

ЦИРКУЛЯРЫ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПО ДЕЛАМ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СТРАЖИ КАК ИНТЕРПРЕТАЦИОННЫЕ АКТЫ

К. А. Ситников

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 5 сентября 2022 г.

Аннотация: в статье анализируется ряд циркуляров МВД Российской империи по делам полицейской стражи. Автором обосновывается вывод о том, что часть из них представляет собой интерпретационные акты. Выделяются особенности указанной группы правовых документов.

Ключевые слова: полицейская стража, уездная полиция, правовые основы, циркуляр, нормативный правовой акт, интерпретационный акт, толкование права.

CIRCULARS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN EMPIRE ON POLICE GUARD AFFAIRS AS INTERPRETATIVE ACTS

K. A. Sitnikov

Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia

Abstract: the article analyzes a number of circulars of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire on the affairs of the police guard. The author substantiates the conclusion that some of these circulars are interpretative acts. The features of the selected group of legal documents are highlighted.

Key words: police guard, district police, legal basis, circular, regulatory legal act, interpretative act, interpretation of law.

Правовая регламентация функционирования органов государственной власти дореволюционного периода отличалась отсутствием системности построения нормативного материала, на что неоднократно указывали отечественные ученые¹. В ходе отправления своих не-

¹ Абесалашвили М. З., Багова И. Р. Гражданско-правовые институты Российской империи в XVII–XIX вв. // *Фундаментальная наука и технологии – перспективные разработки : материалы XVII международной научно-практической конференции*, North Charleston, USA, 26–27 ноября 2018 года. North Charleston, USA : Lulu Press, 2018; Богдан В. В. Становление дореволюционного российского законодательства о защите прав покупателей // *NB : историко-правовые исследования*. – М.: Юридический институт «Юридическая палата», 2023. – С. 10–15.

посредственных обязанностей полицейская стража² руководствовалась целым рядом законов и уставов. Так, один из директоров Департамента полиции МВД Российской империи А. А. Лопухин указывал, что «случайность их³ издания и беспорядочность кодификации привели к тому, что... даже» столичным должностным лицам не всегда представлялось возможным определить, в чьей компетенции находился тот или иной вопрос⁴.

На основании Высочайше утвержденного мнения Государственного Совета от 5 мая 1903 года «Об учреждении в 46 губерниях Европейской России полицейской стражи» для «охранения благополучия, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции» в Российской империи была создана полицейская стража⁵. Данный нормативный правовой акт закреплял правовой статус, общую структуру, основы комплектования и организации нового правоохранительного института, а также источник его финансирования⁶ и т.д.

Многие из принятых на законодательном уровне положений находили свое дальнейшее отражение в приказах, инструкциях и циркулярах Министерства внутренних дел.

Наиболее активно издавалась последняя из перечисленных форм правовых предписаний. С 1873 года Государственным советом было предоставлено официальное право министрам издавать циркуляры. Вместе с тем, как отмечает И. В. Михеева, свое распространение они нашли зна-

рические исследования. 2014. № 4; *Кодан С. В.* Совершенствование законодательства в юридической политике Российского государства в первой половине XIX века : стратегические направления и общие результаты // *Юридическая техника.* 2015. № 9; *Нахимов А. П., Кирнос А. В., Колесников В. А.* Профессиональная подготовка нижних чинов уездной полиции в Российской империи в конце XIX – начале XX века : монография. Воронеж, 2018; *Ситников К. А.* Социально-правовой анализ оснований увольнения нижних чинов уездной полиции Воронежской губернии // *Вестник Воронежского института МВД России.* 2022. № 2.

² Полицейская стража – учрежденный в указанных целях в 1903 году институт уездной полиции, состоявший из урядников и стражников. С передачей в 1906 году чинам Отдельного корпуса жандармов полномочий по заведованию строевой частью полицейская стража стала полувоенной-полуполицейской. См.: *Невский С. А.* Правовое положение и организационное построение уездной полицейской стражи в Российской империи // *Российская полиция : три века служения Отечеству : сборник статей Юбилейной международной научной конференции, Москва, 21 декабря 2008 г. : в 2 ч. / под ред. В. Л. Кубышко.* М., 2019.

