

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)

*Целью настоящей статьи является осмысление исторических этапов становления и развития полицейского права Российской Империи. Достижение поставленной цели предполагает изучение источников полицейского права, анализ их содержания и значения для дальнейшего развития рассматриваемой отрасли. Методологической основой работы являются общенаучные методы познания, а также ретроспективный и сравнительный правовой анализ. Статья состоит из трех самостоятельных частей, каждая из которых посвящена отдельному этапу развития полицейского права. В основу предлагаемой автором периодизации положены объем и качество нормативного материала, регулирующего полицейскую деятельность.*

*Первая часть статьи посвящена этапу становления полицейского права, который начался в 1718 году с создания Главной полицмейстерской канцелярии и утверждения должности Генерал-полицмейстера. В том же году Петром I были изданы «Пункты, данные С. Петербургскому Генерал-полицмейстеру», ставшие первым источником полицейского права в его классическом понимании. Содержание Пунктов было конкретизировано в Указах Сената и Генерал-полицмейстера. В 1721 году по аналогии с Пунктами была издана Инструкция Московскому Обер-Полицмейстеру Грекову, отличавшаяся от Пунктов более детальным нормативным регулированием общественных отношений в рассматриваемой сфере.*

*Проведенный анализ источников полицейского права позволяет выделить ряд ключевых особенностей нормативного регулирования полицейской деятельности на этапе его становления, к числу которых следует отнести наличие у полиции множества не свойственных ей в классическом понимании функций, широкие дискреционные полномочия при отсутствии четких механизмов ведомственного и общественного контроля, привлечение населения к решению стоящих перед полицией задач. Этап становления полицейского права характеризуется также бессистемным изложением правового материала и отсутствием собственно российской доктрины полицейского права, которая на данном этапе еще не сформировалась.*

*Несистематизированное профильное законодательство, чрезмерная многофункциональность полиции, отсутствие доктрины полицейского права существенно снижали эффективность полицейской деятельности. Созданный на этапе становления полицейского права механизм правового регулирования нуждался в серьезном реформировании. В этой связи во второй половине XVIII в. по инициативе Екатерины II начался поиск направлений дальнейшего совершенствования правовой системы Российской Империи в целом и правового регулирования полицейской деятельности в частности. В 1782 году был утвержден Устав благочиния или полицейский, который вывел законодательное регулирование полицейской деятельности на качественно новый, кодифицированный уровень. С его утверждением этап становления полицейского права в царской России следует считать завершённым.*

**Ключевые слова:** полицейское право, становление полицейского права, Российская Империя, полиция, правовое регулирование.

**Роман Брамонтов,**

докторант

Університета КАЗГЮУ

імені М. С. Нарикбаєва

orcid.org/0000-0002-1732-0743

r\_bramontov@kazguu.kz

**Введение**

В последние годы на страницах юридических изданий постсоветских государств все чаще встречаются размышления ученых о полицейском праве. В частности, Ю. П. Соловей отмечает, что термин «полицейское право» относится к числу тех, которые были незаслуженно «репрессированы» советским правоведением (Соловей, 2005). По мнению, О. И. Бекетова и В. И. Сургутского негативное отношение к полицейскому праву обусловлено односторонним подходом к его пониманию в качестве инструмента тоталитарного строя. Авторы отмечают, что в двадцать первом веке полицейское право имеет свое собственное место в системе российского права и вместе с другими его отраслями противостоит полицейскому государству (Бекетов, Сургутсков, 2016).

На постсоветском пространстве идеи современного полицейского права получили наибольшее развитие в трудах российских авторов (см., например: Мушкет, Хохлов, 1998; Бельский, 2004; Соловей, 2013 и др.). Однако это не означает, что научный интерес к полицейскому праву проявляется исключительно в России. Так, в Украине научную дискуссию по данной теме инициировал Р.С. Мельник (Мельник, 2011). В Белоруссии перспективы развития полицейского права рассматривала А.А. Постникова (Постникова, 2015). В Казахстане о необходимости признания полицейского права как нормативного образования и области научного знания высказывались Н. А. Биекенов (Биекенов, 2009), Ч. К. Утегенов и А. К. Ибраева (Утегенов, Ибраева, 2019).

Бывшие союзные республики связывает общее историческое прошлое, которое, так или иначе, оказывает определенное влияние на становление и развитие правовых систем получивших независимость государств. Полицейское право Российской Империи объективно является частью этого прошлого, однако в юридической литературе постсоветских государств данному вопросу не уделяется должного внимания. При этом выстроить четкую систему научного знания о современном полицейском праве, не изучив его становление и развитие, не представляется возможным. В этой связи чрезвычайно уместными выглядят слова К. С. Бельского, который писал: «История науки административного права

является не только ее памятью, но также ее лабораторией, вследствие чего она выполняет по отношению к науке в известной степени прагматическую функцию, способствуя более правильному решению современных административно-правовых проблем, воспитывая и развивая творческое воображение, помогая поискам научной истины» (Бельский, 1998). Изложенным объясняется актуальность и своевременность данной темы.

Целью настоящей статьи является осмысление исторических этапов становления и развития полицейского права Российской Империи. Достижение поставленной цели предполагает изучение источников полицейского права Российской Империи, анализ их содержания и значения для дальнейшего развития рассматриваемой отрасли. Методологической основой работы являются общенаучные методы познания, а также ретроспективный и сравнительный правовой анализ. Результаты исследования нормативного материала представлены в хронологической последовательности.

