 183) и охотничьимъ сторожамъ (тамъ же, ст. 349), являются особыми органами, преслѣдующими спеціальныя обязанности, которыя, хотя и имѣютъ полицейскій характеръ, однако не вызываютъ практической необходимости ни разсматривать эти органы въ качествѣ чиновъ полиціи, ни стремиться включить ихъ въ общую систему полицейскаго строя. Подтвержденіемъ этой мысли служить то обстоятельство, что почти во всѣхъ вѣдомствахъ и управленіяхъ существуютъ и

должны существовать особые исполнительные органы власти, носящіе чисто полицейскія обязанности по охраненію той или иной отрасли ввѣреннаго имъ дѣла. Сюда относятся не только завѣдующіе и смотрители складовъ, портовъ, зданій, надсмотрщики разныхъ наименованій, но и судебные пристава, инспектора и т. п., которымъ законъ ввѣряетъ исполненіе принудительныхъ дѣйствій, по существу не отличающихся отъ обязанностей полицейскихъ.

Но, за исключеніемъ упомянутыхъ выше видовъ полиціи, обособленіе коихъ не можетъ представлять существенныхъ препятствій въ дѣлѣ охраненія общественнаго мира и спокойствія, Коммисія не могла не признать, что существующее нынѣ многообразіе прочихъ видовъ полиціи заключаетъ въ себѣ крупныя недостатки, наличность которыхъ приводитъ къ ряду практическихъ неудобствъ и препятствуетъ правильному ходу полицейской дѣятельности въ государствѣ.

Къ такимъ недостаткамъ нельзя прежде всего не отнести единовременное существованіе трехъ различныхъ по составу, устройству и порядку управленія организацій, несущихъ чисто полицейскія обязанности: а) общей полиціи, городской и уѣздной, съ уѣздною полицейскою стражею, б) сельской и волостной полиціи и в) чиновъ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, въ составъ котораго входятъ чины полиціи желѣзнодорожной.

На ряду съ ними, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ существуютъ горные исправники и подвѣдомственные имъ чины горно-полицейской стражи, которые въ предѣлахъ горнозаводскихъ мѣстностей несутъ полицейскую службу параллельно съ чинами другихъ видовъ полиціи. Чины горной полиціи находятся, при этомъ, внѣ вѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, состоя въ вѣдомствѣ Министерства Промышленности и Торговли.

Что касается чиновъ общей полиціи и чиновъ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, то, хотя они и объединены сверху общимъ начальствованіемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Шефа Жандармовъ, однако на мѣстахъ начальникъ губернскаго жандармскаго управленія, по служебному своему положенію, не подчиненъ Губернатору, которому не подчинены также и начальники мѣстныхъ желѣзнодорожныхъ управленій.

Сложность и пестрота въ устройствѣ на мѣстахъ полицейской службы, происходящая отъ сего многоначаліе и несогла-

сованность служебно-исполнительныхъ дѣйствій, противорѣчія въ направленіи полицейской дѣятельности, въ виду разнообразія циркуляровъ и распоряженій, не объединенныхъ однимъ правовозрѣніемъ, а исходящихъ отъ начальствующихъ лицъ, не всегда одинаково взирающихъ на цѣль и приемы полицейской дѣятельности,—все эти обстоятельства, подтверждаемые повседневымъ житейскимъ опытомъ, привели Коммисію къ убѣжденію въ необходимости внесенія въ полицейское дѣло возможно большаго единства и согласованности въ способахъ и характерѣ исполненія служебныхъ обязанностей.

Перейдя, въ виду сего, къ разсмотрѣнію вопроса о тѣхъ мѣропріятіяхъ, введеніе которыхъ могло бы привести къ улучшенію полицейскаго дѣла въ указанномъ направленіи, Коммисія остановилась первоначально на проектѣ учрежденія государственной стражи въ Россіи, предложенной ея Членомъ В. Э. Фришемъ ¹⁾.

Сущность этого проекта сводится къ слѣдующимъ пяти положеніямъ:

1) Государственная стража, по роду ея обязанностей, дѣлится на: а) полицію исполнительную (полицію безопасности) и б) судебную полицію; полиція же благосостоянія цѣликомъ передается въ вѣдѣніе городскихъ и земскихъ общественныхъ учреждений; 2) государственная стража является военною организаціею, комплектуется изъ военныхъ чиновъ дѣйствительной службы и должна быть такого состава, который давалъ бы возможность справляться съ волненіями собственными средствами, прибѣгая къ содѣйствію войскъ только въ крайнихъ случаяхъ; 3) существующіе нынѣ отдѣльные виды полиціи: наружная, сыскная, охранная, портовая и рѣчная, а равно Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ и земская стража, объединяются въ одинъ Корпусъ государственной стражи, состоящій въ подчиненіи: въ строевомъ отношеніи и дисциплинарномъ— Военному Министру, а въ отношеніи несенія служебныхъ обязанностей по охраненію порядка и безопасности— Министру Внутреннихъ Дѣлъ, черезъ посредство одного на всю Россію Командира Корпуса государственной стражи; 4) вся государственная стража, не исключая и полиціи судебной (коммисаровъ), ближайшимъ образомъ находится въ вѣдѣніи

¹⁾ См. приложение I.

мѣстныхъ Губернаторовъ, Помощниковъ ихъ по наружной части и Градоначальниковъ (въ губернскихъ городахъ), и 5) существующіе нынѣ выборные органы крестьянскаго самоуправленія или имѣющія замѣнить ихъ учрежденія и лица являются вспомогательными органами общей организаціи государственной стражи, оказывая чинамъ послѣдней полное содѣйствіе и помощь.

Обсуждая приведенныя предположенія въ должности Шталмейстера В. Э. Фриша, Коммисія не могла не отмѣтить совершенно исключительную трудность проведенія ихъ въ жизнь. Проектированное имъ учрежденіе вноситъ коренную ломку въ строй всѣхъ нынѣ дѣйствующихъ организацій. Повсемѣстное учрежденіе невѣдомаго нашему праву института полицейскихъ комиссаровъ не только потребовало бы огромнаго и обременительнаго для казны увеличенія числа штатныхъ должностей, но и вызвало бы необходимость замѣщать эти должности лицами, не имѣющими достаточныхъ познаній и опыта. Затѣмъ, подчиненіе всѣхъ нынѣ существующихъ чиновъ полиціи въ строевомъ и дисциплинарномъ отношеніяхъ Военному Министру, а въ прочихъ—Министру Внутреннихъ Дѣлъ, также едва ли не повело бы къ ухудшенію полицейскаго дѣла, проводя двоевластіе въ качествѣ основного начала полицейской службы. Наконецъ, установленіе порядка комплектованія чиновъ государственной стражи изъ военныхъ чиновъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ, въ видахъ приданія этой стражѣ характера военной организаціи,—также, по мнѣнію Коммисіи, не можетъ почитаться пріемлемымъ. Полицейская служба имѣетъ много особенностей. Далекое не всякое лицо можетъ оказаться къ ней пригоднымъ. Она требуетъ долгодѣтняго опыта, котораго лишены нижніе чины, только что поступившіе по набору. Созданіе надежнаго и опытнаго [полицейскаго надзора можетъ быть осуществлено только путемъ свободнаго прилива въ его составъ лицъ, желающихъ служить въ полиціи и дорожащихъ этою службою. Если въ настоящее время значительную часть чиновъ полиціи составляютъ лица, служившія въ войскахъ и во флотѣ, то изъ этого еще нельзя дѣлать вывода, будто всякій военнотружашій сможетъ успѣшно служить въ полиціи, исполняя тѣмъ самымъ общую воинскую повинность.

Не считая, по симъ основаніямъ, возможнымъ согласиться съ необходимостью преобразовать полицію на началахъ, ука-

занныхъ В. Э. Фришемъ, Коммисія приняла во вниманіе, что, по единогласному заключенію Губернаторовъ, установленный нынѣ порядокъ комплектованія чиновъ уѣздной полицейской стражи по вольному найму является вполне цѣлесоотвѣтственнымъ и не нуждается въ измѣненіи.

Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ.

Обратясь, затѣмъ, къ обсужденію тѣхъ мѣропріятій, которыя имѣли бы своею цѣлью установленіе надлежащей связи между дѣятельностью общей полиціи и Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, Коммисія приняла на видъ, что учрежденный въ началѣ прошлаго столѣтія Корпусъ Жандармовъ, образованный первоначально въ качествѣ органа «высшей полиціи, которая бы покровительствовала утѣсненнымъ и наблюдала бы за злоумышленіями и людьми, къ нимъ склонными» (см. Ист. Очеркъ Мин. Вн. Дѣлъ, т. I, стр. 98), постепенно сталъ привлекаться къ исполненію многихъ, по существу, весьма разнообразныхъ обязанностей, въ томъ числѣ и чисто полицейскихъ. Сюда относятся охраненіе безопасности и порядка въ крѣпостяхъ, въ предѣлахъ полосы желѣзнодорожнаго отчужденія, исполненіе порученій судебныхъ мѣстъ, Канцеляріи прошеній и другихъ учреждений и т. п.

Такъ какъ, наряду съ этимъ, къ дѣлу борьбы съ революціонными проявленіями была привлечена также издавна и общая полиція, то обязанности обоихъ этихъ органовъ въ значительной степени сблизились и переплелись. Послѣ введенія Судебныхъ Уставовъ, въ 1871 году, служебныя дѣйствія чиновъ Отдѣльнаго Корпуса по изслѣдованію преступленій были опредѣлены особыми правилами, вошедшими въ Уставъ Уголовнаго Судопроизводства (ст. 261¹ — 261¹³, 1035¹ — 1035¹⁶). Находя пересмотръ этихъ правилъ выходящимъ за предѣлы своей задачи, Коммисія не считала себя, равнымъ образомъ, призваною касаться и тѣхъ постановленій, опредѣляющихъ главное отличіе между чинами общей полиціи и Жандармскаго Корпуса—его военную организацію, которая содержится въ книгѣ III Свода Военныхъ Постановленій.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, останавливаясь на оцѣнкѣ упомянутой особенности устройства Корпуса, Коммисія не могла не признать ея сохраненіе безусловно желательнымъ. Она обезпечиваетъ столь важныя въ полицейской службѣ дисциплину, беззавѣтную преданность долгу, безкорыстіе и сознаніе высоты

своего назначенія служить на благо общества и государства. Вся многолѣтняя дѣятельность Корпуса Жандармовъ блестяще подтвердила наличность укоренившихся въ немъ традицій и отказаться отъ дальнѣйшей службы этого окрѣпшаго организма было бы нецѣлесообразно. Въмѣстѣ съ тѣмъ, нѣкоторыя отрасли жандармской службы столь близко соприкасаются съ военнымъ дѣломъ,—какъ, на примѣръ, исполненіе полицейскихъ обязанностей въ крѣпостяхъ и во время войны въ арміи, борьба съ военнымъ шпионствомъ, пограничная служба и т. п.,—что воинская организація Корпуса представляется наиболѣе соотвѣтственно и въ интересахъ самого дѣла.

Тѣмъ не менѣе, исходя изъ мысли о сохраненіи военнаго устройства Корпуса Жандармовъ, Коммисія признала существенно необходимымъ уничтожить его обособленность, въ качествѣ отдѣльной отрасли *полицейскаго* строя, объединить его съ другими видами полиціи и устранить, по возможности, тѣ взаимныя тренія, которыя препятствуютъ ровному и спокойному движенію общаго дѣла. Соображая возможные способы осуществленія этой цѣли, Коммисія приняла во вниманіе, что главное начальствованіе надъ общею полиціею и Корпусомъ Жандармовъ нынѣ уже объединено закономъ въ одномъ лицѣ—Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Шефа Жандармовъ, а направленіе дѣятельности Корпуса, въ области производства политическихъ дѣлъ и осуществленія паспортнаго приграничнаго надзора,—ввѣрено Департаменту Полиціи. Засимъ, имѣя въ виду, что, согласно проекту губернской реформы, намѣчено учредить должность Помощника Губернатора по полицейской части, Коммисія сочла цѣлесообразнымъ объединить въ рукахъ этого должностнаго лица ближайшее на мѣстахъ завѣдываніе какъ чинами полиціи, такъ и Корпуса Жандармовъ, въ губерніяхъ и крупнѣйшихъ градоначальствахъ. Въ виду военнаго устройства Корпуса, упомянутый Помощникъ Губернатора (Градоначальника) долженъ назначаться изъ числа генераловъ или полковниковъ того же Корпуса. Занимая въ служебномъ отношеніи положеніе, соотвѣтствующее Вице-Губернатору, Помощникъ Губернатора завѣдывалъ бы всѣмъ на мѣстѣ полицейскимъ дѣломъ въ губерніи подъ руководствомъ Губернатора, который являлся бы дѣйствительнымъ начальникомъ состоящихъ на службѣ въ губерніи чиновъ, уѣздной, городской и сельской полиціи, чиновъ уѣздной полицейской

стражи, установленій, вѣдающихъ производствомъ розысковъ о преступныхъ дѣяніяхъ, и, чрезъ своего Помощника,—чиновъ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ.

Съ учрежденіемъ проектируемой новой должности могли бы быть упразднены существующія должности начальниковъ губернскихъ жандармскихъ управленій, каковое обстоятельство представляетъ значительныя финансовыя удобства, не вызывая крупныхъ новыхъ расходовъ изъ средствъ государственнаго казначейства. Но засимъ, въ качествѣ чина Корпуса Жандармовъ, Помощникъ Губернатора долженъ сохранить за собою начальствованіе надъ состоящими при немъ офицерами и нижними чинами Отдѣльнаго Корпуса, а также надъ подлежащимъ учрежденію въ каждой губерніи особымъ военнымъ управленіемъ для исполненія дѣлъ, относящихся до строевой, инспекторской, хозяйственной и военно-судебной частей жандармской службы.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Помощникъ Губернатора долженъ получить завѣдываніе особою канцелярією для производства всѣхъ дѣлъ по полицейской части, которую Коммисія признаетъ необходимымъ учредить для веденія дѣлопроизводства по всѣмъ отраслямъ объединяемой полицейской службы въ губерніи. Канцелярія эта должна состоять при Губернаторѣ, отъ котораго будетъ зависѣть установленіе порядка дѣлопроизводства и распределеніе между ея чинами постоянныхъ ихъ обязанностей. Кромѣ того, въ видахъ объединенія желѣзнодорожнаго полицейскаго дѣла, Коммисія считала нужнымъ подчинить, какъ въ дисциплинарномъ, такъ и общеполицейскомъ отношеніяхъ, начальниковъ отдѣленій жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ Помощнику Губернатора (Градоначальника) по полицейской части той губерніи (градоначальства), въ предѣлахъ коей помѣщаются управленія, подвѣдомственныя симъ начальникамъ отдѣленій (Учр. Полиц., ст. 194). Однако послѣдніе должны, по исполненію особыхъ обязанностей службы въ районѣ полосы желѣзнодорожнаго отчужденія, предусмотрѣнныхъ статьями 165—182 Общаго Устава Россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, подчиняться, какъ и нынѣ, начальникамъ жандармскихъ полицейскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ. Къ такому заключенію привело Коммисію то соображеніе, что установленное руководительство спеціальными обязанностями жандармской службы въ рукахъ начальника жандармскаго полицейскаго управленія желѣзныхъ дорогъ, коему подвѣдомственны чины, работающіе въ

нѣсколькихъ губерніяхъ, на пространствѣ многихъ сотенъ верстъ, представляетъ рядъ практическихъ удобствъ, удостовѣренныхъ опытомъ и потому не нуждающихся въ измѣненіи.

Горная полиція.

Перейдя, затѣмъ, къ разсмотрѣнію вопроса о возможности объединенія другихъ видовъ полиціи, Коммисія не могла не обратить вниманія на своеобразное положеніе полицейскаго дѣла въ предѣлахъ горнозаводскихъ мѣстностей Имперіи. Изъ губерній, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, горная полиція существуетъ лишь въ губерніяхъ Пермской и Оренбургской. Учрежденные въ названныхъ мѣстностяхъ, на основаніи законовъ 1 Января 1896 года и 8 Мая 1900 года, горные исправники и чины горно-полицейской стражи содержатся частью на счетъ казны, частью же на средства золотопромышленниковъ, которые вносятъ ежегодно въ мѣстныя казначейства особый сборъ, обращаемый въ пособіе казнѣ на содержаніе горно-полицейской стражи, и несутъ, кромѣ того, рядъ расходовъ на помѣщеніе, содержаніе и прокормленіе чиновъ означенной стражи (Правила о горно-полицейской стражѣ: Уст. Горн., ст. 23, прим. 2, прил., по Прод. 1906 г.). Должность горнаго исправника была учреждена въ 1870 году, согласно Высочайше утвержденному ^{24 Мая}/_{5 Июня} Уставу о частной золотопромышленности (П. С. З., № 48399). На основаніи статей 17—19 сего закона, въ округахъ, гдѣ находятся золотые промыслы, назначались для надзора за сохраненіемъ общественнаго порядка и безопасности особые исправники, опредѣляемые мѣстными Губернаторами. Полиція и означенные исправники, при исполненіи своихъ обязанностей, должны были руководствоваться правилами упомянутаго Устава и инструкціею, утверждаемою Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министромъ Финансовъ (нынѣ Промышленности и Торговли).

Засимъ, на основаніи Высочайше утвержденаго 1 Января 1896 года мѣнія Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 12359), число должностей горныхъ исправниковъ въ Пермской и Оренбургской губерніяхъ было увеличено до шести, причемъ опредѣленіе границъ подвѣдомственныхъ симъ исправникамъ горно-полицейскихъ округовъ было предоставлено Министру Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

Вслѣдствіе сего, 10 Ноября 1899 года Министръ Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, въ которомъ, признавая существовавшую на Уралѣ вольнонаемную стражу (2-е П. С. З., № 38550), не удовлетворяющею своему назначенію, ходатайствовалъ объ учрежденіи, въ помощь мѣстнымъ горнымъ исправникамъ, особыхъ должностей пѣшихъ и конныхъ стражей со всѣми правами и обязанностями, присвоенными чинамъ общей полиціи.

Представленіе это удостоилось 8 Мая 1900 года Высочайшаго утвержденія (П. С. З., № 18547). Закономъ этимъ учреждались, въ предѣлахъ ассигнованныхъ кредитовъ, должности горно-полицейскихъ урядниковъ и стражниковъ, опредѣляемыхъ по вольному найму Губернаторомъ и поступавшихъ въ распоряженіе горныхъ исправниковъ. Подробное опредѣленіе обязанностей стражи предоставлялось Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министрами Юстиціи и Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, а также, въ потребныхъ случаяхъ, и съ другими вѣдомствами. вмѣстѣ съ тѣмъ постановлялось, что съ золотопромышленниковъ взимается ежегодно особый сборъ, въ размѣрѣ одной трети суммы, ассигнуемой на содержаніе горно-полицейской стражи въ каждой губерніи. На тѣхъ же золотопромышленниковъ, кромѣ вышеуказанныхъ сборовъ, возлагались и рядъ другихъ расходовъ по содержанію стражи, на основаніи правилъ, вошедшихъ въ приложеніе къ статьѣ 23 (прим. 2) Устава Горнаго (по Прод. 1906 г.).

Съ своей стороны, Коммисія по поводу вышеприведенныхъ узаконеній разсуждала, что обособленное положеніе чиновъ горной полиціи не оправдывается ни теоретическими соображеніями, ни практическою необходимостью. Чины горной полиціи исполняютъ тѣ же обязанности, что и существующіе въ названныхъ губерніяхъ исправники, становые пристава, урядники и стражники. Параллельное существованіе въ одной и той же мѣстности двухъ организацій, подвѣдомственныхъ разнымъ начальствамъ, вызываетъ иногда весьма нежелательныя тренія. По отзывамъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ, горные исправники, выполняющіе обязанности становыхъ приставовъ, могли бы съ пользою для дѣла быть замѣнены сими послѣдними, а чины горно-полицейской стражи—соотвѣтственными чинами стражи уѣздно-полицейской. Присоединяясь къ сему заключенію, Коммисія въ то же время полагала, что всѣ кредиты, ассигнуемые

нынѣ по смѣтѣ Горнаго Департамента на содержаніе горной полиціи, подлежатъ обращенію въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ на усиленіе состава полиціи въ горныхъ мѣстностяхъ Оренбургской и Пермской губерній. Всѣ же остальные правила, касающіяся участія золотопромышленниковъ въ несеніи расходовъ на содержаніе горно-полицейской стражи, подлежатъ, по мнѣнію Коммисіи, сохраненію, такъ какъ измѣненіе сихъ правилъ выходитъ за предѣлы возложенной на Коммисію задачи. Полагая при этомъ сдѣлать въ сихъ правилахъ нѣкоторыя измѣненія лишь въ смыслѣ отнесенія расходовъ, упдающихъ нынѣ на золотопромышленниковъ, на содержаніе подлежащихъ чиновъ уѣздной полиціи, Коммисія признала необходимымъ включить въ заключеніе по настоящему дѣлу нижеслѣдующія правила (Заключеніе, раздѣлъ А, отд. X, ст. 1—8):

1. Учрежденныя на основаніи Высочайше утвержденнаго 1 Января 1896 года мнѣнія Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 12359) шесть должностей горныхъ исправниковъ при Уральскомъ горномъ управленіи упразднить, оставивъ лицъ, означенныя должности занимающихъ, если они не получаютъ новаго назначенія, за штатомъ, на общемъ основаніи.

2. Отпускаемая ежегодно на содержаніе шести горныхъ исправниковъ (ст. 1), въ количествѣ 12.600 р., денежныя суммы перечислить въ § 3 смѣты расходовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, обративъ эти суммы къ ежегодному отпуску на усиленіе полиціи въ Пермской и Оренбургской губерніяхъ и предоставивъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ учредить, не выходя изъ предѣловъ означенной суммы, должности станovýchъ приставовъ для исполненія полицейскихъ обязанностей въ золотопромышленныхъ раіонахъ означенныхъ губерній.

3. Учрежденныя на основаніи Высочайше утвержденнаго 8 Мая 1900 года (П. С. З., № 18547) въ Оренбургской и Пермской губерніяхъ должности горно-полицейскихъ урядниковъ и стражниковъ упразднить, съ перечисленіемъ лицъ, означенныя должности занимающихъ, въ должности урядниковъ и стражниковъ уѣздной полицейской стражи, по принадлежности.

4. Ассигнуемые ежегодно на содержаніе горно-полицейской стражи по Оренбургской и Пермской губерніямъ изъ средствъ государственнаго казначейства—12.000 р. и изъ особаго сбора съ золотопромышленниковъ—4.000 р., а всего 16.000 р., обра-

тить къ ежегодному отпуску, по § 3 смѣты расходовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, на усиленіе уѣздной полицейской стражи въ золотопромышленныхъ раіонахъ означенныхъ губерній.

5. Возложить на золотопромышленниковъ въ губерніяхъ Оренбургской и Пермской обязанность вносить ежегодно въ мѣстныя казначейства особый сборъ, обращаемый въ пособіе государственному казначейству на содержаніе уѣздной полицейской стражи, въ размѣрѣ 4.000 р., по раскладкамъ, ежегодно утверждаемымъ Оренбургскимъ и Пермскимъ Губернаторами, по принадлежности.

6. Предоставить чинамъ уѣздной полицейской стражи (ст. 3) получать, при командированіи ихъ на пріиски, квартиры съ отопленіемъ и освѣщеніемъ, перевозочныя средства, пищевое довольствіе и фуражъ за счетъ золотопромышленниковъ, каковое довольствіе производить по табелямъ, утверждаемымъ Оренбургскимъ и Пермскимъ Губернаторами, по принадлежности.

7. Возложить на золотопромышленниковъ въ губерніяхъ Оренбургской и Пермской, сверхъ уплаты указаннаго въ статьѣ 5 сбора, обязанность доставлять чинамъ уѣздной полицейской стражи, какъ постоянно, такъ и временно пребывающимъ на пріискахъ, квартиры съ отопленіемъ и освѣщеніемъ, перевозочныя средства, пищевое довольствіе и фуражъ по табелямъ, въ статьѣ 6 означеннымъ.

8. Предоставить Оренбургскому и Пермскому Губернаторамъ, по принадлежности, устанавливать подробныя правила о раскладкѣ сбора (ст. 5) и о срокѣ взноса его въ казначейство, а равно о способахъ выполненія золотопромышленниками обязанностей, указанныхъ, въ статьѣ 7, съ тѣмъ, чтобы о сдѣланныхъ ими по указаннымъ предметамъ распоряженіяхъ Губернаторы доводили до свѣдѣнія Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Торговли и Промышленности.

Сельская полиція.

Обратясь къ вопросу о соотношеніи между общею полиціею и полиціею сельскою, Коммисія нашла, что существованіе этой послѣдней обусловливаются соображеніями скорѣе экономической необходимости, чѣмъ практической пользы дѣлу. Не подлежитъ сомнѣнію, что возложенныя по закону въ сельскихъ мѣстностяхъ на волостныхъ старшинъ, старостъ и десятскихъ полицейскія обязанности выполняются сими лицами, при-

надлежащими, къ тому же, къ одному крестьянскому сословию, далеко не удовлетворительно. Тяжелый, а въ отношеніи сельскихъ старостъ и десятскихъ, и почти безмездный трудъ, сопряженный съ выполненіемъ этихъ обязанностей, побуждаетъ наилучшую часть крестьянства уклоняться отъ принятія выборныхъ должностей по сельской администраціи. Поэтому составъ сельской полиціи образуется чаще всего изъ лицъ, наименѣ надежныхъ и трудолюбивыхъ, предъявлять къ которымъ сколько нибудь строгія требованія невозможно, равно какъ и затруднительно ожидать отъ нихъ дѣятельной помощи при розыскахъ преступниковъ или прекращеніи возникшихъ безпорядковъ, пожаровъ и т. п.

Если бы оказалось возможнымъ не возлагать на сельскихъ обывателей никакихъ полицейскихъ обязанностей, которыя выполнялись бы особо для сего образованными органами, входящими въ составъ общей полиціи, то такое рѣшеніе вопроса было бы для дѣла наиболѣе цѣлесообразнымъ. Однако, предполагать осуществимость указанной мѣры въ сколько нибудь близкомъ будущемъ не представляется вѣроятнымъ, такъ какъ она сопряжена съ совершенно непосильнымъ для населенія напряженіемъ денежныхъ средствъ. Образованная по закону 5 Мая 1903 г. уѣздная полицейская стража не можетъ обезпечить въ должной мѣрѣ полицейскую охрану въ сельскихъ мѣстностяхъ, что обусловлено не столько сравнительною малочисленностью чиновъ этой стражи (1 на 2.000 жителей), сколько рѣдкостью деревенскаго населенія, разбросанностью поселковъ, бездорожьемъ и тому подобными условіями, измѣненіе коихъ въ желательномъ направленіи потребуетъ еще долгаго времени. Между тѣмъ, усиливающіяся отрицательныя стороны деревенской жизни, проявляющіяся въ формѣ хулиганства, бродяжничества, нищенства и праздноштанія, требуютъ непремѣннаго присутствія на мѣстѣ какихъ либо органовъ принудительной власти, дабы при возникновеніи буйства, самоуправства и тому подобныхъ незакономѣрныхъ дѣйствій населеніе не оставалось вовсе безъ защиты, до прибытія чиновъ общей полиціи, притомъ иногда на долгое время. Поэтому, Коммисія не могла не считаться съ необходимостью сохраненія особой въ сельскихъ мѣстностяхъ выборной изъ мѣстныхъ жителей полиціи и задавалась цѣлью согласовать существующія по сему предмету въ законѣ правила съ постановленіями внесенныхъ Министеромъ Вну-

треннихъ Дѣлъ, въ Декабрѣ 1908 года (№№ 34010 и 34011), на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій законопроектовъ о волостномъ и поселковомъ управленіяхъ. Согласно предположеніямъ сихъ проектовъ, построенныхъ на всесловномъ началѣ, исполненіе въ предѣлахъ сельскихъ мѣстностей нѣкоторыхъ полицейскихъ обязанностей возлагается на волостного старшину (ст. 57), волостного сотскаго и сельского старосту (ст. 63). Дѣйствующій законъ предусматриваетъ, кромѣ волостного старшины, только должность десятскихъ, которые, не входя въ составъ чиновъ уѣздной полиціи, находятся въ завѣдываніи сельского и волостного начальства, въ качествѣ низшихъ служителей внутренней сельской полиціи (Зак. Сост., Особ. Прил.: Общ. Пол., ст. 83, по Прод. 1908 г.).

Обязанности десятскихъ, въ существѣ, совпадаютъ съ полицейскими обязанностями, возлагаемыми по проекту волостного управленія на волостныхъ сотскихъ (ст. 63). Однако, Коммисія полагала болѣе правильнымъ, впредь до окончательнаго разсмотрѣнія упомянутыхъ законопроектовъ, придерживаться установленной закономъ терминологіи.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисія, въ отступленіе отъ дѣйствующаго порядка, а также и отъ началъ, положенныхъ въ основаніе законопроектовъ о мѣстныхъ управленіяхъ, находила, что волостного старшину, сельского старосту и десятекаго надлежитъ формально включить въ составъ особой—сельской полиціи, поскольку названныя должностныя лица исполняютъ возлагаемыя на нихъ закономъ обязанности полицейскаго свойства. Сообразно съ симъ, Коммисія помѣстила касающіяся сельской полиціи постановленія въ подлежащей отдѣлъ проекта Учрежденія Полиціи (Отд. IV, ст. 110—116), приурочивъ ближайшее разсмотрѣніе означенныхъ постановленій къ отдѣльнымъ статьямъ этого проекта.

Мызная полиція.

Въ заключеніе, Коммисія остановилась на томъ обстоятельстве, что проекты положеній о поселковомъ и волостномъ управленіяхъ предположено (ст. 1) ввести въ дѣйствіе лишь въ 44 губерніяхъ Европейской Россіи. Къ числу губерній, на кои распространяется нынѣ дѣйствіе Общаго Учрежденія Губернскаго, но въ коихъ означенныя положенія не будутъ введены, относятся губерніи Прибалтійскія. Между тѣмъ, именно въ этихъ губерніяхъ существуетъ особый видъ сельской—мызная полиція, имѣющая своеобразное устройство, причемъ въ орга-

низации волостной полиции тамъ имѣются также нѣкоторыя особенности. При существованіи въ Прибалтійскомъ краѣ все-сословной волости, въ ней не имѣется должностей сельскихъ старостъ; волостные старшины имѣютъ въ своемъ распоряженіи особыхъ помощниковъ; наряду съ этими лицами, полицейскія обязанности исполняютъ выборные десятники, причѣмъ послѣдніе ограничиваются только надзоромъ въ отношеніи общественнаго порядка и спокойствія въ мѣстахъ своего жительства (Общ. Учр. Губ., ст. 848 и 849).

Засимъ, въ предѣлахъ принадлежащихъ землевладѣльцамъ мызныхъ земель, цѣлый рядъ полицейскихъ обязанностей возложенъ закономъ на владѣльца земли или на его замѣстителя, избираемаго имъ изъ числа лицъ, не лишенныхъ по закону права вообще исполнять таковыя обязанности (Общ. Учр. Губ., ст. 850—860). Отличающія устройство и порядокъ дѣятельности волостной и мызной полиции особенности основаны на исторически сложившихся бытовыхъ условіяхъ Прибалтійскаго края. Поэтому, Коммисія считала болѣе осторожнымъ не отмѣнять этихъ особенностей и оговорить въ проектѣ Учрежденія Полиціи (ст. 117), что, со введеніемъ его въ дѣйствіе постановленія статей 847—860 Общаго Учрежденія Губернскаго сохраняются въ силѣ.

II.

Перейдя, далѣе, къ обзорѣню недостатковъ полицейскаго строя, упомянутыхъ въ указанномъ выше пунктѣ 2, Коммисія приняла на видъ, что однимъ изъ важнѣйшихъ, если не главнымъ, условіемъ успешности всякой служебной работы, въ томъ числѣ и полицейской, должна быть признаваема правильно поставленная система распредѣленія труда.

Недостатки распределенія полицейской службы.

Разсматривая въ этомъ отношеніи постановленія дѣйствующаго закона, въ связи съ житейско-бытовыми условіями полицейской службы, Коммисія не могла не остановиться на ниже-слѣдующихъ обстоятельствахъ.

Законъ не проводитъ строгаго раздѣленія чиновъ полиціи по роду и характеру исполняемыхъ ими обязанностей. Если исключить нѣкоторыхъ, сравнительно немногочисленныхъ, чиновъ сыскной полиціи, вѣдающихъ спеціально производство розысковъ о преступныхъ дѣяніяхъ, то остальные, т. е. огромное

большинство чиновъ уѣздной, городской и жандармской полиціи, несутъ многосложныя обязанности, по характеру своему относящіяся: одни—къ наружной полицейской, другія—къ административной службѣ, третьи—къ дѣламъ судебнымъ.

Отсутствіе спеціализаціи разныхъ видовъ полицейской дѣятельности влечетъ за собою недостаточность служебнаго навыка и технической подготовки, столь необходимыхъ для успѣха такого труднаго рода службы. Въ этомъ отношеніи полного вниманія заслуживаетъ полицейская организація западно-европейскихъ государствъ, въ коихъ раздѣленіе полиціи на различные виды издавна примѣняется въ видѣ сформированія особыхъ кадровъ полицейскихъ чиновъ, вѣдающихъ, каждый особо, точно опредѣленныя полномочія.

