

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Д.В. Меняйло, Л.Н. Меняйло, Т.А. Колошина

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

Учебное пособие

Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
2014

УДК 351.74
ББК 67.3
М 51

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России

Меняйло, Д. В.

М 51 **Территориальные органы внутренних дел дореволюционной России** : учебное пособие / *Д. В. Меняйло, Л. Н. Меняйло, Т. А. Колошина.*
– Белгород, 2014. – 94 с.

ISBN 978-5-91776-023-4

Рецензенты:

Грицаев С.А. – кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России);

Кваша А.А. – кандидат юридических наук, доцент (Ростовский юридический институт МВД России).

В настоящем учебном пособии рассмотрены вопросы, посвященные изучению истории возникновения и развития отечественных территориальных (местных) органов внутренних дел XVII – нач. XX веков. Пособие может быть использовано в учебном процессе при преподавании дисциплин: «История органов внутренних дел», «История отечественного государства и права».

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 351.74
ББК 67.3

ISBN 978-5-91776-023-4

© РИО Белгородского юридического института
МВД России, 2014

Содержание

Введение	4
Раздел 1. Территориальные (местные) органы внутренних дел в период создания и развития регулярной полиции (XVIII век).	5
1.1. Основные этапы становления органов охраны общественного порядка на местах в IX – первой четверти XVIII веков.	5
1.2. Создание полицейских органов в городах и уездах в России в середине XVIII века.	18
1.3. Органы внутренних дел на местах во второй половине XVIII века.	26
Раздел 2. Территориальные (местные) органы внутренних дел в период создания и развития Министерства внутренних дел (XIX – начало XX веков).	42
2.1. Изменения в структуре территориальных органов внутренних дел в первой половине XIX века.	42
2.2. Местные полицейские учреждения во второй половине XIX – начале XX веков.	57
Заключение	91
Литература	93

ВВЕДЕНИЕ

История МВД России, органов внутренних дел в целом неразрывно связана с общей историей России, с развитием ее государственности. Познать ее можно лишь на фоне общеисторических событий и в обусловленной временной связи с ними. Исходя из этого, можно понять и объяснить динамизм, подвижность системы управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, которая была подвержена влиянию факторов политического, социально-экономического и национально-культурного развития государства и общества.

Изучение организационно-правовых основ деятельности территориальных органов полиции, исследование их места и роли в системе государственных органов позволяет учитывать предыдущий опыт и извлекать уроки из допущенных в прошлом ошибок.

Полиция просуществовала в России более двух столетий, и за данный период был накоплен огромный опыт. Полиция создала методы и приемы работы, которые используются и в настоящее время. К сожалению, не все из них освещены должным образом.

Проблемы организации и деятельности территориальных органов полиции всегда представляли большой интерес для людей, работающих в сфере правоохранительной деятельности. Это объясняется тем, что работа полиции в целом и ее территориальных органов имеет властный характер и затрагивает интересы практически всех граждан.

РАЗДЕЛ 1.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ (МЕСТНЫЕ) ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ РЕГУЛЯРНОЙ ПОЛИЦИИ (XVIII ВЕК)

1.1. Основные этапы становления органов охраны общественного порядка на местах в IX – первой четверти XVIII веков

Охрана общественного порядка, борьба с преступностью, поддержание внутренней безопасности населения являются одной из важных задач государства. В российском государстве к началу XVIII века не существовало определенных организаций, осуществляющих исключительно указанные функции. Полицейские функции, первоначально несложные и немногочисленные, осуществляли наряду с другими функциями управления (финансовыми, судебными, военными) центральные и местные органы власти.

В Древнерусском государстве (IX-XII вв.) преобладал так называемый внутренний социальный контроль, т.е. неформальный, постоянный, спонтанный социальный контроль членов группы друг за другом. В результате постоянного и прямого давления группы на индивидов отклонения от общественных норм были редки. Второй тип социального контроля – внешний общественный контроль, т.е. организованный, опосредованный определенными организациями, осуществлялся, например, церковью, которая с момента принятия Русью христианства играла большую роль в регулировании общественных отношений. Полицейский контроль со стороны государства, также относящийся к внешнему типу контроля, но отличающийся возможностью использования принуждения, в традиционных обществах был незначителен.

По мере укрепления и развития государства, усложнения общественной жизни княжеская власть, все более расширяя функции своих уполномоченных и наделяя их льготами, проникала в общинное управление, создавая вместо выборных должностей подконтрольный ей, хорошо организованный аппарат.

Княжеская власть в Древней Руси возлагала преследование преступников на общины; помогала частному истцу в розыске и поимке воров, выделяя для этого слуг князя, мечника, емца и определяя им вознаграждение; применяла меры пресечения к виновным (заковывание в железо); помогала частному лицу в наказании обидчика, назначая для этого специального чиновника (вирника) и определяя ему вознаграждение; понуждала потерпевших к подаче уголовных исков, запрещая им освобождать преступников от наказания по мировой (соглашению сторон); в отдельных случаях отыскивала виновных тайно; применяла для задержания преступников военную силу¹. Дальнейшее развитие органов, осуществлявших охрану общественного порядка, происходит в период дробле-

¹ Гребенкин М.Ю. История органов полиции и милиции в России и Татарстане: учебное пособие. – Казань, 2005. С. 22-23.

ния Руси, характеризующийся существованием одновременно с княжеской власти бояр-землевладельцев и монастырских владык.

О значительном преобладании частного начала над общегосударственным свидетельствует характер возбуждения уголовного преследования и отправления правосудия по Русской правде. Вследствие незрелости правительственной власти князья не имели возможности вмешиваться в повседневную жизнь, поддерживать порядок, пока к ним непосредственно не обращались заинтересованные в том люди. Преступление считалось «обидой», за которую отплатить обидчику должен был сам потерпевший или его родичи. Замена сыновьями Ярослава Мудрого кровной мести судебными штрафами не изменила взгляда на преступление как причинение вреда отдельному лицу, а была направлена на укрепление одного из источников княжеских доходов.

Наступление феодальной раздробленности вызвало немалые перемены в осуществлении полицейских функций государства. С одной стороны, замечен общий рост их объема в связи с ростом населения и преступности. С другой стороны, нужно отметить некоторое сокращение полицейской деятельности княжеской администрации на местах и появление функций по охране порядка у вотчинника. Возникает явление феодального иммунитета, одной из форм которого становится «полицейский иммунитет». Смысл его заключался в следующем: землевладелец сам организовывал поддержание общественного порядка на своей территории, используя для этого возможности крестьянской общины или создавая собственный аппарат охраны мира и спокойствия. В процессе преодоления феодальной раздробленности и создания единой Русской державы государственный аппарат разрастался и значительно укреплялся. Активизировалась его деятельность по охране общественного порядка, по борьбе с преступностью.

Появилась новая форма процесса – розыскной процесс, характеризующийся доминирующим участием государства в борьбе с преступностью и в разрешении гражданско-правовых споров. Поэтому полицейские функции государства получили свое дальнейшее развитие. По-прежнему их носителями были органы местного управления – наместники (управители уездов) и волостели (управители волостей), опиравшиеся на различных подчиненных им должностных лиц (тиунов, доводчиков и др.), учреждения дворцового управления и пути, а также общинное самоуправление.

Новый этап в развитии полицейских функций Российского государства нашел отражение в Судебнике 1497 г. В нем преступление понимается уже как «лихое дело», или «чертово, дьявольское дело», чем подчеркивается общественная опасность преступления. В связи с этим существенно возрастает роль государственных органов в охране правопорядка. Так, в XV-XVI вв. при местных административных органах действовали так называемые недельщики, выполнявшие следственно-розыскные функции: сыск подозреваемых, арест и содержание под стражей правонарушителей. При этом использовалось «облихование» – когда 5-6 «добрых христиан» (черносошных крестьян, детей боярских) под присягой указывали, что подозреваемый является «ведомым лихим

человеком», известен в округе как тать, разбойник и пр. Теперь государственными органами производился сыск, то есть все расследование по делу. Специальные чиновники допрашивали потерпевшего, подозреваемого, свидетелей, искали доказательства и т.д.

На рубеже XV-XVI вв. появляются своеобразные сыскные органы. Это так называемые особые обыщики, которые приезжали из Москвы на места «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев».

В начале XVI в. в городах были учреждены должности городских приказчиков, которые в некоторых пределах осуществляли также полицейские функции. Пристав и его помощники осуществляли вызов в суд, а праветчик, в частности, выступал в качестве судебного исполнителя.

Особое внимание уделяется охране общественного порядка в Москве – столице централизованного государства. За порядок отвечают специальные должностные лица – «объезжие головы». Для борьбы с кражами и разбоем улицы города в ночное время перекрывались решетками, за чем должны были следить решеточные приказчики.

В 1539 г. создается Разбойный приказ, на который в основном возлагается борьба с преступностью в масштабах всей страны. В 1559 г. вводится система местного самоуправления. В уездах учреждается должность губного старосты, избираемого из дворян. В помощь ему избирались целовальники и дьяки, которые вместе составляли губную избу. В городах были образованы земские избы, возглавлявшиеся старостами и также выполнявшие полицейские функции. Одной из важнейших задач губных и земских изб было выполнение решений Разбойного приказа по борьбе с преступностью. Таким образом, происходит дальнейшее развитие и совершенствование системы управления органами, исполнявшими полицейские функции. Эту систему еще нельзя назвать централизованной. Функции по борьбе с преступностью помимо Разбойного приказа осуществляли и другие приказы. Разбойный приказ, меняя названия, просуществовал до 1702 года, до времени реформ Петра I.

Рассмотренный процесс развития деятельности по охране общественного порядка показывает стремление государства на протяжении IX – начала XVIII вв. не только монополизировать, но и централизовать ее, создавая для этого необходимые учреждения. В этот период были созданы первые специальные органы политической полиции: в годы царствования Ивана IV Грозного – опричный корпус, а при царе Алексее Михайловиче в 1654 г. – Приказ тайных дел. Во второй половине XVII в. учреждены государственные должности, выполнявшие только полицейские функции – объезжие головы.

Но, несмотря на государственную монополизацию и усиливавшуюся централизацию управления внутренней безопасностью и борьбой с преступностью, осуществлявшие ее представители власти обладали широким кругом полномочий, способствовавших развитию произвола и самоуправства. Тем самым оставляя решение полицейских задач, в основном, органам местного самоуправления.

Создание общей регулярной полиции, в корне изменявшее организацию правоохранительной деятельности государства в городах России, происходило в процессе реформирования всего государственного механизма, права и социально-сословных отношений в конце XVII – первой четверти XVIII в. Страна вступила в позднефеодальный период общественно-экономического развития, когда при сохранении феодальных порядков происходил скачок в развитии промышленности и торговли, поощряемых государственной политикой меркантилизма. Интенсивно строились новые города, прокладывались каналы, сооружались морские и речные порты, европеизировалась культура, переводилось на светскую основу просвещение, продвигалась вперед наука. В результате активной внешней политики, длительных и тяжелых войн России вышла к удобным для судоходства морям, усилились ее международные позиции. Вместе с тем бурное развитие страны тяжким бременем легло на народ, который отвечал сопротивлением: от распространения «ересей» и бегства с принудительных работ и службы до широкомасштабных вооруженных движений.

Абсолютистское государство с его единодержавием, строго централизованным управлением, разветвленным военизированным механизмом и регулярной армией должно было защищать коренные интересы феодалов (владение землей и власть над крестьянами), ведя соответствующую внутреннюю и внешнюю политику. Для утвердившегося политического режима были характерны следующие черты: всеобъемлющее регулирование социальной жизни, грубое прямое принуждение к исполнению регламентов; тотальный контроль за подданными; очень широкие полномочия административных органов, их неограниченное право вмешиваться в жизнь людей. Все это выступало объективной основой для создания принципиально нового полицейского аппарата.

Время самостоятельного правления царя Петра I (правил в 1689-1725 гг.) стало периодом значительных преобразований во всех сферах жизни общества. Реформы коснулись и правоохранительных органов России: постепенно создается полиция, т.е. исполнительный орган государственного управления, повседневно и профессионально занимавшийся охраной правопорядка.

Государственное учреждение, созданное Петром и получившее название «полиция», выполняло функции как присущие во второй половине XVII в. различным государственным органам, так и совершенно новые.

Идеалом Петра I являлось правильное, регулярное государство, в котором всякий будет знать свое место и точно исполнять роль, предписанную ему государством. Полиции в его создании отводилась важнейшая, если не сказать ключевая, роль. Обратим внимание, как широко определена роль полиции в Регламенте, или Уставе главного магистрата 1721 г.¹ (глава X «О полицейских делах»): «...она споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, чинит

¹ Реформы Петра I: сб. документов / сост. В.И. Лебедев. – М., 1937. С. 195.

добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предохраняет все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, призывает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках...». Принципиально важно то, что полиция понималась не только как учреждение, но и как система отношений, образ универсального мышления, в котором культ государственной власти был доведен до предела: «...полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства». Как и в истории других стран, переход от средневекового общества к новому, т.е. процесс модернизации, в России характеризовался сменой принципов легитимности власти, идеологической и карательной доктрины. Одной из важных предпосылок создания полиции как органа легитимной (законной) репрессии, действующей в интересах общего блага, было появление понятия «государство», отличного от понятия «государь». До середины XVII в. в представлении россиян государство отождествлялось с государем, его штатом и вотчиной. Общество воспринималось не единым целым, а раздробленным на отдельные чины. Нельзя забывать о том, что Петр I был прагматиком, полиция была нужна ему как опора его реформ. Он страстно желал победы над внутренним врагом. Не случайно в эту эпоху расширяется понимание государственного преступления (это любое посягательство на государственные интересы, «все то, что государству вред и убыток приключить может»), вводятся более строгие наказания¹.

В 1702 г. органы губернского самоуправления были упразднены, их функции перешли к воеводам. После образования в 1710 г. губерний полицейские функции были возложены на губернаторов. По воеводскому наказу 1719 г. они должны были заботиться об охране прав и безопасности местных жителей, преследовать «гулящих людей», заботиться об исправности дорог, блюсти правильность мер и весов. Эти функции воевода разделял с земскими комиссарами. Для расследования дел о разбоях и других опасных преступлениях из центра на места стали направляться специальные должностные лица – сыщики, которые обладали значительными полномочиями, а местные органы власти должны были оказывать им всяческое содействие. Как правило, сыщики вели следствие путем опроса свидетелей, использования слухов, сбора вещественных доказательств. Помимо всего прочего, на них возлагалось наблюдение за исправностью и безопасностью путей сообщения и постоянных дворов, обязанность преследовать беглых и разбойников, содействовать отправлению правосудия, а также заботиться о нравственности и религиозности обывателей. В городах полицейские функции входили в компетенцию магистратов – учрежденных Петром I органов государственного самоуправления.

¹ Реформы Петра I: сб. документов / сост. В.И. Лебедев. – М., 1937. С. 195.

Главной задачей созданной Петром I полиции стали:

- борьба с уголовной преступностью и охрана общественного порядка;
- обеспечение санитарно-эпидемической безопасности (в том числе соблюдение правил торговли съестными продуктами) и осуществление хозяйственного надзора;
- пожарной безопасности;
- обеспечение паспортного режима;
- контроль за печатью (цензура) и т.п.

Зарождение учреждений с собственно полицейским значением происходило в новой столице России – Санкт-Петербурге. Вскоре после ее основания полицейские функции были возложены на две канцелярии, управлявшие Городовой и Адмиралтейской частями города. Они разыскивали беглых, разбирали дела о драках и кражах. Им в помощь придавались воинские команды. Например, в 1714 г. в каждую канцелярию были направлены в качестве специальных надсмотрщиков за порядком поручик с шестью солдатами. За членами команды сохранялось жалование и довольствие по месту прежней службы. Они следили за чистотой набережных, каналов, вели борьбу с незаконной торговлей табаком, наблюдали за застройкой улиц. В 1716 г. на Адмиралтейской стороне для поддержания порядка, выявления подозрительных лиц ввели десятичную систему. Начальник команды в чине гвардейского поручика, прозванный «надзирателем», стал назначать на каждые 10 дворов ефрейтора, на 50 – капрала, на 100 – сержанта. Сами жители были обязаны выставлять в ночные караулы по пять человек от каждых ста дворов посменно.

На перестройке административно-полицейского управления сказались бытовавшие в Западной Европе теории правового и практика полицейского государства, приверженность Петра I к западноевропейским образцам, которые учитывались при проведении реформ. Воспринимались не только содержание и форма, но и терминологии. В допетровские времена на Руси не употреблялось слово «полиция». Зародилось оно в древнегреческих полисах, где обозначало государственное городское управление, отделилось от «политики» в средневековой зарубежной Европе и стало использоваться в значении функции и исполнительного органа государства по внутреннему управлению. Петр I, подолгу бывавший за границей и интересовавшийся там государственным управлением, не мог не ознакомиться с зарубежной полицией. Сведения о полиции, конечно, привозили в Россию и иностранцы, привлекавшиеся на русскую службу.

Термин «полиция» фигурирует в ряде проектов по преобразованию государственного аппарата. В «Записке о коллегиях», составленной между 1711 и 1716 гг., авторство которой отдельными исследователями приписывается Г.В. Лейбницу, предлагалось учредить среди 9 других коллегий полицейскую. Полицейская коллегия значится и в проекте барона Любераса, изучавшего по указанию Петра I зарубежный опыт. В 1715 г. Петр I приказал своему министру при Датском дворе прислать печатные и письменные указы датских королей, а в 1716 г. сам знакомится с центральными учреждениями в Дании. В датской табели

о рангах 1699 г. значилась должность полицмейстера. Несомненно, что при создании регулярной полиции в России Петр I использовал опыт Франции, где абсолютизм получил классические формы, а полиция в конце XVII – начале XVIII в. получила наибольшее развитие и тогда же была описана в известном Петру I трактате де Ла Маре.

Возвратившись из-за границы в октябре 1717 г., Петр I учреждает коллегии, среди которых, однако, не было полицейской.

В Москве, где вначале шло следствие по делу царевича Алексея, были осуждены и 17 марта 1718 г. казнены бывший адмиралтейский советник А.В. Кикин и другие заговорщики; сыск и общеполицейское управление обеспечивал Преображенский приказ. Охрана порядка в Петербурге, где А.В. Кикин активно участвовал в создании административно-полицейского управления и где могли еще находиться другие заговорщики, беспокоила Петра I. 17 февраля 1718 г. из села Преображенского он послал сенату указ с категорическим запрещением кого-либо выпускать из Петербурга до его приезда, установить по дорогам заставы, наказывать жителей города смотреть друг за другом. 24 марта 1718 г. Петр I отбыл в Петербург, где создал для продолжения следствия по делу Алексея Тайную канцелярию. 14 июня Алексей был заключен в Петропавловскую крепость, 24 – приговорен к смерти, через два дня при неясных обстоятельствах умер, а 30 июня был похоронен. Эти события, конечно, заставляли принимать особые меры предосторожности в Петербурге и тем самым ускорили создание новой административно-полицейской системы.

Как и многие другие преобразования Петра I, полицейская реформа проводилась без четкого плана и основательной подготовки. Вместе с тем очевидно, что общий замысел создать регулярную полицию к тому времени созрел, формирование административно-полицейского аппарата в городах было намечено в общих чертах. Есть некоторая логическая последовательность становления полиции: вначале законодательно определялось должностное положение руководителя нового учреждения, очерчивался круг его полномочий, потом на руководящую должность назначалось конкретное лицо, которое комплектовало аппарат и после этого о новом органе управления делалось публичное сообщение.

Первым же учреждением регулярной полиции принято считать полицмейстерскую канцелярию во главе с генерал-полицмейстером. Должность генерал-полицмейстера соответствовала пятому классу Табели о рангах, т.е. ее поставили ниже президентов коллегий, но выше местных чинов. Через генерал-полицмейстера публиковались царские указы общегосударственного значения, а это свидетельство о том, что генерал-полицмейстер рассматривался на высшем уровне как должностное лицо центрального управления. Эта должность была введена в мае 1718 г. Лицо, ее занимавшее, было независимо от Петербургского губернского правления, подчинялось Правительственному Сенату и государю.

Первым генерал-полицмейстером стал 27 мая 1718 г. Антон Мануилович Девиер (1673-1745). Сын торговца, проходил службу юнгой на голландском флоте. С 1697 г. был личным денщиком Петра I. В 1711 г. становится генерал-

адъютантом. В 1718 г. участвовал в следствии над царевичем Алексеем и, наряду с другими, подписал ему смертный приговор. В 1727 г. выступил против А.Д. Меншикова, за что был арестован, лишен дворянства, бит кнутом и сослан в Сибирь. Освобожден из ссылки Елизаветой Петровной в 1741 г. В 1743 г. вновь назначен генерал-полицмейстером Петербурга.

Задачи главному полицейскому чиновнику определил сам царь в так называемых «Пунктах, данных Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру» от 25 мая 1718 г. В «Пунктах» говорилось, что должность генерал-полицмейстера вводится «для лучших порядков в городе». По этому документу кроме охраны общественного порядка полиция следила за соблюдением санитарных норм, противопожарной безопасности, правил торговли. Ее сотрудники наблюдали за правильностью постройки домов, а также за исправностью печей и их труб, за чистотой всех городских улиц и переулков «дабы проезд был беструден». Кроме того, особое внимание обращали на качество продаваемых продуктов, боролись со спекуляцией, следя за тем, чтобы «цену товарам не возвышали и не поднимали». В целях же охраны общественного порядка полицейским предписывалось людей, нарушающих благочиние, «имать и отсылать к их надлежащему суду с их допросами и делом», а все подозрительные места, например рынки, досматривать и в случае необходимости закрывать.

Название вновь создаваемого учреждения не было законодательно определено. В официальных документах оно первоначально именовалось «генерал-полицмейстерской канцелярией», «канцелярией Девиера». Постепенно за ним закрепляется название «полицмейстерской канцелярии» или «канцелярии полицмейстерских дел». Эта канцелярия, создаваясь как исполнительный аппарат при генерал-полицмейстере, вначале не имела урегулированного законом статуса.

Штат Санкт-Петербургской полиции к концу 1718 г. состоял из 41 человека (1 майор, 2 капитана, 2 прапорщика, 2 вахмистра, 2 сержанта, 4 каптенармуса, 4 капрала, 22 рядовых и 2 писаря-подъячих). В 1719 г. – из 67 человек. Комплектование полицейских штатов оказалось весьма нелегким делом. В отличие от военной, гражданская служба мало поощрялась правительством. Квалифицированные чиновники не хотели отправляться в мало благоустроенный тогда Санкт-Петербург, а соответствующие учреждения не желали расставаться с опытными кадрами.

Поэтому на службу в полицию направлялись, как правило, в принудительном порядке. В результате чуть не по каждому канцеляристу и солдату Сенатом издавались указы и возникала большая переписка, результаты которой далеко не всегда были в пользу А.М. Девиера.

Так, определенный 4 июня 1718 г. на службу в полицмейстерскую канцелярию дьяк (в последующем – секретарь, ассессор и советник Главной полицмейстерской канцелярии) служил в Москве, в расправной палате, и никак не ехал в столицу на службу в полицию. Генерал-полицмейстер неоднократно обращался по этому поводу в Сенат. Последними указами требовал от расправной палаты и губернской канцелярии немедленного исполнения принятого решения. За дьяком посылались из Сената и полицмейстерской канцелярии,

его предписывалось взять под караул немедленно и силой доставить в Санкт-Петербург. Но даже через 6 месяцев после этого А.М. Девиер писал в Сенат о том, что «онный дьяк из Москвы не бывал».

В 1719 г. для служащих полиции была введена особая форма одежды: кафтаны василькового цвета с красными обшлагами, зеленые камзолы, короткие штаны василькового же цвета. Чулки могли быть зеленого, красного, синего и белого цветов. Дополняли одежду черные галстуки, которые завязывали бантом¹. На вооружении были алебарды, шпаги и фузеи со штыками. Все поступавшие на полицейские должности принимали присягу, в которой клялись быть царю, царице и их наследникам «верным, добрым послушным рабом», их права и прерогативы «по крайнему разумению, силе и возможности предостерегать и оборонять и в том живота своего в потребном случае не щадить», способствовать полезным для царя делам, предотвращать от него беду и убыток, строго соблюдать тайну, исполнять законы и предписания начальства.

Произнеся текст присяги, служащий целовал Евангелие и крест.

Жалование и провиант полицейские чины получали как и военнослужащие. В 1718 г. майору полиции в год полагалось жалованья 168 руб., капитану – 96 руб., прапорщику – 50 руб., вахмистру – 14 р. 40 к., сержанту – 10 р. 08 к. и 7 р. 20 к., каптенармусам – 13 р. 68 к. и 9 р. 71 к., капралам – по 6 руб и 6 руб 96 к., писарям – по 8 р. 04 к. и 6 р. 96 к., рядовым – по 7 р. 20 к. и 6 руб.

В помощь полиции определялись караульщики, выбираемые из горожан, в обязанность которым вменялось ходить ночью по улицам с трещотками и ловить воров, а также применять меры к тушению пожаров. Кроме ночных караульщиков полиция назначала на каждой улице старосту и десятских. По свидетельству современников, низший полицейский персонал (караульщики и десятские) был малочислен и плохо справлялся со своими задачами. Горожане, безвозмездно привлекаемые на службу на основе полицейской повинности, большей частью молодежь или дряхлые старики, заботились в основном о собственном удобстве и неохотно, а часто и недобросовестно выполняли возложенные на них обязанности.

Дальнейшее развитие полицейских органов связано с учреждением в 1722 г. в Москве полицмейстерской канцелярии под началом обер-полицмейстера. Новое учреждение подчинялось Петербургской полицмейстерской канцелярии, которая стала считаться Главной. Такое соподчинение определялось местопребыванием императора, так как при временном перемещении двора в первопрестольную столицу название «Главная» переходило Московской полицмейстерской канцелярии.

Пример создания в Петербурге и Москве подчиненной генерал-полицеймейстеру полицмейстерской канцелярии использовался при учреждении полиции в Кронштадте в 1722 г., в Астрахани – в 1723 г., при этом новые органы подчинялись Петербургской полицмейстерской канцелярии.

¹ Горобцов В.И., Гонюхов С.О., Шилов Н.С. Полиция Российской империи: учебное пособие. – Красноярск, 1999. С. 13-15.

В силу финансовых трудностей от идеи создания единого централизованного полицейского управления в городах пришлось отказаться. В европейских странах государственная власть, вводя полицейское управление, как правило, опиралась на существующие сословные, городские структуры. У российского государства таких ресурсов не было. Тогда попытались сформировать централизованную систему управления российской полицией, переложив финансовое бремя с государственного бюджета на местные общества. Поэтому, учреждая в 1720-1721 гг. магистраты как сословные структуры городского самоуправления, поручили им «добрую полицию учредить», которую «содержать в своем смотрении», обеспечив ее уставами, согласованными с коллегиями и утвержденными Сенатом или непосредственно царем.

Магистратам следовало действовать без ущерба для казны, то есть рассчитывать на собственные средства. В 1721 г. Петром I был издан Регламент Главного Магистрата, которым определялись функции, полномочия и порядок деятельности основных государственных учреждений, в том числе полиции. В Регламенте отмечалось, что «... полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальных подпор человеческой безопасности и удобства».

Далее в Регламенте Главного Магистрата задачи полиции были впервые определены на законодательном уровне: способствовать правосудию и защищать граждан от преступников; содействовать «установлению порядков и добрых нравов»; принуждать неработающих к работе; производить ремонт, постройку и уборку улиц; осуществлять контроль за болезнями и по возможности их предупреждать; заботиться о сиротах, больных и нищих; руководить заведениями общественного призрения (благотворительными заведениями).

Однако малочисленность и слабость российского купечества при экономическом и политическом господстве дворянства не позволили тогда в полной мере состояться местному самоуправлению. В результате не состоялось и формирование учреждений полиции в системе магистратов.

Канцеляриями в России XVIII в. назывались многие учреждения. Некоторые из них имели коллегиальное управление, то есть ими руководили присутствия из нескольких старших чиновников, а не один человек, как это было в Приказах. Указывая на такое положение дел, исследователи цитируют слова Петра I о том, «что в коллегии таковой не обретается место пристрастия, коварству и лихоумному суду», а «в единой персоне не без пристрастия».

Полицмейстерскую канцелярию в первой четверти XVIII в. возглавляло присутствие, состоящее из двух или трех человек. Они официально назывались судьями или присутственными чинами.

Следует обратить внимание на то, что при коллегиальности в управлении руководители официально теряют единоначалие. В известной мере их заслоняют возглавляемые ими учреждения. При этом создается впечатление, что действуют такие учреждения самостоятельно. Характерно, что различные документы пишутся от имени учреждения, а не руководителя или другого конкретного человека.

Все это в полной мере относиться и к полицмейстерской канцелярии. Генеральный регламент 1720 г., определявший типовую структуру коллегий, распространялся в том числе и на полицейские учреждения. Наряду с президентами коллегий генерал-полицмейстер рассматривался лишь как первоприсутствующее лицо.