### **Становление полицейского права**

До начала XVIII в. полицейские функции в Российском государстве распределялись между различными институтами духовной, политической и общественной власти. Однако в первой половине XVIII в. полицейская деятельность постепенно приобрела публично-правовой характер и сосредоточилась в руках государства. Основоположителем подобных изменений по праву признается Петр I, являющийся ярким сторонником активно развивающейся в современной ему западной Европе идеологии полицейского государства. Именно в Петровскую эпоху термин «полиция» впервые появился в законодательстве царской России (Мушкет, 2003).

История российской полиции, понимаемой в качестве обособленного элемента системы государственных органов, началась с создания 20 мая 1718 года в Санкт-Петербурге Главной полицмейстерской канцелярии и утверждения должности Генерал-полицмейстера, на которую был назначен А. Дивьер (Гурлев, 2018). В целях регламентации деятельности Генерал-полицмейстера 25 мая 1718 года Петром I были изданы «Пункты, данные С. Петербургскому Генерал-полицмейстеру» (далее по тексту – Пункты). С этого момента начинается этап становления полицейского права, как самостоятельного нормативно-правового образования.

Пункты включали в себя 13 положений, возлагающих на Генерал-полицмейстера и жителей обязательства в определенной области общественных отношений. Большое внимание в Пунктах уделялось благоустройству города. Генерал-полицмейстеру было поручено следить за качеством строительных работ, возведением шалашей, укреплении речных берегов, обеспечивать работу ливневой канализации и чистоту переулков, рынков, улиц и мостов. Жители обязывались содержать в чистоте дворы, вывозить мусор исключительно в установленные места и не бросать его в реку и каналы. За нарушение

данного предписания предусматривался «жестокый штраф», размер которого в Пунктах не уточнялся (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3203).

Ответственность за обеспечение противопожарной безопасности тоже возлагалась на полицию. Генерал-полицмейстеру предписывалось следить за надлежащим оборудованием печей и труб при постройке зданий и сооружений, осматривать все печи, очаги и бани в городе не реже четырех раз в год и проводить с жителями профилактические беседы. Кроме того, Пункты содержали нормы, предусматривающие правила хранения и продажи снеди и запрещающие торговлю вредными продуктами. Уже в то время обвес покупателя и завышение стоимости товаров признавались правонарушениями (там же).

Особое внимание в Пунктах уделялось обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. Пункты обязывали полицию ловить лиц, учинивших драку в общественном месте (рынки либо улицы), допрашивать их, а затем отсылать к надлежащему суду с материалами дела. Заведения, в которых посетителям предлагались спиртные напитки, азартные игры и другие асоциальные развлечения, признавались подозрительными и подлежали досмотру с целью их дальнейшего искоренения. Полиции предписывалось задерживать и допрашивать всех праздношатающихся лиц, включая нищих, а также вести надзор за приезжими людьми (там же).

Пункты закрепляли основы деятельности караульных, которые назначались из числа рядовых жителей. Караульные должны были иметь ружья и трещотки для пресечения противоправной деятельности, а также инвентарь для тушения пожаров. В целях обеспечения надлежащей реализации Пунктов из числа каждой слободы или улицы назначался староста. В свою очередь из числа жителей каждых десяти домов назначался десятский. Десятские обязывались извещать старосту обо всех нарушениях Пунктов в пределах своей территории, а староста находился в тесном взаимодействии с полицмейстером (там же).

В последующие годы на основании Пунктов и в соответствии с ними были изданы самостоятельные нормативные правовые акты, регулирующие определенные общественные отношения. Например, Сенатский Указ № 3210 обязывал жителей сообщать в Полицмейстерскую канцелярию достоверные сведения о постояльцах, содержать прилегающие ко дворам территории в чистоте, ежемесячно прочищать печные трубы. В этом же Указе содержался запрет на продажу испорченных продуктов питания, использования фальшивых весов и завышение цены. За указанные нарушения Указом предусматривались телесные наказания и штрафы (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3210).

Сенатский Указ № 3212 обязывал всех жителей, которые стали свидетелями драки или иных нарушений общественного порядка и услышали крик «Караул» оказывать содействие в задержании правонарушителей и доставлении их в Полицмейстерскую Канцелярию. В случае наступления тяжких последствий жители, ставшие свидетелями правонарушения и слушавшие крик «Караул», но не оказавшие помощь потерпевшему, привлекались к ответственности

наравне с правонарушителем. Тем же Указом жителям было предписано разнимать дерущихся и не принимать участие в ссорах (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3212).

Сенатский Указ № 3213 регламентировал поимку нищих. Лиц преклонного возраста и людей с физическими увечьями надлежало отсылать в богадельни. Трудоспособные лица, не записанные в богадельнях, но просящие милостыню, задерживались, допрашивались и подвергались телесному наказанию, после исполнения которого направлялись по прежнему месту жительства. В тех городах, где полицеймейстерские канцелярии еще не были созданы, ответственность за поимку нищих возлагалась на Обер-комендантов и комендантов, однако в Санкт-Петербурге этот вопрос относился к юрисдикции Генерал-полицмейстера. (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3213).