Благодаря такой системѣ, за границу, особенно въ Германіи и Австріи, удалось всесторонне разработать инструктивную часть управленія полиціи, выработать вполне надежныхъ и подготовленныхъ чиновъ для наружной службы, создать кругъ лицъ опытныхъ, близко освѣдомленныхъ со сложнымъ механизмомъ административнаго управленія, и предоставить особому кадру чиновниковъ полиціи посвятить себя всецѣло борьбѣ съ преступностью подъ руководствомъ чиновъ судебного вѣдомства. Не подлежитъ сомнѣнію, что возможность такой спеціализаціи обусловлена не только культурною высотой состава служащихъ, но и ихъ многочисленностью и матеріальною обеспеченностью.

У насъ, къ сожалѣнію, всѣ виды дѣятельности полиціи смѣшаны воедино даже въ наиболѣе крупныхъ центрахъ Имперіи. Между тѣмъ, по убѣжденію Коммисіи, настоятельно необходимо установить указанное раздѣленіе подвѣдомственныхъ каждому мѣстному полицейскому управленію чиновъ на три категоріи, съ возложеніемъ на каждую изъ нихъ отдѣльныхъ обязанностей: а) по поддержанію наружнаго порядка, б) по веденію дѣлъ административно-полицейскихъ и в) по исполненію судебно-полицейскихъ дѣйствій. Сообразно съ симъ, Коммисія сочла нужнымъ ввести схему упомянутого раздѣленія въ проектъ Учрежденія Полиціи (ст. 15—19).

Судебная (уголовная) полиція.

Остановливаясь, при этомъ, на вопросѣ объ учрежденіи въ Россіи особой *судебной* или *уголовной* полиціи, Коммисія находила, что необходимость спеціальнаго навыка и знанія особливо сказывается въ области производства уголовно-судебныхъ

дѣль, требующихъ особой подготовки, наблюдательности, находчивости и другихъ индивидуальныхъ качествъ служащихъ, поставленныхъ подѣ непосредственное руководство прокуратуры. Нельзя забывать, что вопросъ о желательности учрежденія судебной полиціи въ Россіи поднимался еще въ 1863 году, при разработкѣ вопроса о преобразованіи городской полиціи въ С.-Петербургѣ (см. проектъ В. Э. Фриша, прил. I, стр. 9 и слѣд.). Равнымъ образомъ, въ трудахъ Высочайше учрежденной въ 1894 году, подѣ предсѣдательствомъ Министра Юстиціи Н. В. Муравьева, Коммисіи по преобразованію судебной части помѣщенъ выработанный особымъ совѣщаніемъ, подѣ предсѣдательствомъ Сенатора Н. С. Таганцева, проектъ правилъ объ организаціи дѣятельности полиціи по судебной части (см. объясн. зап. къ проекту Уст. Угол. Суд., т. I, прил. 1). По мнѣнію означенной Коммисіи (тамъ же, стр. 114), возможность преобразованія нашего предварительнаго слѣдствія, въ смыслѣ освобожденія органовъ слѣдственной власти отъ обязанностей розыска своего свойства, не можетъ быть осуществимо безъ соотвѣтствующаго устройства полиціи.

Австро-Венгрія, Германія и Норвегія, въ которыхъ предварительное слѣдствіе болѣе другихъ европейскихъ государствъ освобождено отъ розыскныхъ обязанностей и построено на состязательномъ началѣ, — достигли этого результата, главнымъ образомъ, потому, что, благодаря хорошей полицейской организаціи, розыскъ въ видѣ особаго разслѣдованія, производимаго полиціею подѣ наблюденіемъ и руководствомъ прокурорскаго надзора, могъ быть отдѣленъ отъ слѣдствія. Что касается Франціи, то существующая тамъ судебная полиція (*police judiciaire*) подразумѣваетъ собою всю судебную дѣятельность, относящуюся до первоначальнаго разслѣдованія правонарушеній. Органами судебной полиціи признаются: 1) полевые и лѣсные сторожа, 2) полицейскіе комиссары, 3) мэры и ихъ помощники, 4) прокуроры судовъ и ихъ помощники, 5) мировые судьи, 6) чины жандармеріи, 7) генеральные полицейскіе комиссары и 8) слѣдственные судьи. Кромѣ того, на основаніи статьи 10 устава уголовного судопроизводства, префекты департаментовъ и полицейскій префектъ Парижа уполномочены принимать лично и поручать всѣмъ чинамъ судебной полиціи, въ предѣлахъ, относящихся къ кругу ихъ обязанностей, совершать всѣ необходимыя дѣйствія для удосто-

вѣренія преступленій и передавать виновныхъ въ содѣяніи оныхъ подлежащимъ судамъ. Въ Австріи, гдѣ судебной полиціи не имѣется, производство разслѣдованій, въ видахъ полученія обвинительнаго матеріала для возбужденія уголовного преслѣдованія, возложено на прокурора, который собираетъ эти данныя чрезъ посредство судебныхъ слѣдователей, участковыхъ судей и полиціи. Въ Германіи подъ судебною полиціею (*gerichtliche Polizei*) разумѣется вспомогательная дѣятельность полиціи въ области уголовного судопроизводства. Нѣкоторая часть полиціи, спеціально для сего предназначенная, выдѣлена какъ бы въ особую помощь прокуратурѣ, но безъ права производства судебныхъ слѣдственныхъ дѣйствій. По норвежскому уставу уголовного судопроизводства 1887 г., во многомъ сходному съ германскимъ, дознаніе производится прокурорскимъ надзоромъ, къ числу органовъ котораго причислены и чины полиціи, имѣющей лишь въ совершенно исключительныхъ случаяхъ право, безъ предписанія суда или распоряженія прокурора, задержать заподозрѣннаго въ преступленіи.

Возвращаясь къ обсужденію вопроса о постановкѣ у насъ особой по уголовнымъ дѣламъ полиціи, Коммисія не могла не признать безусловной желательности выдѣленія, по образцу германскаго права, изъ состава общей полиціи чиновъ уголовной полиціи, на обязанности которыхъ лежало бы первоначальное разслѣдованіе преступныхъ дѣяній подъ руководствомъ прокурорскаго надзора. Указанное выдѣленіе не обусловливаетъ необходимости проводить его до окончательнаго обособленія уголовной полиціи въ самостоятельную единицу, подчиненную только судебному вѣдомству. Такого обособленія не существуетъ и на Западѣ, гдѣ уголовная полиція составляетъ часть общей полиціи, съ задачами и кругомъ вѣдѣнія коей она имѣетъ лишь близкую связь.

Поэтому, Коммисія признала необходимымъ, сохранивъ уголовную полицію въ составѣ общей, сформировать ее путемъ выдѣленія изъ наличности соответственныхъ полицейскихъ установленій опредѣленнаго, по мѣрѣ дѣйствительной необходимости, числа служащихъ, которымъ будутъ поручаться, въ качествѣ постоянныхъ, лишь обязанности уголовно-судебнаго характера, безъ возложенія на нихъ обязанностей по наружной и административной службѣ (Учр. Полиц., ст. 20, 23 и 51—53). Имѣя, затѣмъ, въ виду, что распредѣленіе тѣхъ либо иныхъ

полицейскихъ обязанностей между отдѣльными чинами полиціи должно, въ видѣ основного начала, соответствовать ихъ спеціальной подготовкѣ, способностямъ и служебному опыту, и что такое распредѣленіе должно быть предоставлено начальнику полиціи въ губерніи (градоначальствѣ), Коммисія не сочла нужнымъ предрѣшать особымъ указаніемъ ни разряда тѣхъ должностей, изъ коихъ будутъ выдѣляться чины уголовной полиціи, ни мѣстностей, гдѣ таковая будетъ дѣйствовать. Само собою разумѣется, что, въ силу практической необходимости, образованіе постоянной уголовной полиціи окажется легче и прежде всего осуществимымъ въ городахъ. Однако, необходимо надѣяться, что и въ уѣздахъ, не взирая на обширность пространства полицейскихъ участковъ и сравнительную малочисленность въ нихъ полиціи, постепенное осуществленіе столь важнаго начала спеціализаціи, быть можетъ медленно, но неуклонно, будетъ проводимо въ жизнь.

Приходя къ такому заключенію о необходимости учрежденія особой уголовной полиціи, Коммисія не могла въ то же время не признать въ равной мѣрѣ полезнымъ установленія послѣдовательнаго раздѣленія прочихъ чиновъ полиціи по двумъ другимъ родамъ службы, а именно наружно и административно-полицейской. Многообразіе и сложность полицейской службы требуютъ сами по себѣ распредѣленія служебной работы, соответственнно указаннымъ родовымъ ихъ особенностямъ. Если при малочисленности состава полицейскихъ чиновъ приходится мириться съ неизбѣжнымъ выполненіемъ разнородныхъ по значенію, духу и по способу дѣятельности обязанностей одними и тѣми же лицами, то въ большихъ центрахъ, при значительномъ составѣ служащихъ, польза дѣла, безъ сомнѣнія, требуетъ, чтобы только лица, пригодныя къ успѣшному несенію тяжелой и требующей особой выносливости наружной службы, привлекались къ этой послѣдней и, наоборотъ, чтобы лица, болѣе склонныя и способныя къ административно-надзирающей дѣятельности, требующей бѣльшаго знанія законовъ, наблюдательности, тактичности и умѣнія обращаться съ представителями разныхъ классовъ общества,—призывались постоянно именно къ исполненію такого рода полицейской службы.

Придавая особливое значеніе возможно широкой и послѣдовательной спеціализаціи въ области полицейской службы, Коммисія проектировала, въ статьяхъ 16—19 Учрежденія, раз-

дѣленіе обязанностей чиновъ полиціи по родовымъ признакамъ службы: наружной, административной, уголовной и розыскной, подведя подъ каждую изъ нихъ тѣ виды дѣятельности, которыми они отличаются другъ отъ друга. При этомъ Коммисія имѣла въ виду предоставить самой жизненной практикѣ выработать подробности специальныхъ родовъ полицейской службы, полагая, что разнообразіе мѣстныхъ условій полицейской дѣятельности и разнородность состава лицъ, образующихъ полицейскіе кадры, дѣлаютъ совершенно невыполнимою задачу предусмотрѣть заранѣе въ законѣ порядокъ и условія исполненія тѣми или иными чинами упомянутыхъ выше разнородныхъ обязанностей. Ограничившись поэтому раздѣленіемъ ихъ въ самыхъ общихъ родовыхъ чертахъ, Коммисія считала лишь нужнымъ высказать свое пожеланіе о томъ, чтобы, съ проведеніемъ упомянутыхъ постановленій проекта въ жизнь, начало специализаціи полицейской дѣятельности развивалось и крѣпло, объединяемое руководствомъ мѣстнаго губернскаго полицейскаго начальства, наблюдающаго за неуклоннымъ примѣненіемъ инструкцій, издаваемыхъ по сему предмету Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (Учр. Полиц., ст. 21).

III.

Условія полицейской службы.

Многіе весьма крупныя недостатки полицейскаго строя зависятъ, по мнѣнію Коммисіи, отъ тѣхъ условій, въ которыя законъ—съ одной стороны, а жизнь—съ другой, поставили самую службу въ полиціи. Значеніе служебной среды зависитъ не только отъ степени матеріальнаго обезпеченія службы, но также и отъ высоты требованій, предъявляемыхъ къ кандидатамъ на службу, равно какъ и отъ степени обезпеченія прочности служебнаго положенія самихъ служащихъ.

Въ этомъ отношеніи надлежитъ имѣть въ виду, что дѣйствующій законъ не устанавливаетъ для полицейской службы никакихъ положительныхъ ограниченій, въ смыслѣ требованій образовательнаго или иного служебнаго ценза. Законъ не ставитъ даже отрицательныхъ условій для приема на полицейскую службу. Исключеніемъ изъ сего служитъ лишь положеніе 5 Мая 1903 года объ уѣздной полицейской стражѣ, которое въ статьѣ 9 оговариваетъ, кто не можетъ быть назначаемъ въ эту стражу. Однородное постановленіе содержитъ въ себѣ также

учрежденіе мызной полиціи (Общ. Учр. Губ., ст. 852), дѣйствующее, однако, лишь въ Прибалтійскихъ губерніяхъ.

Несмотря на то, что спеціальныи характеръ полицейской службы требуетъ, казалось бы, особой для него подготовки и особыхъ для пріема въ оную условій, отсутствіе требованія о семъ закона привело къ тому, что полицейскимъ чиновникомъ можетъ сдѣлаться лицо, обладающее качествами, несовмѣстными съ указаннаго рода дѣятельностью, или вовсе къ ней не подготовленное.

Указывая на неудовлетворительный составъ полицейскихъ чиновъ, на коихъ возложена обязанность по разслѣдованію преступныхъ дѣяній, Высочайше учрежденная Коммисія для пересмотра законоположеній по судебной части замѣтила (см. объясн. зап. къ проекту Уст. Угол. Суд., т. II, стр. 38), что «въ станovyе и частныя пристава, а также на другія низшія полицейскія должности, назначаются люди безъ образовательнаго ценза, большею частью выслужившіеся изъ канцелярскихъ служителей и писцовъ. Въ послѣднее время на полицейскія должности назначаются иногда отставные офицеры, но таковыя на первыхъ порахъ, какъ лишенные какой либо предварительной подготовки по судебной части, являясь, быть можетъ, достаточно способными къ исполненію вышнихъ пріемовъ полицейской службы и нѣкоторой части ея административныхъ функцій, въ дѣлахъ по производству дознаній приносятъ мало пользы. Полицейскіе урядники, являющіеся почти единственными органами дознаній въ уѣздѣ, набираются преимущественно изъ отставныхъ или запасныхъ нижнихъ чиновъ, въ большинствѣ случаевъ малограмотныхъ, или же изъ мѣщанъ и разночинцевъ. Принятіе ихъ обыкновенно дѣлается безъ испытанія въ познаніяхъ и всецѣло зависитъ отъ уѣзднаго исправника, помимо всякаго участія въ томъ мѣстнаго товарища прокурора или судебныхъ слѣдователей». Истекшія послѣ составленія приведеннаго отзыва десять лѣтъ едва ли во многомъ измѣнили существо затронутыхъ въ ономъ данныхъ.

Полагая совершенно недопустимымъ сохранить указанный порядокъ въ будущемъ, Коммисія сочла нужнымъ ввести въ проектъ Учрежденія Полиціи (ст. 166), прежде всего, точное указаніе о томъ, какія лица вообще не могутъ быть назначаемы на должности по уѣздной, городской и розыскной

Необходимость
ценза.



полиціи, а равно въ уѣздную полицейскую стражу. Кромѣ того, Коммисія признала существенно важнымъ опредѣлить въ законѣ тѣ минимальныя требованія служебнаго ценза, отсутствіе коихъ должно вообще препятствовать занятію той или иной должности по вѣдомству полиціи. Такого рода положительныя требованія должны быть, конечно, различны, въ зависимости отъ высоты служебнаго ранга служащихъ и отъ свойства возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. По характеру своему они раздѣляются на обще-образовательныя и специально-техническія, либо давностно-служебныя. Коммисія исходила изъ того положенія, что каждую полицейскую должность можетъ занимать лицо, которое, во-первыхъ, удовлетворяетъ отрицательнымъ условіямъ, во-вторыхъ, обладаетъ извѣстнымъ уровнемъ общаго образованія и, въ-третьихъ, проявило предшествующимъ прохожденіемъ службы надлежащій служебный навыкъ и нужныя спеціальныя познанія.

Въ соотвѣтствіи съ симъ, Коммисією выработаны правила статьи 168 проекта Учрежденія Полиціи.

Кромѣ того, для обезпеченія надлежащей подготовки лицъ, имѣющихъ поступить на полицейскую службу, Коммисія признала нужнымъ предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ учреждать особые курсы и школы, обезпечивъ содержаніе таковыхъ ежегоднымъ отпускомъ подлежащихъ смѣтныхъ ассигнованій (см. Учр. Полиц., ст. 123, 124 и 154).

Проведеніе указанныхъ выше мѣръ должно, по убѣжденію Коммисіи, привести къ положительнымъ послѣдствіямъ. Оно закроетъ доступъ въ полицію лицамъ съ запятаннымъ прошлымъ, подниметъ вообще уровень личнаго служебнаго состава и съ тѣмъ вмѣстѣ сдѣлаетъ возможнымъ назначать на отвѣтственныя должности людей, обладающихъ болѣе высокими, чѣмъ нынѣ, образованіемъ и технической подготовкою.

Въ тѣхъ же видахъ Коммисією признано желательнымъ принять мѣры къ обезпеченію болѣе устойчиваго служебнаго положенія чиновъ полиціи.

Обезпеченіе служебнаго положенія.

Въ этомъ отношеніи Коммисія прежде всего приняла во вниманіе, что, за исключеніемъ губерній Прибалтійскихъ и нѣкоторыхъ столичныхъ и иныхъ городовъ, въ коихъ дѣйствуютъ особые штаты полиціи, должности начальниковъ уѣздной и городской полиціи (исправниковъ и полиціймейстеровъ)

положены въ VII классѣ. Опредѣленіе и перемѣщеніе сихъ должностей предоставлено, по закону (Уст. Служб. Прав., ст. 147), власти мѣстнаго Губернатора. По мнѣнію Коммисіи, указанныя должности, по степени важности предоставленныхъ имъ правомочій, не могутъ быть поставлены ниже должностей податнаго или фабричнаго инспектора, судебного слѣдователя, наставника гимназіи, начальника почтово-телеграфной конторы и другихъ служащихъ VI класса, опредѣляемыхъ къ должностямъ властью Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями (Уст. Служб. Прав., ст. 172).

Повышеніе служебнаго ранга начальниковъ уѣздной и городской полиціи было бы, по мнѣнію Коммисіи, не только справедливо, но и полезно, привлекая на службу лицъ съ болѣе высокимъ образовательнымъ и нравственнымъ цензомъ. Соотвѣтственно этому Коммисія сочла нужнымъ нѣсколько повысить и классы должности остальныхъ чиновъ уѣздной и городской полиціи, сдѣлавъ, кромѣ того, нѣкоторыя измѣненія въ присвоенныхъ полицейскимъ должностямъ наименованіяхъ.

Сообразно съ симъ и, отчасти, въ согласованіе съ намѣченными уже соотвѣтственными предположеніями по реформѣ уѣзднаго управленія, Коммисіею включено въ заключеніе по настоящему дѣлу постановленіе нижеслѣдующаго содержанія:

1. Должностямъ уѣзднаго исправника и помощника уѣзднаго исправника присвоить наименованіе уѣзднаго начальника и помощника уѣзднаго начальника.

2. Присвоить должностямъ уѣзднаго начальника и полиціймейстера въ городахъ, не подвѣдомыхъ полиціи уѣздной, VI классъ по чинопроизводству и III (2 степ.) разрядъ по окладу пенсіи, а въ городахъ столичныхъ—V классъ по чинопроизводству и III (1 степ.) разрядъ по окладу пенсіи.

Въ городахъ, подвѣдомыхъ уѣздной полиціи, присвоить должности полиціймейстера VII классъ по чинопроизводству и V разрядъ по окладу пенсіи.

3. Присвоить должностямъ помощника уѣзднаго начальника и помощника полиціймейстера въ городахъ, не подвѣдомыхъ уѣздной полиціи, VII классъ по чинопроизводству и V разрядъ по окладу пенсіи, а въ прочихъ городахъ присвоить должности помощника полиціймейстера VIII классъ по чинопроизводству и VI разрядъ по окладу пенсіи.

4. Присвоить должностямъ участковаго и становаго пристава VIII классъ по чинопроизводству и VI разрядъ по окладу пенсіи, а должности помощника участковаго пристава—IX классъ по чинопроизводству и VI разрядъ по окладу пенсіи.

5. Въ Прибалтійскихъ губерніяхъ должности старшаго помощника уѣзднаго начальника присвоить наименованіе помощника уѣзднаго начальника, а должности младшаго помощника уѣзднаго начальника—наименованіе становаго пристава.

6. Сохранить въ губерніяхъ Прибалтійскихъ за лицами, занимавшими должности старшихъ и младшихъ помощниковъ уѣзднаго начальника, присвоенныя имъ до переименованія сихъ должностей (ст. 5) права и преимущества по пенсіи.

7. Должности полицейскаго надзирателя и помощника полицейскаго надзирателя, въ поселеніяхъ, гдѣ таковыя учреждены, замѣнить должностями городского полицейскаго пристава и помощника городского полицейскаго пристава, присвоивъ первой изъ этихъ должностей VIII классъ по чинопроизводству и VI разрядъ по окладу пенсіи, а должности помощника пристава—IX классъ по чинопроизводству и VI по разряду пенсіи.

8. Присвоить должностямъ околоточнаго надзирателя, а также полицейскаго надзирателя фабрично-заводской полиціи въ городахъ, гдѣ таковыя учреждены, наименованіе полицейскаго надзирателя, съ отнесеніемъ означенной должности къ X классу по чинопроизводству и къ VII разряду по окладу пенсіи. (См. Закл., разд. А, отд. IX).

Обратясь, далѣе, къ условіямъ и порядку увольненія отъ службы и должности чиновъ полиціи, Коммисія наша, что дѣйствующія по сему предмету постановленія, представляющія въ семъ отношеніи всю полноту власти усмотрѣнію начальства, не обезпечиваютъ въ должной мѣрѣ прочности служебнаго положенія чиновъ полиціи. Правда, въ административной практикѣ иногда представляются случаи, когда требуется быстрое устраненіе отъ занимаемой должности служащаго, оказавшагося недостойнымъ ввѣреннаго ему положенія. Но, съ другой стороны, полная зависимость каждаго чина полиціи отъ личныхъ настроеній, непровѣренныхъ слуховъ или иныхъ несчастно, но случайно сложившихся обстоятельствъ создаетъ непреодолимая препятствія ко вступленію въ ряды полиціи

наиболѣе достойнымъ и желательнымъ для нея кандидатамъ. Безотрадная неустойчивость полицейской службы дѣлаетъ вступленіе въ нее рискованъ, едва ли пріемлемымъ для человѣка, цѣнящаго увѣренность въ завтрашнемъ днѣ. Опытъ показываетъ, что подобное положеніе является общимъ и постояннымъ поводомъ къ уклоненію отъ вступленія въ ряды полиціи лицъ, чувствующихъ призваніе къ этого рода дѣятельности и могущихъ значительно повысить ея уровень. Полагая необходимымъ обратить серьезное вниманіе на значеніе обсуждаемаго вопроса въ общемъ строѣ полицейскаго дѣла, Коммисія не могла, въ видахъ устраненія усматриваемаго зла, не остановиться на выработкѣ соотвѣтствующихъ мѣропріятій. Недостатки дѣйствующаго дисциплинарнаго права признаны уже давно. Выработанный Высочайше учрежденною Коммисіею по составленію Уголовнаго Уложения общій Уставъ о служебныхъ проступкахъ, подвергшійся кореннымъ измѣненіямъ со стороны Государственнаго Совѣта прежняго устройства, удостоился Высочайшаго утвержденія 27 Іюня 1905 года. Съ примѣненіемъ правилъ сего Устава сопряжена была отмѣна статьи 788 и второй части статьи 789 Устава о Службѣ по опредѣленію отъ Правительства (изд. 1896 г.), предоставляющихъ начальству увольнять чиновниковъ по своему усмотрѣнію и безъ просьбы ихъ, по такъ называемому третьему пункту. Однако въ виду того, что связанныя съ дисциплинарнымъ уставомъ глава 37 Уголовнаго Уложения—о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ государственной—до настоящаго времени, какъ и самый этотъ уставъ, не введены въ дѣйствіе, вопросъ объ устраненіи существующихъ недостатковъ въ области дисциплинарнаго права отерочень на неопредѣленное время. Считаая, съ своей стороны, вполне возможнымъ, не выходя изъ предѣловъ возложенной на нее задачи, проектировать необходимыя улучшенія по вопросу объ увольненіи чиновъ полиціи отъ службы за дѣянія, не сопряженныя съ отвѣтственностью по суду, Коммисія остановилась на постановленіяхъ по сему предмету Устава о служебныхъ проступкахъ, касающихся классовыхъ чиновъ полиціи, и соотвѣтственныя постановленія внесла въ проектъ Учрежденія Полициі (см. ст. 185 и слѣд. Учр. Полиц. съ постатейными объясненіями).

Въ отношеніи, затѣмъ, постановленій, опредѣляющихъ условія и порядокъ наказаній и взысканій, налагаемыхъ на служащихъ за преступления и проступки, какъ влекущихъ за

собою преданіе суду, такъ и налагаемыхъ по распоряженію начальства, Коммисія полагала сохранить дѣйствіе существующихъ нынѣ законоположеній (Улож. Наказ., ст. 69, прим.; Уст. Угол. Суд., ст. 1085 и слѣд.), такъ какъ измѣненія означенныхъ постановленій предусмотрѣны законопроектъ, находящимся нынѣ на разсмотрѣніи законодательныхъ учрежденій.

IV.

Малочисленность состава полиціи.

Вопросъ о крайней малочисленности состава чиновъ полиціи различныхъ наименованій, по сравненію съ количествомъ и плотностью населенія, пользующагося служебнымъ трудомъ полиціи, былъ признанъ Коммисіею имѣющимъ весьма существенное значеніе.

Опытъ показываетъ, что даже въ городахъ, имѣющихъ особое полицейское устройство, установленное изданными въ разное время штатами, число чиновъ полиціи не въ состояніи выполнить съ надлежащимъ успѣхомъ весь тяжкій трудъ, который упадетъ на ихъ долю. Что же касается прочихъ городовъ и особенно уѣздныхъ сельскихъ мѣстностей, то въ отношеніи ихъ не будетъ преувеличеніемъ утверждать, что мѣстное населеніе пользуется полицейскою охраною лишь при исключительныхъ, случайныхъ обстоятельствахъ. При дальности разстояній и отсутствіи надлежащихъ путей сообщенія, появленіе чиновъ уѣздной полиціи на мѣсто преступленія, пожара или иного подобнаго событія, совершается съ большимъ запозданіемъ. Присутствіе же на мѣстѣ чиновъ сельской полиціи, не имѣющей никакихъ спеціальныхъ познаній, ни навыка, не измѣняетъ сколько нибудь положенію вещей. Послѣдствіемъ этого является огромный процентъ преступленій не обнаруженныхъ или оставшихся безнаказанными, за недостаточностью уликъ, своевременно не добытыхъ отсутствовавшими на мѣстѣ органами дознанія. Недостаточность установленныхъ дѣйствующими штатами полицейскихъ должностей вызвала необходимость создавать таковыя на частныя средства. Особенно значительное количество подобнаго рода должностей учреждаемо было Министеромъ Внутреннихъ Дѣлъ, на основаніи закона 6 Декабря 1905 года (Общ. Учр. Губ., ст. 642, прим., по Прод. 1906 г.), за послѣдніе годы, когда дѣятельность полиціи потребовала огромнаго напряженія.

Коммисія не можетъ не признать такого рода явленіе ненормальнымъ и въ существѣ нежелательнымъ. Поскольку полиція является органомъ государственной власти, обеспечивающимъ среди населенія миръ и безопасность, выполненіе этихъ общегосударственныхъ обязанностей не должно, какъ общее правило, требовать отъ частныхъ лицъ и общественныхъ учреждений особаго напряженія денежныхъ средствъ.

Имѣя, однако, въ виду, что состояніе государственнаго казначейства едва ли дозволить надѣяться въ сколько нибудь близкомъ будущемъ на возможность установленія надлежащаго въ количественномъ отношеніи состава полиціи, Коммисія перешла къ обсужденію тѣхъ мѣропріятій по настоящему предмету, которыя представлялись ей безусловно неотложными.

Прежде всего, Коммисія приняла на видъ, что въ уѣздахъ наиболѣе отвѣтственнымъ и важнымъ полицейскимъ чиномъ является становой приставъ; должность его въ городѣ соотвѣтствуетъ участковому приставу. Однако, несмотря на то, что пространство, занимаемое городскимъ участкомъ, во много разъ меньше пространства, занимаемаго станомъ, начальникъ послѣдняго не имѣетъ замѣстителей, подобно помощникамъ участковыхъ приставовъ. Поэтому, въ случаѣ отсутствія, болѣзни или незамѣщенія должности станового пристава, обязанности его перелгаются на пристава сосѣдняго стана, что всегда ведетъ къ большому ущербу для дѣла. Въ виду сего, Коммисія полагала существенно необходимымъ учредить въ составѣ уѣздной полиціи новую должность помощника станового пристава для исполненія полицейскихъ обязанностей, возложенныхъ на станового пристава, какъ въ помощь сему послѣднему, такъ и самостоятельно, присвоивъ этимъ должностнымъ лицамъ IX классъ по чинопроизводству и VI разрядъ по окладу пенсіи. Что касается количества означенныхъ должностей, то, въ видахъ возможнаго сокращенія расходовъ, вызываемыхъ учрежденіемъ ихъ, Коммисія полагала установить въ законѣ, что на каждые три уѣзда полагается по одному помощнику станового пристава. Такимъ образомъ въ 50 губерніяхъ, въ коихъ предположено ввести новое учрежденіе полиціи, надлежало бы образовать 165 новыхъ должностей помощника станового пристава.

Соотвѣтственно съ симъ постановленіе это включено въ статью 9 отдѣла IX раздѣла А заключенія по настоящему дѣлу.

Независимо отъ этого, Коммисія находила, что въ законѣ должны содержаться вполне точныя указанія, которыя позволяли бы Министерству Внутреннихъ Дѣлъ учреждать новыя должности чиновъ полиціи, не испрашивая для сего каждый разъ полномочій въ сложномъ законодательномъ порядкѣ. Для осуществленія возможности этого, кромѣ постановленій, касающихся полномочій на учрежденіе означенныхъ должностей на частныя средства (Общ. Учр. Губ., ст. 642, по Прод. 1908 г., 642 прим. I, по Прод. 1906 г., и прим. 2, по Прод. 1908 г.), городскихъ полицейскихъ командъ (Общ. Учр. Губ. ст. 660 и прил. и прим. къ ст. 660, по Прод. 1906 г.), а также уѣздной полицейской стражи (Общ. Учр. Губ., прил. къ ст. 634 прим., по Прод. 1906 г., ст. 2), надлежало бы опредѣлить въ законѣ нормальное соотношеніе чиновъ полиціи и мѣстнаго народонаселенія. По сему поводу Коммисія приняла на видъ, что вызываемая естественнымъ приростомъ населенія необходимость постепеннаго увеличенія числа чиновъ полиціи влечетъ за собою ежегодное увеличеніе многочисленныхъ представленій штатнаго характера, вносимыхъ на разсмотрѣніе законодательныхъ учреждений. Независимо отъ сложности и количества подготовительнаго труда, необходимаго для освѣщенія подобнаго рода законопроектовъ, самое обиліе ихъ, при безспорномъ характерѣ, служить къ немалому и совершенно излишнему обремененію законодательной власти.

Въ семъ отношеніи Коммисія не могла не принять во вниманіе, что еще въ 1908 году Финансовая Коммисія Государственнаго Совѣта, при обсужденіи назначеній на содержаніе городскихъ, уѣздныхъ и окружныхъ полицейскихъ управленій, замѣтила, что штаты этихъ управленій не отвѣчаютъ болѣе дѣйствительной потребности. Число полицейскихъ чиновъ по отдѣльнымъ городамъ совершенно не соотвѣтствуетъ численности городского населенія, а оклады содержанія чиновъ полиціи, вслѣдствіе увеличивающейся дороговизны жизни, не обеспечиваютъ привлеченія на полицейскую службу надлежащаго персонала. Въ виду сего, находя совершенно неотложнымъ общее преобразованіе городской, уѣздной и окружной полиціи, Финансовая Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ остановилась на частномъ вопросѣ о порядкѣ исчисленія на будущее время потребныхъ на содержаніе полиціи кредитовъ. Въ этомъ отношеніи Коммисія нашла, что по существующему доселѣ порядку число должностей и оклады содержанія чиновъ полиціи опредѣляются штатами, которые могутъ быть из-

мѣняемы не иначе, какъ путемъ испрошенія на то особаго законодательнаго разрѣшенія. Такой порядокъ представляетъ, несомнѣнно, весьма существенныя неудобства какъ для законодательныхъ учреждений, отвлекаемыхъ разсмотрѣніемъ сравнительно маловажныхъ дѣлъ отъ обсуждения вопросовъ государственнаго значенія, такъ и для распорядительныхъ управленій, лишенныхъ возможности собственною властью усиливать, въ случаяхъ необходимости, составъ полиціи даннаго города или уѣзда. Въ цѣляхъ устраненія сказаннаго неудобства, проистекающаго, по мнѣнію Коммисіи, отъ недостаточно яснаго разграниченія законодательной области отъ предметовъ вѣдѣнія распорядительной власти, Коммисія полагала желательнымъ установить на будущее время такой порядокъ, при коемъ законодательнымъ путемъ опредѣлялись бы лишь общія положенія о численности полиціи соотвѣтственно количеству населенія и нормы присвоенныхъ ей окладовъ, съ необходимымъ, быть можетъ, подраздѣленіемъ ея на классы и разряды по отдѣльнымъ мѣстностямъ, ею обслуживаемымъ, самый же составъ полиціи и потребныя на содержаніе ея суммы опредѣлялись распорядительнымъ вѣдомствомъ, которое испрашивало бы необходимые кредиты, сообразно установленнымъ нормамъ, въ смѣтномъ порядкѣ, разассигновывая затѣмъ общую сумму на содержаніе полиціи въ соотвѣтствіи съ дѣйствительною въ томъ потребностью.