³ Нормативных правовых и распорядительных актов.

⁴ *Лопухин А. А.* Настоящее и будущее русской полиции. М., 1907. С. 9.

⁵ Об учреждении в 46 губерниях Европейской России полицейской стражи : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 5 мая 1903 года // *ПСЗРИ. Собр. 3-е.* Т. 23. Ч. 1. № 22906; *Невский С. А., Сычев Е. А., Можав С. Ю.* Уездная полицейская стража в России в начале XX в. // *Историческая и социально-образовательная мысль.* 2014. № 4.

⁶ См.: *Сидоркин Ю. В.* Образование уездной полицейской стражи и ее реорганизация после русской революции 1905–1907 гг. // *Вестник Московского университета МВД России.* 2021. № 3.

чительно раньше, представляясь «основной формой документов», позволявших осуществлять руководство вверенным направлением⁷.

Также наряду с циркулярами нормативного содержания могли издаваться и циркулярные распоряжения. Часть же подобных документов была направлена и на разъяснение правовых предписаний, т.е. выполняла интерпретационную функцию.

Анализ таких актов, связанных с деятельностью полицейской стражи, позволяет прийти к выводу о том, что немалая их часть представляла собой результат толкования норм законодательства. Объясняется это тем, что п. 3 ст. 211 Общего учреждения министерств наделял их глав полномочием по разрешению «затруднений», встречающихся при исполнении законов⁸.

Ярким примером является Циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 10 января 1907 г. № 3 (рис. 1), разъяснявший, что офицеры полицейской стражи не могли именоваться помощниками губернского инспектора полицейской стражи, поскольку это звание «присвоено согласно ст. 2 от. 1 Закона 18 февраля 1906 года⁹» лишь офицерам региональных жандармских управлений¹⁰.

Аналогичными документами, на наш взгляд, можно признать циркуляры МВД по делам полицейской стражи от 17 мая 1906 года № 18 «О порядке расходования квартирных денег при казарменном расположении», от 8 июля 1906 года № 39 «О праве и порядке пользования медицинской помощью чинов полицейской стражи», от 26 октября 1906 года № 65 «О сроках службы и ремонтах шашек, состоящих на вооружении у чинов полицейской стражи», от 2 декабря 1906 года № 72 «О денежных вычетах из содержания чинов полицейской стражи» и т.д.

Дореволюционный юрист Е. В. Васильковский определял рассматриваемое явление как один из четырех видов легального толкования, «образовавшийся» постановлениями, распоряжениями и циркулярами высших органов «административной власти», которым «закон предоставил право разъяснять закон»¹¹. На современном этапе развития отечествен-

⁷ См.: *Михеева И. В.* Нормативно-правовые акты министерств Российской империи // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. 2011. № 4-2.

⁸ Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств» // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. 31. № 24.686.

⁹ В данном случае имеется в виду Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О возложении заведывания строевой частью полицейской стражи на чинов Отдельного корпуса жандармов и об учреждении должностей офицеров означенной стражи». См.: Российский государственный исторический архив. Ф. 1149. Оп. 13. 1906. Д. 10.

¹⁰ Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). Ф. И-1. Оп. 2. Д. 201. Л. 192.

¹¹ *Васильковский Е. В.* Руководство к толкованию и применению законов : для начинающих юристов. М. : Бр. Башмаковы, 1913. С. 35.