Указ Генерал-полицмейстера № 3221 запрещал стрельбу из ружей во дворах и на улицах Санкт-Петербурга. Причина запрета обосновывалась высокими рисками причинения вреда здоровью и имуществу окружающих. Вместе с тем Указ разрешал стрельбу из ружей ради забавы в полях, где жилые постройки отсутствовали. За несоблюдение установленного Указом запрета с нарушителей взыскивался денежный штраф. В случае первичного нарушения запрета о стрельбе из ружей сумма штрафа составляла 5 рублей и возрастала до 10 рублей в случае повторного нарушения (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3221).

Указ Полицмейстерской Канцелярии № 3226 обязывал жителей содержать в чистоте двор и прилегающую к нему территорию. Согласно Указу, каждый житель рано утром или поздно вечером, в то время, когда городские улицы опустеют, должен был очистить часть улицы, расположенную напротив своего двора от мусора. В случае, если улица была мощенная камнем, на жителей возлагалась обязанность поддерживать ее в исправном состоянии и при необходимости проводить мелкий ремонт хозяйственным способом. За нарушение Указа предусматривался денежный штраф, сумма которого исчислялась пропорционально ширине двора (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3226).

Указ Генерал-полицмейстера № 3236 определял места, в которых было разрешено устанавливать торговые лавки и шалаши. Из текста Указа следует, что торговля в неустановленных местах, затрудняющих проезд по большой дороге, провоцировала конфликты и драки между жителями. В этой связи торговать разрешалось только в специально отведенных для этого местах. Кроме того, Указ обязывал продавцов снеди носить белые мундиры и соблюдать во всем чистоту. В качестве наказания за нарушение указанных правил Указ предусматривал денежный штраф, сумма которого не уточнялась, а также конфискацию товара (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3236).

Указ Генерал-полицмейстера № 3256 обязывал хозяев жилых помещений незамедлительно сообщать в Канцелярию полицеймейстерских дел о фактах заболевания горячкой с указанием точного количества заболевших. За нарушение данного предписания Указ предусматривал жестокое наказание вид

и размер которого не уточнялся (ПСЗ Российской империи. – Том 5. – 3256). Указ Генерал-полицмейстера № 3256 предписывал жителям устанавливать по концам улиц шлагбаумы и создавать караулы в целях обеспечения общественного порядка, предотвращения воровства и другой противоправной деятельности (ПСЗ Российской империи. – Том 6. – 3494).

К источникам зарождающего полицейского права российского государства следует отнести также Регламент или Устав Главного Магистрата (далее по тексту – Регламент). Этот документ был издан в 1721 году и внес существенные изменения в систему управления основными сферами жизни в городах Российской империи (Упоров, 2018). Главный Магистрат являлся центральным институтом городского управления. Согласно Главе II Регламента основными задачами Главного Магистрата являлись учреждение Магистратов во всех городах Российской империи и обеспечение их соответствующими Уставами, обеспечение эффективной системы правосудия, учреждение полиции, а также развитие купечества и мануфактур (ПСЗ Российской империи. – Том 6. – 3708).

Вопросы полицейской деятельности регулировались Главой X Регламента, согласно которой полиция признавалась фундаментальной основой общественной безопасности и человеческого комфорта. Регламент закреплял широкий круг стоящих перед полицией задач, в число которых входили обеспечение безопасности, обеспечение всеобщего труда и честного промысла, обеспечение чистоты на улицах и в домах, контроль домовых расходов, профилактику заболеваний, воспитание подрастающего поколения и другие задачи (там же). Положения Регламента не являлись непосредственными регуляторами общественных отношений. Они носили скорее общий концептуальный характер, позволяя лучше понять место и роль полиции в российском обществе на этапе ее становления.

По аналогии с Пунктами в 1721 году Петром I была издана Инструкция Московскому Обер-Полицмейстеру Грекову (далее по тексту – Инструкция). Инструкция отличалась от Пунктов более подробной регламентацией деятельности высшего полицейского чина Москвы и насчитывала уже 48 пунктов. Первые 6 пунктов Инструкции регулировали вопросы надлежащего строительства в Москве. Строительство должно было вестись в линию, чтобы улицы и переулки были ровны. В отдельных районах Москвы, например, Кремль и Китай-город, строить разрешалось только каменные строения. При этом срок постройки не мог превышать четыре года (ПСЗ Российской империи. – Том 6. – 4047).

Начиная с 7 по 14 пункты Инструкции регламентировали правила противопожарной безопасности. В частности, печные трубы следовало делать широкими для простоты их очистки. Печи предписывалось класть на землю с установкой фундамента и на расстоянии от деревянных стен, чтобы снизить риски возгорания. За нарушение указанного требования Инструкцией предусматривался штраф в размере от 10 до 30 рублей с учетом неоднократности нарушения. Жителям деревянных домов запрещалось топить печи для приготовления пищи внутри построек в летнее время (там же).

Инструкция обязывала Полицмейстера проводить осмотры печей, очагов, бань и каминов жителей не реже четырех раз в год и закупить средства пожаротушения, включая крюки, виллы, и лестницы, обеспечить емкости с водой для тушения пожаров. Жителям предписывалось принимать участие в тушении пожаров, иметь ведра и топоры. За отказ или уклонение от участия в тушении пожаров либо отсутствие средств противопожарной защиты жители наказывались «жестоким штрафом», размер которого в Инструкции не прописывался (там же).