Въ виду изложеннаго, Финансовая Коммисія предложила Государственному Совѣту принять нижеслѣдующую формулу перехода къ разсмотрѣнію проекта государственной росписи на 1908 годъ по номерамъ, соотвѣтствующимъ обыкновеннымъ и чрезвычайнымъ расходнымъ назначеніямъ смѣты Министерства Внутреннихъ Дѣлъ на тотъ же годъ:

«Признавая желательнымъ, чтобы на будущее время былъ установленъ такой порядокъ, при коемъ законодательными учреждениями устанавливались бы лишь общія положенія о численности полиціи, соотвѣтственно количеству населенія, и нормы присвоенныхъ ей окладовъ, съ необходимымъ, быть можетъ, подраздѣленіемъ ея на классы и разряды по отдѣльнымъ мѣстностямъ; потребныя же на содержаніе полиціи суммы опредѣлялись распорядительнымъ вѣдомствомъ, съ испрошеніемъ необходимыхъ на то кредитовъ, сообразно установленнымъ нормамъ, въ смѣтномъ порядкѣ» . . .

Приведенная формула была единогласно принята Совѣтомъ (см. докл. Фин. Ком. за 1908 г., № 48, и стеногр. отч. Гос. Сов., III сессія, столб. 1287 и слѣд.).

При разсмотрѣніи затѣмъ Государственнымъ Совѣтомъ доклада Финансовой Коммисіи по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ на 1909 годъ (см. докл. Фин. Ком. 12 Марта 1909 г., № 65), необходимость принятія изложенныхъ въ приведенномъ выше пожеланіи мѣръ при разработкѣ проекта преобразованія полиціи была вновь подтверждена Общимъ Собраніемъ Государственнаго Совѣта (см. стеногр. отч. Гос. Сов., IV сессія, столб. 1623).

Съ своей стороны Коммисія находила, что разрѣшеніе столь важнаго для управленія вопроса объ увеличеніи численности органовъ полиціи въ смѣтномъ, а не законодательно-штатномъ порядкѣ, представляетъ несравненныя преимущества. Независимо отъ неуклонности и быстроты осуществленія такого увеличенія, пріурочивающагося ежегодно къ опредѣленному времени, указанный порядокъ дастъ возможность и мѣстной администраціи своевременно подготовить кандидатовъ на вновь образуемыя полицейскія должности и заранѣе распределить наличный составъ чиновъ, сообразно съ условіями мѣста и времени.

Исходя изъ всѣхъ приведенныхъ соображеній, Коммисія помѣстила въ проектъ Учрежденія Полиціи рядъ постановленій (ст. 41, 64—74, 90, 92 и 93), при составленіи которыхъ были сохранены дѣйствующія нынѣ нормы соотношенія между численностью населенія и количествомъ нѣкоторыхъ чиновъ полиціи, а въ отношеніи остальныхъ чиновъ, о коихъ въ законѣ донынѣ упоминаній не имѣлось, также установлены были опредѣленныя нормы. Сущность всѣхъ этихъ постановленій сведена Коммисіею къ нижеслѣдующимъ десяти положеніямъ.

1. Въ городскихъ поселеніяхъ численный составъ городскихъ полицейскихъ командъ опредѣляется по расчету одного городского на 400 жителей обоого пола. Въ числѣ каждаго пяти городскихъ полагается по одному, состоящему въ званіи старшаго. Остальные носятъ званіе младшихъ городскихъ.

2. Въ тѣхъ же поселеніяхъ (ст. 1) на каждые 10 городскихъ полагается по одному полицейскому надзирателю.

3. Въ городахъ съ населеніемъ не свыше 10 тысячъ жителей обоого пола полагается по одному приставу и по одному письмоводителю пристава.

4. Въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10, но не свыше 30 тысячъ жителей обоого пола полагается на каждые 10 тысячъ жителей по одному приставу, по одному помощнику пристава и по одному письмоводителю пристава.

5. Въ городахъ съ населеніемъ болѣе 30 тысячъ, но не свыше 100 тысячъ жителей обоого пола, къ указанному въ предшедшей статьѣ числу чиновъ прибавляется одинъ полиціймейстеръ, одинъ помощникъ полиціймейстера и, на каждые 30 тысячъ жителей, по одному приставу, по два помощника пристава и по одному письмоводителю пристава.

6. Въ городахъ съ населеніемъ свыше 100 тысячъ жителей обоого пола къ указанному въ предшедшей статьѣ числу полицейскихъ чиновъ прибавляется на каждые 150 тысячъ жителей по одному помощнику полиціймейстера и на каждые 40 тысячъ жителей—по одному приставу, по два помощника пристава и по одному письмоводителю пристава. Дѣйствіе этой статьи не распространяется на обѣ столицы.

7. Въ уѣздахъ на каждые 2.000 человекъ населенія обоого пола полагается по одному стражнику. Въ числѣ каждыхъ 10 стражниковъ полагается по одному старшему стражнику.

8. На каждую волость полагается не менѣе одного урядника.

9. На каждые 150 стражниковъ полагается по одному офицеру полицейской стражи и, кромѣ того, по одному старшему офицеру на каждую губернію.

Число и пространство становъ, на которые раздѣляется уѣздъ, опредѣляются съ тѣмъ расчетомъ, чтобы на каждый станъ приходилось въ губерніяхъ не свыше 40 тысячъ жителей обоого пола, не считая населенія городовъ, состоящихъ въ вѣдѣніи городской полиціи.

10. Въ каждомъ станѣ полагается по одному становому приставу. На каждые три уѣзда полагается по одному помощнику становаго пристава.

Вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисією было включено въ Заключение по проекту (см. разд. А, отд. XIV) упоминаніе о томъ, что вызываемыя введеніемъ въ дѣйствіе Учрежденія Полиціи расходы подлежатъ вообще опредѣленію въ смѣтномъ порядкѣ.

Установивъ на изложенныхъ выше основаніяхъ порядокъ опредѣленія численнаго состава чиновъ общей полиціи, а также уѣздной полицейской стражи, Коммисія считала вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно необходимымъ предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ право распоряжаться этимъ составомъ сообразно съ потребностями времени. Единственнымъ въ семъ отношеніи ограниченіемъ для Начальника всей полиціи въ Имперіи должно быть установлено: при распредѣленіи полицейскихъ чиновъ между отдѣльными мѣстностями,—не выходитъ изъ общей суммы, ассигнованной на содержаніе полиціи по смѣтѣ даннаго года. Сообразно съ симъ, въ проектированное Коммисіею Учрежденіе Полиціи введены постановленія статей 12, 21, 30, 42, 85, 95 и 118.

V.

**Матеріальная не-
обеспеченность чи-
новъ полиціи.**

Перейдя къ обсужденію вопроса о матеріальномъ положеніи чиновъ полиціи, Коммисія сочла прежде всего долгомъ отмѣтить, что крайняя недостаточность и даже скудость получаемаго сими чинами содержанія, подтверждаемая повседневыми указаніями жизненнаго опыта, представляется совершенно очевидною. Вопросъ этотъ ждетъ своего разрѣшенія уже около полулѣта. 25 Декабря 1862 года получили Высочайшее утвержденіе временныя правила объ устройствѣ полиціи въ городахъ и уѣздахъ, по Общему Учрежденію управляемыхъ (П. С. З., №39087). Въ воспослѣдовавшемъ того же числа Именномъ указѣ Правительствующему Сенату выражено было, что нужды государственныя «теперь же настоятельно требуютъ нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ временныхъ, измѣненій и улучшеній въ устройствѣ полиціи, особенно же въ личномъ ея составѣ». Вслѣдствіе сего, по разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ предположеній о семъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, было повелѣно: 1) впредь до изданія общаго учрежденія полиціи, въ губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому (ст. 3), соединить земскую и городскую полицію въ одинъ составъ, за исключеніемъ всѣхъ губернскихъ и нѣкоторыхъ болѣе значительныхъ городовъ, посадовъ и мѣстечекъ, коимъ сохранить свою отдѣльную отъ уѣздной полицію, и 2) образовать уѣздную и городскую полицію въ означенныхъ губерніяхъ на основаніи приложенныхъ къ упомянутому указу временныхъ правилъ и нормальныхъ

штатовъ, не распространяя дѣйствія ихъ на столичныя полиціи въ С.-Петербургѣ и Москвѣ, устроенныя по особымъ учрежденіямъ, и на полиціи нѣкоторыхъ городовъ, военныхъ портовъ и мѣстечекъ, неподвѣдомственныхъ мѣстному губернскому начальству, а состоящихъ въ завѣдываніи особыхъ управленій.

Упомянутые выше «нормальные» штаты дѣйствуютъ и нынѣ въ большей части городовъ и уѣздовъ центральной Россіи. Надлежитъ замѣтить, что размѣръ опредѣленнаго по симъ штатамъ содержанія былъ увеличенъ на одну четвертую часть, на основаніи Высочайше утвержденнаго, 2 Января 1906 г., мнѣнія Государственнаго Совѣта (П. С. З. № 27184). Но засимъ и согласно означеннымъ увеличеннымъ штатамъ, большинство полиціймейстеровъ получаетъ въ годъ около 1.250 р., городскихъ приставовъ—отъ 375 до 600 р., станovýchъ приставовъ—около 800 р., а всѣ околоточныя надзиратели, кромѣ столичныхъ—не свыше 600 р., городовые—300 р., полицейскіе служителя—216 р., а урядники—500 р., въ томъ числѣ на содержаніе лошади.

Установленныя позднѣйшими узаконеніями, по штатамъ для отдѣльныхъ городовъ, въ нѣсколько увеличенномъ размѣрѣ оклады содержанія являются однако далеко не достаточными, въ виду повсемѣстнаго вздорожанія предметовъ первой необходимости и измѣненія всѣхъ вообще жизненныхъ условій.

Отмѣчая крайнюю скудость получаемаго вообще полиціею содержанія, упомянутое выше Особое, подъ предѣтельствомъ графа А. П. Игнатъева, Совѣщаніе указывало, что обстоятельство это не можетъ не отзываться очень неблагоприятно на выборѣ наличнаго состава чиновъ полиціи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, не обусловитъ въ немъ присутствія многихъ нежелательныхъ или не соответствующихъ элементовъ. Полицейская дѣятельность требуетъ большого запаса силъ, энергіи и разнообразныхъ познаній, особой находчивости, наблюдательности и умѣнія быстро приспособиться къ обстоятельствамъ, принять немедленно рѣшительныя мѣры подъ свою личную отвѣтственность, хотя бы тѣмъ вызывались иногда нареканія и жалобы. Найти безусловно честнаго, развитого и знающаго человѣка, который, совмѣщая разностороннія качества, предъявляемыя къ полицейскому дѣятелю, въ то же время довольствовался бы сравнительно невысокимъ общественнымъ положеніемъ и скуднымъ, часто ничтожнымъ матеріальнымъ достаткомъ,—бываетъ весьма трудно, а иногда невозможно. Опытъ показываетъ, что многіе

чины полиціи весьма охотно мѣняютъ, при первой къ тому возможности, свою дѣятельность на другую, менѣ трудную и отвѣтственную, но лучше оплачиваемую. Поэтому на службѣ по полиціи нерѣдко встрѣчаются люди, по своему развитію и своимъ умственнымъ и нравственнымъ достоинствамъ не стоящіе на надлежащей высотѣ. Такихъ лицъ, однако, приходится держать на мѣстахъ потому, что замѣнить ихъ некъмъ (журн. Особ. Совѣщ., стр. 17).

Раздѣляя вполнѣ приведенныя соображенія Особаго Совѣщанія, Коммисія съ своей стороны находила, что существующіе разнообразные оклады содержанія чиновъ полиціи не только не обезпечиваютъ имъ какого либо достатка, но даже лишаютъ ихъ возможности самаго скромнаго существованія. Послѣдствія такого положенія крайне пагубны. Прежде всего, правительство лишено возможности привлекать на службу лицъ, желательныхъ по ихъ развитію, устойчивости убѣжденій, способностямъ и энергіи, такъ какъ матеріальная необезпеченность полиціи отнюдь не можетъ привлекать кого либо въ ея ряды. Печальный опытъ жизни свидѣтельствуетъ или о стремленіи къ полицейской службѣ со стороны такъ называемыхъ неудачниковъ, не удержавшихся почему либо на другихъ поприщахъ государственной или общественной дѣятельности, или, что еще хуже,—о желаніи использовать власть для цѣлей самаго низменнаго характера, вродѣ поправленія денежныхъ дѣлъ поборами и т. п. Кромѣ того, самыя условія полицейской дѣятельности создаютъ для преступныхъ и иныхъ отрицательныхъ элементовъ населенія непрестанное стремленіе совлечь чиновъ полиціи съ пути правильнаго, нелицепріятнаго и безкорыстнаго исполненія долга, въ виду чего эти органы власти наиболѣе всего подвергаются всяческому искушеніямъ. Въ борьбѣ же съ послѣдними получаемые ничтожныя оклады играютъ нерѣдко рѣшающую роль. Въ то же время характеръ полицейской дѣятельности заключаетъ въ себѣ рядъ совершенно исключительныхъ условій: постоянное соприкосновеніе съ опасностью для здоровья и нерѣдко рискъ жизнью, отправленіе службы днемъ и ночью, въ будни и праздники, необходимость полного самообладанія и такта въ повседневныхъ сношеніяхъ съ разными слоями населенія, отсутствіе досуга на заботы о семьѣ и домашнихъ дѣлахъ, расходы на содержаніе форменной одежды, разъѣзды по дѣламъ службы и т. п. Всѣ эти условія создаютъ

столь трудный и сложный укладъ полицейской службы, что лица, посвятившія себя таковой, должны быть, по сравненіи съ другими видами службы, отлично обезпечены. И если государство въ правѣ требовать, а общество—ожидать отъ полиціи непрерывнаго и безкорыстнаго несенія труда, при наличности указанныхъ выше тяжкихъ условій, то оплата этого труда соотвѣтственно его исключительнымъ особенностямъ является дѣломъ не только справедливости, но и государственной мудрости.

Коммисія не могла не предвидѣть тѣхъ возраженій, которыя обыкновенно выставляются противъ повышенія окладовъ содержанія, а именно указанія на необходимость согласованія новыхъ штатовъ съ дѣйствующими въ другихъ вѣдомствахъ и затѣмъ на отсутствіе у казны средствъ на обсуждаемую надобность.

Считаясь съ этими соображеніями, Коммисія не признала ихъ однако имѣющими рѣшающее значеніе. Большая часть штатовъ, которые обыкновенно выставляются для сопоставленія со вновь вырабатываемыми, относятся къ серединѣ истекшаго столѣтія, а потому едва ли могутъ служить нынѣ правильнымъ мѣриломъ. Поэтому, если чиновники одного вѣдомства, въ силу устарѣвшихъ штатовъ, получаютъ жалованье, не отвѣчающее современнымъ жизненнымъ условіямъ, то изъ этого вовсе нельзя дѣлать вывода, чтобы и другія учрежденія должны были подчиниться такому неудовлетворительному порядку вещей. Наряду же съ этимъ, всѣ штаты позднѣйшаго времени, какъ, напри- мѣръ, акцизнаго вѣдомства и послѣдніе—судебныхъ чиновъ и Канцеляріи Государственной Думы, предусматриваютъ оклады, сравнивать съ которыми оклады полиціи совершенно невозможно.

Гораздо болѣе сильное значеніе представляетъ соображеніе о невозможности обременять казну новыми крупными расходами.

Соотвѣтственно предположеннымъ Коммисіею новымъ окладамъ и должностямъ, расходы на содержаніе полиціи должны выразиться (въ круглыхъ цифрахъ), по расчетамъ, произведеннымъ въ Департаментѣ Полиціи, вмѣсто 35 милліоновъ— въ настоящее время, въ 58 милліонахъ, изъ коихъ около 14 милліоновъ должны упасть на города. Не взирая на всю бюджетную тяжесть этой мѣры, Коммисія тѣмъ не менѣе рѣшительно высказывается за ея необходимость и своевременность.

Проектированныя прибавки содержанія сопоставлены съ новѣйшими штатами другихъ учрежденій, а равно съ условіями современной жизни, и сообразованы съ чрезвычайно отвѣтствен-

ными особенностями полицейской службы. При этомъ оклады содержанія предположены не одинаковые для всѣхъ мѣстностей, а разныя—по четыремъ разрядамъ, въ зависимости отъ значенія мѣстности, условій службы въ ней и степени дороговизны жизни (см. Учр. Полиц., прил. V къ статьѣ 131). При исчисленіи размѣровъ означенныхъ окладовъ Коммисія считала себя съ одной стороны обязанною исходить изъ необходимости возможнаго облегченія государственнаго бюджета; съ другой же стороны не могла упускать изъ виду, что всякое, преобразование, если отъ него ожидать положительныхъ послѣдствій, не должно быть полумѣрою.

Если дѣйствующіе нынѣ штаты лишаютъ полицію возможности даже безбѣднаго существованія и создаютъ чуть ли не освященное обычаемъ право ея на полученіе праздничныхъ и иныхъ видовъ даяній и поборовъ, то незначительныя прибавки къ окладамъ чиновъ полиціи не выведутъ ихъ изъ круга борьбы за существованіе путемъ незаконныхъ пріемовъ, при оцѣнкѣ коихъ имѣетъ значеніе не размѣръ полученнаго, а самый фактъ необходимости стать на путь мздоимства. Только такое содержаніе, которое позволитъ полиціи на всѣхъ ея ступеняхъ существовать безбѣдно и не будетъ направлять помысловъ и дѣйствій служащихъ въ сторону тайнаго заработка куска хлѣба, — только оно поставитъ чиновъ полиціи на правильный путь нестяжанія и дастъ начальству нравственное основаніе примѣнять безошадно преслѣдованіе за всякое лихоимство.

Нельзя съ другой стороны упускать изъ виду и того, не составляющаго тайны обстоятельства, что многіе изъ чиновъ полиціи существуютъ безбѣдно, а иногда даже и въ полномъ довольствѣ. Изъ этого нельзя не усмотрѣть, что нынѣ само населеніе доплачиваетъ, и даже съ избыткомъ, тѣ милліоны, которыхъ не хватаетъ въ штатахъ полиціи. Поэтому предпочтительнѣе нормировать это добавочное содержаніе закономъ и навсегда избавить населеніе отъ принудительныхъ поборовъ, подобно тому, какъ, со введеніемъ Судебныхъ Уставовъ, оно было избавлено отъ судейскаго мздоимства.

Государства Западной Европы давно стали на указанную точку зрѣнія и установили оклады для чиновъ полиціи, которые, будучи несоразмѣримо выше дѣйствующихъ у насъ, поставили служащихъ по полиціи въ независимое положеніе, дали

возможность неуклоннаго преслѣдованія за мздоимство и привлекли на полицейскую службу тѣхъ надежныхъ и достойныхъ лицъ, которыя у насъ избѣгаютъ поступать въ означенное вѣдомство вслѣдствіе низкаго вознагражденія за опасную и отвѣтственную работу.

Исходя изъ совокупности вышеприведенныхъ соображеній, Коммисія ввела въ проектъ Учрежденія Полиціи соответствующія постановленія статей 131—133, 156 и приложения къ статьѣ 131.

Въ связи съ вопросомъ о штатномъ содержаніи полиціи Коммисія сочла нужнымъ остановиться на другихъ, требующихъ пересмотра, вопросахъ, а именно о квартирномъ довольствіи, вооруженіи, разъѣздныхъ деньгахъ и, наконецъ, о распредѣленіи расходовъ на содержаніе городской полиціи между казною и общественными управленіями.

Квартирное до-
вольствіе.

Въ отношеніи перваго изъ нихъ, Коммисія исходила изъ того положенія, что единственно правильнымъ разрѣшеніемъ квартирнаго вопроса можетъ явиться назначеніе чинамъ полиціи опредѣленныхъ, достаточныхъ по высотѣ, окладовъ квартирныхъ денегъ. Только этимъ путемъ полиція можетъ быть поставлена въ независимое отъ городскихъ общественныхъ управленій положеніе.

При вычисленіи обсуждаемаго вида довольствія надлежало бы принять установившуюся за послѣднее время законную норму, выражающую квартирный окладъ въ размѣрѣ одной четвертой части денежнаго довольствія (жалованья и столовыхъ) или одной пятой всего получаемаго содержанія.

Въ тѣхъ однако городахъ, гдѣ для проживанія чиновъ полиціи уже имѣются отъ города помѣщенія, порядокъ исполненія повинности натурою долженъ быть сохраненъ и на будущее время. Такимъ образомъ отъ города будетъ зависѣть, смотря по мѣстнымъ условіямъ, или сохранить отводъ квартиръ чинамъ полиціи или же замѣнить таковыя опредѣленными закономъ денежными суммами.

Что же касается помѣщеній, предназначенныхъ для полицейскихъ учрежденій, то таковыя, по мнѣнію Коммисіи, должны быть отводимы городами по точно установленнымъ нормамъ, сообразно тѣмъ отдѣламъ, которые входятъ въ составъ сихъ установленій. Правило это должно примѣняться и къ тѣмъ частямъ полицейскихъ установленій, которыя (напр., сыскныя

отдѣленія) могутъ быть добавляемы къ существовавшимъ ранѣе въ силу новыхъ законовъ.

Засимъ, въ цѣляхъ внесенія большей опредѣленности въ дѣло снабженія нѣкоторыхъ чиновъ городской полиціи средствами на разъѣзды, Коммисія сочла нужнымъ устранить поставку лошадей и экипажей натурою и переложить означенный видъ довольствія на деньги, указавъ при этомъ въ законѣ точно размѣръ причитающихся подлежащимъ чинамъ разъѣздныхъ денегъ (Учр. Полиц., прил. II, V и VI).

Вооруженіе.

Что касается, затѣмъ, вооруженія чиновъ полиціи, то, по мнѣнію Коммисіи, дѣйствующее нынѣ правило (Общ. Учр. Губ., ст. 660, прил.: ст. 5) объ отнесеніи расходовъ по вооруженію полицейскихъ командъ на средства городовъ не можетъ почитаться удовлетворительнымъ. Опытъ весьма недавняго прошлаго показалъ, что вся почти городская полиція въ Россіи оказалась частью вовсе не вооруженною, частью снабженною такими револьверами, которые никакого значенія для самообороны или для преслѣдованія преступниковъ не имѣли. Обращенныя со стороны многихъ Губернаторовъ къ городскимъ думамъ требованія объ ассигнованіи денегъ на перевооруженіе полиціи остались не удовлетворенными или за отсутствіемъ свободныхъ у городовъ средствъ или по соображеніямъ формальнаго отвода въ виду исполненія городами означенной обязанности, такъ какъ чины полиціи получили уже въ свое время средства на приобрѣтеніе оружія. Такая постановка дѣла привела къ необходимости или вооружить полицію оружіемъ, отобраннымъ во время обысковъ, или удовлетворять эту чрезвычайную потребность на средства Департамента Полиціи. При такихъ условіяхъ дальнѣйшее оставленіе вооруженія полиціи въ зависимости отъ бюджетнаго благополучія города или, что еще менѣе желательно, отъ настроенія представителей городского общественнаго управленія представлялось Коммисіи совершенно недопустимымъ. Заботу по обсуждаемому предмету должно принять на себя правительство, отъ котораго будетъ зависѣть принять мѣры къ снабженію полицейскихъ чиновъ оружіемъ новѣйшихъ системъ и соответствующими огнестрѣльными припасами.

Приходя къ такому выводу, Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ находила, что если сопряженные съ перевооруженіемъ полиціи расходы достигнутъ даже довольно значительной суммы, то и

передъ этимъ не слѣдуетъ останавливаться, такъ какъ указанная потребность представляется безусловно назрѣвшею и совершенно необходимою. Столь же необходимою представляется также и надлежащая постановка ремонта оружія. Вслѣдствіе сего, Коммисія рѣшила войти въ подробное разсмотрѣніе вопроса о вооруженіи нижнихъ чиновъ полиціи и о расходахъ на этотъ предметъ, причемъ остановилась на вопросахъ: 1) о перевооруженіи нижнихъ чиновъ полиціи холоднымъ и огнестрѣльнымъ оружіемъ и о снабженіи ихъ необходимыми огнестрѣльными припасами и 2) о ремонтѣ оружія.

Вооруженіе городскихъ полицейскихъ командъ, съ одной стороны, и нижнихъ чиновъ уѣздной полицейской стражи, съ другой—опредѣляется дѣйствующими законоположеніями на различныхъ основаніяхъ. Тогда какъ вооруженіе первыхъ лежитъ нынѣ, въ силу статьи 5 приложенія къ статьѣ 660 Общаго Учрежденія Губернскаго и пункта 6 статьи 138 Городоваго Положенія, на обязанности городскихъ общественныхъ управленій и производится по соглашенію сихъ управленій съ мѣстною властью,—нижніе чины уѣздной полицейской стражи вооружаются, согласно статьѣ 18 приложенія (по Прод. 1906 г.) къ статьѣ 134 (прим.) Общаго Учрежденія Губернскаго, на средства казны. Однако, вслѣдствіе недостаточной опредѣлительности приведенныхъ законоположеній, ни тотъ ни другой порядокъ не обезпечиваетъ удовлетворительной постановки дѣла.

Въ виду того, что вооруженіе городскихъ полицейскихъ командъ производилось на счетъ городовъ, въ Департаментѣ Полиціи не велось учета оружія городовыхъ; однако, изъ поступающихъ въ Департаментъ заявленій Губернаторовъ и Градоначальниковъ усматривается, что существующій порядокъ чрезвычайно затрудняетъ поддержаніе вооруженія городовыхъ въ должной исправности, вслѣдствіе того, что ассигнованіе необходимыхъ на вооруженіе и перевооруженіе суммъ зависитъ не только отъ воли городского общественнаго управленія, но и отъ состоянія городской кассы. Порядокъ этотъ привелъ къ тому, что даже въ такомъ крупномъ центрѣ, какъ Москва, на 3.406 городовыхъ имѣется всего 750 револьверовъ Ногана; на остальное же количество городовыхъ приходится 1.384 револьвера Смита и Вессона, совершенно не отвѣчающихъ требованіямъ современной полицейской службы, а около 1.400 городовыхъ вовсе не имѣютъ вооруженія; поэтому, при смѣнѣ постовъ, смѣняющіеся

съ дежурства городовые принуждены передавать заступающимъ ихъ свое оружіе. Въ провинціальныхъ же городахъ наблюдались случаи, когда у постовыхъ городскихъ не имѣлось никакого оружія, кромѣ испорченной или негодной къ употребленію пашки, а въ кобурахъ, вмѣсто револьверовъ, находились деревянные чурки.

Что же касается уѣздной полицейской стражи, то необходимость экстреннаго сформированія стражи въ 1905 году, въ связи съ недостаточностью въ складахъ военнаго вѣдомства оружія новыхъ образцовъ, побудила принять для вооруженія стражи револьверы, въ большей части, системы Смитта и Вессона, уже вышедшіе изъ употребленія въ войскахъ, и винтовки системы Бердана, въ огромномъ большинствѣ—пѣхотнаго образца. Слабыя стороны такого вооруженія сказались очень скоро. Не говоря уже о 1905 и 1906 годахъ, заставившихъ полицію работать въ условіяхъ чрезвычайной трудности, даже въ послѣднее время столкновенія съ злоумышленниками нерѣдко стоили жизни чинамъ полиціи только потому, что оружіе ихъ далеко уступало оружію противниковъ. Независимо отъ сего, и мирная обстановка обученія стражи, по причинѣ ветхости оружія, часто соединялась съ жертвами, являвшимися результатомъ неизбежнаго поврежденія оружія. При всемъ этомъ, начавшаяся съ 1905 года замѣна пѣшей стражи конною была разрѣшаема Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ и въ послѣдующее время. Между тѣмъ, въ виду недостатка винтовокъ Бердана кавалерійскаго образца, приходилось конныхъ стражниковъ вооружать винтовками пѣхотными, которыя, хотя и приспособлялись для ношенія по кавалерійскому образцу, но, тѣмъ не менѣе, не могли вполне замѣнить кавалерійскихъ винтовокъ, причиняя значительныя неудобства: при продолжительной ѣздѣ онѣ набивали крупъ лошади и портили одежду. Патроны для винтовокъ Бердана, приготовленные очень давно, часто оказывались неудовлетворительнаго качества, допускали осѣчки, взрывались значительно позже спуска курка и т. п. Такое положеніе вооруженія не могло не обратить на себя вниманіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, которымъ, помимо отдѣльныхъ мѣръ по частичному перевооруженію стражи, вызываемыхъ мѣстными условіями (вооруженіе карабинами Маузера урядниковъ въ Лифляндской и Курляндской губерніяхъ во время имѣвшихъ мѣсто въ означенныхъ губерніяхъ волне-

ній, 3-хъ-линейными винтовками и револьверами Ногана чиновъ стражи въ Черниговской губерніи, для борьбы съ разбойничьими шайками и т. п.), предположено было установить главныя основанія вооруженія стражи и наиболее пригодный типъ оружія. Въ этихъ видахъ былъ произведенъ опросъ Губернаторовъ, и полученные такимъ путемъ свѣдѣнія подвергнуты обсужденію въ особой Коммисіи, образованной при Штабѣ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ вопросовъ по организаціи стражи. Губернаторы въ своихъ отзывахъ громаднымъ большинствомъ высказались за вооруженіе чиновъ стражи револьверами Ногана офицерскаго образца и 3-хъ-линейными винтовками. Все вышеизложенное привело упомянутую Коммисію къ заключенію о необходимости немедленно приступить къ перевооруженію всей стражи однообразнымъ и соотвѣтствующимъ современнымъ условіямъ службы оружіемъ новѣйшихъ образцовъ, имѣющихся въ распоряженіи артиллерійскаго вѣдомства, причемъ предполагаемое для вооруженія стражи оружіе должно быть того же типа, которымъ вооружены войска, во избѣжаніе необходимости переобученія стражниковъ, комплектуемыхъ исключительно изъ запасныхъ нижнихъ чиновъ.

Признавая, что изложенныя обстоятельства въ достаточной мѣрѣ свидѣтельствуютъ о совершенно неудовлетворительномъ состояніи вооруженія полиціи, Коммисія по преобразованію полиціи пришла, и съ своей стороны, къ единогласному заключенію о необходимости полного перевооруженія нижнихъ чиновъ полиціи какъ городской, такъ и уѣздной. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ виду значительности связанныхъ съ осуществленіемъ сего расходовъ, Коммисія предположила произвести означенное перевооруженіе не одновременно, а постепенно—въ продолженіе *шести* лѣтъ. При этомъ, въ средѣ Коммисіи было заявлено, что расходы по перевооруженію нижнихъ чиновъ городской полиціи надлежало бы, на точномъ основаніи вышеприведеннаго закона, возмѣстить изъ средствъ подлежащихъ городовъ, хотя бы въ порядкѣ безспорныхъ взысканій. Однако, Коммисія, принявъ во вниманіе, что съ введеніемъ реформы надлежитъ и безъ того уже предвидѣть увеличеніе расходовъ городовъ на содержаніе полиціи, причемъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда участіе городовъ въ этихъ расходахъ будетъ превышать 15% ихъ бюджета, излишекъ будетъ все же относиться на

средства казны, и полагая, что всё вопросы по снабженію чиновъ полиціи оружіемъ и боевыми припасами надлежитъ поставить внѣ всякой зависимости отъ городскихъ общественныхъ управленій,—признала болѣе соотвѣтственнымъ и цѣлесообразнымъ постановить, что расходы по перевооруженію и дальнѣйшему вооруженію нижнихъ чиновъ полиціи, равно какъ и по снабженію ихъ огнестрѣльными припасами, должны быть относимы всецѣло на средства государственнаго казначейства. При этомъ Коммисія выразила твердую увѣренность въ томъ, что военное вѣдомство, пойдя навстрѣчу указанной назрѣвшей потребности, не откажетъ въ своемъ содѣйствіи этому дѣлу, путемъ отпуска для нуждъ полиціи необходимыхъ предметовъ вооруженія и снаряженія, равно какъ и огнестрѣльныхъ припасовъ, по своимъ заготовительнымъ цѣнамъ.

Обратясь, далѣе, къ вопросу о томъ, какое именно оружіе должно быть присвоено отдѣльнымъ видамъ нижнихъ чиновъ полиціи, Коммисія, имѣя въ виду ближайшее назначеніе, которое должно имѣть оружіе въ случаяхъ употребленія его отдѣльными нижними полицейскими чинами, и основываясь на данныхъ опыта, признала, согласно съ заключеніемъ по сему предмету вышеупомянутой особой Коммисіи при Штабѣ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ, что городовымъ, урядникамъ и старшимъ стражникамъ должны быть присвоены—револьверъ и пашка, а младшимъ стражникамъ—пашка и винтовка.