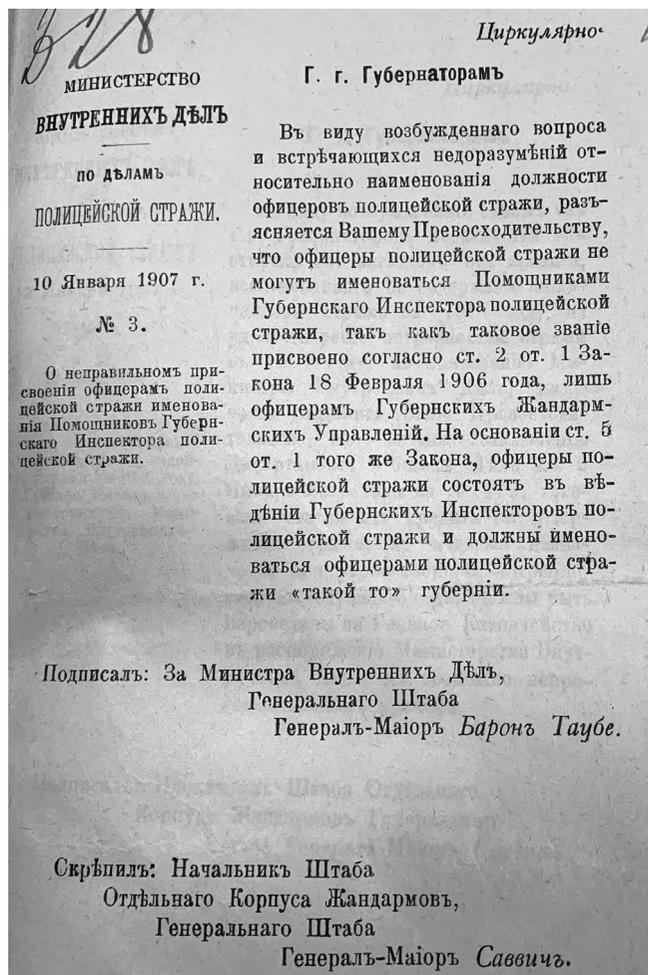


Рис. 1. Циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 10 января 1907 года № 3

ной юридической науки данный вид толкования признается в качестве «легальной» или «делегированной» разновидности «официального»¹². Также можно встретить его определение как «легального», включаемого в «нормативное» толкование¹³.

Поскольку, как мы уже отмечали ранее, МВД Российской империи могло выполнять и нормотворческие функции, неудивительно, что в определенных случаях приходилось интерпретировать положения актов самого ведомства.

¹² См., напр.: Теория государства и права : учебник / колл. авторов ; отв. ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 212–215; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2016. С. 343–345.

¹³ Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. М., 2012. С. 363.

Например, «в разъяснение п. 3 циркуляра по делам полицейской стражи» от 14 апреля 1907 года № 15 в последовавшем 19 июля циркуляре № 19 (рис. 2) сообщалась, что маршрут объездов стражниками вверенной территории должен был составляться не в виде постоянного расписания, а на определенный срок. Объяснялась и цель таких мероприятий, обусловившая вышеуказанное обстоятельство, – «периодическое освещение местности и наблюдение за настроением населения». Регулярное получение сведений об этом требовалось в соответствии с текущей криминогенной и социально-политической обстановкой¹⁴. Аналогичным с этой точки зрения представляется и циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 26 января 1907 года, в котором разъяснялись положения документа, принятого Министерством месяцем ранее. На наш взгляд,