Фактически же участники присутствия полицмейстерской канцелярии, исполняя различные поручения генерал-полицмейстера и ведая отдельными сферами управления, были скорее чиновниками при генерал-полицмейстере, а не судьями, способными по большинству голосов принять свое, отличное от мнения генерал-полицмейстера, решение.

Обычно в присутствии вместе с генерал-полицмейстером заседал только один судья. В результате даже формально при расхождении мнений вопрос решался по указанию первоприсутствующего. Другой судья мог выступать в лучшем случае как советник.

Заседало присутствие и без генерал-полицмейстера, но при этом решало, как правило, текущие, неотложные, отнесенные к ведению полицмейстерской канцелярии, дела: выдача разрешений на строительство и капитальное переоборудование строений, вопросы благоустройства, расследования правонарушений и передачи дел по подсудности или принятия окончательного решения в пределах компетенции полиции и т.д.

Отдельные подразделения полицмейстерских канцелярий ведали размещением воинского поста, учетом денежных сумм, заведыванием тюрьмами, каторжным двором в Петербурге. Состояли при полицмейстерских канцеляриях заплечных дел мастера, а также барабанщики для объявления указов. Были созданы службы архитекторов, по починке мостов, чистке труб, ремонту мостовых, очистке улиц, пожарные команды и т.д.

Между офицерами полицмейстерской канцелярии, в том числе и судьями – участниками присутствия, были распределены обязанности по заведованию отдельными частями полицейского управления. Так, один из членов присутствия ведал отводом квартир для солдатского поста, другой – учетом денежных сумм, третий заведовал каторжным двором.

На петербургских островах и в московских слободах создавались полицейские съезжие дворы под руководством одного-двух обер-офицеров с командами солдат под руководством унтер-офицеров и подъячими.

К 1721 г. весь персонал полиции Петербурга не превышал 100 человек. При широкой компетенции и громоздкости делопроизводства его нельзя было считать многочисленным, поэтому, создавая регулярную полицию, Петр I не отказывался и от использования на полицейской службе местного населения. Были восстановлены и подчинены полицейским съезжим дворам сотские, пятидесятские, десятские, сменяемые через полгода, и караульщики, поочередно выставляемые от дворов, хозяева которых не получали иммунитета от этой повинности. Последние ставились на ночь у рогаток, решеток, надолбов и шлагбаумов, перегораживавших городские улицы. Эта полицейская повинность не была эффективной, поэтому генерал-полицмейстер добивался замены карауль-

щиков военнослужащими на постоянной основе с возложением на жителей обязанности компенсировать содержание таких команд. Однако принято было только предложение о дополнительном налоге на жителей, а все мужчины податных сословий, достигшие 20-летнего возраста, продолжали привлекаться к исполнению полицейских функций. В «доношении» полицмейстерской канцелярии от 2 сентября 1723 г. говорилось, что в Петербурге (кроме Васильевского острова) установлен 141 шлагбаум, у которых еженочно дежурит 342 человека, не считая сотских, десятских и пятидесятских.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на сказанное, фактическая деятельность полицейских учреждений диктовалась существовавшими политическими и социально-экономическими условиями, конкретной ситуацией в стране и столицах, субъективными воззрениями и желаниями Петра I и его окружения. Характер, формы и методы деятельности полиции просматриваются на примере некоторых традиционно присущих ей направлений деятельности.

Среди важнейших направлений правоохранительной деятельности столичных учреждений регулярной полиции выделяются регулирование передвижения и проживания в столицах населения, пресечение самовольных уходов работных людей, крестьян, дезертирства солдат. Вопросы о сыске беглых постоянно рассматривались полицмейстерскими канцеляриями. За три месяца (август-октябрь) 1724 года в Московской полицмейстерской канцелярии рассмотрено 19 дел о беглых, которых обнаружила московская полиция. Почти ежегодно полиция распространяла объявления о прощении возвратившихся до определенного срока на службу солдат.

Непосредственно на борьбу с беглыми направлялся учет городского населения. Это мероприятие имело существенное значение и для регламентации жизни горожан, привлечения их к полицейским повинностям, а также высылке из столицы людей, ставших там ненужными правительству. Полицейским чиновникам и служителям было строго наказано «накрепко смотреть приезжих», требовать от горожан немедленного объявления в полицмейстерских канцеляриях, на съезжих дворах о приезде людей в город, сообщать о приеме на работу новых работников. Запрещалось держать в доме посторонних людей свыше определенного срока.

В полиции должны были регистрироваться все приехавшие в город и уезжающие из него. Без разрешения полиции нельзя было пускать никого на ночлег. Запрещалось принимать работников «без явных свидетельств или без добрых по ним порук». За неисполнение этих предписаний полицмейстерские канцелярии имели право приговорить домохозяина к ссылке на галеры и конфискации имущества или битью кнутом и ссылке на каторгу, что и делалось на практике. Московская полицмейстерская канцелярия за август, сентябрь и октябрь 1724 года рассмотрела 11 дел о держании в домах посторонних без разрешения полиции. В 1718-начале 1719 гг. Петербургская полицмейстерская канцелярия определила на каторгу крестьян, которые, отбыв повинность по строительству города, самовольно проживали в Петербурге, а также посадских людей, живших без свидетельства и без порук. Петр I санкционировал это реше-

ние. Однако эти меры в условиях массового принудительного передвижения людей не были достаточно эффективными. В полиции было зарегистрировано не более трети лиц, проживавших в Петербурге.

Для контроля за передвижением людей были введены паспорта и покормежные письма. Жители должны были передвигаться по стране только при наличии этих документов. Люди, не имевшие их, не пропускаясь на заставах, их задерживали патрули и местные власти. Паспорт назывался также пропуском. Паспорта (пропуска) для передвижения внутри страны выдавались различными государственными учреждениями и владельцами крепостных, а в столицах – преимущественно полицмейстерскими канцеляриями.

Работоспособных гулящих и слоняющихся людей направляли на работу или в солдаты, крепостных в полиции били батогами и возвращали владельцам, нетрудоспособных отсылали по прежнему месту жительства, где на их пропитание должны были собирать средства местные старосты или определять в богадельни и приюты. Если «гулящий» или нищий попадал в полицию второй или третий раз, то его должны были бить кнутом на площади и посылать: мужчин – на каторгу, а женщин – в шпингауз (на прядильный двор), малолетних – бить батогами и посылать на суконный двор или другие мануфактуры. С помещиков, старост и приказчиков, крепостные которых без соответствующих документов слонялись в городе или собирали милостыню, предусматривалось брать штраф (5 руб.) «за неусмотрение». Хозяев домов, могущих быть притонами для беглых, полиция предупреждала под угрозой штрафа: «без явного свидетельства никаких гулящих людей» не пускать.

Преступность в городах росла. В августе-октябре 1724 г. Московская полицмейстерская канцелярия рассмотрела 66 дел о кражах. Чтобы воры не могли проникнуть во дворы, жителям предписывалось ставить заборы в 4 аршина высотой.

Полицейские служители и караульщики, если были не в состоянии прекратить беспорядок или задержать кого-либо, били в трещетки и кричали «караул». Все, кто слышал это, должны были бежать им на помощь. Не пришедших на призыв о помощи ждало наказание наравне со «злодеями». Виновных задерживали и доставляли на съезжий двор или в полицмейстерскую канцелярию.

Полиция наблюдала, чтобы во время церковных праздников и «крестного хождения» не продавали спиртные напитки в кабаках и не устраивались увеселения, задерживала и подвергала наказаниям нарушителей порядка в церквях и общественных местах (кликуш, «ложно-беснующихся» и пр.). В городе категорически запрещалась бесцельная стрельба, за что полиция штрафовала от 5 до 15 руб.

Полицмейстерские канцелярии в первой четверти XVIII в. имели широкие полномочия по части расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. В них проводилось дознание по всем обнаруженным полицией преступлениям, а также предварительное следствие и суд в отношении лиц, подведомственных полиции. Полицией приводились в исполнение вынесенные ею приговоры.

Повседневная жизнь людей была обставлена чрезвычайной регламентацией. Было запрещено в городе носить бороды и русское платье; определялось, в соответствии с чином, сколько лошадей содержать и запрягать в экипаж, какие драгоценности и наряды надевать на себя по праздникам. Жителям было установлено время для сна, работы и отдыха, а работа и отдых были также регламентированы. Регламентация жизни и деятельности населения, доведенная до крайности, также была возложена на полицию. В функции регулярной полиции, как правило, входили те вопросы, в разрешении которых самодержавное правительство применяло грубое прямое принуждение.

В регламентации часто подражали западноевропейским образцам, не считаясь с привычками и укладом жизни местного населения, что, естественно, вызывало противодействие с его стороны. Не случаен, видимо, и тот факт, что первым генерал-полицмейстером был назначен иностранец, над которым не тяготели привычки русских людей.

Полицейские чиновники терроризировали население. Одно имя генерал-полицмейстера внушало страх жителям Петербурга. Жестоко наказывая людей за всякое неисполнение или промедление в исполнении многочисленных предписаний правительства, полицейские чиновники сами погрязли в казнокрадстве, служебных злоупотреблениях. Прусский посланник писал о вымогательстве Девиером денег у жителей. За взятки, казнокрадство и служебные злоупотребления были привлечены фискалами к ответственности в Москве командир съезжего двора, чиновник канцелярии, полицейский каптенармус. Полицейские чиновники сами нарушали общественный порядок, дрались, ссорились, пьянствовали вместе с преступниками. Дореволюционный полицейист И.Т.Тарасов заметил, что полиция «очень скоро после своего возникновения заявила себя весьма склонной к обидам и взяткам».

Полицейская реформа Петра I осталась не завершенной. В первой четверти XVIII века происходило становление регулярной полиции, но полностью установление ее, как и многих частей государственного механизма, тогда не произошло. Вместе с тем определились намеченные учредителем и сложившиеся на практике за неполных семь лет при Петре I основные задачи и функции полиции, ее регулярность и профессионализм, бюрократическая оторванность от народа. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска, являлась частью общеадминистративного аппарата.

1.2. Создание полицейских органов в городах и уездах в России в середине XVIII в.

Рассматривая события периода правления преемников Петра I, известного в исторической литературе под названием эпохи дворцовых переворотов (1725-1762 гг.), требуется обратить внимание на зависимость деятельности полицейских учреждений от содержания политического и социально-экономического развития страны.

Приходя к власти, очередной правитель стремился ослабить позиции своих предшественников, сокращая властные полномочия тех управленческих структур, на которые они опирались. В результате немедленно понижался иерархический статус полиции.

Однако необходимость укрепления своей власти заставляла монарших особ вновь приближать полицию к высшему руководству страной. Неудивительно поэтому, что значение полиции в системе государственного управления усиливалось.

Новая система местного управления была закреплена Инструкцией 12 сентября 1728 г., единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах – воеводы. Полицмейстеры оставались к середине века в ведении губернаторов и воевод (но последние не могли самостоятельно наказывать их за проступки). Впрочем, и сами губернаторы и воеводы по полицейским делам ставились в зависимость от «главной полиции».

Для ужесточения контроля за московской полицией она была передана в подчинение московскому генерал-губернатору «с товарищами». Так полиция была впервые децентрализована, что являлось отступлением от основ ее первоначальной организации и определило тенденцию ее последующего развития.

Общее ослабление полиции после смерти Петра I было непродолжительным. «Верховники», утвердившиеся у власти, занялись стабилизацией обстановки в столицах. Органы полиции были укреплены, приближены к высшему руководству страной. Главная полицмейстерская канцелярия перешла в непосредственное подчинение Верховного тайного совета, генерал-полицмейстер получил право личного доклада императрице.

В 1731 г. Сенат установил штаты московской полиции. Число съезжих дворов (будущие части) в Москве увеличилось с 8 до 12. Каждыми шестью дворами заведовали майоры – промежуточное звено в территориальном управлении городской полицией, майоры были предшественниками частных приставов конца XVIII в. Персонал съезжих дворов в Москве состоял из 2 офицеров, 2 урядников, 6 солдат, одного барабанщика. Обер-офицеры в полицмейстерскую канцелярию и на съезжие дворы определялись из отставных армейских офицеров, а унтер-офицеры и солдаты временно прикомандировывались от Московского гарнизонного полка или других армейских полков.

Петербургской полицмейстерской канцелярией руководило присутствие из пяти человек: генерал-полицмейстер, два советника и два ассессора. Отдельными вопросами полицейского управления занимались повытья (канцелярии) и столы: «приводных дел», по «писанию паспортов», строительных дел, по «слежению за чистотой», «канцелярский стол» (ведавший личным составом полиции), счетный стол, по приходу и расходу материалов, архив и др. Во главе этих подразделений стояли повытчики, имевшие ранги канцеляристов.

В 1745 г. должность генерал-полицмейстера по рангу была приравнена к чину генерал-поручика и в Табели о рангах перемещена из 5 в 3 класс. Глава центрального полицейского учреждения оказался рангом выше всех президентов коллегий, генерал-полицмейстеры были сенаторами. Они были подчинены

непосредственно императрице. Только генерал-полицмейстер мог разбирать преступления и упущения по должности своих подчиненных, также он имел право «всех правосудием довольствоваться». В 1759 г. генерал-полицмейстер был уже генерал-аншефом, т.е. полным генералом (2 класс по Табели о рангах). Формально Главная полицмейстерская канцелярия была уравнена с другими коллегиями и по месту в государственном механизме.

Петр III, вступив на престол в конце 1761 г., несколько отдалил от себя полицию. Главная полицмейстерская канцелярия в январе 1762 г. уже в который раз подчиняется Сенату. В марте того же года император назначает генерала Н. А. Корфа «Главным директором над всеми полициями», сохранив при этом обе должности генерал-полицмейстеров в столицах. Глава полиции подчинялся непосредственно императору. Однако возврат к централизованному управлению полицией был лишь частичным.

В 1746 г. следствие и суд в отношении воров и разбойников, пойманных в Петербурге и Петербургской губернии, сосредоточивались в одном учреждении – полицмейстерской канцелярии, при которой для этого создавалась Розыскная экспедиция¹.

Характерной чертой полиции XVIII в. является ее военизированный характер. При Главной полицмейстерской канцелярии должны были постоянно находиться 2 драгунские роты с полным комплектом амуниции и лошадьми. Армейские части помогали полиции. Однако нельзя сводить роль армии в осуществлении полицейской функции государства только к военному вмешательству при усмирении городских бунтов, т.е. к репрессивной и экстраординарной роли. Естественно, армия в XVIII в. оставалась единственной силой, противостоящей бунтам, волнениям, но и в повседневной жизни городов присутствие воинских частей, осуществление ими патрулирования и т.д. служили гарантом общественной безопасности и спокойствия, выполняя стабилизирующую роль полицейского присутствия. Военные на многие годы стали главным источником формирования кадров российской полиции. Армейские офицеры занимали руководящие должности, низшие полицейские чины формировались из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, не пригодных к службе в полевых условиях. Следует отметить, что вмешательство армии в дела полиции в этот период не только в России, но и в других странах было обычным делом, не встречавшим особых, в том числе правовых, трудностей. Эта ситуация объясняется принципом поддержки государственной власти, предписывавшим военным оказывать поддержку местным властям. Лишь в 1800 г., когда полиция была признана гражданским ведомством, произошло юридическое разделение армии и полиции.

С ростом городов и увеличением посадского населения органам общего управления и ратушам, на которые возлагались полицейские обязанности, становилось все труднее бороться с растущей преступностью и неповиновени-

¹ Горобцов В.И., Гонюхов С.О., Шилов Н.С. Полиция Российской империи: учебное пособие. – Красноярск, 1999. С. 27-28.

ем городского населения. В периферийных городах оставались нерешенными и другие вопросы, которыми в столицах занимались полицмейстерские канцелярии. Попытки создания регулярной полиции, начатые Петром I, осуществились в 1730-е гг.

Главная полицмейстерская канцелярия 13 марта 1733 г. представила императрице доклад, в котором, сославшись на распоряжение Петра I об учреждении полиции в Астрахани и отметив требование Вологодского воеводы о назначении в Вологду полицейского офицера, предложила создать полицию как обособленное учреждение в 23 городах.

Перечислялись 10 губернских городов – Новгород, Киев, Воронеж, Астрахань, Архангельск, Смоленск, Белгород, Казань, Нижний Новгород, Тобольск; 11 провинциальных – Псков, Вологда, Калуга, Тверь, Переяславль-Рязанский, Коломна, Ярославль, Кострома, Симбирск, Брянск, Орел; 2 уездных – Шлиссельбург и Новая Ладога.

Предполагалось определить следующие штаты полиции: полицмейстер (капитан – в губернском городе, поручик – в провинциальном), унтер-офицер, капрал, 8 рядовых – в губернском и 6 в провинциальном городе, 2 канцелярских служителя. Уездные города вписали в доклад позднее и поэтому для них не был определен особый штат (практически они приравнивались к провинциальным городам).

Вводилась должность полицмейстера (капитана – в губернских, поручика – в провинциальных городах), одного унтер-офицера, одного капрала и рядовых. Обер- и унтер-офицеров, капралов и рядовых предлагалось выделять из местных гарнизонов, где они должны были оставаться на довольствии. Жалованье канцелярским служителям планировалось выдавать из местных полицейских сборов с населения. При этом новым полицейским учреждениям, по мнению руководителей Главной полицмейстерской канцелярии, следовало состоять в ее «полной дирекции».

Согласно императорской резолюции от 23 апреля 1733 г. предлагавшееся следовало выполнять, а от «Главной полиции», то есть Главной полицмейстерской канцелярии потребовали составить инструкцию для новых полицейских учреждений. Их стали называть полицмейстерскими конторами. К 1740 г. они действовали во всех указанных городах и кроме того – в Кронштадте, где полицмейстерская контора была учреждена еще Петром I.

Новые полицейские учреждения были юридически независимы от местных органов власти. Главная полицмейстерская канцелярия требовала, чтобы полицмейстерские конторы подчинялись только ей и не исполняли никаких указаний других органов власти. В связи с этим Тобольский полицмейстер предупредил губернского прокурора о том, что если тот не прекратит вмешательства в полицейские дела, то последует соответствующая жалоба в Главную полицмейстерскую канцелярию. Однако губернские, провинциальные и воеводские канцелярии оказывали определенное влияние на местную полицию. Иногда они рекомендовали Главной полицмейстерской канцелярии или Герольдмейстерской конторе кандидатов на должность полицмейстера или сами

назначали офицеров для исполнения полицмейстерских обязанностей. Они также требовали представления справок и отчетов от контор, указывали на замеченные недостатки. Так Сибирская губернская канцелярия требовала от полицмейстера отчеты о задержании людей. Тверская провинциальная канцелярия доносила Главной полицмейстерской канцелярии об отсутствии полицмейстера, уехавшего из Твери в неизвестном направлении. Костромская провинциальная канцелярия, сообщая о неспособности полицмейстера выполнять свои обязанности, просила его заменить.

Стремясь ограничить своеволие местной власти, Сенат в декабре 1734 г. запретил губернским и воеводским канцеляриям арестовывать полицейских служителей без согласия на то полицмейстерских контор. Но в то же время обязал полицейских начальников по первому требованию передавать провинившихся подчиненных губернским и воеводским канцеляриям.

Необходимо заметить, что полицмейстерские конторы создавались и по просьбе местной власти, которой в этом случае и подчинялись. Характерно, что с такой инициативой выступали главным образом сословные учреждения буржуазии. Например, свои полицмейстерские конторы создали восстановленные в 1743 г. магистраты Тулы, Серпухова, Арзамаса, Ельца, Кунгура и Муром. В 1757 г. была учреждена полиция в Иркутске¹.

В 1730-е гг. создается ведомственная полиция. По инициативе В.Н. Татищева в 1734 г. в Екатеринбурге для управления горнозаводским населением была создана Контора судных и земских дел, членом которой был полицмейстер. Эта полиция в Екатеринбурге существовала до 1789 г. отдельно от созданной позднее городской полиции².

Полицейстерская канцелярия, проведя дознание по делам о воровстве, разбое, направляла их затем в Юстиц-полицию Санкт-Петербурга или же в губернские и воеводские канцелярии других городов. Если преступник был пойман в Московской губернии, то для следствия и суда он направлялся в восстановленный (ликвидирован Петром I в 1701 г.) в 1730 г. Сыскной приказ. Восстановление Сысканого приказа и функционирование его параллельно с полицмейстерской канцелярией в Москве не помогли в борьбе с преступностью.

Существенное место в деятельности полицейских органов занимал сыск беглых крестьян, мастеровых, солдат. Бегство рассматривалось как преступление. Через полицейских служителей, старост, сотских и десятских приметы разыскиваемых объявлялись горожанам, от которых требовали сообщать полиции об известных им беглецах. Иначе назначался штраф. В то время как за поимку беглого человека устанавливалось существенное по тому времени вознаграждение – 2 рубля.

Преодоление нищенства было превентивной мерой в борьбе с бегством. Именными и сенатскими указами полиции строго предписывалось искоренять

¹ Сизиков М.И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. – М., 1992. С. 30-31.

² Там же. С. 33.

нищенство в городах, при этом подчеркивалось, что «взыскано будет на той полиции жестоко, если впредь явятся нищие, бродящие по улицам». Просивших милостыню полиция должна была строго наказывать. Поэтому неоднократно Главная полицмейстерская канцелярия приговаривала крестьян за прошение милостыни «бить кошками и выслать вон».

Однако, несмотря на принимавшиеся меры, нищих становилось все больше. В именном Указе 1736 г. констатировалось: «Наши указы без всякого действия оставлены, и ныне как при Санкт-Петербурге, так и в других во всех городах нищих весьма умножилось и от-часу умножается, от множества их иногда с трудом проезжать возможно, и из тех нищих большая часть молодых, и к употреблению в работе весьма годных, и от таких беглых помещики никакого себе прибытка не получают».

Далее предписывалось «нищих и прочих всяких – гулящих и бродящих людей ловить и приводить в полиции». Годных к военной службе в полиции следовало записывать в солдаты, драгуны и матросы, засчитывая их помещикам за поставку рекрутов, а ранее наказанных, если те были холостыми – посылать на каторжные работы, если женатыми – на строительство возводившегося в степи Оренбурга или на казенные заводы.

В 1738 г. Сенат, отметив низкую результативность борьбы с нищенством, велел полиции «нищих после наказания отправлять в те места, откуда они явились».

В 1735 г. Главная полицмейстерская канцелярия докладывала, что «воровство умножилось близ самого Петербурга и многих людей грабят и бьют». Для ликвидации пристанища воров Сенат приказал вырубать леса, а для их поимки – направить из Военной коллегии и полицмейстерской канцелярии партию драгун и солдат. Для пресечения воровства в самом городе полиция должна была строго следить, чтобы в домах шума и драк не было, в кабаках и вольных домах вино, пиво, мед и прочее питье продавали в установленное время, а с 7 часов кабаки и вольные дома закрывались. За нарушение этого правила полиция наказывала и покупателей. Нельзя было ходить ночью без фонарей и более 3 человек. Всех (из числа «подлых»), не соблюдавших это правило, караульщики у рогаток и патрули должны были задерживать и доставлять на съезжие двory. Те же меры применялись в отношении нарушителей общественного порядка – за драки, ссоры, пение песен пьяными.

С ростом городов и увеличением численности населения возникает вопрос о безопасности движения на улицах. В указах 1730 и 1732 гг. Отмечалось, что многие «ездят в санях резво и не смирно, и верховые их люди перед ними необыкновенно скачут, и, на других наезжая, бьют плетьюми, и лошадыми топчут». В связи с этим горожанам строго предписывалось соблюдать безопасность при езде на лошадях. Запрещалось езда в санях с дышлами. Извозчикам предписывалось во время езды по городу сидеть на лошади верхом.

Полиция должна была строго следить за соблюдением этих правил. Виновных требовалось задерживать и приводить в полицмейстерскую канцелярию, где «лакеев бить кошками, а помещиков – штрафовать».

Осуществляя традиционный надзор за противопожарной безопасностью, полицейские чиновники требовали устанавливать на крышах домов кади с водой, запечатывали на лето печи в домах и банях, принуждали домохозяев, живших далеко от водоемов, копать колодцы. Полицейские трубочисты чистили трубы во всех столичных домах, за что с домохозяев взыскивались дополнительные поборы. Для этого в полицейских учреждениях хранился необходимый инструмент. Они же вели следствие по пожарам и исполняли обязанность по охране имущества погорельцев, размещению их на временные квартиры.

Расширился полицейский контроль за торговлей. Пресечение «корчемства» (запрещенным производством и торговлей спиртными напитками, а также табаком) – было главной задачей, так как винный откуп давал значительную прибыль казне. Проводилась и борьба с пьянством, но, так как питейный сбор был важным источником доходов правительства, ежегодно строились и открывались десятки новых кабаков.

Полицейские чиновники следили за ценами на рынке, пресекали спекуляцию, они клеймили предназначенное к продаже мясо, не допускали продажи ядовитых материалов, контрабандных и неоплаченных пошлиной товаров, изделий из порченого золота и серебра, отводили места для торговли, контролировали весовые и измерительные приборы¹.

Значительное место в деятельности полиции занимала борьба с азартными играми, которые не разрешались в России еще с XVII в. За соблюдением этого устанавливался надзор воевод и объезжих голов. В начале XVIII в. ряд нормативных актов запретил игры в карты или кости на деньги сначала военным, а затем и другим лицам.

Занимаясь благоустройством городов, полиция распоряжалась замощением улиц, площадей, рынков, починкой дорог, ремонтом мостов, очисткой рек, посадкой деревьев и т.д. В ее функции входили освещение улиц, полицейская регламентация строительства, принуждение застройщиков к быстрейшему возведению зданий, рассмотрение земельных споров, а также воинский постой, ведь даже для гвардейских полков казармы в Петербурге были построены только в 1835 г.

Полиция стала проводить переписи городского населения. В своих учреждениях она концентрировала паспортное дело, выдавая в том числе и заграничные паспорта. При этом требовалось установить «не обязан ли проситель государственными делами и не имеется ли на нем каких казенных доимок?», по прибытии в город паспорт следовало непременно зарегистрировать, причем сделать это снова в учреждении полиции.

Велся учет иностранцев, два раза в неделю Главная полицмейстерская канцелярия обязана была подавать дежурным генерал-адъютантам императрицы ведомости о приехавших в столицу иностранных подданных. От иностран-

¹ Сизиков М.И. История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. – М., 1992. С. 36-40.

цев офицеров, не состоявших на русской службе, полиция требовала подписки с обязательством своевременно выехать за границу.

Как и ранее, к полицейской деятельности активно привлекалось местное население. Все полицейские части в столицах, а периферийные города непосредственно были разделены на сотни. Полицейские обязанности в них исполняли старосты с помощью сотских (сотников). Сотни делились на десятинодворья (десятки) с десятскими (десятниками) во главе.

46% старост и сотских, 55,5% десятских являлись проживающими в городах крестьянами. Мастеровые и работные люди составляли соответственно 16 и 25,4%, мелкие служащие и домашняя прислуга – 16 и 7,1%, военнослужащие, в том числе отставные – 10 и 8,1%.

Почти не было среди сотских, старост и десятских купцов. Полицейскую повинность за дворян несли крепостные крестьяне и слуги, а купцы, как правило, выставляли за себя наемников. В наемники часто шли отставные солдаты, которым сотничество, десятничество и ночной караул давали средства существования.

С ростом городов увеличивалось количество караульчиков у шлагбаумов (рогаток). От столичной полиции требовали определить караульчиков во всех улицах и слободах. Только на Васильевском острове выставлялось 56 караулов. Состоятельные домохозяева, не имевшие крепостных и слуг, нанимали караульчиков главным образом из числа отставных солдат.

Полицейским конторам в провинциальных городах также предписывалось определить в каждой слободе или улице старосту, к каждому ста дворам – сотского, к пятидесяти – пятидесятского, к десяти – десятского. В Смоленске «для смотрения полицейской должности» назначили 6 старост, 9 сотских, 7 пятидесятских, 94 десятских. Новую Ладугу разделили на 5 сотен. В каждой сотне избирался один сотский, один пятидесятский и пять десятских. В Новгороде было 15 сотен на Софийской стороне и 7 на Торговой. В каждой сотне назначалось по одному сотскому и одному пятидесятскому, а также от 5 до 14 десятских.

Следует учесть, что название «сотня» или десяток были условными, относившимися чаще к компактной группе дворов, слободе или улице.

Сотским, пятидесятским и десятским запрещалось отлучаться из города. Так, во время приведения к присяге жителей Новгорода в октябре 1740 г. оказалось, что некоторые сотские и десятские временно уехали из города по делам. Главная полицмейстерская канцелярия сделала выговор новгородскому полицмейстеру за то, что он «распустил» сотских и десятских, и пригрозила ему штрафом, если такая неисправность у него повторится.