Соотвѣтственно сему, Коммисія полагала необходимымъ включить въ проектъ Учрежденія Полиціи (ст. 148 и прил.) особое указаніе на то, что городовые, а также урядники и старшіе стражники уѣздной полицейской стражи, снабжаются отъ казны револьверомъ съ кобурою, снуромъ, пояснымъ ремнемъ и патронташемъ и пашкою съ портупеею, а младшіе стражники уѣздной полицейской стражи—пашкою съ портупеею и винтовкою съ погоннымъ ремнемъ и нагруднымъ пантронташемъ.

Въ отношеніи, затѣмъ, размѣровъ расхода на предполагаемое перевооруженіе и порядка производства сего расхода, Коммисія признала наиболѣе удобнымъ и отвѣчающимъ интересамъ казны постановить, что весь расходъ на перевооруженіе нижнихъ чиновъ полиціи долженъ быть произведенъ въ теченіе шести лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы потребные на сіе кредиты отпускались въ смѣтномъ порядкѣ, изъ расчета ежегодно на $\frac{1}{6}$ часть пред-

полагаемаго въ смѣтномъ году состава означенныхъ нижнихъ чиновъ.

Что же касается самыхъ размѣровъ этихъ расходовъ, то, за невозможностью, при измѣняющихся цѣнахъ отдѣльныхъ предметовъ вооруженія и неизвѣстности числа нижнихъ чиновъ полиціи въ ближайшіе годы по введеніи разсматриваемой реформы, установить эти размѣры точнымъ образомъ, Коммисія могла имѣть въ виду исчисленіе оныхъ лишь соотвѣтственно наличному въ настоящее время составу полиціи, съ принятіемъ въ соображеніе современныхъ цѣнъ на предметы вооруженія. Сообразно сему, расходы эти представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Стоимость револьвера Ногана, по свѣдѣніямъ Департамента Полиціи, составляетъ 17 руб. 50 коп., а предметовъ снаряженія его, по смѣтнымъ цѣнамъ Главнаго Интендантскаго Управленія на 1911 годъ, около 1 руб. 50 коп. (кобура—55,79 коп., шнуръ—11,2 коп., поясной ремень—29,75 коп. и патронташъ—около 55 коп.), всего же стоимость вооруженія револьверомъ опредѣлится въ 19 руб.; стоимость шашки (артиллерійскаго образца)—6 руб., а съ кожанною португеею при ней (56,79 коп.)—6 руб. 56,79 коп.; наконецъ, стоимость винтовки—21 руб., а съ погоннымъ ремнемъ (37,26 коп.) и нагруднымъ патронташемъ къ ней (89 коп.)—22 руб. 26,26 коп. При наличномъ числѣ нижнихъ чиновъ полиціи, составляющемъ нынѣ въ 50 губерніяхъ 34.318 городскихъ, 10.882 урядника (въ томъ числѣ 304 урядника фабрично-заводской полиціи и 25 урядниковъ горной полицейской стражи въ Пермской и Оренбургской губерніяхъ) и 41.987 стражниковъ (въ томъ числѣ 25 стражниковъ горной полицейской стражи), изъ коихъ, на основаніи статьи 87 проекта Учрежденія Полиціи, 10%, т. е. 4.198 стражниковъ старшихъ, расходъ на перевооруженіе составилъ бы: для 49.398 городскихъ, урядниковъ и старшихъ стражниковъ по 25 руб. 56,79 коп. (стоимость револьвера и шашки со снаряженіемъ)—1.263.028 руб. 70 коп., для 37.789 младшихъ стражниковъ, по 28 руб. 83,05 коп. (стоимость шашки и винтовки со снаряженіемъ),—1.089.475 руб. 78 коп., а всего для 87.187 человекъ—2.352.504 руб. 48 коп.

При разсрочкѣ сего расхода, соотвѣтственно предположенію Коммисіи, на 6 лѣтъ, размѣръ ежегоднаго отпуска на перевооруженіе составилъ бы всего 392.084 руб. 08 коп. Однако,

расчетъ этотъ, какъ указано выше, только примѣрный; въ дѣйствительности же, съ увеличеніемъ состава полиціи до проектируемыхъ Коммисією нормъ, ежегодный расходъ окажется нѣсколько выше.

Перейдя затѣмъ къ вопросу о возобновленіи предметовъ вооруженія, Коммисія сочла необходимымъ въ отношеніи собственно оружія предусмотрѣть цѣлесообразный порядокъ его ремонта, полагая, что на устарѣлое или испорченное оружіе надлежитъ ассигновать надлежащія средства по особому о семъ представленію, когда встрѣтится вновь потребность въ перевооруженіи полиціи. Нынѣ же необходимо указать въ законѣ, подобно тому, какъ это установлено въ военномъ вѣдомствѣ, срокъ службы каждаго предмета снаряженія, изнашивающагося сравнительно быстро и потому подлежащаго замѣнѣ новымъ.

Сообразно съ симъ, Коммисія включила (Учр. Полиц., ст. 160 и прил.) въ таблицу предметовъ вооруженія и снаряженія нижнихъ чиновъ полиціи точное указаніе сроковъ службы ремня, кобуры и другихъ подобныхъ предметовъ, на ряду съ указаніемъ на количество огнестрѣльныхъ припасовъ (патроновъ), которыми должны быть ежегодно снабжаемы нижніе чины полиціи. Исходя, при этомъ, изъ соображеній о необходимости какъ имѣть постоянный запасъ патроновъ, такъ и расходовать послѣдніе для практической стрѣльбы (см. журн. Комм. по предл. финанс. характ., прил. IV, стр. 80 и слѣд.), Коммисія положила, что отпускъ револьверныхъ патроновъ нижнимъ чинамъ полиціи долженъ быть установленъ изъ расчета по 50 въ годъ на каждый наличный револьверъ, причемъ такое же количество патроновъ должно быть отпущено одновременно, для образованія первоначальнаго запаса оныхъ. Въ отношеніи, засимъ, огнестрѣльныхъ припасовъ для винтовки, Коммисія установила норму ежегоднаго отпуска патроновъ въ меньшемъ размѣрѣ, а именно—въ количествѣ 35 на каждую винтовку въ годъ, съ тѣмъ, чтобы для образованія первоначальнаго запаса было отпущено одновременно такое же число патроновъ на каждую винтовку.

Образованіе первоначальнаго запаса патроновъ Коммисія признала цѣлесообразнымъ, въ видахъ облегченія государственнаго казначейства, произвести постепенно, также въ продолженіе 6 лѣтъ; ежегодный же отпускъ патроновъ признано необходимымъ исчислять, на общемъ основаніи, въ смѣтномъ

порядкѣ. Перейдя далѣе къ вопросу о ремонтѣ оружія нижнихъ чиновъ полиціи Коммисія остановилась, послѣдовательно, на обсужденіи отдѣльныхъ предположеній: объ устройствѣ при полицейскихъ пригготовительныхъ школахъ особыхъ мастерскихъ для ремонта оружія и объ отпускѣ спеціального кредита на ремонтъ оружія, подобно существующему въ военномъ вѣдомствѣ.

По поводу устройства ремонтныхъ мастерскихъ, Коммисія нашла, что, въ виду *учебнаго* значенія такихъ мастерскихъ, въ особенности въ смыслѣ ознакомленія обучающихся въ полицейскихъ школахъ съ правильнымъ обращеніемъ съ оружіемъ, устройство ихъ именно при означенныхъ подготовительныхъ школахъ нельзя не признать наиболѣе желательнымъ. Нельзя, вмѣстѣ съ тѣмъ, упускать изъ виду, что пользованіе для ремонта полицейскаго оружія войсковыми оружейными мастерскими становится нынѣ, по удостовѣренію члена Коммисіи полковника Эльснера, совершенно невозможнымъ, въ виду все возрастающаго переобремененія этихъ мастерскихъ собственною работою и возложенія на войсковыхъ оружейныхъ мастеровъ новыхъ обязанностей по завѣдыванію всею оружіемъ тѣхъ войсковыхъ частей, въ коихъ они состоятъ.

Исходя изъ приведенныхъ соображеній, Коммисія включила въ упомянутую табель (Учр. Полиц., ст. 160) установленную ею норму ежегоднаго кредита, потребнаго на ремонтъ оружія, а именно: по 6 коп. на каждый наличный револьверъ, по 20 коп.—на каждую наличную пашку и по 18 коп. на каждую наличную винтовку, предположивъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы ассигнованіе сего кредита на каждый отдѣльный годъ производилось въ смѣтномъ порядкѣ.

На основаніи всего изложеннаго, Коммисія положила проектъ Заключенія дополнить слѣдующими постановленіями:

I. Отпускать въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ въ теченіе шести лѣтъ особыя суммы на перевооруженіе нижнихъ чиновъ городской полиціи и уѣздной полицейской стражи, въ 49 губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, и въ губерніи Ставропольской, въ градоначальствахъ С.-Петербургскомъ, Московскомъ, Одесскомъ, Севастопольскомъ, Николаевскомъ, Керчь-Еникальскомъ и Ростовскомъ-на-Дону и въ городѣ Кронштадтѣ, а равно на первоначаль-

чальное образованіе постоянного запаса огнестрѣльныхъ припасовъ, на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) городовые, какъ пѣшіе, такъ и конные, и урядники и старшіе стражники уѣздной полицейской стражи вооружаются револьверомъ и шашкою послѣдняго артиллерійскаго образца, а младшіе стражники—такою же шашкою и казачьею винтовкою;

2) вмѣстѣ съ указаннымъ (п. 1) оружіемъ отпускается полагающееся при немъ снаряженіе, согласно таблицы, приложенной къ статьѣ 160 Учрежденія Полиціи;

3) ежегодный, въ теченіе упомянутого срока, отпускъ суммъ на указанную надобность производится въ смѣтномъ порядкѣ, въ размѣрѣ, потребномъ на пріобрѣтеніе означенныхъ предметовъ вооруженія для одной шестой части всего предполагаемаго въ смѣтномъ году состава нижнихъ чиновъ городской полиціи и уѣздной стражи, съ тѣмъ, чтобы указанный расчетъ производился по каждому отдѣльному роду вооруженія;

4) для образованія постоянного запаса огнестрѣльныхъ припасовъ для нижнихъ чиновъ полиціи отпускается: въ первый годъ—по 10 патроновъ на каждый револьверъ и каждую винтовку, а въ остальные пять лѣтъ—по 8 патроновъ на каждый револьверъ и по 5 патроновъ на каждую винтовку, и

5) перечисленные предметы вооруженія и снаряженія, а также огнестрѣльные припасы, отпускаются военнымъ вѣдомствомъ по заготовительнымъ цѣнамъ, въ семь вѣдомствѣ на подлежащій смѣтный годъ устанавливаемымъ.

II. Отпустить въ распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ, на первоначальное оборудованіе мастерскихъ для ремонта огнестрѣльнаго и холоднаго оружія нижнихъ чиновъ полиціи, въ 49 губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, и въ губерніи Ставропольской, а также въ Ростовскомъ-на-Дону градоначальствѣ, *семь тысячъ шестьсотъ пятьдесятъ* рублей. (Заключеніе, раздѣлъ А, отд. XI и XII).

Распределеніе
расходовъ между
казною и городами.

Наконецъ, по вопросу о распределеніи расходовъ на содержаніе полиціи между городами и казною, Коммисія приняла на видъ, что въ этомъ дѣлѣ нынѣ отсутствуетъ какое либо общее руководящее начало. Вслѣдствіе этого, въ распределеніи упомянутой тяготы усматривается крайнее разнообразіе, подчасъ вовсе необъяснимое. Оно проистекаетъ главнымъ образомъ

изъ того, что при возложеніи той или иной доли упомянутыхъ издержекъ на города въ основаніе принималось прежнее бюджетное состояніе городовъ, каковыя данныя съ теченіемъ времени подвергались значительнымъ колебаніямъ. Однако установить напередъ въ законѣ какое либо неподвижное процентное соотношеніе между расходами на полицію казны и городовъ представляется невозможнымъ, такъ какъ платежная способность и вообще финансовое благополучіе отдѣльныхъ городовъ крайне разнообразны. Съ другой стороны отнесеніе всецѣло на казну расходовъ на содержаніе полиціи, упрощая законосоставительную сторону дѣла, представлялось Коммисіи недопустимымъ по соображеніямъ финансоваго порядка и, во всякомъ случаѣ, несвоевременнымъ. Поэтому, Коммисія сочла цѣлесообразнымъ точно установить въ проектѣ перечень тѣхъ предметовъ расходовъ, которые должны быть всегда относимы на счетъ казны или на счетъ городовъ, указавъ затѣмъ, что, если расходы города превысятъ опредѣленную норму, то они должны быть приняты на счетъ государственнаго казначейства.

Исходя изъ этихъ соображеній, Коммисія внесла въ проектъ Учрежденія Полиціи рядъ соответствующихъ постановленій, сущность которыхъ сводится къ нижеслѣдующему:

Участіе городскихъ общественныхъ управленій въ расходахъ по содержанію мѣстной полиціи должно выразаться въ отводѣ помѣщеній для полицейскихъ установленій и квартиръ для чиновъ полиціи (натуральная повинность), въ возмѣщеніи казны квартирныхъ и разъѣздныхъ денегъ чиновъ полиціи и въ отпускѣ необходимыхъ средствъ на содержаніе мѣстныхъ полицейскихъ командъ. Городскія общественныя управленія должны отводить въ распоряженіе полиціи натурою: 1) помѣщенія для состоящихъ при начальникахъ городской и уѣздной полиціи канцелярій, сыскаго отдѣленія (гдѣ оно установлено), арестантской и архива и 2) помѣщенія для канцелярій городскихъ участковыхъ приставовъ, камеры для помощника пристава по уголовной части (гдѣ эта должность установлена) и арестантской, размѣры каковыхъ помѣщеній опредѣляются по особымъ нормамъ, опредѣленнымъ въ законѣ соответственно четыремъ разрядамъ мѣстностей. Означенныя нормы измѣняются при перечисленіи города изъ одного разряда въ другой, въ зависимости отъ уменьшенія или увеличенія состава полиціи. Засимъ, при отводѣ означенныхъ помѣщеній на городское обще-

ственное управленіе возлагаются расходы по содержанію дворниковъ, на отопленіе, освѣщеніе, водоснабженіе и другія хозяйственныя надобности.

Квартирныя деньги чинамъ полиціи предположено возмѣщать изъ городскихъ средствъ, въ размѣрѣ одной четвертой части полагающагося чинамъ полиціи денежнаго довольствія (жалованья и столовыхъ).

Правило это, однако, не должно примѣняться въ городахъ, гдѣ имѣющіяся для квартиръ чиновъ полиціи соответствующія помѣщенія отводятся въ распоряженіе полиціи натурою. Размѣры означенныхъ помѣщеній должны опредѣляться по особымъ нормамъ, также устанавливаемымъ въ законодательномъ порядкѣ.

При отводѣ чинамъ полиціи квартиръ натурою на городское общественное управленіе предположено возложить расходы на упомянутыя выше хозяйственныя надобности, за исключеніемъ расхода на освѣщеніе.

Разъѣздныя деньги полиціймейстерамъ и ихъ помощникамъ, а также начальникамъ резерва и сыскныхъ отдѣленій и приставамъ, возмѣщаются изъ городскихъ средствъ въ размѣрахъ, установленныхъ для сего особымъ росписаніемъ. Что касается размѣровъ подлежащихъ возмѣщенію изъ городскихъ средствъ расходовъ на содержаніе полицейскихъ командъ, то они устанавливаются, согласно опредѣленнымъ для нижнихъ чиновъ полиціи окладамъ содержанія, въ соответствіи съ численностью означенныхъ командъ.

Городовые, какъ холостые, такъ и семейные, должны размѣщаться, на средства города, въ общихъ помѣщеніяхъ, по преимуществу въ предѣлахъ тѣхъ участковъ, гдѣ они состоятъ на службѣ, и съ возложеніемъ на городское общественное управленіе расходовъ по отопленію, освѣщенію, водоснабженію и другимъ хозяйственнымъ надобностямъ, связаннымъ съ устройствомъ и содержаніемъ общихъ для городскихъ помѣщеній. При невозможности отвода казармъ, городовые получаютъ квартирныя деньги, возмѣщаемыя изъ городскихъ средствъ, въ размѣрѣ одной четвертой части штатнаго оклада ихъ денежнаго довольствія. При помѣщеніяхъ, предназначенныхъ для конныхъ городскихъ, должны быть отводимы городскими общественными управленіями помѣщенія для конюшенъ, устройство и содержаніе коихъ возлагается на счетъ города, на основаніяхъ, установленныхъ для воинскихъ частей; фуражное довольствіе,ковка

и лѣченіе лошадей городовыхъ относятся на средства города, по нормамъ, установленнымъ для лошадей строевыхъ кавалерійскихъ частей.

Форменная одежда городовымъ должна отпускаться въ натурѣ начальниками городской полиціи, заготовляющими такую по табелямъ, опредѣляемымъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ. Издержки на обмундированіе возмѣщаются изъ городскихъ средствъ.

Размѣръ причитающихся съ городовъ денежныхъ суммъ на содержаніе полиціи, поступающихъ пособіемъ въ казну, не можетъ быть выше 15% общей суммы смѣтныхъ городскихъ расходовъ на каждый предстоящій годъ, включая сюда и обязательные расходы на означенную надобность.

Опредѣленные въ смѣтномъ порядкѣ денежные суммы на содержаніе полиціи должны вноситься городскими общественными управленіями въ государственное казначейство до истеченія одного мѣсяца со дня утвержденія городской смѣты на текущій годъ. Размѣръ ежемѣсячно вносимыхъ на указанную надобность до утвержденія смѣты денежныхъ суммъ не долженъ быть во всякомъ случаѣ ниже одной двѣнадцатой части расходовъ на содержаніе полиціи, опредѣленной по городской смѣтѣ предшествовавшаго года. Изъ упомянутыхъ денежныхъ суммъ, причитающихся съ города на содержаніе полиціи, исключаются, конечно, тѣ расходы, которые городъ несетъ на указанный предметъ въ видѣ натуральной повинности. Затѣмъ, въ тѣхъ городахъ, портахъ, курортахъ и тому подобныхъ мѣстностяхъ, гдѣ населеніе періодически, на время, увеличивается въ значительномъ количествѣ, составъ полиціи на это время долженъ усиливаться за счетъ особыхъ источниковъ, если они установлены закономъ, а при отсутствіи такихъ специальныхъ средствъ—приниматься на счетъ казны. Независимо отъ сего, городские могутъ пользоваться бесплатною врачебною помощію въ городскихъ больницахъ, а при отсутствіи въ городѣ больницъ или въ послѣднихъ свободныхъ кроватей—помѣщаются въ земскія или иныя больницы, съ возмѣщеніемъ расходовъ на лѣченіе изъ городскихъ средствъ. Всѣ затѣмъ остальные, потребные на содержаніе полиціи, расходы на выдачу наградныхъ, пособій, а также расходы по вооруженію полиціи, по найму для нея помѣщеній и на приобрѣтеніе и содержаніе

лошадей для конныхъ городовыхъ должны производиться изъ средствъ государственнаго казначейства.

При обсужденіи вышеизложенныхъ предположеній въ Комисіи, Помощникомъ Начальника Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства высказано было, что степень участія городовъ въ расходахъ на полицію не имѣетъ нынѣ опредѣленной нормы, и самый городской бюджетъ представляется величиною чисто бухгалтерскою и легко измѣняющеюся. Равномѣрности и постоянности въ расходахъ на указанныя нужды не бываетъ. Напротивъ того, для однихъ городовъ процентъ участія въ расходахъ на полицію выражается въ 2%, для другихъ городовъ въ 13, 18 и даже до 20%; весьма часто поэтому расходы эти оказываются для городовъ непосильными, съ чѣмъ казна не можетъ не считаться, потому что многимъ городамъ, въ виду разстройства ихъ денежнаго хозяйства, возмѣщеніе обсуждаемыхъ расходовъ настолько обременительно, что казнѣ приходится допускать разсрочку платежей, такъ какъ взыскивать ихъ своевременно невозможно. Такимъ образомъ постепенно образовывались недоимки за городами, и нынѣ эта задолженность ихъ казнѣ достигаетъ крупной суммы до 10 милліоновъ рублей. Въ настоящее время образована по сему поводу при Главномъ Управленіи Особая Комисія, которая, изыскивая способы пополненія указанной крупной задолженности, пришла къ заключенію, что взысканіе недоимокъ съ городовъ, за недостаткомъ у большинства ихъ денежныхъ средствъ, невозможно, и недоимки придется сложить.

Вопросъ объ изысканіи какого либо одного общаго признака для равномѣрной между городами развертки расходовъ по содержанію мѣстной полиціи поднять былъ еще въ Высочайше учрежденной 20 Октября 1881 г., подъ предѣлательствомъ Статсъ-Секретаря Каханова, Особой Комисіи для составленія проекта мѣстнаго управленія. Тогда уже было указано на неясность и неопредѣленность существующаго положенія при установленіи степени участія города въ означенныхъ расходахъ, а также на пристекающую отъ этого систематическую неаккуратность полученія казною денежныхъ съ городовъ воспособленій, не взирая на сложную и огромную по сему предмету переписку. Въ видахъ предотвращенія этихъ недостатковъ, названная Комисія полагала правильнымъ принять руководящимъ началомъ, что участіе городовъ въ расходахъ по полиціи

должно быть обратно пропорціонально государственному ихъ значенію, для чего города предполагалось раздѣлить на три разряда. Но, засимъ, точное процентное отношеніе расходовъ казны къ расходамъ изъ средствъ города должно опредѣляться не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, по соображеніи всѣхъ относящихся въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ данныхъ.

По мнѣнію Тайнаго Совѣтника Пшерадскаго, предложенная въ настоящее время формула отчисленія 15% съ общей суммы смѣтныхъ городскихъ расходовъ на нужды мѣстной полиціи не улучшитъ положенія дѣла, а вызоветъ лишь составленіе городами фиктивныхъ смѣтъ. Даже въ качествѣ предѣльной нормы означенная процентная формула слишкомъ непостоянна и неуравнительна, и придать ей надлежащую ясность возможно лишь по изученіи бюджета каждаго города, во всей его полнотѣ, по крайней мѣрѣ разъ въ пятилѣтіе. Ставить же участіе города въ расходахъ по полиціи въ прямую зависимость отъ размѣра его расходной смѣты даже и не вполне справедливо, такъ какъ означенная смѣта включаетъ въ себѣ и расходы по займамъ на культурныя предпріятія (канализація, трамваи, больницы и т. п.), которыя не опредѣляютъ собственно объема нормальныхъ расходовъ на данный годъ. Обсуждаемый вопросъ о степени участія городовъ въ указанныхъ расходахъ могъ бы получить наиболѣе правильное и цѣлесообразное разрѣшеніе лишь при томъ условіи, если бы всѣ расходы на полицію приняла на себя казна, причемъ въ возмѣщеніе части этихъ расходовъ взимался спеціальныи налогъ на городскія недвижимыя имущества, который можетъ быть установленъ въ законодательномъ порядкѣ. Въ губерніяхъ Царства Польскаго нынѣ существуетъ уже 10% налогъ съ чистой доходности недвижимыхъ городскихъ имуществъ. Можно провести это начало и въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, причемъ необходимо, конечно, обстоятельно взвѣснить задолженность городовъ и ихъ платежеспособность, такъ какъ налагать на нихъ непосильное бремя представляется нежелательнымъ и даже опаснымъ. Установить болѣе точнымъ образомъ размѣръ потребнаго городского налога на недвижимости и опредѣлить подробные способы его взиманія и порядокъ поступленія въ казну, въ видѣ возмѣщенія расходовъ на нужды полиціи, возможно будетъ, во всякомъ случаѣ, не ранѣе надлежа-

щаго выясненія всѣхъ этихъ предметовъ на основаніи матеріаловъ, имѣющихся въ Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Однородное по содержанию заключеніе по обсуждаемому предмету было сообщено Коммисіи Начальникомъ Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, Гофмейстеромъ Гербелемъ ¹⁾.

Съ своей стороны, Коммисія по поводу вышеприведенныхъ заключеній представителей названнаго Главнаго Управленія остановилась на нижеслѣдующихъ соображеніяхъ.

По закону (Общ. Учр. Губ., ст. 660, прил.), расходы по содержанию полицейскихъ командъ относятся полностью на средства городовъ, на обязанности которыхъ лежатъ также отводъ или наемъ городовымъ помѣщеній съ отопленіемъ и освѣщеніемъ, снабженіе этихъ чиновъ вооруженіемъ и пользованіе ихъ въ больницахъ. Кромѣ того, на городскія средства дѣйствующими законоположеніями разнаго времени отнесенъ рядъ другихъ расходовъ по устройству и содержанию мѣстныхъ полицейскихъ управленій, квартирному довольствію, выдачѣ прибавочнаго жалованья, пособій и т. п., причемъ многія городскія поселенія, согласно закону 25 Декабря 1862 года (И. С. З., № 39087), должны ежегодно уплачивать пособие казнѣ на содержаніе полицейскихъ управленій. Производящееся Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ распредѣленіе размѣровъ этого пособия между губерніями, какъ показала практика, страдаетъ неопредѣленностью и вызываетъ много неудобствъ. Главнѣйшая причина ихъ—отсутствіе въ самомъ законѣ опредѣленнаго и постояннаго мѣрила, которое позволяло бы справедливо и точно устанавливать въ отношеніи городовъ, какіе расходы по полиціи могутъ быть приняты на счетъ казны и какіе должны возмѣщаться изъ городскихъ средствъ. На отсутствіе такого мѣрила и указывала Коммисія Статсъ-Секретаря Каханова, предположенія которой, какъ извѣстно, дальнѣйшаго осуществленія не получили. Послѣдствіемъ указаннаго недостатка въ законѣ явились, независимо даже отъ оскудѣнія платежной способности нѣкоторыхъ городовъ, крупная задолженность большинства изъ нихъ казнѣ, сложность и бесплодность производящейся по сему предмету

¹⁾ См. приложение II.

обширной переписки, а также неравномерность и случайность распределения расходов на полицию средств между казною и городами.

Предположения Комиссии по преобразованию полиции в Империи имѣютъ своею главною и непосредственною цѣлью устраненіе указанной неопредѣленности установленіемъ болѣе точныхъ правилъ, обеспечивающихъ какъ справедливое и равномерное соотношеніе между источниками расходовъ, такъ и возможно неукоснительное возмѣщеніе казнѣ тѣхъ расходовъ по полиціи, которые признаны будутъ подлежащими отнесенію на мѣстныхъ общественныхъ средства. Въ сихъ видахъ, въ обсуждаемыхъ правилахъ предположенъ подробный перечень расходовъ на полицію, причемъ города раздѣлены на четыре разряда, въ зависимости отъ коихъ измѣняются и размѣры участія города въ расходахъ на полицію. Возможность перемѣны разряда, къ коему относится данный городъ, соотвѣтственно измѣненіямъ въ условіяхъ его жизни, населенности и т. д.,—обеспечиваетъ болѣе справедливое наложеніе на городъ денежныхъ тягостей. Засимъ, въ основаніе ихъ распределенія положено то главное начало, что на казну упадаютъ все расходы по содержанію классныхъ полицейскихъ чиновъ и по вооруженію нижнихъ чиновъ (что нынѣ отнесено на городскія средства), а на города ложатся расходы по содержанію полицейской команды, квартирное довольствіе чиновъ полиціи и полицейскихъ установленій и разѣздныя деньги нѣкоторымъ класснымъ полицейскимъ чинамъ. При этомъ, однако, устанавливается правило о томъ, что если совокупность указанныхъ упадающихъ на городъ расходовъ превышаетъ 15% расходной городской смѣты, то вся превышающая сумма принимается на счетъ казны. Дальнѣйшія правила о размѣрѣ и порядкѣ внесенія городомъ денежныхъ суммъ на нужды полиціи имѣютъ цѣлью обезпечить дѣйствительное и своевременное поступленіе этихъ суммъ, въ чемъ на практикѣ нерѣдко замѣчаются значительныя неудобства.

Что касается размѣра указанныхъ 15%, то онъ установленъ Коммисіею въ видѣ высшей предѣльной нормы, по соображенію съ существующимъ нынѣ соотношеніемъ между расходами городовъ на содержаніе полиціи и общими ихъ смѣтными расходами. Изъ имѣющихся въ Департаментѣ Полиціи

свѣдѣній усматривается ¹⁾, что во многихъ крупныхъ городскихъ центрахъ процентъ этотъ весьма далекъ отъ 15%. Въ С.-Петербургѣ онъ равенъ 4%, въ Москвѣ около 4,7 %, въ Харьковѣ, Одессѣ и Саратовѣ 4%, въ Вильнѣ и Тамбовѣ около 10%, въ Курскѣ, Ревелѣ, Костромѣ, Херсонѣ, Астрахани и Либавѣ около 9%, въ Уфѣ, Казани, Ялтѣ, Оренбургѣ и Калугѣ около 5%, въ Самарѣ менѣе 3%, а во многихъ городахъ—и того ниже. Для этихъ наиболее культурныхъ и промышленныхъ городовъ едва ли было бы несправедливо нѣкоторое увеличеніе процента потребныхъ на полицію издержекъ. Съ другой стороны, какъ показываетъ дѣйствительность, наименѣе культурные и сравнительно небольшіе города тратятъ на нужды полиціи значительно болѣе 15%. Такъ, отъ 16 до 21% своей расходной сѣтты тратили въ 1906 году на нужды полиціи 123 города, отъ 22 до 30%—51 городъ и свыше 30%—12 городовъ, въ томъ числѣ два города (Трайворонъ и Изяславль—свыше 75%). Не подлежитъ сомнѣнію, что для всѣхъ этихъ городовъ установленіе 15% нормы явилось бы огромнымъ облегченіемъ и притомъ вполне справедливымъ. Предположенное Тайнымъ Совѣтникомъ Пшерадскимъ отнесеніе всѣхъ расходовъ на нужды полиціи на средства казны представлялось бы, конечно, весьма удобнымъ и упрощало бы дѣлопроизводство по обсуждаемому дѣлу. Но оно явилось бы не только мѣропріятіемъ новымъ, измѣняющимъ въ корнѣ постановленія дѣйствующаго по сему предмету закона, но вмѣстѣ съ тѣмъ и осуществимымъ при томъ лишь условіи, если бы могло быть установлено въ законодательномъ порядкѣ новое обложеніе, предназначенное специально на нужды полиціи и достигающее притомъ довольно значительныхъ размѣровъ. Не трудно убѣдиться, что проведеніе въ настоящее время такого новаго налогового бремени представляется совершенно маловѣроятнымъ, тѣмъ болѣе, что, независимо отъ затруднительнаго положенія государственнаго хозяйства, требованія повседневной жизни выдвигаютъ постоянно настоятельную необходимость въ изысканіи крупныхъ денежныхъ средствъ на много-различныя и не терпящія отлагательства важныя для государства потребности. Въ частности, отнесеніе тяготы указаннаго налогового бремени на городскія недвижимости представляется само по себѣ едва ли справедливымъ. Служебными услугами

¹⁾ См. приложение II.

полиціи пользуются не только всё частныя лица, но и общественныя, а равно и правительственныя установленія. Поэтому увеличеніе расходовъ на полицію, въ видахъ улучшенія полицейскаго дѣла вообще, обусловливается не только интересами городскихъ обывателей, но также и нуждами государственнаго и общественнаго значенія. Между тѣмъ, предположеніе возложить уплату особаго, обращаемаго на содержаніе полиціи, налога на однихъ только владѣльцевъ городскихъ недвижимостей значило бы возложить это бремя на весьма немногочисленную часть населенія города. Нельзя, къ тому же, упускать изъ виду, что правильность и своевременность поступленія въ казну такого дополнительнаго налога на недвижимую собственность были бы весьма сомнительны, такъ какъ и нынѣ существующіе прямые налоги означенной категоріи далеко не всегда поступають исправно. Всё эти соображенія не убѣждаютъ въ преимуществѣ указанной новой мѣры по сравненію съ предположеніями Коммисіи, намѣченными въ соотвѣтствіе съ постановленіями дѣйствующихъ законовъ и установившеюся за послѣдніе годы законодательною практикою по дѣламъ объ утвержденіи городскихъ полицейскихъ штатовъ. Что касается указанія на возможность составленія фиктивныхъ городскихъ расходныхъ смѣтъ, въ цѣляхъ уменьшенія абсолютнаго размѣра процентнаго отчисленія, то противъ подобнаго рода неправильныхъ приѣмовъ Губернатору возможно и должно будетъ принимать надлежащія мѣры въ порядкѣ надзора за дѣятельностью органовъ общественнаго управленія (Гор. Пол., ст. 84 и 101). Трудно, затѣмъ, предположить добровольное урѣзываніе городской расходной смѣты, образуемой вообще изъ суммъ, потребныхъ на текущія, неотложныя надобности. Включеніе же въ такую смѣту процентовъ по городскимъ займамъ, заключеннымъ на культурныя нужды (канализацію, трамваи и т. п.), казалось бы, не только справедливо, но и вполне естественно, такъ какъ всякія культурныя улучшенія жизненныхъ условій являются, съ одной стороны, показателемъ извѣстнаго матеріальнаго достатка, а съ другой—служать для города источникомъ возникновенія новыхъ постоянныхъ доходовъ, связанныхъ съ производительнымъ использованиемъ занятыхъ денегъ и обусловливають повышеніе цѣнъ на недвижимую въ городѣ собственность.