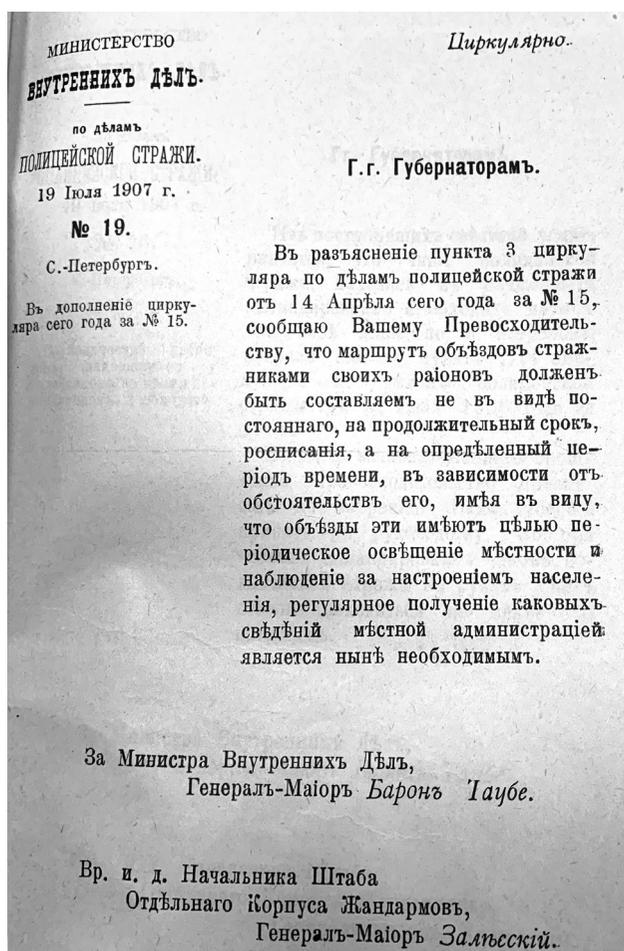


Рис. 2. Циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 19 июля 1907 года № 19

¹⁴ ГАВО. Ф. И-1. Оп. 2. Д. 201. Л. 208.

подобное толкование ввиду совпадения субъекта нормотворчества и интерпретации можно признать аутентичным.

Исследование перечисленных циркуляров МВД Российской империи позволяет прийти к выводу о том, что все они, обладая общими признаками юридических документов, представляют собой интерпретационные акты, отличаясь следующим:

- государственной обязательностью;
- аналогичностью по своей форме основным правовым актам (иным циркулярам);
- иерархичностью;
- не устанавливают новые нормы права (а также не отменяют и не изменяют их);
- разъясняют, уточняют предписания ранее изданных ведомственных актов или законов;
- могут применяться только в совокупности с интерпретируемыми предписаниями (не имеют без них юридической силы и практического значения для организации и функционирования стражи)¹⁵.

Исследование данных циркуляров с точки зрения юридической техники также позволяет выделить их некоторые дополнительные особенности.

В документах не указывался нормативный правовой акт, уполномочивший субъект давать официальное толкование норм. Вместе с тем, по мнению современных ученых, данный элемент представляет собой неотъемлемую часть вводного блока¹⁶.

В случаях, когда интерпретируемый документ не указывался в описательной части акта, он мог быть размещен в завершении в виде «справки» (рис. 3).

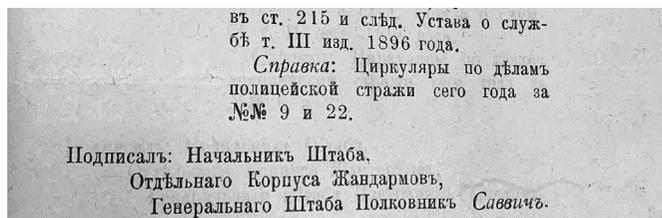


Рис. 3. Выдержка из циркуляра МВД по делам полицейской стражи от 30 июня 1906 года № 57

Значительная часть циркуляров МВД по делам полицейской стражи интерпретационного характера была издана по результатам запросов из регионов, что находило свое отражение в самих актах.

¹⁵ Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2011. С. 396–397; Мирошников Е. Г. Официальное толкование права и его значение в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 90–92; Юридическая техника : курс лекций. С. 371.

¹⁶ Юридическая техника: курс лекций. С. 374.

Процедура направления подобных обращений имела свое нормативное закрепление на ведомственном уровне. Так, согласно циркуляру штаба Отдельного корпуса жандармов от 14 апреля 1906 года № 5 (рис. 4) делопроизводство по делам полицейской стражи по распоряжению министра внутренних дел было сосредоточено в указанном штабе¹⁷.