Несмотря на то, что было издано большое количество нормативных актов, касающихся правомочий полицейских учреждений, компетенция регулярной полиции с середины XVIII столетия претерпела незначительные изменения. К середине XVIII в. произошло численное увеличение, территориальное расширение, усложнение структуры полицейских органов. Однако во многих городах по-прежнему их не было, не существовало их и в селе. Можно сказать, что Россия была недополицизированной страной.

1.3. Органы внутренних дел на местах во второй половине XVIII века.

Последняя треть 18 века характеризуется дальнейшим усилением абсолютистских начал российской государственности. Происходит развитие и совершенствование государственного аппарата, являвшегося опорой самодержавия в эксплуатации податного населения, прежде всего крепостного крестьянства.

Несовершенство системы государственного управления на местах стало очевидным для Екатерины II уже в самом начале ее правления (1761 г.). Императрица предприняла некоторые попытки частичного реформирования. Так, уже в начале своего царствования она приняла ряд мер по улучшению деятельности полиции. Были увеличены штаты руководящих сотрудников Главной и Московской полицмейстерской канцелярий. Екатерина II разделила Сенат на шесть департаментов и к компетенции третьего департамента отнесла контроль за всеми полицейскими органами. В том же 1763 г. Екатерина II изъяла из ведения общей полиции судебные функции, выведя из состава Главной полицмейстерской канцелярии розыскную экспедицию. Последняя стала самостоятельным учреждением в подчинении у Юстиц-коллегии. Но данные нововведения не внесли существенных изменений в положение дел.

Тенденция к децентрализации полицейских учреждений продолжала проявляться и в эти годы. 30 июля 1762 г., т.е. через месяц после вступления на престол Екатерины II, Сенатом было приостановлено назначение вновь полицмейстеров в городах (периферийных) «до будущего рассмотрения о губерниях». Видимо, тогда уже созрел вопрос о губернской реформе и преобразовании в ходе ее полицейского аппарата.

Некоторые полицмейстерские конторы переходят в ведение местных органов власти. При этом Главная полицмейстерская канцелярия продолжала руководить этими конторами – устанавливалось двойное подчинение без четкого разграничения компетенции руководящих органов. Однако роль Главной полицмейстерской канцелярии по руководству периферийными полицейскими органами продолжала падать, руководство ими все более переходило к губернским канцеляриям, которые руководили полицмейстерскими конторами в губернских центрах непосредственно, в провинциальных и уездных – через провинциальные и воеводские канцелярии. В Наставлении губернаторам 1764 г. предусматривалось полное подчинение полиции в периферийных городах губернским канцеляриям.

Главная полицмейстерская канцелярия («Главная полиция») в ее наказе для уложенной комиссии (1767 г.) пыталась поднять роль и значение «директора или начальника полиции», но не нашла поддержки. На злоупотребления местной полиции (одной из причин которых было и отсутствие должного контроля за полицией на местах), указывались во многих наказах с мест в уложенную комиссию. В наказе Саратовских горожан говорилось о том, что местный полицмейстер не только ставит в ночные караулы сотских и десятских (чем дополнительно отягощает этих исполняющих уже полицейскую повинность лю-

дей), но и использует их на домашних работах. В наказах городов Архангельска, Нижнего Новгорода, Галича и других, а также Главного магистрата предлагалось уничтожить правительственные полицейские органы и передать их магистратам. Вспомнили, что именно такое решение вопроса было предусмотрено Петром I в Регламенте или уставе Главного магистрата.

Между местными магистратами и губернскими (провинциальными) канцеляриями происходила борьба за организацию полиции, влияние на нее. В 1766 г. магистраты Муром, Казани и Ельца жаловались в Сенат, что провинциальные канцелярии отнимают у них право создавать свою полицию и самостоятельно назначают к исполнению полицейских функций офицеров. Сенат согласился с просьбой о передаче полиции в этих городах магистратам, но поставил ее под контроль губернаторов. Таким образом, с мнением растущей буржуазии уже считались, но правительственный контроль через чиновничье-дворянские органы не только сохранялся, но и ужесточился. Магистраты, так и не став полновластными в городах, после утери мощной поддержки из центра уже не могли выступать в той роли, которую пытался отвести им Петр I. Полиция продолжала развиваться как преимущественно карательный орган государства.

Развитие государственного механизма России в последней трети XVIII века происходило в условиях нарастающих социально-экономических и политических противоречий. С одной стороны, в стране интенсивно развивался капиталистический уклад, на умы оказывали влияние буржуазные идеи западно-европейских просветителей, французская буржуазная революция, с другой – завершалось оформление феодально-сословного строя с максимальным возвышением господствовавшего сословия, правовое положение которого закреплялось «Грамотой на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» (1785 г.), значительным расширением крепостничества, крайним углублением бесправия крестьян. Массовая раздача населенных земель в частное владение, предоставление в 60-е гг. права помещикам наказывать крестьян по своему усмотрению, а крестьянам по сути – запрещения жаловаться на помещиков (развязавшие помещичий произвол), усиление эксплуатации крестьян, налогового гнета податного населения привели к острому социально-политическому кризису, антиправительственной войне под руководством Е. Пугачева 1773-1774 гг. Данный факт по-настоящему серьезно заставил задуматься над реформированием системы местных органов власти Екатерину II. Последовала крупная реформа судебного, финансово-хозяйственного и административно-полицейского аппарата, вошедшая в историю как губернская реформа 1775 г.

Целью реформы местных органов управления 1775 г. (губернская реформа) являлись отделение суда от администрации, активное правовое регулирование отношений в обществе и государстве, развитие экономики страны, точное определение компетенции правил деятельности и средств исполнения распоряжений каждого присутственного места. Россия была разделена на 50 губерний и уезды, петровские провинции упразднились. 2-3 губернии объединялись в наместничества, наместник был главой местной администрации и полиции, ему

подчинялись войска. Исполнительным органом наместника было наместническое правление из 2–3 советников. Основой для создания губерний и уездов стало число проживавшего на их территориях податного населения: в губернии (во главе с губернатором) от 300 до 400 тыс. крестьян мужского пола, в уезде (во главе с земским капитан-исправником) – 20-30 тыс.

В структуру губернского правления входили магистрат, казенная палата, судебные палаты, приказы общественного призрения, прокуратура и др. Губернское правление, по замыслу законодателя, должно было отстаивать интересы центра, в основном оно являлось апелляционной и надзорной инстанцией. Вся управленческая деятельность, связанная с непосредственными жизненными потребностями людей, сосредоточивалась в уездах. Не случайно именно с уездом связано и дальнейшее развитие полицейской системы. На базе уезда проходило становление, развитие, законодательное оформление земской или уездной (сельской) полиции. Воеводские канцелярии были заменены на Нижние земские суды. Фактически это была сельская полиция, впервые тогда появившаяся в Российской империи.

Компетенция Нижнего земского суда определялась следующим образом: «1. Земская полиция или благочиние, 2. Приведение в исполнение законов, 3. Приведение в действие повелений правления и проч.». Таким образом, он квалифицировался как исполнительный орган широкой компетенции с преимущественно полицейскими функциями.

Правоведы обращают внимание на название этого административно-полицейского учреждения. Тогда создавались три пары (1 и 2-й инстанции) судов для трех сословий: городской и губернский магистраты – для горожан, нижняя и верхняя расправы – для крестьян. В связи с этим судом первой инстанции (в уездах) для дворян должен стать нижний земский суд, а второй – верхний земский суд.

В законе нет и решительного указания (как для наместников) на то, что нижние земские суды и земские исправники не являются судебными органами. Роль нижних земских судов в судопроизводстве по Учреждениям для управления губерний определялась противоречиво. В одном месте сказано, что он приводит в исполнение приговоры (за исключением лишения жизни, чести и торговой казни), вынесенные уездным судом и нижней расправой (ст. 110), в другом – ведет следствие по правонарушениям на месте и «заключает приговор» (ст. 232), который может быть в апелляционном порядке пересмотрен в верхнем земском суде (ст. 173).

Конкретные полномочия Нижнего земского суда не определялись. По мнению исследователей, он должен был рассматривать все правонарушения, которые на сельской территории уезда не входили в компетенцию непосредственно судебных учреждений (то есть менее значительные правонарушения и проступки). При этом правонарушитель имел альтернативную возможность выбрать нижний земский или сословный суд.

Специалисты утверждают, что неотработанность правового положения Нижнего земского суда являлась результатом намерения создать его как иск-

лючительно судебную инстанцию. Однако из-за отсутствия в сельской местности учреждений полиции, на него возложили административно-полицейские обязанности. При этом судебные функции, предназначавшиеся нижнему земскому суду, передали уездному суду, в результате ставшего судом первой инстанции по делам представителей дворянского сословия.

Нижний земский суд приобрел всесословный характер, однако работал он главным образом с податным сельским населением. Объяснялось это тем, что для дворян и духовенства на уездном уровне были созданы не только свои судебные, но и другие сословные учреждения.

Нижние земские (как и уездные) суды избирались на три года местным дворянством и утверждались губернатором. По полицейским делам они подчинялись наместническим (губернским) правлениям.

В его деятельности преобладали административные функции: он был исполнительным органом всех высших учреждений губернского правления. Как судебное учреждение нижний земский суд мог применять штрафные санкции за: грубое нарушение правил торговли, укрывательство беглых крестьян, невыполнение повелений губернского правления. Его возглавлял земский исправник или капитан. В уездах с небольшим количеством дворянских имений и там где их совсем не было, земские исправники или капитаны определялись наместническими правлениями из трех «достойных» чиновных людей, представленных верхними расправами.

На нижний земский суд возлагалась основная полицейская функция в уезде – обеспечивать благочиние, добронравие и порядок. Хотя исправник наследовал только часть компетенции воеводы, там, где были воеводские канцелярии, новые органы создавались быстрее. Он был обязан: осуществлять неослабный надзор за сохранением общественной безопасности; немедленно доносить губернатору о любых начавшихся беспорядках; в крайних случаях, не терпящих отлагательства, принимать на месте все надлежащие меры.

Обязанности исправника заключались как в непосредственном исполнении законов, так и в наблюдении за их точным и быстрым исполнением и сводились к четырем видам: 1) наблюдению за исполнением законов, охране безопасности и дела общественного благоустройства; 2) делам казенного управления и общественного хозяйства; 3) делам судебного ведомства; 4) делам военного ведомства. Три последних группы обязанностей заключались в содействии указанным ведомствам.

Нужно было пресекать эпидемии, подавлять массовые неповиновения крестьян, вести следствия по правонарушениям, не допускать «скопищ воров», задерживать беглых, осуществлять «смотрение за мостами и большими дорогами», сопровождать войска по территории уезда, отводить воинским частям квартиры, пастбища и сенокосы для лошадей, бороться с пожарами, поддерживать земледелие, поощрять трудолюбие, заботиться о пропитании и устройстве нищих. Требовалось также напоминать уездному казначею «об его должности», т.е. служебных обязанностях и участвовать во взыскании недоимок.

Помимо исправника или капитана в Нижнем земском суде заседали от двух до четырех (в зависимости от размеров уезда) заседателя.

Использование кадровой и материальной базы воеводских канцелярий позволило достаточно быстро наладить работу Нижних земских судов. Уже во второй половине 1770-х гг. они действовали в уездах Тверской, Владимирской, Нижегородской и других губерний.

Некоторые изменения были внесены и в организацию городской полиции. В городе полицейское управление поручалось городничему, который назначался по представлению губернского совета Сенатом. Во время службы городничий считался чиновником 8 класса (на уровне сухопутного майора), то есть был рангом выше земского исправника и армейского капитана, на уровне которого установили в 1730-х гг. должностное положение полицмейстера в губернском городе. Подчинялся городничий губернскому правлению и, в отличие от капитан-исправника, не был обязан исполнять решения дворянской опеки. Должность городничего учреждалась только в тех городах, где не было постоянного военного гарнизона. Там же, где был гарнизон, полицейские обязанности исполняли военнослужащие во главе с комендантом. Компетенция земского капитан-исправника и городничего была примерно одинакова, хотя и закреплялась в разных главах Учреждения. От них требовалось: ревностно исполнять службу; добиваться неукоснительного исполнения законов, долга и присяги со стороны населения; докладывать вышестоящему начальству обо всех попытках нарушения закона. В обязанности городничего вменялось: подавлять массовые беспорядки, проводить следствие по правонарушениям, надзирать за мостами, дорогами и переправами, размещать воинские части, не допускать пожаров, поощрять трудолюбие, заботиться о нищих и пр.

Городничему запрещалось (под угрозой лишения служебного места и чести) покидать территорию города. Несудебный характер функций городничего подчеркивался в законе. Так для наложения взыскания городничий должен был обращаться в суд. На городничего возлагалась обязанность приводить в исполнение приговоры, вынесенные городским магистратом и ратушей, а также решения наместнических правлений, «палат и прочих судов».

В Учреждениях для управления губерний частично учитывались пожелания горожан о том, чтобы их полицейские дела решались их же представителем. Предусматривалось, что дела, касавшиеся купцов или мещан, городничий будет рассматривать в присутствии лица, специально назначенного для этого магистратом («магистратского члена»).

Вместе с тем, о роли и полномочиях этого лица в Учреждениях ничего не сказано. Установлено лишь, что он должен быть особо для того назначен магистратом, то есть фактически являться выбранным горожанами заседателем (ратманом) их сословного судебного органа. По смыслу закона, отмечают правоведы, он был скорее понятным при рассмотрении городничим купеческих и мещанских дел.

Таким образом, несмотря на сокращение общеадминистративных функций полицейских органов, до полной специализации было еще далеко.

В 1775 г. всем губерниям предписывается организация работных домов для прокормления неимущих, добровольно прибывших либо насильно доставленных. Управление тюрьмами на местах, с разделением государства на губернии, переходит к губернаторам, в тюрьмах вводится должность смотрителя из полицейских чинов, которым подчиняются тюремные надзиратели. В законе о суде 1781 г. заточение в работные дома определяется как вид наказания за воровство. К концу XVIII в. относится принятие новой тюремной инструкции. В 1780 г. указом императрицы Екатерины II ликвидируется Главная полицмейстерская канцелярия (в связи с передачей дел существовала до 1 января 1783 г.). В Санкт-Петербурге и Москве полицией стал руководить обер-полицмейстер, подчиненный соответствующему генерал-губернатору.

Реформа 1775 г. основное внимание уделила созданию административно-полицейского аппарата в уезде, оставив без должного внимания городскую полицию. Именно для решения этой задачи в 1782 г. был издан Устав благочиния или полицейский

Принятие Устава благочиния или полицейского 1782 г. явилось продолжением законотворческой работы Екатерины II по совершенствованию системы государственного управления. Устав закреплял и развивал принципы полицейского государства с мельчайшей регламентацией всех сфер жизни сословного общества. Он разделялся на 14 глав, 274 статьи. Устав регламентировал структуру, полицейскую систему и основные направления деятельности органов, перечень наказуемых ими деяний. Главными источниками Устава стали: «Учреждение губерний», материалы Уложенной комиссии, иностранные полицейские нормы и правовые трактаты. Он был пронизан идеями Просвещения, которые в наибольшей степени выражены в специальном разделе «Правила добронравия». Под ними подразумеваются поступки подданного, достигшего совершенства благодаря беспрекословному выполнению следующих заповедей: «не чини ближнему, чего сам терпеть не можешь»; на зло отвечай добром; если сотворил обиду, то, по возможности, удовлетвори обиженного; помогай в беде, протяни руку помощи утопающему, «с пути сошедшему указывай путь».

Уставом благочиния определялось устройство полицейского аппарата городов, обособленного от уездного. Во главе полиции столиц стоял обер-полицмейстер, являвшийся председателем Управы благочиния, проводившей предварительное следствие и осуществляющей судопроизводство по незначительным правонарушениям. Кроме обер-полицмейстера в состав управы благочиния входили 2 пристава (уголовных и гражданских дел), а также ратманы – выборные члены от городского общества. Правовое положение ратманов в Уставе не регламентируется. Учреждениями для управления губерний определялся порядок их выборов и пребывания в коллегиальных органах городского самоуправления. Вознаграждение за свою работу в полиции ратманы получали лишь в исключительных случаях. Например, Именным указом от 21 мая 1782 г. двум ратманам, заседавшим в Петербургской управе благочиния, устанавливалось жалованье на уровне «прочих ратманов, в городском магистрате заседающих». Предусматривались и моральные стимулы.

Введение ратманов в состав Управ благочиния должно было усилить общественный контроль за действиями полиции в городах, причем контроль внутренний (в отличие от внешнего контроля со стороны наместнических и губернских правлений, а также прокурорского надзора).

Несмотря на то, что ратманы при рассмотрении дел приравнивались к другим членам присутствия, на практике городничий мог не считаться с их мнением, поскольку все вопросы решались в Управе благочиния по большинству голосов, то есть могли решаться тремя чиновниками из пяти членов присутствия. Городничий, таким образом, оставался фактически начальником местной полиции, поддерживавшими в городах интересы дворянства при формальном наделении горожан правами в административно-полицейском управлении.

В губернском городе управу благочиния возглавлял полицмейстер или обер-комендант. Территория города, насчитывавшего более 4 тыс. дворов, делилась на части, центром которой было полицейское учреждение – канцелярия частного пристава, называвшаяся «часть», «частный» или «съезжий дом». При каждой части находился словесный суд по мелким гражданским тяжбам с упрощенным судопроизводством. Словесный судья выбирался горожанами. Части делились на кварталы, где полицейский надзор осуществлял квартальный надзиратель и его помощник квартальный поручик.

Частный пристав, который должен был жить в пределах своей служебной территории, следил, чтобы не нарушался Закон Божий, уголовные преступления не оставались без наказания, не предпринималось ничего против Ее Императорского Величества, сохранялись мир и тишина между гражданами. В случае отсутствия в части хотя бы в течение 2 часов он должен был поручить исполнение своих обязанностей соседнему частному приставу. При служебных передвижениях его сопровождали 2 сержанта. Ежедневно в 7 часов утра квартальные надзиратели и поручики сообщали ему о происшествиях. Квартальный надзиратель мирил ссорившихся, докладывал о серьезных правонарушениях, присутствовал на заседаниях Управы благочиния, если речь шла о его квартале, определял вознаграждение стражникам, перекрывал на ночь (с 22 ч. до 5 ч.) улицы рогатками, заботился, чтобы на улицах горели костры для обогрева бездомных.

В Уставе благочиния определялось место новых должностей полицейского ведомства по Табели о рангах. Должность полицмейстер в столице соответствовала 6 классу, приставов уголовных и гражданских дел – 7, частных приставов – 9, квартальных надзирателей – 10, поручиков – 11.

Соответствующие должности в периферийных городах были рангом ниже. При этом чиновники, имевшие более высокий ранг, сохраняли его. Классный чин по полицейской должности сохранялся за соответствующим лицом только на период его службы («за уряд»).

Устанавливался также и порядок назначения на вновь учреждаемые должности. В столицах полицмейстер, приставы уголовных и гражданских дел назначались Сенатом по предоставлению губернского правления. При этом приставов следовало выбирать из числа «старших и опытнейших городничих».

В провинциальных городах приставы уголовных и гражданских дел назначались губернскими правлениями из старших частных приставов, которых городничие аттестовали как «исправнейших». Также назначались частные приставы из числа квартальных надзирателей. Квартальные надзиратели назначались управами благочиния из числа квартальных поручиков по аттестатам частных приставов и жителей кварталов. Избрание квартальных поручиков подтверждалось городничими.

В ходе первоначального комплектования новых полицейских учреждений невозможно было выполнить эти требования и поэтому предусматривалось назначение всех приставов из бывших полицейских чиновников и офицеров, «наблюдая, чтобы в сии должности были помещены люди поведения доброго и доказанной исправности».

В Уставе благочиния устанавливались специальные требования к начальствующему составу полиции: здравый рассудок, добрая воля в отправлении порученного, человеколюбие, верность в службе императорского величества, усердие к общему добру, радение должности, честность и бескорыстие. Им предписывалось творить «правый и равный суд всякому состоянию», «дать покровительство невинному и скорбящему». Следовало также воздерживаться от взяток, ибо «взятки ослепляют глаза и развращают ум и сердце, устам же налагают узду».

Определяя функции Управ благочиния, Устав буквально повторял соответствующие положения Учреждений для управления губерний, адресованные земским судам и городничим. Аналогичной была и компетенция, но в Уставе благочиния она подробно регламентировалась. Детально регулировался порядок деятельности Управ, и других подразделений полиции, а также должностных лиц.

Устанавливалось прямое и непосредственное подчинение Управы благочиния губернскому правлению. В связи с тем, что Управа благочиния наделялась правом окончательного решения по незначительным правонарушениям, то предусматривалась возможность переноса дел из Управы в местные суды по выбору заинтересованных лиц.

Екатерина II еще в Наказе Уложенной комиссии в духе своего времени провозгласила принцип «лучше предупредить преступление, нежели наказывать». Превентивные мероприятия полиция осуществляла с учетом совершаемых преступлений. Устав закрепил шесть основных их видов: против веры, против порядка управления, совершаемые при проведении массовых мероприятий, антиобщественного характера, имущественные и против личности. «Устав Благочиния» регламентировал деятельность полиции по предупреждению преступлений против личности. Полицейские пресекали кулачные бои, стрельбу из оружия в домах и «бросание ракет». Особое внимание уделялось ношению и производству оружия. Для пресечения подобных преступлений полиция требовала прекратить противоправные действия при возникновении ссор, побоев и драк; применяла физическую силу и оружие (хотя правовая регламентация этих действий отсутствовала); задерживала и доставляла виновных

в Управу Благочиния; изымала оружие у лиц, не имеющих права на его ношение; конфисковывала остроконечные ножи и подобные предметы у частных лиц, продавцов и изготовителей подобных изделий; налагала опеку на имение при злоупотреблении властью помещиками.

Регламентация предупреждения наиболее распространенных видов имущественных преступлений осуществлена была довольно слабо. Для предупреждения разбоев производилась вырубка кустарников и деревьев вдоль дорог, а также поощрялись доносы на пристанодержателей. Лицам, указавшим местопребывание разбойников или дезертиров, выплачивалось по 5 руб., а указавшим на пристанодержателей отходила 2/3 их имущества, а 1/3 шла в казну.

Различный характер имущественных преступлений обусловил применение полицией различных мер предупредительного характера. Преследуя азартные игры, полиция использовала следующие виды предупреждения данного деяния: досмотр домов и иных помещений, в отношении которых имелась информация, что они используются для проведения азартных игр; поощрение доносов на организаторов азартных игр и игроков. В качестве мер пресечения использовались задержание и доставление в полицию лиц, так или иначе участвовавших в игре; аннулирование долгов и закладных, установленных в результате игры.

Правоведы предлагают обратить внимание на «Правила добронравия», изложенные в Уставе благочиния, отмечая, что проведение политики «просвещенного абсолютизма» обусловило замену жестких регламентов и грубых формулировок, характерных для первой четверти и середины столетия, мягкими человеколюбивыми принципами в духе христианской морали.

Перечислим их: «I. Не чини ближнему чего сам терпеть не хочешь.

II. Не токмо ближнему не твори лиха, но твори ему добро колико можешь.

Буде кто сотворил обиду личную, или в имении или добром звании да удовлетворит по возможности.

В добром помогите друг другу, веди слепого, дай кровлю невинному, напой жаждущего.

Сжался над утопающим, протяни руку помощи падающему.

Блажен кто и скот милует, буде скотина и злодея твоего споткнется – подыми ее.

С пути сошедшему указывай путь».

Вместе с тем, ознакомившись с «Правилами обязательств общественных», тоже содержащимися в Уставе благочиния, мы увидим, что у полиции сохранялась полная возможность беспредельно вмешиваться в личную жизнь соотечественников.

Прочитываем эти правила: «— Муж да прилепится к своей жене в согласии и любви, уважая и извиняя ее недостатки, облегчая ее немощи, доставляет ей пропитание и содержание по состоянию и по возможности хозяина.

Жена да пребывает в любви, почтении и послушании к своему мужу; и да оказывает ему всякое угождение и привязанность хозяйки.

Родители суть властелины над своими детьми, природная любовь к детям предписывает им долг дать детям пропитание, одежду и воспитание доброе и честное по состоянию.

Дети долг имеют оказывать родителям чистосердечное почтение, послушание, покорность и любовь, служить и им самым делом, словами же речью отзываться об них с величайшим почтением, сносить родительские поправки и увещания терпеливо без ропота, и да продолжится почтение и по кончине родителей».

Заседания в управе благочиния начинались, как правило, в 8 часов утра с рассмотрения рапортов частных приставов о происшествиях, случившихся за истекшую ночь. Правонарушителей, доставленных из частей, после расследования направляли в суд или подвергали наказаниям. Если оштрафованный не мог заплатить штраф, то должен был отработать его.

Затем в Управе благочиния слушались дела, касавшиеся убогих, вдов и неимущих, тягавшихся с богатыми и знатными. Здесь должны были выслушивать «всех без изъятия: убогих, богатых, сильных, бессильных, знатных и незнатных». В связи с этим следует отметить, что в первой четверти XVIII в. требовалось вначале рассматривать государственные, и только затем «партикулярные» дела.

В Управе благочиния окончательно рассматривались дела об имущественных преступлениях (о кражах и др.), а также имущественные споры до 20 рублей. Предписывалось выяснять мотивы и цели преступлений и проступков. Подчеркивалось, что взыскание можно чинить только по обнаруженному закону. Если выяснялось, что проценты покрывают долг, то Управа благочиния должна была пресечь дальнейшее начисление процентов.

Впервые полицию обязали защищать деятельность законных обществ, «отвращать от них при удобном случае вред, ущерб и убытки». В то же время подлежали «уничтожению и запрещению» общества, товарищества и братства, а также собрания, «законом не утвержденные», «буде такое общество общему добру вред, ущерб или убыток наносит, либо бесполезно».

Подтверждались и предписания полиции смотреть за узаконенными ограничениями роскоши, а также пресекать запрещенные игры, «которые игроку служат единственным упражнением и промыслом». В то же время следовало поощрять «игры, основанные на силе и проворстве, на дозволенном искусстве и случае», домашние игры, а также разрешенные Управой благочиния «общенародные игры или забавы, или фестивальские представления», если в них не усматривалось ничего «закону противного, или общего, или частного вреда». Запрещались самовольные лотереи.

Обращает на себя внимание и то, что Уставом благочиния полиции предписывалось в каждой части иметь не только «брендмейстера или огнегасительного мастера», но и маклера, и «народную школу». На полицию по-прежнему возлагались обязанности по регистрации сделок, а по сути – контроль за предпринимательской деятельностью, и по распространению просвещения.

Впервые Устав благочиния четко устанавливал компетенцию и порядок деятельности отдельных должностных лиц полиции. Так, частному приставу вменялось в обязанность «иметь бдение» за тем, чтобы не нарушался закон божий, «чтоб общий порядок сохранен был во всех вещах», чтоб уголовные преступления не остались без наказания «несмотря на лица».

Требовалось также следить за тем, чтобы в его части «ничего не принималось противное службе императорского величества и общему благу», иметь «попечение об исполнении изданных узаконений для сохранения мира и тишины между гражданами», бдительно смотреть «дабы не учинилось чего в нарушение спокойствия общего».

Частному приставу следовало проживать в пределах своей части. Его дом должен был стоять открытым днем и ночью, давая защиту лицам, оказавшимся в опасности. При отсутствии в части хотя бы в течение двух часов он должен был поручить исполнение своих обязанностей соседнему частному приставу.

Частный пристав обязывался во всякое время терпеливо выслушивать жалобы, прошения, уведомления, извещения и донесения, проводить немедленное устное расследование случившегося правонарушения, о чем составлять протокол и брать под стражу преступников. Во время служебных передвижений его сопровождали два сержанта, а в расследованиях помогали квартальные надзиратели и поручики.

В пределах своей территории частный пристав должен был исполнять все надзорно-правоохранительные функции, вменявшиеся полиции. Будучи подотчетным Управе благочиния, частный пристав состоял в оперативном подчинении городничего.

Непосредственное обеспечение порядка и безопасности, а также исполнение законов и положений Устава благочиния возлагалось на квартальных надзирателя и поручика. Они должны были мирить ссорившихся, улаживать конфликты, а при совершении серьезных правонарушений – докладывать частному приставу.

Квартальный надзиратель должен был присутствовать на заседаниях Управы благочиния при рассмотрении дел по его кварталу. Он определял вознаграждение стражникам, размер которого зависел от качества службы, перекрывал на ночь (с 22 до 5 часов утра) улицы рогатками, заботился о том, чтобы в холодное время года на улицах горели костры для обогрева бездомных.

Закон понижал требование к частным приставам и квартальным надзирателям по сравнению с должностными лицами, состоявшими в Управе благочиния. Если от одних требовалось проявление «доброй воли к службе общей», то от других – только «прилежание к должности». Острый недостаток образованных людей и опытных чиновников вынуждал правительство занижать предъявлявшиеся к ним требования. В месте с тем, не устанавливая образовательного ценза, Устав благочиния строго регулировал порядок изучения служащими полиции соответствующего законодательства.