Въ силу всѣхъ вышеприведенныхъ соображеній, Коммисія не признала возможнымъ согласиться съ соображеніями пред-

ставителей Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и предпочла, единогласно, сохранить безъ измѣненій принятыя Коммисіею постановленія по обсуждаемому предмету, включивъ ихъ въ главу четвертую Учрежденія Полиціи (ст. 125—142).

VI.

Обремененность чиновъ полиціи посторонними обязанностями.

Наряду съ вопросомъ о матеріальномъ обезпеченіи чиновъ полиціи, Коммисія остановилась на другомъ, не менѣе важномъ вопросѣ, касающемся обремененности сихъ чиновъ совершенно посторонними назначенію полиціи обязанностями.

Обстоятельство это давно уже обращало на себя вниманіе не только правительства, но даже Верховной Власти.

Обозрѣвая всеподданнѣйшіе отчеты Губернаторовъ, Его Императорское Величество неоднократно изволилъ отмѣчать отдѣльныя помѣщаемыя въ сихъ отчетахъ свѣдѣнія, которыя свидѣтельствовали о непосильномъ и излишнемъ бремени, возложенномъ на полицію.

Въ трудахъ упомянутой выше Коммисіи по пересмотру законоположеній по судебной части указывается, какъ на коренной недостатокъ современнаго устройства полиціи,—на обремененіе ея множествомъ обязанностей, не имѣющихъ ничего общаго съ главною задачею правительственной полиціи въ государствѣ, заключающейся въ охранѣ внѣшняго порядка и безопасности и пресѣченіи преступныхъ дѣяній, Крупныя преобразованія, послѣдовавшія въ царствованіе Императора Александра II, коимъ положены твердыя основанія къ дѣйствительному раздѣленію различныхъ видовъ правительственной дѣятельности, значительно сдузили предѣлы власти полиціи. Такое сокращеніе круга подвѣдомственныхъ ей дѣлъ и предметовъ не привело, однако, къ дѣйствительному облегченію полиціи и къ уменьшенію числа случаевъ, требующихъ ея дѣйствій и распоряженій, такъ что обремененность полицейскихъ учрежденій и многосложность обязанностей чиновъ полиціи ощущаются въ настоящее время едва ли менѣе, чѣмъ въ дореформенное время. Достаточно въ этомъ отношеніи указать на многочисленныя и сложныя занятія, съ которыми сопряжено возложенное на полицію попеченіе объ успѣшности поступления податей и другихъ окладныхъ сборовъ—казен-

ныхъ, земскихъ, городскихъ и сословныхъ, взысканіе недоимокъ по всѣмъ этимъ сборамъ и наблюденіе за исполненіемъ правилъ различныхъ казенныхъ уставовъ.

Въ виду важнаго значенія, какое имѣеть для интересовъ государства эта отрасль дѣятельности полиціи, и особаго вниманія, обращаемаго на нее начальствомъ, всѣ усилія и заботы чиновъ полиціи сосредоточиваются на этихъ чуждыхъ ей назначенію задачахъ, а обязанности по охранѣ порядка и безопасности и обнаруженію и преслѣдованію преступныхъ дѣяній отступаютъ на второй планъ и исполняются ею въ общемъ неудовлетворительно (объясн. зап. къ проекту Уст. Угол. Суд., т. II, стр. 38).

Высочайше учрежденное въ 1905 году, подъ предсѣдательствомъ графа А. П. Игнатьева, Особое Совѣщаніе, равнымъ образомъ, отмѣтило обремененность чиновъ полиціи самыми многочисленными обязанностями, отвлекающими ихъ отъ прямого ихъ дѣла. Перечисливъ нѣкоторыя изъ такихъ обязанностей, Особое Совѣщаніе замѣтило, что, при обиліи этой многосложной работы, большая часть коей не имѣеть отношенія къ охраненію общественнаго порядка и спокойствія, полиція можетъ исполнять свои прямыя обязанности только, такъ сказать, «между дѣломъ», каковымъ является, главнымъ образомъ, текущая канцелярская работа. При отсутствіи, затѣмъ, раздѣленія нашей полиціи на такую, которая несла бы внѣшнюю охранную службу, и на такую, которая выполняла бы административныя функціи, всѣ сложныя и разнообразныя, по требованію и характеру своему, полицейскія обязанности возлагаются на однихъ и тѣхъ же чиновъ, которые, такимъ образомъ, должны быть свѣдуши по частямъ розыскной, слѣдственной, хозяйственно-бытовой и бумажно-дѣлопроизводственной и, кромѣ того, имѣть познанія почти по всѣмъ отраслямъ законодательства. Неудивительно, поэтому, что наличный составъ чиновъ полиціи не въ состояніи удовлетворять столь разностороннимъ требованіямъ и нерѣдко лишь посредственно исполняетъ тѣ изъ своихъ обязанностей, по коимъ у него не могло быть ни достаточныхъ свѣдѣній, ни надлежащаго опыта (журн. Особ. Сов., стр. 16).

Съ своей стороны, Коммисія также не могла не придти къ убѣжденію въ томъ, что одна изъ существенныхъ, если не главная причина неудовлетворительнаго теченія полицейскаго дѣла въ

Имперіи коренится въ чрезмѣрномъ обремененіи чиновъ полиціи обязанностями, не только не соответствующими ея прямому назначенію, но иногда совершенно ему чуждыми. Въ качествѣ органа правительственной власти, призваннаго къ охраненію въ государствѣ мира и спокойствія, а равно личной и имущественной безопасности, полиція должна быть поставлена въ такія жизненные условія, при которыхъ выполненіе возложенной на нее трудной и отвѣтственной задачи было бы дѣйствительно выполнимо. Между тѣмъ, исторически сложившіяся условія развитія полицейскаго дѣла сдѣлали правильное его выполненіе совершенно невозможнымъ. Помимо мѣропріятій, направленныхъ къ предупрежденію, обнаруженію, устраненію и преслѣдованію дѣяній, признаваемыхъ преступными или недозволенными, на полицію постепенно стали возлагаться множество самыхъ разнообразныхъ обязанностей въ области гражданскаго управленія, уголовного и гражданского суда, государственнаго и общественнаго хозяйства, а иногда даже спеціально-техническаго характера. Обязанности эти предусмотрѣны почти во всѣхъ частяхъ Свода Законовъ и столь многочисленны, что дать имъ исчерпывающій перечень оказалось дѣломъ невозможнымъ, а предполагать въ комъ либо достаточное знакомство со всѣми этими обязанностями—маловѣроятно. Тѣмъ не менѣе, не подлежитъ сомнѣнію, что надлежащему выполненію полиціею ея прямыхъ и непосредственныхъ обязанностей препятствуютъ именно тѣ чуждыя ей служебныя дѣйствія, которыя должны были бы выполняться другими, спеціально для сего призванными, органами какъ государственной власти, такъ равно общественныхъ и сословныхъ учрежденій, по принадлежности. Исторически подобная неправильная постановка полицейскаго дѣла произошла отъ смѣшенія въ законодательствѣ XVII и XVIII вѣковъ понятій административной и вообще исполнительной власти съ понятіемъ власти полицейской. Благодаря этому, большая часть установленныхъ закономъ распоряженій, требованій и вообще служебныхъ дѣйствій исполнялись не должностными лицами, спеціально для сего призванными, а полиціею, на которую, по мѣрѣ усложненія государственной и общественной жизни и съ ростомъ культурныхъ потребностей, мало по малу возлагались все новыя и новыя обязанности. Постепенно полиція становилась исполнительнымъ органомъ всѣхъ вѣдомствъ и установленій. Если жизнь выдвигала необходимость производства

какого либо разслѣдованія, наблюденія, врученія, храненія или иного служебнаго дѣйствія, а законъ не устанавливалъ для него подлежащаго органа, или же не ассигновывалъ средствъ на расходы по сему дѣйствию, то предполагалось, что исполнять его должна полиція. Такимъ образомъ, наряду съ точными указаніями закона, кругъ дѣятельности полиціи усложнялся и расширялся путемъ служебной практики, укрѣплялся посредствомъ инструкцій, циркуляровъ и иныхъ отдѣльныхъ распоряженій. Съ теченіемъ времени, постепенный ростъ такого рода, имѣющихъ отношеніе весьма отдаленное до полицейскаго дѣла, обязанностей чиновъ полиціи принялъ размѣры положительно угрожающіе и непосильные.

Образованная, подъ предсѣдательствомъ бывшаго Директора Департамента Полиціи М. И. Трусевича, подкомисія взяла на себя трудъ произвести выборку постановленій дѣйствующихъ законовъ, касающихся всѣхъ обязанностей, выполняемыхъ нынѣ чинами полиціи, и распределеніе этихъ обязанностей по роду ихъ и характеру. Составленный затѣмъ перечень полицейскихъ обязанностей былъ значительно дополненъ на основаніи свѣдѣній, сообщенныхъ подлежащими вѣдомствами и почерпнутыхъ изъ обзоренія различнаго рода распоряженій инструкціоннаго характера, а послѣ сего былъ подвергнутъ подробному обсужденію на мѣстахъ, въ особыхъ междувѣдомственныхъ совѣщаніяхъ, составленныхъ въ уѣздныхъ и губернскихъ городахъ по распоряженію Губернаторовъ и Градоначальниковъ. При этомъ, какъ въ означенныхъ совѣщаніяхъ, такъ, затѣмъ, и въ Комисіи, была принята въ соображеніе необходимость избавить полицію, въ видахъ упорядоченія полицейскаго дѣла, отъ исполненія тѣхъ обязанностей, которыя, по свойству своему и значенію, не соотвѣтствуютъ ея прямому назначенію.

При произведенномъ въ средѣ Комисіи, на основаніи трудовъ мѣстныхъ совѣщаній, пересмотрѣ всѣхъ упомянутыхъ многоразличныхъ обязанностей полиціи было затѣмъ составлено три перечня, изъ коихъ въ первомъ ¹⁾ были помѣщены указанія на обязанности, осуществленіе которыхъ признается безусловно излишнимъ или неисполнимымъ, почему обязанности эти предположено

¹⁾ См. приложеніе III.

было упразднить. Во второмъ перечнѣ были помѣщены указанія на обязанности полиціи, предположенныя къ переложенію на общественныя и сословныя учрежденія, по принадлежности, и, наконецъ, въ третьемъ ¹⁾—обязанности, которыя Коммисія проектируетъ переложить на исполнительные органы другихъ подлежащихъ вѣдомствъ, какъ существующіе въ настоящее время, такъ равно и на новые, особо для сего учреждаемые. Обозрѣвая обязанности послѣдней категоріи, къ каковымъ относятся: производство продажъ и взысканій, врученіе повѣстокъ и иныхъ документовъ, исполненіе многоразличныхъ порученій, присутствованіе при составленіи разныхъ актовъ и т. п., Коммисія нашла, что въ значительномъ числѣ случаевъ законъ возлагаетъ на полицію выполненіе опредѣленнаго служебнаго дѣйствія не самостоятельно, а наряду и совмѣстно съ подлежащимъ спеціальнымъ исполнительнымъ органомъ. Во всѣхъ такихъ случаяхъ освобожденіе чиновъ полиціи отъ служебныхъ дѣйствій не могло бы ни затруднить означенныхъ должностныхъ лицъ, ни потребовать особыхъ издержекъ изъ государственнаго казначейства. вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, была бы достигнута экономія времени и труда, причемъ отвѣтственность за исполнительное дѣйствіе лежала бы именно на служащемъ того самаго вѣдомства, которое наиболѣе заинтересовано въ правильности выполненія этой служебной обязанности.

Но, кромѣ указанныхъ, въ рядѣ другихъ случаевъ законъ и практика устанавливаютъ для полиціи обязанности, выполненіе коихъ съ одинаковымъ, а иногда и большимъ успѣхомъ могло бы быть возложено на другіе, спеціальныя органы разныхъ вѣдомствъ—почтоваго, судебного, податнаго, акцизнаго, таможеннаго, лѣснаго, горнаго и т. п. Въ этихъ случаяхъ освобожденіе полиціи отъ несоотвѣтственнаго ея назначенію дѣла повлекло бы за собою, конечно, нѣкоторое увеличеніе служебныхъ дѣйствій подлежащихъ исполнительныхъ органовъ. Однако, такое увеличеніе не только послужило бы къ облегченію чиновъ полиціи, но и сопровождалось бы улучшеніемъ техники исполнительныхъ дѣйствій и ускореніемъ дѣлопроизводства, обусловленными спеціальною подготовкою и навыкомъ указанныхъ исполнительныхъ органовъ. По убѣжденію Коммисіи,

¹⁾ См. приложение III.

обстоятельство это имѣть существенное значеніе, такъ какъ необходимо всемѣрно стремиться къ тому, чтобы раздѣленіе служебнаго труда и его специализація получали возможно широкое и неуклонное примѣненіе.

Съ своей стороны, однимъ Членомъ Коммисіи (Сенаторомъ А. А. Глищинскимъ) заявлено было мнѣніе о томъ, что, при достаточномъ увеличеніи численнаго состава полиціи и надлежащемъ улучшеніи матеріальнаго положенія чиновъ полиціи, они безъ особаго затрудненія смогутъ выполнять всѣ нынѣ лежащія на нихъ обязанности. Изъ числа послѣднихъ надлежало бы, поэтому, отмѣнить лишь тѣ, исполненіе коихъ вообще признается несвоевременнымъ либо излишнимъ.

Наконецъ, значительное количество возлагаемыхъ нынѣ на чиновъ полиціи обязанностей выполняются ею, какъ выше упомянуто, не потому, чтобы таковыя имѣли отношеніе къ полицейскому дѣлу, а въ силу того лишь, что для выполненія сихъ обязанностей своевременно не было создано, по тѣмъ либо инымъ причинамъ, специальныхъ исполнительныхъ органовъ. Практика наглядно показываетъ, что такого рода обязанности часто или не исполняются вовсе или же исполняются случайно, поверхностно и чисто формально. По мнѣнію Коммисіи, интересы всякаго дѣла требуютъ, чтобы отвѣтственность за правильное его веденіе лежала на томъ вѣдомствѣ, которое призвано его развивать и поддерживать на возможной высотѣ. Если для этого необходимы исполнительные органы, то ихъ надлежитъ создавать и вводить по мѣрѣ имѣющихся для сего средствъ, но не ограничиваться формальнымъ установленіемъ необходимыхъ для дѣла служебныхъ обязанностей, не заботясь о томъ, кто и какъ ихъ будетъ осуществлять. Во всякомъ случаѣ, Коммисія полагаетъ, что возложеніе такихъ обязанностей на полицію должно быть не правиломъ, а исключеніемъ, обусловленнымъ каждый разъ соображеніями дѣйствительной необходимости. Обозрѣвая обязанности обсуждаемой категоріи, Коммисія нашла, что таковыя могутъ быть отнесены къ тремъ главнымъ видамъ: 1) къ наблюденію за правильностью производства какихъ либо дѣйствій, установленныхъ специальными требованіями закона; 2) къ взысканію разныхъ сборовъ, повинностей и платежей, и 3) къ врученію и передачѣ разныхъ актовъ и документовъ по принадлежности.

Въ отношеніи наблюденія, Коммисія находила, что, если къ числу прямыхъ обязанностей чиновъ полиціи принадлежит наблюденіе за исполненіемъ постановленій, ограждающихъ вообще въ государствѣ безопасность и спокойствіе, то остальные постановленія спеціальныхъ законовъ и уставовъ, касающіяся благоустройства и благосостоянія, должны подлежать вѣдѣнію полиціи, лишь посколькѣ они касаются интересовъ первой категоріи, т. е. огражденія безопасности и спокойствія, или вызываютъ необходимость предупрежденія и преслѣдованія дѣяній, воспрещенныхъ закономъ подѣ страхомъ наказанія. Во всѣхъ поэтому случаяхъ, когда до полиціи доходятъ свѣдѣнія о совершеніи кѣмъ либо неправомѣрнаго, воспрещеннаго подѣ страхомъ наказанія, дѣянія, полиція должна вмѣшаться и принимать законныя мѣры къ возстановленію нарушеннаго права и наказанію виновныхъ. Полиція обязана наблюдать, чтобы никто не дѣлалъ того, что воспрещено закономъ или обязательнымъ постановленіемъ. Принимать же непосредственное, дѣятельное участіе въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы частныя и должностныя лица дѣлали именно то, что имъ надлежало бы, по закону или обязательному постановленію, дѣлать, въ видахъ достиженія или упорядоченія извѣстнаго матеріальнаго либо иного благополучія, — не есть вообще, какъ выше было упомянуто, обязанность полиціи. На то должны существовать особые исполнительные органы, какъ правительственные, такъ общественные и сословные. Возможность для полиціи вмѣшательства въ нормальное теченіе повседневной хозяйственной, промышленной, торговой и даже частной жизни, подѣ предлогомъ наблюденія за правомѣрностью тѣхъ или иныхъ ея проявленій, совершенно нежелательна ни для полиціи, ни для обывателей. По мнѣнію Коммисіи, допускаясь въ указанномъ нежелательномъ смыслѣ вмѣшательство полиціи и служить понынѣ однимъ изъ важныхъ препятствій для правильной постановки собственно полицейскаго дѣла, способствуя распространенію среди населенія недоброжелательныхъ воззрѣній на самый характеръ и значеніе полицейской дѣятельности.

Останапливаясь на обязанностяхъ второй категоріи, касающихся производства взысканій разнаго рода денежныхъ сборовъ, Коммисія находила, что служебныя дѣйствія означеннаго рода имѣютъ чисто фискальный характеръ и сопряжены съ обременительною перепискою и отчетностью, требующими немалаго

труда и времени. Дѣло это представляется настолько сложнымъ и отвѣтственнымъ, а самое количество производящихся взысканій—настолько возрастающимъ съ каждымъ годомъ, что учрежденіе спеціальныхъ исполнительныхъ органовъ, которые вѣдали бы исключительно эту отрасль дѣятельности, является безусловно необходимымъ. Коммисія полагала, поэтому, что для указанной цѣли должны быть учреждены особыя должности губернскихъ и уѣздныхъ сборщиковъ, которыя состояли бы въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ при мѣстныхъ казенныхъ палатахъ и несли бы обязанности по взысканію всякаго рода сборовъ, пошлинъ, штрафовъ, повинностей и т. п., производящемуся нынѣ полиціею. Означеннаго рода обязанности по дѣламъ городскихъ и земскихъ общественныхъ учрежденій должны, по мнѣнію Коммисіи, быть исполняемы состоящими при городскихъ и земскихъ управахъ особыми городскими и земскими сборщиками, назначаемыми предсѣдателями управъ.

Что касается, засимъ, обязанностей послѣдней, третьей категоріи—по врученію и передачѣ разныхъ актовъ и документовъ по принадлежности, то Коммисія приняла во вниманіе, что значительная часть ихъ можетъ быть перенесена на почтовые учрежденія, число которыхъ постепенно возрастаетъ и которыя должны быть распространены повсемѣстно. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда врученіе или передача не могутъ быть произведены посредствомъ почты, даже съ обратною распискою, или когда онѣ должно быть сопровождаемы особымъ удостовѣрительнымъ актомъ, для этой цѣли также надлежитъ учредить особыхъ служащихъ—двухъ разрядовъ: высшихъ, соответствующихъ судебнымъ приставамъ, и низшихъ—судебнымъ разсылнымъ. Означенныя должностныя лица могли бы состоять въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ при губернскихъ правленіяхъ. Для врученія же объявленій, повѣстокъ и документовъ по дѣламъ городскимъ и земскимъ надлежало бы, по мнѣнію Коммисіи, предоставить общественнымъ управленіямъ учреждать при городскихъ и земскихъ управахъ должности городскихъ и земскихъ разсылныхъ, которые исполняли бы означенныя обязанности, нынѣ крайне обременяющія чиновъ полиціи.

За желательность учрежденія подобнаго рода служащихъ, для несенія лежащихъ нынѣ на полиціи обязанностей по взы-

сканію сборовъ и врученію документовъ, высказались большин-
ство губернскихъ совѣщаній.

Исходя изъ всѣхъ этихъ соображеній, Коммисія распре-
дѣлила тѣ многоразличныя обязанности, которыя, по ея мнѣ-
нію, должны быть сложены съ полиціи, на двѣ основныя
группы; изъ нихъ къ первой (см. перечень, прил. № III)
были отнесены обязанности, передача коихъ не влечетъ за собою
необходимости учрежденія подлежащими вѣдомствами новыхъ
исполнительныхъ органовъ (№№ 1—157), ко второй — обязан-
ности, требующія учрежденія таковыхъ новыхъ органовъ
(№№ 158—274).

При разсмотрѣніи приведенныхъ предположеній особымъ со-
вѣщаніемъ Коммисіи, въ присутствіи представителей вѣдомствъ ¹⁾,
общій вопросъ о необходимости упорядочить полицейское дѣло
сложеніемъ съ полиціи обязанностей, не соответствующихъ
ея прямому назначенію, былъ разрѣшенъ всѣми представите-
лями вѣдомствъ въ утвердительномъ смыслѣ. Сомнѣнія и воз-
раженія вызвали лишь предположенія Коммисіи по нѣкоторымъ
частнымъ вопросамъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, представителемъ Министерства Юстиціи
было замѣчено, что возможность осуществленія намѣченнаго
облегченія дѣятельности чиновъ полиціи находится въ прямой
зависимости отъ вопроса штатно-финансоваго характера, т. е.
отъ возможности учрежденія въ надлежащемъ количествѣ
тѣхъ новыхъ исполнительныхъ органовъ, на которые будутъ
возложены обязанности, снимаемая съ полиціи. По мнѣнію,
высказанному затѣмъ представителемъ Министерства Финансовъ,
нѣкоторыя сомнѣнія вызываетъ предположенное учрежденіе
новыхъ исполнительныхъ органовъ, вѣдающихъ фискальныя
обязанности по взысканію различныхъ сборовъ и повинностей.
Полиція нынѣ уже освоилась съ этими обязанностями, новымъ
же органамъ придется приобрѣтать служебный опытъ. Между
тѣмъ, Министерство Финансовъ проектируетъ новую систему
податнаго обложенія, реорганизуетъ податную инспекцію, пред-
полагаетъ ввести подоходный и другіе налоги. Все это потре-
буетъ напряженія дѣятельности исполнительныхъ органовъ,
почему перемѣна ихъ нынѣ, до завершения указанныхъ финан-
совыхъ реформъ, быть можетъ, и несвоевременна.

¹⁾ См. журн. Комм. 24 и 27 Апр. 1909 г., приложение III.

Съ своей стороны, Коммисія приняла во вниманіе, что, такъ какъ безъ учрежденія новыхъ исполнительныхъ органовъ весьма значительное количество подлежащихъ сложенію съ полиціи обязанностей остались бы вовсе безъ осуществленія, то настоятельная необходимость учрежденія означенныхъ органовъ не требуетъ, казалось бы, доказательствъ. Сопряженные съ учрежденіемъ такого рода новыхъ штатныхъ должностей расходы совершенно неизбежны. Что же касается своевременности введенія означенныхъ должностей, въ виду преднамѣченныхъ финансовыхъ мѣропріятій, то вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ. Если для полиціи затруднительно нынѣ справляться съ взысканіемъ существующихъ сборовъ, то всякое ихъ увеличеніе и усложненіе производства вызоветъ лишь ухудшеніе дѣла. Новые же, специально для взысканія сборовъ созданные органы сразу будутъ поставлены въ необходимость руководствоваться въ своей дѣятельности установленными для сего правилами. Во всякомъ случаѣ, отдалять улучшеніе полицейскаго дѣла на неопредѣленное время, впредь до завершения еще только предполагаемыхъ финансовыхъ реформъ, представляется Коммисіи и нежелательнымъ, и невозможнымъ.

Оставаясь, такимъ образомъ, при первоначальныхъ своихъ предположеніяхъ, Коммисія подвергла затѣмъ указанные выше три перечня обязанностей значительной переработкѣ.

Прежде всего, изъ перечней были исключены тѣ статьи, кои заключали обязанности, признанныя Коммисією, согласно замѣчаніямъ представителей вѣдомствъ, подлежащими сохраненію за полицією на прежнихъ основаніяхъ. Затѣмъ перечни были дополнены, согласно пожеланіямъ, выраженнымъ упомянутыми представителями, а также по заключенію Отдѣленія Свода Законовъ Государственной Канцеляріи, составившаго дополнительный списокъ тѣхъ статей дѣйствующихъ законовъ, на которыхъ основаны или которыми затрагиваются обязанности чиновъ полиціи, могущія быть сложены съ послѣднихъ.

Обратясь, далѣе, къ существу тѣхъ изъ сихъ обязанностей, которыя помѣщены въ первомъ перечнѣ, Коммисія признала нужнымъ включить въ свое заключеніе опредѣленное правило о томъ, что исполненіе упомянутыхъ въ означенномъ перечнѣ обязанностей, возложенныхъ нынѣ на чиновъ полиціи, подлежитъ сложенію съ означенныхъ чиновъ (Закл., разд. Б,

отд. II). При этомъ было сочтено излишнимъ особо оговаривать о тѣхъ постановленіяхъ закона, которыя подлежали бы отмѣнѣ или исключенію изъ дѣйствующихъ уставовъ. Всѣ такія измѣненія могутъ быть сдѣланы въ порядкѣ кодификаціонномъ. вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисія приняла на видъ, что, такъ какъ всѣ упоминаемые въ указанномъ первомъ перечнѣ обязанности не вызываютъ необходимости въ служебной работѣ какихъ либо вообще органовъ власти, а, слѣдовательно, и необходимости учрежденія новыхъ должностей, то, по существу, обязанности эти являются однородными съ тѣми, которыя, въ случаѣ сложения ихъ съ полиціи, должны были бы перейти къ должностнымъ лицамъ, нынѣ существующимъ. Поэтому, Коммисія признала болѣе удобнымъ слить первый перечень (отмѣняемыхъ обязанностей) съ перечнемъ, помѣщеннымъ въ первой части третьяго перечня, расположивъ всѣ упоминаемыя въ нихъ обязанности по отдѣльнымъ вѣдомствамъ и помѣстивъ, въ заключеніе, такія обязанности полиціи, исполненіе которыхъ касается должностныхъ лицъ различныхъ вѣдомствъ (Закл., разд. Б, отд. II).

Обратясь, затѣмъ, къ существу перечисленныхъ въ указанномъ новомъ перечнѣ обязанностей, отмѣна исполненія коихъ чинами полиціи не влекла бы за собою необходимости учрежденія новыхъ исполнительныхъ органовъ, а могла бы лишь вызвать необходимость въ увеличеніи по разнымъ вѣдомствамъ числа должностей, уже существующихъ, Коммисія приняла во вниманіе, что одновременное усиленіе по означенному поводу штатовъ для всей Имперіи явилось бы слишкомъ обременительнымъ для государственнаго казначейства. Поэтому переложеніе указанныхъ обязанностей съ чиновъ полиціи на подлежащіе вѣдомственные органы предположено осуществить нынѣ лишь въ 50 губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, въ томъ числѣ и въ губерніи Ставропольской.

Такимъ образомъ, въ случаѣ утвержденія настоящихъ предположеній, отмѣна и измѣненіе подлежащихъ узаконеній въ кодификаціонномъ порядкѣ послѣдуютъ лишь въ отношеніи тѣхъ изъ нихъ, кои дѣйствуютъ исключительно въ предѣлахъ упомянутыхъ 50 губерній, а въ тѣхъ уставахъ и положеніяхъ, которыя имѣютъ силу повсемѣстно въ Имперіи, вызовутъ необходимость соотвѣтствующей оговорки.

Перейдя, далѣе, къ части второй того же третьяго перечня, въ коемъ перечислены тѣ исполняемыя нынѣ полиціею обязанности, освобожденіе отъ которыхъ могло бы быть осуществлено не иначе, какъ по учрежденіи подлежащими вѣдомствами новыхъ органовъ, Коммисія раздѣлила прежде всего всѣ упомянутыя въ перечнѣ служебныя дѣйствія на двѣ группы. Въ первую изъ нихъ вошли обязанности, имѣющія характеръ простыхъ исполнительныхъ дѣйствій, какъ, на примѣръ, объявленіе, врученіе, разсылка и т. п. Означенныя обязанности могли бы быть исполняемы городскими и уѣздными разсылными и ихъ помощниками, каковыя должностныя лица состояли бы при губернскихъ правленіяхъ и управленіяхъ градоначальствъ и дѣйствовали бы на основаніи наказа, опредѣляемаго Министеромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

Считая, что выработка штатовъ упомянутыхъ должностей, а также выясненіе порядка ихъ дѣятельности, выходили бы за предѣлы задачи Коммисіи, въ заключеніе свое Коммисія (разд. Б, отд. VIII) включила предположеніе о томъ, чтобы на Министерство Внутреннихъ Дѣлъ была возложена разработка и внесеніе на законодательное разсмотрѣніе въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный, проекта закона объ учрежденіи при губернскихъ правленіяхъ и управленіяхъ градоначальствъ должностей городского и уѣзднаго разсылнаго и помощника городского и уѣзднаго разсылнаго, вмѣстѣ съ проектомъ штатовъ означенныхъ должностей, съ тѣмъ, чтобы: 1) Министру Внутреннихъ Дѣлъ было предоставлено опредѣлять, посредствомъ наказа, порядокъ дѣятельности городскихъ и уѣздныхъ разсылныхъ и ихъ помощниковъ, а равно распределеніе означенныхъ должностныхъ лицъ между губерніями и градоначальствами, въ предѣлахъ же губерній распределеніе между городами и уѣздами городскихъ и уѣздныхъ разсылныхъ и ихъ помощниковъ, а равно назначеніе имъ постоянного мѣста жительства, предоставлено было Губернатору, и 2) исполненіе чинами полиціи обязанностей по объявленію распоряженій и рѣшеній правительственныхъ установленій, по вызовамъ сихъ установленій, по истребованію отъ просителей разныхъ документовъ, подписокъ и справочныхъ свѣдѣній, а равно по предъявленію, разсылкѣ и врученію разнаго рода документовъ, объявленій и повѣстокъ, отъ правительственныхъ установленій исходящихъ, если сіи обязанности не предусмотрѣны особо Уставомъ Полицейскимъ, было отмѣнено,

и таковыя были возложены на городскихъ и уѣздныхъ разсыльныхъ и ихъ помощниковъ.

Затѣмъ, во вторую группу служебныхъ дѣйствій вошли обязанности, имѣющія главнымъ образомъ фискальный характеръ и сводящіяся къ производству взысканій всякаго рода налоговъ, пошлинъ, сборовъ, недоимокъ и пеней.

Исполненіе означенныхъ обязанностей Коммисія полагала возможнымъ возложить на учреждаемыхъ при казенныхъ палатахъ податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ. Считая, равнымъ образомъ, выходящимъ за предѣлы своей задачи опредѣленіе какъ числа потребныхъ новыхъ должностныхъ лицъ, такъ и условій и порядка выполненія ими долга службы, Коммисія признала необходимымъ помѣстить въ своемъ заключеніи (разд. Б, отд. IX) предположеніе о возложеніи на Министерство Финансовъ разработки и внесенія на законодательное разсмотрѣніе, въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный, проекта закона объ учрежденіи при казенныхъ палатахъ должностей податного сборщика и помощника податного сборщика, вмѣстѣ съ проектомъ штатовъ означенныхъ должностей, съ тѣмъ, чтобы: 1) въ подлежащихъ случаяхъ податнымъ сборщикамъ и ихъ помощникамъ были присвоены права и на означенныхъ должностныхъ лицъ были возложены обязанности чиновъ полиціи, предусмотрѣнныя Положеніемъ о Взысканіяхъ по Безспорнымъ Дѣламъ Казны (Св. Зак., т. XVI ч. 2, изд. 1910 г.); 2) Министру Финансовъ было предоставлено устанавливать, посредствомъ наказа, порядокъ дѣятельности податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ и распредѣлять означенныхъ должностныхъ лицъ между губерніями и градоначальствами, въ предѣлахъ же губерній распредѣленіе между городами и уѣздами податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ, а равно назначеніе имъ постояннаго мѣста жительства, зависѣло отъ управляющаго казенною палатою, по соглашенію съ Губернаторомъ, и 3) исполненіе чинами полиціи обязанностей по врученію денегъ, цѣнныхъ документовъ и вещей, орденовъ и знаковъ отличія, по производству взысканія государственныхъ налоговъ, податей, пошлинъ, разнаго рода сборовъ, штрафовъ, пеней и недоимокъ, по разсылкѣ исходящихъ отъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ окладныхъ листовъ и относящихся къ упомянутому взысканію извѣщеній, запросовъ, требованій, объявленій, рѣшеній и постановленій, а также по взиманію

общественныхъ съ крестьянъ и мѣщанъ, проживающихъ въ мѣста приписки, недоимокъ, если сіи обязанности не предусмотрены особо Уставомъ Полицейскимъ, было отмѣнено, и таковыя обязанности были возложены на податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ.

Намѣтивъ упомянутыя (Закл., разд. Б, отд. VIII и IX) предположенія, Коммисія помѣстила въ двухъ приложеніяхъ къ настоящей объяснительной запискѣ перечни обязанностей полиціи, исполненіе коихъ, по мнѣнію ея, подлежитъ переложенію на городскихъ и уѣздныхъ разсылныхъ и ихъ помощниковъ (прил. А, ст. 1—40), а равно на податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ (прил. Б, ст. 1—61).