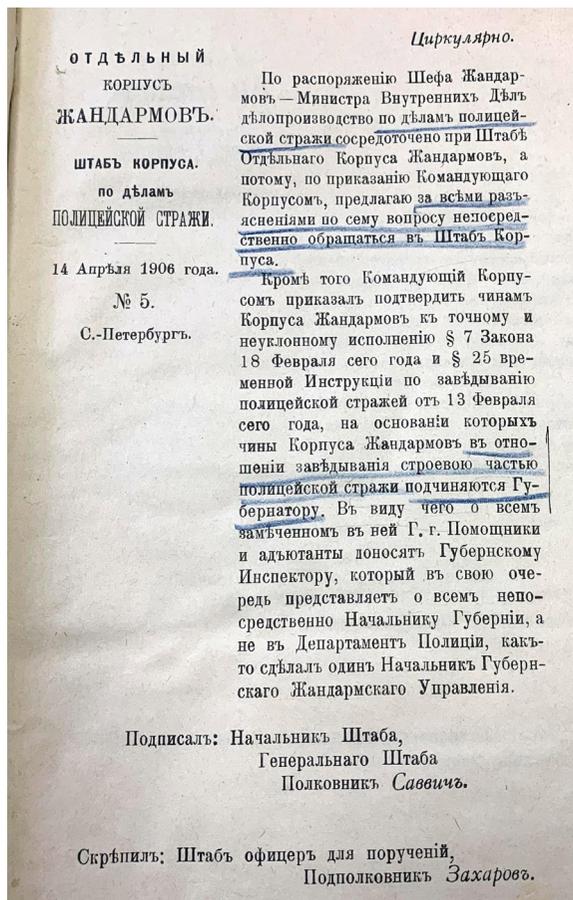


Рис. 4. Циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 14 апреля 1906 года № 5

В связи с этим все вопросы в рассматриваемой сфере, возникавшие у чинов региональных жандармских управлений, должны были направляться через губернского инспектора полицейской стражи¹⁸ местному гу-

¹⁷ По инспекторской, строевой и хозяйственной части Отдельный корпус жандармов входил в систему Военного министерства, по надзорной части, организации и ведению политического розыска, проведению дознаний и другим вопросам подчинялся Департаменту полиции Министерства внутренних дел. См.: Отдельный корпус жандармов // Памяти героев Великой войны 1914–1918 годов [Электронный ресурс]. URL : <https://gwar.mil.ru/informations/army/otdelnyy-korpus-zhandarmov/> (дата обращения: 29.06.2022 г.).

¹⁸ Он же – начальник губернского жандармского управления.

бернатору. Последний в случае необходимости мог обратиться за разъяснениями в столицу¹⁹.

Некоторые из циркуляров интерпретационного характера явились результатом сношений с иными органами власти. Ввиду особенностей организационного построения стражи²⁰ и специфики законодательства исследуемого периода с целью обеспечения верного толкования некоторых норм законодательства приходилось обращаться к органам и их подразделениям с соответствующей компетенцией.

Так, для решения вопроса о правильности призыва казаков, состоящих на службе в полицейской страже, при мобилизации войсковых частей представители Департамента полиции вступали в переписку с Главным управлением казачьих войск. Результатом этой деятельности стал циркуляр МВД по делам полицейской стражи от 13 марта 1907 года № 10 (рис. 5)²¹.

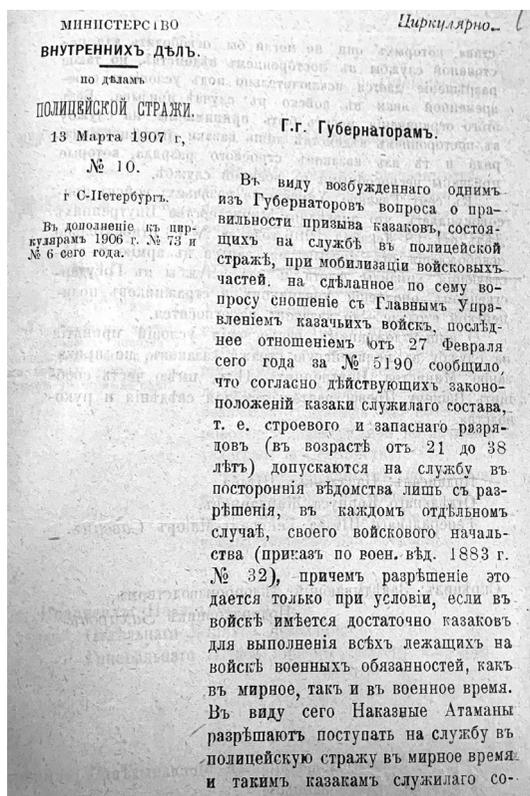


Рис. 5. Выдержка из циркуляра МВД по делам полицейской стражи от 18 марта 1907 года № 10

¹⁹ ГАВО. Ф. И-1. Оп. 2. Д. 201. Л. 9.