Пункты 15 и 16 Инструкции регламентировали противодействие нарушениям общественного порядка и кражам. В этих целях в конце улиц предписывалось устанавливать заградительные приспособления (рогатины) и создавать караулы из числа жителей мужского пола, достигших возраста 20 лет. Караульным следовало иметь ружья либо дубины, а также трещотки. На всех жителей улицы возлагалась обязанность оказывать содействие караульным в случае необходимости, за неисполнение которой предусматривалось жестокое наказание (там же).

Пункты 17 и 18 Инструкции детально регламентировали строительство и ремонт мостов, возлагая надзор за качеством работ на Полицмейстерскую Канцелярию. Пункты 19 и 20 Инструкции обязывали жителей укреплять берега возле своих дворов и содержать в чистоте прилегающую территорию. За неисполнение вышеуказанных обязанностей предусматривался штраф. Пункт 21 Инструкции прямо запрещал жителям Москвы засорять реки мусором и предусматривал телесное наказание за нарушение запрета (там же).

Пункты, начиная с 22 по 27 включительно, регулировали сферу торговли продуктами питания. Здесь прописывались правила установки и размещения торговых шалашей, требования к внешнему виду продавцов, местонахождению и оборудованию торговых точек, включая чистоту прилегающей территории, и качества продукции. За нарушение предусмотренных правил предусматривалась ответственность в виде штрафов, телесных наказаний и ссылки на каторгу в зависимости от тяжести проступка (там же).

Пункт 28 Инструкции регламентировал досмотр подозрительных домов и заведений. Пункты 29 и 30 Инструкции регулировали вопросы обращения с праздношатающимися людьми и предупреждения совершения ими противоправных действий. Пункт 31 Инструкции полностью посвящался борьбе с нищими на улицах Москвы. Пункт 32 Инструкции обязывал Обер-полицмейстера запросить сведения и лицах мужского пола, проживающих во всех слободах и дворах. Пункт 33 Инструкции регулировал административное устройство слобод Москвы (там же).

Пункт 34 Инструкции обязывал Обер-полицмейстера обеспечить наличие мостов в соответствующих местах. Пункт 35 Инструкции предусматривал основания для проведения розыскных мероприятий. Пункт 36 Инструкции дифференцировал полномочия полиции и Камер-коллегии в отношении

питейных заведений. Пункт 37 Инструкции детализировал правила розничной торговли в праздничные дни. Пункт 38 Инструкции запрещал стрельбу из огнестрельного оружия в населенных пунктах. За нарушение данного пункта предусматривался штраф в размере от 5 до 15 рублей с учетом неоднократности деяния (там же).

Пункт 39 Инструкции закреплял особенности исполнения наказаний в отношении лиц женского пола. Пункт 40 Инструкции регулировал вопросы общественного здоровья и предотвращения эпидемий. Собственники жилых помещений обязывались уведомлять Полицейскую Канцелярию о заболевших жильцах с указанием характера болезни и количества заболевших. За нарушение данного предписания Инструкцией предусматривалось жестокое наказание, вид и размер которого не уточнялся. Пункт 41 Инструкции регламентировал расквартирование солдат в Москве. Пункт 42 Инструкции предусматривал обеспечение Полицейской Канцелярии бумагой (там же).

Пункт 43 Инструкции обязывал извозчиков ездить исключительно на обузданных лошадях, соблюдая осторожность. Этот же пункт предусматривал возможность устраивать скачки на спор, но только в тех местах где не было людей. Пускать лошадей вскачь по улицам города категорически запрещалось. За нарушение запретов предусматривалось жестокое наказание, вид и размер которого в Инструкции не указывался. Пункт 44 Инструкции закреплял основы взаимоотношений Полицмейстерской Канцелярии с зарубежными Послами и Посланниками, проживающими в Москве. Уже с тех времен для данной категории лиц предусматривались определенные привилегии и иммунитеты (там же).

Последние пункты Инструкции закрепляли подчинённость и правовую основу деятельности московского Обер-Полицмейстера, регламентировали вопросы укомплектования штата московской Полицмейстерской Канцелярии. Особого внимания заслуживает заключительное положение Инструкции, согласно которому в своей повседневной служебной деятельности Обер-Полицмейстеру надлежит поступать как доброму и честному офицеру. Этот пункт заложил этические основы деятельности царской полиции (там же).

Фактически Инструкция регулировала те же общественные отношения, что и Пункты. Вместе с тем, более детальное и полное нормативное закрепление отдельных вопросов позволяет говорить о прогрессивности Инструкции и динамичном развитии полицейского права на этапе его становления. Инструкция наделяла московскую полицию широкими властными полномочиями, однако, она же эти полномочия и ограничивала. Подтверждением тому служит Сенатский Указ «О нечинении Московскому Обер-Полицмейстеру ничего сверх данной ему инструкции без указа из Сената» (ПСЗ Российской империи. – Том 6. – 4103).

Из текста Указа следует, что главный полицейский Москвы, превышая полномочия, данные ему Инструкцией, требовал от жителей города вести постройку деревянных строений на каменном фундаменте. В этой связи под



угрозой применения штрафа, размер которого в Указе не уточнялся, Обер-Полицмейстеру запрещалось без одобрения Сената Российской империи устанавливать какие-либо требования к жителям города, сверх тех, что предусмотрены Инструкцией (там же). Таким образом, уже на этапе становления полицейского права существовала система сдерживания полиции, основанная на привлечении полицейских чиновников к юридической ответственности.