Въ связи съ вышеизложеннымъ, Коммисія приняла во вниманіе, что нѣкоторыя изъ обязанностей, исполняемыя нынѣ полиціею и предположенныя къ отмѣнѣ, касаются правилъ Устава Духовныхъ Консисторій и другихъ постановленій и распоряженій, изданныхъ Святѣйшимъ Синодомъ и затрагивающихъ вопросъ о соотношеніи между чинами полиціи и органами Вѣдомства Православнаго Исповѣданія. Считая, что упомянутый вопросъ долженъ получить своевременное разрѣшеніе, дабы интересы управленія Церковнаго не были нарушены освобожденіемъ чиновъ полиціи отъ обязанностей, которыя тѣмъ самымъ окажутся переложены какъ на вновь учреждаемыя, такъ равно и на уже существующіе подлежащіе органы означеннаго Вѣдомства, Коммисія признала необходимымъ дополнить свое заключеніе (разд. Б, отд. X) предположеніемъ о возложеніи на Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода разработки и представленія въ установленномъ порядкѣ, въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный, на обсужденіе Святѣйшаго Синода соображеній своихъ объ измѣненіи нѣкоторыхъ, до управленія Церковнаго относящихся, постановленій, коими опредѣляется порядокъ дѣятельности полиціи, въ видахъ отмѣны исполненія чинами полиціи обязанностей, въ статьяхъ 1—14 того же отдѣла (X) указанныхъ.

Исходя, затѣмъ, изъ соображеній того же порядка, Коммисія не могла упустить изъ виду, что цѣлый рядъ выполняемыхъ нынѣ чинами полиціи обязанностей, въ случаѣ осуществленія предположеній о переложеніи ихъ какъ на существующіе нынѣ, такъ равно и на исполнительные органы, вновь учреждаемые,

вызвать необходимость измененія и дополненія дѣйствующихъ Законовъ Гражданскихъ, а также Судебныхъ Уставовъ.

Поэтому, Коммисія, въ видахъ возможно полнаго и всесторонняго освѣщенія предстоящихъ въ указанной области законодательныхъ предположеній, признала, что наиболѣе цѣлесообразнымъ было бы возложить на Министерство Юстиціи разработку вызываемыхъ настоящимъ законопроектомъ измененийъ въ подлежащихъ постановленіяхъ Законовъ Гражданскихъ и Судебныхъ Уставовъ и внесеніе по сему предмету своихъ предположеній на законодательное разсмотрѣніе, въ установленномъ порядкѣ, въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный. Сообразно съ симъ, заключеніе Коммисіи дополнено отдѣломъ XII.

Кромѣ сего, Коммисія нашла, что въ судопроизводственныхъ правилахъ Уставовъ Военно-Судебнаго и Военно-Морского содержатся постановленія, которыя будутъ подлежать измененію въ связи съ отмѣною нѣкоторыхъ обязанностей полиціи по врученію повѣстокъ и исполненію порученій военныхъ и военноморскихъ судовъ. Вслѣдствіе этого, Коммисія сочла также нужнымъ высказаться за необходимость возложить на Военнаго и Морского Министровъ разработку и внесеніе, въ установленномъ порядкѣ, на дальнѣйшее разсмотрѣніе, въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный, предположеній своихъ объ измененіи подлежащихъ постановленій по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ, въ видахъ отмѣны исполненія чинами полиціи упомянутыхъ обязанностей. Соотвѣтственно съ этимъ, заключеніе (разд. В) дополнено отдѣломъ XI.

Обратясь, наконецъ, къ послѣднему изъ перечней (см. приложение III), въ которомъ указаны обязанности чиновъ полиціи, перелагаемыя на общественныя и сословныя установленія, по принадлежности, Коммисія, прежде всего, выдѣлила изъ сего перечня обязанности по врученію всевозможныхъ документовъ и переписки и по производству взысканій разнаго рода недоимокъ и сборовъ. Затѣмъ, въ виду приведенныхъ выше соображеній, Коммисія проектировала дополнить заключеніе свое правиломъ о томъ, что въ 49 губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, и въ губерніи Ставропольской, а также въ семи градоначальствахъ и въ городѣ Кронштадтѣ, исполненіе чинами полиціи упомянутыхъ обязанностей отмѣняется, и таковыя возлагаются на дворянскія, мѣщанскія, крестьянскія и прочія сословныя учрежденія, по

принадлежности. Сообразно съ этимъ, составленъ отдѣлъ III раздѣла Б заключенія (ст. 1—4).

Что касается прочихъ помѣщенныхъ въ томъ же перечнѣ обязанностей, то Коммисія, проектируя переложеніе ихъ на подлежащіе органы городскихъ и земскихъ общественныхъ управленій, преслѣдовала тѣмъ самымъ, съ одной стороны, интересы полиціи и шла, съ другой, навстрѣчу расширенію предметовъ вѣдѣнія общественныхъ учрежденій. Мѣра эта, во всякомъ случаѣ, должна способствовать усиленію ихъ самостоятельности. Не подлежитъ, конечно, сомнѣнію, что осуществленіе ея представитъ, особенно на первыхъ порахъ, практическія затрудненія, въ виду значительности связанныхъ съ нею матеріальныхъ затратъ, для опредѣленія точнаго размѣра коихъ Коммисія не располагала достаточными статистическими данными.

Однако, обстоятельство это не должно, по мнѣнію Коммисіи, служить препятствіемъ къ осуществленію предполагаемыхъ мѣропріятій, такъ какъ безъ нихъ улучшеніе полицейскаго дѣла въ Имперіи никогда не станетъ на единственно вѣрный путь. Доколѣ само населеніе, въ лицѣ представителей земскаго и городского самоуправления, не приметъ рѣшительныхъ и упорныхъ мѣръ къ поднятію своего благосостоянія неуклонною работою, направленною къ улучшенію культурныхъ условій общежитія, не рассчитывая въ этомъ дѣлѣ на одну только помощь правительства и на всеобъемлющее наблюденіе полиціи, — ожидать истиннаго прогресса и прочнаго улучшенія общественно-бытовыхъ условій невозможно. Равнымъ образомъ, не представится возможнымъ уничтожить въ законодательствѣ и въ самой жизни начала такъ-называемаго полицейскаго государства, если принятіе самихъ мѣръ къ улучшенію благосостоянія и благочинія будетъ зависѣть отъ полиціи, и на нее же будетъ возложенъ и трудъ по наблюденію за всѣми безчисленными обязательными постановленіями, которыя создаются ради поддержанія тѣхъ или иныхъ культурныхъ благъ. Наряду съ этимъ, если лежащее нынѣ по закону (Пол. Безспорн. Взыск., изд. 1910 г., ст. 2 и 3) на полиціи производство взысканій государственныхъ налоговъ, податей, пошлинъ и разнаго рода сборовъ предполагается поручить особымъ органамъ, то тѣмъ болѣе необходимо избавить чиновъ полиціи отъ означеннаго рода исполнительныхъ дѣйствій, когда они совершаются въ интересахъ не казны, а общественнаго самоуправ-

вления. Но для возможности осуществленія этой цѣли необходимо предоставить городамъ и земствамъ право учреждать спеціальныя для взыскапія указаннаго рода сборовъ органы и предоставить послѣднимъ права, коими пользуются чины полиціи по дѣламъ о производствѣ безспорныхъ взысканій.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ, Коммисія признала необходимымъ включить въ отдѣлъ IV заключенія (разд. Б) нижеслѣдующія предположенія:

I. Въ тѣхъ городскихъ и сельскихъ мѣстностяхъ 49 губерній, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, и въ губерніи Ставропольской, гдѣ введено Положеніе о Земскихъ Учрежденіяхъ или Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ или же Городовое Положеніе, исполненіе чинами полиціи обязанностей, въ статьяхъ 1—25 того же (IV) отдѣла указанныхъ, отмѣнить и возложить таковыя на земскія и городскія общественныя установленія, по принадлежности;

II. Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній, постановить нижеслѣдующія постановленія: 1) для врученія объявленій, повѣстокъ и документовъ по дѣламъ города и земства, а также для взыскапія городскихъ и земскихъ сборовъ и недоимокъ, при городскихъ и земскихъ управахъ состоятъ городскіе и земскіе разсыльные и городскіе и земскіе сборщики. Назначеніе и увольненіе лицъ, исполняющихъ какъ эти обязанности, такъ и обязанности по дѣлопроизводству управы, принадлежитъ ея предсѣдателю или городскому головѣ, по принадлежности, и 2) правила Положенія о Взысканіяхъ по безспорнымъ дѣламъ казны (Свод. Зак., т. XVI ч. 2, изд. 1910 г.) примѣняются какъ по безспорнымъ казеннымъ требованіямъ, такъ и по дѣламъ тѣхъ установленій (городскихъ общественныхъ управленій, земскихъ учрежденій и т. п.), коимъ, въ силу особыхъ узаконеній, предоставлено право производства взысканій въ безспорнымъ порядкѣ. Въ сихъ случаяхъ обязанности по взысканіямъ возлагаются на городскихъ, земскихъ и иныхъ сборщиковъ, на коихъ распространяются при этомъ права, предоставляемыя названнымъ Положеніемъ чинамъ полиціи.

Проектируя приведенныя правила, имѣющія цѣлью облегчить дѣятельность полиціи и переложить рядъ не соответствующихъ ея назначенію обязанностей на городскія и земскія общественныя управленія, Коммисія сочла вмѣстѣ съ тѣмъ цѣлесообразнымъ намѣтить новую редакцію нѣкоторыхъ

дѣйствующихъ нынѣ постановленій закона, касающихся образа дѣятельности чиновъ полиціи, въ видахъ болѣе точнаго выясненія существа тѣхъ измѣненій, которыя, для подлежащихъ органовъ упомянутыхъ общественныхъ установленій, возникаютъ въ слѣдствіе сложенія полицейскихъ обязанностей.

Соотвѣтственно сему, въ раздѣлѣ Б (отд. V, п.п. 6—8) заключенія Коммисіею включены проекты: 1) статьи 29 приложения къ статьѣ 258 (прим. 3) Устава о Промышленности—съ указаніемъ въ ней на право городскихъ и уѣздныхъ управъ разрѣшать производство розничной продажи освѣтительныхъ минеральныхъ маселъ и продуктовъ перегонки нефти; 2) статьи 264 Устава Сельскаго Хозяйства—съ указаніемъ на право упомянутыхъ управъ разрѣшать производство изысканій, необходимыхъ для устройства на чужихъ земляхъ канавъ и другихъ водопроводныхъ сооруженій, и 3) статьи 716 Устава Врачебнаго—съ указаніемъ на производство изъ городскихъ доходовъ и за счетъ земскихъ повинностей расходовъ на погребеніе неизвѣстныхъ людей, умирающихъ скоропостижно въ полицейскихъ помѣщеніяхъ или находимыхъ мертвыми внѣ жилищъ. Нынѣ расходы эти ложатся на полицію, что признано Коммисіею совершенно несоотвѣтственнымъ.

Остановливаясь, въ заключеніе, на соображеніи о томъ, что сложеніе съ чиновъ полиціи многочисленныхъ выполняемыхъ ими разнородныхъ обязанностей вызываетъ необходимость весьма сложнаго процесса приспособленія къ обязанностямъ этимъ тѣхъ должностныхъ лицъ разныхъ наименованій, на которыя онѣ будутъ переложены, Коммисія не могла упустить изъ виду, что процессъ этотъ потребуетъ весьма значительной законодательной работы со стороны всѣхъ, безъ исключенія, вѣдомствъ. Прежде всего, необходимо будетъ согласовать цѣлый рядъ постановленій Свода Законовъ съ новымъ Учрежденіемъ Полиціи. Затѣмъ, въ виду намѣченнаго учрежденія новыхъ исполнительныхъ органовъ (разсылныхъ и сборщиковъ), всѣмъ тѣмъ вѣдомствамъ, которыя должны будутъ вступать въ служебныя отношенія съ означенными органами, предстоитъ выработать по сему предмету подлежащія законоположенія; наконецъ, всѣ тѣ вѣдомства, которыя вынуждены будутъ поручить своимъ исполнительнымъ органамъ выполненіе ряда обязанностей, нынѣ лежащихъ на полиціи, должны будутъ войти въ ближайшее соображеніе какъ о

необходимости увеличенія состава сихъ органовъ, такъ и о выработкѣ постановленій закона и инструкцій, коими опредѣлялся бы порядокъ исполненія новыхъ, перешедшихъ отъ полиціи, обязанностей.

Въ тѣхъ же случаяхъ, когда предположенная къ сложенію съ полиціи обязанность не подлежитъ, по мнѣнію того или иного вѣдомства, вовсе исполненію, и возникаетъ вопросъ объ окончательной отмѣнѣ опредѣленнаго служебнаго дѣйствія, необходимо будетъ разрѣшить въ законодательномъ порядкѣ вопросы объ отмѣнѣ той или иной статьи законовъ или о распространеніи измѣненной редакціи подлежащаго закона не только на 50 губерній Европейской Россіи, но и на все пространство Имперіи.

По вѣсѣмъ этимъ соображеніямъ, Коммисія сочла совершенно необходимымъ дополнить свое заключеніе особымъ XIII отдѣломъ (разд. Б), согласно которому предположено возложить на Министровъ и Главноуправляющихъ пересмотръ дѣйствующихъ въ отношеніи подвѣдомственныхъ имъ отраслей управленія законоположеній, въ видахъ согласованія оныхъ съ постановленіями Учрежденія Полиціи, Устава Полицейскаго и прочихъ упомянутыхъ въ Заключеніи (разд. Б, отд. XIII) правилъ и выработки вызываемыхъ введеніемъ сихъ правилъ въ дѣйствіе мѣропріятій, а также внесеніе по означеннымъ предметамъ своихъ предположеній на законодательное разсмотрѣніе, въ установленномъ порядкѣ, въ срокъ, Совѣтомъ Министровъ указанный.

Обязательныя постановленія.

Въ связи съ вышеприведенными предположеніями, касающимися учрежденія полицейскихъ установленій и сложенія съ чиновъ полиціи многоразличныхъ, не соответствующихъ назначенію ихъ обязанностей, Коммисія сочла нужнымъ остановиться на нѣкоторыхъ усмотрѣнныхъ ею недостаткахъ и пробѣлахъ въ дѣйствующихъ законахъ, которые служатъ препятствіемъ въ дѣлѣ выполненія прямой задачи полиціи—охранять закономѣрный порядокъ и миръ въ государствѣ.

По мнѣнію Коммисіи, недостатки эти коренятся, прежде всего, въ ограниченности предѣловъ примѣненія и сложности порядка, при наличіи коихъ издаются, по закону, обязательныя постановленія, направленные къ обезпеченію общественныхъ благочинія, порядка и безопасности. Засимъ, наказуе-

мость за нарушение означеннаго рода постановленій, по статьѣ 29 Устава о Наказаніяхъ, представляется Коммисіи недостаточно высокою. Далѣе, самый способъ наложенія взысканій за нарушение обязательныхъ постановленій не обезпечиваетъ, по убѣжденію Коммисіи, должной быстроты уголовной репрессіи. Наконецъ, въ законѣ отсутствуютъ вовсе правила, которыя обезпечивали бы за полиціею возможность планомѣрной и дѣйствительной борьбы съ опасными для общежитія слоями населенія, съ тѣми его подонками, которые, нарушая повседневно миръ и порядокъ, должны быть, безъ сомнѣнія, предметомъ особливаго и постояннаго надзора со стороны органовъ полицейской власти.

Что касается изданія обязательныхъ постановленій, то Коммисія сочла своимъ долгомъ обратить вниманіе на то обстоятельство, что предметы вѣдѣнія городского и земскаго самоуправленія въ дѣлѣ обезпеченія среди мѣстнаго населенія должнаго благоустройства и благочинія поставлены закономъ въ сравнительно тѣсныя рамки. Расширеніе ихъ, въ цѣляхъ подъема общественной самодѣятельности, представляется Коммисіею безусловно отвѣчающимъ потребностямъ времени и измѣнившимся условіямъ общежитія. На основаніи статьи 108 Городоваго и той же (108) статьи Земскаго Положеній, городскія думы и земскія собранія могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія лишь по предметамъ, въ означенной статьѣ поименованнымъ. Многія явленія повседневной хозяйственной жизни и быта остаются внѣ предметовъ вѣдѣнія органовъ общественнаго самоуправления. Такъ, имъ не предоставлено права регулировать обязательными постановленіями столь важныя области соціальной жизни, какими являются: трудъ малолѣтнихъ, нищенство, непотребство, обезпеченіе въ санитарномъ отношеніи частныхъ лѣчебницъ, благотворительныхъ учрежденій, школъ и т. п.

Кромѣ того, Городовое и Земское Положенія не предусматриваютъ права земскихъ собраній и городскихъ думъ избирать особыхъ низшихъ исполнительныхъ органовъ, надзирателей, для содѣйствія участковымъ попечителямъ въ дѣлѣ наблюденія за точнымъ исполненіемъ обязательныхъ постановленій. Самое же наблюденіе возлагается закономъ (Гор. Пол., ст. 112; Пол. Зем. Учр., ст. 113) прежде всего на полицію, а затѣмъ уже на выборныхъ участковыхъ попечителей. Поэтому

на практикѣ дѣятельность послѣднихъ проявляется весьма слабо, а во многихъ городахъ и уѣздахъ—отсутствуетъ вовсе.

Коммисія, съ своей стороны, полагала, что проявленія большей самодѣятельности со стороны органовъ общественнаго самоуправления можно и должно ожидать лишь въ томъ случаѣ, если обязанность непосредственнаго наблюденія за исполненіемъ обязательныхъ постановленій вмѣнена будетъ не полициі, а именно означеннымъ органамъ, причемъ возбужденіе судебнаго преслѣдованія и обличеніе передъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій лежали бы на чинахъ полициі лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушеніе сихъ постановленій ими самими обнаружено.

Признавая, такимъ образомъ, желательнымъ расширить правомочія общественнаго самоуправления, Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ разсуждала, что установленная дѣйствующею статьею 29 Устава о Наказаніяхъ карательная мѣра за неисполненіе обязательныхъ постановленій,—денежное взысканіе не свыше 50 рублей,—является настолько легкою и не внушающею страха, что добиваться путемъ наложенія ея точнаго исполненія распоряженій полициі не представлялось возможнымъ, такъ какъ назначеніе судомъ незначительнаго штрафа, по прошествіи долгаго времени послѣ обнаруженія проступка, оставляло его въ существѣ безнаказаннымъ. Всѣ эти обстоятельства во многихъ случаяхъ вынуждали Губернаторовъ ходатайствовать о предоставленіи имъ исключительныхъ полномочій или о продленіи срока дѣйствія усиленной охраны, если таковая была введена, дабы воспользоваться правомъ, предоставленнымъ статьею 15 положенія объ усиленной охранѣ, и, независимо отъ ускоренія репрессіи, достигнуть усиленія, по сравненію съ статьею 29 Устава о Наказаніяхъ, наказуемости за нарушеніе обязательныхъ постановленій до трехмѣсячнаго ареста.

Исходя изъ вышеприведенныхъ данныхъ, Коммисія признала, съ одной стороны, безусловно необходимымъ пополнить по существу перечень предметовъ обязательныхъ постановленій, перечисленный въ статьѣ 108 Земскаго и Городового Положеній, а съ другой—предоставить губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ или соотвѣтствующимъ ему присутствіямъ право, по предложенію Губернатора, самимъ составлять по этимъ предметамъ надлежащія обязательныя постановленія, если таковыя не будутъ составлены общественными учрежденіями

въ назначенный срокъ. Наряду съ этимъ, по мнѣнію Коммисіи, надлежитъ установить также правило о томъ, чтобы наказаніе за неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учреждений, согласно статьѣ 29 Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми Судьями, было повышено до ареста отъ семи дней до трехъ мѣсяцевъ, или денежнаго взысканія отъ десяти до трехсотъ рублей.

По вѣсѣмъ этимъ соображеніямъ, Коммисія сочла нужнымъ дополнить свое заключеніе проектомъ измѣненной редакціи подлежащихъ статей Положеній о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ, Положенія объ Управленіи земскимъ хозяйствомъ въ губерніяхъ Витебской, Волынской, Кіевской, Минской, Могилевской и Подольской, Городового Положенія и Положенія объ общественномъ управленіи города С.-Петербурга, включивъ въ оныя постановленія нижеслѣдующаго содержанія:

1. Губернскому земскому собранію и городской Думѣ предоставляется составлять обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія по слѣдующимъ предметамъ: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ, наводненій и другихъ бѣдствій, о тушеніи пожаровъ и о постройкахъ въ селеніяхъ, а въ городахъ—объ устройствѣ кровель, печей, дымовыхъ трубъ и объ исправномъ содержаніи и осмотрѣ оныхъ; о мѣстахъ, гдѣ не допускаются склады легко воспламеняющихся предметовъ и объ условіяхъ храненія этихъ предметовъ, а равно о мѣрахъ предотвращенія опасностей, сопряженныхъ съ вспышкой или воспламененіемъ освѣтительныхъ маселъ; 2) о порядкѣ содержанія въ исправности улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, набережныхъ, пристаней, мостовъ, гатей, общественныхъ садовъ, бульваровъ и другихъ мѣстъ общественнаго пользованія, а также сточныхъ трубъ, каналовъ, прудовъ, колодцевъ, канавъ и естественныхъ протоковъ, не исключая и тѣхъ, которые находятся на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, учрежденіямъ и вѣдомствамъ; 3) о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооружений и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи; 4) объ устройствѣ и содержаніи пристаней, переправъ и перевозовъ, о мѣрахъ къ упорядоченію судоходства и сплава въ предѣлахъ мѣстныхъ водныхъ сообщеній и о порядкѣ дѣйствій браковщиковъ, вѣсовщиковъ, мѣрильщиковъ, лигеровъ, якорщиковъ

и т. п. лицъ, служащихъ при приѣмѣ и отправкѣ товаровъ; 5) о мѣрахъ безопасности и о порядкѣ движенія по улицамъ, дорогамъ, рѣкамъ и каналамъ, не состоящимъ въ вѣдомствѣ путей сообщенія, а также о содержаніи желѣзныхъ дорогъ съ конною и механическою тягою и иныхъ усовершенствованныхъ мѣстныхъ средствъ сообщеній и о пользованіи ими; 6) о производствѣ извознаго промысла, объ извозчичьихъ экипажахъ, о городскихъ омнибусахъ и другихъ общественныхъ экипажахъ; 7) о санитарныхъ мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы въ помѣщеніяхъ для изготовленія и продажи съѣстныхъ припасовъ и напитковъ для обезпеченія безвредности оныхъ; 8) о мѣрахъ противъ недостатка или дороговизны предметовъ первой необходимости; 9) объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, фабричныхъ, заводскихъ, ремесленныхъ и торговыхъ заведеній, — въ предѣлахъ предоставленныхъ по сему предмету вообще общественнымъ управленіямъ правъ, — боенъ, банъ, купаленъ, ночлежныхъ домовъ, частныхъ лѣчебныхъ и благотворительныхъ заведеній, школъ, врачебныхъ кабинетовъ, аптекъ и лабораторій, о чисткѣ дворовъ, устройствѣ и чисткѣ помойныхъ ямъ, хранилищъ домашнихъ отбросовъ, отхожихъ мѣстъ, свалокъ нечистотъ, ассенизаціонныхъ дворовъ и обозовъ; 10) о мѣрахъ противъ порчи воды; объ уборкѣ или уничтоженіи палыхъ животныхъ; о предупрежденіи и прекращеніи заразныхъ и повальныхъ болѣзней, а равно скотскихъ падежей; 11) о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ; 12) о мѣрахъ по истребленію вредныхъ насѣкомыхъ; 13) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ, о времени открытія и закрытія торговыхъ и промышленныхъ заведеній въ праздничные дни, а также о торговлѣ крѣпкими напитками, на основаніи правилъ, изложенныхъ въ Уставѣ Питейномъ; 14) о мѣрахъ безопасности и порядкѣ движенія по улицамъ, рѣкамъ и каналамъ, не состоящимъ въ вѣдомствѣ путей сообщенія, а также о мѣрахъ къ предупрежденію наводненій; 15) о принятіи, для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ, мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ; 16) о мѣрахъ огражденія отъ физическаго и нравственнаго вреда малолѣтнихъ, занятыхъ въ промышленныхъ, торговыхъ, ремесленныхъ и тому подобныхъ предпріятіяхъ или участвующихъ, въ качествѣ исполнителей,

въ увеселительныхъ заведеніяхъ, либо публичныхъ зрѣлищахъ; 17) о производствѣ тряпичнаго и старьевскаго промысловъ; 18) о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія нищенства; 19) о мѣрахъ противъ непотребства и притоновъ разврата, и 20) по всѣмъ прочимъ предметамъ, по коимъ земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ, на основаніи дѣйствующихъ узаконеній, предоставляется составлять обязательныя для мѣстнаго населенія постановленія.

2. Составленныя губернскимъ земскимъ собраніемъ или городскою думою постановленія не должны ни въ чемъ противорѣчить существующимъ законамъ. Къ составленію ихъ земское собраніе или дума приступаетъ по собственному усмотрѣнію или по заявленію начальника мѣстной полиціи, которому предоставляется назначить при этомъ срокъ для составленія обязательнаго постановленія по указанному имъ предмету.

3. Составленныя на указанныхъ выше основаніяхъ обязательныя постановленія представляются Губернатору (Градоначальнику), который, если не встрѣтитъ препятствій къ ихъ утвержденію, издаетъ оныя порядкомъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 424 Общаго Учрежденія Губернскаго. Если обязательное постановленіе въ теченіе срока, назначеннаго для сего начальникомъ мѣстной полиціи, составлено не будетъ, или же Губернаторъ (Градоначальникъ) не признаетъ возможнымъ утвердить таковое, то онъ вноситъ вопросъ о составленіи подлежащаго обязательнаго постановленія на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ или соотвѣтствующаго ему присутствія, которое можетъ въ первомъ случаѣ или составить обязательное постановленіе или же не согласиться съ заявленіемъ начальника полиціи по сему предмету, а во второмъ—утвердить постановленіе губернскаго земскаго собранія или городской думы, либо оное измѣнить. При согласіи мнѣній Губернатора (Градоначальника) и большинства членовъ губернскаго присутствія, составленное послѣднимъ обязательное постановленіе издается Губернаторомъ (Градоначальникомъ), въ установленномъ порядкѣ, при несогласіи же этихъ мнѣній — дѣло представляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ, отъ котораго и зависитъ утвердить представленіе Губернатора (Градоначальника), предложивъ ему издать не принятое губернскимъ присутствіемъ постановленіе, или отказать въ утвержденіи означеннаго представленія.

Отмѣна или измѣненіе изданныхъ обязательныхъ постановленій производится тѣмъ же порядкомъ, который установленъ для изданія оныхъ.

4. Для наблюденія за точнымъ исполненіемъ обязательныхъ постановленій земскія собранія и городскія думы избираютъ особыхъ участковыхъ попечителей. Въ помощь этимъ попечителямъ земскія и городскія управы назначаютъ особыхъ надзирателей. Участковые попечители и надзиратели снабжаются, въ удостовѣреніе ихъ званія, открытыми листами на бланкахъ и за печатью управы.

5. Возбужденіе судебнаго преслѣдованія и обличеніе предъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій принадлежитъ земскимъ и городскимъ управамъ, а также участковымъ попечителямъ. Полицейскіе чины исполняютъ эти обязанности лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушеніе означенныхъ постановленій ими обнаружено.

Засимъ, Коммисія проектировала изложить статью 29 Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ Мировыми Судьями, въ слѣдующей новой редакціи:

Статья 29. За неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій, когда симъ Уставомъ не опредѣлено за то иного наказанія, виновные подвергаются:

аресту отъ семи дней до трехъ мѣсяцевъ или денежному взысканію отъ десяти до трехсотъ рублей.

Соотвѣтственно приведеннымъ постановленіямъ, заключеніе Коммисіи дополнено пунктами 2—4 отдѣла V раздѣла Б.

Признавъ, на основаніи вышеизложенныхъ соображеній, необходимымъ измѣнить порядокъ изданія обязательныхъ постановленій, въ цѣляхъ обезпеченія возможно болѣе быстрого проведенія въ жизнь тѣхъ изъ нихъ, потребность въ коихъ оказалась бы назрѣвшею, и проектировавъ усиленіе наказуемости за нарушеніе упомянутыхъ постановленій, Коммисія нашла, что установленный при дѣйствіи законовъ нормальнаго времени судебный порядокъ наложенія взысканій за нарушеніе обязательныхъ постановленій представляется далеко не удовлетворительнымъ. Главный его недостатокъ обусловливается медленностью наложенія взысканія и необходимостью, даже при отсутствіи сомнѣній въ дѣйствительности событія нару-

шенія, доказывать таковое на судѣ, отвлекая отъ дѣла и отнимая время у потерпѣвшаго, свидѣтелей и у обвинителя—чина полиціи.

По мнѣнію Коммисіи, необходимо признать своевременнымъ и цѣлесообразнымъ введеніе у насъ института полицейскихъ карательныхъ постановленій, которыя, по дѣламъ о маловажныхъ проступкахъ, предоставляли бы класснымъ чинамъ полиціи, въ тѣхъ случаяхъ, когда событіе преступнаго дѣянія очевидно, предлагать виновному уплатить, въ видѣ штрафа, опредѣленную и сравнительно небольшую сумму денегъ и тѣмъ избавиться отъ дальнѣйшей судебной волокиты; въ случаѣ же несогласія подчиниться такой уплатѣ—привлечь виновнаго къ отвѣтственности, въ общемъ судебномъ порядкѣ. Затѣмъ, суду должно быть, конечно, предоставлено назначать наказаніе и въ болѣе высокомъ размѣрѣ. Подобнаго рода правила о наложеніи полиціею взысканій съ успѣхомъ дѣйствуютъ въ Германіи, на основаніи статей 453—458 мѣстнаго устава уголовного судопроизводства (см. прил. I).

Считая полезнымъ проектировать соотвѣтственныя правила, Коммисія остановилась, затѣмъ, на постановленіяхъ другого иностраннаго законодательства, а именно на Итальянскомъ законѣ 1888 г. объ общественной безопасности (*publica sicurezza*), устанавливающимъ рядъ полицейскаго характера мѣропріятій, въ отношеніи лицъ, опасныхъ для общегитія, въ цѣляхъ осуществленія постояннаго надзора за сими лицами и приведенія ихъ къ должному повиненію.

Не считая возможнымъ перенести къ намъ предусмотрѣнныя упомянутымъ закономъ постановленія, Коммисія тѣмъ не менѣе находила, что многія изъ нихъ заслуживаютъ полнаго вниманія.

Прежде всего, весьма важное значеніе имѣетъ установленіе въ законѣ опредѣленными признаками категорій лицъ, которыя могутъ и должны почитаться опасными для общественнаго спокойствія и порядка. Далѣе, по мнѣнію Коммисіи, надлежитъ установить подчиненіе такихъ лицъ полицейскому надзору, выяснивъ существо этого надзора и обезпечивъ правильный и безпристрастный порядокъ подчиненія упомянутыхъ лицъ надзору чиновъ полиціи. Кромѣ того, необходимо точно опредѣлить въ законѣ, чего не могутъ дѣлать, въ видѣ особаго изъятія, лица, отданныя подъ полицейскій надзоръ, гдѣ эти лица не должны проживать, какъ надлежитъ съ ними

поступать, если они продолжают вести порочный образ жизни, и, наконец, какъ сокращать опредѣленный срокъ надзора, въ случаѣ одобрительнаго поведенія подчиненныхъ сему надзору лицъ.

Проектировавъ по сему предмету подробныя постановленія, Коммисія включила соотвѣтственныя правила о полицейскомъ надзорѣ въ приложение къ статьѣ 19 выработаннаго ею новаго Устава Полицейскаго.

VII.

Отсутствіе полицейскаго устава.

Обратясь, въ заключеніе, къ послѣднему изъ главнѣйшихъ недостатковъ полицейскаго дѣла,—отсутствію общаго для руководства дѣятельностью чиновъ полиціи законодательнаго сборника,—Коммисія замѣтила, что созданіе такого кодекса, быть можетъ, особенно необходимо въ переживаемое нашимъ отечествомъ переходное время. Предпринятыя нынѣ преобразованія должны коснуться не только организациі полиціи, т. е. устройства ея отдѣльныхъ органовъ. Наряду съ этимъ, должны быть пересмотрѣны и тѣ законоположенія, которыми нынѣ руководствуется полиція, вызывающая столь часто дѣятельностью своею нареканія. Вопросы о томъ, кто можетъ быть полицейскимъ, какіе органы войдутъ въ составъ полиціи, какъ она будетъ организована, кому подчинена и каково будетъ ея положеніе среди другихъ органовъ управленія и суда,—долженъ быть отдѣленъ отъ вопросовъ о порядкѣ дѣйствій полиціи, о производствѣ ею дѣлъ, направленныхъ къ сохраненію должной безопасности и благочинія въ странѣ. Постановленія, опредѣляющія эти обязанности полиціи, кругъ ея дѣятельности и предѣлы ея правомочій, могутъ и должны быть разсмотрѣны и выяснены особо, и притомъ—совершенно внѣ зависимости отъ того, какъ будетъ учреждена полиція и на какихъ началахъ состоится ея предстоящее преобразование.

