

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БОРЬБЫ ПОЛИЦИИ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

*Работа представлена кафедрой истории права и государства
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Е. Д. Проценко

Статья посвящена проблемам нормативно-правового регулирования борьбы полиции с экономическими правонарушениями в Российской империи. В ней в систематизированном виде анализируются основные группы нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность полиции по противодействию экономической преступности в дореволюционной России.

The article is devoted to the problems of normative legal regulation of police's struggle against economical offences in the Russian Empire. The author systematically analyses the main groups of normative legal acts which regulate police's work of resisting economical criminality in pre-revolutionary Russia.

Нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность полиции по борьбе с экономическими правонарушениями, в теории полицейского права дореволюционной России были разделены на две большие группы. Первую группу составляли полицейские законы и распоряжения. Вторую – полицейские кодексы и уставы. Они существенно отличались от тех уголовных кодексов, в которых определялось, например, наказание. В отличие от них полицейские кодексы отражали лишь те предметы и отношения, о которых полиция вправе

была издавать распоряжения и предписания, обеспечивая тем самым исполнение, как правило, решений суда.

Наибольшее их количество было изложено в Своде законов Российской Империи. Первые два тома были посвящены организации полицейских учреждений. Деятельность Министерства Внутренних Дел и подчиненных органов и подразделений регламентировалась правовыми актами, изложенными в первом томе Свода законов Российской Империи. Второй и последующие тома были посвящены деятель-

ности Департамента полиции, общей уездной, городской, Санкт-Петербургской, Московской и некоторых других полициям и их структурным подразделениям, на которые ложилась основная тяжесть борьбы с экономическими преступлениями. В тринадцатом и четырнадцатом были изложены законы о безопасности. Участие полиции в дознании и судопроизводстве по преступлениям и проступкам регламентировалось правовыми актами, размещенными в четырнадцатом и пятнадцатом томах Свода законов Российской Империи.

Многие правовые акты строились на разных принципах не только по своей управленческой ориентации, но и по форме их выражения. Несоответствие правовой регламентации требованиям жизни, противоречивые, путаные установки закона отрицательно сказывались прежде всего на деятельности полиции по борьбе с экономическими преступлениями. В течение XIX в. правительством предпринимались меры по четкому правому определению основных понятий, целей и задач служебно-полицейской деятельности¹.

Анализ законодательных актов позволяет сделать вывод о том, что наиболее полно правовые основы, регулирующие деятельность дореволюционной полиции в борьбе с экономическими правонарушениями, нашли свое отражение в Уставе предупреждения и пресечения преступлений (1842 г.)², который неоднократно редактировался и дополнялся в последующие годы (1857, 1876, 1890, 1912, 1913, 1914), по своей структуре мало изменился и действовал до 1916 г.

В первой статье Устава отмечалось, что предупреждение и пресечение «действий... клонящихся к нарушению... безопасности личной и безопасности имущества...» обязаны осуществлять «губернаторы, полиция и вообще все места и лица, имеющие начальство по части гражданской или военной». Все статьи Устава были объединены в пять разделов, посвященных предупреждению и пресечению отдельных видов правонару-

шений (преступлений): «против веры», «против общественного порядка и учреждений правительства», «против личности», «предупреждению и пресечению беспорядков при увеселениях и забавах, а также явного соблазна и разврата в поведении». Предупреждению и пресечению экономических правонарушений (преступлений) была посвящена отдельная глава «О предупреждении и пресечении преступлений против имущества».

Каждая последующая редакция совершенствовалась и развивала положения Устава. Так, например, уже к 1876 г. Устав состоял из 8 гл., объединявших 326 ст.: гл. 1 «О насильном завладении»; гл. 2 «О предупреждении и пресечении лихвы» (предоставление ссуды сверх установленных процентов); гл. 3 «О запрещенных играх»; гл. 4 «О лотереях»; гл. 5 «О пресечении конокрадств»; гл. 6 «О предупреждении и пресечении обмана, подлога, клеветы и лживых поступков»; гл. 7 «О воровстве, разбое, грабеже и притоносодержательстве»; гл. 8 «О зажигательстве».

Редакция статей Устава была таковой, что в примечании указывались ранее принятые нормативные акты с указанием их порядковых номеров в Полном Собрании Законов Российской Империи и даты издания. Так, например, в примечании ст. 310 Устава «прекращение разбоя, грабежа и притонодержательства возлагалось на попечение Губернаторов и чиновников полиции».

По мнению В. Д. Макроменко, этим законом не только закреплялась единая концепция национальной программы деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений (преступлений), но и детально регламентировалась деятельность правоохранительных органов и населения. Созданная система позволяла реализовать функцию, получившую впоследствии название профилактики³.

Специальную группу нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции по борьбе с экономическими правонарушениями, составляли циркуляры и

инструкции МВД и Департамента полиции. В них была закреплена тактика проведения тех или иных мер, направленных на обеспечение экономической безопасности граждан и государства.