В 1722 году была издана Инструкция, данная Московской Полицмейстерской канцелярии (ПСЗ Российской империи. – Том 6. – 4130), которая по своему содержанию мало чем отличалась от упомянутой ранее Инструкции Московскому Обер-Полицмейстеру Грекову. В последующие годы были изданы и другие нормативные правовые акты, прямо либо косвенно регламентирующие деятельность полиции, однако их значение в процессе становления и развития полицейского права не было столь существенным. В этой связи перечислять и рассматривать их все в настоящей статье представляется нецелесообразным.

### Выводы

Анализ первых источников полицейского права Российской Империи позволяет выделить ряд ключевых особенностей нормативного регулирования полицейской деятельности. Прежде всего, следует отметить, что рассмотренные источники возлагали на полицию множество не свойственных ей в классическом понимании функций. Так, помимо обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, в юрисдикцию полиции входили надзор за градостроительной деятельностью и соблюдением чистоты, обеспечение противопожарной безопасности, защита прав потребителей, санитарно-эпидемиологическая деятельность, вопросы административно-территориального устройства. Учитывая, что рассмотренные нормативные акты наделяли полицию полномочиями в сфере назначения и исполнения наказаний, можно с уверенностью сказать, что и судебная функция не была чужда царской полиции на этапе ее становления. Данный вывод подтверждается и другими исследователями (Мушкет, 2003).

Касательно наказаний, предусмотренных источниками полицейского права, следует отметить, что чаще других встречались телесные наказания (избиение батогами и кнутом) и денежные штрафы. Конфискация имущества в пользу Царя либо Полицмейстерской Канцелярии тоже встречалась, но не часто. Ссылка на каторгу упоминалась еще реже, вероятно в связи с тем, что этот вид наказания предусматривался за наиболее общественно опасные деяния. Закреплялись также такие меры ответственности, как снос установленных в неустановленном месте шалашей и уничтожение испорченных продуктов питания. При этом далеко не всегда санкция четко определялась нормативными актами, что позволяет говорить о наделении полицмейстеров эпохи Петра I широкими дискреционными полномочиями в части выбора наказаний.

Строго говоря, четкая система полицейского права на этапе его становления отсутствовала. В изученных источниках правовые нормы излагались в хаотичном порядке, без какой-либо логической последовательности и взаимосвязи, положения материального и процессуального свойства смешивались, выраженные подотрасли и институты отсутствовали. Сложившаяся ситуация обусловлена еще одной особенностью этапа становления полицейского права в Российской Империи, заключающейся в отсутствии научного фундамента. Безусловно, российский законодатель использовал теоретический и практический опыт государств Западной Европы, и в первую очередь Германии, однако собственно российская доктрина полицейского права на данном этапе еще не сформировалась, что крайне негативно сказывалось на качестве нормативного материала.

К особенностям зарождающегося полицейского права Российской Империи следует отнести также ярко выраженную превентивную направленность полицейской деятельности и привлечение местного населения к решению стоящих перед полицией задач. Полицеймейстерам разрешалось задерживать и допрашивать празднующих жителей даже при отсутствии явных признаков противоправной деятельности, досматривать подозрительные дома. Жители Санкт-Петербурга и Москвы обязывались устанавливать рогатины и шлагбаумы на своих улицах, принимать участие в ночных караулах и тушении пожаров, оказывать содействие в пресечении противоправной деятельности и задержании правонарушителей.

Несистематизированное профильное законодательство, чрезмерная многофункциональность, отсутствие доктринального понимания полицейской деятельности, а также другие проблемы, в том числе организационного характера, существенно снижали эффективность полиции. Механизм правового регулирования полицейской деятельности, выстроенный по инициативе Петра I и при его непосредственном участии, нуждался в серьезном реформировании. Вопросы дальнейшего совершенствования правового регулирования полицейской деятельности были затронуты в Наказе Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения, изданном в 1767 году (ПСЗ Российской империи. – Том 17. – 12949).

Наказ не был собственно источником права и носил скорее концептуальный характер. Вместе с тем в нем впервые были изложены основные принципы правовой политики и правовой системы российского государства. Несмотря на то, что новое Уложение так и не было разработано, идеи Наказа Екатерины II нашли отражение в утвержденном в 1782 году Уставе благочиния или полицейском. Устав благочиния вывел законодательное регулирование полицейской деятельности в царской России на качественно новый уровень. Таким образом, начавшийся в 1718 году с принятия Петром I «Пунктов данных С. Петербургскому Генерал-полицеймейстеру» этап становления полицейского права завершился в 1782 году, а ему на смену пришел следующий этап кодификации законодательства в области полицейской деятельности, который будет рассмотрен нами в следующей части статьи.