Остановливаясь на этихъ соображеніяхъ, Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ приняла на видъ, что постановленія дѣйствующаго закона, которыми должна руководствоваться полиція въ своей дѣятельности, разсѣяны во всѣхъ частяхъ Свода Законовъ. Многія изъ нихъ, касающіяся собственно полиціи благоустройства, помѣщены въ спеціальныхъ уставахъ, причемъ ссылки

на образъ дѣятельности полиціи сдѣланы въ нихъ вскользь, между прочимъ и, притомъ, далеко не въ опредѣленной и ясной формѣ. Что касается полиціи безопасности, то въ этомъ отношеніи обязанности полиціи также не получили точной формулировки въ законѣ. Ихъ надлежитъ искать среди постановленій томовъ: второго (Общ. Учр. Губ.), четырнадцатаго (Уст. Пред. Прест.) и шестнадцатаго (Уст. Угол. Суд.). Сборника же постановленій, касающихся дѣятельности полиціи, какъ органа власти, обеспечивающей безопасность и общественный порядокъ, у насъ не имѣется вовсе. Дѣйствующій Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, коимъ должна руководствоваться въ этомъ отношеніи полиція, содержитъ въ себѣ, правда, рядъ правилъ, касающихся обязанностей полиціи, но правила эти имѣютъ общій характеръ, обязательный для всего населенія, а не для однихъ только органовъ власти.

На несовершенство упомянутаго Устава и, главнымъ образомъ, на несоотвѣтствіе его условіямъ правового государства, въ коемъ права частныхъ лицъ твердо опредѣлены и подлежатъ особой охранѣ закона, обратило свое вниманіе и Особое Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Генераль-Адъютанта Графа А. П. Игнатьева, Высочайше учрежденное для пересмотра установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній.

По мнѣнію Особого Совѣщанія ¹⁾, Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій не только во многихъ его частяхъ, но по самой своей системѣ и способу изложенія, является сводомъ безусловно устарѣвшимъ. Уставъ этотъ, многія постановленія коего относятся по происхожденію своему къ XVIII и даже къ XVII столѣтіямъ (ст. 27, 29, 54, 71, 93, 115, 137, 138 и др.), не можетъ быть согласованъ съ началами возвѣщенной 17 Октября 1905 года съ высоты Престола гражданской свободы; онъ, напротивъ, покоится именно на полномъ отрицаніи этой свободы, на строгой и подробной регламентации всѣхъ особенностей гражданского быта и на постоянной опеѣ и надзорѣ за обывателемъ.

Система Устава основана на установленіи ряда положительныхъ и категорическихъ запретовъ, содержаніе коихъ обни-

¹⁾ Журналъ Особого Совѣщанія, стр. 17 и 18.

маеть собою безусловно всё сферы обывательской жизни, какъ общественной, такъ равно и частной. При этомъ многіе запреты являются одними лишь пожеланіями, ибо лишены необходимой уголовной санкціи. Такимъ образомъ, по названному Уставу какое либо дѣяніе оказывается запрещеннымъ, тогда какъ ни по этому Уставу, ни по Уложенію или Уставу о Наказаніяхъ, никакой кары за то же дѣяніе не опредѣлено (ст. 30, 31, 112, 140, 153, 155, 157 и др.).

Далѣе, по мнѣнію Особого Совѣщанія, надлежало имѣть въ виду, что по сему Уставу на полицію возлагаются чрезвычайно обширныя, всеобъемлющія обязанности по наблюденію за общественнымъ порядкомъ, тишиною и спокойствіемъ. Въ этомъ смыслѣ вполне достаточно, для подтвержденія сказаннаго, сослаться на статьи 119 и 121 Устава, въ силу коихъ полиція имѣетъ надзоръ, чтобы никто въ противность должнаго послушанія законнымъ властямъ ничего не предпринималъ. Она пресѣкаетъ въ самомъ началѣ всякую новизну, законамъ противную. Полиція же наблюдаетъ, чтобы благочиніе, добродравіе, порядокъ и все предписанное закономъ для общей и частной пользы было исполняемо и сохраняемо, а въ случаѣ нарушенія приводитъ всякаго, несмотря на лицо, къ исполненію предписаннаго закономъ.

Но, предъявляя къ полиціи подобныя требованія и предоставляя ей возможность, ради побужденія къ исполненію должнаго, вторгаться въ самыя интимныя стороны даже семейнаго быта (ст. 122, 149, 157 и друг.), Уставъ въ то же время не даетъ прямыхъ указаній на то, какимъ образомъ и въ какихъ предѣлахъ полиція обязана осуществлять свои права для достиженія общественной безопасности и спокойствія. Все это предоставлено единоличному усмотрѣнію всѣхъ органовъ полицейской власти и ихъ умѣнію и такту. Изданныя въ нѣкоторыхъ центрахъ инструкціонныя для чиновъ полиціи правила не могутъ, конечно, восполнить общаго по сему предмету закона.

Совокупность приведенныхъ соображеній привела Особое Совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ графа А. П. Игнатъева, къ тому заключенію, что въ руководство своей дѣятельности полиція должна получить твердыя и опредѣленныя указанія общаго полицейскаго устава, который замѣнилъ бы собою отжившій Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступле-

ній и касающіяся полиціи разнообразныя постановленія, разсѣянные по всему Своду Законовъ.

Изъ новаго устава имѣютъ быть устранены всѣ ненужныя, излишне стѣсняющія свободу личности, постановленія; въ немъ же съ возможною точностью надлежитъ указать образъ и порядокъ дѣйствія по отношенію къ нарушителямъ законнаго порядка, съ тѣмъ притомъ, чтобы власть могла дѣйствительно, а не только на бумагѣ, выполнять свое назначеніе (журн. Особ. Сов., стр. 23).

Присоединяясь въ существѣ къ изложеннымъ мнѣніямъ Особаго Совѣщанія, Коммисія, съ своей стороны, приняла на видъ, что многоразличныя обязанности полиціи опредѣляются нынѣ постановленіями, входящими въ составъ самыхъ разнообразныхъ по содержанію своему уставовъ и иныхъ законоположеній. Они касаются, при этомъ, весьма часто дѣятельности, подлежащей собственно вѣдѣнію специальныхъ органовъ управления и возлагаемыхъ на полицію только потому, что такихъ особыхъ органовъ или не имѣется вовсе или же они имѣются въ недостаточномъ количествѣ. У насъ не имѣется торговой, санитарной, уголовной полиціи; дѣятельность фабричной инспекціи, акцизнаго, таможеннаго и прокурорскаго надзора повсемѣстно слишкомъ недостаточна и нуждается въ ближайшемъ содѣйствіи, а иногда и въ замѣнѣ дѣятельностью подлежащихъ чиновъ полиціи. Облегчить въ семъ отношеніи полицію, избавить ее отъ множества побочныхъ и, въ существѣ, несоотвѣтственныхъ ея прямому назначенію обязанностей, — является, конечно, дѣломъ первостепенной важности.

Выше было уже указано на тѣ законодательныя предположенія, которыя Коммисія признала нужнымъ предначертать для осуществленія указанной цѣли. При этомъ, въ виду того, что далеко не всѣ обязанности полиціи, не соотвѣтствующія ея назначенію въ государствѣ, могли быть съ нея сложены, сохраненіе въ проектируемомъ уставѣ упоминанія о нихъ представится во всякомъ случаѣ неизбѣжнымъ. Такимъ образомъ, предположенный полицейскій уставъ, преслѣдуя цѣль сведенія во-едино всѣхъ главнѣйшихъ обязанностей полиціи, долженъ по формѣ своей содержать постановленія двоякаго рода. Въ однихъ имѣютъ быть указаны, возможно точно и опредѣленно, условія и порядокъ производства полиціею тѣхъ или иныхъ служебныхъ дѣйствій; въ другихъ же — сдѣланы ссылки на тѣ части

Свода Законовъ либо отдѣльныхъ узаконеній, кои опредѣляютъ особыя обязанности полиціи, вытекающія изъ прямого ея назначенія, а равно изъ вспомогательной дѣятельности полиціи, какъ органа власти административной, на которой возлагаются обязанности, хотя и не соответствующія назначенію полиціи, но не могущія быть снятыми съ нея по соображеніямъ финансоваго или иного порядка.

При такомъ содержаніи проектируемыхъ постановленій, которыми должна будетъ руководствоваться полиція въ своей повседневной служебной дѣятельности, полицейскій уставъ долженъ имѣть возможно исчерпывающій характеръ и содержать въ себѣ такія правила, которыя, не будучи инструкціонными и мѣняющимися, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій и обстоятельствъ, являлись бы общеобязательными при дѣйствіи законовъ нормальнаго времени. Основывая свои требованія и распоряженія на точномъ и прямомъ указаніи устава, чины полиціи тѣмъ самымъ снимали бы съ себя всякія могущія возникнуть нареканія въ произвольности или вообще незаконности своихъ служебныхъ дѣйствій. Съ другой стороны, и обыватели, соприкасающіеся въ повседневной жизни съ дѣятельностью чиновъ полиціи, имѣли бы возможность опираться на постановленія полицейскаго устава въ тѣхъ случаяхъ, когда ими опредѣляются обязанности, въ исполненіи коихъ заинтересованы означенные обыватели, обращающіеся къ полиціи съ тѣми или иными ходатайствами.

Таковы, въ сущности, задачи, преслѣдуемыя составленнымъ Коммисією проектомъ. Что касается его содержанія, то оно обнимаетъ собою, какъ выше указано, всю дѣятельность чиновъ полиціи, поскольку она можетъ быть выражена въ законѣ. Для осуществленія намѣченной цѣли, Коммисія вынуждена была подвергнуть подробному пересмотру какъ постановленія Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, такъ равно и другія законодательныя правила, затрагивающія дѣятельность полиціи. При этомъ пересмотрѣ имѣлось въ виду выясненіе тѣхъ постановленій, которыя явно устарѣли и, не соответствуя условіямъ современнаго правосознанія, подлежатъ отмінѣ. Засимъ, въ отношеніи другихъ дѣйствующихъ нынѣ постановленій, изложенныхъ въ неясной формѣ, признано необходимымъ придать имъ болѣе опредѣленную редакцію. вмѣстѣ съ тѣмъ признавалось желательнымъ ограничиться, главнымъ образомъ,

нормами, опредѣляющими образъ дѣятельности полиціи, не касаясь, по возможности, опредѣленія образа дѣйствій другихъ должностныхъ, а также частныхъ, лицъ.

Соотвѣтственно съ этимъ, Коммисія не признала возможнымъ отмѣнить вовсе статью 772 Устава Врачебнаго, налагающую, на ряду съ уѣздными и городовыми врачами, на мѣстную полицію обязанность внушать населенію о непремѣнномъ прививаніи дѣтямъ оспы. Поэтому, Коммисія ограничилась помѣщеніемъ въ раздѣлѣ Б (отд. V, п. 8) заключенія проекта измененной редакціи статей 772 и 773 Устава Врачебнаго, исключивъ изъ нихъ упоминаніе объ обязанностяхъ полиціи.

Засимъ, въ отношеніи постановленій другихъ частей Свода Законовъ, которыя положено было своевременнымъ отмѣнить въ настоящее время, не выжидая распространенія Учрежденія Полиціи на всю Имперію, Коммисія остановилась на нижеслѣдующихъ частныхъ замѣчаніяхъ.

Статьи 772 и 775 Общаго Учрежденія Губернскаго устанавливаютъ обязанность уѣзднаго исправника и становаго пристава вразумлять обывателей къ трудолюбію и къ неослабному исполненію обязанностей. Постановленія эти, какъ явно устарѣвшія, никакого практическаго значенія не имѣютъ и подлежатъ отмѣнѣ. Не менѣе бесполезными и, кромѣ того, обременительными являются обязанности чиновъ полиціи выдавать воинскимъ командамъ квитанціи въ благополучномъ квартирваніи, о которыхъ упоминаютъ статьи 657, примѣчаніе къ ней, 658 и 659 Устава о Земскихъ Повинностяхъ.

На основаніи статьи 1139 (ч. 2) Устава Таможеннаго (по Прод. 1906 г.), лица, не представившія по дѣламъ, подлежащимъ непосредственному вѣдѣнію таможеннаго управленія, достаточнаго обезпеченія, отдаются подъ надзоръ мѣстной полиціи. Коммисія признаетъ мѣру эту нецѣлесообразною.

На основаніи примѣчанія 4 къ статьѣ 373 Устава о содержащихся подъ стражею, конвоированіе въ Сергіевскомъ посадѣ, отъ тюрьмы до станціи желѣзной дороги и обратно, арестантовъ и препровожденіе ихъ въ городъ Дмитровъ возлагаются на мѣстную полицію. Нынѣ, за проведеніемъ желѣзной дороги между названными посадомъ и городомъ, упомянутая обязанность полиціи ложится на нее совершенно излишнимъ бременемъ.

Статьею 70 Устава о Ссылныхъ (изд. 1909 г.), при отправленіи въ путь ссыльныхъ, начальникъ мѣстной полиціи внушаетъ имъ, что они не должны мѣняться именами между собою и предвѣщаетъ объ ожидающихъ ихъ за сіе наказаніяхъ. Обязанность эта нынѣ практическаго значенія не имѣетъ.

Не менѣе устарѣвшими представляются, по мнѣнію Комисіи, нижеслѣдующія постановленія Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій: статьи 28—31, устанавливающія разнаго рода запреты, въ видахъ предупрежденія и пресѣченія суевѣрія; статьи 106 и 107, о пасквилахъ и подметныхъ письмахъ, подлежащихъ сожженію публично чрезъ палача, по закону 30 Марта 1716 года; статья 115, основанная на законѣ 1771 г. и устанавливающая обязанность наблюдать, чтобы у колоколенъ двери были крѣпки и всегда заперты, а ключи хранились у священниковъ; статья 119, обязывающая полицію надзирать за должнымъ послушаніемъ законнымъ властямъ и пресѣкать въ самомъ началѣ новизну, законамъ противную; статья 122, предусматривающая обязанность полиціи имѣть попеченіе, чтобы молодые и младшіе почитали старшихъ и старыхъ и чтобы дѣти повиновались родителямъ; статья 134—о строгомъ наблюденіи полиціи, чтобы для пусканія фейерверковъ были призываемы мастера, въ дѣлѣ семъ свѣдущіе; статья 137, запрещающая кулачные бои, т. е. проступокъ, предусмотрѣнный Уставомъ о Наказаніяхъ (ст. 38); статья 149—о наблюденіи со стороны полиціи за сохраненіемъ узаконеній объ ограниченіи роскоши; статья 157—о запретѣ мужчинамъ входить въ баню женскаго пола; статья 158—о передачѣ для леченія въ больницы бродящихъ, подлыхъ и подозрительныхъ дѣвокъ; статьи 233—236, устанавливающія обязанности по запрету поединковъ, по разведенію ссорящихся и примиренію ихъ, и статьи 239—243, устанавливающія общіе запреты относительно дракъ, ссоръ и обязанности примиренія враждующихъ.

Всѣ приведенныя статьи Комисія считала подлежащими отмѣнѣ и соотвѣтственныя сему предположенія включила въ раздѣлъ Б (отд. VI) заключенія.

Въ связи съ упомянутыми постановленіями дѣйствующаго Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, Комисія приняла на видъ, что, согласно статьѣ 61 сего Устава,

скопцамъ запрещается принимать къ себѣ въ семейство, подѣ какимъ бы то видомъ ни было, чужихъ дѣтей. Постановленіе это, въ обобщенномъ видѣ, предусматривающемъ дѣйствія не только скопцовъ, но вообще послѣдователей изувѣрныхъ ученій, наказуемыхъ по статьѣ 91 Уголовнаго Уложенія, Коммисія перенесла въ Уставъ Полицейскій (ст. 39). Но, независимо отъ установленія правила о наблюденіи полиціи за тѣмъ, чтобы упомянутыя лица не принимали въ свое семейство дѣтей, дѣяніе этого рода, т. е. приемъ послѣдователями изувѣрныхъ ученій дѣтей къ себѣ въ семейство, должно быть, по мнѣнію Коммисіи, признано дѣяніемъ уголовно-наказуемымъ.

Поэтому, Коммисія сочла нужнымъ дополнить соответственнымъ карательнымъ постановленіемъ (ст. 144¹) главу двѣнадцатую Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ Мировыми Судьями, оговоривъ о семъ въ раздѣлѣ В (отд. V, п. 9) заключенія.

Перейдя, затѣмъ, къ другимъ постановленіямъ закона, затрагивающимъ дѣятельность полиціи, которыя должны быть предусмотрены Уставомъ Полицейскимъ, Коммисія обратила особое вниманіе на изложенныя въ приложеніи къ статьѣ 688 (прим.) Общаго Учрежденія Губернскаго правила 10 Октября 1879 года объ употребленіи полицейскими и жандармскими чинами въ дѣло оружія. Правила эти Коммисія признала необходимымъ подвергнуть пересмотру, главнымъ образомъ, въ видахъ согласованія ихъ съ Высочайше утвержденными 7 Февраля 1906 года правилами о призывѣ войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ (Общ. Учр. Губ., ст. 316, прим., прил., по Прод. 1906 г.) и исключенія изъ нихъ такихъ постановленій, которыя носятъ инструкціонный характеръ или устанавливаютъ правила, непосредственно къ употребленію полиціею оружія не относящіяся. вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисія сочла цѣлесообразнымъ сохранить общій планъ упомянутыхъ выше временныхъ правилъ и провести различіе между условіями употребленія въ дѣло оружія отдѣльными полицейскими или жандармскими чинами и таковыми же командами.

Выработавъ, соответственно этимъ общимъ началамъ, новыя правила по указанному предмету, Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ нашла наиболѣе цѣлесообразнымъ придать имъ значеніе такихъ постановленій, которыя могли бы собою всецѣло замѣнить повсемѣстно дѣйствующія нынѣ временныя правила

Употребленіе чинами полиціи въ дѣло оружія.

1879 года, и потому помѣстила ихъ въ свое заключеніе въ видѣ новой редакціи приложенія къ статьѣ 688 (прим.) Общаго Учрежденія Губернскаго (см. закл., разд. Б, отд. V). Подробныя соображенія Коммисіи по поводу изложенія отдѣльныхъ статей этихъ правилъ приведены въ объясненіяхъ къ статьѣ 9 Устава Полицейскаго, въ коей содержится указаніе на случаи и порядокъ употребленія чинами полиціи въ дѣло оружія.

Обратясь далѣе къ существу другихъ правилъ, проектированныхъ означеннымъ Уставомъ, и основываясь на вышеизложенныхъ соображеніяхъ о цѣляхъ и способѣ составленія проекта, Коммисія признала болѣе удобнымъ отнести ближайшее разсмотрѣніе его постановленій къ постатейному объясненію Устава. вмѣстѣ съ тѣмъ Коммисія сочла нужнымъ высказать нѣсколько общихъ сужденій относительно нѣкоторыхъ вводимыхъ въ Уставъ Полицейскій новшествъ и остановиться, въ заключеніе, на вопросѣ о времени и мѣстѣ введенія его въ дѣйствіе.

Общія начала, опредѣляющія существо обязанностей полиціи, помѣщены въ главѣ первой Устава Полицейскаго (ст. 1—23). Въ числѣ постановленій означенной главы имѣются статьи 18 и 19, устанавливающія: первая—новый институтъ карательныхъ полицейскихъ постановленій, вторая—новыя правила о полицейскомъ надзорѣ, учреждаемомъ въ цѣляхъ предупрежденія преступныхъ посягательствъ.

Карательныя постановленія.

По поводу полицейскихъ карательныхъ постановленій Коммисія полагала, что необходимость проведенія ихъ въ жизнь обуславливается соображеніями быстроты репрессіи и экономіи времени. Какъ свидѣтельствуется опытомъ Германіи ¹⁾, практика примѣненія означенныхъ постановленій оказалась вполне удовлетворительною, такъ какъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ (до 90%) карательныя постановленія вступаютъ въ законную силу и приводятся въ дѣйствіе безъ обжалованія въ судъ. Слѣдуетъ притомъ замѣтить, что въ Германіи упомянутый институтъ полицейскихъ карательныхъ постановленій дѣйствуетъ параллельно съ судебными карательными приказами (Mandatverfahren), опредѣляемыми амтсрихтерами за всѣ нарушенія и за многіе проступки, на основаніи статей 447—452 устава

¹⁾ См. Записку Профессора В. Ф. Дерюжинскаго, приложеніе I.

германскаго уголовного судопроизводства. Согласно этимъ правиламъ, высшій предѣлъ наказуемости достигаетъ шестинедѣльнаго лишенія свободы или 150 марокъ денежной пени.

Вводя въ проектъ доселѣ неизвѣстный нашему законодательству институтъ полицейскихъ карательныхъ постановлений, Коммисія имѣла въ виду, что и въ дѣйствующемъ законодательствѣ нашемъ существуютъ правила, до нѣкоторой степени аналогичныя съ карательными полицейскими постановленіями, а именно правила о порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ о нарушеніяхъ постановленій о питейномъ и табачномъ сборахъ, объ акцизѣ съ сахара, освѣтительныхъ нефтяныхъ маселъ и спичекъ (Уст. Угол. Суд., ст. 1125²); дѣла по указаннымъ проступкамъ, если за послѣдніе въ законѣ опредѣлено наказаніе, не превышающее денежнаго взысканія, съ конфискаціею или безъ послѣдней, обращаются къ судебному разсмотрѣнію лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда лицо, на которое наложено взысканіе по постановленію управляющаго акцизными сборами, не заявило въ теченіе опредѣленнаго закономъ срока о согласіи подчиниться этому постановленію или не внесло взысканія. Примѣненіе этихъ правилъ на практикѣ дало вполне благопріятные результаты: согласно статистическимъ даннымъ за десять лѣтъ о количествѣ карательныхъ постановленій управляющихъ акцизными сборами, болѣе половины общаго числа дѣлъ по перечисленнымъ выше нарушеніямъ оканчиваются у насъ безъ обращенія ихъ къ суду, вслѣдствіе добровольнаго взноса обвиняемыми наложенныхъ на нихъ взысканій. Аналогичный порядокъ наложенія денежныхъ взысканій, съ привлеченіемъ виновныхъ, въ случаѣ невзноса ими такихъ, къ суду, установленъ по нѣкоторымъ нарушеніямъ правилъ о торговыхъ приморскихъ портахъ и Устава Путей Сообщенія, статьями 1216⁵ (по Прод. 1906 г.) и 1230—1232 Устава Уголовнаго Судопроизводства (ср. Уст. Торг., ст. 624). Независимо отъ сего, существуетъ цѣлый рядъ дѣлъ, перечисленныхъ въ особыхъ приложеніяхъ къ статьямъ 1124 и 1214 Устава Уголовнаго Судопроизводства и касающихся нарушеній различныхъ административныхъ уставовъ, разбирательство коихъ предоставлено непосредственно административнымъ установленіямъ; само собою разумѣется, что лица, не подчинившіяся постановленіямъ сихъ установленій по таковымъ дѣламъ, подлежатъ за совершенныя ими нарушенія отвѣтствен-

ности на основаніи соотвѣтствующихъ постановленій уголовныхъ законовъ.

По мнѣнію Коммисіи, необходимость введенія у насъ полицейскихъ карательныхъ постановленій не ослабляется принятіемъ Государственною Думою проекта Министра Юстиціи о судебныхъ приказахъ (см. гл. X проекта Устава Уголовнаго Судопроизводства, ст. 180¹—180¹⁴). Оба эти института могли бы дѣйствовать, какъ и въ Германіи, совместно, способствуя ускоренію репрессіи по дѣламъ меньшей важности и, главное, уменьшенію судебной по такимъ дѣламъ волокиты, столь обременительной для потерпѣвшихъ, свидѣтелей и свѣдущихъ лицъ. Предоставляемое же обоими законопроектами право обвиняемому требовать судебного разслѣдованія дѣла даетъ вполне надежную гарантію отъ возможныхъ ошибокъ и даже злоупотребленій.

По вопросу о томъ, за какіе именно проступки полиціею могутъ налагаться взысканія въ административномъ порядкѣ, Коммисія признала наиболее цѣлесообразнымъ допустить примѣненіе упомянутыхъ постановленій лишь по отношенію къ тѣмъ изъ маловажныхъ проступковъ, влекущихъ за собою наказаніе не свыше могущаго быть замѣненнымъ денежнымъ взысканіемъ ареста, кои наиболѣе соприкасаются со сферою дѣятельности полиціи, т. е. по отношенію къ проступкамъ противъ благочинія, порядка и спокойствія, а также противъ личной безопасности, перечисленнымъ въ главахъ III и X Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ Мировыми Судьями, за исключеніемъ ст. 118¹. Последняя статья исключена потому, что предусматриваемый ею проступокъ (производство работъ на пороховомъ заводѣ или въ капсюльномъ заведеніи безъ предварительнаго освидѣтельствованія послѣднихъ) наказывается арестомъ, безъ замѣны такового денежнымъ взысканіемъ. Кромѣ сего, Коммисія признала необходимымъ допустить примѣненіе карательныхъ постановленій и за подлежащее преслѣдованію, по статьѣ 29 Устава о Наказаніяхъ, неисполненіе требованій и распоряженій полиціи и нарушеніе обязательныхъ постановленій.

Разрѣшая, затѣмъ, остальные два основныя вопроса— о томъ, 1) какимъ именно полицейскимъ чинамъ можетъ быть предоставлено право наложенія взысканій, и 2) въ какомъ размѣрѣ могутъ таковыя налагаться, Коммисія пришла къ заключенію, что упомянутое право можетъ быть предоставлено

лишь класснымъ полицейскимъ чинамъ, и притомъ не ниже становаго пристава въ уѣздѣ или соотвѣтствующаго послѣднему полицейскаго чиновника городской полиціи. Что же касается предѣловъ ихъ карательной власти, то Коммисія, имѣя въ виду, что полицейскими постановленіями могутъ караться дѣйствительно лишь маловажные проступки, не признала возможнымъ предоставить полиціи налагать на виновныхъ взысканія, превышающія денежную пеню въ 50 рублей, съ замѣною таковой, при неуплатѣ, арестомъ на срокъ не свыше двухъ недѣль (въ Германіи карательными постановленіями могутъ опредѣляться штрафъ до 30 марокъ или арестъ до 3 дней, причемъ послѣднее наказаніе можетъ налагаться и какъ самостоятельное взысканіе, и какъ замѣняющее денежный штрафъ, въ случаѣ его неуплаты).

Такимъ образомъ, для того, чтобы за данный проступокъ полиціею могло быть наложено административное взысканіе, нужны два условія: 1) чтобы проступокъ этотъ былъ предусмотрѣнъ или статьею 29 Устава о Наказаніяхъ, или одною изъ статей III и X главъ того же Устава (за исключеніемъ ст. 118¹), и 2) чтобы по маловажности своей онъ не требовалъ примѣненія взысканія, превышающаго денежную пеню въ размѣрѣ 50 рублей. Слѣдовательно, если полиція усмотритъ, на примѣръ, нарушеніе благочинія въ церкви, часовнѣ или иномъ молитвенномъ домѣ непристойнымъ крикомъ или шумомъ, и если, по ея мнѣнію, проступокъ этотъ настолько серьезенъ, что долженъ быть наказанъ арестомъ, а не денежною пеней, или же послѣднею въ суммѣ болѣе 50 рублей, то полиція должна передать дѣло подлежащему судѣ. Кромѣ сего, представляется несомнѣннымъ, что полиціи не можетъ быть предоставлено право усиленія репрессіи, опредѣляемой уголовнымъ закономъ за то или иное преступное дѣяніе, и поэтому она ни въ какомъ случаѣ не можетъ назначить денежное взысканіе въ размѣрѣ, превышающемъ высшую мѣру наказанія, опредѣляемаго закономъ за вмѣняемое въ вину дѣяніе. На примѣръ, за неосмотрительную ѣзду (Уст. 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 болѣе этой суммы.

Дальнѣйшія, засимъ, соображенія Коммисіи по поводу ближайшихъ подробностей предлагаемаго ею къ введенію института

карательныхъ полицейскихъ постановленій изложены въ объясненіяхъ къ отдѣльнымъ статьямъ «Правиль о порядкѣ наложенія взысканій за маловажные проступки», вошедшихъ въ приложение къ статьѣ 18 проекта Устава Полицейскаго.

Полицейскій надзоръ.

Что касается правилъ о полицейскомъ надзорѣ, имѣющихъ много общихъ чертъ съ дѣйствующимъ въ Италіи закономъ 23 Декабря 1888 г. ¹⁾ о принудительномъ мѣстожителствѣ и особомъ надзорѣ (гл. IV и V), то желательность введенія этихъ правилъ у насъ вытекаетъ главнымъ образомъ изъ того, что дѣйствующій особый надзоръ мѣстной полиціи, установленный какъ послѣдствіе отбытія уголовного наказанія (Улож. Наказ., ст. 48 и 49), равно какъ и принимаемый, въ видѣ мѣры пресѣченія способовъ уклоняться отъ слѣдствія и суда (Уст. Угол. Суд., ст. 416, п. 2), а также учреждаемый надъ высылаемыми административнымъ порядкомъ (Уст. Пред. Прест., ст. 1, прим. 2, прил. I: ст. 32—36), по закону 12 Марта 1882 г. (П. С. З., № 730), не имѣютъ своею цѣлью борьбы съ тѣми видами преступности, привычнаго тунеядства и нищенства, ради которой проектируются правила, выработанныя Коммисією. Усматриваемый почти повсемѣстно ростъ преступности требуетъ со стороны государственной власти для борьбы съ нею рѣшительныхъ и неотложныхъ мѣръ, къ числу которыхъ Коммисія относитъ также и учрежденіе въ предположенномъ порядкѣ того не фиктивного, а дѣйствительнаго надзора чиновъ полиціи, которому подлежали бы лица, опасныя для спокойнаго общежитія.

Установленный дѣйствующимъ закономъ надзоръ полиціи за лицами, отбывшими уголовное наказаніе (Улож. Наказ., ст. 48 и 49), сводится лишь къ нѣкоторымъ ограниченіямъ поднадзорныхъ въ правѣ избирать себѣ мѣсто жительства, перемѣнять его и изъ него отлучаться. Никакихъ другихъ ограниченій отдача подъ надзоръ полиціи въ этомъ порядкѣ для поднадзорныхъ не влечетъ. Въ виду полной бесполезности такого надзора, Высочайше учрежденное Особое Совѣщаніе при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія проекта Уголовнаго Уложенія, оставаясь въ этомъ отношеніи на почвѣ дѣйствующаго закона, признало даже жела-

¹⁾ См. приложение I.

тельнымъ вовсе не вводить въ редакцію подлежащихъ статей Уголовнаго Уложенія термина «полицейскій надзоръ», какъ не соответствующаго существу дѣла. Надзоръ же, предусматриваемый Уставомъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, учреждается надъ лицами, вредными для общественнаго спокойствія. Коммисія уже высказалась за полную отмѣну административной высылки, какъ мѣры административнаго воздѣйствія ¹⁾; съ отмѣною же высылки должны отпасть и правила, опредѣляющія порядокъ полицейскаго надзора за высланными, а слѣдовательно—этотъ видъ надзора утратить свое главное значеніе. Кромѣ сего, необходимо замѣтить, что правила объ административной высылкѣ преслѣдуютъ, главнымъ образомъ, цѣль воспрепятствовать лицамъ, признаваемымъ неблагонадежными въ политическомъ отношеніи, продолжать свою противоправительственную дѣятельность.

Совсѣмъ не тѣ цѣли преслѣдуетъ полицейскій надзоръ, предусматриваемый проектомъ Устава Полицейскаго, и не тотъ составъ лицъ поднадзорныхъ онъ имѣетъ въ виду. Цѣлью намѣченнаго Коммисіею полицейскаго надзора является необходимость обезопасить населеніе отъ преступныхъ посягательствъ со стороны такъ называемыхъ «хулигановъ», «котовъ», «сутеровъ» и другихъ подонковъ общества, кои, отвыкнувъ отъ труда, живя попрошайничествомъ и не останавливаясь часто передъ преступленіемъ, лишь бы имѣть возможность продолжать праздный образъ жизни, представляютъ для населенія серьезную опасность.

Такимъ образомъ, оба вида полицейскаго надзора, предусматриваемые дѣйствующимъ законодательствомъ, не могутъ быть признаны удовлетворяющими изъясненной выше цѣли, а между тѣмъ—принимать рѣшительныя мѣры противъ упомянутыхъ опасныхъ для мирнаго общежитія лицъ, количество которыхъ въ послѣднее время постепенно увеличивается, представляется настоятельно необходимымъ. На обстоятельство это обратилъ вниманіе и Государственный Совѣтъ при разсмотрѣніи проекта Уголовнаго Уложенія. По мнѣнію Государственнаго Совѣта, изученіе условій, порождающихъ преступность, привело за послѣднее время къ убѣжденію, что одними изъ важнѣйшихъ причинъ, вызывающихъ хотя и не крупныя, но тѣмъ

¹⁾ См. объясн. зап. къ законопроекту объ исключительномъ положеніи, стр. 30—33.