Устав также регламентировал деятельность полиции по раскрытию преступлений. По общему правилу процесс начинался с подачи челобитной о со-

вершенном преступлении. Устав закрепил и другие поводы для начала уголовного преследования – «устные жалобы, прошения, уведомления, извещения или донесения». При получении информации о совершенном преступлении частный пристав изыскивал «гласные» доказательства, т.е. искал очевидцев, свидетелей или иных лиц, что-либо знающих о совершенном преступлении. Исследовались также «негласные» доказательства, изъятые в ходе осмотра места происшествия. Получив доказательства, пристав определял их относимость к делу и достоверность, и в случае их полноценности вносил в протокол, который составлялся на месте происшествия. Вся предварительная информация, полученная в ходе осмотра, допроса потерпевших и очевидцев, направлялась городничему в Управу благочиния, который руководил ходом расследования преступления. Производство следственных и розыскных действий, адресованных частным приставам, оформлялось в виде приказа городничего. Однако главным лицом, осуществлявшим раскрытие преступления, являлся тот частный пристав, на территории которого было совершено преступление, поэтому он мог самостоятельно, без участия городничего, производить расследование. Он не мог лично осуществлять негласные розыскные мероприятия, однако именно к нему стекалась вся информация, полученная гласным и негласным способом.

Если личность обвиняемого была известна и имелась точная информация, что он находится за пределами города, то для поиска преступника (преступников) через Наместническое или Губернское правление посылались распоряжения в близлежащие города и уезды. Обнаружив и задержав подозреваемого, полицейские чины немедленно (независимо от времени суток) доставляли его к частному приставу, где он сразу же допрашивался. При производстве дознания и следствия наряду с допросами, осмотрами, обысками и освидетельствованиями применялись следственный эксперимент и прообразы экспертиз, но они не давали однозначного ответа по поводу виновности или невиновности лица. Виновность лица могла быть установлена на очной ставке. При рассмотрении дела управы благочиния принимали одно из двух решений: 1) если было совершено правонарушение, то выносился окончательный приговор по существу дела; 2) если было совершено преступление, то материалы дела направлялись в суд. Деятельность полиции по предупреждению и раскрытию преступлений хотя и не нашла должного отражения в Уставе, оставалась одним из главных направлений ее работы.

Заключительные главы Устава благочиния правоведы называют полицейским карательным кодексом. По сути, утверждают они, это был кодекс правонарушений, подлежащих окончательному рассмотрению в Управах благочиния. В нем указывались и направления дел, решения по которым должна была принимать только судебная инстанция.

Диспозиции и санкции правонарушений фиксировались в разных главах. Например, в одной из них написано: «Всем и каждому запрещено пьянство» (ст. 214). В другой установлено – пьяницу, найденного в общественном месте в

бессознательном состоянии, содержать в течение суток на хлебе и воде, а хронического пьяницу «держать в смиренном доме до исправления» (ст. 256).

Полиции дали право штрафовать правонарушителей, подвергать их аресту на один-три дня или до окончания определенного события (например, крестного хода), помещать в исправительный («до исправления») или в работный дом (до возмещения ущерба), подвергать телесным наказаниям (предусматривались два-три удара прутом или плетью). При этом меры наказания значительно смягчались по сравнению с тем, что предусматривалось в законодательстве Петра I.

Полиция охраняла общественный порядок при проведении массовых мероприятий и крестных ходов. Она выставляла дополнительные караулы в целях предупреждения правонарушений и недопущения столкновений и давок. Органы правопорядка поддерживали безопасность уличного движения, останавливая быструю езду, надзирая за состоянием транспортных средств, оказывая помощь пострадавшим и регулируя дорожное движение, а также пресекали массовые беспорядки, драки и дуэли. Для этого использовались как ненасильственные методы (требование разойтись, примирение сторон), так и методы принуждения (доставление в Управу благочиния).

Проводя политику просвещенного абсолютизма, Екатерина II допускала возможность объединения людей в общественные организации. Деятельность полиции в сфере надзора за общественными объединениями заключалась, во-первых, в выдаче разрешений на открытие обществ и, во-вторых, в осуществлении надзора за их деятельностью¹.

Несмотря на трансформацию политических, социальных, экономических отношений, полицейские органы, созданные в ходе реформы Екатерины II, в первой половине XIX в. не претерпели существенных изменений и во многом сохранили методы работы, закрепленные в Уставе, который, дополненный последующими полицейскими узаконениями, составил при общей кодификации законов основу Устава предупреждения и пресечения преступлений, действовавшего после редакций 1842, 1857 и 1876 гг. до конца XIX в.

Определенные изменения в организации, компетенции и месте полиции в государственном механизме произошли при Павле I. Он традиционно для абсолютизма рассматривал полицию как важнейшую часть механизма государственной власти, как «душу гражданства». Современники отмечали, что с первых дней царствования чувствовалась активизация деятельности полиции по регламентации частной жизни подданных, беспрекословного выполнения ими повелений верховной власти.

В 1796 г., при новом разделении Империи на губернии и утверждении штатов для них, должности городничего (для городов, где не было военных комендантов) и земского исправника были сохранены. Коменданты, не имев-

¹ Пинигин М.Г. Организационно-правовые основы деятельности полиции в России по «Уставу Благочиния или полицейскому», 1782-1862 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. С. 15.

шие в своем подчинении воинских команд, переименовывались в городничих и поступали в распоряжение гражданских властей, т.е. губернаторов. Таким образом, происходило дальнейшее разделение видов городской полиции по составу и управлению – полицейские обязанности комендантов были закреплены в новом воинском уставе и подтверждены специальным указом от 18 марта 1787 г.

Постоянные изменения, перемещения, слияния и разделения воинских частей, характерные для данного периода, приводили к путанице в организации городской полиции. При выводе гарнизона из города на место коменданта назначался городничий, при возвращении его должность упразднялась, причем организация полиции во всех подобных случаях нуждалась в «высочайшем утверждении».

С введением должности полицмейстера, постоянно присутствующего в городе сначала в Новгороде и Твери, а затем и в других городах, началась новая реорганизация городской полиции.

В 1799 г. во все губернские города по примеру Новгорода и Твери назначались полицмейстеры с соответствующим штатом полицейских служителей. Кроме полицмейстера и двух его помощников, назначаемых губернатором, город был обязан содержать избираемых частных приставов и квартальных надзирателей, причем не обязательно по числу кварталов, а исходя, если не из потребностей, то из финансовых возможностей города. Должность квартальных поручиков упразднялась. Если в городе был военный комендант, полицмейстер являлся его помощником по полиции. Такое положение уже существовало в городах-резиденциях Гатчине и Павловске. Как устройство гатчинских полков было примером для реорганизации армии при Павле I, так в определенной степени и гатчинская полиция послужила образцом для реорганизации городской полиции.

В уездных городах полиция по-прежнему возглавлялась городничими. Введение должности полицмейстера с соответствующим штатом ликвидировало Управу благочиния, сокращая тем самым число судебных инстанций, аппарат городского самоуправления, усиливая полицию города. Мероприятия по преобразованию полиции находились в общем русле политики Павла I по ограничению дворянского, городского самоуправления, местной администрации и судебного аппарата при усилении центральной власти.

В дополнение к указу о введении должности полицмейстеров, губернаторам и комендантам предписывалось лично формировать штаты полиции из числа чиновников. Началось дальнейшее разделение – «специализация» армии и полиции. В 1800 г. полиция была признана как «часть гражданская».

Компетенция полиции была расширена путем возложения контроля за исправным отношением к службе чиновников и исполнением новых предписаний властей, регламентирующих личную жизнь подданных.

Добиваясь более эффективного действия всех звеньев государственного механизма, Павел I не обошел и полицию. Для борьбы с сокрытием преступлений полицией было приказано отсылать в губернскую уголовную палату и мате-

риалы по нераскрытым уголовным преступлениям для ревизии, так как многие преступления оставались нераскрытыми из-за «недостаточного исследования» со стороны полиции. Губернатору вменялось в обязанность следить за соблюдением данного положения.

Своеобразной и вполне в духе павловского царствования мерой по усилению эффективности руководства полицией было возложение на губернаторов, комендантов, полицмейстеров материальной ответственности при хищении, краже казенного имущества, разбойных нападениях на почту, что активизировало административное усердие полицейских начальников. По всем вопросам устройства и организации полиции губернаторы обязаны были обращаться непосредственно к императору, который при отсутствии центральных органов полицейского управления лично занимался преобразованием полицейских служб, разработкой штатов и т.д. Просьбы местных властей, как правило, сводились к увеличению численности полиции. Удовлетворяя их, за короткое время была преобразована, расширена полиция в Киеве, Казани, Иркутске, Оренбурге, Ярославле, централизована полиция на Екатеринбургских заводах и т.д. Павел I призывал местные власти обеспечить порядок не только чрезмерно увеличивая полицию, но и ставил перед ней задачу «искоренения шаек, воров, разбойников», что скорее отражало веру императора во всемогущество его указов, чем понимание реальных возможностей полиции в борьбе с преступностью.

В это время для полицейских служащих были введены специальные жетоны, указывающие их должность.

В годы царствования Павла I произошли изменения в организации петербургской и московской полиции, согласно принятым в 1800 г. Уставам столичного города Санкт-Петербурга и Москвы.

Непосредственным руководителем полиции в этих городах был обер-полицмейстер, подчинявшийся военному губернатору. Город в полицейском отношении разделялся надвое (в каждой половине города назначался полицмейстер), затем на так называемые «части» (во главе ее был частный инспектор) и кварталы (в квартале имелся унтер-частный инспектор и подчиненные ему два квартальных комиссара, каждый из которых отвечал за половину квартала). Обер-полицмейстер и полицмейстеры Санкт-Петербурга и Москвы назначались императором.

В столицах создавались специальные военизированные полицейские команды численностью в 25 конных и 25 пеших солдат и унтер-офицеров в каждой части. Подчинялись они непосредственно частному инспектору.

Планировалась распространить устройство полиции в столицах на другие города России, но это не удалось, поскольку в 1801 г. Павел погибает в результате заговора. Кстати, активными участниками заговора была значительная часть столичного дворянства, недовольного тем, как вспоминал современник, что полиция вмешивалась в их личную жизнь, а Санкт-Петербург в результате «многочисленных полицейских мероприятий» перестал быть похожим на современную столицу, приняв вид маленького немецкого городка. Организатор заговора граф Пален, будучи военным губернатором Санкт-Петербурга, неред-

ко использовал подчиненную ему полицию для того, чтобы доводить распоряжения императора до абсурда, вызывая раздражение и недовольство столичного дворянства Павлом I.

Мероприятия Павла I не смогли существенно повлиять на систему органов внутренних дел. И в целом, несмотря на трансформацию политических, социальных, экономических отношений, в первой половине XIX в. полицейские органы не претерпели существенных изменений и во многом сохраняли методы работы, заложенные «Уставом Благочиния или Полицейским».

Особенности проведенного реформирования полицейской деятельности отражали специфику политического и социально-экономического положения, сложившегося в стране к последней трети XVIII в. Это решающим образом способствовало тому, что в Российской империи формировалась адекватная требованиям времени система полицейских учреждений.

РАЗДЕЛ 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ (МЕСТНЫЕ) ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (XIX – НАЧАЛО XX ВЕКОВ)

2.1. Изменения в структуре территориальных органов внутренних дел в первой половине XIX в.

Становление и развитие самостоятельных специальных полицейских органов в России происходило в XIX – начале XX в. Именно в это время сформировались подразделения политической и общей полиции. Крупные реформы полиции были проведены в 60-80-х годах XIX в. Падение крепостного права и освобождение крестьян из-под вотчинной власти помещиков, революционная ситуация в стране, развитие капитализма и рост городов вынудили царское правительство реформировать весь полицейский аппарат.

В начале XIX века в России на смену коллегиям пришли министерства. В соответствии с Манифестом Александра I «Об учреждении министерств», опубликованным в 1802 г., было создано восемь министерств. Принципы организации и деятельности министерств определялись «Общим положением об учреждении министерств», утвержденным императором в 1811 году. Министерства создавались как строго централизованные бюрократические учреждения. Министры назначались императором и сосредоточивали в своих руках огромную власть. За свои действия они отвечали только перед императором.

Одним из них было Министерство внутренних дел, первым министром которого был назначен граф *Виктор Павлович Кочубей*, крупнейший государственный деятель России первой половины XIX века. Именно министр внутренних дел согласно Манифесту об учреждении министерств должен был заботиться «о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи». Это подразумевало исполнение МВД большого объема внутренних функций государства.

Пользуясь доверием императора, В.П. Кочубей решительно и быстро решал самые трудные вопросы развития и министерства в целом, и полицейской деятельности в частности. Благодаря его усилиям, уже в 1803 г. впервые в городские сметы были внесены статьи на содержание полиции («на жалование по штату, на провиант и обмундирование, на фураж, содержание пожарного инвентаря, на дрова и свечи»). Ранее учреждения полиции сами обеспечивали свое содержание, проводя сбор соответствующего налога с местных жителей.

Многоотраслевой характер Министерства внутренних дел позволяет говорить о том, что оно охватывало своей деятельностью внутренние дела в широком смысле слова, обеспечивало прочность и незыблемость всего внутреннего устройства Российского государства.

Главным структурным подразделением МВД являлся Департамент внутренних дел. В его состав входили так называемые экспедиции. Руководство полицией сосредоточивалось во второй экспедиции Департамента – экспедиции

спокойствия и благочиния. Она состояла из двух отделений. Первому подчинялась сельская, второму – городская полиция. На первое отделение возлагались сбор ведомостей о происшествиях, предотвращение «ложных слухов», ересей, а главное – наблюдение «за повиновением крестьян законной власти». Второе отделение занималось, по существу, контролем соблюдения «Устава благочиния», а также состоянием и содержанием полицейских и пожарных команд.

Ситуация изменилась в 1806 г. Централизованный, «министерский» характер управления полицией потребовал распределения функций между отделениями не по видам полиции (сельская и городская), а по отраслям деятельности. Функции каждого отделения конкретизировали и расширили.

Дальнейшее развитие органов центрального полицейского управления связано с осуществлением реформы М.М. Сперанского, в ходе которой было образовано Министерство полиции. Министерство полиции состояло из департаментов (Департамент полиции хозяйственной, Департамент полиции исполнительной, Медицинский департамент) и двух канцелярий (общей и особой). Департамент полиции хозяйственной осуществлял контроль за ценами, продовольственным снабжением городов, пресекал спекуляцию. В его ведении также находились смирительные и работные дома. Департамент полиции исполнительной контролировал работу местной полиции, надзирал за проведением следствий по уголовным делам, занимался поимкой дезертиров. Медицинский департамент ведал санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий и эпизоотий, снабжением лекарствами. Особенная канцелярия Министерства полиции занималась секретным делопроизводством, политическим сыском, наблюдением за иностранцами.

Создание Министерства внутренних дел как центрального органа управления полицией не могло не сказаться на организации и деятельности местных полицейских учреждений. По предложению министра внутренних дел для реорганизации системы управления городской полицией создали временный комитет в составе трех министров: внутренних дел, военно-сухопутных и военно-морских сил. Ими был подготовлен обсужденный Комитетом министров, а затем утвержденный Указ «О средствах к исправлению полиции в городах», который наряду с «Уставом благочиния» стал основным нормативным актом, определяющим устройство, функции, компетенцию городских полицейских учреждений в начале XIX в. Согласно ему, руководство полицией во всех губернских и других крупных городах Российской империи передавалось полицмейстерам. Полицмейстеров назначало Министерство внутренних дел. Предполагалось ввести должность полицмейстера и в небольших городах. Здесь руководство всей администрацией и полицией планировалось передать городничему.

Совершенствованию полицейской деятельности в крупных городах страны уделялось специальное внимание. Для решения вопросов организации учреждений полиции в каждом конкретном губернском или ином крупном городе формировались комиссии. Участников комиссий утверждал министр внутренних дел. Они разрабатывали проекты новых штатов городской полиции, а также инструкции для ее руководителей. В этих документах стремились учесть

экономические, социально-демографические и финансовые возможности каждого города. С 1803 по 1825 гг. были разработаны штаты учреждений полиции почти для 90 городов.

В 1816 г. Александр I посетил ряд губерний и обратил внимание на то, что полиция не всегда хорошо исполняет свои обязанности, особенно по поддержанию порядка на улицах, «обывательских дворах». Последовал указ, обязавший Министерство полиции пересмотреть штаты в городах, подбирать на службу достойных чиновников, контролировать правильность и целесообразность разделения городов на полицейские части и кварталы. Таким образом, в начале XIX в. основное внимание уделялось организационно-штатному укреплению городской полиции. Этим активно занимались министерства. Были утверждены и начали вводиться новые штаты полиции сначала в Санкт-Петербурге, Москве, а позднее в других губернских и уездных городах. Столичная полиция разделялась на внутреннюю и внешнюю: внутреннюю составляли управы благочиния, частные пристава, квартальные надзиратели, исполнявшие распоряжения городских властей и судебных мест, производящие следствие, контролирующие деятельность торговых заведений и соблюдение паспортного режима; включала полицейские и пожарные команды, ночные дозоры, т.е. подразделения, несущие регулярную патрульно-постовую службу. Попытки губернаторов изменить предлагавшиеся штаты, минуя Министерство внутренних дел, а с 1810 по 1819 гг. Министерство полиции, успеха не имели. Даже родственнику императора Александра I принцу Ольденбургскому, являвшемуся генерал-губернатором Ярославской, Тверской и Новгородской губерний, отказали в утверждении разработанного им без участия МВД плана реорганизации местных учреждений полиции.

Функции городской полиции в основном остались прежними. Произошло даже некоторое расширение, когда на полицию был возложен контроль за соблюдением правил так называемой гильдейской реформы 1824 г. крестьянами и мещанами, занимавшимися торгово-промышленной деятельностью в городе.

Кроме городской и земской полиции в начале XIX в. существовали ведомственные полицейские органы. Горная полиция действовала в горнодобывающих районах и на государственных предприятиях и подчинялась непосредственно управляющему рудником, а на частных предприятиях – представителю государства – берг-инспектору. На ряде крупных военных заводов (Тульские оружейные) создавалась своя полиция под управлением полицмейстера.

В 1809 г. был создан орган центрального управления путями сообщений – Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций. Вся территория страны разделялась на 10 округов, в каждом из которых был свой директор. Полицейские команды дирекции действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции¹.

¹ Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипильев А.Е. История полиции России. (1718-1917 гг.). – М., 1992. Вып. 2. С. 13-14.

Дальнейшее развитие получило регулирование паспортного режима. С 1809 г. в Петербурге, а в 1816 г. в Москве начали действовать адресные конторы, являвшиеся отделениями полиции. Все лица, работавшие по найму в частных домах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там «вид на жительство» или иначе «адресный билет».

При перемене места работы или жительства, а также в случае окончания срока действия «адресного билета» требовалась новая регистрация. Причем «вид на жительство» не выдавался без положительного отзыва со старого места работы. За исполнением этого следили частные приставы и квартальные надзиратели. В Петербурге в конторе адресов имелось отделение для регистрации иностранцев. Оно было связано с особенной канцелярией при министре полиции и контролировало выдачу паспортов иностранцам.

Наиболее важные изменения в регулировании паспортного режима произошли с принятием в 1803 г. «Устава о паспортах и беглых». Устав предусматривал обязательность паспортов для всех лиц и запрещал отлучаться без паспорта с постоянного места жительства. Паспорта вводились отдельно для каждого сословия. Не служившие дворяне могли не иметь паспортов. Для них достаточным документом являлась грамота на дворянское достоинство.

Для мещан и крестьян было установлено три категории паспортов:

- простые письменные виды (при отлучках для отходных промыслов в том же уезде, но не далее 30 верст);
- билеты, облагаемые гербовым сбором (для работы далее 30 верст и на срок менее полугода: месячные, двухмесячные и трехмесячные);
- печатные плакатные паспорта (для промыслов далее 30 верст и свыше полугода: полугодовые, годовые, двухгодовые).

В паспортах обозначались приметы предьявителя, возраст, семейное положение, срок, на который выдали паспорт, а также предупреждение о наказании в случае неявки в срок.

«Устав о паспортах и беглых» закрепил права полиции по надзору за исполнением паспортных правил. В целях контроля за передвижением населения устанавливалась обязательность предьявления паспортов соответствующему начальству или местной полиции. Домовладельцы, владельцы гостиниц и постоялых дворов должны были предьявить в полицию сведения обо всех прибывавших и выбывавших лицах. Предьявление паспортов являлось обязательным не только для приезжих, но и для местных жителей, переменивших квартиру.

В 1809 г. в ведение МВД России была включена пожарная охрана. Первая профессиональная пожарная команда была сформирована в Санкт-Петербурге и комплектовалась солдатами внутренних войск. Население столицы было освобождено от выделения ночных сторожей, содержания пожарных, обслуживания уличных фонарей. В штат пожарной команды входили: бранд-майор, брандмейстеры (11 человек – по количеству пожарных частей), помощники брандмейстеров унтер-офицерского звания (11), пожарные (528), мастер по насосам, слесарь, кузнецы (2), трубочистный мастер, трубочисты (24), кучера

(137). В 1812 г. по Высочайшему повелению в Санкт-Петербурге создается Пожарное депо «для деланья пожарных инструментов».

В Указе от 10 января 1819 г. «Об устройстве полиции в губернских городах и в особенности пожарной части» сообщается, что «государю императору благоугодно было повелеть... истребовать из некоторых губерний сведения о состоянии пожарной части». Ответы с мест показали, что «хотя в губернских городах и содержатся пожарные инструменты, но без всякого устройства сей важной части...». Данный указ предписывал передать все пожарные инструменты, лошадей и обоз в полное ведение полиции. Во всех городах империи разрешалось комплектовать пожарные формирования людьми из внутренней стражи. Однако процесс усовершенствования пожарной охраны в городах затянулся.

Благодаря инициативе министра внутренних дел А.А. Закревского был принят и опубликован в 1832 г. Свод устава пожарного. Пожарная часть в городах причислялась к составу полицейского городского управления, ее устройство стало дифференцированным, разные требования предъявлялись к пожарной охране в столичных, губернских и уездных городах; сформулированы требования мер предосторожности от пожаров, на полицию возложены обязанности по расследованию причин пожаров. На совершенствование организационных структур пожарной охраны было направлено издание в 1853 г. Нормальной таблицы состава пожарной части в городах, т.е. Высочайше утвержденных штатов пожарных команд и необходимого, по количеству служителей, инвентаря. Таким образом, профессиональная пожарная охрана как совокупность созданных в установленном порядке органов управления, сил и средств сформировалась в городах на всей территории России к середине XIX в. С введением штатов 1853 г. законодательно закреплена численность городских пожарных команд и их материально-техническое оснащение. Правовые и организационные требования, сформулированные после принятия Устава 1832 г., были обобщены в новой его редакции 1857 г.

3 июля 1811 г. утверждено и обнародовано Положение о внутренней страже. В ее задачи входило: помощь по исполнению законов и приговоров суда; «поимка воров, преследование и истребление разбойников и рассеяние запрещенных законом скопищ»; «усмирение неповиновений и буйства»; поимка беглых преступников и дезертиров; преследование запрещенных и тайно привезенных товаров; помощь свободному движению внутреннего продовольствия; содействие сбору податей и недоимок; охранение порядка и спокойствия церковных обрядов всех исповеданий, законом терпимых; «охранение порядка на ярмарках и торгах, народных и церковных празднествах и т.п.; принятие и сопровождение рекрутов, преступников, арестантов и пленных»; отправление военных, просрочивших отпуска, к их командам; помощь на пожарах и при разлитии рек; «отряжение нужных часовых к присутственным местам, тюрьмам и острогам»; сопровождение казны. С 30 марта 1816 г. Высочайшим указом вся внутренняя стража империи официально именуется Отдельным корпусом внутренней стражи. В 1817 г. была введена этапная система препровождения арес-

тантов. Обязанности по этапированию возлагаются на сибирские части внутренней стражи¹.

Правительство заботилось о престиже полиции. Повышению авторитета полицейских чинов в XIX в. способствовало распространение на них Табели о рангах. Квартальным надзирателям, унтер-офицерам столичной полиции была предоставлена возможность сдать экзамены комиссии, состоящей из руководителей полиции. Унтер-офицер полиции после сдачи соответствующего экзамена мог получить низший (14) классный чин. Это освобождало его от телесных наказаний и давало право на повышение жалования в два раза. Полученный чин сохранялся за ним и в случае ухода со службы в полиции. Лишали классного чина только по суду. Право на экзамен предоставлялось лишь при безупречной службе унтер-офицера. Если же он являлся квартальным надзирателем, то учитывалось и положение дел во вверенном ему квартале.

Экзаменуемый должен был показать знание «краткого катехизиса», то есть основных положений и норм христианской морали, умение бегло и грамотно читать и писать, выполнять арифметические действия. Он обязан был знать инструкции для квартального надзирателя, правила ведения служебной переписки, статистического учета правонарушений, а также «правила первоначальных следственных действий» и «порядок, соблюдаемый при отыскании людей, укрывающихся от полиции». Для служащих полиции стали издавать подборки нормативных документов, инструкций, относящихся к деятельности полиции. Полицейстерам, частным приставам вменялось в обязанность обучать своих подчиненных. Наряду с этим стала развиваться система поощрений и наказаний для служащих полиции. Для офицеров вводилась доплата за выслугу лет, воинские пенсии. Для нижних чинов полиции, кроме жалования, вводились так называемые наградные за усердие в службе и примерное поведение, которые выдавались из штрафных сумм, изымаемых с жителей города за нарушение общественного порядка, санитарных правил, противопожарной безопасности. Одновременно существовала и гауптвахта. За служебные проступки, за «маловажные преступления», для «побуждения их к большей исправности» в несении службы рядовых полицейских служащих могли подвергнуть аресту и наказанию шпицрутенами.

Содержание чинов полиции было очень незначительным. Становой пристав получал 224 руб., 56 руб. на разъезды, 85 руб. на канцелярию и 57 руб. на рассыльных, всего 422 руб. в год. Городничие – 280 руб., частный пристав – 57 руб., квартальный надзиратель – 36 руб. в год. На одну канцелярию же приходилось тратить до 300 руб.

Относительная стабильность городского населения, будучи следствием замедленного роста промышленности, обеспечивала достаточно постоянный и невысокий уровень преступности в городах. Преступления случались довольно

¹ Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2-х т. – СПб., 2002. Т. 1, ч. 1. С. 60-62.

редко и, как правило, носили очевидный характер. Поэтому не было острой проблемы с их раскрываемостью.

Например, в Москве при населении в 370 000 чел. ежегодно совершалось 5-6 убийств, 2-3 грабежа и разбоя, около четырехсот мошенничеств и семисот краж, из которых примерно 2/3 раскрывались. Исходя из того, что на некоторых докладах Министерства внутренних дел, со сведениями о количестве совершенных преступлений, Николай I делал пометку «Читал с удовольствием», можно сделать вывод о его удовлетворенности результатами охраны правопорядка.

Наиболее слабым звеном в системе полицейских органов в первой половине XIX в. была земская (сельская) полиция. Крестьяне стремились избежать выполнения полицейской повинности (даже объявляли себя староверами, лишь бы не служить в полиции), а дворяне старались уклониться от выполнения хлопотной и малооплачиваемой службы в составе Нижнего земского суда. В начале XIX в. это явление получило широкое распространение в связи с усилением власти губернского чиновничества над выборной земской администрацией.

Зависимость от губернской постоянно растущей бюрократии часто противоречила дворянским представлениям о чести и достоинстве и заставляла их избегать службы в Нижнем земском суде. Неохотно выполняли полицейскую повинность и крестьяне, поскольку она мешала полевым работам.

В результате на всей территории уезда действовало лишь несколько служащих полиции. При этом они находились в постоянных разъездах и помимо борьбы с преступностью и охраны общественного порядка выполняли различные поручения губернатора. Министерскими чиновниками было установлено также, что сельская полиция не всегда «выполняет свои обязанности с должной тщательностью, чему главная причина в употреблении времени безотчетно».

Исходя из сложившегося положение дел, правительство подготовило изданный в 1804 г. Указ, предоставивший право Министерству внутренних дел в уездах некоторых губерний назначать членов Нижнего земского суда без проведения выборов на уездных дворянских собраниях. В дальнейшем это правило распространилось и на другие уезды, «необозначенные в Указе 1804 года».

Способствуя служащим полиции в выполнении своих обязанностей «с должной тщательностью», Министерство внутренних дел ввело для капитан-исправников специальный журнал, который регулярно предоставлялся губернскому правлению. В журнале фиксировалась вся деятельность полиции.

Одновременно Нижнему земскому суду дали право взаимодействовать с полицейскими и «прочими не только равными себе, но и высшими учреждениями других уездов и губерний», минуя губернское правление. Это заметно повысило оперативность осуществлявшихся действий.