**Список использованных источников:**

1. Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права. *Полицейское право*. 2005. № 1. С. 6–11.
2. Бекетов О.И., Сургутсков В.И. Полицейское право России: прошлое, настоящее и будущее. *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 8 (69). С. 59–67.
3. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: проблемы теории. Санкт-Петербург, 1998.
4. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. Москва : Изд-во «Дело и Сорвис», 2004.
5. Соловей Ю.П. Некоторые размышления о полицейском праве. *Административное право и процесс*. 2013. № 7. С. 2–14.
6. Мельник Р.С. Поліцейське право в Україні: нотатки до наукової дискусії. *Юрист України*. 2011. № 3 (16). С. 32–37.
7. Постникова А.А. Современное полицейское право и перспективы его развития в Республике Беларусь. Борьба с преступностью: теория и практика : тезисы докладов III Международной научно-практической конференции (Могилев, 20 марта 2015 года): в 2-х ч. Могилев : Могилев. Институт МВД, 2015. Ч. 2. С. 296–299.
8. Биекенов Н.А. Конституционно-правовые основы организации и деятельности полиции Республики Казахстан : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Алматы, 2009. С. 20.
9. Утегенов Ч.К., Ибраева А.К. Некоторые вопросы имиджа и доверия общества к деятельности органов внутренних дел в Республике Казахстан. *Вестник КазНУ. Заң сериясы*. 2019. № 4 (92). С. 28–36.
10. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. *Государство и право*. 1998. № 10. С. 18–26.
11. Мушкет И.И. Генезис «Полицейского права» в контексте эволюции правовой системы (историко-теоретический анализ) : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Санкт-Петербург, 2003. 253 с.
12. Гурлев И.В. Создание и развитие полиции при Петре I. *Власть*. 2018. № 3. С. 135–140.
13. Пункты, данные С. Петербургскому Генерал-Полицмейстеру. Полное собрание законов Российской империи. Электронный ресурс. Том 5. – 3203. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 10 августа 2021 года).
14. О наблюдении порядка и чистоты по городу Санкт-Петербургу и о взимании штрафов за нечищение домовых труб и за продажу в рядах и других местах порченных съестных припасов. Полное собрание законов Российской империи. Том 5. 3210. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).
15. О забирации под караул празднующихся людей, о не пускании таковых в дома по пробитии зори без явного свидетельства, о не нанимании работников без поручных записей, о не продаже после зори питей и харча, о разнимании драк и о вспоможении тем, которые закричали «Караул», о соблюдении чистоты по улицам и порядка в строении домов. Полное собрание законов Российской империи. Том 5. 3212. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).
16. О поимке нищих и об отсылке их после наказания в прежние места. Полное собрание законов Российской империи. Том 5. 3213. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).
17. О запрещении на дворах и по улицам стрельбы под взысканием штрафа. Полное собрание законов Российской империи. Электронный ресурс. Том 5. 3221. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

18. О наблюдении Санкт-Петербургскими жителями каждому противсвоего двора чистоты и о поправлении мостовой. Полное собрание законов Российской империи. Том 5. 3226. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

19. О назначении рынков в Санкт-Петербурге, о наблюдении чистоты торгующим съестными припасами и о ношении ими белых мундиров. Полное собрание законов Российской империи. Электронный ресурс. Том 5. 3236. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

20. Об объявлении Санкт-Петербургским жителям в Канцелярию полицмейстерских делу кого в доме окажутся больные горячкой. Полное собрание законов Российской империи. Том 5. 3256. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

21. О делании в Санкт-Петербурге по концам улиц шлагбаумов и об определении к оным со дворов караульщиков. Полное собрание законов Российской империи. Том 6. 3494. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&regim=3) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

22. Упоров И.В. Город и городское самоуправление в истории России до конца правления Петра I: правовой аспект. *Электронный научно-практический журнал «Современные научные исследования и разработки»*. 2018. № 6 (23). URL: <https://elibrary.ru/contents.asp?id=35690242> (Дата обращения: 11 октября 2021 года).

23. Регламент или Устав Главного Магистрата. Полное собрание законов Российской империи. Том 6. 3708. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&regim=3) (дата обращения: 12 сентября 2021 года).

24. Инструкция Московскому Обер-Полицейстеру Грекову. Полное собрание законов Российской империи. Том 6. 4047. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&regim=3) (дата обращения: 15 сентября 2021 года).

25. О нечинении Московскому Обер-Полицейстеру ничего сверх данной ему инструкции без указа из Сената. Полное собрание законов Российской империи. Том 6. 4103. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&regim=3) (дата обращения: 15 сентября 2021 года).

26. Инструкция, данная Московской Полицейстерской Канцелярии. Полное собрание законов Российской империи. Том 6. 4130. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&regim=3) (дата обращения: 15 сентября 2021 года).

27. Наказ Комиссии о составлении проекта нового Уложения. Полное собрание законов Российской империи. Том 17. 12949. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=80&regim=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=80&regim=3) (дата обращения: 20 августа 2021 года).

### References:

1. Solovej Yu.P. Policejskoe pravo i ego mesto v sisteme sovremennogo administrativnogo prava. *Policejskoe pravo*. 2005. № 1. S. 6–11.
2. Beketov O.I., Surgutskov V.I. Policejskoe pravo Rossii: proshloe, nastoyashchee i budushchee. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2016. № 8 (69). S. 59–67.
3. Mushket I.I., Hohlov E.B. Policejskoe pravo Rossii: problemy teorii. Sankt-Peterburg, 1998.
4. Bel'skij K.S. Policejskoe pravo: Lekcionnyj kurs / Pod red. A.V. Kurakina. Moskva : Izd-vo «Delo i Sorvis», 2004.
5. Solovej Yu.P. Nekotorye razmyshleniya o policejskom prave. *Administrativnoe pravo i process*. 2013. № 7. S. 2–14.
6. Mel'nik R.S. Policejs'ke pravo v Ukraïni: notatki do naukovoï diskusii. *Yurist Ukraïni*. 2011. № 3 (16). S. 32–37.