²⁰ Ситников К. А. Совершенствование организационных форм обучения нижних чинов уездной полиции в Воронежской губернии : учреждение учебной команды-школы // Вестник Воронежского института МВД России. 2020. № 4. С. 16–24.

²¹ ГАВО. Ф. И-1. Оп. 2. Д. 201. Л. 197.

Таким образом, среди циркуляров МВД Российской империи по делам полицейской стражи можно выделить группу интерпретационных актов, явившихся результатом аутентичного или легального (делегированного) толкования правовых норм. Их подготовка и издание создавали условия для более эффективного и однообразного применения норм, касающихся деятельности нижних чинов уездной полиции в условиях общей бессистемности нормативного материала в государстве.

Библиографический список

Абесалашвили М. З. Гражданско-правовые институты Российской империи в XVII–XIX вв. / М. З. Абесалашвили, И. Р. Багова // *Фундаментальная наука и технологии – перспективные разработки : материалы XVII международной научно-практической конференции, North Charleston, USA, 26–27 ноября 2018 года.* – North Charleston, USA : Lulu Press, 2018. – С. 137–141.

Богдан В. В. Становление дореволюционного российского законодательства о защите прав покупателей / В. В. Богдан // *Исторические исследования.* – 2014. – № 4. – С. 22–31.

Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов : для начинающих юристов / Е. В. Васьковский. – Москва : Бр. Башмаковы, 1913. – 152 с.

Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – Москва : Норма, 2011. – 496 с.

Кодан С. В. Совершенствование законодательства в юридической политике Российского государства в первой половине XIX века : стратегические направления и общие результаты / С. В. Кодан // *Юридическая техника.* – 2015. – № 9. – С. 317–326.

Лопухин А. А. Настоящее и будущее русской полиции / А. А. Лопухин. – Москва : В. М. Саблин, 1907. – 67 с.

Мирошников Е. Г. Официальное толкование права и его значение в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Г. Мирошников. – М., 2000. – 211 с.

Михеева И. В. Нормативно-правовые акты министерств Российской империи / И. В. Михеева // *Историко-правовые проблемы : новый ракурс.* – 2011. – № 4-2. – С. 207–217.

Нахимов А. П. Профессиональная подготовка нижних чинов уездной полиции в Российской империи в конце XIX – начале XX века : монография / А. П. Нахимов, А. В. Кирнос, В. А. Колесников. – Воронеж, 2018. – 685 с.

Невский С. А. Правовое положение и организационное построение уездной полицейской стражи в Российской империи / С. А. Невский // *Российская полиция : три века служения Отечеству : сборник статей Юбилейной международной научной конференции, Москва, 21 декабря 2018 года : в 2 ч. / под ред. В. Л. Кубышко.* – Москва : Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. – С. 199–212.

Невский С. А. Уездная полицейская стража в России в начале XX в. / С. А. Невский, Е. А. Сычев, С. Ю. Можаяев // *Историческая и социально-образовательная мысль.* – 2014. – № 4. – С. 342–346.

Сидоркин Ю. В. Образование уездной полицейской стражи и ее реорганизация после русской революции 1905–1907 гг. / Ю. В. Сидоркин // Вестник Московского университета МВД России. – 2021. – № 3. – С. 47–53.

Ситников К. А. Совершенствование организационных форм обучения нижних чинов уездной полиции в Воронежской губернии : учреждение учебной команды-школы / К. А. Ситников // Вестник Воронежского института МВД России. – 2020. – № 4. – С. 16–24.

Ситников К. А. Социально-правовой анализ оснований увольнения нижних чинов уездной полиции Воронежской губернии / К. А. Ситников // Вестник Воронежского института МВД России. – 2022. – № 2. – С. 9–17.

Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. – Москва : ДГСК МВД России, 2012. – 384 с.

References

Abesalashvily M. Z. Civil law institutes in Russian Empire in 17–19th century / M. Z. Abesalashvily, I. R. Bagova // Fundamental law and technologies – perspective developments : materials of the 17th international scientific and practical conference, North Charleston, USA, 26–27th of November 2018. – North Charleston, USA : Lulu Press, 2018. – Pp. 137–141.

Bogdan V. V. The becoming of pre-revolutionary Russian buyer-protection law / V. V. Bogdan // NB : Historical studies. – 2014. – N. 4. – Pp. 22–31.

Juridical techniques : the course of lectures / ed. by V. M. Baranov, V. A. Tolstik. – Moscow : DGSK of the Ministry of the Interior of Russia, 2012. – 384 p.

Kashanina T. V. Juridical techniques : textbook / T. V. Kashanina. – Moscow : Norma, 2011. – 496 p.

Kodan S. V. Improvement of law in juridical politics of Russian state in the 1st part of the 19th century : the strategic directions and main results / S. V. Kodan // Juridical techniques. – 2015. – N. 9. – Pp. 317–326.

Lopukhin A. A. The present and past of Russian police / A. A. Lopukhin. – Moscow : V. M. Sablin, 1907. – 67 p.

Mikheeva I. V. Normative legal acts of the ministries of the Russian Empire / E. G. Miroshnikov // Historical and legal problems : the new angle. – 2011. – N. 4-2. – Pp. 207–217.

Miroshnikov E. G. The official interpretation of law and its value in the practice of the internal affairs bodies : cand. diss. / E. G. Miroshnikov. – Moscow, 2000. – 211 p.

Nakhimov A. P. Professional training of the lower ranks of the county police in the Russian Empire in the end of the 19th – the beginning of the 20th century : monograph / A. P. Nakhimov, A. V. Kirnos, V. A. Kolesnikov. – Voronezh, 2018. – 685 p.

Nevskiy S. A. The county police in Russia at the beginning of the 20th century / S. A. Nevskiy, E. A. Sychev, S. Yu. Mozhaev // Historical and social educational thought. – 2014. – N. 4. – Pp. 342–346.

Nevskiy S. A. The legal status and the organizational structure of the county police in the Russian Empire / S. A. Nevskiy // Russian police : three centuries of service to the Fatherland : the compilation of issues of the Anniversary international conference, Moscow, December 21, 2018 : in 2 vol. / ed. by V. L. Kubishko. – Moscow : Academy of the Department of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation, 2019. – Pp. 199–212.

Sidorkin Yu. V. The formation of the county police and its reorganization after Russian revolution of 1905–1907 / Yu. V. Sidorkin // Proceedings of Moscow State University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. – 2021. – N. 3. – Pp. 47–53.

Sitnikov K. A. The improvement of the organizational forms of education of the lower ranks of the county police in Voronezh province: the formation of the training team-school / K. A. Sitnikov // Proceedings of Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia. – 2020. – N. 4. – Pp. 16–24.

Sitnikov K. A. Social and legal analysis of the reasons of dismissal of the lower ranks of the county police in Voronezh province / K. A. Sitnikov // Proceedings of Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia. – 2022. – N. 2. – Pp. 9–17.

Vaskovskiy E. V. Guide to interpretation and application of laws : for beginning lawyers / E. V. Vaskovskiy. – Moscow : Bashmakov brothers, 1913. – 152 p.

Для цитирования:

Ситников К. А. Циркуляры МВД Российской империи по делам полицейской стражи как интерпретационные акты // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2023. № 1. С. 61–71.

Recommended citation:

Sitnikov K. A. Circulars of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire on Police guard affairs as interpretative acts // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2023. N. 1 (2). Pp. 61–71.

Сведения об авторе

Ситников Кирилл Алексеевич – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Воронежского института МВД России
E-mail: kirillsa@mail.ru

Information about author

Sitnikov Kirill Alekseyevich – Lecturer of the Department of the Theory and History of State and Law Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia
E-mail: kirillsa@mail.ru