В 1832 г. Николай I призвал дворянство не уклоняться от службы в уездной полиции и избирать на эти должности «людей, истинно достойных имени блюстителей общественного порядка». Обращение подкреплялось повышением оклада служащих сельской полиции. Сотскими и десятскими решили брать

вместо крестьян отставных солдат на условиях, определявшихся местной администрацией.

Однако эти меры признали недостаточными и министр внутренних дел граф Д.Н. Блудов, один из крупнейших государственных деятелей Российской империи XIX в., подготовил новое положение о земской полиции. Николай I утвердил его в июле 1837 г.

Уезд разделили на несколько территориальных участков, названных станами. Каждый из них возглавлял становой пристав. Назначал его губернатор из кандидатов, представленных дворянским уездным собранием. Становой пристав должен был постоянно жить на своем участке, для чего ему давали средства на приобретение дома.

Он распоряжался рассыльными, которые также выполняли полицейские функции. В его подчинении находились сотские и десятские, выбиравшиеся на эту должность от определенного количества крестьянских дворов.

С 1857 г. Нижний земский суд как учреждение сельской полиции стал именоваться просто Земским судом. Капитан-исправника (руководителя сельской полиции) стали называть в официальных документах земским исправником. Он начал управлять сельской полицией фактически на принципах единоначалия, что значительно повышало эффективность правоохранительной работы.

Главной задачей сельской полиции являлось «охранение общественного спокойствия, благочиния, усмирения всякого действия, противного верноподданническому долгу и послушанию, донесение о том начальству; предупреждение и прекращение всяких непозволительных и соблазнительных сборищ, принятие в случае нужды особенных мер для ограждения безопасности какого-либо селения, дома или частного лица. Меры безопасности от воров и разбойников, поимка оных и истребление оных».

В «Положении о земской полиции» 1837 г. более четко определялся порядок ее взаимодействия с другими учреждениями. Ведя предварительное следствие по всем преступлениям, совершенным на территории уезда, Земский суд имел право за «малые вины» применять исправительные наказания. К малым винам относилось пьянство, «буйство», нарушение общественного порядка, а также «кражи-мошенничества и всякие обманы», нанесение ущерба не свыше 20 рублей и совершенные одним лицом не более трех раз.

Под «исправительными наказаниями», применявшимися сельской полицией, понимались прежде всего телесные наказания для крестьян. Те же правонарушения, совершенные лицами «дворянского или духовного звания», выходили за пределы административной компетенции сельской полиции и должны были рассматриваться в уездном или губернском суде.

Централизованное управление полицейской деятельностью открывало возможности для ее развития с учетом социально-экономической, демографической и политической специфики различных территорий страны и даже отдельных поселений.

Особенности в организации полицейских учреждений имелись, например, в тех западных губерниях страны, где значительное число помещиков

принадлежало к польскому дворянству. С 1818 г. руководители уездной полиции в этих губерниях (капитан-исправники) не избирались на дворянских собраниях, а назначались Министерством полиции (с 1819 г. – Министерством внутренних дел) по представлению губернатора.

На территории Грузии, вошедшей в состав Российской империи в 1801 г., сельская и городская полиция образовывалась на основании «Учреждения для управления губернией» и «Устава благочиния». Однако здесь действовало непременное правило, согласно которому руководители полиции назначались Министерством внутренних дел не из числа местных дворян и чиновников.

В 1816-1818 гг. отменили крепостное право в трех северо-западных губерниях: Курляндской, Эстляндской и Лифляндской. В связи с этим здесь усилили административно-полицейскую власть помещиков-землевладельцев. Они должны были руководить «мирской» и волостной полицией, формировавшейся из крестьян. За деятельность этой полиции помещик отвечал перед Нижним земским судом.

В сибирских губерниях, после проведения в 1822 г. реформы местного управления, устройство и состав городской полиции зависели от количества местных жителей. Все города Сибири делились на три категории: многочисленные, средне-численные и малочисленные.

Организация сельской полиции в сибирских губерниях учитывала проживание в них народностей, которые вели кочевой образ жизни и находились на стадии родоплеменных отношений. В состав земской полиции губернатором назначался «смотритель за инородческими поселениями». Он контролировал деятельность «инородческих управ», избравшихся из числа родоплеменной знати. В частности, следил за тем, чтобы «знатные инородцы, никакой службы не исправляющие, не вмешивались в дела полиции и управления».

Особое политико-административное значение имели Санкт-Петербург и Москва. Неудивительно поэтому специфика правового положения их полицейских учреждений. Генерал-губернаторы Москвы и Петербурга, руководившие полицией, отвечали за свои действия только перед императором. Председателями Управ благочиния этих городов являлись обер-полицмейстеры. Обер-полицмейстеры непосредственно руководили полицией и подчинялись генерал-губернаторам.

В 1804 г. Петербургскую полицию разделили на «внутреннюю» и «внешнюю» части. «Внутреннюю часть» составляли собственно Управы благочиния, частные пристава, квартальные надзиратели. Они исполняли распоряжения городских властей и «судебных мест», производили следствие и контролировали деятельность торговых заведений и соблюдение паспортного режима.

«Внешняя часть» представляла собой, по существу, специализированную наружную службу полиции. Ее не связывали рамки полицейской части или квартала. Она поддерживала общественный порядок и патрулировала город. Несли эту службу полицмейстеры и находившиеся в их подчинении полицейские команды, а также команды ночной и пожарной стражи. Общее руководство «внутренней» и «внешней» частью осуществлялось обер-полицмейстером.

Реорганизация полиции Москвы произошла с учетом обширности той территории, которую занимала старая столица, и ее традиционной связи с близлежащими деревнями. В этих условиях признали целесообразным усилить взаимодействие московской городской и уездной полиции, предоставив городской полиции право действовать в уезде без обращения к уездному исправнику.

Согласно Указу «О соединении московской градской полиции с земскою», московский уезд «в полицейском отношении» разделялся на шесть примыкавших к городу «станов». В каждый стан из городских квартальных надзирателей назначался становой пристав. Подчиняясь капитан-исправнику, он, тем не менее, обязан был выполнять все распоряжения городской полиции, не обращаясь к полиции уездной.

В Петербурге, для «удобства в полицейском отношении», некоторые близлежащие селения присоединялись на правах квартала к какой-либо части города и подчинялись становому приставу. В 1824 г. все «населенные места», примыкавшие к городу, вошли в состав отдельного полицейского участка, получив независимость от уездной полиции.

В этот участок назначался специальный заседатель. Он имел в своем подчинении полицейских унтер-офицеров и конных жандармов. Заседатель участка наблюдал за порядком в пригородных селениях и «людьми развратного и худого поведения». Подчинялся он обер-полицмейстеру города, находясь, по существу, в положении городского частного пристава.

Таким образом, в столицах единое уездное полицейское управление начинало руководить и городской, и сельской полицией. В масштабах всего государства это произошло только во второй половине XIX в. С увеличением населения и оживлением торгово-промышленной деятельности в столицах развивался такой вид предпринимательства, как содержание гостиниц, ресторанов и кофейных домов. Для соблюдения в них «тишины и спокойствия» издавались специальные правила о порядке открытия таких заведений и проживания в гостиницах. Эти правила являлись, по существу, дополнением к «Уставу благочиния».

Контроль за их соблюдением вошел в компетенцию столичной полиции. При нарушении этих правил привлекались к ответственности не только владельцы гостиниц и трактиров, но и полиция той части города, где они находились. Вопрос об ответственности полиции решался обер-полицмейстером или же самим военным генерал-губернатором столицы. Впоследствии с распространением этих правил и на все города империи, контроль за их соблюдением возлагался на городскую полицию.

В деятельности полиции Санкт-Петербурга и Москвы имелись и другие особенности. Например, обер-полицмейстеры этих городов назначались на свои должности только повелением императора. Здесь же впервые к охране общественного порядка и содействию полиции стали привлекаться жандармские формирования, созданные в 1815 г. для поддержания порядка в воинских соединениях. Жандармские эскадроны Москвы и Санкт-Петербурга находились в распоряжении столичных обер-полицмейстеров и применялись главным обра-

зом для поддержания порядка в местах большого скопления людей во время праздников и тому подобных случаях.

С течением времени организация полицейской службы в Санкт-Петербурге приобретала все большую специфику. В 1838 г. после проведения многолетней ревизии император утвердил новое «Положение», регламентировавшее ее организацию и деятельность. Город разделялся на 13 частей и 56 кварталов. Во главе каждой части Санкт-Петербурга стояло два частных пристава: один «для дел полиции исполнительной и распорядительной», второй «для расследования, следствия о преступлениях».

В результате на уровне полицейской части Санкт-Петербурга действовало два самостоятельных руководителя, один из которых отвечал за административную и оперативно-розыскную деятельность, охрану общественного порядка; второй контролировал проведение дознания и следствия. За соблюдением законов частными приставами надзирали «стряпчие полицейских дел», которые находились в распоряжении губернского прокурора.

Наряду с укреплением частей в столице формировалось и новое звено полицейского управления в виде полицмейстера. Назначались три полицмейстера, в ведении каждого из которых было несколько полицейских частей города. Ежедневно полицмейстер принимал доклады частных приставов и давал им распоряжения.

Санкт-Петербургский полицмейстер имел достаточно высокий чин пятого класса, соответствовавший по «Табелю о рангах» чину армейского генерала. Всю полицию города возглавлял санкт-петербургский обер-полицмейстер. Он подчинялся генерал-губернатору столицы, назначался на свою должность самим императором, которому и представлял периодические доклады о положении дел в городе. Санкт-Петербургский обер-полицмейстер в силу своего особого положения по существу не зависел от министра внутренних дел.

Укреплению столичной полиции уделялось постоянное внимание. Например, в середине XIX в. на полицейскую службу в Петербурге были приглашены выпускники привилегированного Училища правоведения. В распоряжении только столичных полицмейстеров имелись сформированные из отставных солдат и унтер-офицеров «пешие полицейские команды» и команды «городских стражей».

В каждой части города действовал «съезжий дом», в котором располагались частные приставы, городские унтер-офицеры, имелись помещения для арестантов и приведения в исполнение приговоров в виде телесных наказаний.

Каждая полицейская часть делилась на 4-6 кварталов во главе с квартальным надзирателем. На территории части было несколько достаточно больших полицейских будок, в которых круглосуточно находился один из городских полицейских и мог располагаться усиленный ночной полицейский дозор.

Принятые меры способствовали тому, что, в отличие от многих европейских столиц, Санкт-Петербург середины XIX в. не знал такого явления, как «городское дно», где сосредоточивалось немало преступников. В российской столице обеспечивался высокий правоохранительный уровень. Например, в

1831 г. здесь совершили краж в 60 раз меньше, чем в Лондоне. При этом жителей в Лондоне было 3 раза больше, чем в Санкт-Петербурге.

Серьезным потрясением для монархии и нового монарха Николая I стало восстание декабристов. В официальном сообщении говорилось, что беспорядки в столице организовали люди «гносного вида, во фраках». Но Николай I понимал, что целью восставших членов тайных обществ декабристов было изменение государственного устройства, реорганизация аппарата управления (в том числе и полиции – в бумагах П.И. Пестеля обнаружили проекты создания тайной полиции и использования жандармов для охраны правопорядка). На допросах арестованные декабристы приводили убедительные примеры недостатков в деятельности государственного аппарата, включая полицию. В частности, образование, а затем упразднение министерства полиции декабрист В.И. Штейнгель охарактеризовал как свидетельство «растерянности и непостоянства правительства в управлении государством». Критика злоупотреблений полиции была одним из направлений антиправительственной пропаганды декабристов.

Николай I считал, что главным недостатком в деятельности государственного аппарата, особенно его местных органов, является слабый контроль за ними центральных органов власти и управления. Новый Император не без основания полагал, что в период царствования его предшественника многочисленные реформы органов государственного управления не дали желаемого эффекта. В центральных и местных учреждениях ослабла исполнительная дисциплина, было много злоупотреблений. Это вызывало большое недовольство и в обществе.

Начальник особенной канцелярии МВД докладывал Императору о настроениях, царящих в кругах столичного общества: «Все ждут если не полного преобразования, то хоть исправления в порядке управления». Николай I не собирался проводить существенных реформ государственного управления, ограничившись совершенствованием существующей системы и созданием нового органа политической полиции, что было естественно после тех потрясений, которые он испытал в период восстания декабристов.

Это время в деятельности полиции характеризовалось особым вниманием к наружной полиции. Во многих городах увеличивалось число полицейских будок. Нередко, особенно в столицах, они представляли собой достаточно удобные и приемлемые в архитектурном отношении сооружения. Пример внимательного отношения к их строительству и содержанию подал сам император Николай I, посетивший несколько образцовых будок. В 1853 г. для усиления патрульно-постовой службы полиции в городах были сформированы из нижних военных чинов полицейские команды. Их численность определялась из расчета 5 полицейских на 2 тыс. жителей и 10 полицейских во главе с унтер-офицером на 5 тыс. жителей. Подчинялись эти команды полицмейстеру. Формирование новых полицейских команд происходило очень трудно и долго. Военное ведомство не торопилось удовлетворять потребности МВД за счет своих служащих, а если и откомандировывало нижние чины, то подчас это были лица с физическими недостатками, порочные и неблагонадежные. Так,

Оренбургский городничий, докладывая о 14 рядовых второго разряда, прибывших из Вятского внутреннего гарнизонного батальона, перечислил физические недостатки каждого из прибывших, среди которых были: «не владение обеих рук, отсутствие пяти пальцев на правой ноге, очень слабое зрение, паховая грыжа и т.д., что, с точки зрения городничего, делало их неспособными к полицейской службе, которая требовала физической силы и выносливости»¹. На вопрос: «Могут ли такие полицейские солдаты быть охранителями отечественного спокойствия, надежными сотрудниками полицейской власти, где необходимы верность, скромность, теплое чувство к благому намерению?» – автор статьи в журнале «Русский вестник» за 1859 г. отвечал, что «они за стакан водки продадут всякое правосудие», тогда как полиции «нужны люди способные, молодые, испытанной нравственности, грамотные»².

В 30-40-х годах XIX в. произошло усиление организационно-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности Министерства внутренних дел. Скрупулезный учет всего происходящего в стране становится важнейшей задачей МВД, куда доставлялись 174 вида донесений (по мере надобности, ежемесячно, в определенные месяцы, ежегодно и т.д.). Из них складывались годовые отчеты. Основным структурным подразделением Министерства был Департамент полиции (50 чиновников). Контрольные функции МВД по отношению к местным полицейским органам усиливались, о чем свидетельствует увеличение числа входящих и исходящих документов. Кроме этого издается ряд указов, определяющих характер дел, исходящих из органов губернского управления в канцелярию министра. Общая тенденция этих актов заключалась «в ограничении компетенции провинциальных органов делами незначительными», что было обусловлено недоверием центральной власти к управлению на местах³.

С 1830-х гг. министром внутренних дел Л.А. Перовским вводится практика командировок для чиновников Департамента. Появились чиновники для особых поручений, которые значительную часть времени проводили в командировках. В начале 1840-х гг. ими были выявлены злоупотребления в полициях ряда городов, в 1847 г. они провели ревизию в 27 губерниях, и только в трех состоянии полиции было признано удовлетворительным. В высших чиновничьих кругах, среди столичной аристократии пользовалось популярностью высказывание министра финансов А. Канкрин о том, что если в других странах революции происходят от недостатков в области экономики и финансов, то в России это может случиться от недостатков в организации и деятельности полиции. Близко к этому было знаменитое высказывание М.М. Сперанского, пытавшегося в 1838 г. провести реформу полицейских органов и отказавшегося

¹ Сичинский Е.П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. – М., 2005. С. 31-32.

² Проценко Е.Д. Профессиональное образование в органах и войсках МВД России: история, теория, практика: монография. – СПб., 1998. С. 63.

³ Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2-х т. – СПб., 2002. Т. 1, ч. 1. С. 81.

от этого по причине того, что «в русской полицейской службе мало людей, способных уразуметь новые правила и исполнять их достойным образом». Звучала критика полиции и со стороны консерваторов. Герой войны 1812 г. Адмирал П.В. Чичагов считал, что российская полиция стала «обременительной для государства», «стеснительна для граждан»¹.

13 января 1807 г. был создан новый орган – Комитет охранения общественной безопасности. Александр I создавал и другие ведомственные органы политического сыска. В разное время этими функциями обладали и МВД, и Министерство полиции, были учреждения политического сыска в обеих столицах. В то же время в вопросах координации тайного сыска на территории всей России центральная власть была беспомощна. Хотя правительство и придерживалось высокого мнения о своей системе («Наша полиция не оставляет желать ничего лучшего», – писал императору граф Кочубей), на самом деле она приносила не очень богатые плоды. А.Х. Бенкендорф в своем Проекте об устройстве высшей полиции констатировал: «События 14-го декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более 10 лет эти события, вполне доказывают ничтожество нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть»².

3 июля 1826 г. был издан Императорский указ «О присоединении Особой канцелярии Министра внутренних дел к Собственной Его Величества канцелярии». Создается Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии. 25 июня 1826 г. Высочайшим приказом была учреждена должность Шефа жандармов.

На местах делами политической полиции занимались местные жандармские управления. Вся страна была разделена на 5 (позже – 8) жандармских округов. Округа, в свою очередь, распадались на отделения, охватывающие 2-3 губернии, начальниками назначались жандармские штаб-офицеры.

Полицейское наблюдение поставлено было довольно примитивно. Никакой внутренней агентуры, дававшей впоследствии столько ценных для охраны сведений, не существовало. Постоянные агенты, в основном ходившие по рынкам и трактирам и изредка проникавшие в приличное общество, могли поставлять только сведения, почерпнутые из слухов и толков. На 90% они оказывались ложными. Сравнительно слабо был организован и внутренний справочный аппарат.

Систему политического сыска организовать должным образом не удалось. Местные представители жандармской власти должны были полагаться на свою наблюдательность, на случайные открытия агентов и, главное, на доноительство. Последнее вызывало финансовые издержки, потери времени и сил на проверку сведений, вводило руководителей жандармского ведомства в заблуждение, стимулировало подозрительность, недоверие к обществу. В итоге

¹ Борисов А.В., Колодкин Л.М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. – М., 1994. С. 87-88.

² Севостьянов Ф. Ура! Теперь все можно?! // Родина. 1999. № 9. С. 54-56.

«полицейское око» видело общественную жизнь в России совсем иначе, чем большинство современников, даже не подозревавших о непрерывных угрозах государственной безопасности. Этим и объясняется мелочный контроль, установленный жандармами над самыми безобидными проявлениями общественной жизни. Под надзором находились дворянские балы, дружеские пирушки, собрания любителей карточной игры. Поэтому-то жандармская опека казалась такой невыносимой русским интеллигентам, а жандармы – всеведущими. Однако самое крупное политическое дело николаевского периода (кружок петрашевцев) было раскрыто не жандармской агентурой, а конкурирующей организацией – Министерством внутренних дел¹.

Надо сказать, что жандармы также должны были бороться с бюрократизмом. В ежегодных отчетах они давали картину общественного мнения и в своей критике высокопоставленных чиновников были довольно резки.

В 1836 г. был создан Особый корпус жандармов, подчиненный Шефу жандармов, являющемуся одновременно начальником Третьего отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии. Жандармские части выводятся из состава Отдельного корпуса внутренней стражи. Корпус жандармов распределяется на семь округов, из них 6 дислоцируются в России и один – в царстве Польском. В состав округов входят: губернские жандармские штаб-офицеры, жандармские дивизионы, жандармские команды губернских, портовых и других городов. Управления Корпуса жандармов подразделяются: на Главное, Окружное и Губернское.

Развитие системы органов Министерства внутренних дел осуществляется в условиях бюрократизация и централизации управления. МВД и его органам в государственном механизме принадлежала исключительная роль – контроля, надзора, опеки. И она постоянно возрастала, по мере передачи решения многих вопросов из компетенции губернского руководства в министерства. Для полиции это были: решение кадровых вопросов, определение штатной численности, создание новых полицейских органов в городах и селах, контроль за расходованием денежных средств, отпускаемых на полицейские нужды. Централизация управления полицейскими учреждениями позволила более эффективно руководить ими, производить изменения в их организации, функционировании с учетом социально-экономических, демографических, политических факторов, что положительно сказалось на ее деятельности. В то же время функции и компетенция полиции в основном остались такими же, как в конце XVIII в. До-реформенная полиция рассматривалась в системе государственных учреждений как орган местного государственного управления с широкими полномочиями, принимающий на себя заботы о многих потребностях жизни подданных. Деятельность полиции регламентировалась большим количеством правовых норм, закрепленных различными законодательными актами. После преобразований Александра I и Павла I (последнего в незначительной степени) в системе государственного управления страны утвердилась достаточно устой-

¹ *Троцкий И.М.* III-е отделение при Николае I. – Л., 1990. С. 3-22.

чивая структура полицейских органов, состоящих из государственной и вотчинной полиции. Первая, в свою очередь, подразделялась на общую (исполнительную) и политическую (жандармерия). Цели, которые преследовались самодержавием во внутренней политике в первой половине XIX в. (достижение равенства всех перед законом, торжества права над произволом и т.д.), очевидным образом противоречили способам их достижения.

Сотские, избиравшиеся крестьянским сельским сходом, существовали в России с давних пор, но законодательную санкцию они получили лишь с 1837 г. В подчинении сотского находились десятские, которые также избирались сельским сходом. Должности сотского и десятского были безвозмездными, являясь весьма обременительной повинностью, от исполнения которой крестьянин не вправе был отказаться, поэтому сельский мир освобождал этих должностных лиц от налогов и натуральных повинностей. Сотских могли не только избирать на службу, но и назначать, существовали также наемные сотские.

2.2. Местные полицейские учреждения во второй половине XIX – начале XX вв.

Вторая половина XIX в. стала для России эпохой ликвидации исторически отжившего крепостного строя, вовлечения большой и в то же время весьма отсталой страны в орбиту капиталистического развития. В 1860-70-е гг. в России были проведены крупнейшие реформы, коснувшиеся практически всех сторон государственной жизни: уничтожено крепостное право, изменены земельные отношения, введено местное самоуправление, создана новая судебная система, коренным образом преобразована армия. Все это повлекло изменения в организации и содержании деятельности полиции. Потеря помещиками права собственности на личность крестьянина одновременно означала утрату ими полицейских прав и ликвидацию вотчинной полиции, что, в свою очередь, требовало создания новых полицейских структур на уровне уезда, тем более что правящие круги не без основания полагали, что после отмены крепостного права следует ожидать крестьянских волнений. Именно эти причины и обусловили проведение полицейской реформы вслед за крестьянской, а начинать ее было решено снизу – с уезда¹. Первые предложения о преобразовании полиции обсуждались в конце 1850-х гг. в Главном комитете по крестьянскому делу и рассматривались сквозь призму крестьянской реформы. Была создана особая комиссия для разработки проектов преобразования губернских и уездных учреждений, в том числе и полиции, по словам И.Т. Тарасова, в нее вошли «лучшие представители бюрократии того времени»².

¹ Кручинин В.И. Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. – М., 2000. С. 38.

² Шелкопляс В.А. Карательный аппарат России во второй половине XIX в.: учебное пособие. – Минск, 1994. С. 5.

Соответствующие предложения, получившие название «Основные начала реформы полиции», были утверждены Александром II 25 марта 1859 г. Суть намеченных преобразований заключалась в: объединении городской и земской полиции под властью уездного исправника, назначаемого от правительства; исключении из обязанностей полиции следственной и хозяйственно-распорядительной части (для которых предполагалось создать особые органы управления); более точном определении круга действий, прав и обязанностей полиции по отношению к губернаторам и другим властным структурам как в обычное время, так и в чрезвычайных случаях¹.

Реформа полиции началась с отделения от нее следственной части, что соответствовало самым передовым в то время взглядам на природу уголовного процесса. Одной из первоочередных задач реформирования полиции многие представители либеральной бюрократии считали ее разделение с учетом западно-европейского опыта на полицию исполнительную, охраняющую общественный порядок, и судебную, расследующую преступления. До 1860 г. Расследование преступлений в России осуществлялось городской и земской полицией. В уездах его проводили становой пристав, земский исправник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц. В городах данная функция входила в компетенцию частных или следственных приставов. Расследование заключалось в собирании доказательств, позволяющих обнаружить и изобличить виновного, и разделялось на предварительное и формальное. Основной задачей первого являлось установление обстоятельств совершения преступления, в ходе второго (допрос обвиняемого и свидетелей, очная ставка, сбор письменных доказательств, поквартирный обыск) выяснялось, действительно ли обвиняемый совершил преступление и подлежит ли он наказанию. Предварительное расследование имело огромное значение для всего уголовного судопроизводства: именно на этой стадии закладывался фундамент дела. Поэтому «полиция в понимании общества стояла как-то выше суда»².

Указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. были учреждены должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. В дополнение к Указу был издан Наказ судебным следователям, который устанавливал порядок производства следствия, определял взаимоотношения следователей с полицией и судами, регламентировал иные стороны их деятельности. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков. Ее деятельность регламентировалась наказом полиции о производстве дознаний по преступлениям и проступкам.

¹ Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2-х т. — СПб., 2002. Т. 1, ч. 1. С. 152-153.

² *Коротких М.Г., Сорокина Ю.В.* Реформа следственного аппарата России в 1860-1864 гг. // Сов. гос-во и право. 1991. № 10. С. 122.

Контроль за следственными действиями возлагался на судей. Только они могли приостанавливать и прекращать следствие, давать следователям предписания, отменять их распоряжения. Должность судебного следователя приравнивалась к должности члена уездного суда. Подчинялись они Министерству юстиции, а назначались, перемещались и увольнялись губернатором по согласованию с губернским прокурором. Большинство следователей не имело юридического образования. Нагрузка на каждого из них составляла 120-150 дел в год, а в отдельных губерниях – до 200 дел. Обслуживаемые участки достигали 16 тыс. квадратных верст.

Дальнейшее совершенствование статуса следователей осуществлялось в соответствии с Основными положениями об устройстве судебных мест в России, утвержденными 29 сентября 1862 г. Следователи стали членами окружных судов, была введена их несменяемость. На данную должность могли претендовать лица, имеющие высшее юридическое образование и прослужившие по судебной части не менее трех лет. В 1870 г. были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 г. – по особо важным делам окружных судов. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при его производстве, был вправе поручить полиции производство дознания и сбор иной информации.

В результате судебной реформы 1864 г. произошло окончательное закрепление отделения следственной части от полиции и организационное разделение следствия и дознания, хотя должной законодательной регламентации в тот период организационная связь предварительного расследования и дознания не получила. Деятельность полиции как органа дознания осуществлялась под процессуальным руководством судебного следователя и надзором прокуратуры. Она ограничивалась производством неотложных следственных действий в случае отсутствия на месте происшествия судебного следователя, а также задержанием подозреваемого. Ввиду обширной территории страны, недостаточности участков судебных следователей, примитивных средств передвижения, присутствие судебного следователя на месте происшествия могло быть обеспечено не всегда, поэтому производство следственных действий полицией в пореформенной России не являлось редкостью. Остальные полномочия полиции в виде «розысков, словесных опросов и негласных наблюдений» по современной терминологии относятся не к следственным действиям, а к оперативно-розыскным мероприятиям¹.

25 декабря 1862 г. император утвердил Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний. Основу нового законодательного акта составили положения Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния или полицейского (1782), Положения о земской полиции (1837), в которые были внесены определенные изменения. Правила объявлялись времен-

¹ *Статкус В.Ф., Жидких А.А.* Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В.А. Алферова. – М., 2000. С. 14-16.

ными, призванными поправить строй уездной полиции до совершения полной реформы полицейского управления. В соответствии с ними изменялась структура полиции, порядок назначения должностных лиц и принятия управленческих решений. Ранее организационно обособленные земская и городская полиция объединялись в единую общую уездную, ведению которой отныне подлежал не только уезд, но и все уездные, безуездные города, посады, местечки и селения, располагавшиеся на его территории. Объединение осуществлялось путем упразднения городничих правлений, должностей городничих и полицмейстеров и вхождения их аппаратов в состав земских судов, которые стали называться уездными полицейскими управлениями. Земские исправники переименовывались в уездных исправников. Исключение из общего правила составили губернские и некоторые крупные города, посады и местечки, перечисленные в специальном приложении, где организовывалась своя городская полиция, не попадавшая под юрисдикцию уездной. Так, городская полиция г. Кутаиси состояла из полицмейстера и городского пристава. Там не было помощника полицмейстера, и город не делился на части. При городской полиции находилась канцелярия, состоявшая из письмоводителя, его помощника, бухгалтера, переводчика и писцов. В ведении полицмейстера имелись тюремные и базарные смотрители.

Свои особенности организации полицейских сил сохраняли столичные города Российской империи (Санкт-Петербург и Москва).

Во главе городской полиции Санкт-Петербурга стоял обер-полицмейстер, при котором находились 3 полицмейстера в качестве инспекторов полиции и 2 чиновника особых поручений. При управлении обер-полицмейстера действовали канцелярия с многочисленным штатом чиновников, сыскная часть полиции, наружная часть, полицейская стража, полицейский резерв и служительская команда. Как видим, структура столичного Управления полиции была довольно сложной. Подобным образом, с небольшими изменениями, была организована и городская полиция в Москве.