Наиболее важным нормативным актом, установившим регламентацию деятельности системы органов уголовного сыска, являлась «Инструкция чинам сыскных отделений». Как известно, сыскные отделения были учреждены 6 июля 1908 г. «Инструкция...» же была подписана министром внутренних дел П. А. Столыпиным 9 августа 1910 г. Инструкция установила основы деятельности сыскных отделений, цели и задачи их работы, способы и методы борьбы с преступностью, права и обязанности чинов отделений. Устанавливались также принципы взаимоотношений отделений с общей и жандармской полицией, прокурорским надзором и судебными следователями.

Этим документом был определен порядок ведения делопроизводства, устройства и оборудования регистрационного бюро, наблюдательной части, ведения отчетности о деятельности отделения, основные правила ассигнования и расходования финансовых средств отделений, порядок задержания обвиняемых. Особенность «Инструкции...» заключалась в том, что впервые в официальном нормативном акте указывалось на необходимость организации розыскной деятельности в соответствии с особенностями профессиональной преступности, специализации мер розыска и распределения чинов отделения на группы по категориям преступности. В качестве приложения к «Инструкции чинам сыскных отделений» были созданы «Совершенно секретные правила». Они устанавливали нормы ведения и хранения секретной документации, основы проведения негласных мероприятий, давали указания по работе с секретной агентурой и комплектованию кадрового состава сыскных отделений.

Циркуляры Департамента полиции также относились к ведомственным подзакон-

ным нормативным актам. Они содержали предписания по конкретным вопросам организации деятельности полиции (в том числе и сыскных отделений) по борьбе с профессиональной преступностью. Циркуляры можно подразделить на три основные подгруппы.

К первой подгруппе относятся циркуляры, регламентирующие ведение делопроизводства, регистрацию преступников и ведение наблюдательной части. Сюда следует относить циркулярные распоряжения от 11 сентября 1886 г. о делопроизводстве полицейских управлений, от 25 сентября 1901 г. об антропометрических станциях, правила о производстве и регистрации дактилоскопических снимков от 16 декабря 1906 г., инструкцию по фотографированию и словесному портрету от 29 декабря 1906 г., от 9 апреля и 26 апреля 1907 г. о регистрации и применении дактилоскопии, от 19 марта 1912 г., от 26 сентября 1914 г. и от 5 декабря 1915 г. о правилах и дополнительных разъяснениях порядка изготовления и распределения карточек в алфавитных регистрационных шкафах.

Во вторую подгруппу входили циркуляры, содержащие предписания по ведению розыскной деятельности. К ним относятся циркулярные распоряжения от 13 ноября 1906 г. о преследовании торговли «живым товаром», от 6 марта и от 26 апреля 1908 г. об организации системы повсеместного розыска в России, от 3 июля 1910 г. о порядке прекращения розыска, от 6 августа 1910 г. о предоставлении сведений по утраченным и похищенным документам, от 18 мая 1910 г. о применении к уголовному сыску дрессированных собак, от 12 октября 1911 г., сообщающий сведения о применении преступниками оригинального аппарата для вскрытия несгораемых касс, от 18 октября 1911 г., подтверждающий распоряжении о полном изъятии политических дел из ведомства сыскных отделений.

К третьей подгруппе относились циркуляры, регулирующие расходование бюджетных средств сыскными отделениями.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

Это циркуляры от 8 февраля 1899 г. и от 24 июля 1908 г. о квартирном довольствии, от 16 марта 1909 г., от 14 октября 1909 г. и от 9 февраля 1910 г. о порядке расходования денежных сумм сыскных отделений, от 4 октября 1911 г. о расходовании сыскного кредита⁴.

Узкоспециализированным видом нормативно-правового обеспечения борьбы полиции с профессиональной преступностью можно считать приказы и распоряжения начальника местной полиции (полицмейстера, градоначальника или обер-полицмейстера), а в отношении деятельности по производству дознания – указания и разъяснения прокурора местного окружного суда. Впрочем, относить их к нормативно-правовому обеспечению следует только в том случае, если они фиксировались в

виде нормативного акта, а не отдавались в устной форме.

Таким образом, во второй половине XIX в. в полицейском законодательстве России получили подробную правовую регламентацию базовые направления деятельности полиции по предупреждению и пресечению экономических правонарушений. Однако правовые нормы, регламентирующие данную сферу полицейской деятельности, были рассредоточены в огромном количестве законодательных актов, относящихся к различным сферам государственного управления и отраслям права. Несистематизированность правовой базы существенным образом мешала институционализации предупреждения и пресечения правонарушений в полицейском законодательстве.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительного следствия. Приложение первое. СПб., 1882. С. 112–145.

² Устав предупреждения и пресечения преступлений // Свод законов Российской Империи. Т. 14. СПб., 1876.

³ *Макроменко В. Д.* Правонарушения в сфере имущественных отношений и полиция России (вторая половина XIX в. – начало XX в.) (историко-правовой аспект). Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 72.

⁴ *Рыжов Д. С.* Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.): Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2000. С. 70.