7. Postnikova A.A. Sovremennoe policejskoe pravo i perspektivy ego razvitiya v Respublike Belarus'. Bor'ba s prestupnost'yu: teoriya i praktika : tezis dokladov III Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Mogilev, 20 marta 2015 goda): v 2-h ch. Mogilev : Mogilev. Institut MVD, 2015. CH. 2. S. 296–299.

8. Biekenov N.A. Konstitucionno-pravovye osnovy organizacii i deyatelnosti policii Respubliki Kazahstan : avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Almaty, 2009. S. 20.

9. Utegenov CH.K., Ibraeva A.K. Nekotorye voprosy imidzha i doveriya obshchestva k deyatelnosti organov vnutrennih del v Respublike Kazahstan. Vestnik KazNU. Zap seriyasy. 2019. № 4 (92). S. 28–36.

10. Bel'skij K.S. O predmete i sisteme nauki administrativnogo prava. Gosudarstvo i pravo. 1998. № 10. S. 18–26.

11. Mushket I.I. Genezis «Policejskogo prava» v kontekste evolyucii pravovoj sistemy (istoriko-teoreticheskij analiz) : dissertaciya na soiskanie uchenoj stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Sankt-Peterburg, 2003. 253 s.

12. Gurlev I.V. Sozdanie i razvitie policii pri Petre I. Vlast'. 2018. № 3. S. 135–140.

13. Punkty, dannye S. Peterburgskomu General-Policmejsteru. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Elektronnyj resurs. Tom 5. – 3203. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 10 avgusta 2021 goda).

14. O nablyudenii poryadka i chistoty po gorodu Sankt-Peterburgu i o vzimanii shtrafov za nechishchenie domovyh trub i za prodazhu v ryadah i drugih mestah porchennyh s'estnyh pripasov. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 5. 3210. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

15. O zabiranii pod karaul prazdnoshatayushchihsya lyudej, o ne puskanii takovyh v doma po probitii zori bez yavnogo svidetel'stva, o ne nanimanii rabotnikov bez poruchnyh zapisej, o ne prodazhe posle zori pitej i harcha, o raznimanii drak i o vspomozhenii tem, kotorye zakrichali «Karaul», o soblyudenii chistoty po ulicam i poryadka v stroenii domov. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 5. 3212. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

16. O poimke nishchih i ob otsylke ih posle nakazaniya v prezhnie mesta. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 5. 3213. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

17. O zapreshchenii na dvorah i po ulicam strel'by pod vzyskaniem shtrafa. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Elektronnyj resurs. Tom 5. 3221. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

18. O nablyudenii Sankt-Peterburgskimi zhitelyami kazhdomu protivsvoego dvora chistoty i o popravlenii mostovoj. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 5. 3226. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

19. O naznachenii rynkov v Sankt-Peterburge, o nablyudenii chistoty torguyushchim s'estnymi pripasami i o noshenii imi belyh mundirov. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Elektronnyj resurs. Tom 5. 3236. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

20. Ob ob'yavlenii Sankt-Peterburgskim zhitelyam v Kancelyariyu policmejsterskich delu kogo v dome okazhutsya bol'nye goryachkoj. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 5. 3256. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/coll.php?part=22](http://nlr.ru/e-res/law_r/coll.php?part=22) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

21. O delanii v Sankt-Peterburge po koncam ulic shlagbaumov i ob opredelenii k onym so dvorov karaul'shchikov. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 6. 3494. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28&im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28&im=3) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

22. Uporov I.V. Gorod i gorodskoe samoupravlenie v istorii Rossii do konca pravleniya Petra I: pravovoj aspekt. Elektronnyj nauchno-prakticheskij zhurnal «Sovremennye nauchnye issledovaniya i razrabotki». 2018. № 6 (23). URL: <https://elibrary.ru/contents.asp?id=35690242> (Data obrashcheniya: 11 oktyabrya 2021 goda).

23. Reglament ili Ustav Glavnogo Magistrata. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 6. 3708. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28@im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28@im=3) (data obrashcheniya: 12 sentyabrya 2021 goda).

24. Instrukciya Moskovskomu Ober-Policmejsteru Grekovu. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 6. 4047. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28@im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28@im=3) (data obrashcheniya: 15 sentyabrya 2021 goda).

25. O nechinenii Moskovskomu Ober-Policmejsteru nichego sverh dannoj emu instrukcii bez ukaza iz Senata. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 6. 4103. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28@im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28@im=3) (data obrashcheniya: 15 sentyabrya 2021 goda).

26. Instrukciya, dannaya Moskovskoj Policmejsterskoj Kancelyarii. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 6. 4130. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=28@im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=28@im=3) (data obrashcheniya: 15 sentyabrya 2021 goda).

27. Nakaz Komissii o sostavlenii proekta novogo Ulozheniya. Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. Tom 17. 12949. URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php?part=80@im=3](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=80@im=3) (data obrashcheniya: 20 avgusta 2021 goda).

## СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (ЧАСТИНА ПЕРША)

**Брамонтов Роман Сергійович,**

докторант Університету КАЗГЮУ імені М. С. Нарікбаєва

[orcid.org/0000-0002-1732-0743](https://orcid.org/0000-0002-1732-0743)

[r\\_bramontov@kazguu.kz](mailto:r_bramontov@kazguu.kz)

*Метою цієї статті є осмислення історичних етапів становлення та розвитку поліцейського права Російської Імперії. Досягнення поставленої мети передбачає вивчення джерел поліцейського права, аналіз їх змісту та значення для подальшого розвитку галузі, що розглядається. Методологічною основою роботи є загальнонаукові методи пізнання, а також ретроспективний та порівняльний правовий аналіз. Стаття складається із трьох самостійних частин, кожна з яких присвячена окремому етапу розвитку поліцейського права. В основу пропонованої автором періодизації покладено обсяг та якість нормативного матеріалу, що регулює поліцейську діяльність.*

*Перша частина статті присвячена етапу становлення поліцейського права, який розпочався у 1718 році зі створення Головної поліцмейстерської канцелярії та затвердження посади Генерал-поліцмейстера. У тому році Петром I було видано «Пункти, дані 3. Петербурзькому Генерал-поліцмейстеру», що стали першим джерелом поліцейського права у його класичному розумінні. Зміст Пунктів було конкретизовано в Указах Сенату та Генерал-поліцмейстера. У 1721 році за аналогією з Пунктами була видана Інструкція Московському Ober-Поліцмейстеру Грекову, що відрізнялася від Пунктів більш детальним нормативним регулюванням суспільних відносин у сфері.*

*Проведений аналіз джерел поліцейського права дозволяє виділити ряд ключових особливостей нормативного регулювання поліцейської діяльності на етапі його становлення, до яких слід віднести наявність у поліції безлічі не властивих їй у класичному*

розумінні функцій, широкі дискреційні повноваження за відсутності чітких механізмом відомчого та громадського контролю, до вирішення завдань, що стоять перед поліцією. Етап становлення поліцейського права характеризується також безсистемним викладом правового матеріалу та відсутністю власне російської доктрини поліцейського права, яка на цьому етапі ще не сформувалася.

Несистематизоване профільне законодавство, надмірна функціональність поліції, відсутність доктрини поліцейського права істотно знижували ефективність поліцейської діяльності. Створений на етапі становлення поліцейського права механізм правового регулювання потребував серйозного реформування. У цьому у другій половині XVIII в. з ініціативи Катерини II розпочався пошук напрямів подальшого вдосконалення правової системи Російської Імперії загалом та правового регулювання поліцейської діяльності зокрема. У 1782 був затверджений Статут благочиння або поліцейський, який вивів законодавче регулювання поліцейської діяльності на якісно новий, кодифікований рівень. З його твердженням етап становлення поліцейського права у царській Росії слід вважати завершеним.

**Ключові слова:** поліцейське право, становлення поліцейського права, Російська імперія, поліція, правове регулювання.

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF POLICE LAW OF THE RUSSIAN EMPIRE (PART ONE)

**Roman Bramontov,**

Postdoctoral Student of the M. Narikbayev KAZGUU University

orcid.org/0000-0002-1732-0743

r\_bramontov@kazguu.kz

*The purpose of this article is to comprehend the historical stages for the formation and development of police law of the Russian Empire. Achievement of the set purpose involves studying the sources of police law, analyzing their content and significance for further development of the researched branch. The methodological basis of the work is general scientific methods of cognition, as well as retrospective and comparative legal analysis. The article consists of three independent parts, where each is focused on a separate stage in the development of police law. The basis of the periodization suggested by the author is the volume and quality of standards, specifications and guidelines that regulate policing.*

*The first part of the article is focused on the stage of police law formation, which began in 1718 with the creation of the Chief Police Executive Office and the approval of the position of the Chief of Police. Peter the Great published "Guidelines for the Chief of Police in the St. Petersburg" in the same year, which became the first source of police law in its classical sense. The content of the Guidelines was specified in the Decrees of the Senate and the Chief of Police. Instruction to the Moscow Head Police Master Grekov was issued in 1721 by the analogy with the Guidelines, which differed from the Guidelines by the more detailed normative regulation of public relations in the researched field.*

*The conducted analysis of the sources of police law makes it possible to single out a number of key features of the normative regulation of policing at the stage of its formation, which should include many functions that are not characteristic for the police in the classical sense, broad discretionary powers with the absence of clear mechanisms of departmental and public control, involvement of the population to solve the problems facing by the police. The stage of formation of police law is*

*also characterized by unsystematic presentation of legal material and the absence of the actual Russian doctrine of police law, which was not formed at that stage.*

*Unsystematic specialized legislation, excessive multifunctionality of the police, the lack of the doctrine of police law significantly reduced the effectiveness of policing. The mechanism of legal regulation, created at the stage of the formation of police law, needed serious reforms. In this regard, the search for the ways to further improvement of the legal system of the Russian Empire in general and legal regulation of policing, in particular began in the second half of the XVIII century on the initiative of Catherine II. The Charter of the Deanery or Police was approved in 1782, which brought the legislative regulation of policing to a qualitatively new, codified level. The stage of the formation of police law with its approval in tsarist Russia should be considered completed.*

**Key words:** police law, formation of police law, Russian Empire, police force, legal regulation.