В отличие от земских исправников, которые избирались местным дворянством, уездные исправники, полицмейстеры и их помощники определялись и увольнялись губернатором или генерал-губернатором¹.

Уездное полицейское управление составляли: уездный исправник, помощник исправника, общее присутствие уездного полицейского управления. Это присутствие, в которое кроме уездного исправника и его помощника входили и заседатели от дворян и сельских обывателей, заменило собой нижний земский суд. На уездного исправника возлагалось и множество административных функций, так как он рассматривался как представитель губернатора в уезде. В городах, на которые распространялось действие Временных правил 1862 г., полицией руководил градоначальник. Кроме организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, он, как и другие полицейские чиновники, обладал обширными полномочиями по управлению городом

¹ Сичинский Е.П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. — М., 2005. С. 45-51.

(руководство почтой, технический надзор за частными и общественными зданиями и др.).

Городское полицейское управление составляли: полицмейстер, помощник полицмейстера, общее присутствие городского полицейского управления. В состав общего присутствия входили еще два депутата от городского общества.

Подведомственными полицейскому управлению исполнительными чиновниками полиции были: в уездах – становые приставы, а в городах, посадах и местечках – городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. Нижними чинами полиции являлись: сотские, в заведовании которых находились определенные участки стана, называемые сотнями; десятские – в селениях; полицейские служители городских полицейских команд. Сверх того, при полицейских управлениях состояли рассыльные и в некоторых губерниях – конная стража. Жалование уездного исправника составляло 1500 руб., его помощника – 1000 руб., городского пристава – 600 руб., полицейского надзирателя – 400 руб., станового пристава – 600 руб. в год.

Основной полицейской силой в сельской местности были становые приставы, введенные еще в 1837 г. Территории полицейских станов были чрезвычайно велики, становой пристав не имел ни штатной канцелярии, ни рассыльных в достаточном числе. В таких условиях большая тяжесть полицейских обязанностей ложилась на сотских и десятских.

Штаты исполнительных чиновников городских полиций зависели от разряда, к которому был отнесен город, а численность служителей полицейских команд определялась в зависимости от финансовых возможностей городов, так как их содержание осуществлялось из городских средств. Закон от 25 декабря 1862 г. не изменил порядок формирования городских полицейских команд, они по-прежнему формировались из нижних чинов военного ведомства. В связи с неудовлетворительной кадровой политикой большая часть нижних чинов оказалась малоспособной к полицейской службе. В полицейские команды, судя по отзывам начальников и губернаторов, назначались люди нездоровые, с физическими недостатками, препятствовавшими отправлению службы. Положение дел изменил циркуляр Министерства внутренних дел от 14 марта 1868 г., который определил формировать полицейские команды исключительно вольнонаемными людьми из отставных, а привлечение нижних чинов из войск рассматривал как исключение¹. Желаящие поступить по вольному найму на службу в полицию, обычно это были отставные военные чины, подавали докладную записку на имя частного пристава: «Желаю поступить по вольному найму полицейским служителем во вверенной Вам части. А потому представляю при сем о личности своей копию с указа об отставке за №... покорнейше прошу Ваше Благородие, не оставить своим ходатайством о принятии меня и зачислении помощником околоточного, о последующем ожидаю приказа Вашего». После освидетельствования городского врача и заключения о здоровье вопрос решался на общем присутствии поли-

¹ Масалимов А.С. Реформы суда и полиции России 60-90-х годов XIX века (на материалах Уфимской губернии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. С. 58.

цейского правления. В 1873 г. в связи с предстоящей военной реформой военное ведомство было окончательно освобождено от обязательного направления нестроевых нижних чинов в полицию. С этих пор последняя получила возможность более свободного и целесообразного подбора своих кадров¹.

Очень показательны, что рассматриваемые преобразования не коснулись порядка подготовки кадров. Ни централизованной, ни местной специальной подготовки для службы в российской полиции на протяжении второй половины XIX в так и не появилось. Традиционным исключением были Санкт-Петербург и Москва, где в составе городских Управлений действовали полицейские резервы (школы).

Улучшению личного состава полицейских служащих, по замыслу законодателя, должен был стать, как указывают исследователи, порядок служебного продвижения. Рекомендовалось замещать вышестоящие должности чиновников полиции наиболее способными представителями нижестоящих чинов.

Однако на практике должности уездных исправников, полицеймейстеров, надзирателей, а также их помощников замещались, как правило, людьми «со стороны», подобранными по принципу личной преданности. Это отрицательно влияло на качество руководителей полиции, сковывая инициативу служащих, которые лишались карьерных перспектив.

Улучшение состава общей городской полиции происходило путем изменения порядка комплектования полицейских команд, установления особых условий для вступления в службу, повышения содержания, пожалования особых прав и наград, усиления ответственности за упущения и злоупотребления по службе и увеличения числа нижних чинов. Среди мер поощрения назовем: награждение медалью «За усердие» и специальными нашивками на левом рукаве после окончания второго срока службы, выплату дополнительно 1 оклада за первые три года, 2 окладов за вторые три года, 3 окладов за третьи три года беспорочной службы. В 1870-е гг. за непрерывную 7-летнюю службу в полиции была введена надбавка к денежному содержанию в размере одной трети оклада, за 30-летнюю службу устанавливалась пенсия – 90 руб.

Особое внимание правительство уделяло обмундированию полиции. Это было связано с намерением поднять ее престиж и привлечь на службу выпускников средних и высших учебных заведений, сказалось и личное отношение Александра II к мундирам. Никогда еще форменное обмундирование не претерпевало стольких изменений. В 1863 г. были введены должностные металлические знаки. Чинам полиции устанавливалось ношение усов. Виды форменной одежды: парадная, праздничная, воскресная, обыкновенная, будничная, дорожная. В 1879 г. полицейских классов чинов вооружили револьверами. Александр III тоже модернизировал полицейский мундир, обратившись к наци-

¹ Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2-х т. – СПб., 2002. Т. 1, ч. 1. С. 163.

ональным традициям, он ввел полукафтаны, цветные кушаки, барашковые шапки¹.

Дальнейшая реформа уездной (сельской) общей полиции заключалась в введении в 1864 г. Положения о земских учреждениях, в силу которого от уездной полиции отошли хозяйственно-распорядительные обязанности. Впоследствии в связи с городской реформой 1870 г. произошло сокращение компетенции у городской полиции. Увеличение штатов общей полиции, последовавшее после отмены крепостного права, было весьма незначительным и не учитывало в должной мере ни численности населения в станах и уездах, ни размеров их территории. Такое положение сохранялось около 20 лет, и только под действием политических событий конца 1870-х гг. царское правительство приняло решение о расширении низовой структуры общей полиции.

В целях улучшения сельской полиции Временным положением о полицейских урядниках от 9 июня 1878 г. в сельской местности 46 губерний было введено 5000 конных урядников «для усиления средств уездной полиции и в помощь становым приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства»². Размеры участков, закреплявшихся за урядниками, колебались от 10 до 100 верст, а численность населения – от 1,7 до 39 тысяч чел. Принимали в урядники на основе контракта представителей всех сословий, включая податные. Их деятельность строилась на основе Инструкции полицейским урядникам, разработанной Департаментом полиции в 1878 г. Полицейский урядник был промежуточным звеном между становым приставом, назначавшимся, как правило, из дворян, имевших опыт службы и определенный уровень образования, и сотскими – крестьянами, избиравшимися для несения полицейской повинности в своем селе или деревне. Он должен был определяться в должность уездным исправником из лиц, оказавшихся годными к полицейской службе. В прямом подчинении урядников находились сотские и десятские. В случаях, когда происшествие на контролируемом участке содержало признаки политического преступления, уряднику следовало сообщать об этом судебному следователю и жандармскому офицеру. Урядники получали жалование 200 руб. и на обмундирование – 50 руб. в год. Их вооружение состояло из шашки драгунского образца, кроме этого казенного холодного оружия им разрешалось иметь и собственное огнестрельное. На содержание лошади урядникам полагалось 100 руб. и на ремонт шашек 55 коп. в год. В среднем на уезд приходилось около 11 уряднических участков, а на стан – 4 участка.

С учреждением конно-полицейских урядников было положено начало противодействию конокрадству, этому бичу сельской местности. Непосредственная близость к населению и значительный объем полицейских функций по предотвращению, пресечению преступлений, проведению дознаний по уголовным делам, возложенный на полицейского урядника, обуславливали достаточ-

¹ Горобцов В.И., Гонюхов С.О., Шилов Н.С. Полиция Российской империи: учебное пособие. – Красноярск, 1999. С. 60-80.

² Сичинский Е.П. Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. – М., 2005. С. 50.

но высокие требования к уровню его общей, профессиональной подготовки и моральным качествам, однако найти соответствующих кандидатов было практически невозможно. Руководство МВД было озабочено этой проблемой и уже в 1879 г. подготовило специальную справочную книгу, вручающуюся каждому полицейскому уряднику. В ней содержались примеры законных решений ситуаций, с которыми мог встретиться урядник в своей деятельности, образцы документов и другие сведения разного характера, а также рекомендации морально-этического свойства, как следует добиваться «исполнения закона или полицейского распоряжения твердо и настоятельно, но отнюдь не грубым или обидным образом». На местах стали создаваться разнообразные школы для урядников, первая была открыта в Перми в 1880 г. со сроком обучения 3 месяца, там изучали «законоведение», уставы, направления по производству дознаний и организации расследования преступлений, русский язык. В это же время в крупных губернских городах для подготовки полицейских формировались сверхштатные полицейские команды (резерв), в которые принимали кандидатов на службу. В этом подразделении они проходили первоначальную подготовку, постепенно привлекаясь под руководством опытных наставников к несению службы в городе. Первый полицейский резерв был образован в 1860-е гг. в Санкт-Петербурге и послужил образцом для организации подготовки полицейских в других городах¹.

После отмены крепостного права в сельской местности были созданы крестьянские сословные структуры управления по образцу учреждений, действовавших у государственных и вольных крестьян.

Каждое селение, имевшее 100 и более дворов избирало себе сотского. Малые селения объединялись и чередовались в выборе сотских. Число сотских участков в стане определялось губернатором по представлению Уездного полицейского управления. Сотским подчинялись десятские. Выборы десятских также осуществлялись на сельских сходах. На каждого сотского приходилось от 3 до 6 десятских.

По закону сотские не были подчинены сельским старостам, но традиционно относились к ним, как к начальникам. Даже первичные следственные действия сотские производили по распоряжению старост.

Сотские занимались благоустройством селений, препровождали арестантов, сообщали о происшествиях, созывали крестьян на сход, дежурили при станových квартирах и т.п.

Законодатель, учреждая должности урядников, рассчитывал на то, что они будут направлять и контролировать деятельность сотских и десятских, фактически представлявших собою сельской полицию. На практике же этого не случилось. Урядники оказались «оторванными» от своих сел и выступали только в качестве дополнительных контролеров.

¹ Борисов А.В., Колодкин Л.М. Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. — М., 1994. С. 47-48.

Можно сделать вывод о том, что, несмотря на проведенное реформирование, в деятельности учреждений сельской полиции на протяжении второй половины XIX в. не произошло существенных организационно-правовых изменений.

Эта деятельность по-прежнему строилась на основе натуральной повинности. Ее организация продолжала носить феодальный характер. И тем не менее, малочисленным учреждениям уездной полиции в целом удавалось решать разнообразные административные задачи и вести борьбу с общеуголовной преступностью.

Сословные учреждения крестьянского управления фактически оставались учреждениями местной полиции, будучи надежной опорой уездных полицейских Управлений, вплоть до 1917 г.

Полицейские обязанности волостных правлений и сельской полиции были тождественны, а так как крестьянские органы самоуправления получили более широкие права, то со временем установилась и соответствующая иерархия этих органов в выполнении полицейских обязанностей.

В волостных правлениях сосредоточилось исполнение практически всех важнейших полицейских обязанностей, а сотские превратились в элементарных исполнителей приказаний. Становые приставы предпочитали действовать через волостных старшин, имевших в своем распоряжении лошадей для разъездов и канцелярию.

Такое положение не изменилось и после учреждения в 1878 г. должностей полицейских урядников. Старшины первыми получали сообщения о происшествиях и преступлениях. Они лично прибывали на место и вели первичные следственные действия.

Становые приставы, заметив лично или узнав от урядника о недостатках и нарушениях, лишь в редких случаях принимали собственные меры, предпочитая действовать через старшин. Волостные правления являлись не только главным учреждением по взысканию податей и сборов, но также исполнителем большей части возлагавшихся на полицию поручений о взыскании штрафов, начетов и платежей. Соблюдение паспортного режима, выполнение воинской повинности, соблюдение правил торговли и промыслов, содержание при волостных правлениях арестантов, составление статистических сведений и многое другое также являлось их обязанностью.

В 60-е гг. XIX в. были предприняты шаги по организации в системе полицейских органов специального аппарата для борьбы с уголовной преступностью. Впервые он создается в Санкт-Петербурге в 1866 г. Проект учреждения Санкт-Петербургской сыскной полиции был разработан еще в 1843 г. Временным комитетом для рассмотрения предложения о мерах к предупреждению воровства в Санкт-Петербурге. По неизвестной причине проект утвержден не был. К вопросу об организации специального сыскного органа для борьбы с уголовной преступностью в Санкт-Петербурге вернулись в 1866 г. Градоначальник Ф.Ф. Трепов считал, что существенный пробел в учреждении столичной полиции составляет отсутствие особой части со специальной целью «производства расследований для раскрытия преступлений и изыскания общих мер к предупреждению и пресече-

нию преступлений»¹. Созданная для этого в 1866 г. сыскная полиция должна была также вести учет лиц, задержанных за отсутствие документов или обвиняемых в преступлениях, заниматься высылкой из столицы подозрительных особ. Первоначально штат Петербургского сыскного отделения был небольшим: начальник отделения, его помощник, 4 чиновника для поручений, 18 полицейских надзирателей, 9 писцов и 4 служителя. Только в 1887 г. штаты петербургской сыскной полиции были увеличены на 102 человека, и служащим повысили денежные оклады.

В 1880 г. была создана сыскная часть в Киевской городской полиции, в 1881 г. – в Московской. В 1896 г. по распоряжению петербургского градоначальника Н. В. Клейгельса был введен территориальный принцип организации работы Сыскного отделения. Чиновники для особых поручений распределялись по частям города, а состоящие у них в подчинении полицейские надзиратели закреплялись за полицейскими участками. За основу был взят опыт работы берлинской полиции. Этот принцип оставался ведущим в петербургской и московской сыскных полициях вплоть до 1917 г.² Тем не менее борьба с преступностью составляла по-прежнему обязанность общей полиции. Она не была в состоянии оказывать организованное сопротивление преступным посягательствам в основном потому, что это была лишь одна из ее многочисленных обязанностей.

Уже вскоре после принятия Временных правил стала очевидной необходимость продолжения реформы уездной полиции, об этом свидетельствовали недостаточная численность полицейских чинов в уезде, сохранение большого круга возложенных на полицию обязанностей, низкая заинтересованность в службе сотских и десятских, участвовавшие жалобы помещиков на крестьян. Однако поступившие предложения предполагали столь значительный рост затрат на содержание полиции, что реализована была только часть преобразований в конце XIX – начале XX вв.

В целом, реформы 1860-1870-х гг. способствовали серьезному преобразованию полицейской системы: были объединены городская и уездная полиция; сужены их функции: проведение следствия передавалось судебным следователям, хозяйственные функции и благоустройство городов – земским и городским органам самоуправления; расширен низовой аппарат полиции; учреждены должности полицейских урядников; создан полицейский резерв; в городах увеличена численность околоточных надзирателей; значительно увеличены жалование, пенсии и иные льготы служащим полиции; изменены принципы ее комплектования³. Территориальное объединение полиции в уездах, сужение ее функций, профессионализация, увеличение численности, улучшение материального положения, выведение из-под прямого воздействия сословных органов дворянства сочетались с сохранением полицейской повинности в сельской местности, развитием ве-

¹ Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866-1917 гг.): монография. – Самара, 2001. С. 8.

² Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866-1917 гг.): монография. – Самара, 2001. С. 9.

³ Там же. С. 10.

домственной и частной полиции. В тот же период несовершенство реформ, проведенных в области полицейского устройства, слабая законодательная база, резкое изменение социально-политической обстановки в стране, значительный рост преступности и развитие терроризма неизбежно привели в скором времени к необходимости дальнейшего совершенствования полиции.

Серьезная реорганизация полицейской системы была осуществлена в 1880 г., когда 6 августа было упразднено Третье отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии, а его функции были переданы МВД.

В результате было образовано новое учреждение – Департамент государственной полиции, ставший высшим органом политической полиции.

Еще 9 сентября 1867 г. было принято новое Положение об Отдельном корпусе жандармов. Основным звеном его структуры были губернские управления. По Положению 1867 г. существовали жандармские управления Московской губернии, губернии первой и губернии второй категории, различия основывались на размерах губерний, этнографических и экономических условиях. Судебная реформа 1864 г. оказала существенное влияние на функции жандармерии, так как судебные уставы вообще не упоминали о корпусе, он оказался на некоторое время в правовом вакууме. В 1871 г. были приняты Правила о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений, которые вводили жандармерию в число участников уголовного процесса, предоставляя ей право производства дознания по государственным и уголовным преступлениям. Жандармы имели право совершать следственные действия – осмотры, освидетельствования, обыски, выемки.

На жандармский корпус была возложена обязанность борьбы с преступностью на железных дорогах. Жандармское полицейское управление железной дорогой создавалось на 2000 верст, на 200 – отделение. Бурное железнодорожное строительство привело к тому, что жандармское полицейское управление железной дороги превратилось в самое многочисленное подразделение полицейского корпуса.

14 августа 1881 г. было принято Положение «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия». В соответствии со ст. 5 этого правового акта в случае введения исключительного положения на определенной территории расширялся круг полномочий существующих административных структур, отвечающих за охрану государственного порядка и общественной безопасности, либо предоставлялись чрезвычайные права специально учреждаемым временным правительственным органам; ужесточалась ответственность как частных лиц, так и органов власти за неисполнение обязанностей, которые на них будут возложены в этот период. Территории исключительного положения в зависимости от вида охраны делились на два вида: территория усиленной охраны и территория чрезвычайной охраны. Усиленная охрана вводилась на год, чрезвычайная – на 6 месяцев. На любой территории министр внутренних дел через Комитет министров с разрешения императора мог продлить срок охраны и фактически сохранять его годами. С этого времени правительство все чаще прибегало к исключительному положению для

отдельных местностей, дававшему чрезвычайные полномочия полиции. К началу века одна третья часть территории Российской империи жила по правилам исключительного положения.

Особого внимания заслуживает рассмотрение вопроса об организации полиции на отдельных территориях Российской империи. Действовавшие там учреждения полиции, как и в центре страны, являлись важнейшей структурой государственного управления на местах.

В уездах и городах Польши функции общей полиции выполняла земская стража, созданная в декабре 1866 года. Уездные команды земской стражи, состоявшие из 30-40 чел., подчинялись начальникам уездных Управлений. В составе команды стражники действовали только при чрезвычайных обстоятельствах. Обычно располагались они в селах уезда по одному или несколько человек. Действуя совместно с уездными жандармскими Управлениями и командами, земская стража являлась надежной опорой правительства.

Правила прохождения службы в земской страже соответствовали правилам службы военной. Общая численность земской стражи в 1885 г. составляла 3 117 чел. В Варшаве и других крупнейших городах Польши действовали самостоятельные городские полицейские Управления. Согласно закону от 17 марта 1874 г., штатная численность варшавской городской полиции не превышала 100 человек.

Территория Сибири законом от 12 июня 1867 г. была разделена на 40 полицейских округов. Полицию округа возглавлял окружной исправник. В 14 городах были созданы самостоятельные полицейские Управления.

В Сибири не проводились ни земская, ни городская реформы. Судебная реформа была проведена только в 1990-х гг., поэтому полицейские Управления сибирских городов были дополнены следственными приставами. Полицейские учреждения округов отличались малочисленностью. Так, в 1885 г. здесь насчитывалось только 463 служащих полиции.

На Кавказе к концу 1860-х гг. сложилась система военного и гражданского управления, получившая название «военно-народной». К 1869 г. 20 расположенных здесь городов и местечек имели отдельную от уездной полицию численностью от одного до десяти человек. На основании закона от 3 мая 1883 г. на Кавказе была создана Дагестанская (558 чел.), Карская (324 чел.) и Батумская милиции.

Кавказская милиция являлась военным формированием, выполнявшим полицейские функции. На офицерские должности в конных сотнях милиции назначались кадровые военнослужащие. Содержание военных команд обходилось дешевле, чем оплата профессиональной полиции. Однако деятельность таких команд оказалась неудовлетворительной, что вызвало уже в 1888 г. Крупную реорганизацию кавказской полиции.

Территория Тифлисской, Кутаисской, Елизаветпольской, Ереванской и Бакинской губерний была разделена на 37 уездов и 125 участков (по разрядам), в которых создавались уездные и участковые полицейские Управления. Действовавшие до того времени приставства упразднились.

Деятельность полиции на различных территориях Российской империи имела свою специфику и сталкивалась со значительными трудностями организационного, кадрового и финансового характера. Неспособность военных подразделений осуществлять функции полиции с годами становилась все более очевидной.

Тем не менее, большинство военно-полицейских формирований (Закавказская и Сухумская земская стража, Карская и Батумская милиции) были упразднены только в 1899 г. Вместо них сформировали Закавказскую полицейскую стражу численностью 5 550 чел.

По мнению специалистов, это было профессиональное во всех отношениях соединение полиции, расходы на содержание которого в сумме более 2,3 млн. руб. в год покрывались из государственной казны. Постепенно замена военных команд, осуществлявших полицейские функции, на вольнонаемную полицейскую стражу была проведена во Внутренней Киргизской орде, в Калмыцкой степи и в степных районах Ставропольской губернии.

В Прибалтике длительное время сохранялась дореформенная система полицейских учреждений. С 1880-х гг. на эту территорию были распространены, с некоторыми ограничениями, судебная и городская реформы. В соответствии с законом от 9 июня 1888 г., прежняя сословная система полицейских учреждений была заменена новой, близкой к общегосударственной. Уезды были разделены на 194 уряднических участка, а в Риге, Митаве и Дерпте были созданы самостоятельные полицейские Управления. Общее руководство уездной полицией возлагалось на уездных начальников.

На учреждения полиции прибалтийских губерний были распространены законы, действовавшие в центральных районах страны. Изменился и порядок финансирования полиции. Расходы по содержанию 605 служащих полиции в сумме 345 тысяч руб. компенсировались государственной казне земскими и городскими сборами. Городские учреждения полиции даже крупных городов, созданные в ходе реформы, отличались малочисленностью и поэтому уже через несколько лет были приняты новые законы, установившие повышенную штатную численность.

Так, например, численность городской полиции Ревеля была увеличена до 170 чел., а Риги – до 668. Несмотря на уменьшение значимости местных баронов в управлении губерниями их сословная организация сохраняла сильное влияние на местную администрацию и полицию.

На территории Средней Азии были образованы области во главе с военными губернаторами. Руководство полицией уезда возлагалось на уездного начальника. Каждый уезд делился на участки, полицейские функции в которых выполняли участковые приставы.

В крупных городах были созданы самостоятельные полицейские Управления численностью до 10 чел. В Ташкенте действовало два Управления полиции: одно для русских, а другое для местного населения. Оба Управления подчинялись начальнику города и действовали параллельно. Населением в уездах заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал.

Исследователи вполне обоснованно утверждают, что к концу XIX в. на различных территориях Российской империи была сформирована с учетом местных особенностей всеобщая профессиональная полиция, опиравшаяся в своей деятельности на местные традиционно существовавшие общественные институты.

Начало XX в., отмеченное глубокими социально-экономическими противоречиями, необходимо рассматривать как один из тех периодов, которые особенно ярко показывают обусловленность структуры и содержания правоохранительной деятельности проблемами общественного развития. Потребности реальной действительности настойчиво требовали дальнейших перемен в теории и практике полицейского дела.

Следствием высоких темпов развития капитализма являлся неуклонный рост уголовной преступности. Это показывает статистика. Если с 1885 по 1898 гг. число осужденных окружными судами увеличилось на 12%, то с 1899 по 1908 гг. уже на 66%. На протяжении первого десятилетия XX в. ежегодный рост преступности в Российской империи составлял 7%. В 1913 г. было зарегистрировано 3,5 млн. преступлений при численности населения страны в 159 млн. человек.

Положение усугублялось слабой организацией в учреждениях полиции розыскного дела. По данным Министерства юстиции ежегодно 31% всех следствий по уголовным делам прекращался из-за низкого уровня розыскной работы, проводившейся полицейскими служащими.

Такое положение дел в значительной мере объяснялось отсутствием общегосударственной системы уголовно-сыскных учреждений. Опыт функционирования таких учреждений в некоторых крупных городах говорил в пользу их повсеместного распространения. Как свидетельствовали официальные источники, «там, где были сыскные части, количество не разысканных преступников было меньше, чем там, где борьбу с преступностью вела только наружная полиция».

Ситуация обострялась. Проблему борьбы с уголовной преступностью начала обсуждать Государственная дума. Отмечалось, что «состояние сыска в империи представляет собой, несомненно, прямую опасность во время столь быстрого роста преступности». Депутаты признали организацию сыскных отделений в масштабе всей страны своевременной и необходимой.

Ответом на такую постановку вопроса стало утверждение царем 6 июля 1908 г. закона «Об организации сыскной части». По этому закону в составе полицейских Управлений губернских и других крупных городов создавались «сыскные отделения четырех разрядов для производства розыска по делам общеуголовного характера».

Всего сформировали 89 сыскных отделений. Предварительно был изучен опыт организации сыскной работы в некоторых европейских государствах. Рассматривалось два типа структурного устройства сыскных подразделений полиции: централизованный и децентрализованный. Правительство выбрало второй вариант.

Решили, что в российских условиях наиболее приемлемым будет организация сыска по децентрализованному типу. Дело в том, что вся административная

система государства замыкалась на губернаторе, власть которого по закону являлась «судебно-полицейской, распорядительной, исполнительной и понудительной». Только губернатор мог поддерживать какие-либо официальные связи за пределами своей территории, согласовывая любые действия местной и центральной властей. Он был официальным начальником как городских, так и уездных Управлений полиции, действовавших на территории губернии. В состав городских Управлений и вошли сыскные отделения.

Децентрализованный тип организации уголовного сыска соответствовал административной системе управления, но не способствовал повышению эффективности полицейской деятельности, поскольку не облегчал, а, наоборот, затруднял поимку преступников. По признанию самих полицейских чиновников, взаимодействие между сыскными подразделениями в городах и полицией в уездах «сводилось к нулю».

Поэтому, как сообщал журнал «Вестник полиции», «нередко наблюдались и многие известные случаи, когда зарегистрированный преступник и даже разыскиваемый совершенно свободно проживал в уезде, в то время, когда его тщетно разыскивали в городе. Это объяснялось тем, что сведения о нем не имелись в распоряжении уездных полицейских властей или же за неимением у последних средств наблюдения преступник оставался без должной регистрации».

Кроме того, немногочисленными были штаты сыскных отделений – от 8 до 20 сотрудников. Поэтому неудивительно, что местные руководители выступали против командировок своих подчиненных за пределы подведомственной им территории.

Определяя разряды и штаты сыскных отделений, ориентировались на опыт, имевшийся у полиции г. Киева. Имея 320 тыс. чел. населения, он занимал первое место в России по показателям преступности: 649,8 уголовных преступлений на каждые 10 тыс. жителей, в то время как средний показатель для крупных городов составлял 362,1, а в целом по стране – 177,9 преступлений в год. Штат Киевского сыскного отделения состоял из начальника, его помощника и 18 оперативных работников. По такому же штату были сформированы сыскные отделения I разряда в г. Харькове (210 тыс. жителей) и Тифлисе (190 тыс. жителей).

Сыскные отделения II разряда создавались в городах с населением примерно наполовину меньшим, чем в городах с отделениями I разряда. Отделения III разряда организовывались в городах с населением от 35 до 90 тыс., а IV разряда – до 35 тыс. жителей. Дополнительным условием для таких городов являлось наличие высших административных, судебных, воинских учреждений или предприятий, «которые притягивают к себе наиболее беспокойные элементы населения». Например, заводы, фабрики, железнодорожные узлы и т.п.

Определялись и расходы «на сыскные надобности империи». Ежегодные ассигнования увеличили с 130 000 до 286 900 руб.

Закон от 6 июля 1908 г. не затрагивал организацию сыскных отделений столичной полиции – Петербурга и Москвы. Их поставили вне разрядов и обеспечивали по особому распоряжению.

Названный Закон не решил вопрос об организации сыскных отделений в уездах, хотя он и обсуждался как в Департаменте полиции, так и в Государственной думе. В уездах сыскные отделения не были созданы из-за отсутствия необходимых средств и неподготовленности личного состава к ведению уголовного сыска должным образом.