не менѣ весьма опасныя для общества формы преступной дѣятельности, обращенной въ промыселъ, являются тунеядство и праздность. Краткосрочные виды лишенія свободы, примѣняемые обыкновенно къ корыстнымъ преступленіямъ, возникающимъ на указанной почвѣ, не приводятъ къ желательнымъ результатамъ. Выпущенный на свободу, послѣ непродолжительнаго тюремнаго заключенія, преступникъ, не утратившій привычки къ праздности, попадая въ прежнія условія жизни, силою ихъ вовлекается вновь въ преступленія, пока не совершитъ болѣе тяжкаго преступнаго дѣянія или не подвергнется болѣе суровому наказанію, какъ закоренѣлый рецидивистъ. Соображая способы устраненія подобныхъ явленій, Государственный Совѣтъ счелъ полезнымъ допустить въ сихъ случаяхъ болѣе разнообразныя и соответствующія условія дѣйствительности приемы борьбы съ преступностью. Въ отношеніи этихъ приемовъ Государственный Совѣтъ призналъ, что тунеядство и праздность, побуждающія человѣка, вмѣсто честнаго труда, искать преступныхъ способовъ пропитанія и наживы, представляются обстоятельствами, въ значительной мѣрѣ зависящими отъ воли виновнаго. Поэтому, при совершеніи преступленій, тунеядство и праздность могутъ быть разсматриваемы какъ условія, квалифицирующія вину, а потому, съ точки зрѣнія справедливости, нѣтъ повода возражать противъ нѣкотораго отягощенія участи такого лица присоединеніемъ къ опредѣленному за совершенное имъ дѣяніе наказанію другихъ мѣръ, способныхъ приучить его къ работѣ и вывести изъ неблагоприятныхъ условій жизни. Въ качествѣ такой мѣры, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, вполне цѣлесообразно предоставить суду право помѣщать выпущеннаго изъ тюрьмы преступника, признаннаго учинившимъ преступное дѣяніе вслѣдствіе тунеядства или праздности, въ работный домъ, на срокъ отъ шести мѣсяцевъ до двухъ лѣтъ. Въ виду приведенныхъ сужденій, въ Высочайше утвержденное 22 Марта 1903 года Уголовное Уложеніе была внесена особая (32) статья, предоставляющая суду изъясненное право.

Находя, и съ своей стороны, приведенную мѣру въ существѣ цѣлесообразною, Коммисія признаетъ ее, однако, не вполне достаточною: съ одной стороны—работныхъ домовъ у насъ почти не имѣется вовсе, причемъ, такъ какъ устройство ихъ потребуетъ значительныхъ денежныхъ средствъ, нельзя ожидать, чтобы суды въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ смогли фактически

воспользоваться упомянутымъ своимъ правомъ, тѣмъ болѣе, что область примѣненія указанной 32 статьи крайне ограничена за невведеніемъ нынѣ въ дѣйствіе Уголовнаго Уложенія въ полномъ его объемѣ; съ другой стороны,—согласно Уголовному Уложенію, въ работные дома будутъ попадать лишь тѣ изъ лицъ указанной выше категоріи, кои уже совершили то или другое преступное дѣяніе, а, между тѣмъ, главнѣйшую задачу полиціи составляетъ огражденіе общественной безопасности и, слѣдовательно, предупрежденіе преступныхъ дѣяній. Въ виду сего, необходимо изыскать нынѣ же такой способъ борьбы съ явно опасными для общенія слоями населенія, который давалъ бы полиціи возможность своевременно предупреждать преступныя съ ихъ стороны посягательства. По мнѣнію Коммисіи, такимъ средствомъ является полицейскій надзоръ, но надзоръ не формальный, а дѣйствительный, который на самомъ дѣлѣ служилъ бы ручательствомъ тому, что лицо, ему подчиненное, измѣнитъ свой предосудительный образъ жизни и перестанетъ угрожать обществу.

Соотвѣтственно сему, Коммисіею введены въ проектъ Устава приложенныя къ статьѣ 19 онаго правила о полицейскомъ надзорѣ.

Обратясь, наконецъ, къ разрѣшенію вопроса о введеніи въ дѣйствіе проекта Устава Полицейскаго, Коммисія нашла, что постановленія его должны замѣнить собою въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи устарѣвшій и во многихъ своихъ частяхъ не примѣняющійся на практикѣ Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, дѣйствующій на всемъ пространствѣ Имперіи. Время введенія въ дѣйствіе преобразованія полиціи.

По сему поводу въ средѣ Коммисіи было замѣчено, что, такъ какъ постановленія Устава Полицейскаго имѣютъ общій характеръ и не приурочены къ какому либо опредѣленному устройству полиціи, то представлялось бы возможнымъ нынѣ же распространить дѣйствіе сего новаго Устава на всю Имперію. При этомъ лишь условіи явилась бы возможность исключить въ кодификаціонномъ порядкѣ большую часть Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій. Введеніе же Устава, Полицейскаго, подобно Учрежденію Полиціи, лишь въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи вызвало бы необходимость сохраненія для остальныхъ мѣстностей всѣхъ постановленій

устарѣвшаго закона на неопредѣленное время и вмѣстѣ съ тѣмъ значительно осложнило бы кодификацію Свода Законовъ.

Съ своей стороны, Коммисія, не отрицая важности приведенныхъ соображеній, не могла, однако, упустить изъ виду, что въ Уставъ Полицейскій не были включены вовсе правила, предусматривающія исполненіе чинами полиціи тѣхъ многочисленныхъ обязанностей, которыя предположено или вовсе сложить съ полиціи или переложить на другіе исполнительные органы, въ томъ числѣ органы общественныхъ управленій. Всѣ эти мѣропріятія Коммисія полагала возможнымъ намѣтить лишь для указанныхъ 50 внутреннихъ губерній, считая распространеніе дѣйствія Учрежденія Полиціи и связаннаго съ его введеніемъ перераспредѣленія полицейскихъ обязанностей на другія мѣстности Имперіи дѣломъ сравнительно отдаленнаго будущаго. Въ силу одного лишь этого обстоятельства, распространеніе на указанные мѣстности, гдѣ еще не будетъ введено Учрежденіе Полиціи и не будутъ дѣйствовать исполнительные органы (сборщики и разсылные), новаго Устава Полицейскаго не можетъ нынѣ имѣть мѣста.

Правильность этого вывода подтверждается еще и тѣмъ соображеніемъ, что сложность дѣла и значительность матеріальныхъ затратъ, связанныхъ съ намѣченнымъ преобразованиемъ полицейскаго строя, не допускаютъ возможности одновременнаго введенія всѣхъ выработанныхъ Коммисіею постановленій на всемъ пространствѣ Имперіи. Поэтому, въ тѣхъ ея мѣстностяхъ, на которыя они распространены не будутъ, останутся въ силѣ постановленія Общаго Учрежденія Губернскаго, Устава о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій и многихъ статей другихъ частей Свода Законовъ, исключеніе которыхъ изъ Свода возможно было бы только при распространеніи выработанныхъ Коммисіею законоположеній на всю Имперію.

Исходя изъ приведенныхъ соображеній о необходимости ограничить область примѣненія намѣченнаго преобразованія предѣлами 49 губерній, по Общему Учрежденію управляемыхъ, и губерніи Ставропольской, Коммисія по вопросу о времени введенія въ дѣйствіе означеннаго преобразованія полагала, что установленіе по сему предмету даже приблизительнаго срока не представляется возможнымъ, такъ какъ сложныя и обширныя законодательныя работы, связанныя съ реформою полиціи, потребуютъ времени, для учета котораго Коммисія не распо-

лагаеть нынѣ достаточными данными. Поэтому, Коммисія оставилась въ своемъ заключеніи (разд. А, отд. XVII, и разд. Б., отд. VII) на необходимости введенія указанныхъ въ немъ мѣръ въ срокъ и на основаніяхъ, особымъ закономъ опредѣляемыхъ. Приходя къ такому выводу, Коммисія вмѣстѣ съ тѣмъ высказалась за безусловную необходимость единовременнаго проведенія въ жизнь намѣченной реформы на пространствахъ упомянутыхъ 50 губерній. По мнѣнію Коммисіи, всякія соображенія о трудности подготовительныхъ по этому предмету работъ и связанныхъ съ проведеніемъ реформы матеріальныхъ затратахъ должны отпасть предъ соображеніями о томъ вредѣ, который неминуемо явился бы послѣдствіемъ постепеннаго въ предѣлахъ небольшого раіона частичнаго проведенія въ жизнь реформы. Неизбѣжная при такихъ условіяхъ пестрота въ порядкѣ устройства и въ управленіи полиціи вызвали бы на долгое время полный упадокъ полицейскаго дѣла въ Имперіи. По отношенію же къ чинамъ жандармскаго корпуса, являющимся членами единой военной организаціи, указанная выше пестрота положительно недопустима. Въ виду этого, Коммисія, не намѣчая опредѣленнаго срока введенія въ дѣйствіе проектированнаго преобразованія, а лишь озабочиваясь возможно скорымъ представленіемъ проекта на законодательное разсмотрѣніе, считала необходимымъ настаивать на мысли о распространеніи реформы единовременно на 50 губерній Европейской Россіи.

Осуществленіе и проведеніе въ жизнь всѣхъ вышеприведенныхъ мѣропріятій, по глубокому убѣжденію Коммисіи, послужило бы не только къ улучшенію полицейскаго строя и полицейской дѣятельности, но способствовало бы также укрѣпленію среди населенія чувства законности, этого важнѣйшаго устоя гражданскаго быта въ государствѣ.

Подписалъ: *Предсѣдатель А. Макаровъ.*

Скрѣпилъ: *Членъ Коммисіи,
завѣдывающій ея дѣлопроизводствомъ Н. Елачичъ.*

Перечень обязанностей чиновъ полиціи, исполненіе коихъ подлежит переложенію на городскихъ и уѣздныхъ разсыльныхъ и ихъ помощниковъ.

По вѣдомству Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній.

1. Истребованіе отъ просителей различныхъ документовъ, подписокъ и т. п. (Учр. Канц. Прош., ст. 27).

2. Объявленіе послѣдовавшихъ по дѣламъ Канцеляріи рѣшеній (Учр. Канц. Прош., ст. 29; Общ. Учр. Губ., ст. 140 п. 1).

3. Врученіе: 1) запечатанныхъ конвертовъ и 2) объявленій.

По вѣдомству Православнаго Исповѣданія.

4. Вызовъ свидѣтелей по требованію духовныхъ слѣдователей по дѣламъ о проступкахъ духовныхъ лицъ (Общ. Учр. Губ., ст. 683 п. 3).

5. Предъявленіе сторонамъ и свидѣтелямъ разнаго рода требованій, объявленій, повѣстокъ, выписокъ изъ дѣлъ, рѣшеній и тому подобныхъ документовъ.

6. Врученіе метрическихъ свидѣтельствъ и разнаго рода объявленій (Общ. Учр. Губ., ст. 140 п. 1).

По вѣдомству Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій.

7. Врученіе повѣстокъ, рѣшеній, объявленій и копій разныхъ бумагъ по требованіямъ Консисторій (Уст. Ин. Испов., ст. 661, 662, 677 и 689).

8. Врученіе: 1) метрическихъ выписей; 2) метрическихъ книгъ магометанскимъ приходамъ и взысканіе денегъ за нихъ, и 3) мулламъ разнаго рода циркуляровъ и объявленій Муфтія и Духовныхъ Собраній.

9. Выдача: 1) денегъ по бракоразводнымъ дѣламъ; 2) пособій магометанскимъ духовнымъ лицамъ и 3) содержанія римско-католическому духовенству.

По вѣдомствамъ Министерствъ Финансовъ и Торговли и Промышленности.

10. Разсылка: 1) въ промышленныя заведенія всякихъ объявленій, извѣщеній и приглашеній отъ чиновъ фабричной инспекціи и 2) въ горные заводы и промыслы всякихъ объявленій, извѣщеній и приглашеній отъ чиновъ горнаго надзора (Общ. Учр. Губ., ст. 140 п. 4 и 681 п. 2; Нак. чин. фабр. инспек., ст. 15 п. г, 16 п. г).

11. Доставленіе обратно подателямъ непринятыхъ таможеню досмотровыхъ документовъ (Уст. Тамож., ст. 398).

12. Врученіе удостовѣреній торговцамъ о томъ, что они не производятъ торговли табачными издѣліями, выписанными ими изъ-за границы для собственнаго употребленія (Уст. Тамож., ст. 547).

13. Врученіе: 1) наградныхъ денегъ за задержаніе контрабанды и 2) легитимационныхъ билетовъ, отобранныхъ таможеню.

14. Врученіе: 1) объявленій Дворянскаго Банка о продажѣ имѣній; 2) повѣстоуъ казначействъ о наступленіи срока платежей по векселямъ; 3) извѣщеній Государственныхъ Сберегательныхъ Кассъ вкладчикамъ; 4) расчетныхъ листовъ пенсионерамъ, и 5) разнаго рода объявленій по финансовому вѣдомству вообще.

15. Врученіе: 1) талонныхъ книжекъ денатурированнаго спирта и другихъ документовъ, и 2) объявленій управляющихъ акцизными сборами.

16. Вызовъ разныхъ лицъ по требованіямъ Акцизнаго Управленія.

17. Предъявленіе извѣщеній акцизнаго вѣдомства о наложеніи штрафовъ за безпатентную торговлю.

18. Врученіе объявленій о постановленіяхъ Присутствій по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ и платежныхъ свидѣтельствъ (Прав. дѣлопроизв. въ присутств. по фабр. и горнозавод. дѣламъ: Собр. Узак. 1900 г., № 22, ст. 27 и 31).

19. Объявленіе просителямъ рѣшеній и увѣдомленій по дѣламъ о разрѣшеніи постановки паровыхъ котловъ.

20. Врученіе денегъ рабочимъ за полученныя ими увѣчья.

По вѣдомству Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

21. Врученіе владѣльцамъ ленныхъ лѣсовъ копій плановъ означенныхъ лѣсовъ (Уст. Лѣсн., ст. 663).

22. Врученіе объявленій о представленіи въ Управленіе Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ документовъ на право вѣзда въ казенные лѣса (Уст. Лѣсн., ст. 677 и прим., 679 и прим.).

23. Объявленіе постановленій Лѣсоохранительныхъ Комитетовъ (Уст. Лѣсн., ст. 747).

24. Оповѣщеніе смежныхъ владѣльцевъ о состоявшемся опредѣленіи Губернскаго Правленія о размежеваніи общей дачи (Зак. Меж., ст. 600).

25. Врученіе: 1) плановъ лѣсныхъ хозяйствъ и чертежей дачъ владѣльцамъ имѣній; 2) объявленій объ укрѣпленіи за крестьянами надѣловъ въ личную собственность; 3) объявленій о наложеніи штрафовъ; 4) разнаго рода объявленій, и 5) жалованья сторожамъ земельныхъ участковъ.

26. Выдача: 1) билетовъ на расчистки; 2) денегъ въ награду за лѣсоразведеніе, и 3) разрѣшеній на содержаніе борзыхъ и гончихъ собакъ.

27. Предъявленіе протоколовъ, составленныхъ чинами лѣснаго вѣдомства, лицамъ, обвиняемымъ въ порубкахъ, выпасахъ и проч.

По вѣдомству Министерства Юстиціи.

28. Врученіе повѣстокъ и другихъ судебныхъ бумагъ по гражданскимъ дѣламъ (Зак. Гражд., ст. 708, прим. 2, прил.: ст. 16; Уст. Гражд. Суд., ст. 62, 62¹, 285, 305, 434 (по Прод. 1906 г.) и 1222¹⁹ (по Прод. 1906 г.); Прав. Суд. Част. Земск. Начальн., ст. 36—39; Вол. Суд. Уст. Приб. Губ., Кн. II, ст. 24 и 25).

29. Врученіе повѣстокъ по уголовнымъ дѣламъ свидѣтелямъ, экспертамъ и присяжнымъ засѣдателямъ (Уст. Угол. Суд., ст. 56, 56¹, 57; Вол. Суд. Уст. Приб. Губ., Кн. III, ст. 26).

30. Врученіе: 1) повѣстокъ Коммерческихъ Судовъ; 2) повѣстокъ Межевой Конторы (Зак. Меж., ст. 827); 3) объявленій конкурсныхъ управленій и сообщеній отвѣтовъ на запросы послѣднихъ, и 4) всякаго рода объявленій.

31. Выдача: 1) повѣстокъ и объявленій Волостныхъ Судовъ внѣ мѣста ихъ нахождения и 2) денегъ и документовъ частнымъ лицамъ, присылаемыхъ изъ Судебныхъ Учрежденій или отъ Судебныхъ Приставовъ и взысканныхъ ими по исполнительнымъ листамъ.

32. Объявленіе присяжнымъ засѣдателямъ о неотлучкѣ изъ мѣста жительства.

33. Вызовъ сторонъ и свидѣтелей къ мировому посреднику для разбора споровъ и въ уѣздный мировой съѣздъ (Особ. Прил. Зак. Сост., кн. III, ст. 155, 226).

По вѣдомству Министерства Путей Сообщенія.

34. Врученіе различнаго рода документовъ, объявленій и денегъ по требованіямъ вѣдомства Министерства Путей Сообщенія.

35. Предъявленіе подрядчикамъ вѣдомства путей сообщенія расчетныхъ тетрадей.

По Военному и Морскому вѣдомствамъ.

36. Вызовъ на торги, поставки и т. п. (Общ. Учр. Губ., ст. 681 п. 5; Уст. Зем. Пов., ст. 219, 222 и 224).

37. Врученіе повѣстокъ Военныхъ и Военно - Морскихъ Судовъ, за исключеніемъ повѣстокъ обвиняемымъ (Уст. Воен. Суд., ст. 480 и 587; Воен.-Морск. Суд. Уст., ст. 293, 547 и 678).

38. Врученіе: 1) документовъ, денегъ и аммуничныхъ вещей нижнимъ воинскимъ чинамъ; 2) орденовъ и знаковъ отличія нижнимъ воинскимъ чинамъ; 3) свидѣтельствъ Воинскихъ Присутствій; 4) повѣстокъ лицамъ, подлежащимъ отбытію воинской повинности; 5) разнаго рода документовъ (по интендантскому вѣдомству), и 6) разнаго рода объявленій.

По вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія.

39. Врученіе разнаго рода документовъ, объявленій и повѣстокъ по вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія.

По Удѣльному вѣдомству.

40. Врученіе объявленій и повѣстокъ Удѣльнаго вѣдомства.

Перечень обязанностей чиновъ полиціи, исполненіе коихъ подлежитъ переложенію на податныхъ сборщиковъ и ихъ помощниковъ.

По вѣдомству Православнаго Исповѣданія.

1. Взысканіе гербоваго сбора по дѣламъ, производящимся въ учрежденіяхъ Духовнаго вѣдомства (Общ. Учр. Губ., ст. 682 п. 1).

2. Взысканіе: 1) исковыхъ пошлинъ по дѣламъ о расторженіи брака; 2) слѣдственныхъ издержекъ, и 3) арендныхъ денегъ по порученіямъ управленія имѣніями заграничныхъ духовныхъ установленій (Общ. Учр. Губ., ст. 778 п. 5).

По вѣдомству Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій.

3. Взысканіе даяній, слѣдующихъ проповѣднику (Общ. Учр. Губ., ст. 778 п. 5; Уст. Ин. Испов., ст. 471).

4. Взысканіе денежныхъ пеней съ проповѣдниковъ по рѣшеніямъ Консисторіи (Общ. Учр. Губ., ст. 778 п. 5; Уст. Ин. Испов., ст. 480 п. 2 и 482).

5. Взысканіе пеней за неявку съ лицъ, вызываемыхъ въ Консисторію (Уст. Ин. Испов., ст. 588).

6. Взысканіе просроченныхъ церковныхъ сборовъ (Уст. Ин. Испов., ст. 975).

7. Взысканіе церковныхъ сборовъ по порученію попечителей Армяно-Грегоріанскихъ церквей въ гт. С.-Петербургѣ и Москвѣ (Уст. Ин. Испов., ст. 1245).

8. Взысканіе даяній, слѣдующихъ въ пользу священнослужителей и церковныхъ причетниковъ Армяно-Грегоріанской церкви (Уст. Ин. Испов., ст. 1249).

9. Производство денежных взысканий и взимание канцелярских пошлинъ по постановленіямъ Губернскихъ Меджлисовъ и Духовныхъ Правленій Шитскаго ученія (Уст. Ин. Испов., ст. 1479 и прим., 1519).

10. Взысканіе: 1) гербоваго сбора; 2) подушныхъ капиталовъ въ пользу Римско-Католической церкви, и 3) церковно-приходскихъ повинностей.

По вѣдомству Министерства Финансовъ.

11. Разсылка окладныхъ листовъ (Общ. Учр. Губ., ст. 682 п. 2; Уст. Зем. Пов., ст. 116 и 195).

12. По дѣламъ о взысканіи недоимокъ (Учр. Мин., ст. 313, прим.; Общ. Учр. Губ., ст. 682 п. 1, 778 п.п. 5 и 6; Уст. Зем. Пов., ст. 116, 195 и 280; Уст. Прям. Налог., ст. 21—24, 26, 27, 30, 33, 524, 610, 611, 617, 698, 729, 731; Выс. утв. 6 Іюня 1910 г. (с. у. 1199) пол., ст. 56—58; Особ. Прил. Зак. Сост., Кн. I, ст. 348, 355, 356; кн. II, ст. 18, п. 4; 67, 68, 72, 73, 80 и прим., 81, 82; Зак. Гражд., ст. 491; Пол. Взыск. Безспорн. ст. 2, 3, 7 и 8).

13. Разсылка окладныхъ листовъ по раскладкамъ налога съ недвижимыхъ имуществъ (Уст. Прям. Налог., ст. 100, 115¹² п. 6, по Прод. 1906 г., 246 и 689).

14. Взысканіе недоимокъ: наложеніе ареста на доходъ съ недвижимаго имущества; продажа движимаго имущества; опись недвижимаго имущества (Общ. Учр. Губ., ст. 682 п. 1; Уст. Прям. Налог., ст. 107, 108, 115¹², по Прод. 1906 г., 115¹³ п. 12, по Прод. 1906 г., 265, 266, 610, 611, 617, 699, 729 и 731).

15. Разсылка окладныхъ листовъ по дополнительному промысловому налогу (Уст. Прям. Налог., ст. 400).

16. Посылка извѣщеній Раскладочнаго Присутствія по дополнительному промысловому налогу (Уст. Прям. Налог., ст. 504).

17. Взысканіе недоимокъ: понужденіе недоимщиковъ къ уплатѣ недоимки; опись и продажа товара недоимщика (Общ. Учр. Губ., ст. 682 п. 1; Уст. Прям. Налог., ст. 401, прим. и 524; изд. 1910 г., ст. 2, 3 и 8).

18. Исполненіе рѣшеній Казенныхъ Палатъ и Губернскихъ Присутствій по дѣламъ о промысловомъ налогѣ, кромѣ указанныхъ уже рѣшеній о взысканіи недоимокъ (Уст. Прям. Налог., ст. 547).

19. Врученіе извѣщеній Городского по квартирному налогу Присутствія и взысканіе недоимокъ по означенному налогу (Общ. Учр. Губ., ст. 573 и 747; Гор. Пол., ст. 130 п. 4; Уст. Прям. Налог., ст. 772 и прим. и 786).

20. Врученіе опредѣленій Губернскаго по квартирному налогу Присутствія о сложеніи и разсрочкѣ налога (Уст. Прям. Налог., ст. 787, по Прод. 1906 г.).

21. Взысканіе штрафовъ или недоимокъ гербоваго сбора (Общ. Учр. Губ., ст. 748; Уст. Пошл., ст. 188).

22. Врученіе опредѣленій Казенной Палаты о наложеніи штрафа (Уст. Пошлин., ст. 194 и 195).

23. Врученіе наслѣдникамъ расчетовъ Казенной Палаты о размѣрѣ наслѣдственныхъ пошлинъ и взысканіе сихъ пошлинъ по предписаніямъ Казенной Палаты или по судебнымъ опредѣленіямъ (Уст. Пошлин., прил. къ ст. 212: ст. 8 и 9).

24. Взысканіе наслѣдственныхъ, крѣпостныхъ, судебныхъ и межевыхъ пошлинъ (Уст. Пошлин., ст. 271, 283 и 361).

25. Взысканіе безспорныхъ недоимокъ по оплатѣ попуднымъ сборомъ нефти, поступающей на нефтепроводы и перекачиваемой по нимъ (Уст. Горн., ст. 555, по Прод. 1906 г.).

26. Наложеніе въ Прибалтійскихъ и Западныхъ губерніяхъ секвестра на имѣнія, на коихъ состоятъ недоимки сбора за пользованіе поіезуитскимъ имѣніемъ (Уст. Казен. Имѣн. ст. 1, прим., прил.: ст. 22).

27. Взысканіе штрафовъ, налагаемыхъ Мирowymi Посредниками (Пол. Сед. Сост., ст. 194).

28. Взысканіе сборовъ за просрочку заграничныхъ паспортовъ (Уст. Пасп., ст. 205).

29. Врученіе орденовъ и медалей и взысканіе за нихъ пошлинъ.

30. Взысканіе: 1) штрафовъ за неправо споры по искамъ; 2) штрафовъ за споры о подлогахъ (Уст. Гражд. Суд., ст. 562); 3) по требованіямъ Крестьянскаго и Дворянскаго Банковъ; 4) просроченныхъ ссудъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ; 5) 300-рублевыхъ штрафовъ съ семейства еврея за уклоненіе отъ воинской повинности (Уст. Воин. Пов., ст. 395); 6) мукомольнаго сбора съ мельницъ; 7) 10% сбора на судебныя учрежденія; 8) раскладочнаго сбора и налога по требованіямъ Казенныхъ Палатъ; 9) разнаго рода сборовъ по ссудамъ и недоимкамъ; 10) ссудъ съ ходяковъ и переселенцевъ (Особ. Прил. Зак. Сост., кн. VIII, по Прод. 1906 г., ст. 57); 11) штрафовъ за просрочку паспортовъ; 12) штрафовъ, наложенныхъ въ административномъ порядкѣ; 13) штрафа за переходъ границы; 14) излишне выданныхъ денегъ изъ казны; 15) воинскаго налога, и 16) просроченныхъ ссудъ, выданныхъ учрежденіями мелкаго кредита (Уст. Кред., Разд. X, ст. 97, по Прод. 1906 г.).

31. Взысканіе недоимокъ и недоборовъ съ крестьянъ, внѣ ихъ приписки, по окладнымъ сборамъ (Циркуляръ Мин. Фин. и Мин. Вн. Дѣлъ отъ 22 Іюля 1900 г., № 4939).

32. Составленіе актовъ о несостоятельности къ уплатѣ недоимокъ всякаго рода повинностей, сборовъ и пошлинъ.

33. Принятіе домашнихъ актовъ, изложенныхъ на простой бумагѣ или на гербовой ненадлежащаго достоинства и оплачиваемыхъ гербовымъ сборомъ послѣ совершенія ихъ (Уст. Пошлин., ст. 119, п. 2).

34. Учиненіе надписи о времени предъявленія домашняго акта, изложеннаго на простой бумагѣ или на гербовой ненадлежащаго достоинства и оплачиваемаго послѣ его совершенія, а также погашенія представленныхъ гербовыхъ знаковъ (Уст. Пошлин., ст. 119, п. 3).

35. Засвидѣтельствованіе времени приобщенія знаковъ оплаты гербоваго сбора къ домашнимъ актамъ, изложеннымъ на простой бумагѣ или на гербовой ненадлежащаго достоинства и оплачиваемымъ послѣ ихъ совершенія (Уст. Пошлин., ст. 119, п. 5).

36. Взысканіе съ владѣльцевъ канительныхъ заведеній пробирной пошлины и дополнительнаго сбора, не уплаченныхъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ (Уст. Пошлин., ст. 397).

37. Взысканіе: по акцизному вѣдомству: 1) разнаго рода штрафовъ; 2) патентнаго сбора; 3) гербоваго сбора, и 4) казенныхъ убытковъ.

38. Выдача: 1) денежнаго вознагражденія за открытіе акцизныхъ нарушеній; 2) обратно конфискованныхъ вина и пива; 3) обратно залога приказчикамъ винныхъ лавокъ, увольняемымъ отъ службы, и 4) денегъ и талоновъ къ ассигновкамъ.

39. Взысканіе гербоваго и другихъ различныхъ сборовъ по таможенному вѣдомству.

По вѣдомству Министерства Торговли и Промышленности.

40. Взысканіе: 1) сборовъ съ паровыхъ котловъ; 2) недоимокъ и сборовъ съ фабрично-заводскихъ предпріятій; 3) гербоваго сбора; 4) штрафовъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ, и 5) оброчной подати.

По вѣдомству Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

41. Производство безспорныхъ взысканій (Общ. Учр. Губ., ст. 683 п. 4).

42. Взысканіе штрафовъ, налагаемыхъ по постановленіямъ лѣсничаго (Общ. Учр. Губ., ст. 748; Уст. Лѣсн., ст. 799).

43. Взысканіе штрафовъ, налагаемыхъ по постановленіямъ Начальника Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ (Общ. Учр. Губ., ст. 748; Уст. Лѣсн., ст. 800).

44. Взысканіе ссудъ по меліоративному кредиту (Общ. Учр. Губ., ст. 748 и 754).

45. Взысканіе прогонныхъ денегъ, слѣдуемыхъ землемѣру для проѣзда на мѣсто межевыхъ работъ (Зак. Меж., ст. 125, 131, 132).

46. Приемъ пошлинъ на содержаніе борзыхъ и гончихъ собакъ (Уст. Сел. Хоз., ст. 394, 395, 455 и 456).

47. Врученіе окладныхъ листовъ и взысканіе процентнаго сбора и недоимокъ по сообщенію Управленія Каспійско-Волжскими рыбными и тюленьими промыслами.

48. Производство взысканій: 1) за порубку лѣса; 2) за пастьбу скота; 3) за самовольный посѣвъ растеній; 4) за незаконное владѣніе землею; 5) по исполнительнымъ листамъ, полученнымъ отъ лѣсничаго; 6) лѣсныхъ пошлинъ; 7) арендныхъ денегъ за казенныя оброчныя статьи; 8) чинша; 9) ссудъ на обѣмненіе, и 10) разнаго рода денегъ по требованіямъ чиновъ лѣснаго вѣдомства.

По вѣдомству Министерства Юстиціи.

49. Взысканіе денегъ за совершеніе данныхъ на приобрѣтенныя крестьянами земли и на уплату Нотаріусу по совершеннымъ уже даннымъ (Общ. Учр. Губ., ст. 683 п. 7).

50. Исполненіе по полученію штрафныхъ денегъ съ покупателей имѣній на публичныхъ торгахъ (Уст. Гражд. Суд., ст. 1178; Пол. Взыск. Безспор., ст. 271).

51. Производство взысканій: 1) судебныхъ издержекъ; 2) канцелярскихъ пошлинъ по судебнымъ дѣламъ; 3) штрафовъ за неявку въ судъ и къ слѣдствію и за нарушеніе порядка; 4) листового сбора; 5) вексельнаго сбора; 6) денегъ на прогоны Судебнымъ Приставамъ и свидѣтелямъ; 7) кормовыхъ денегъ и за одежду; 8) этапныхъ издержекъ, и 9) гербоваго сбора.

52. Истребованіе: 1) залоговъ по гражданскимъ дѣламъ и 2) залоговъ по подрядамъ.

53. Вызовы для уплаты разныхъ штрафовъ.

По вѣдомству Министерства Путей Сообщенія.

54. Производство взысканій за проѣздъ по желѣзнымъ дорогамъ безъ билетовъ.

55. Взысканіе: 1) штрафовъ за нарушеніе правилъ плаванія по рѣкамъ и каналамъ; 2) за страхованіе парходовъ; 3) штрафа за порчу груза, и 4) переборовъ по службѣ на желѣзной дорогѣ.

56. Взиманіе судоходнаго сбора.

По Военному и Морскому вѣдомствамъ.

57. Взысканіе: 1) денегъ за ордена; 2) переборовъ содержанія офицерскими чинами; 3) перебора денегъ съ запасныхъ нижнихъ чиновъ; 4) за утрату казенныхъ вещей и аммуничныхъ предметовъ; 5) недоимокъ за арендуемую инженернымъ вѣдомствомъ землю; 6) судебныхъ издержекъ по рѣшеніямъ Военныхъ Судовъ, и 7) гербоваго сбора.

58. Выдача: 1) денегъ по порученіямъ Александровскаго Комитета о раненыхъ; 2) пособій вдовамъ офицерскихъ чиновъ; 3) расчетныхъ листовъ воинскимъ чинамъ, получающимъ трехрублевое пособіе, и 4) разнымъ лицамъ пособій.

59. Удовлетвореніе деньгами за поставку подводъ для нижнихъ чиновъ (Общ. Учр. Губ., ст. 684 п. 1 и 778 п. 7).

По вѣдомству Министерства Иностранныхъ Дѣлъ.

60. Взысканіе пособій, выдаваемыхъ Консулами.

По Удѣльному вѣдомству.

61. Взысканіе разныхъ денежныхъ суммъ по требованіямъ Удѣльнаго вѣдомства.