В журнале «Вестник полиции» Министерство внутренних дел разъясняло, что «для полной реорганизации полиции в империи исследование преступных деяний в уездах приходится оставить на общей полиции». Разумеется, такое положение дел ставило в неравные условия города и уезды, значительно снижая эффективность борьбы с преступностью.

Организационное устройство сыскных отделений, а также их задачи конкретизировались в «Инструкции чинам сыскных отделений», утвержденной 9 августа 1910 г. Министерством внутренних дел, возглавлявшимся тогда П.А. Столыпиным.

Каждое сыскное отделение теперь состояло из четырех структурных подразделений – столов: 1) личного задержания; 2) розысков; 3) наблюдения; 4) справочного регистрационного бюро. При этом справочное регистрационное бюро составляло «главную часть внутренней организации сыскного отделения». Оно занималось регистрацией преступников, систематизацией всех сведений о них, выдачей справок о судимости и розыске скрывавшихся лиц.

В основу работы сотрудников сыскных отделений был положен принцип специализации, который иначе назывался линейным. Это в значительной мере способствовало повышению эффективности выполнявшейся работы. «Наиболее правильная организация борьбы с преступностью, – говорилось в 56 параграфе Инструкции, – заключается в специализации как общих мер розыска, так и розыскной деятельности членов сыскных отделений по главным родам преступлений».

Устанавливались три категории специализации по видам профессиональной преступности: 1) убийства, разбой, грабежи и поджоги; 2) кражи и профессиональные воровские организации (конокрады, взломщики, карманные, магазинные, железнодорожные, хипесные и т.п. шайки); 3) мошенничества, подлоги, обманы, фальшивомонетничество, подделка документов, шулеры, аферисты разного рода, контрабанда, продажа женщин в дома терпимости и за границу.

В соответствии с этим личный состав сыскного отделения (где это было возможно по штатной численности) распределялся на три группы, каждая из которых представляла особый отряд и исполняла поручения начальника по одной из категорий, на которые делились преступления. Там, где позволяли штаты, каждый из трех отрядов делился на отделения, занимавшиеся еще более узкой специализацией.

В некоторых отделениях создавался четвертый («летучий») отряд, предназначенный для постоянного дежурства в театрах, на вокзалах, для обходов, облав на бродяг, несения дневной и ночной патрульной службы на улицах, рынках и т.д.

Главной задачей сыскных отделений являлось «негласное расследование и производство дознаний в видах предупреждения и преследования преступ-

ных деяний общеуголовного характера». Основным методом работы было использование наружного наблюдения и негласных сотрудников. Второй параграф Инструкции от 9 августа 1910 г. устанавливал: «Чины сыскных отделений имеют систематический надзор за преступниками и порочными элементами путем негласной агентуры и наружного наблюдения».

Наружное наблюдение вели штатные сотрудники – полицейские надзиратели. Они сосредоточивали основное внимание за местами скопления преступных элементов – ресторанами, трактирами, постоянными дворами, ночлежными приютами, домами терпимости, ломбардами и различными увеселительными заведениями.

Внутреннее наблюдение вели секретные сотрудники (негласная агентура), вербовавшиеся из представителей преступного мира, скупщиков краденого, хозяев воровских притонов, проституток. Кроме того, использовались возможности лиц, которые по роду своей деятельности могли наблюдать за другими людьми (старьевщики, посыльные, разносчики, дворники, кондукторы и другие железнодорожные служащие).

О секретных сотрудниках начальник Петербургского сыскного отделения писал: «Негласных агентов приходится иметь во всех слоях общества. Как при посредстве отбывших наказание за кражи и отпущенных на свободу возможно узнавать о местах сбыта похищенных вещей, разные воровские притоны и сборища, известные воровские клички воров и пр., так равно собирание секретных справок о разного рода личностях возможно иметь только при посредстве негласных агентов. Через них же получают сведения о приезжающих из других городов шулерах и членах воровских и других шаек. Во всех увеселительных заведениях, гостиницах, трактирах, постоянных дворах должны быть агенты среди прислуги. Разные общественные и частные учреждения, банки, страховые общества и прочие также не могут быть оставлены без наблюдения тех же негласных агентов».

Качественный состав основной части негласных сотрудников сыскных отделений во многом оставлял желать лучшего. По признанию самих полицейских чиновников, такое положение объяснялось тем, что агентура вербовалась главным образом из преступной среды. «Полагаться на сведения, добываемые исключительно таким путем, – писали в журнале «Вестник полиции», – (значит) доводить дело до того, что становится неизвестным, где кончается преступник и начинается в нем сыщик, где распутываемые узлы старого преступления превращаются, таким образом, в завязь нового».

Кроме сведений, полученных от наружного наблюдения и секретной агентуры, сыскные отделения использовали также информацию, поставлявшуюся доносами (анонимные письма и сообщения) и слухами.

В конце XIX – начале XX вв. российские полицейские, как и их европейские коллеги, стали применять в борьбе с преступностью научные методы и технические средства. Прежде всего, велась разработка научных методов идентификации. В этой области развивались два направления – антропометрия (наука об измерении человеческого тела) и дактилоскопия.

Антропометрические методы назывались бертильонаж – по имени Альфонса Бертильона, сотрудника парижской сыскной полиции. Он установил приемы измерения различных частей человеческого тела, исходя из того, что его параметры остаются неизменными в период зрелой жизни.

Антропометрическая система А. Бертильона использовалась российской полицией с 1890 г. «для лишения рецидивистов возможности скрывать свою прежнюю судимость, равно как констатирования подозрительных лиц, желающих утаивать свое прошлое и свое действительное звание».

Основными признаками классификации параметров тела «по А. Бертильону» являлись: длина и ширина головы, длина среднего пальца и мизинца левой руки, длина левой ступни и подъема, ширина скуловой кости, длина и ширина правого уха, длина левого предплечья и рост (вышина в сидячем положении). Определялся также цвет радужной оболочки глаза и пр.

За период с 1890 по 1897 гг. по системе А. Бертильона в России было измерено 23 тыс. мужчин и 4 тыс. женщин. Среди них обнаружили 1 700 рецидивистов и 180 рецидивисток.

Однако система А. Бертильона имела существенные недостатки. Отклонения в тех измерениях, которые по ней велись, могли наступать вследствие болезней, приводивших к патологическим изменениям частей человеческого тела. Кроме того, изменения параметров тела могли наступать и в преклонном возрасте. Не исключались ошибки и при неквалифицированном измерении. Поэтому бертильонаж со временем стал повсеместно вытесняться дактилоскопией, основанной на постоянных признаках.

Циркулярными распоряжениями МВД от 29 декабря 1906 г. и 9 апреля 1907 г. в Департаменте полиции сформировали Центральное регистрационное бюро, а в сыскных отделениях на местах – регистрационные бюро. Вновь образованные учреждения строили свою работу на использовании дактилоскопии и фотографии. Антропометрический метод продолжал применяться для опознания старых рецидивистов.

В Центральном регистрационном бюро для розыска и опознания преступников была разработана специальная система, в основе которой лежала регистрационная карта, содержащая 120 вопросов. Однако эта система оказалась слишком сложной и труднодоступной для основной части служащих сыскных отделений, не отличавшихся высокой квалификацией и не имевших необходимого опыта. Поэтому Департамент полиции, проведя большую аналитическую работу, существенно изменил систему регистрации преступников.

Новая регистрационная система строилась на основе таблицы родов преступности, включавшей 30 категорий преступников. В музее Санкт-Петербургской сыскной полиции хранились альбомы с фотографиями преступников, которые подразделялись на следующие категории: 1) «гастролеры»; 2) карманные воры; 3) воровки-проститутки; 4) простые воры; 5) воры по передним; 6) воры чердачные; 7) воры магазинные; 8) воры со взломом квартир и магазинов; 9) воры с употреблением обмана; 10) воры-прислуги; 11) воры железнодорожные; 12) воры велосипедные; 13) притоносодержатели; 14) скупщики краденого; 15) конокрады;

16) мошенники и аферисты; 17) грабители и разбойники; 8) подделыватели фальшивых денег; 19) поджигатели; 20) убийцы; 21) шулера-картежники; 22) хулиганы и «коты»; 23) бродяги; 24) глухонемые; 25) ссыльнокаторжные; 26) соучастники преступлений; 27) барышники театральные; 28) хипесники, обкрадывавшие мужчин, приводимых проститутками на квартиры; 29) подкидчики, обкрадывавшие чаще всего приезжих провинциалов при помощи подкидывания на улице кошельков с деньгами или ценных колец; 30) «пушкари».

К 1 января 1915 г. был переработан весь материал, находившийся в Центральном регистрационном бюро. Вслед за этим усовершенствовали так называемый циркулярный, то есть письменный, розыск. Раньше практиковался письменный розыск снизу. Он заключался в том, что начальники сыскных отделений сами рассылали объявления о розыске того или иного лица в полицейские учреждения страны (нередко с приложением фотографии). Это приводило к большим затратам средств и времени, при незначительных, чаще всего, результатах.

Чтобы изменить такое положение дел, циркулярный розыск централизовали. Сыскные ведомости стали издаваться Центральным регистрационным бюро еженедельно. В экстренных случаях, через несколько часов после требования о сыске, делались выписки, которые бесплатно рассылались во все учреждения полиции. В результате существенно повысилась эффективность сыскной работы. Система централизованного циркулярного розыска преступников успешно выдержала испытание временем. До сих пор сохраняется она в службе уголовного розыска страны.

В своей деятельности подразделения уголовного сыска должны были взаимодействовать с общей (наружной) полицией. Основания и формы их взаимоотношений определялись в Инструкции от 9 августа 1910 г. В ее четвертом параграфе говорилось о том, что сотрудники сыскных отделений «стремятся к полному единению с чинами общей полиции». Сотрудники же общей полиции обязывались всегда и во всем оказывать законное содействие служащим сыскных отделений.

В действительности же «полное единение» между ними достигалось не часто. Каждое «ведомство» заботилось в первую очередь о том, чтобы самому выглядеть «достойно». Это признавалось в том числе и на страницах журнала «Вестник полиции». В одном из его номеров отмечалось, что учреждения общей полиции не оказывают должного содействия уголовному сыску, «не дают справок о проживании нужных для сыска лиц, не сообщают совершенно о происшедших на участке случаях». Приставы рассуждали по-своему: «нашли дураков, будем мы хорошее дело передавать от себя, да мы и сами проведем его не хуже».

Такая ситуация являлась типичной, и это, разумеется, снижало эффективность борьбы с уголовной преступностью. Достаточно познакомиться с данными о раскрываемости преступлений. Ее общий уровень, как правило, не достигал 50%, что считалось неплохим результатом.

Весьма показателен в этом отношении отчет о деятельности сыскного отделения Киевской городской полиции за 1906 г. В нем указывалось на то, что

раскрываемость преступлений в г. Киеве составила 35%. Из 2355 преступлений раскрыли 793. Однако начальник сыскного отделения не считал такой показатель плохим.

«На первый взгляд, – писал он, – цифра эта кажется низкой и набрасывает тень на чинов сыскной полиции, но если принять во внимание те особенно тяжелые условия, при которых чинам сыскной полиции приходилось действовать в течение отчетного года, то процент обнаружения преступлений сравнительно с процентом обнаружения преступлений в других правильно организованных сыскных полициях в России и за границей, вполне удовлетворительный».

Как показывают факты, автор отчета был хорошо осведомлен о положении дел в сыскных учреждениях страны. По данным за 1907 г. в Москве было совершено 5 705 преступлений, а раскрыто только 443, то есть менее 10%. Подобная картина наблюдалась и в целом по Российской империи. В 1909 г. из 411 063 уголовных дел, по которым велось следствие, 233 770 прекратили из-за недоказанности или не раскрытия преступлений, а 96 247 уголовных дел – из-за не обнаружения виновных.

Такая поистине угрожающая ситуация с раскрываемостью преступлений, конечно, беспокоила наиболее дальновидных руководителей полиции. Они стали предлагать разнообразные проекты реформирования сыскного дела.

Эффективность деятельности сыскных отделений находилась в прямой зависимости от уровня профессиональной подготовки, морально-нравственных и других индивидуальных качеств людей, которые там работали. Поэтому российское правительство уделяло постоянное внимание решению кадровых проблем в деятельности уголовного сыска, стремясь сделать его надежным и эффективным.

Первостепенное значение придавалось благонадежности служащих. В одном из номеров журнала «Вестник полиции» писали о том, что «при назначении на должности главное внимание следует обращать не на индивидуальные способности к сыску назначаемых лиц, а на положительную репутацию того или иного полицейского чиновника».

Одновременно с этим учитывались нравственно-этические качества. Инструкция чинам сыскных отделений от 9 августа 1910 г. требовала, чтобы служащий сыскного отделения был «честен, безусловно правдив». Он должен был «вести жизнь нравственную, трезвую и ни в чем не зазорную, исполнять свои обязанности ревностно, выказывать на службе терпение, рассудительность, мужество и решительность».

Особое внимание уделялось подбору руководителей сыскной службы. 28 июля 1908 г. начальникам тех губерний, где предполагалось открыть сыскные отделения, Департамент полиции разослал директиву, в которой указывалось на необходимость «вручить это живое и ответственное дело (руководство сыскными отделениями – авт.) лицам опытным, вполне достойным доверия и по возможности ознакомленным заранее с теми приемами предстоящей работы, которые выяснены практикой».

В целях обеспечения условий, при которых начальники сыскных отделений и их помощники соответствовали бы своему назначению, Закон от 6 июля

1908 г. требовал чтобы при определении их на службу губернатор входил «в предварительное сношение» с прокурором окружного суда. Законодатель исходил из того, что прежде всего именно «ему (прокурору – авт.) известны способности полицейских чинов его округа в розыскной деятельности».

Чтобы привлечь на службу в новые подразделения наиболее квалифицированных чиновников, начальников сыскных отделений поставили по служебному положению выше полицейских приставов. По Закону от 6 июля 1908 г. в сыскных отделениях I разряда должность начальника соответствовала VII, а в остальных VIII классному чину по Табели о рангах. Полицейские же приставы состояли по должности в IX, а в некоторых крупных городах – в VIII классном чине.

Тем не менее, как отмечалось в одном из документов Департамента полиции, «почти никто из пользующихся безупречной службой и нравственной репутацией приставов и их помощников добровольно занять пост начальника отделения не пожелал». Поэтому 75% лиц, возглавивших вновь созданные сыскные отделения, составляли бывшие участковые и стантовые приставы, их помощники и даже околоточные надзиратели. Профессиональный уровень этой категории служащих, как правило, не соответствовал требованиям, необходимым начальнику сыскного отделения.

Оставляла желать лучшего и общеобразовательная подготовка полицейских чиновников. Некоторые представления о ней дают, например, такие сведения: из 1 609 чел., поступивших на службу в полицию с ноября 1894 г. по август 1895 г., высшее образование имели 17%, среднее 10,32%, низшее 72,68%. При этом 25,6% составляли лица, не окончившие уездных училищ. Следовательно, они не имели даже начального образования.

Еще ниже был общеобразовательный уровень «низших полицейских чинов». Большинство из них также не имело даже начального образования. Правда, нужно иметь в виду, что при отсутствии документа об образовании, тот, кто представлялся к первому классному чину, а это был XIV класс, сдавал экзамен в объеме уездного училища или имел минимум 5-летний непрерывный стаж полицейской службы.

Министерство внутренних дел стремилось решить проблему общеобразовательной и профессиональной подготовки полицейских чиновников, открывая школы-резервы полиции и другие учебные заведения. В частности, действовало 14 губернских школ урядников, где изучались дознавательная деятельность, следственная работа и обязанности полиции по ведению уголовных дел. С августа 1908 г. в Петербурге начали работу двухмесячные курсы для начальников сыскных отделений. Обучение на них состояло из теоретической подготовки и ежедневных практических занятий.

Охватывался широкий круг дисциплин: государственное, полицейское и уголовное право, судебная медицина, методы регистрации преступников, приемы уголовного сыска, приемы самообороны, ознакомление с оружием и взрывчатыми веществами, ознакомление с гримом и переодеванием, тайнопись преступников (шифры и дешифровка), разбор выдающихся сыскных дел, присутствие по возможности при вскрытии трупов, посещение полицейского музея и

других учреждений, практические занятия по «словесному портрету», по снятию слепков и рисунков следов, по исследованию документов, антропометрия и дактилоскопия, приемы дрессировки собак для сторожевых и сыскных целей, практика дознания, розыска и выслеживания преступников.

Учеба на курсах способствовала повышению квалификации определенной части сотрудников уголовного сыска. Однако не решалась проблема в целом. Неслучайно в одной из корреспонденций журнала «Вестник полиции» был сделан неутешительный вывод: «Отсутствие знаний – это общая полицейская хроническая болезнь».

Наиболее дальновидные начальники предпринимали различные меры для того, чтобы поднять уровень общеобразовательной и профессиональной подготовки служащих сыскных отделений. Многие делались журналом «Вестник полиции». На его страницах печатались учебные программы занятий с теми, кто готовился к сыскной деятельности, предлагались проекты устройства частных школ для сыщиков и т.п.

На состоявшемся в 1913 г. всероссийском съезде сотрудников сыскных отделений остро обсуждался вопрос о требованиях, предъявлявшихся к личному составу, к его профессиональной подготовке. В частности, говорилось о необходимости открытия курсов для «классных чинов», а также школ для «нижних чинов» сыскных отделений.

И все-таки, несмотря на отмеченные недостатки, среди представителей российского уголовного сыска имелось немало настоящих специалистов своего дела, высокопрофессиональных сыщиков, больших знатоков преступного мира.

Обострившийся в стране общественно-политический кризис диктовал необходимость расширения и укрепления системы полицейских учреждений. В связи с этим 5 мая 1903 г. был принят закон, по которому в 46 российских губерниях создавалась полицейская стража «для охраны благочиния, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции». Ее главной задачей являлось пресечение антиправительственных выступлений местного значения с тем, чтобы не отвлекать основные силы полиции.

«Уездная полицейская стража, – говорилось в Циркуляре Министерства внутренних дел от 12 февраля 1906 г., – есть прежде всего сила в руках губернаторов и уездных исправников для подавления беспорядков и для прекращения разбоя в губерниях и уездах, не прибегая к содействию войск и не отрывая последних от прямых обязанностей». Закон от 5 мая 1903 г. устанавливал, что общее количество стражников в губернии определялось по расчету: один стражник «на 2500 душ населения обоего пола».

В период революционного подъема, в декабре 1905 г., полицейская стража уже действовала в 50 губерниях. Кроме того, в губерниях, где вводилась полицейская стража, образовывались «особые конные команды, численностью в 25% наличного состава стражи».

В феврале 1906 г. заведование строевой частью полицейской стражи было передано чинам Отдельного корпуса жандармов. Начальникам губернских жандармских Управлений присваивалось звание губернских инспекторов поли-

цейской стражи. На них возлагалось строевое обучение «конных чинов» верховой езде и владению оружием. В составе полицейской стражи учреждались должности офицеров.

Кроме общих мер по развитию системы полицейских учреждений в начале XX в. неоднократно происходило увеличение численности полицейских сил в наиболее крупных центрах Российской империи. Например, в июне 1904 г. были расширены штаты киевской полиции, в декабре 1905 г. – московской. Дважды, в июне 1905 и феврале 1906 гг., расширялись штаты офицеров и унтер-офицеров губернских жандармских управлений.

Правительство постоянно стремилось к укреплению и расширению системы полицейских учреждений. Так, 30 октября 1916 г. Николай II утвердил Положение об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения «полицейских чинов». Одной из основных мер, предусмотренных Положением, являлось расширение штатов рядового состава полиции.

Произвели это путем изменения норм расчета численного состава полиции в соответствии с количеством населения в городах и уездах. Например, численный состав полицейских команд определялся по расчету – один городской на 400 жителей обоего пола. Раньше – на 500 жителей. В уездах общее количество полицейских стражников определялось из расчета – один стражник на каждые 2000 жителей обоего пола. Раньше – на 2,5 тыс. жителей.

Существенно увеличился также и командный состав полиции. В крупных городах в ее штат ввели полицейский резерв. Он создавался по распоряжению губернатора или градоначальника «1) для подготовки к полицейской службе лиц, желающих занять должности классных или нижних чинов полиции, и 2) для пополнения числа чинов наружной полиции в случае необходимости временного усиления состава означенной полиции».

Положение особо определяло штаты петроградской и московской полиции, заметно увеличив их по сравнению с предшествовавшим периодом. Например, если в московской полиции к 1904 г. служило 2 335 чел., то к 1905 г. – 4 843 чел., а к 1917 г. – более 6 000 чел. В петроградской полиции к 1917 г. насчитывалось более 6 500 служащих.

Российская полиция увеличивалась численно, совершенствовала свою деятельность и одновременно получала весьма широкие, практически неограниченные полномочия. В то же время, ее функции, компетенция, обязанности не систематизировались и представляли собой, как утверждают исследователи, «механическую сумму законоположений, копившихся более столетия».

Законодательство, регламентировавшее полицейскую деятельность, перестало соответствовать реальному положению дел и требовало «коренного обновления». В результате переставала соответствовать реальному положению дел и сама полицейская деятельность.

Социально-экономический кризис начала XX в. оказал решающее влияние на деятельность не только тех учреждений полиции, которые вели борьбу с

уголовной преступностью, но и тех, которые противодействовали преступности политической.

Они также совершенствовали свою организационную структуру и работу сотрудников. В частности, по предложению министра внутренних дел в 1902 г. во всех крупных городах Российской империи были созданы розыскные пункты (с 1903 г. – охранные отделения). Они строились на основе строгой централизации, подчиняясь непосредственно Департаменту полиции.

При Московском и Санкт-Петербургском охранных отделениях появились регистрационные бюро, которые следили за приезжавшими в столицы подозрительными людьми. В декабре 1906 г. для объединения деятельности всех охранных отделений и жандармских Управлений центральных губерний сформировали Московское районное отделение. Оно находилось в непосредственном подчинении Департамента полиции.

Нужно заметить, что бывший тогда министром внутренних дел В.К. Плеве недооценивал охранные отделения. Он сместил С.В. Зубатова и его заместителя Медникова, а также некоторых других опытных полицейских руководителей. В результате в 1903-1904 гг., по мнению начальника Особого отдела Департамента полиции Л.А. Ратаева, Российская империя «за некоторыми исключениями в розыском деле представляла собой крупнейший ноль». Политический сыск походил «на армию, которая перевооружается и занимается обучением новобранцев под огнем неприятеля».

События революции 1905-1907 гг. заставили Министерство внутренних дел изменить свое отношение к учреждениям политического сыска. В 1907 г. для приближения руководства к практической деятельности «низовых» структур сформировали 8 охранных округов. В каждом из них учредили районное охранное отделение (Москва, Самара, Киев, Харьков и другие города).

«Положением о районных охранных отделениях» устанавливался принцип специализации сотрудников по отдельным революционным организациям. Усиливалось внимание к профессиональной подготовке сотрудников. Были открыты курсы в Царском Селе. Проводились необходимые занятия и непосредственно в самих отделениях. Для обмена опытом работы Департамент полиции приступил к созыву съездов начальников охранных отделений. Первый такой съезд состоялся в 1908 г.

Правовые основы деятельности учреждений политического сыска определялись «Положением об охранных отделениях». Согласно этому документу на них возлагалось «негласное расследование по делам о государственных преступлениях».

Сотрудники охранных отделений устанавливали внутреннее и наружное наблюдение за участниками общественно-политических организаций. Наружное наблюдение вел отдел наружного наблюдения охранного отделения, состоявший из заведующего и агентов наружного наблюдения (филеров).

Отделу подчинялись «низшие чины охранного отделения» – участковые полицейские надзиратели и вокзальные полицейские надзиратели. И те, и другие олицетворяли «внешнюю полицейскую власть». Они наводили справки

о лицах, интересовавших полицию, присутствовали при отходе и приходе поездов, в случае необходимости могли задержать того, кто их интересовал. Главное место в отделе принадлежало филерам – агентам наружного наблюдения.

Широкомасштабно службу наружного наблюдения развернули еще к концу XIX в. Ее сотрудники (филеры) наиболее успешно работали в Москве. Именно их опыт убедил руководство Департамента полиции в необходимости организовать такую же службу при каждом охранном отделении.

Однако наиболее важное значение для охранных отделений имела внутренняя агентура. Основной задачей негласных (внутренних) агентов являлось проникновение в революционную среду и прежде всего в партийные ряды. Департамент полиции рассматривал «приобретение и сбережение внутренней и секретной агентуры как единственное вполне надежное средство, обеспечивающее осведомленность». В директивах Департамента полиции указывалось на то, что «секретного сотрудника, находящегося в революционной среде, никто и ничто заменить не может».

Эта идея постоянно и настойчиво проводилась в жизнь руководством полицейского ведомства. Например, в одном из документов Департамента полиции, направленного в регионы, указывалось: «Циркулярно. Он, товарищ министра, сенатор Белецкий обратил внимание на недостаточно полное в донесениях осведомление как местной революционной деятельности, так равно и всех сторон общественной и политической жизни. По сему и ввиду напряженного настроения страны и пробуждающейся работы революционных организаций, его превосходительство предлагает немедленно озаботиться приобретением хороших партийных сотрудников и соответствующих заслуживающих доверия осведомителей, дабы впредь донесения отличались исчерпывающей полнотой».

Любопытно в связи с этим наставление одного из классиков российского политического сыска С.В. Зубатова. «Вы, господа, – говорил он, – должны смотреть на сотрудника как на любимую женщину, с которой вы находитесь в нелегальной связи. Берегите ее, как зеницу ока. Один неосторожный шаг и вы ее опозорите. Помните это, относитесь к этим людям так, как я вам советую, и они поймут вас, доверятся вам и будут работать с вами честно и самоотверженно. Никогда и никому не называйте имени вашего сотрудника, даже вашему начальству. Сами забудьте его настоящую фамилию, помните только по псевдониму».

Организацией внутреннего наблюдения ведал агентурный отдел (или отдел внутреннего наблюдения), имевший секретное делопроизводство. Это было главное подразделение службы политического сыска. По отношению к нему отдел наружного наблюдения и канцелярия являлись функциональными вспомогательными подразделениями.

Внутреннее наблюдение вела секретная агентура. Она делилась на категории или виды: секретные сотрудники, вспомогательные агенты-осведомители (постоянные и случайные – штучники), розыскные агенты (цензурщики, установщики, справщики). Главную категорию представляли осведомители и провокаторы.

Осведомители сами не принимали активного участия в революционных организациях, а доносили о них. Провокаторы были, как правило, участниками революционных организаций. Именно они представляли наибольшую ценность для охраны. На их вербовку обращалось особое внимание.

История политической борьбы в России знает немало провокаторов – участников революционных организаций. У декабристов были Шервуд (получивший приставку к фамилии «Верный»), Майборода и Бошняк. По оренбургскому делу 1827 г. провокатором являлся Ипполит Завалишин, брат декабриста. В результате провокации в 1847 г. было раскрыто «Кирилло-Мефодьевское братство» в Киеве (дело Костомарова, Шевченко и др.).

Типичным провокатором являлся П.Д. Антонелли в деле петрашевцев. В деле Н.Г. Чернышевского провокатором являлся Всеволод Костомаров (1852 г.). Провокатор Андрущенко «создал» процесс Мосолова, Шатилова и др. в 1865 г. По делу «каракозовцев» в 1866 г. было два провокатора – О.М. Мотков и Д.Л. Иванов.

В деле «193-х» провокаторами выступали Горинович, Низовкин и Рабинович. В рядах «Северного рабочего союза» действовал провокатор Н.В. Рейнштейн, убитый 26 февраля 1879 г. Провокаторами в деле казненных в Одессе в 1879 г. Лизогуба, Виттенберга, Логовенко и Чубарова были А. Баломез и Ф. Курицын. По делу 16 народовольцев в 1880 г. выступало два провокатора – И.Ф. Окладский и В.В. Дриго. Гольденберг «поколебал своими показаниями центр» партии «Народная воля». Провокаторские показания дал казненный по делу 1 марта 1881 г. Рысаков. В деле 20 народовольцев провокатором был В. Меркулов.

В 1883 г. жандармский офицер Г.П. Судейкин в результате провокации Дегаева «овладел центром» партии «Народная воля», арестовав Веру Фигнер, военную организацию и других участников. В 1885 г. А. Остроумов выдал таганскую типографию «Народной воли» и склад бомб. В 1886 г. начал свою карьеру провокатора в Москве С.В. Зубатов. В процессе 21 народовольца (дело Германа Лопатина, Петра Якубовича и др.) провокаторами были П.А. Елько, Л.П. Ешин, И.И. Гейер. По делу 1 марта 1887 г. (подготовка покушения на Александра III) провокаторами оказались Каншер, Горкун и Волохов.

Практика вербовки провокаторов развивалась и в дальнейшем. Например, одним из лидеров партии эсеров и руководителем ее боевой организации являлся многолетний агент охранного отделения Е.Ф. Азеф. В составе социал-демократической фракции III Государственной думы действовал провокатор В.Е. Шурканов. Членом ЦК большевистской партии и одновременно председателем ее фракции в IV Государственной думе являлся Р.В. Малиновский, имевший кличку «Портной». Он был одним из наиболее высокооплачиваемых агентов охранного отделения и считался его гордостью.

Свою провокаторскую деятельность Р.В. Малиновский начал во время отбывания воинской повинности в Измайловском гвардейском полку. Сотрудничеству с охранным отделением способствовало наличие у него четырех судимостей, три из которых за кражи со взломом. Кроме того, сыграли свою роль присущие ему авантюризм и отсутствие твердых моральных устоев.

Маскируя работу своего агента, охранное отделение в 1910-1911 гг. трижды подвергало его аресту, но каждый раз освобождало без каких-либо последствий. С помощью охраны Р.В. Малиновский был избран депутатом IV Государственной думы. Труды столь ценного агента, разумеется, щедро оплачивались: он получал до 700 рублей в месяц. Для сравнения – месячное жалование российского губернатора составляло тогда 500 рублей.

В охранных отделениях действовала весьма сложная и хорошо продуманная система работы с секретными сотрудниками. Агенты никогда не назывались по фамилиям. Например, А.С. Романов – «Пелагея», А. Серебрякова – «Мама», А.К. Маракушев – «Босьяк».

Каждый сотрудник работал с определенным офицером, который единственный, кроме, конечно, начальника охранного отделения, знал настоящую фамилию агента. Секретные сведения сообщались агентом только тому офицеру, к которому он прикреплялся.

Встречи секретных сотрудников с офицером-руководителем происходили на конспиративных квартирах охранного отделения, которые содержались специально подобранными людьми. Иногда агенты посылали письменные донесения по специальному адресу.

После получения сведений от агента офицер оформлял агентурную записку, где отмечалось, кем она составлена, кто дал сведения, дата приема сведений, к какой партии или движению они относятся. Копии записок передавались начальнику охранного отделения, который подвергал их дальнейшей разработке путем внутреннего и наружного наблюдения. Все агентурные данные по району поступали в районное охранное отделение, а оттуда районными сводками – в Департамент полиции.

Важное значение в агентурном отделе имел карточный алфавит. Он состоял из карточек, оформлявшихся на всех, кто проходил по делам агентурного отдела. Карточки были разных цветов, в зависимости от партийной или социальной принадлежности лица, на которое они заводились. Например, красные – на эсеров, синие – на социал-демократов, зеленые – на анархистов, белые – на кадетов и беспартийных, желтые – на студентов.

Департамент полиции, буквально «опутал» страну своей агентурой. Агенты внедрялись не только в революционные организации, но и в различного рода профессиональные и благотворительные общества. По разработанной в 1914 г. инструкции, кроме внутривластной агентуры предусматривалось формирование агентуры тюремной (из числа лиц, содержащихся под стражей). Им за «усердие» сокращались сроки тюремного заключения. Сельская агентура состояла из крестьян – участников различных крестьянских артелей, обществ. Это были «мелкие вспомогательные агенты».

В 1913 г. сформировали «газетную агентуру» для тщательного негласного наблюдения за сотрудниками газет. Своих агентов охранные отделения держали и в высших правительственных учреждениях для наблюдения за крупными сановниками. Даже за Г. Распутиным была установлена слежка.

Согласно зарубежным источникам, у полиции Российской империи имелось 26 тысяч негласных сотрудников. За работу им выплачивались весьма крупные суммы. В распоряжении правительства находился ежегодный 10-миллионный фонд на затраты, «не подлежащие оглашению и расходуемые безотчетно».

Из этой суммы 3,5 млн. руб. тратилось по Министерству внутренних дел, главным образом на оплату тайных агентов. Из случайно сохранившихся черновых записей министра внутренних дел А.Н. Хвостова видно, что, кроме довольно крупных единовременных выплат, в начале 1916 г. секретным сотрудникам ежемесячно выплачивалось по 20 тыс. руб.

Агентурная работа являлась важнейшим, но, разумеется, не единственным источником информации. Немало сведений давала перлюстрация, то есть тайное вскрытие и копирование почтовых отправок. Эта деятельность являлась противоправной, ибо неприкосновенность частной корреспонденции охранялась законом.

Устав уголовного судопроизводства (ст. 368 и ст. 1035) допускал выемку корреспонденции лиц, против которых возбуждалось уголовное преследование, но только с разрешения окружного суда. Жандармы должны были получить разрешение Министерства юстиции. Во всех других случаях Уложение о наказаниях грозило нарушителю ссылкой и тюремным заключением.

Тем не менее, перлюстрация осуществлялась систематически и с давних времен. Екатерина II освятила эту практику секретным Указом доверенному помощнику графу Безбородко. Ее сын Павел I повелел почт-директору Пестелю (отцу декабриста – авт.) наблюдать за перепиской ряда лиц. В период правления Александра I действовала Секретная экспедиция при Санкт-Петербургском почтамте, где вскрывались письма и пакеты из-за границы.

В проекте А.Х. Бенкендорфа о создании «высшей полиции» перлюстрация признавалась необходимым делом. Параллельно с Третьим отделением ею занималось и Министерство внутренних дел. Во всеподданейшем докладе министра князя А.Н. Голицына вскрытию чужой корреспонденции посвящались почти поэтические строки, резко контрастировавшие с сухим канцелярским слогом подобных документов.

«Тайна перлюстрации, – писал он, – есть исключительная принадлежность царствующего. Она освещает императору предметы там, где формы законов потемняют, а страсти и пристрастия совершенно затмевают истину. Ни во что не вмешиваясь, она все открывает. Никем не видимая, на все смотрит».

Вскрытие писем производилось в перлюстрационных пунктах или, как их неофициально называли, «черных кабинетах». Такие пункты действовали в Санкт-Петербурге, Москве, Варшаве, Киеве, Харькове, Вильно и Тифлисе. В 1889 г. был открыт перлюстрационный пункт в Казани, а в 1894 г. – в Нижнем Новгороде. В феврале 1913 г. совещание в Департаменте полиции признало необходимым значительно расширить сеть перлюстрационных пунктов, охватив ими Сибирь, Поволжье и все пограничные города. Но это предложение не осуществили ввиду нехватки финансовых средств.

Особенностью перлюстрации являлось то, что, хотя главным заказчиком выступал Департамент полиции, она производилась чиновниками других ведомств. По традиции к этой работе привлекались служащие цензуры иностранных газет и журналов, а ответственным за перлюстрацию в масштабах всей страны был старший цензор при Санкт-Петербургском почтамте. Более четверти века эту должность занимал тайный советник А.Д. Фомин, которого в 1914 г. сменил тайный советник М.Г. Мардарьев. Это они показывали министрам запечатанные конверты с докладами о перлюстрации.

Допуск в «черные кабинеты» получали только самые проверенные чиновники. К новичкам долго присматривались, потом они проходили обряд посвящения. Старший цензор при Московском почтамте В.М. Яблочков вспоминал: «От меня, как и других, взяли подписку, что я обязуюсь держать все в полной тайне и никому, даже родным и знакомым, не оглашать того, что буду по службе делать».

Перлюстраторы щедро вознаграждались. Доплата за секретные занятия вдвое превышала официальное жалованье. Однако за высокую плату требовали и высокой квалификации. Перлюстраторы должны были владеть иностранными языками. Среди них встречались и настоящие полиглоты.

Наряду с письмами перехватывались и телеграммы. В мае 1903 г. по соглашению с Главным управлением почт и телеграфов начальники охранных отделений получили «открытые листы», дававшие им право на осмотр и изъятие телеграмм. В разгар железнодорожных стачек 1905 г. на некоторых дорогах телеграфные аппараты присоединялись к жандармским Управлениям.

Ничего не известно о прослушивании телефонных разговоров, хотя технически такая мера была легко осуществима. Первые подслушивающие устройства, прообразы будущих «клопов», были выписаны из-за границы в мае 1913 г. и установлены в помещении IV Государственной думы.

Российская полиция не только совершенствовала ранее уже применявшиеся, но и разрабатывала новые методы своей деятельности. Одним из них стала тактика «полицейского социализма», вошедшая в историю под названием «зубатовщина».

С.В. Зубатов – фигура примечательная во многих отношениях. В ранней молодости он не чурался социалистических увлечений. Будучи гимназистом, участвовал в деятельности нелегальных кружков учащейся молодежи, а в 1882 г. даже исключался из гимназии за неблагонадежность. Эта близость к революционным кругам, пусть и временная, сыграла большую роль в его профессиональной карьере. К середине 1880-х гг. он становится негласным осведомителем московского охранного отделения. Умный, ловкий и удачливый агент скоро обратил на себя внимание. В 1889 г. он – помощник начальника, а в 1896 г. – начальник московского охранного отделения.

С.В. Зубатов высокопрофессионально вел организацию политического сыска и постановку «внутренней агентуры», то есть сложной системы провокаций. Вкладывал в это дело немало труда и выдумки, достигнув больших успехов.

Известный и авторитетный в то время сотрудник охранного отделения П.П. Заварзин писал: «Зубатов был одним из немногих правительственных агентов, который знал революционное движение и технику розыска. В то время политический розыск в империи был поставлен настолько слабо, что многие члены его не были знакомы с самыми элементарными приемами той работы, которую они вели, не говоря уж об умении разбираться в программах партий и политических доктринах. Зубатов первый поставил розыск в империи по западноевропейскому образцу, ведя систематическую регистрацию, фотографирование, конспирирование внутренней агентуры и т.п.».

Исключительное положение среди розыскных учреждений Департамента полиции занимало Московское охранное отделение. Сфера его деятельности выходила далеко за пределы Москвы и Московской губернии. Благодаря тщательно поставленному сыску и разветвленной агентурной сети, отделению удалось нанести ощутимые удары революционному движению. Им были произведены крупные аресты в Москве, Минске, Киеве, Одессе, Харькове и Петербурге.

Сторонник и защитник российского самодержавия, видевший в неограниченной монархии идеал политического строя, С.В. Зубатов искал возможности его сохранения. Он понимал, что репрессивные меры уже не достигают цели в применении к массовому революционному движению и приступил к выработке новой тактики борьбы с ним, вылившейся в своеобразную систему русского «полицейского социализма».

Основы этой тактики были сформулированы в докладной записке, поданной 8 апреля 1898 г. московским обер-полицмейстером Д.Ф. Треповым великому князю Сергею Александровичу. Записка начиналась своеобразным «анализом» западноевропейского и русского революционного движения. «История революционного движения показала, – писал автор, – что сил одной интеллигенции для борьбы с правительством недостаточно, даже в том случае, если они вооружаются взрывчатыми веществами. Революционеры – интеллигенты и организуемые ими кружки сами по себе не страшны. Это штабы без армии. Страшны и опасны они становятся лишь тогда, когда им удастся связаться с массами и опереться на них. В этом отношении особую опасность представляют социал-демократы, опирающиеся на рабочих».

Далее в записке констатировалось, что деятельность российской социал-демократии «дала превосходные результаты на практике: явились массовые забастовки, давшие в итоге достаточное удовлетворение своим участникам».

Причины успеха социал-демократов Д.Ф. Трепов видел в том, что они ведут свою пропаганду, «эксплуатируя мелкие нужды и требования рабочих». Последнее же является следствием недостаточно внимательного отношения к рабочим со стороны «надлежащих чинов и ведомств». Это обстоятельство предлагалось учесть при выработке мер борьбы с революционным движением.

«Пока революционер проповедует чистый социализм, – заявлял С.В. Зубатов, – с ним можно справиться одними репрессивными мерами, но когда он начинает эксплуатировать мелкие недочеты существующего законного порядка, одних репрессивных мер мало, а надлежит немедля вырвать из-под его ног самую

почву». Каким же образом? Задача первостепенной важности состояла, по его мнению, в том, чтобы фактами попечительства вырвать народ из-под влияния революционеров, завоевав его доверие. И сделать это быстрее всего может полиция.

Исходя из изложенного, автор записки считал, что необходимо «урегулировать рабочее движение, дифференцировать различные его проявления и определять, с кем нужно бороться и что нужно только направлять». В качестве первых шагов он предлагал меры, которые позволили бы отвлечь рабочих от политической борьбы и внести раскол в их ряды.

Прежде всего необходимо внушить рабочим, что правительство само может удовлетворить все их «законные» требования, устранить «своеволие» предпринимателей и вообще заняться «урегулированием» фабрично-заводских отношений.

Разъясняя свой замысел, С.В. Зубатов писал в донесении Департаменту полиции 19 сентября 1900 г.: «Значит, мораль такая: 1) идеологи – всегдашние политические эксплуататоры масс на почве их нужды и бедности, их надо изловить и, 2) борясь с ними, помнить всячески: «бей в корень», обезоруживая массы путем своевременного и неустанного улучшения их положения на почве мелких нужд и требований (большого масса сама по себе и за раз не просит). Но обязательно это должно делаться самим правительством и при том неустанно без задержки».

С.В. Зубатов полагал, что в обстановке развивающегося революционного движения его план можно осуществить при помощи легализации профессиональных организаций рабочих. Они должны были отвлечь трудящихся от политики и направлять их устремления в русло экономической борьбы.

Поддерживая и направляя профессиональное движение, правительство тем самым могло бы предоставить известную свободу отношений между предпринимателями и рабочими и даже «смотреть сквозь пальцы на забастовки раз в них нет ни уголовщины, ни явной политики».

Попытки С.В. Зубатова использовать формы идейного воздействия на рабочее движение и революционную среду к успеху не привели. Слишком явно не соответствовала «теория» С.В. Зубатова полицейской практике. Правительство не простило этого автору «полицейского социализма», уволив его со службы.

Другую форму «полицейского социализма» представляла «гапоновщина». Полтавский священник Георгий Гапон приехал в Санкт-Петербургскую Духовную академию. Познакомившись с С.В. Зубатовым и установив связь с Департаментом полиции, он начал организовывать рабочие кружки и «клубы – чайные». Объединились они в «Собрание русских фабрично-заводских рабочих Санкт-Петербурга», стремившихся к «возбуждению и укреплению в среде членов рабочего русского национального самосознания», с тем, чтобы отвлечь их от «революционной заразы».

К концу 1904 г. организация Г. Гапона охватывала своим влиянием уже 20 тыс. рабочих. Однако начатая тогда работа после событий 9 января 1905 г. потерпела крах.

Российская полиция развивала и активизировала свои действия не только на родине, но и далеко за ее пределами. Необходимость этого обуславливалась тем, что к концу XIX в. до 20 тыс. российских эмигрантов насчитывалось в различных европейских государствах. Большинство из них занималось на родине революционной, то есть антигосударственной деятельностью.

Одновременно с появлением Департамента полиции за рубежом была организована «заграничная агентура». Ее центр находился в Париже. Здесь до 1883 г. работало не более 5-6 сотрудников. В дальнейшем заграничная агентурная сеть постоянно увеличивалась. Уже в начале XX в. заведующий иностранной агентурой Департамента полиции П.К. Рачковский получил разрешение правительства Германии для ведения агентурной деятельности на ее территории.

В тесной взаимосвязи с полицейскими структурами других государств действовала российская тайная полиция. Например, заграничная агентура охранного отделения в Париже опиралась на помощь французской, английской и итальянской полиции, а также полиции балканских государств.

Вместе с тем, российская спецслужба не рисковала вести политический сыск за границей от собственного имени. Она проводила необходимую организаторскую работу и несла все соответствующие расходы. Однако всячески уклонялась от формальной ответственности за проводившиеся мероприятия.

Вся Западная Европа была покрыта всевозможными частными розыскными бюро. Они действовали на строго законных основаниях. Одно из таких бюро и обслуживало российский политический сыск. Принадлежало оно гражданину французской республики по фамилии Биттар-Монэн. Сотрудникам позволялось называться кем угодно – «делегатами», «комиссарами», просто чиновниками, но только не агентами, состоящими на русской службе.

Перед первой мировой войной это частное ведомство помогло российской спецслужбе установить тесную связь со всеми официальными полицейскими учреждениями Западной Европы, включая и тех, которые занимались государственной безопасностью и военным шпионажем.

Одним из важнейших звеньев заграничной агентуры являлся Центральный отряд Петроградского охранного отделения. Сюда входили сыщики, которые должны были знать в лицо известных революционеров, скрывавшихся за границей. Многие из них свободно владели иностранными языками и часто выезжали за границу.

В Петроградском охранном отделении была комната, увешанная фотографиями известных охранке революционеров, а также находились многочисленные альбомы с их фотографиями.

Филерам периодически устраивали неожиданные проверки памяти – смогут ли они безошибочно узнать какого-либо революционера. Агенты Центрального отряда занимались опознанием прибывавших на родину из-за границы российских эмигрантов. В этом состояла главная задача их деятельности.

Безусловно, учреждения полиции, занимавшиеся политическим сыском, пережили ряд крупных провалов и скандальных разоблачений. Вместе с тем специалисты полагают, что весьма успешно прошло большинство из организо-

ванных ими операций. Удивительными были уровень развития агентурной сети, качество анализа разнообразной информации, точность и быстрота принятия решений.

Сотрудникам российского политического сыска удалось ликвидировать целый ряд террористических групп, дезорганизовать революционное подполье, нейтрализовать деятельность политических партий. Революционные вожди могли работать главным образом в эмиграции, но никак не на родине. В Российской империи средняя продолжительность жизни профессионального подпольщика на свободе составляла всего лишь несколько месяцев.

По мере ужесточения внутренней политики российского правительства неизбежно все более репрессивный характер приобретала полицейская деятельность. Она все чаще осуществлялась во взаимодействии с судебными учреждениями и армией. Полиция готовила необходимые материалы для судебных органов. Однажды Николай II написал на одной из докладных записок министра юстиции: «Уверен, что судебное ведомство действует вполне и во всем согласно с Министерством внутренних дел».

Воинские формирования в соответствии с законодательством должны были приходить на помощь полиции в критические моменты. Например, в «Уставе о предупреждении и пресечении преступлений» говорилось: «Для охранения порядка, тишины и внутренней безопасности гражданское начальство при недостаточности полицейских средств призывает войска».

Еще в 1892 г. утвердили «Правила о местностях, объявленных состоящими на военном положении». Они предусматривали в случае объявления той или иной территории страны на военном положении передачу всей полноты власти военному командованию.

В отношении гражданского населения действовала военная юрисдикция. Главнокомандующие (или командующие) армиями могли по своему усмотрению передавать военному суду как отдельные дела, так и целые категории дел о преступлениях гражданских лиц. Полицию обязали оказывать военным властям всяческую помощь.

7 февраля 1906 г. Николай II утвердил «Правила о призыве войск для содействия гражданским властям». Право вызова войск, по Правилам, получал широкий круг чиновников: сенаторы, генерал-губернаторы, градоначальники, начальники полиции в городах, начальники жандармских управлений на железных дорогах, начальники мест заключения.

Вызов войск предусматривался «для охранения благочиния при церковных торжествах, для прекращения народных беспорядков, массовых сопротивлений гражданским властям и начальственного похищения и разрушения имущества».

Военные командиры наделялись большими правами. Получив полномочия от гражданских властей, каждый воинский начальник мог действовать «по своему усмотрению всеми теми способами, которые признает соответственными положению дела, прибегая к увещанию, если таковые будут признаны возможными».

Если же «увещевания» не признавались возможными, после трехкратного предупреждения применялось оружие «для рассеяния неповинующейся толпы, против толпы, препятствующей движению войск, против толпы, оскорбляющей войска словами».

Характерно, что «Правила о призыве войск для содействия гражданским властям» довольно широко применялись на практике. Достаточно вспомнить печально известные карательные экспедиции в Сибири, Прибалтике, Закавказье, Средней Азии, подавление выступления рабочих в Москве, расстрел ленских рабочих и др.

В карательных целях использовались и военно-полевые суды. Они создавались в местностях, объявленных на военном положении или положении чрезвычайной охраны. Военно-полевой суд состоял из председателя и четырех офицеров. Дела рассматривались по упрощенной процедуре. Приговор был окончательным и обжалованию не подлежал.

При этом суд имел право применять любые меры наказания вплоть до смертной казни. Полиция не только должна была оказывать помощь военно-полевой юстиции, но и обязывалась давать «необходимый материал» для их деятельности.

Кроме того, координировалась работа жандармерии и военной контрразведки. Делали это Министерство внутренних дел и Военное министерство. Особенно активизировали они свои действия в начале XX в. в связи с усилившимся иностранным военным шпионажем накануне первой мировой войны.

Полиция являлась самой надежной из всех управленческих структур Российской империи. Она оказалась единственной опорой самодержавия в февральско-мартовских событиях 1917 г. До последнего дня существования Петроградского охранного отделения – 27 февраля 1917 г. – туда поступали донесения секретных агентов, агентов наружного наблюдения, полицейских надзирателей. Эти сведения обобщались и передавались градоначальнику, командующему войсками, прокурору судебной палаты и в Министерство внутренних дел.

Однако полицейские учреждения не могли совершить невозможное. Судьба монархии зависела от правящих кругов. Они имели возможность снять первые симптомы недовольства умелой внутренней политикой, реформами и уступками. Этого не случилось, компромисс не состоялся.

После падения монархии Временное правительство 6 марта 1917 г. издало постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта 1917 г. упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел. Российская полиция прекратила свое существование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Полицейские функции, первоначально несложные и немногочисленные, осуществляли наряду с другими функциями управления (финансовыми, судебными, военными) центральные и местные органы власти.

По мере укрепления и развития государства, усложнения общественной жизни княжеская власть, все более расширяя функции своих уполномоченных и наделяя их льготами, проникала в общинное управление, создавая вместо выборных должностей подконтрольный ей, хорошо организованный аппарат.

Создание общей регулярной полиции, в корне изменявшее организацию правоохранительной деятельности государства в городах России, происходило в процессе реформирования всего государственного механизма, права и социально-сословных отношений в конце XVII – первой четверти XVIII в. Государственное учреждение, созданное Петром и получившее название «полиция», выполняло функции как присущие во второй половине XVII в. различным государственным органам, так и совершенно новые.

Идеалом Петра I являлось правильное, регулярное государство, в котором всякий будет знать свое место и точно исполнять роль, предписанную ему государством.

На перестройке административно-полицейского управления сказались бытовавшие в Западной Европе теории правового и практика полицейского государства, приверженность Петра I к западноевропейским образцам, которые учитывались при проведении реформ. Воспринимались не только содержание и форма, но и терминологии. В допетровские времена на Руси не употреблялось слово «полиция». Зародилось оно в древнегреческих полисах, где обозначало государственное городское управление, отделилось от «политики» в средневековой зарубежной Европе и стало использоваться в значении функции и исполнительного органа государства по внутреннему управлению.

Первым же учреждением регулярной полиции принято считать полицмейстерскую канцелярию во главе с генерал-полицмейстером. Штат Санкт-Петербургской полиции к концу 1718 г. состоял из 41 человека (1 майор, 2 капитана, 2 прапорщика, 2 вахмистра, 2 сержанта, 4 каптенармуса, 4 капрала, 22 рядовых и 2 писаря-подъячих). В 1719 г. – 67 человек. Дальнейшее развитие полицейских органов связано с учреждением в 1722 г. в Москве полицмейстерской канцелярии под началом обер-полицмейстера. Пример создания в Петербурге и Москве подчиненной генерал-полицмейстеру полицмейстерской канцелярии использовался при учреждении полиции в Кронштадте в 1722 г., в Астрахани – в 1723 г.

Полицейская реформа Петра I осталась не завершенной. В первой четверти XVIII века происходило становление регулярной полиции, но полностью установление ее, как и многих частей государственного механизма, тогда не произошло. Вместе с тем определились намеченные учредителем и сложившиеся на практике за неполных семь лет при Петре I основные задачи и функции полиции, ее регулярность и профессионализм, бюрократическая оторван-

ность от народа. Общая полиция была организационно отделена от органов политического сыска, являлась частью общеадминистративного аппарата.

Новая система местного управления была закреплена Инструкцией 12 сентября 1728 г., единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах – воеводы.

Характерной чертой полиции XVIII в. является ее военизированный характер. Лишь в 1800 г., когда полиция была признана гражданским ведомством, произошло юридическое разделение армии и полиции.

Необходимо заметить, что некоторые полицмейстерские конторы создавались и по просьбе местной власти, которой в этом случае и подчинялись. Характерно, что с такой инициативой выступали главным образом сословные учреждения буржуазии.

К полицейской деятельности активно привлекалось местное население. Все полицейские части в столицах, а периферийные города непосредственно были разделены на сотни. Полицейские обязанности в них исполняли старосты с помощью сотских (сотников). Сотни делились на десятинодворья (десятки) с десятскими (десятниками) во главе.

Несмотря на то, что было издано большое количество нормативных актов, касающихся правомочий полицейских учреждений, компетенция регулярной полиции с середины XVIII столетия претерпела незначительные изменения. К середине XVIII в. произошло численное увеличение, территориальное расширение, усложнение структуры полицейских органов. Однако во многих городах по-прежнему их не было, не существовало их и в селе. Можно сказать, что Россия была недополицизированной страной.

Последняя треть XVIII века характеризуется дальнейшим усилением абсолютистских начал российской государственности. Происходит развитие и совершенствование государственного аппарата, являвшегося опорой самодержавия в эксплуатации податного населения, прежде всего крепостного крестьянства.

Особенности проведенного реформирования полицейской деятельности отражали специфику политического и социально-экономического положения, сложившегося в стране к последней трети XVIII в. Это решающим образом способствовало тому, что в Российской империи формировалась адекватная требованиям времени система полицейских учреждений.

Становление и развитие самостоятельных специальных полицейских органов в России происходило в XIX – начале XX в. Именно в это время сформировались подразделения политической и общей полиции. Крупные реформы полиции были проведены в 60-80-х годах XIX в. Падение крепостного права и освобождение крестьян из-под вотчинной власти помещиков, революционная ситуация в стране, развитие капитализма и рост городов вынудили царское правительство реформировать весь полицейский аппарат.

К концу XIX в. на различных территориях Российской империи была сформирована с учетом местных особенностей всеобщая профессиональная полиция, опиравшаяся в своей деятельности на местные, традиционно существовавшие, общественные институты.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гребенкин М.Ю.* История органов полиции и милиции в России и Татарстане: учебное пособие. – Казань, 2005.
2. Реформы Петра I: сб. документов / сост. В.И. Лебедев. – М., 1937.
3. *Горобцов В.И., Гонюхов С.О., Шилов Н.С.* Полиция Российской империи: учебное пособие. – Красноярск, 1999.
4. *Сизиков М.И.* История полиции России (1718-1917 гг.): становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. – М., 1992.
5. *Пинигин М.Г.* Организационно-правовые основы деятельности полиции в России по «Уставу Благочиния или полицейскому», 1782–1862 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.
6. *Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипильев А.Е.* История полиции России. (1718-1917 гг.). – М., 1992. Вып. 2.
7. Министерство внутренних дел: 1802-2002. Исторический очерк: в 2-х т. – СПб., 2002. Т. 1, ч. 1.
8. *Сичинский Е.П.* Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. – М., 2005.
9. *Проценко Е.Д.* Профессиональное образование в органах и войсках МВД России: история, теория, практика: монография. – СПб., 1998.
10. *Борисов А.В., Колодкин Л.М.* Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. – М., 1994.
11. *Севостьянов Ф.* Ура! Теперь все можно?! // Родина. 1999. № 9.
12. *Троцкий И.М.* III-е отделение при Николае I. – Л., 1990.
13. *Кручинин В.И.* Вопросы реформы полиции в курсе отечественного государства и права // Проблемы преподавания и изучения истории государства и права, органов внутренних дел России. – М., 2000.
14. *Шелкопляс В.А.* Карательный аппарат России во второй половине XIX в.: учебное пособие. – Минск, 1994.
15. *Коротких М.Г., Сорокина Ю.В.* Реформа следственного аппарата России в 1860-1864 гг. // Сов. гос-во и право. 1991. № 10.
16. *Статкус В.Ф., Жидких А.А.* Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В.А. Алферова. – М., 2000.
17. *Масалимов А.С.* Реформы суда и полиции России 60-90-х годов XIX века (на материалах Уфимской губернии): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000.
18. История полиции дореволюционной России: сборник документов и материалов по истории государства и права: учебное пособие. – М., 1981.
19. *Рыжов Д.С.* Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866-1917 гг.): монография. – Самара, 2001.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Меняйло Дмитрий Васильевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Меняйло Людмила Николаевна,
кандидат политических наук;
Колошина Татьяна Александровна

Территориальные органы внутренних дел дореволюционной России

Учебное пособие

Редактор *О.Н. Педюрина*
Техн. редактор *Т.Л. Ковалева*

Подписано в печать 25.07.2014 г., формат бумаги 60х90/16, уч.изд.л. 6,5,
бумага офсетная, печать трафаретная
Тираж экз., заказ №

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД РФ
г. Белгород, ул. Горького, 71



